

El pacto fiscal en América Latina: una propuesta de la CEPAL

••••• EUGENIO LAHERA*

Este artículo, basado en investigaciones y propuestas regionales desarrolladas por la CEPAL, busca hacer aportaciones a los temas fiscales y las políticas respectivas en México y otros países.¹ Las finanzas públicas de América Latina han experimentado progresos significativos, si bien subsisten diversos problemas fiscales y una extendida fragilidad de los logros alcanzados. La CEPAL plantea que la robustez o la fragilidad de las finanzas públicas refleja las fortalezas y las debilidades 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 consenso sobre la cuantía y la gestión de los recursos que debe manejar el Estado. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los sectores sociales en cuanto a lo que debe hacer el Estado ayuda a legitimar el monto, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

La viabilidad de un proceso de transformación productiva con equidad depende de un nuevo pacto fiscal al que se llegue mediante la institucionalidad democrática y cuyos objetivos sean la consolidación de las reformas en proceso. Con ello se impulsaría un entorno macroeconómico estable y la equidad, así como el compromiso del fisco de usar con eficiencia los recursos y establecer mecanismos transparentes de acción pública.

1. Este artículo se basa en el documento *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, CEPAL, LC/G.1997/Rev. 1, 3 de julio de 1998.

* Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. <elahera@eclac.cl> Las opiniones son personales y no necesariamente corresponden a las de la institución.

DE LA AGENDA PÚBLICA A LA POLÍTICA FISCAL

El pacto fiscal forma parte de un acuerdo político de los sectores sociales mediante el cual parte de la agenda pública se convierte en programas y políticas públicas. La capacidad de lograr dicho acuerdo es determinante para la estabilidad y el carácter reformista de la democracia. Más que cualquier discusión de carácter abstracto sobre lo que el sector público debería hacer, las políticas públicas son las que determinan los papeles del Estado y el gobierno en la estrategia de desarrollo. En consecuencia, dicho acuerdo también debe definir la cuantía de los recursos públicos requeridos, su origen y las reglas de su asignación y ejecución.² Se configura así la demanda de intervención pública.

Corresponde al gobierno transformar las orientaciones programáticas en políticas públicas. De hecho, estas últimas son la unidad de transacción del sector gubernamental: ellas deberían ser la base del análisis objetivo de las tareas y las posibilidades del sector público en el desarrollo nacional. Así como los programas deben ser consistentes y financiables, las políticas públicas deben ser selectivas y secuenciales.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, suelen corresponder a modificaciones de algo que ya existe, y en cuanto a lo segundo, deben mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equili-

2. También es posible que existan mandatos con financiamiento nulo o insuficiente. Sobre los problemas de financiamiento de mandatos del gobierno central a los gobiernos subnacionales en los países desarrollados véase Werner Hirsch y Evan Osborne, “The Funding of Government Mandates”, *Kyklos*, vol. 47, fasc., 3, 1994.

brio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de éstas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluidos la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos y, en el caso del presupuesto, la periodicidad con la que se debe discutir en el parlamento.

Dicha demanda requiere una oferta proporcional del sector público en lo relativo a la capacidad del Estado y el gobierno para realizar el aporte esperado. Sin embargo, tal capacidad no está asegurada por la simple necesidad de su existencia, lo que es una asimetría característica del subdesarrollo. De allí la necesidad de la reforma del Estado y el gobierno en la región.³

LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Un elemento central del pacto fiscal es la institucionalidad democrática, pues la articulación política y técnica de los acuerdos políticos y sociales permite formular programas de políticas públicas consistentes, jerarquizados y financiables que cuenten con un apoyo social estable.

Dicha articulación se enfrenta a una seria dificultad en la agregación de las preferencias individuales o de grupos, ya que toda relación social resulta de la interacción de múltiples racionalidades. El teorema de Arrow señala que en ausencia de unanimidad no se puede formular el interés colectivo, ya que no es posible cumplir de manera simultánea las tres condiciones referidas al carácter ordinal y transitivo de las opciones a la consideración del óptimo de Pareto y al respeto de las preferencias individuales.⁴ De allí que el sistema político tenga un papel insustituible en el desarrollo, en cuanto pueda resolver tal dilema en la práctica y lograr los acuerdos necesarios. Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan canalizar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso puede convertirse en su propio enemigo, al intentar remplazar la dinámica social por negociaciones cupulares. Tal como lo destaca la economía de la elección pública (*public choice*), los acuerdos logrados pueden representar intereses seleccionados de políticos y burócratas. La experiencia de la región muestra que la representación de los diversos intereses puede ser muy asimétrica.⁵ Todos los factores men-

cionados contribuyen a la gobernabilidad política y económica de la democracia

La gobernabilidad democrática corresponde a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en el que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual. Este marco provee métodos para procesar la agenda pública, hace explícitos acuerdos y dirige conflictos. Estaría determinado por cinco factores principales: el grado de acuerdo y apoyo en que se sustentan las políticas públicas; la claridad, la transparencia y el equilibrio de las reglas del juego; la existencia de mercados competitivos; la calidad de las actividades del gobierno, y la responsabilidad y rendición de cuentas.⁶

Una adecuada institucionalidad fiscal es parte importante de la institucionalidad democrática, ya que permite compatibilizar el equilibrio macroeconómico y el crecimiento, garantiza el uso de los recursos conforme al acuerdo social expresado en las políticas del gobierno y mejora la gestión fiscal al establecer incentivos adecuados y métodos de control y evaluación.

Para ello las instituciones fiscales deben tener en cuenta a todos los agentes sociales que corresponden al poder ejecutivo nacional, gobiernos subnacionales, entidades públicas autónomas, parlamento, organismos de control y sociedad civil, dando apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario.

Esta matriz de agentes y objetivos se debe examinar con más detalle —especialmente su dinámica, tipos de conflicto y modalidades de resolución— en sus facetas analíticas de formulación, gestión y evaluación de la política fiscal.⁷ Entre los temas que hay que considerar figuran: la coordinación de representantes políticos y funcionarios gubernamentales, que puede inducir una sobreutilización de los recursos comunes, disipación de ingresos extraordinarios o postergación de los ajustes requeridos; la credibilidad de las decisiones económicas, sobre todo cuando pueda plantearse una inconsistencia dinámica, y los problemas de agencia, en especial cuando los políticos y funcionarios encuentran incentivos para actuar según sus propios intereses, más que quien formuló el pacto fiscal.⁸

Como lo comprueba la experiencia de diversos países de la OCDE, el papel tradicional de control y seguimiento de la oficina de presupuesto será cada vez más incompatible con la reforma de la gestión pública, uno de cuyos componentes es la ma-

a los grupos de interés puede verse en Gary Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, 1983, pp. 371-400.

6. Eugenio Lahera, "Dimensiones socioeconómicas de la gobernabilidad democrática. Un enfoque desde la CEPAL", *Nueva Sociedad*, cuaderno núm. 2, Caracas, segundo semestre de 1996.

7. José Antonio Ocampo, *Objetivos y agentes del proceso presupuestario*, CEPAL, 1998.

8. Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, 1997.

3. Eugenio Lahera, "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 7, México, julio de 1996, pp. 507-514.

4. Kenneth Arrow, *Social Choices and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1951. Ya en 1775 el marqués de Condorcet había planteado la paradoja de la imposibilidad de conformar una mayoría única y estable sobre temas diversos.

5. Un análisis de cómo las decisiones políticas pueden favorecer

por flexibilidad en el uso de los recursos entregados a las agencias que realizan el gasto, en un marco de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas que las responsabiliza de sus resultados. En el mediano plazo, la reforma de la gestión pública se debe confiar a los ejecutivos más que a quienes formularon la política.⁹

La puesta en práctica de la flexibilidad con responsabilidad en el gasto público requiere el reforzamiento o la reforma de diversos aspectos institucionales de la gestión de aquél: planes estratégicos y operacionales, objetivos y evaluación de desempeño, contratos para desempeño personal y organizaciones, separación de la elaboración de políticas y de la provisión del servicio, nuevas medidas contables, uso más activo de las auditorías y evaluaciones, así como incentivos y sanciones financieras.¹⁰ La formulación de políticas debe atender de modo explícito las implicaciones financieras de éstas y precisar los nexos entre costo y resultado.

Algo que se debe evitar es la consolidación de agencias autónomas que configuren áreas de gobierno en la sombra, de baja transparencia o más allá de canales adecuados de control. Del mismo modo, la dependencia de transacciones con terceras partes podría llevar a filtraciones generadas en situaciones de azar moral, y la excesiva dependencia de contratos podría llevar a situaciones de colusión y corrupción.¹¹

La autonomía del banco central se debe considerar de manera específica. La evidencia académica indica que su independencia suele producir niveles de inflación menores que sus contrapartes no autónomas, pero también contribuyen menos al crecimiento de largo plazo.¹²

En definitiva, en este terreno, las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y las 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.

Entraña, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y las prácticas informales, ámbito en que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

9. OCDE, *The Changing Role of the Central Budget Office*. OECD-GD/97/109, París, 1998.

10. OCDE, *Modern Budgeting*, París, 1997.

11. International Monetary Fund, "Issues and New Directions in Public Expenditures Management", *IMF Working Papers*, WP/96/123, Washington, noviembre de 1996.

12. Sobre este tema véase Ignacio Mas, "Central Bank Independence. A Critical View", Banco Mundial, *Policy Research Working Paper*, núm. 1356, septiembre de 1994.

CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL Y LA MACROECONOMÍA

El pacto fiscal tiene dos grandes orientaciones que se pueden reforzar de modo recíproco. Una es la consolidación del ajuste fiscal y de la situación macroeconómica; la otra, su contribución a la equidad. En cuanto al primer objetivo, se pueden caracterizar dos grupos de acciones: uno referido a los ingresos públicos y otro a los desafíos en el terreno de la macroeconomía. Como es evidente, el costo de los ajustes necesarios en las economías nacionales se debe compartir con el sector privado para prevenir burbujas de consumo o procesos de sobreajuste fiscal que debiliten el cumplimiento de las tareas sociales y productivas especificadas en el pacto fiscal.

Ingresos públicos

Las reformas impositivas en la mayoría de los países muestran importantes logros en diversos ámbitos, pero 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 fiscales, 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 algunos campos de acción en esta materia.

Fortalecimiento de los ingresos fiscales

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 este sentido, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia que luche contra las diversas formas de evasión fiscal mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello daría una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo de que, así como el cumplimiento de la ley es un requisito 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. Asimismo, la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal y el fortalecimiento de la tributación directa (especialmente a las personas) mejoraría la equidad vertical.

A lo anterior se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala "impuestos verdes", los cuales generan efectos positivos en la protección ambiental y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena añadir otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, sobre todo de carácter especulativo. Sin embargo, éstas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales

que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes desvíen 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 de las posibilidades de corrupción.

Simplificación del régimen y administración tributarios

Al reducir las bases impositivas —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 de la unificación de atribuciones legales sobre la misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno, tiende a dificultar las operaciones de control.

Reducción y racionalización de los incentivos tributarios

Este tipo de instrumentos genera opacidad en la formulación y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno no suele disponer de estimaciones actualizadas sobre los volúmenes que deja de recaudar ni sobre 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 diversas modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por 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 con otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es favorecer en la asignación de recursos a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente se desconocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos y no se evalúan 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, al menos debe estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe some-

terse, junto con el presupuesto ordinario, a los parlamentos, lo que de paso propicia una mayor transparencia en la gestión fiscal.

Privatización e ingresos fiscales

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 ese concepto 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.

Desafíos macroeconómicos de la política fiscal

Los nuevos desafíos macroeconómicos de la política fiscal incluyen moderar al carácter cíclico de las finanzas públicas; prevenir las crisis bancarias y, de presentarse éstas, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir pérdidas por la vía fiscal; atender los efectos macroeconómicos de la descentralización, y vigilar el efecto fiscal de las reformas a la previsión social.

Moderación del carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, lo que exige un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales.¹³ 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 y ahorre 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 mecanismo institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.¹⁴

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 una función activa que atenúe 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

13. Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi, “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicity, and Limited Creditworthiness”, *IADB Working Papers Series*, núm. 326, Washington, 1996.

14. Teresa Ter-Minassian y Gerd Schwartz, “The Role of Fiscal Policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America”, Fondo Monetario Internacional, *IMF Working Paper*, WP/97/94, agosto de 1997.

contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios durante los períodos de auge, para evitar de igual manera una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo se debe complementar 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 mercado 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 y evitaría además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudir a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste del ciclo. Ello ayudaría a mejorar el efecto 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 efecto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

Crisis bancarias

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 fuerte regulación prudencial son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero se puede apoyar con medidas financieras para 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 se deben orientar a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, así como a cubrir de modo adecuado 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, y 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 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 de manera directa entidades en cri-

sis, 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.

Control de los efectos macroeconómicos de la descentralización

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial definir con claridad las competencias de los niveles central, regional y local, y estimar de manera rigurosa los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se formulen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales y 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, 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 elaborar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca también la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera en escalas 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 favorecer una mejor utilización del ahorro, como acontece en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal en escala subnacional, como 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 la 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 se debe reforzar mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

Efectos fiscales de las reformas a la previsión social

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 introducido procesos de reforma en los sistemas de seguridad social que limitan y redefinen la participación pública en ese ámbito. El efecto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda implicada como por las exigencias fiscales de la transición previsional.

El cambio total e instantáneo a 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 de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones la deben ponderar las autoridades pertinentes de cada país. Un caso citado con frecuencia en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera del costo total de la reforma. Éste 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. Para las finanzas públicas, estos compromisos han significado hasta el presente 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 de educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, sobre todo en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diversas generaciones de contribuyentes y jubilados.

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 aquélla 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 buscan aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. 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; a la inversa, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

RESGUARDO DE LA EQUIDAD

Como se señaló, el pacto fiscal tiene los objetivos simultáneos de consolidar la macroeconomía y promover la equidad; ésta es la intuición de la estrategia de transformación productiva con equidad propuesta por la CEPAL que busca llenar el “casillero vacío”, aquél de las economías que crecen con rapidez y equidad.¹⁵ En la región ha existido una marcada asincronía al respecto, ya que el objetivo de la estabilización predominó con amplitud frente al de la equidad. Nuevas rondas de restricciones externas podrían volver a postergar el objetivo de equidad, con lo que se pondría en peligro la solidez del pacto fiscal.

La experiencia demuestra que el crecimiento con equidad es posible, pero que el crecimiento no conduce automáticamente a la equidad y la política social no puede compensar los efectos regresivos de numerosas estrategias económicas. Es necesario incorporar en la política económica tanto el objetivo de la equidad como el del crecimiento, y la política social debe otorgar prioridad no sólo a la equidad, sino también a la eficiencia. Por otra parte, un supuesto de la estrategia de transformación productiva con equidad es que existen al menos cinco áreas en que ambos objetivos se potencian de manera recíproca: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo, la modernización tecnológica y el desarrollo de la infraestructura.¹⁶ En todas ellas el gasto público tiene relevancia.

Por otra parte, es necesario consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento. A este último respecto es preciso reconocer, por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, sobre todo de las personas. También corresponde vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad e incluir claros mecanismos de solidaridad en la formulación de modelos de participación privada en servicios sociales.

Incidencia distributiva de la política fiscal

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas se debe complementar con un interés similar por los efectos de las políticas públicas en la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados de las repercusiones de la tributación en diversos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especial, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para realizar estimaciones

15. Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60, 1990.

16. Joseph Ramos, “¿Es posible crecer con equidad?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 56, agosto de 1995.

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 calcularse con regularidad los efectos distributivos de ésta. Ello 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 efecto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, en especial las renunciadas tributarias y las regulaciones obligatorias.

En cuanto a la incidencia distributiva de la política tributaria en sí misma, no sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, en especial sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, sujeta a un análisis detallado de sus efectos desfavorables en 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.

Gasto social

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 orientar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también formular 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.

Efectos de la descentralización en términos de la equidad

La formulación de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. De igual modo, 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 la calidad de los servicios entre las áreas de un país.

Provisión privada de servicios sociales

Al elaborar 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 que protegen a los usuarios. Ello debe ir unido al establecimiento 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.

PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

La consolidación del pacto fiscal requiere elevar la productividad del gasto público, cualquiera que sea su nivel. Con ello no se busca atacar el gasto público, sino el mejor cumplimiento posible de los acuerdos programáticos y las políticas públicas que dieron origen a tal gasto.

Para ello deben satisfacerse dos condiciones: eficiencia en función de los costos y combinación óptima de productos en niveles sostenibles de gasto agregado. La primera entraña la formulación y la ejecución de programas o proyectos de gasto público para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a un costo mínimo. La combinación óptima de productos, por su parte, implica que los beneficios sociales derivados de los programas de gasto público deberían igualarse en términos marginales.¹⁷ Las ganancias en la eficiencia y la eficacia del gasto público permite reducir los gastos improductivos o la porción improductiva de éste, ya que éstos corresponden a la diferencia entre el gasto actual en un programa y el menor gasto que produciría los mismos beneficios con la máxima eficiencia de costos. El efecto público sería un incremento de los recursos disponibles para inversión pública, programas sociales o reducción de déficit adicionales.

Nueva cultura de la gestión pública

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra el poco desarrollo del concepto de que los recursos públicos son escasos. La fijación de prioridades de los destinos de gasto, tanto entre los sectores como en ellos, debe ser, por tanto, objeto de constante atención,

17. George Kopits y Jon Craig, "Unproductive Public Expenditures. A Pragmatic Approach to Policy Analysis", Fondo Monetario Internacional, *Pamphlet Series*, núm. 48, Washington, 1995.

así como la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura se deben profundizar y centrar en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y el 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 orientado 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 tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue con fuerza 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, en el marco de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

Empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos, crecimiento económico— 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 tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los que se ha aludido 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 seleccionarse conforme a criterios de excelencia profesional y someterse 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 grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que los representantes elegidos por la sociedad los evalúen de modo explícito. Una alternativa es el establecimiento de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se desarrolla en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pa-

gar 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.

Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para la administración de las empresas públicas. La normatividad y las obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable considerar la proyección de las empresas eficientes con incentivos reales para bajar los costos.

Se debe establecer una política de inversiones plurianual, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, e independizar este proceso de la discusión presupuestaria anual. Debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando el mercado financiero nacional e internacional, incorporando activa y mayoritariamente al sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas, coinversiones y otras formas de asociación.¹⁸ Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa el acceso al financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable —una rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital y coherencia con la estrategia corporativa— y que además aseguren el mantenimiento de la competitividad estratégica.

Un instrumento útil al respecto es el contrato programa o contrato de gestión. Se trata de compromisos gerenciales entre el gobierno y el directorio de una repartición pública, con objetivos y metas periodizadas, cuya ejecución la supervisa el Estado.¹⁹ Estos convenios son distintos de un plan corporativo, como lo es el presupuesto anual de la empresa.

En los convenios es útil precisar la misión de la empresa o unidad, sus orientaciones de carácter general, sus objetivos específicos, las metas que se deben alcanzar en un período predeterminado y las acciones necesarias para lograrlas. La empresa se compromete con determinados objetivos en materia de resultados económicos, producción física, productividad, calidad de servicio y otros, a cambio de que el gobierno se comprometa a facilitarle el financiamiento necesario y le ofrezca una compensación por obligarla a emprender actividades no comerciales en beneficio del interés público.

En materia de responsabilidades, los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento la empresa pública se compromete en un período estipulado.

18. Enrique Méndez, “Empresas públicas: hacia una definición del sector”, en Eugenio Lahera (comp.), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN/FLACSO/ Foro 90, Santiago, Chile, 1993.

19. Maristela De André, “Contratos de gestao. Contradições e caminhos da administração pública”, *Revista de administração de empresas*, São Paulo, vol. 35, núm. 3, mayo-junio de 1995.

Tales medidas facilitan la separación de los papeles de dueño y administrador, y permiten simplificar los controles y procesos externos a la empresa y reorientarlos al análisis de resultados. Además, ayudan a debilitar el poder de los grupos de interés que presionan a las empresas para que asuman funciones contrapuestas a las convenidas explícitamente con el dueño.

Descentralización de los servicios

El gran reto de la descentralización es cómo combinar un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega eficaz 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 cuenten con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, impide lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige la preparación de modelos institucionales que, además de 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 diversas 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.

Los criterios generales de un programa de descentralización incluyen la de la actividad del gobierno, el principio de subsidiariedad fiscal, la responsabilidad fiscal, la coordinación fiscal y la movilidad de recursos y bienes. Ellos requieren un marco normativo que resuma los criterios para establecer los vínculos entre los niveles de gobierno. Esas normas deben tener mucha previsibilidad. Es imprescindible contar con un texto ordenado de las obligaciones y las tareas de los niveles de gobierno en materia de gastos y esencialmente de competencias en reglamentos.

Por otra parte, es indispensable clarificar la jerarquía de las normas. En el terreno constitucional conviene fijar principios de carácter general para el tratamiento de las relaciones entre los niveles de gobierno. Las leyes correspondientes deberían utilizar datos de tipo censal o de otra fuente que por su naturaleza no sean susceptibles de manipulación por parte de los sectores. El margen de discrecionalidad debe quedar reservado para catástrofes o episodios imprevisibles. En suma, se trata de esta-

blecer reglas del juego que limiten las demandas permanentes para atender dificultades normales y previsibles de cualquier jurisdicción.²⁰

Conviene distinguir entre la descentralización administrativa y la fiscal. Esta última existe cuando los gobiernos subnacionales tienen el poder jurídico de imponer algunos impuestos y ejecutar gastos en el marco de criterios legalmente establecidos.²¹

Es necesario respetar el principio de la responsabilidad fiscal, ya que la autonomía implica capitalizar o asumir los resultados de la conducta propia, así como el de coordinación fiscal, ya que la autonomía no implica extraterritorialidad: las políticas tributarias y de endeudamiento se deben poder coordinar, tanto espacial como temporalmente.²²

El fortalecimiento de las finanzas locales puede requerir varias líneas de acción:²³

i) Mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades; fortalecimiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica en el ámbito municipal para fines de seguimiento y evaluación.

ii) Cierta flexibilidad del sistema impositivo que otorgue a los gobiernos locales autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y determinar los cobros a los usuarios. De manera complementaria, es recomendable flexibilizar los gastos, a fin de responsabilizar cada vez más al gobierno local en la definición y la ejecución de los programas prioritarios de inversión local.

iii) El impuesto inmobiliario puede organizarse en escala municipal, por su conocimiento y proximidad al bien. Ello requiere la uniformidad de los criterios de valoración e información catastral.

iv) Conviene plantear nuevas fuentes de ingresos locales, como los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, contribuyendo así a su autofinanciamiento. En el caso de Colombia la recaudación de esta contribución tiene como destino específico el financiamiento de las obras correspondientes.

v) En cuanto a las transferencias intergubernamentales, conviene que sean simples y transparentes, en vez de introducir complejos criterios de asignación. Dichas transferencias deben ser complementarias al esfuerzo recaudador municipal y servir para promover una gestión eficiente, responsable y autónoma.

20. Ricardo López Murphy, "Sugerencias de política", BID, *La descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia*, 1994.

21. Vito Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Banco Mundial, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington, 1996.

22. BID, *Descentralización fiscal, progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, octubre de 1994.

23. Gabriel Aghón, "El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones", en José A. Ábalos y otros, "Desafíos para el fortalecimiento municipal", *Documento de Trabajo*, núm. 38/94, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile, diciembre de 1994.

vi) En cuanto al endeudamiento municipal, debe haber una clara percepción de los beneficios o la rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación.

Privatización

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse en lo fundamental 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 papel 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 y privatizando los segmentos potencialmente competitivos. 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 modelos 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, elaborar programas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurable 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 otorgan se deben valorar, 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; 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.

Agentes privados, solidarios y comunitarios en los 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, de evaluaciones periódicas de los efectos de sus programas y de 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 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 la formulación 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 tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente realmente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este propósito.

Gasto militar

El gasto público militar se ha analizado poco en la región, sobre todo por razones de orden político, que también limitan el acceso a la información pertinente.

Sin embargo, a raíz de diversos acontecimientos, empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales, sobre todo en lo que se refiere a cuál es su nivel apropiado (¿cuánto es suficiente?) y su costo de oportunidad (¿cuál es su efecto económico directo e indirecto?), así como a un sistema de adquisición de armamento que sea eficaz en relación con sus costos (¿cuál es su efecto por unidad monetaria?).

Según la estimación más conservadora, basada en la información oficial sobre gastos en defensa de los países en que ella está disponible, el gasto militar de América Latina y el Caribe llegó a 1.3% del PIB (cerca de 25 000 millones de dólares a mediados de los años noventa) y su participación media en el gasto de los gobiernos centrales en la región alcanzó 9.7%. Éstos gastan un promedio de 1 dólar en defensa por cada 1.1 dólares de gasto directo en educación y 0.9 dólares en salud.

Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre la eficacia y eficiencia del gasto militar en

relación con el proceso de desarrollo en general y su efecto económico en particular. El gasto militar y policial contribuye a generar defensa y seguridad ciudadana, que son bienes públicos que pueden, según la experiencia, lograrse con niveles muy diferentes del gasto.

Por otra parte, la concertación internacional permite evitar aumentos del gasto militar cuyo dinamismo simultáneo no incrementa la seguridad de país alguno. Ella también permitiría que en la región se diera el “dividendo de la paz”, hasta ahora ausente, ya que América Latina es la región en desarrollo en que el gasto militar ha experimentado los mayores aumentos.²⁴

Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público que es la defensa, su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Es difícil justificar la importación de armamento muy elaborado y avanzado si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que a un nivel de gasto más alto.

Por otra parte, el costo de oportunidad del gasto militar es a todas luces elevado, mientras que las externalidades positivas que genera pueden lograrse mediante otro gasto público que lleve a cabo otro servicio más especializado.

TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

La eficacia del pacto fiscal requiere también transparencia del gasto público, ya que ella facilita la formulación, aplicación, control y evaluación de acuerdos fiscales amplios y estables. Dicha transparencia incluye la apertura al público con respecto a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones en materia de política fiscal, la contabilidad del sector público, sus indicadores y proyecciones, así como la reducción de las operaciones extrapresupuestarias y los déficit cuasifiscales.²⁵

Prácticas cuasifiscales

Los presupuestos nacionales no toman cabal consideración de las actividades gubernamentales cuyos efectos equivalen al cobro de impuestos y la concesión de subsidios y que, por lo mismo, no se someten al examen y la aprobación del poder legislativo.

Este tipo de operaciones, denominadas “cuasifiscales” en la literatura, 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. Asimismo, ocultan la verdadera magnitud de la carga

tributaria y las distorsiones que puede provocar.²⁶ Violan, por 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.

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. Igual de importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan 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 de modo directo 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.²⁷

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable reducir el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluirlas 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, 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 hacen explícitos los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos mediante otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones y 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 de la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios que se presenten al parlamento como un anexo y que abarcarían tres áreas:

26. Vito Tanzi, “The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries”, *IMF Staff Papers*, vol. 36, núm. 3, septiembre de 1989.

27. Como señala Vito Tanzi, “A menudo los gobiernos que no pueden aumentar la recaudación tributaria a un nivel deseado no disminuyen su papel en la economía, sino que, en cambio, tratan de desarrollar tal papel mediante instrumentos no fiscales [...] principal, pero no exclusivamente, mediante actividades y regulaciones cuasifiscales”, en “Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”, *IMF Working Paper*, 95/100, 1995.

24. Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar, “Gasto militar y desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 65, Santiago, Chile, agosto de 1998.

25. International Monetary Fund, “Transparency in Government Operations”, *Occasional Papers*, núm. 158, Washington, 1998.

Presupuesto de renuncia fiscal: incluyendo 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 en 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 las políticas públicas pueden lograrse no sólo por medio 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 destino específico. 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: las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura deben 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 con perioricidad 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 tanto, dicha práctica se debe adoptar en los países en los que no se aplica todavía.

Información fiscal

Un elemento que tiende a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad. Aunque se ha avanzado de modo considerable en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. El problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre las múltiples dificultades 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).

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Es, por 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 marco).

Evaluación del gasto fiscal

La licitación de evaluaciones independientes o externas de políticas conforme a criterios explícitos contribuiría a fortalecer las capacidades analíticas de universidades y centros de estudios. Estas evaluaciones se podrían licitar entre las consultoras calificadas inscritas en un registro.

Para ello es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse. Se requiere un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados y con ellos estimar la economía (adecuada administración financiera de los recursos), la eficiencia (el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo) y la eficacia (el cumplimiento de los objetivos) de las políticas públicas.

En suma, la eficaz articulación de las metas programáticas y las cotas presupuestarias es una de las dimensiones más significativas de la democracia. Es en el área fiscal donde se conjugan los programas, las orientaciones y las políticas con asignaciones de gasto particularizadas.

El gasto público debe asignarse de conformidad con las políticas públicas; debe gestionarse de conformidad con las orientaciones establecidas y evaluarse para determinar su eficiencia y eficacia. Este ciclo de la agenda pública se funda en el valor intrínseco de la democracia y, a su vez, fundamenta el valor instrumental de la democracia como método de gobierno.