

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 30

marzo-abril 1996



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano No 1370 Piso 5to  
1093 Capital Federal  
República Argentina  
Teléfonos: 381-2139/9386

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### **CONSEJO DIRECTIVO**

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vice Presidente 1ro:* Roberto Martirene (Argentina)  
*Vice Presidente 2do:* Reynaldo Roldán Salinas (El Salvador)  
*Secretario:* Germán Molina Diaz (Bolivia)  
*Vocal Titular 1ro.:* Miguel Castelo León (Ecuador)  
*Vocal Titular 2do.:* Rubén Miñarro (Paraguay)  
*Vocal Suplente.:* Rodrigo Perazza (Venezuela)

### **CONSEJO DELIBERANTE**

*Presidente:* Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)  
*Vice Presidente 1ro.:* María Jesús Saez Lopez (España)  
*Vice Presidente 2do.:* Clayton Ayub (Brasil)  
*Secretario.:* Angel Gelir Rodriguez Tello (Guatemala)

### **AUDITORES**

*Auditora Titular:* Delfina Vargas Sanabria (Costa Rica)  
*Auditora Suplente:* Hebe Patrone (Uruguay)

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Delle Ville (Argentina)  
*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DEL  
PRESUPUESTO  
PÚBLICO 30**

MARZO/Abril 1996

AÑO XXIII

Nº 30

# Revista Internacional del PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo-abril 1996

## Comité Editorial

### Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española  
de Presupuesto Público*

### Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

### Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional del Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional del Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembro de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción gratuita a la *Revista Internacional del Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_  
Números solicitados \_\_\_\_\_  
Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_  
CódigoPostal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.



## INDICE

Nota editorial	7
Adquisiciones, contratos y concesiones del Estado: sus efectos presupuestarios <b>Antonio Carlos Cintra do Amaral</b>	11
Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público de Chile. Año 1996 <b>José Pablo Arellano M.</b>	19
Presupuesto por resultados <b>Malcolm Holmes</b>	45
La economía política de los déficit de presupuesto <b>A. Alesina y R. Perotti</b>	63



## **NOTA EDITORIAL**

El sector público se encuentra en crisis. La opinión pública tiende a sindicarlo como responsable de muchos de los males que aquejan a la sociedad y lo acusa frecuentemente por su ineficacia e incapacidad para generar respuestas a los problemas actuales.

Muchas áreas del presupuesto público deben ser permanentemente revisadas y frecuentemente los programas sociales deben ser recortados o ajustados, con lo cual la imagen de las administraciones se desdibuja aún más. Esto en gran parte ocurre porque las nuevas circunstancias que afectan a la economía internacional agravan las dificultades de los Estados para mantener bajas las tasas de interés o recurrir al endeudamiento tanto externo como interno para financiar, cada vez con mayores dificultades, sus obligaciones. Por estas razones es que se necesita cada día más imaginación y sobre todo más capacidad técnica para resolver las difíciles cuestiones que tienen que ver con la asignación de recursos que son sin duda escasos. Pasar esta prueba con éxito significará abrir la gran posibilidad de reconciliar al sector público con la sociedad y colocarlo a la altura de los desafíos que constituyen el signo de la época.

Es por este motivo que la ASIP concentra precisamente sus esfuerzos en el estudio y análisis permanente de todas las actividades que tengan relación con el gasto público y la asignación de recursos como un instrumento fundamental en la vida de las sociedades modernas. La calidad de vida de los ciudadanos, objetivo primordial de todos los gobiernos, depende de manera fundamental de las prioridades que se establezcan y del desarrollo y evolución de las modernas técnicas presupuestarias que hagan posible el fiel cumplimiento de esos objetivos.

Hoy más que nunca los aparatos administrativos deben tener como objetivo final la eficacia, porque de esta manera, tal como se ha señalado en estas páginas con anterioridad, la administración contribuirá desde sus conocimientos técnicos

a la legitimación del accionar global del Estado. Por todo esto, es intención de la ASIP estimular una amplia discusión alrededor de los temas vinculados a nuestra actividad con la finalidad de contribuir al perfeccionamiento de las mencionadas herramientas, como así también seguir con atención los profundos cambios que se están produciendo en la economía internacional para detectar su incidencia en la planificación y elaboración de los presupuestos públicos.



En tal sentido, el presente número de la *Revista Internacional del Presupuesto Público* incluye en su edición marzo-abril cuatro importantes trabajos sobre temas de interés para la ASIP. El primero de ellos, *Adquisiciones, contratos y concesiones del Estado: sus efectos presupuestarios*, constituye un extracto de la ponencia de Antonio Carlos Cintra do Amaral en el XXII Seminario Internacional de Presupuesto Público que se desarrolló en la ciudad de Montevideo durante el mes de noviembre de 1995, en el que se analizan las distintas etapas de los procesos de licitación, los principios que deben estar en la base de los contratos administrativos y las características de las concesiones de servicio público.

El artículo de Malcolm Holmes que se edita en este número, es una versión de su exposición en el mencionado Seminario de Montevideo. El expositor, que es a su vez Asesor del Ministerio de Hacienda de Australia y Consultor del Banco Mundial, centró su disertación alrededor de la cuestión del *Sistema Presupuestario como Apoyo de una gestión Pública basada en los Resultados*.

La *Revista Internacional del Presupuesto Público* se ha propuesto también incluir en sus ediciones periódicas la transcripción de los antecedentes o fundamentos de la presentación ante el parlamento del proyecto de presupuesto nacional de un país miembro de la ASIP. En este caso se trata de *Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 1996* de la República de Chile, elaborado por su Director de Presupuestos, José Pablo Arellano. Se argumenta allí que las finanzas públicas del mencionado país continuarán siendo sólidas en la medida en que la eco-

nomía siga creciendo y el gasto público aumente moderadamente con el doble objetivo de expandir el gasto social y disminuir la inflación.

Por último, se incluye un importante artículo de Alberto Alesina y Roberto Perotti, *La economía política de los déficits de presupuesto*, que tiene por objetivo analizar los efectos de los desequilibrios fiscales y el crecimiento de la deuda sobre las políticas presupuestarias de los países en desarrollo.

Actualmente la ASIP, continuando con su tarea programada al comienzo de la gestión de la anterior Comisión Directiva, ha logrado salvar todos los problemas que se le fueron presentando originados fundamentalmente en algunos inconvenientes referidos a su financiamiento. Esto se logró apelando a distintos recursos, tal como ha sido consignado en la Memoria y Balance para el período que va del 31 de julio de 1994 al 30 de septiembre de 1995, y que fuera aprobada en Montevideo. A pesar de estas dificultades, los avances institucionales de la ASIP han sido significativos.

Se movilizaron otros recursos destinados a realizar actividades que la ASIP había acordado con otras instituciones, entre las que se cuentan el Fondo de Cooperación Horizontal de la Cancillería Argentina y el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de Argentina. Esto permitió el otorgamiento de becas para el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de Argentina, el financiamiento de Seminarios Regionales por parte del Fondo de Cooperación Horizontal de Argentina y la realización de un convenio con el Instituto Internacional de Planificación Económica y Social (ILPES) con la finalidad de dictar cursos de Administración Financiera. Las actividades derivadas de este último convenio han sido diferidas para el año 1997 debido a su complejidad ya que se trata de desplazar alrededor de 25 funcionarios de América del Sur y América Central para que realicen cursos de Administración Financiera de 25 días de duración.

Por otra parte la ASIP, como parte esencial de su política de profundizar sus relaciones y las de sus miembros con organizaciones de prestigio, ha desarrollado diversas actividades y ha intercambiado importante información con organizaciones tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacio-

nal, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, el Instituto Internacional de la Administración Pública de Francia, el Centro Interamericano de Estudios Tributarios y la Government Finance Officers Association de los EE.UU.

En sintonía con sus numerosos proyectos y objetivos institucionales, la ASIP tomó posesión en el mes de enero de 1995 de una planta de 400 m<sup>2</sup> que compartirá con la *Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP)*, en el edificio ubicado en la calle Belgrano 1370, 5to piso, Capital Federal, República Argentina. Estas instalaciones cuentan con cuatro líneas telefónicas y están ubicadas en pleno centro administrativo y comercial de la ciudad de Buenos Aires. Se han realizado obras de remodelación que permiten a la ASIP contar con una sala de reuniones, aulas para el dictado de cursos y una biblioteca habilitada. De esta forma, la ASIP comenzará las tareas que se inician en 1996 ocupando una nueva sede y con una nueva Comisión Directiva que fuera elegida durante el Seminario de Montevideo.

# **Adquisiciones, contratos y concesiones del Estado; sus efectos presupuestarios \***

Antônio Carlos Cintra Do Amaral \*\*

## **I. LICITACIÓN**

1. La contratación pública es un proceso que abarca cuatro etapas: (a) el planeamiento; (b) la licitación; (c) la formación del vínculo contractual; y (d) la ejecución del contrato. Cualquiera falla en una de estas etapas compromete la totalidad del proceso. El objetivo final es obtener la obra, el servicio, la compra, la enajenación o el servicio público con el mínimo de fricciones y respetando los legítimos intereses de las partes.

2. La Administración Pública debe perseguir el interés de la sociedad, o, al decir de gran parte de la doctrina administrativa italiana, el *"interés colectivo primario"*, que prevalece sobre el interés de la organización estatal (interés público se-

\* El presente trabajo es un resumen de su conferencia dada en el XXII Seminario Internacional de Presupuesto Público celebrado en la ciudad de Montevideo en el mes de noviembre de 1995.

\*\* Abogado en San Pablo. Consultor especializado en licitaciones y contratos. Coordinador General de los Seminarios CELC (Centro de Estudios sobre Licitaciones y Contratos - San Pablo). Maestría en Derecho Administrativo en la PUC/SP. Profesor de la Fundación Getulio Vargas, en Cursos Especiales de la Escuela de Posgrado en Economía/RJ. Ex-profesor, durante diez años, de Derecho Económico en la Facultad de Derecho de la PUC/SP. Autor de libros y diversos trabajos publicados en revistas de derecho público, incluyendo los libros "Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos" y "Licitação para Concessão de Serviço Público" (San Pablo, Malheiros Editores, 1995).

cundario) y el interés de la contratada o co-contratante (interés privado).

**3.** Una de las etapas más importantes del proceso de contratación pública es el planeamiento. Es en esta etapa donde se encuentra más directamente el vínculo entre la contratación y el presupuesto público. Es indispensable la correcta previsión de los recursos presupuestarios necesarios. La contratación puede verse comprometida por la inexistencia de recursos o por una previsión mal hecha. Pero también puede resultar comprometida por otras fallas en el planeamiento, especialmente en los contratos de duración (obras y servicios en general) y en los de ejecución diferida (compra de equipos por encargo). Proyectos equivocados, mal elaborados o incompletos y especificaciones mal formuladas conducen a un dimensionamiento erróneo de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de la obra, la prestación del servicio o la adquisición del bien. Esto ocurre frecuentemente en la realidad y no es inevitable, como pretenden muchos.

**4.** Los principios que rigen la licitación pública pueden, a los fines metodológicos, agruparse en básicos e instrumentales. Los básicos son (a) el de legalidad; (b) el de isonomía; (c) el de economicidad. Los instrumentales son: (a) el de publicidad; (b) el de vinculación al instrumento de convocatoria; (c) el de juzgamiento objetivo; y (d) el de probidad.

**5.** El respeto por el principio de legalidad es fundamental para la existencia de un verdadero Estado Democrático de Derecho. Por lo general, la ley está constituida por normas generales y abstractas. Pero su aplicación a casos concretos se efectúa mediante normas jurídicas concretas, entre las cuales figuran los actos y contratos administrativos. Como, al decir de Kelsen, la norma jurídica es un “*marco*” dentro del cual caben dos o más soluciones de aplicación posible, es erróneo afirmar, como se hace habitualmente, que el “*administrador público es un esclavo de la ley*”. La discrecionalidad es la regla, como afirma el jurista italiano Salvatore Piraino. Reconocer ese hecho nada tiene de conflictivo con la noción de Estado Democrático de Derecho.



**6.** El tratamiento isonómico lleva al administrador público a dispensar tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, en la medida exacta de sus desigualdades. La igualdad absoluta es una utopía. Cuando mucho, se puede propugnar un orden social y económico en el que se respete y asegure la igualdad de oportunidades. Norberto Bobbio, en su reciente *“Destra e Sinistra”*, destaca que todos somos iguales y, al mismo tiempo, diferentes. Para el jurista y filósofo político italiano, la diferencia entre los igualitarios y los no igualitarios reside en que los primeros buscan atenuar las diferencias, en tanto que los últimos buscan reforzarlas.

**7.** El principio de economicidad se traduce en la relación *costo-beneficio*. Pienso que es ingenuidad -o, en ciertos casos, demagogia- afirmar que la licitación pública conduce a la obtención del mejor contrato para la Administración Pública. La licitación pública es necesariamente lenta, está precedida de costos administrativos elevados y conduce, por lo general, a precios elevados. No obstante, es necesaria como instrumento de control de la Administración Pública y debe ser conducida con el objetivo de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo posible. Cabe acentuar que el beneficio que debe ser obtenido no es únicamente el económico-financiero, sino que debe tenerse en cuenta la calidad, así como, en ciertos casos, una concepción técnica adecuada para una determinada empresa en concreto.

**8.** El principio de publicidad es fundamental para la *transparencia* de la Administración Pública. En Brasil, la legislación tiende a confundir publicidad con publicación, que es un mero instrumento de aquélla. Con esto se sobrevalora la publicidad *erga omnes*, en detrimento de la publicidad *erga partes*, lo que contribuye a la falta de selectividad de las informaciones y a una confusión que muchas veces podría evitarse.

**9.** Los principios de vinculación al instrumento de convocatoria y de juzgamiento objetivo son esenciales para garantizar el principio básico de la isonomía. Sin estos dos principios, no se podría pensar el tratamiento isonómico.

**10.** En cuanto al principio de probidad, debe entenderse como la imposición al administrador público de una conducta ética y de respeto a la buena fe. Pero no solamente a él, sino también al particular. Muchas veces, lamentablemente, se condena al agente público por una inmoralidad cometida, al mismo tiempo que se considera un empresario lúcido, sagaz y competente al particular que obtuvo ese comportamiento inmoral.

## **II. CONTRATO ADMINISTRATIVO**

**11.** Son principios del contrato administrativo, según el jurista español Gaspar Ariño Ortiz: (a) el de mutabilidad; (b) el de continuidad; (c) el de colaboración; y (d) el de equivalente económico.

**12.** Dice Ariño Ortiz: *Por encima de los intereses –puramente pecuniarios– de las partes, se impone el interés general, que constituye el fin primario del contrato.*

**13.** Para alcanzar ese fin primario (inmutable), la Administración Pública puede modificar unilateralmente el contrato (mutabilidad de los medios), sin que el particular contratado pueda argüir la *exceptio non adimpleti contractus* (excepción de contrato no cumplido), por estar vinculado al principio de continuidad.

**14.** El particular contratado es visto, por eso mismo, como un colaborador de la Administración Pública, un compañero y no un adversario. Como tal, tiene derecho a una compensación económica (principio de equivalente económico).

**15.** En lo que respecta a precios, la previsión presupuestaria puede resultar excedida en la etapa de ejecución del contrato por dos motivos básicos: (a) la cláusula de reajuste de precios fue mal formulada en la etapa de planeamiento de la contratación; o (b) existe la necesidad de efectuar, en la etapa de ejecución del contrato, una revisión de precios imprevisible e inesperada, aun cuando la cláusula de reajuste haya sido bien formulada.

**16.** Son conceptos jurídicamente distintos: a) reajuste de precios; y b) revisión de precios.

**17.** Al celebrar un contrato de locación de obra, de servicios o compraventa de bienes para entrega futura, las partes pueden establecer o no la cláusula de reajuste de precios. Es obvio que, en economías altamente inflacionarias, dicha cláusula resulta indispensable, salvo cuando el plazo de ejecución fuera extremadamente breve. Aun en una economía con bajo índice de inflación, es necesaria esa cláusula, aunque la periodicidad de su aplicación puede ser mayor. Cualquiera fuera la modalidad adoptada, la cláusula de reajuste tiene por objeto evitar que el contrato sufra, en la fase de ejecución, una ruptura de la ecuación económica, originada en el alza de los costos.

**18.** Concepto distinto es el de revisión de precios. La revisión de precios tiene por objeto restablecer el equilibrio económico o financiero del contrato, contenga éste o no cláusula de reajuste.

**19.** Acentúese: (a) mientras la cláusula de reajuste se inscribe en la etapa de planeamiento de la contratación, la revisión se ubica en la etapa de ejecución del objeto contractual; y (b) la revisión de precios tanto puede referirse a la ecuación económica como a la financiera.

**20.** La cláusula de reajuste, por consiguiente, tiene carácter prospectivo. La revisión opera en el presente, pero a partir de una visión retrospectiva. A medida que el contrato va siendo ejecutado y se produce el desequilibrio, van surgiendo las percepciones a partir de las cuales se establecen tratativas con miras a la revisión del precio. El momento en que surge el derecho a la revisión es el momento en que se verifica el desequilibrio. El acto formal de reconocimiento de ese derecho tiene carácter declarativo. El hecho generador casi siempre ya ocurrió.

**21.** La revisión de precios puede provenir de: a) alteración unilateral del contrato por la Administración; b) *“hecho del*

*príncipe*"; o c) hecho sobreviniente e imprevisible que requiera la aplicación de la teoría de la imprevisión.

**22.** Sea por inadecuación del reajuste a la realidad, sea por una revisión necesaria, puede quedar destruida la relación entre la ecuación económica y financiera del contrato y los recursos presupuestarios. Así, esta relación no sólo debe ser sólidamente establecida en la etapa de planeamiento de la contratación, sino que debe ser correctamente administrada en la etapa de ejecución.

**23.** Escribe Ariño Ortiz: *La moderna doctrina se ha mostrado más partidaria de la revisión que de la suspensión o resolución de los contratos, y concretamente en Derecho Administrativo, es clara la prioridad de esa solución por encima de las otras dos.* La rescisión del contrato es una decisión generalmente desastrosa, aunque resulte cómoda. El desafío consiste en revisar el contrato, procurando los recursos presupuestarios necesarios para cubrir los costos adicionales inesperados.

### **III. CONCESION DE SERVICIO PUBLICO**

**24.** En la concesión de servicio público, la relación contrato-presupuesto público se ubica de forma totalmente diferente. Mientras en la contratación de obras, servicios y compra de bienes existe el deber jurídico de prever los recursos presupuestarios, en la concesión la carga se transfiere al particular, lo que permite el redireccionamiento de recursos hacia otros fines por parte del Estado.

**25.** La privatización de servicios públicos parece ser inevitable en Brasil. En este sentido, se sancionaron en 1995 dos importantes leyes: la 8.987 y la 9.074.

**26.** Conviene recordar, sin embargo, la advertencia de Jean Cruet en la portada de su libro *"A Vida do Direito e a Inutilidade das Leis"*: *Se ve todos los días a la sociedad reformar la ley; nunca se vio a la ley reformar a la sociedad.*

**27.** Comienzan a observarse algunas experiencias. Recientemente se han transferido importantes obras públicas a manos de la iniciativa privada: el puente Río-Niterói, la Via Dutra, la ruta Río-Juiz de Fora, y está en licitación para transferencia el Sistema Vial Anhangüera-Bandeirantes, en el Estado de San Pablo. Ya se han transferido servicios de saneamiento básico, y se habla de la privatización de importantes sectores, como el de energía eléctrica, puertos, y, parcialmente, telecomunicaciones.

**28.** Todavía es pronto para evaluar la experiencia brasileña. Pienso que deberemos enfrentar algunos desafíos. Inicialmente estamos corriendo el riesgo de considerar la privatización de servicios públicos como una verdadera *panacea*, capaz de operar milagros. En segundo lugar, en el ansia por reformar el Estado y alcanzar el *ideal* de Estado mínimo, estamos descuidando el papel importante de un Estado suficientemente fuerte como para controlar la prestación privada de servicios públicos a la sociedad, en interés de ésta, o sea, en nombre del *interés colectivo primario*. Por último, de nada servirá todo esto si los usuarios –vale decir, la sociedad– no tienen la fuerza y organización suficientes para exigir la prestación de un *servicio adecuado*, tal como prevé la ley en abstracto.

**29.** El problema es financiero, y, por lo tanto, presupuestario sólo en forma secundaria. Como dice Ariño Ortiz: “*Por encima de los intereses -puramente pecuniarios- de las partes, se impone el interés general, que constituye el fin primario del contrato.*”



# **Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de Chile**

Año 1996

José Pablo Arellano M.\*

A continuación, y tal como se ha venido haciendo desde 1990, se entregan antecedentes complementarios a la Exposición de la Hacienda Pública presentada por el Ministro de Hacienda el 4 de Octubre pasado.

## **I. El rol macroeconómico de la política fiscal en el período 1990-1995**

Antes de examinar la política fiscal que contempla el presupuesto de 1996, es conveniente hacer una breve revisión del impacto macroeconómico que ha tenido la política fiscal en el período 1990-1995.

El cuadro 1 muestra el comportamiento de las principales variables macroeconómicas en el período. Éste está marcado por un continuo descenso de la inflación y por un alto crecimiento del PIB. En este proceso la política fiscal ha colaborado en forma decisiva a alcanzar los resultados conseguidos.

i) Tanto en 1990 como en 1994 la política fiscal se sumó a la política monetaria (alzas de tasas de interés) para lograr una

\* Antecedentes presentados por José Pablo Arellano M., Director Nacional de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de la República de Chile, a la Comisión Especial de Presupuestos, Octubre 1995.

desaceleración del gasto agregado y así obtener una rebaja de la inflación. En 1990 el gasto corriente de gobierno se redujo en 2,9% y en 1994 su crecimiento se desaceleró de 7% en 1993 a 3,3% en 1994.

ii) En varias ocasiones durante este período el crecimiento del PIB ha sido más alto que el que contemplaba el presupuesto e incluso más alto que lo que se estimaba sostenible en el largo plazo. De igual manera, el precio del cobre ha superado el presupuestado.

En esos casos los mayores ingresos tributarios *no* se han dedicado a financiar mayores gastos durante el respectivo período presupuestario. Esos mayores ingresos han elevado el ahorro público. El presupuesto ha ayudado en esta forma a moderar el crecimiento del gasto agregado.

iii) Como puede verse en el cuadro 2 los ingresos tributarios, que se elevaron como proporción del PIB<sup>1</sup> gracias a la reforma tributaria de 1990, han logrado compensar los menores ingresos provenientes del cobre que se registran en el período. Asimismo, han compensado la reducción en las imposiciones previsionales que sigue produciéndose como consecuencia de la reforma previsional de 1980. (El cobre representó 1,9% del PIB en 1989 y alcanzará a 1% en 1995. Por su parte las imposiciones previsionales se han reducido desde 1,7% a 1,4% del PIB en igual período.)

En esta forma los ingresos corrientes del gobierno se han elevado levemente hasta una cifra cercana al 22% del PIB, fortaleciendo la situación fiscal.

En términos generales, la política tributaria ha contribuido al desempeño macroeconómico, tanto porque ha asegurado un resultado fiscal positivo como porque ha estimulado el ahorro privado.

iv) El comportamiento de los ingresos, sumado al comportamiento del gasto corriente<sup>2</sup>, han elevado el ahorro de gobier-

<sup>1</sup> Los porcentajes del PIB se expresan sobre la base de la última revisión del Banco Central, por lo cual pueden diferir de cifras anteriores.

<sup>2</sup> El control del gasto corriente se ha visto facilitado por el menor peso del pago de intereses de la deuda pública. Los mismos alcanzaron un máximo



no a tasas superiores al 4,7% del PIB. Este mayor ahorro público ha permitido financiar íntegramente los gastos de capital del gobierno. El gobierno ha contribuido a elevar el ahorro nacional en forma decidida durante este período.

El autofinanciamiento de la inversión pública ha evitado que el gobierno compita con los inversionistas privados para el financiamiento de sus proyectos.

De hecho el sector público ha aportado con recursos netos para la inversión ya que su ahorro ha superado la inversión pública. Más aún, las cifras de ahorro de gobierno del cuadro 2 subestiman la contribución al ahorro que hace el gobierno. Ellas no incluyen el pago de bonos de reconocimiento (éstos se consideran parte del gasto corriente en circunstancias que se depositan en los fondos de pensiones y aparecen como ahorro privado)<sup>3</sup>, ni los depósitos en el fondo de estabilización de precios del cobre. Tampoco incluyen el ahorro de las empresas públicas. Sumando esas cifras en 1994 el ahorro público llega a 6,5% del PIB.

v) El gobierno ha reducido drásticamente el uso de financiamiento externo y de esta forma ha disminuido el ingreso de capitales externos, ayudando directamente a frenar la tendencia a la apreciación cambiaria. También lo ha hecho en forma indirecta, ya que a través de su ahorro ha favorecido una tasa de interés más baja de la que se habría registrado bajo otras circunstancias.

La deuda externa del gobierno central se ha reducido desde US\$ 5.642 millones en 1990 a US\$ 3.960 millones a diciembre de 1995.

vi) La inversión pública se ha elevado significativamente durante el período, contribuyendo a superar déficit de infraestructura que amenazaba con constituirse en una limitación al crecimiento del país. En 1995 la inversión en términos

---

de 2,2% del PIB. Ello se explica por las menores tasas de interés internacionales y por la reducción de la deuda pública.

<sup>3</sup> Debe considerarse además que el Estado está pagando las pensiones del sistema antiguo y no está recibiendo las cotizaciones previsionales, las cuales se depositan en los fondos de pensiones.

reales será más del doble que en 1990. Como proporción del PIB se elevó desde 2,7% en 1989 a 3,3% en 1995.

El gasto público en educación –que si bien se registra como gasto corriente, es una clara inversión en capital humano– creció en casi 60% entre 1989 y 1995, elevándose hasta prácticamente un 3% del PIB.

En síntesis, existen antecedentes claros que reflejan la contribución de la política presupuestaria a los objetivos macroeconómicos tanto de corto como de largo plazo durante el último sexenio.

## **II. Los costos de operación del aparato público**

Durante el período 1989-1995 el gasto de gobierno ha crecido en forma similar al PIB. El gasto total, descontadas las amortizaciones de deuda, pasó del 21,3% del PIB en 1989 al 21,4% en 1995<sup>4</sup>. En términos absolutos el gasto creció en 40% real durante este período (véase el cuadro 2).

Este crecimiento se ha hecho dentro de un marco de economía y austeridad en materia de los gastos de operación del aparato público. Sólo un tercio de los gastos corrientes de gobierno corresponden a gastos de operación (personal y bienes y servicios); el resto corresponde a transferencias al sector privado.

Si se examina el cuadro 3 se aprecia que los gastos de operación se han mantenido alrededor del 28% del gasto total. Si se excluye el sector salud se observa una disminución en el peso relativo de los gastos de operación. En el sector salud se produjo un decidido aumento en compra de bienes y servicios para paliar los déficit en medicamentos y personal, indispensables para un mejor funcionamiento del sector.

La parte principal del aumento de los gastos de operación de este período se concentra en personal. Se trata de un aumento de las remuneraciones promedio de los funcionarios públicos. En efecto, las dotaciones de personal han crecido a un ritmo muy inferior al gasto público elevando el gasto por funcionario y manteniendo el empleo público en un 2,6% de

<sup>4</sup> Si se descuentan los intereses el crecimiento es de 19,6% del PIB a 20,6%.

la ocupación nacional. Las remuneraciones han crecido más rápido que en el sector privado, reduciendo una brecha no sostenible entre ambos sectores.

En resumen, un análisis objetivo de lo ocurrido en este período demuestra que los gastos operacionales se han mantenido dentro de un marco de austeridad.

### **III. La prioridad social**

En el centro de la política económica del período 1990-1995 ha estado la búsqueda del crecimiento con equidad. El logro de los objetivos de estabilidad y crecimiento en el ámbito macroeconómico es la base del crecimiento del empleo y de las remuneraciones y de la reducción de la pobreza registrada en este período. De allí la importancia social de la contribución de la política fiscal a los objetivos de crecimiento y estabilidad.

Por otra parte, el presupuesto es un instrumento esencial para dirigir recursos hacia los sectores más necesitados. En este aspecto la política fiscal ha tenido el siguiente comportamiento:

i) El gasto social se ha elevado en casi 50% entre 1989 y 1995. Esto representa un crecimiento de más de US\$ 2.800 millones.

ii) Aparte de elevar en mayor proporción el gasto social que el resto de los gastos, ha existido un esfuerzo permanente por orientar esos recursos en mayor medida hacia las familias de menores ingresos. Se han adoptado numerosas iniciativas en ese sentido.

Algunos ejemplos:

*En materia de transferencias monetarias*

- Se elevaron las asignaciones familiares, creando dos tramos y eliminándola para los ingresos mayores a \$300 mil.

- Las pensiones se reajustaron en 10,6% por etapas. Se reajustaron en 10% las pensiones inferiores a \$ 100.000. Adicionalmente se reajustaron las pensiones mínimas de viudez y se elevarán las de los mayores de 70 años.

- Se creó un subsidio al consumo de agua potable en función de la necesidad de las familias, al mismo tiempo que se elevaron las tarifas para cubrir costos.

*En materia educacional y de capacitación*

- Se aumentaron las becas para los estudiantes más necesitados.
- Se ampliaron los programas asistenciales de desayunos y almuerzos escolares. Se crearon algunos programas nuevos (entrega de textos escolares, útiles, salud escolar, campamentos de verano). Todos estos programas se orientan a los estudiantes más pobres.
- Se iniciaron programas de mejoramiento de la calidad de la educación partiendo de las 900 escuelas más pobres.
- Se elevó la cobertura pre-escolar sobre la base de criterios de pobreza.
- Se han elevado las subvenciones educacionales dando preferencia a las escuelas más pobres (rurales, de adultos, de menor asistencia, de desempeño difícil, etc.)
- Se creó un programa de capacitación de jóvenes desempleados de escasos recursos.

*En materia habitacional*

- Se creó un nuevo sistema de viviendas “progresivas”.
- Se “focalizó” el subsidio habitacional.
- Se orientó la pavimentación hacia las familias de más bajos ingresos.

*En materia de salud*

- Se dio preferencia a la atención primaria de salud y al reforzamiento en los consultorios en barrios más pobres.
- En la medicina de libre elección se favoreció a los grupos de ingresos más bajos.

En síntesis, puede decirse que el gasto social ha crecido por dos motivos: el crecimiento vegetativo (número de pensiones, costos de personal, etc.) y por el mejoramiento de los programas (tanto por mejores beneficios como por mayor cobertura y nuevos programas). Prácticamente todos los recursos destinados al mejoramiento de los programas han ido hacia la po-

blación más pobre, lográndose de esta manera un gasto social más focalizado en los más pobres. En el presupuesto de 1995, un 63% del gasto social se dirige hacia los más pobres.

El principal esfuerzo, aunque no el único, de “focalización” de recursos hacia los más pobres ha sido a través del crecimiento de los recursos en programas sociales.

Se podría hacer un esfuerzo adicional de “focalización”. Esto requeriría lograr un mayor consenso en torno a esas reformas.

#### **IV. Condiciones macroeconómicas que se han tenido en vista en la elaboración del Proyecto de Presupuesto**

La consideración principal que, en las actuales circunstancias, determina el marco macroeconómico de la política fiscal es su consistencia con la meta de seguir reduciendo gradualmente la inflación. Para 1996 se ha establecido una meta en torno al 6,5% de inflación. Ello condiciona el crecimiento del gasto agregado y del gasto de gobierno a un nivel acorde con el crecimiento del producto potencial, de tal forma que su expansión no presione al alza en los precios. El nivel de gasto de gobierno se ha calculado considerando 6,5% de inflación, lo cual restringe al crecimiento real de éste si la inflación fuera levemente superior. De esta forma el límite nominal de gastos opera como un mecanismo estabilizador.

La reducción de la inflación prevista para 1996 y su consistencia con el crecimiento del PIB dependerá en forma importante del comportamiento de los costos durante los próximos meses.

Un papel determinante en tal sentido jugará la evolución de los salarios. En la medida en que éstos registren incrementos reales acordes con los aumentos de productividad, podrá lograrse la meta inflacionaria. Con este propósito es muy importante persistir en la política de reajustes de remuneraciones en base a la inflación futura. Ello deberá constituir un criterio muy importante en los reajustes de remuneraciones del sector público.

La situación de nuestra Balanza de Pagos muestra una situación extraordinariamente favorable. Esta situación es el

resultado tanto de un aumento de los precios de nuestras exportaciones, como de un fuerte crecimiento del volumen exportado.

Las proyecciones para 1996 indican que las buenas perspectivas de la economía mundial se mantendrán, lo cual debería traducirse nuevamente en una positiva situación de nuestra balanza de pagos.

## **V. Los ingresos corrientes**

El comportamiento de los ingresos tributarios estará determinado por el crecimiento de la economía y por los cambios en la legislación tributaria. En particular, la rebaja del impuesto a la renta de las personas que rige a contar de 1994, reduce la recaudación por ese concepto.

Asimismo, se reflejan el término de la sobretasa del 30% a los bienes raíces y el aumento del impuesto a la bencina y al tabaco.

Como puede verse en el cuadro 4, los ingresos tributarios incluidos en el presupuesto para 1996 representan un 17% del PIB, lo que constituye una relación similar a la registrada en 1994 y 1995. El nivel de tributación actual supera en cerca de 2% del PIB la recaudación observada entre 1988 y 1990.

El crecimiento de los ingresos tributarios en 1996 es de 6,2% real comparado con la última proyección disponible para 1995. Como puede apreciarse en el cuadro 4, este crecimiento es menor al del PIB debido a la menor recaudación del impuesto a la renta, la que es parcialmente compensada por los "otros" tributos. Los "otros" impuestos están influidos por la eliminación de la sobretasa del impuesto territorial ocasionada por los nuevos avalúos y por tabacos y gasolinas (véase el cuadro 4).

Los recursos fiscales provenientes de CODELCO se han estimado suponiendo un precio por libra de cobre de 98 centavos de dólar.

En 1996 el fisco obtendrá de Codelco US\$ 516 mill., equivalentes a 0,7% del PIB (véase el cuadro 5).

## **VI. El gasto corriente, el ahorro de gobierno y el impacto sobre la demanda agregada**

Como ya se señaló, el principal criterio que determina la expansión del gasto público en el presupuesto de 1996 es el comportamiento del gasto agregado. Naturalmente que el gasto agregado no sólo se ve afectado por el mayor gasto público sino especialmente por el gasto privado, el cual es más de tres veces superior al gasto público. A su vez el gasto privado está influido por el comportamiento de la política tributaria. Por lo tanto, desde el punto de vista macroeconómico el resultado es distinto si un mayor gasto de gobierno está financiado con mayores ingresos que reducen la expansión del gasto privado.

Es por esto que debe ponerse especial atención al ahorro de gobierno, y/o a la expansión del gasto, descontando aquella parte que tenga su propio financiamiento.

Como puede verse en el cuadro 6, el ahorro en el presupuesto de 1996 llega al 4,3% del PIB, el que se compara favorablemente con el 3,7% que contempló el presupuesto para 1995. El crecimiento del gasto corriente, si se descuentan los efectos de la ley N° 19.398 que elevó las pensiones y subvenciones e incrementó los impuestos al consumo privado, es de 5,7% (cuadro 5, columna 3 comparado con columna 1). Esta es la tasa de crecimiento pertinente para examinar el impacto del gasto público sobre el gasto agregado<sup>5</sup>. Si se incluyen tales gastos el crecimiento es prácticamente equivalente al crecimiento estimado para el PIB (columna 4 comparada con columna 2).

El gasto corriente está constituido por distintos componentes que tienen una significación diferente y que conviene analizar en forma separada. Sus principales componentes son: los gastos de funcionamiento de los servicios públicos (personal y compra de bienes y servicios), las prestaciones previsionales (pago de pensiones), los intereses de la deuda y las transferencias.

<sup>5</sup> Si se excluye el pago de intereses del gasto corriente, ya que éstos no son percibidos por agentes privados nacionales, el crecimiento es superior, llegando al 6,3%.

**Principales componentes del gasto corriente**  
% del gasto corriente

---

Personal	22
Bienes y Servicios	11
Prestaciones Previsionales	33
Subvenciones Educativas	9
Subsidios	6
Intereses de la deuda	6

i) El gasto en personal en 1996 aumenta como consecuencia de las mayores remuneraciones aprobadas por leyes durante 1995. La dotación de personal se eleva en 1,5%.

En sólo 31 de las 110 reparticiones públicas que fijan dotación en esta ley, la contratación de personal se eleva comparando con la ley de 1995. De los 1.892 cargos que se crean, 1.097 son del sector de salud y están destinados a atender los nuevos equipamientos y la construcción y ampliación de establecimientos de atención de salud realizados en los últimos años.

Otros 313 cargos son en servicios del Ministerio de Justicia para atender las nuevas cárceles y las nuevas prestaciones del Registro Civil y del Servicio Médico Legal. Otros 384 cargos son para los nuevos jardines que elevan la cobertura pre-escolar. Nótese que el 95% de la mayor dotación autorizada corresponde a estos tres ministerios.

En 18 servicios la dotación autorizada disminuye, y en más de 60 servicios restantes la dotación se mantiene constante a pesar de la mayor actividad que realizarán prácticamente todos esos servicios durante 1996 (ver anexo de personal 1996).

El aumento en gastos en personal estará determinado principalmente por los reajustes de remuneraciones que reciba la Administración Pública. A éste se le agregará el reajuste para el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden. En un contexto de fuerte crecimiento económico, las remuneraciones del sector público deben mantener un crecimiento real a objeto de evitar un excesivo traslado de funcionarios competentes a empleos privados.



ii) El gasto en bienes y servicios crece un 2,2%. También se concentra su crecimiento en el sector salud como resultado de las nuevas instalaciones y equipos y del aumento en los recursos que se entregan a los municipios para los consultorios de atención primaria.

En esta forma se mantiene un criterio de estricta austeridad en los gastos de funcionamiento del gobierno tanto en lo que dice relación con personal como en los bienes y servicios.

iii) Las prestaciones previsionales crecen en 4,4% real comparado con la Ley de presupuestos de 1995. Esto ocurre como consecuencia del crecimiento vegetativo en el número de pensionados, del aumento en el valor promedio de las pensiones y por el pago de los bonos de reconocimiento a los afiliados de las AFP.

A ello se agregan los reajustes especiales otorgados a las pensiones menores de \$110 mil, a las pensiones mínimas de viudez y a las pensiones mínimas para los mayores de 70 años.

iv) Los intereses y gastos financieros disminuyen en 1996 comparados con la ley de 1995. Esta menor carga financiera obedece a la política de reducción del endeudamiento y pre-pago de deudas llevada adelante en los últimos 3 años (véase una proyección del servicio de deuda 1995-2010 en el documento difundido por la Dirección de Presupuestos).

## VII. La inversión

La inversión real, inversión sectorial de asignación regional y las transferencias de capital pasan de representar un 2,3% del PIB en 1990, a un 3,5% en el presupuesto para 1996.

Entre los principales componentes de la inversión se pueden destacar:

Miles de mill. \$ 1996

MOP (ISAR + Inv. Real + Transf. Capit.)	366
Vivienda	265
FNDR	99
Salud	54

Como resultado del esfuerzo por elevar la inversión, el presupuesto de 1996 supera en un 13.6% el monto contemplado para 1995.

### **VIII. Prioridades y composición del gasto**

El presupuesto refleja en la asignación de recursos las prioridades del gobierno. Por una parte se ha priorizado el gasto social y dentro de éste la educación y los programas que favorecen preferentemente a los más pobres. En efecto, el gasto social crece en un 8% en términos reales en el proyecto de presupuesto de 1996 comparado con la ley de presupuestos de 1995. Todo el crecimiento del gasto social que no corresponde al crecimiento vegetativo –como el caso de las prestaciones previsionales– se orienta a programas dirigidos a la población más pobre.

El crecimiento del gasto social continúa con la tendencia establecida a partir de la reforma tributaria de 1990. En esta forma en 1996 el gasto social habrá crecido prácticamente en 60% real comparado con 1990.

El aumento más importante en estos años se ha producido en salud, donde el gasto crece en 80% real, seguido de educación, que crece en un 60%.

Cualquier comparación histórica con lo ocurrido en otros sexenios en nuestro país o en el extranjero revela que se trata de volúmenes de crecimiento extraordinariamente altos. Este resultado es aún más destacado si se considera que ocurre simultáneamente a un fortalecimiento de la situación fiscal y a una reducción de la inflación.

Aunque sea por medio de una breve enumeración conviene mencionar aquí las principales iniciativas nuevas que contiene el presupuesto de 1996 en el campo social y en el programa contra la pobreza.

#### *En educación*

- Se aumenta la subvención pagada por alumno para todos los colegios subvencionados. Este aumento es mayor en el sector rural y en los establecimientos más pobres que au-

mentan la jornada escolar. Es mayor también para las escuelas especiales y de adultos.

- La inversión en infraestructura escolar crece en 43%, permitiendo la construcción y reparación de colegios municipales. Esta inversión en 1996 duplicará la registrada en 1994.
- Se contemplan recursos para adquirir más de 7.000 computadoras destinados a escuelas básicas y liceos de enseñanza media.
- Se expande el programa para mejorar la enseñanza media que contempla becas para ayudar a los estudiantes, habilitación de bibliotecas, computadoras y material didáctico para los liceos.
- Se expanden los programas de prevención y atención dental y de salud que realiza JUNAEB para los niños de escuelas más pobres. Se eleva el número de becas, y los hogares para alumnos internos.
- Se aumenta la cobertura de atención pre-escolar a través de INTEGRAL y JUNJI.

#### *En vivienda*

- Los Ministerios de la Vivienda y de Interior contemplan recursos para financiar el equivalente a más de 114 mil soluciones. Crecen especialmente aquellos programas dirigidos a los más pobres: mejoramiento de barrios, viviendas progresivas y viviendas básicas y subsidio rural.
- Se elevan los recursos destinados a mejorar el entorno en que viven los más pobres: pavimentación, inversiones municipales financiadas con el programa de mejoramiento urbano, parques y equipamientos en poblaciones.

#### *En salud*

- Se mantiene un importante plan de inversiones de más de \$50 mil millones que está destinado a mejorar el equipamiento e instalaciones de los hospitales públicos y a construir allí donde hay déficit más marcados. Estas inversiones acarrearán un mayor costo de operación en personal, medicamentos, etc.
- Se aumentan los recursos dedicados a la atención primaria municipal y se disponen recursos para financiar nuevas prestaciones a través del sistema de libre elección de FONASA.

### *En seguridad social*

- Se destinan recursos para mejorar la atención del INP, así como para el mejoramiento de las pensiones que se producirá como consecuencia de las iniciativas planteadas por el Presidente de la República el 21 de mayo pasado.
- Para el sector rural los programas de electrificación, de telefonía, de agua potable y los subsidios a la vivienda, contemplan un total de \$ 27.000 millones. Aparte de esto se elevan los recursos para INDAP, para la inversión en riego y para el saneamiento de títulos.
- Se incrementa el apoyo a la pequeña y a la microempresa modificando los mecanismos para hacerlos más efectivos.
- Los programas de decisión regional crecen en un 18% llegando a un total de \$ 183 mil millones. Al FNDR y los ISAR se agregan nuevos mecanismos como son los convenios de programación y los proyectos de identificación local.

## **IX. Proyecciones de mediano plazo**

Para el trienio 1997-1999 pueden anticiparse las siguientes tendencias:

i) *Los ingresos tributarios*, deberían mantener un comportamiento similar al del PIB. En 1997 los impuestos a la renta empiezan a recuperarse como proporción del PIB aunque sin alcanzar todavía los niveles que registraron en 1994.

La recaudación de 1997 estará muy influida por la decisión que adopte el Presidente de la República respecto de la tasa del IVA. Esta puede mantenerse en 18% o bajar a 17% ó 16%. En 1998 la actual legislación establece que el IVA debe bajar a 17%.

Las estimaciones del cuadro 7 se han hecho sobre la base de que se mantiene la tasa actual de 18% en 1997. Bajo ese supuesto, la recaudación tributaria en moneda nacional alcanzaría a 17,1% del PIB en 1997, levemente superior a la de 1995-1996. En 1998 la recaudación disminuirá como proporción del PIB hasta un 16,7% a consecuencia de la baja en la tasa del IVA a 17%. La rebaja de 1% en la tasa del IVA representa más de US\$ 300 millones de menor recaudación e impactará fuertemente la situación fiscal en 1998.

ii) El comportamiento de los *ingresos fiscales por cobre*, estará determinado por el precio de éste y los costos de producción de CODELCO. En el cuadro 7 se supone un precio de 98 centavos para el período 1996-1999. En cuanto a los costos y niveles de producción de CODELCO, se supone que éstos evolucionan positivamente generando un mayor traspaso de excedentes al fisco. En particular en 1999 el aumento de producción de cobre debería constituir una importante fuente de mayores ingresos al fisco.

iii) El comportamiento de los *gastos corrientes* tiene un crecimiento ya definido que se origina principalmente en los pagos de pensiones y bonos de reconocimiento. El gasto en pensiones de responsabilidad pública neto de los ingresos por imposiciones crecerá a un ritmo cercano al 4% en el trienio 1997-1999. Dada su significación en el gasto corriente esto impone un piso mínimo de crecimiento del gasto corriente superior a 1,5% anual en el trienio.

El pago por concepto de intereses sobre la deuda actualmente vigente decrece en el trienio 1997-1999 en cerca de 30% si se mantiene el actual nivel de las tasas de interés internacional. Es probable que las tasas de interés suban, atenuando el efecto anterior.

En relación al resto de los gastos corrientes no existen, de acuerdo a la legislación vigente, aumentos de gastos legalmente comprometidos para el trienio 1997-1999. No obstante, es necesario señalar algunas necesidades de recursos que surgirán en los próximos años:

- En el sector salud, el crecimiento vegetativo más los costos de operación de las nuevas inversiones demandarán un mayor gasto en personal y en compra de bienes y servicios superior al 3% anual entre 1997-1999.

A lo anterior conviene agregar la presión sobre el gasto público y privado en salud que en forma creciente generará el cambio demográfico y de morbilidad que se está produciendo en el país. El envejecimiento de la población y la mayor prevalencia de enfermedades con mayor costo de tratamiento (cáncer, enfermedades car-

diovasculares, accidentes) elevan la demanda de recursos en el sector y exigen un claro mejoramiento en la eficiencia en el aprovechamiento de éstos.

- En el área de educación se ha iniciado un programa de mejoramiento de la calidad de la educación media. Este programa está proyectado a 5 años plazo con un crecimiento en los recursos utilizados en 1996 y 1997.

La prioridad otorgada por el gobierno a la educación se debería traducir en un crecimiento de los recursos entre 1997 y 1998 superior al crecimiento del PIB.

- Por todo lo anterior, el total del gasto corriente difícilmente podrá crecer a un ritmo anual inferior al 4% real en el período 1996-1999.

iv) En cuanto a *la inversión*, los gastos de arrastre de grandes proyectos que estarán en ejecución durante 1995 y 1996 se registran principalmente en las grandes obras de riego, y el Metro.

En puertos, la nueva Ley de EMPORCHI abrirá el campo a la inversión privada liberando recursos de inversión pública.

En obras viales y en aeropuertos existe un importante programa de concesiones en marcha que permitirá al Estado concentrarse en otras áreas de alta rentabilidad social.

El resto de los requerimientos de inversión pública está determinado por las necesidades de mantención y expansión de infraestructura, más que por arrastres de proyectos en ejecución.

Los déficit actuales de infraestructura, se agravarán con un crecimiento de la economía de 6% como el previsto para el período. Esto hace necesaria una mayor inversión privada y una mayor contribución de los usuarios de la infraestructura (peajes interurbano y urbano, aporte de los regantes, etc.). De lo contrario, la insuficiencia de infraestructura puede convertirse en una limitante al crecimiento del país. Un área especialmente crítica, dado el crecimiento del parque de vehículos, es el de la vialidad urbana. Resulta urgente el despacho de la ley de tarificación vial, que está siendo estudiada en este Congreso desde 1992.

En síntesis, las perspectivas de nuestras finanzas públicas son sólidas y en la medida que la economía siga creciendo en forma sostenida y el gasto público crezca moderadamente se podrá seguir obteniendo en forma simultánea una menor inflación y un aumento importante del gasto social.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO





**CUADRO 1**

	Crecimiento PIB	Inflación	Déficit cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Tasa de interés real colocación 90-365 días	Tipo de cambio real	Crecimiento remuneraciones reales
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1990	3.3	27.3	1.8	13.3	2.8	5.0
1991	7.3	18.7	-0.3	8.5	-8.8	2.7
1992	11.0	12.7	1.6	8.1	-9.3	3.9
1993	6.3	12.2	4.6	9.2	0.3	4.8
1994	4.2	8.9	1.4	9.3	-5.2	5.0*
1995p	7.0	8.0	-1.0	8.6**	-4.0**	4.4**

\* Corresponde a la variación Abril-Diciembre 1994/93

\*\* Corresponde al primer semestre

Fuente: Banco Central; Ministerio de Hacienda

**CUADRO 2. GOBIERNO GENERAL. Como porcentaje del P.I.B.**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Ley Ppto. con Reajuste
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	21.2	20.5	22.3	22.4	22.6	21.9	21.2
Ingresos Tributarios Netos	14.8	14.5	16.7	16.9	17.6	17.1	16.4
Ingresos Cobre Netos	1.9	1.5	1.1	1.2	0.6	0.9	0.8
Otros	4.5	4.5	4.4	4.3	4.3	4.0	4.0
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	17.7*	18.0*	18.6	17.5	17.7	17.2	17.5
<b>SUPERAVIT O (DEFICIT) CORRIENTE</b>	3.5	2.5	3.7	4.9	4.8	4.8	3.7
<b>INGRESOS DE CAPITAL **</b>	1.5*	1.2*	1.1	1.0	0.8	0.8	0.8
<b>GASTOS DE CAPITAL **</b>	3.6	2.9	3.2	3.7	3.7	3.9	3.8
Inversión Real y Transferencias Capital	2.7	2.3	2.5	2.8	3.1	3.3	3.3
Inversión Financiera **	0.9	0.6	0.6	0.8	0.6	0.6	0.5
<b>SUPERAVIT GLOBAL</b>	1.4	0.8	1.5	2.2	1.9	1.7	0.7
<b>GASTOS TOTALES SIN AMORTIZACIONES</b>	21.3	20.9	21.8	21.2	21.5	21.1	21.3
<b>GASTOS TOTALES SIN SERVICIO DEUDA</b>	19.6	19.0	19.6	19.8	20.2	20.1	20.5

\* Se ha eliminado el efecto de las operaciones por concepto de Anticipos de Desahucio a los Empleados Públicos para compra de acciones de empresas del Estado.

\*\* Se ha excluido la Compra y Venta de Activos Financieros de las Instituciones de Previsión Social, por lo cual estas cifras difieren levemente de las publicadas.

**CUADRO 3**  
**Gastos en Personal y Bienes y Servicios, Consumo y Producción y Dotación Efectiva de Personal**  
**Gobierno General**

	Gastos en Personal y en Bienes y Servicios Consumo y Producción		Gto. Total s/Serv. Deuda por Funcionario	Dotación Efectiva de Personal	Variación Anual de Dotación Personal*
	Como % del Gasto Total Sin Servicio de Deuda Total Gobierno	Excluido Salud	Mills. \$ 1995	Como % Población Nacional Ocupada	Como Porcentaje
1989	28.1	24.1	32.7	2.5	
1990	29.3	25.0	29.8	2.6	3.8
1991	29.4	24.7	31.0	2.7	3.0
1992	28.4	23.9	34.2	2.6	2.2
1993	28.5	23.6	36.2	2.5	1.1
1994	28.5	23.6	37.6	2.6	1.9
1995 Ley Ppto. c/Reaj.	27.9	22.5	40.1	2.6	1.7

\* Corresponde a la variación porcentual de la dotación de personal neta de regularizaciones.

**CUADRO 4**  
**Ingresos Tributarios**  
**Miles de millones de \$ de 1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Proyección	1996 P. Pto.
Renta Neto	486.9	829.2	917.2	977.7	1,018.1	1,077.1	1,114.2
I.V.A. Neto	1,325.6	1,562.4	1,840.9	2,006.9	2,116.1	2,239.6	2,391.5
Comercio Exterior	464.0	463.0	486.0	532.0	496.1	523.1	552.6
Otros	464.2	515.3	563.8	669.6	694.9	768.7	836.1
<b>TOTAL</b>	<b>2,740.8</b>	<b>3,369.8</b>	<b>3,807.9</b>	<b>4,186.2</b>	<b>4,325.1</b>	<b>4,608.5</b>	<b>4,894.4</b>

**Ingresos Tributarios**  
**% del P.I.B.**

	Promedio 1988-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Proyección	1996 P.Ppto
Renta Neto	2.8	2.6	4.1	4.1	4.1	4.0	4.0	3.9
I.V.A. Neto	7.1	7.0	7.8	8.2	8.4	8.4	8.3	8.3
Comercio Exterior	2.7	2.5	2.3	2.2	2.2	2.0	1.9	1.9
Otros	2.4	2.5	2.6	2.5	2.8	2.7	2.8	2.9
<b>TOTAL</b>	<b>15.1</b>	<b>14.5</b>	<b>16.7</b>	<b>16.9</b>	<b>17.6</b>	<b>17.1</b>	<b>17.1</b>	<b>17.0</b>

**CUADRO 5**  
**Ingresos Fiscales provenientes de CODELCO**  
**Millones de US\$**

	Promedio 1985-1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Proyección	1996 P.Ppto
De Disponibilidad Fiscal	278.6	526.6	468.3	389.4	516.6	288.0	464.6	618.8	516.3
Depósitos Devengados en el Fondo Compensación del Cobre	220.4	1,055.9	706.6	233.3	110.7	(87.1)	86.2	486.5	0.0
<b>% del P.I.B.</b>									
	Promedio 1985-1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Proyección	1996 P.Ppto
De Disponibilidad Fiscal	1.4	1.9	1.5	1.1	1.2	0.6	0.9	1.0	0.7
Depósitos Devengados en el Fondo Compensación del Cobre	0.9	3.7	2.3	0.7	0.3	-0.2	0.2	0.8	0.0
<b>Saldo del Fondo de Compensación del Cobre</b> <b>Millones de US\$</b>									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 al 30 sept.		
A Diciembre de cada año	25.7	554.6	644.3	778.9	749.8	694.8	1,146.7		

**CUADRO 6**  
**Gobierno General. En millones de \$**

	1995 Ley Ppto. con reajuste	1995 Ley Ppto. c/reaj. corregida por Ley N° 19,398	1996 Proyecto de Presupuesto sin Ley N° 19,398	1996 Proyecto de Presupuesto
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	5,352.161	5,372.611	6,223.015	6,290.653
Ingresos Tributarios Netos	4,141.653	4,162.102	4,826.755	4,894.393
Ingresos Cobre Netos	207.533	207.533	210.134	210.134
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	4,409.203	4,429.653	4,986.809	5,054.447
<b>SUPERAVIT O (DEFICIT) CORRIENTE</b>	942.958	942.958	1,236.206	1,236.206

**GOBIERNO GENERAL**  
**Como Porcentaje del P.I.B.**

	1995 Ley Ppto. con reajuste	1995 Ley Ppto. c/reaj. corregida por Ley N° 19,398	1996 Proyecto de Presupuesto sin Ley N° 19,398	1996 Proyecto de Presupuesto
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	21.2	21.3	21.7	21.9
Ingresos Tributarios Netos	16.4	16.5	16.8	17.0
Ingresos Cobre Netos	0.8	0.8	0.7	0.7
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	17.5	17.6	17.4	17.6
<b>SUPERAVIT O (DEFICIT) CORRIENTE</b>	3.7	3.7	4.3	4.3

**CUADRO 7**  
**Proyección Mediano Plazo**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Ejecución	Ejecución	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>							
Millones de \$ de 1996	4,184.664	4,325.921	4,610.478	4,894.393	5,198.572	5,377.498	5,721.487
% del P.I.B.	17.6	17.1	17.1	17.0	17.1	16.7	16.7
<b>SUPUESTOS</b>							
Crecimiento anual del P.I.B.	6.0	4.2	6.5	6.5	6.0	6.0	6.0
Tasa de I.V.A.	18	18	18	18	18	17	17
<b>INGRESOS FISCALES COBRE</b>							
Millones de US\$	288.0	464.6	618.8	516.3	471.2	461.6	676.8
% del P.I.B.	0.6	0.9	1.0	0.7	0.6	0.6	0.8
<b>SUPUESTOS</b>							
Precio del Cobre (ctvos. US\$/libra)	86.70	105	118	98	98	98	98





# Presupuesto por resultados

Malcolm Holmes\*

*No pregunte lo que el rendimiento (performance) puede hacer para el presupuesto, pero sí lo que el presupuesto puede hacer para el rendimiento.*

## INTRODUCCIÓN

Los resultados, primero, están orientados hacia el presupuesto, si bien es crucial una de las partes constituyentes de las condiciones externas con las que opera el sector público. Mas allá de esto, y representando los elementos clave de un sector público con un buen rendimiento, este documento establece como premisa lo siguiente:

1. Sistemas y procesos abiertos de gobierno, toma de decisiones, presupuestar y administración de personal, todos orientados hacia los resultados.

2. Mecanismos nuevos de coordinación.

3. Organizaciones que tienen.

- Claridad de propuestas.

- Claridad de tareas.

- La autoridad para ejecutar esas tareas y perseguir la propuesta o proyecto .

- La responsabilidad para el uso de esa autoridad.

El punto principal de este documento es el presupuesto y cómo sería un sistema y un proceso presupuestario orientado hacia los resultados.

\* Economista Asesor del Ministerio de Hacienda de Australia y Consultor del Banco Mundial.

El argumento es que la mayoría de los sistemas y procesos presupuestarios son parte de un ambiente incapaz cuando se llega al reordenamiento del sector público. Este documento elabora y sugiere en este punto un acercamiento en donde se observaría que el presupuesto se convierte en parte de un ambiente capaz.

Otro camino para exponer esto es que la orientación a los resultados es fundamentalmente una función de los incentivos -las reglas de juego- incorporadas en los procesos y sistemas del sector público y en el ambiente interno.

El documento explora la naturaleza de una estructura que sustenta e incita hacia una conducta que se orienta hacia los resultados. Esto propone que tomando en serio la forma en que están orientados los resultados, esta estructura sustentadora debe abarcar las siguientes dimensiones claves del presupuestar poniendo particular atención en el vínculo que existe entre los tres:

- a) Sana política fiscal.
- b) Fuente de distribución de acuerdo con las prioridades estratégicas.
- c) El uso eficiente y efectivo de las fuentes (implementando políticas y programas en el management efectivo).

Una orientación de resultados depende de todos estos elementos trabajando en forma conjunta y fortaleciéndose uno al otro. Muchas veces la realidad es lo opuesto, generalmente porque la existencia de esta vinculación ni está admitida.

Este punto también es importante porque el otro argumento clave de este documento es que la información del rendimiento trata fundamentalmente acerca de la ayuda para mejorar la eficiencia y la efectividad del uso de las fuentes, antes que de las mismas asignadas para prioridades estratégicas.

Este es el camino a seguir para el cual el gobierno está organizado, y adquiere importancia particularmente para la implementación de políticas y programas.

## ¿Por qué el interés en los resultados?

Es notable que muchos de los esfuerzos para mejorar el rendimiento del sector público han sido asociados a alguna forma de crisis económica generalmente reflejada en los déficit presupuestarios excesivos. Las reformas más completas han aspirado a absorber simultáneamente el macro-presupuesto y las micro-dimensiones del rendimiento del sector público.

Un fenómeno más reciente, evidente en algunos países de América Latina, es que, habiendo archivado la relativa macro-estabilidad, han abordado la modernización de la administración pública para atender y servir mejor a las necesidades de la sociedad.

Un resumen acerca del management público en Chile provee una perspectiva interesante sobre las debilidades percibidas en este aspecto.

*a) Objetivos ambiguos:* falta de precisión en los objetivos y metas, incluyendo una definición pobre de productos y clientes. Muchas veces la confusión de funciones políticas, ejecutivas y reguladoras incluidas en una acción o entidad conduce a ineficiencias y conflictos de importancia.

*b) Responsabilidad individual limitada:* falta de un verdadero sentido de responsabilidad desde las altas autoridades hasta los niveles inferiores.

*c) Falta de reciprocidad entre el centro y la periferia:* El sector público, al contrario del sector privado, es unilateral y parcial. No es obligatorio establecer una estructura de obligaciones entre aquellos que proveen y reciben un servicio, especialmente en el caso de subsidios otorgados o servicios sociales provistos a un público predeterminado.

*d) Falta de evaluación:* Políticas de gobierno y planes no son evaluados frente a sus objetivos iniciales; no hay una evaluación compulsiva periódica de las acciones de instituciones públicas; el desempeño administrativo de autoridades más elevadas no es evaluado o penalizado y los sistemas de valuación de personal son débiles.

Para la mayoría, éstos se refieren a la forma en que está estructurado y organizado el gobierno. De hecho, las pro-

puestas o los acercamientos para la reestructuración del centro del gobierno proveen evidencias de las prioridades de los gobiernos *especiales*, los cuales, en definitiva, están fuertemente influenciadas por si el país tiene un sistema de gobierno unitario o federal.

En el caso del Reino Unido (UK) y Nueva Zelanda (N.Z) la separación de política e implementación y el *enfoque definido* en el último, refleja un *interés* por la eficiencia en la *ejecución* de los servicios y la *responsabilidad*.

En el caso de Australia, la mayor reestructuración de gobierno en 1987 estuvo basada en unir los ministerios para reflejar las prioridades estratégicas del gobierno de ese momento.

El eslabón faltante en el diagnóstico chileno es la falta de reconocimiento de un rol crucial o importante de los incentivos incorporados en los sistemas y procesos de gobierno.

## **Sistemas de presupuesto y procedimientos**

Si los sistemas de presupuesto y los procedimientos son una contribución a una estructura sustentadora e incitativa, entonces ellas deben combinar una mezcla de organizaciones del sector público asignado, requerido y asistido y sus personas orientadas hacia los resultados. En este contexto los elementos de un sistema presupuestario efectivo son:

1. Visión estratégica
2. Disciplina
3. Legitimidad
4. Predictibilidad / Certeza
5. Flexibilidad
6. Políticas / Programas ajustados a ella: a) Evaluativos;  
b) Sistemas de rendimiento de cuentas
7. Transparencia
8. Responsabilidad

Algunos de estos elementos ya han sido mencionados y todos deben haber sido caracterizados en la discusión antes que haya finalizado este documento.

Todos estos elementos juntos constituyen un sistema de

presupuestación efectivo. Cuando la disciplina y la legitimidad no reciben una atención explícita, permítanme decirles algo sobre el particular.

¡Ellas no deben ser evitadas!: Porque están en el corazón de las consideraciones gubernamentales.

La razón por la cual el presupuesto es tan importante –y por ello muy relacionado con la disciplina y legitimidad–, es el hecho de que éste es el único mecanismo (institucional) entre las elecciones para disciplinar la toma de decisiones del gobierno.

Si no se hace esto, entonces no se está haciendo el trabajo correcto. A su vez, este rol disciplinario defiende la legitimidad de la toma de decisiones, asegurando que todos los funcionarios (depositarios del poder público) estén representados en el proceso de la toma de decisiones. (Como mínimo en la forma de todos los ministros relevantes.)

Los elementos de predicción y flexibilidad son de mucha importancia y defienden gran parte de la agenda de reformas propuestas más adelante.

Por supuesto que aquí hay una tensión potencial en la medida de cómo ellos se oponen en algún sentido.

El punto es que hay una necesidad de predicción en un sentido estratégico mientras que debería haber una flexibilidad operacional, y, por supuesto, la predicción debe incluir el flujo de fondos presupuestado para operaciones como se discute más adelante.

En la próxima sección hay una referencia a la necesidad de ser claro en lo que se debería “perder” y en lo que se debería “conservar”. Esto está muy cerca de la flexibilidad y la predicción; además, debe haber un aflojamiento de los medios (uso del recurso y política operacional) y una tensión o política firme de los fines (política estratégica y control de recurso asignado o seleccionado).

Muchas veces en el sector público pasa lo contrario.

## **El presupuesto como autoridad**

Un camino útil para comenzar el proceso de pensamiento sobre el presupuesto como autoridad es reconocer que en cual-

quier sistema de gobierno –no obstante ser descentralizado o que aspirare a serlo–, se necesita una fuerte capacidad en el centro para:

- Establecer las estrategias y las reglas de juego asociadas en ambos niveles, el macro y el micro.
- Asignar recursos que reflejen las prioridades estratégicas.
- Verificar, escuchar y estudiar.
- Intervenir en circunstancias excepcionales y
- Actuar siguiendo las reglas de juego.

A su vez, esto requiere atención en los siguientes principios:

- *La necesidad de claridad* en lo que debe perderse (generalmente operaciones) y lo que debe reservarse (generalmente la estrategia).
- *Decisiones*: deben ser tomadas al punto en el que toda la información relevante esté disponible.
- *Autoridad y responsabilidad*: deben ser equiparadas.
- *La predicción*: debe ser practicada asiduamente.
- *Las comunicaciones*: deben ser efectivas y
- *La información* debe ser libremente accesible.

Así nosotros volvemos a las tres dimensiones de presupuestar a las que se refiere la introducción con la perspectiva de proveer algunas recomendaciones más explícitas; es más, yo agregaría que todos los principios mencionados arriba necesitan ser traídos para ser remarcados.

En todo caso la práctica de la macro-política es sondeada desde la perspectiva de la política fiscal y muchas veces se le presta una atención inadecuada al impacto sobre las políticas del sector estratégico y al uso del recurso operacional de cambios en la política de gastos para encontrar las necesidades de estabilización. La realidad es que los sistemas de planeamiento y de presupuestos, que generalmente trabajan en forma separada, muchas veces lo hacen en contra de:

- Una política fiscal estable.
- Asignación de recursos de acuerdo con las prioridades estratégicas.
- Uso eficiente y efectivo del recurso a nivel organizacional.

Muchas veces las realidades de ajuste del presupuesto no están dichas lo suficientemente temprano en el ciclo de planeamiento para soportar la toma de decisión. La separación de planeamiento y presupuesto imparte un perjuicio expansivo al sistema de planeamiento. Esto tiende a ser exacerbado por los programas ambiciosos de desarrollo.

La consideración de separación del presupuesto recurrente, que generalmente es caracterizada como incremental (ser incremental es de hecho el camino o modo natural de las cosas, pero es “mala política” porque incluye deficiencias en la visión de la política existente), significa que los costos del personal y los costos asociados no están bien vinculados a la consideración de las políticas y programas a las que ellos se refieren.

Los esfuerzos por reunir resultados, gastos y recursos siempre más minuciosamente –los componentes claves del rendimiento– serán minados si ellos no están apoyados por sistemas asociados al planeamiento presupuestario. Unido a esta separación de presupuestar y planificar está lo inadecuado de la información de costos para políticas y programas.

Esta es un área apreciable que requiere toda nuestra atención.

Al nivel de política estratégica sectorial la poca información sobre costos hace imposible dar una atención adecuada para costear resultados de eficacia. Lo inadecuado de la información sobre costos se trasladará a la elecciones de políticas e instrumentos de política.

Cuando se llega por medio de un eficiente y efectivo uso de los recursos a un nivel organizacional aceptable, parece ser que en muchos países varios factores conspiran en contra del uso óptimo de los recursos.

Sumados a los indicios, tres factores significativos son:

1. El efecto de incertidumbre asociado con cortes de presupuesto aparentemente arbitrarios durante el año fiscal para acomodar las exigencias de estabilización fiscal.
2. La falta de flexibilidad en el uso de recursos vinculados a funcionarios y medidas de responsabilidad muy débiles.
3. La falta de información en resultados, gastos y recursos.

## **Algunas propuestas de reformas**

Insertar un sistema de planeamiento y presupuestación orientado totalmente a resultados requerirá un esfuerzo a largo plazo. El énfasis está en la reforma del sistema básico del presupuesto –el lado del recurso. Es aquí donde se requiere la máxima atención para que el presupuesto esté acorde con las condiciones externas permitidas.

Con el transcurso del tiempo estos cambios necesitarán ser integrados en el enfoque orientado a los resultados y el rendimiento a nivel organizacional. Lo extenso de esta integración es un tema importante y es discutido más adelante en el contexto de la discusión de la organización del sector público orientado a los resultados.

Algunas de las recomendaciones, más adelante, intentan comenzar el proceso de integración.

Debería enfatizarse que las propuestas intentan poner en su justo punto un conjunto de planes presupuestarios institucionales, los cuales revertirán las presiones desde arriba hacia el gasto de política fiscal, mientras que al mismo tiempo lograrán unos gastos eficientes y efectivos. Esto no solamente facilitará la acción de la política fiscal, sino que intensificará la capacidad de los gobiernos para lograr sus objetivos de desarrollo.

Las tres recomendaciones macro claves son:

1. Presentar una estructura de gastos a mediano plazo **(MTEF) (Medium-Term-Expenditure-Framework)**
2. Unificar el presupuesto.
3. Limitar y reservar las cuotas para programas y entidades en el presupuesto anual .

## **Estructura de gastos a mediano plazo (MTEF) (Medium-Term-Expenditure-Framework)**

Las peculiaridades clave de un MTEF son:

- a) Objetivos fiscales a mediano plazo .
- b) Estimaciones prematuras de los costos de las políticas corrientes de gobierno.



c) Alta correlación entre estimaciones prematuras y asignaciones finales presupuestarias.

Es esencial que esto no sea visto como un simple ejercicio de números. La razón fundamental para tal sistema es que fuerza una programación política para ser emprendida con la estructura de realidades presupuestarias.

Las transacciones a los niveles macro y micro en la programación del presupuesto anual, o, peor aún, hasta la fase de la ejecución del mismo, no son dejadas hasta el último minuto. (Como se dice más adelante, estarán de hecho solamente en la olla de presión del ámbito del presupuesto anual que confrontará totalmente con éstas, de tal forma que no es con expectativas no realistas que puede ser resuelto, sino con una perspectiva más a mediano plazo.)

Claramente, tal sistema se salvará solamente cuando todos los asuntos políticos que tengan implicaciones financieras sean forzados a entrar en esta estructura (no es el caso con los fondos destinados, por ejemplo).

### **Un presupuesto unificado**

Unificar el presupuesto involucra juntar todos los gastos en un único proceso presupuestario forzando a todos los gastos a competir con los recursos limitados disponibles. La característica de un presupuesto unificado es aquella que une las políticas, programas y todos sus costos (pero esto lo veremos más adelante).

Eliminar los perjuicios inherentes a un presupuesto dual, donde el control o laxitud relativa a la obtención de fondos variará inevitablemente entre dos presupuestos. Al mismo tiempo, las distorsiones en la mezcla de gastos será minimizada. Luego, la información de resultados y gastos es muchas veces sólo relevante para los que deciden cuándo están conectados a costos totales para unificar el presupuesto, así se fortalecerá solamente en la medida que sea desarrollada la información resultante.

En muchos países la unificación del presupuesto surgirá por el efecto de separar los Ministerios de Finanzas y Planeamiento.

Mientras pueda ser posible realizar esta separación, aún donde hay un presupuesto unificado, hay un poco de duda que la realidad tradicional (y/o los diferentes enfoques) de estos dos ministerios dificultarán mucho la unificación.

Un convenio organizacional más útil, que mantenga la atención apropiada hacia el apoyo al mecanismo institucional a las tres dimensiones presupuestarias, debe tener:

- 1) Ministerio con responsabilidad para orientar o advertir en macro política y
- 2) otro responsable para aconsejar los aspectos relativos a la visión micro de los gastos.

### **Límite y tope de las asignaciones disponibles**

La naturaleza de la transición desde las estimaciones prematuras al presupuesto anual es el test adoptado para cualquier MTEF. Debe haber un claro vínculo entre lo que está en las estimaciones prematuras o previas y lo que aparece en el presupuesto anual (y aún más importante lo que fluye a programas).

Esto no indica que el vínculo será uno a uno como es solamente en el presupuesto anual, donde los tomadores de decisiones confrontan las transacciones que necesitan ser hechas para tener certeza en los resultados importantes en las tres dimensiones presupuestarias discutidas a lo largo de este documento.

El hecho es que en muchos países los que deciden no confrontan con las transacciones, originando de esta manera uno de los mayores defectos en el ejercicio del poder del gobierno.

Las políticas fiscal y estratégica inevitablemente serán ajustadas por último en el contexto del presupuesto anual, incluyendo la consideración de nuevas propuestas políticas. Así, las asignaciones de recursos generalmente necesitarán ser ajustadas para reflejar estos cambios políticos.

El argumento aquí es el siguiente :

“Donde la política no cambia, entonces las asignaciones de recursos tampoco deberían cambiar excepto para reflejar ajustes técnicos acordados.”

El tope máximo del gasto agregado derivó de los objetivos fiscales y al ser modificado refleja las condiciones económicas corrientes.

La toma de decisiones en el contexto del presupuesto anual debería ser pensada como un proceso de tres fases:

I. El gobierno determina colectivamente (generalmente vía gabinete) cualquier cambio necesario en políticas claves estratégicas.

II. Siguiendo la consideración de los temas estratégicos políticos claves individuales, el gobierno determina colectivamente un límite de recursos para cada sector en el cual *los ministros individualmente* determinan la asignación de recursos a las políticas y programas prioritarios restantes.

Después de la revisión por el centro (por ejemplo, para asegurar que no hay gastos anuales escondidos) estas asignaciones son previstas en el presupuesto anual.

III. Una partida adicional es ubicada en los gastos administrativos de cada agencia (más adelante se sugiere que esto debería ser acompañado por una cuota proporcional para forzar ganancias y eficiencia).

Hay un número de elementos importantes, los cuales deben ser notados en relación a esta propuesta.

**Primero:** para que sea totalmente efectivo este convenio cubierto debe ser ubicado en un MTEF. Los excesos deben tener algún vínculo con las estimaciones previas y los ajustes en política, que cumple con esos excesos, deberían ubicarse en un contexto a mediano plazo.

**Segundo:** es que el exceso en los gastos administrativos no es sustituto para la revisión detallada de niveles de personal y para moverse hacia un convenio donde haya un enlace más ajustado entre los gastos administrativos y los rendimientos a premiar con estos recursos.

**Tercero:** El sistema presupuestario propuesto es muy consistente con uno de los elementos clave de una orientación a los resultados, es decir, la necesidad de empujar las decisiones hacia abajo, al nivel donde toda la información relevante es obtenible (esto se aplica igualmente para el propó-

sito de cualquier política de descentralización y a las actividades propias del gobierno central).

**Cuarto:** Cualquier cambio en política que requiera la consideración del gabinete debería adelantarse como una subcomisión formal en la estructura de la toma de decisión presupuestaria.

Finalmente y construyendo sobre el punto previo, para apoyar una orientación hacia los resultados todas esas premisas o recomendaciones deberían ser requeridas para indicar:

- Qué información de evaluación los soporta o sostiene,
- ¿Cuáles serán las medidas o sobre qué éxito, o de qué otra forma será juzgado el rendimiento?
- Por último, una ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN.

### **Sistemas de Management financieros**

Para muchos, la propuesta de los sistemas financieros de administración en el sector público sirve para asegurar que los recursos encomendados al gobierno por los ciudadanos son adquiridos y utilizados legalmente.

De allí, el interés de muchos de América Latina en sistemas integrados de administración financiera.

Los resultados de orientación propuestos en este documento tendrán una incidencia significativa para la forma que nosotros pensamos acerca de sistemas de administración financieros. Esto significa que el valor para el dinero –la vinculación entre insumos, productos y resultados– debe ocupar su lugar al lado de la legalidad y formar ambos una ética en el sector público, como un conductor de sistemas modernizadores de administración financiera.

Otra vez el test para los sistemas de administración financiera del gobierno es si encuentra las necesidades, no solamente de la toma de decisión a nivel macro, sino si provee la información requerida por las otras dos dimensiones de la presupuestación.

En otras palabras, debe ser posible generar información de costos en políticas y programas de gobierno en los resul-

tados y gastos asociados con aquellas políticas y programas.

De este modo, un asunto o negocio para la integridad –el cual debe ser un tema central en cualquier sector público– va más allá que una estrecha interpretación de legalidad o legitimidad.

### **Incentivos para gerentes (managers):**

Es fundamental para mejorar el rendimiento una estructura apropiada de incentivación. Mientras que la cuestión impacte en todas las cuestiones dirigidas, el enfoque específico de esta sección es en los incentivos para usar los recursos eficiente y efectivamente, y usar el poder disponible al servicio del sector público persiguiendo los objetivos de desarrollo del país: *la tercera dimensión de presupuestación*.

El enfoque particular cae aquí sobre el gobierno nacional, pero con los mismos principios aplicados en todos los niveles del gobierno y referidos al diseño de las políticas de descentralización.

En este contexto las dimensiones importantes son:

1. *En el ambiente externo al sector público*
  - SOCIEDAD CIVIL
  - SECTOR PRIVADO
2. *En el ambiente interno del sector público*

### **• El Congreso**

En su interacción con la administración, el Congreso no puede ni sostener ni debilitar el enfoque del rendimiento. El gobierno necesitará comprometerse en un diálogo con el Congreso sobre los beneficios del enfoque hacia los resultados y en las implicaciones para sus operaciones.

### **• El contralor general**

Si se da en la administración en América Latina el lugar importante a la ley, la función de auditoría contable es apta para tener su rol en el perfeccionamiento del rendimiento.

Un énfasis excesivo en la legalidad y su acatamiento alentarán una mentalidad de prevención del riesgo, algo que es el enemigo de una conducta orientada al rendimiento.

### • **El sistema de presupuesto**

Como se discutió anteriormente, habría una necesidad de reestructurar fundamentalmente el presupuesto si es para soportar totalmente una orientación de rendimiento. Pasos más inmediatos pueden ser tomados para incrementar los lazos entre presupuestación y rendimiento. Esto debería comenzar con una revisión del procedimiento de presupuestación, con una visión para minimizar las restricciones en el rendimiento de la entidad (y gobierno local).

### **Una consideración particular debería ser dada en las siguientes medidas:**

Proveyendo a los ministerios y entidades de una mayor flexibilidad en el presupuesto del año, con el uso de los recursos, particularmente entre gastos del personal administrativo (staff) y no administrativo (non staff).

Proveyendo a los ministerios y entidades con una flexibilidad limitada para reasignar recursos administrativos entre años.

Un énfasis mayor en la carga al consumidor acompañado por acuerdos formales por los cuales el ingreso recibido puede ser retenido y reintentar en un servicio perfeccionado.

Mecanismos para permitir a los ministerios y agencias retener una contribución de ganancias eficientes.

Requerimiento a ministerios y entidades para incluir información de rendimiento en sus subcomisiones de presupuesto y para identificar el vínculo entre programas y sus costos completos.

Entidad administrativa central de entrenamiento para usar información de rendimiento en su trabajo de análisis presupuestario.

Asegurando que la modernización del sistema de contabilidad y presupuestación abarque el desarrollo de información de costos por medio de políticas, programas y gastos.

El enfoque en la eficiencia debería ser reforzado en la primera instancia requiriendo entidades que rindan un “dividendo eficiente” anual en sus costos administrativos (de entre 1 al 2 %). A través del tiempo, cuando un vínculo más explícito esté desarrollado entre gastos e ingresos será posible hacer un acercamiento más concreto para ganancias eficientes.

### **El sistema de Administración de personal**

Se necesita prestar atención para desarrollar un sistema de administración de personal que esté *más orientado al rendimiento*.

Hay una necesidad de evitar el riesgo de que el sistema sea excesivamente centralizado y, en consecuencia, contra-productivo. Es importante, como con los recursos financieros, dar la máxima flexibilidad a ministerios y entidades en el área de administración de personal.

El centro debería concentrarse en establecer un mínimo de procedimientos y standards de amplio servicio, asistiendo a la formación de la capacidad del servicio. En este último contexto, se sugiere que los fondos para la formación y capacitación sean provistos por los consumidores y no por los abastecedores.

### **Acciones específicas que deberán ser consideradas, incluyen :**

- Requerir que los sistemas de evaluación de personal rindan ajustadamente, evitando una caída (top-down), centralmente impuesta por el sistema de rendimiento pago.
- Como señalo más adelante, el incremento de la flexibilidad debe ser acompañado por medio de requerimientos contables intensificados. Mientras sean proyectados e implementados más acuerdos formales de contabilidad, es esencial que haya mayor transparencia en el sistema.
- A este final llega un sistema de informes externos que necesita ser puesto en orden. Casi es necesario decir que los enfoques de resultados tienen el potencial de jugar un rol cen-

tral en la contabilidad de defensa (o de apoyo intensificado y mayor transparencia).

### **A nivel organizacional**

El argumento central de esta sección es que el rendimiento de las organizaciones, y los individuos que la constituyen es significativo cuando es una función de los incentivos en el ámbito más amplio con los cuales ellos operan.

Aun en relación a la capacidad institucional que es influenciada considerablemente por tales incentivos, esto es claramente crucial para una organización con buen rendimiento

Lo que se requiere es que las organizaciones tengan:

- *Una clara propuesta* (p.ej. que los ciudadanos tengan posibilitado el acceso a viviendas o a una urbanización posible).
- *Claridad de tareas* (p.ej. para edificar 5.000 viviendas y para ofrecer un servicio de calidad para los ocupantes, y los ocupantes potenciales, de estas unidades).
- *La autoridad para rendir la tarea* (ver arriba discusión de flexibilidades, pero será necesario mirar un ordenamiento completo de restricciones en la flexibilidad de los administradores, pero no justamente aquellos que pertenecen a las áreas financieras o de personal. En particular, se recomienda mirar todas las restricciones a los administradores que puedan afectar su capacidad para responder a las necesidades del servicio, teniendo que hacer para ello una revisión estrecha con una visión tal que permita remover a todas aquéllas que no sean absolutamente necesarias).
- *Mecanismos en proporción a la contabilidad* (las recomendaciones antes mencionadas, contribuirán a la formación de este régimen contable y mientras tanto será importante que una orientación de resultados no sea vista como un principio primario de la contabilidad sino que tenga un rol central al definir el contenido de cualquier régimen contable. De hecho, esto es un argumento clave dado que la introducción de una orientación de resultados habilitaría un enfoque temprano a condición de que la autoridad apropiada esté explícita a los comienzos de un sistema de contabilidad).



- Además de identificar los basamentos para una organización con un buen rendimiento, estas características proveen una base importantísima para testear si una organización debería existir con otra forma, o en su forma actual.

## **A nivel individual**

El éxito del esfuerzo de cambiar la orientación hacia un mayor rendimiento en el sector público, dependerá especialmente de la gente en las organizaciones del sector público. Si los nuevos convenios son puestos en su lugar, entonces es esencial que ellos estén reflejados en las prácticas de trabajo de la organización día a día.

## **Una estrategia para la implementación**

Cualquier estrategia involucrará reconocimiento y tomar las oportunidades para moverse hacia una orientación de resultado más grande en presupuestación. La clave es identificar las palancas de cambio y explotarlas al máximo. Habiendo dicho eso, se argumentó que hay tres elementos de una estrategia de reformas:

1) *Reforma del sistema de presupuestación* y procedimientos en las líneas propuestas anteriormente.

2) *Focalizar el desarrollo en la información* de rendimiento y éxito apoyando la información de costos, a nivel organizacional (pero reconociendo que los resultados están íntimamente conectados con cuestiones estratégico-políticas, las cuales requieren un importante mecanismo de coordinación para dirigir el penetrante vínculo cruzado organizacional e incluirlo en los resultados que se van logrando)

3) *Usando cualquiera de las palancas* puede ser posible efectuar cambios. Teniendo el potencial para hacer un vínculo temprano entre (1) y (2) se puede vincular la cláusula de presupuestación incrementada (y otras) flexibilidades y progresar con los sistemas de desarrollo para medir el rendimiento.

El acercamiento incluirá mover (1) y (2) a lo largo de sen-

deros paralelos, juntarlos como lo apropiado pero no sentir alguna presión para integrarlos totalmente (hay mucho para estudiar de la experiencia con la presupuestación por programas, pero la razón por la cual ha fallado muchas veces es porque ha sido introducido en un medio incapaz y sus patrocinadores han querido una integración completa e inmediata del sistema de presupuestos y los sistemas de medición de rendimiento). Uno de los vínculos entre los dos que más requieren atención es el sistema de administración financiero.

# La Economía Política de los Déficit de Presupuesto

Alberto Alesina y Roberto Perotti \*

## Prólogo

En los últimos veinte años, no todos los países de la **OCDE** (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) han acumulado grandes deudas en el gobierno. En algunos países, la deuda en razón del porcentaje del PNB ha alcanzado niveles típicamente asociados más con las guerras que con los tiempos de paz.

¿Qué es lo que explica estas grandes diferencias a través de los países dentro de un grupo de economías relativamente homogéneas?

¿Por qué estos desequilibrios fiscales aparecen más bien en los últimos años y no antes?

Las explicaciones puramente económicas de los déficit presupuestarios, tal como el modelo de “impuesto nivelado”, no pueden contestar completamente estas dos preguntas, particularmente la primera. Las diferencias económicas entre las economías de la **OCDE** son absolutamente insuficientes para explicar las diferencias extremadamente grandes (en razón de deudas /PNB).

\* El presente artículo, originalmente publicado en inglés por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional en el año 1994, ha sido traducido y editado por la Revista Internacional de Presupuestos Públicos gracias a la autorización concedida por el señor Vito Tanzi a través del Departamento de Relaciones Exteriores del mencionado organismo.

Para ello, este documento revée la literatura en políticas económicas determinantes para el presupuesto gubernamental. Discute cuestiones que poseen rasgos llamativos sobre el uso de seis diferentes propuestas:

- 1) modelos basados en hacedores de política oportunistas y votantes inocentes con una “ilusión fiscal”;
- 2) modelos de redistribuciones intergeneracionales;
- 3) modelos que enfatizan el incentivo estratégico del gobierno actual para “unir” su política fiscal dejando un alto déficit;
- 4) modelos en los cuales los déficit resultan de conflictos políticos de grupos sociales o miembros de partidos políticos de la misma coalición gubernamental;
- 5) modelos de intereses geográficamente dispersos y de “la partida del presupuesto que se usa para patronazgo político”; y
- 6) modelos que enfatizan las instituciones y procedimientos del presupuesto, o determinantes de resultados fiscales.

Aunque cada una de estas diferentes propuestas tiene algo para contribuir, el documento demuestra que los modelos de tipo (4) y (6) probablemente contribuyen más que otros.

Los autores concluyen con una discusión de reformas institucionales que pueden aumentar la “responsabilidad fiscal”. En particular, ellos enfocan los procedimientos para la aprobación de presupuesto, las leyes de equilibrio presupuestario, la vinculación entre el tesoro y el banco central, y los diferentes tipos de sistemas electorales.

## **I. Introducción**

Varias economías de la **OCDE**, pero no todas, han acumulado grandes deudas gubernamentales en los últimos veinte años. ¿Por qué pasó eso? ¿Por qué ciertos países, pero no otros, han experimentado grandes déficit presupuestarios a lo largo de algunos años? ¿Qué es lo que explica estas diferencias grandes a través de los países ?

Las figuras 1 y 2 realzan la dimensión de este problema.

La figura 1 muestra la deuda en razón del PNB en siete países donde esta medida se incrementó fuertemente en los últimos veinte años. En tres de estos países (Bélgica, Irlanda e Italia), esta proporción está más allá del 100%. La fig. 2, en cambio, muestra la deuda en proporción al PNB en siete países donde la medida aparece relativamente estable, comparado con otros países de la figura 1. Los EEUU están incluidos en la fig. 2, pero aun en este país el incremento en la deuda en proporción al PNB en los años '80 ha causado más interés. La fig. 3 marca la deuda en proporción del PNB de los Estados Unidos: la tendencia descendente que comenzó a fines de la 2da. Guerra Mundial, se revirtió en la última década.

La diferencia entre la deuda en proporción al PNB entre este grupo de países en los años '90 es muy grande: desde más del 100% en Bélgica e Italia, a menos del 30% en Australia y Alemania, aun dejando afuera a Japón.

Es difícil explicar estas diferencias grandes a través de los países usando solamente los argumentos económicos: todos estos países tienen democracias avanzadas industriales, todos son miembros de la **OCDE**, todos tienen un ingreso per cápita de niveles muy altos.

Nosotros creemos, en cambio, que los factores político-institucionales son cruciales para entender los déficit presupuestarios en particular, y la política fiscal en general. Mientras que las economías de los países pertenecientes al grupo de la **OCDE** son relativamente similares, sus instituciones (como las leyes electorales, estructuras de los partidos, leyes presupuestarias, leyes del banco central, grado de descentralización, estabilidad política y polarización social, etc.) son bastante diferentes.

El propósito de este documento es discutir cómo la literatura de economía política puede contestar las dos preguntas cruciales como se expresan aquí:

- (i) ¿Por qué observamos grandes y persistentes déficit en tiempos de paz y por qué ahora?
- (ii) ¿Por qué observamos grandes deudas en ciertos países y no en otros?

Cualquier explicación que pueda contestar la primera, pe-

ro no la segunda pregunta, no es enteramente convincente. Por ejemplo, cualquier teoría que explique que las democracias *siempre* están en déficit fiscal es incompleta si no explica por qué *ciertas* democracias, pero no otras, han experimentado desequilibrios fiscales.

La literatura sobre economía de política fiscal es muy grande y se originó en el siglo XIX con la “escuela italiana” en relación a finanzas públicas. Nosotros no procuramos cubrir sistemáticamente toda esta literatura; en cambio seguimos enfocando las dos preguntas de interés arriba y enfatizamos las investigaciones recientes por dos razones.

Primero, contribuciones recientes son generalmente menos conocidas.

Segundo, en los últimos cinco o seis años la literatura sobre economía política ha mostrado un ímpetu renovado: la “nueva economía política” es, de hecho, uno de los campos más activos en economía.

Nosotros comenzamos nuestra discusión con una revisión de la teoría del presupuesto gubernamental del “impuesto nivelado” (BARRO (1979) y LUCAS y STOCKKEY (1983)). Este acercamiento sirve como hito del cual parten los modelos político-económicos: de hecho, la mayoría de los más recientes son explicaciones “positivas” de desviaciones observadas del impuesto nivelado.

Además, los proponentes de esta teoría (por ejemplo: BARRO (1985 - 1986 - y 1987) ) no la consideran solamente “normativa”, sino también “positiva”, siendo una descripción de la actual política fiscal.

Procederemos entonces con una discusión de modelos político económicos, los cuales hemos organizado en seis grupos:

1. modelos basados en hacedores de política oportunistas y electores inocentes con una “ilusión fiscal “
2. modelos de redistribuciones intergeneracionales;
3. modelos de deuda como una variable estratégica, vinculando el actual gobierno con el siguiente;
4. modelos de conflictos distribucionales junto a grupos sociales y/o partidos políticos en gobiernos de coalición;
5. modelos de intereses geográficamente dispersos; y

6. modelos enfatizando los efectos de instituciones presupuestarias.

Nuestra revisión será crítica y opinable: nosotros no creemos que todos estos modelos tienen el mismo poder explicativo, y lo queremos aclarar. Después de esta revisión discutimos brevemente las implicancias políticas de esta investigación, para las reformas institucionales.

## II. Política óptima de presupuesto

La teoría del presupuesto de gobierno considera al "impuesto nivelado" en una economía cerrada sin capital en la cual un agente representativo consume, trabaja y ahorra. El gobierno es "planificador social benevolente", quien maximiza la utilidad del agente representativo.

Ambos, el agente representativo y el gobierno tienen el horizonte al mismo tiempo, el cual, por simpleza, es infinito. La teoría resume desde los aspectos intergeneracionales y los términos limitados de las funciones para los gobiernos.

El gobierno necesita financiar una cierta cantidad de gastos en cada uno de los períodos en concepto de impuestos sobre entradas laborales, los cuales están distorsionados a partir del momento que afectan el apoyo laboral.

La función de utilidad representativa del agente depende de la consumición y desocupación privada; pero no de la cantidad del bien público, que nosotros podemos definir por simplicidad como "gastos de defensa".<sup>1</sup> El resultado crucial (BARRO (1979)) y LUCAS y STOKEY (1983) es que el planificador social debe mantener la tasa de impuesto constante. El nivel de los impuestos está determinado por la restricción intertemporal presupuestaria, lo cual implica que el presente valor de gastos (el cual está dado de manera exógena) tiene que ser igual al valor presente de impuestos. Para ello, los déficit del presupuesto y los excedentes son utilizados como un amortiguador; los deficit ocurren cuando el gasto es temporariamente alto y los excedentes cuando está bajo.

Estos resultados siguen directamente a la depresión de la

función utilitaria individual. Supóngase que el gasto del gobierno tiene que ser “alto” hoy y “bajo” mañana. Una política de presupuesto equilibrada implica altos porcentajes de impuestos hoy y bajos porcentajes de impuestos mañana. La política de impuesto nivelado, en cambio, prescribe porcentajes constantes de impuestos, un déficit hoy y un superávit mañana, el cual (en términos de valores presentes) compensa el déficit de hoy. La segunda política domina, porque el impuesto adicional distorsiona hoy más de lo que compensa (en términos utilitarios) a los beneficios de las tasas impositivas más bajas de mañana, debido a las utilidades marginales decrecientes.

Este simple principio tiene implicancias a largo alcance para la política fiscal, lo cual es realizado por algunos ejemplos.

Ejemplo 1: Suponga que el gasto del gobierno es constante, a lo largo del horizonte de planeamiento. La política óptima prescribe un presupuesto equilibrado cada período.

Ejemplo 2: Supóngase que desde el período cero al período  $t$  el gasto del gobierno es constante, y se espera que sea constante para siempre. En el período  $t$ , una “guerra” inesperada ocurre y la “guerra”, se sabe, durará hasta el período  $(t+n)$ . La política óptima implica un presupuesto equilibrado hasta el período  $t$ , un impuesto “pequeño” permanente incrementa a  $t$ , un déficit entre  $t$  y  $(t+n)$ , y un superávit después.<sup>2</sup>

La Figura 4A ilustra las implicancias de esta política.

Ejemplo 3: Supóngase que para el tiempo  $t$  el gasto del gobierno se incrementa para siempre. La política óptima implica un presupuesto equilibrado en cada período con un incremento permanente en impuestos al tiempo  $t$ .

Ejemplo 4: Supóngase que al tiempo  $t$  el gasto del gobierno inesperadamente se incrementa temporariamente, entonces en  $(t+n)$  cae permanentemente más abajo del nivel original, de tal forma que en términos presentes de valores tenemos una reducción de la cantidad total del gasto. (Eso es, la reducción permanente después de  $(t+n)$  más de lo que compensa el incremento temporario). La política óptima implica una reducción de impuestos al tiempo  $t$ , un déficit entre  $t$  y  $(t+n)$ , y un superávit después  $(t+n)$ . La Figura 4B lo ilustra.

El principio de impuesto nivelado es bastante claro: déficit de presupuesto y superávit son usados óptimamente para



minimizar los efectos distorsionadores de la tributación, dando una cierta orientación para el gasto.

Una importante extensión de este modelo concierne a las fluctuaciones cíclicas de ingresos impositivos debido al ciclo comercial. Por esencialmente las mismas razones discutidas anteriormente, el principio del impuesto nivelado implica que los porcentajes impositivos deberían ser constantes por encima del ciclo comercial; para ello, uno debería observar los déficit durante las recesiones compensadas por superávit en expansiones.

Para ello, el caso del ejemplo 1 extendido a un modelo con fluctuaciones cíclicas de resultados, implica una regla de equilibrio del presupuesto:

El presupuesto debería ser equilibrado por encima del ciclo comercial, pero no cada año fiscal. En este modelo, no hay un rol para una política de estabilización keynesiana, desde que el resultado no es determinado por la demanda. En un modelo con políticas de estabilización, las fluctuaciones cíclicas del presupuesto deberían ser aún más pronunciadas.

En resumen, la clave de la línea de fuerza es que los déficit del presupuesto deberían ser observados durante "guerras" y recesiones.

Como una teoría normativa, el modelo del impuesto nivelado es extremadamente valioso. Cualquier modelo positivo de política fiscal tiene que tomar el modelo de impuesto nivelado como un hito. Como una teoría "positiva" de déficit de presupuesto, este modelo es insuficiente para contestar nuestras dos preguntas.

BARRO (1985, 1986, y 1987) ha testeado el modelo de impuesto nivelado en 200 años de referencias norteamericana y británica. Las Figuras 3 y 5 muestran que el ejercicio de BARRO es, hasta un punto, bastante exitoso.

Ambas, las experiencias norteamericana y británica son, hablando ampliamente, consistentes con los principios básicos del impuesto nivelado: la deuda al porcentaje PNB se incrementa durante las guerras, decrece en tiempos de paz, y fluctúa con el ciclo comercial.

Sin embargo, se pueden identificar períodos en los cuales la política fiscal aparece inconsistente con esta teoría. Por ejemplo, el gran incremento en la deuda en porcentaje PNB

en 1980 en los EEUU es, por último, a primera vista, inconsistente con el modelo del impuesto nivelado.

Para estar seguros, la teoría del impuesto nivelado<sup>3</sup> podría explicar aún esta década (BARRO(1991)). Supóngase que a principios de 1980 se comenzó a conocer que, con un incremento temporario en gastos militares, la “guerra fría” podría haber sido ganada y, en los gastos militares de 1990, podría ser cortada debajo del nivel inicial en 1980. Esto es esencialmente el ejemplo 4 citado anteriormente: la política óptima en este caso es cortar los impuestos e incrementar el gasto militar en 1980 y correr déficit en 1980 y superávit en 1990.

Esta explicación no es enteramente convincente porque recae demasiado en los asuntos específicos sobre las expectativas tenidas en cuenta en 1980. En algún sentido, cualquier política fiscal puede ser racionalizada desde una perspectiva de impuesto nivelado, si las expectativas son una variable “libre”. Si uno toma este argumento al extremo, se torna imposible rechazar empíricamente el modelo de impuesto nivelado.

Más general, este modelo no provee totalmente respuestas convincentes a nuestras dos preguntas sobre economías de la **OCDE**.

Primero, ¿por qué ahora? El modelo de impuesto nivelado puede ciertamente explicar por qué la deuda en porcentaje PNB comienza a incrementarse como un resultado de la recesión de 1973 - 74.

También se puede argüir que los hacedores de política subestimaron la necesidad para un ajuste fiscal, desde que los porcentajes de crecimiento en la década que siguió (1974 - 84) fueron generalmente más bajos que en la década previa. Sin embargo, es duro imaginar que estos cálculos errados solos pueden explicar la deuda súbitamente elevada (observado en porcentaje PNB), por ejemplo, en Bélgica, Irlanda e Italia.

Segundo, la teoría del impuesto nivelado tiene muy poco que decir para responder la segunda pregunta:

¿Por qué en ciertos países la deuda es incrementada en porcentaje de PNB, pero no en otros?

Ciertamente, distintos países deben haber sido golpeados diferentemente por diversos shock y sus expectativas de gasto futuro debían haber sido distintas, pero con shock y predecibilidad de ingresos y salidas, nosotros encontramos bas-

tante difícil de explicar la variante en los datos expuestos por las figuras 1 y 2.

Para ello, ahora nos dirigimos hacia investigaciones político institucionales.

### **III. Ilusión fiscal**

La escuela de “selección pública” que prosperó con el trabajo de BUCHANAN, TULLOK y asociados, ha hecho de la discusión de déficit excesivos y una falta de disciplina fiscal en las democracias modernas, uno de sus temas centrales.<sup>4</sup>

Va más allá de la oportunidad (y el espacio restringe) del presente documento el proveer un estudio analítico detallado de esta literatura; en cambio, nosotros enfatizamos dos ideas cruciales que ponen como soporte mucho del trabajo de esta escuela.

- (i) “ilusión fiscal”
- (ii) políticas asimétricas de estabilización

En pocas palabras, la idea de la ilusión fiscal es que los votantes no entienden la restricción intertemporal de presupuesto de gobierno. Cuando se ofrece un programa de gastos financiado por el déficit, ellos sobreestiman los beneficios de gastos corrientes y subestiman la futura carga impositiva.

Los políticos oportunistas que quieren ser reelegidos aprovechan esta confusión aumentando los gastos más que los impuestos para complacer a los votantes “fiscalmente ilusionados”. Una de las discusiones más enérgicas del concepto de “ilusión fiscal” y su rol crucial para el acercamiento a la “selección pública” está en BUCHANAN y WAGNER (1977).<sup>5</sup>

De acuerdo a esta escuela, el keynesianismo también ha contribuido a déficit excesivos y al abandono de la regla responsable del equilibrio del presupuesto.

Las políticas keynesianas de estabilización se tornan asimétricas: los políticos siempre están dispuestos a correr déficit durante las recesiones, pero nunca dispuestos a co-

rrer superávit cuando las recesiones terminan. Los votantes “fiscalmente ilusionados” no castigan este comportamiento.<sup>6</sup>

Estas explicaciones de déficit presupuestarios no son totalmente convincentes por diversas razones teóricas y empíricas. Primero, ellas dependen crucialmente de la noción de “ilusión fiscal”; sin ella nosotros no tenemos una teoría de déficit persistentes.

El problema es que esta noción anda bien más allá de la idea razonable de que es de muy difícil entendimiento para el electorado por la complejidad del presupuesto gubernamental.

Hay una diferencia crucial entre “errores” e “ilusiones”. Si los votantes efectúan errores sin correlación, ellos promedialmente no sobrestiman o subestiman los costos y los beneficios de los impuestos y gastos. Una “ilusión” implica una propensión sistemática a estos errores. Si bien es incontrovertible que los votantes cometen errores y están informados en forma imperfecta, no es totalmente obvio, porque los mismos estarían inclinados hacia una cierta dirección, que es la subestimación de la carga impositiva relativa a los beneficios de gastar.

Segundo, esta teoría no contesta adecuadamente la pregunta “¿por qué ahora?”. El problema del déficit en los países de la fig.1 apareció a comienzos de 1970, y en los EEUU a comienzos de 1980; BUCHANAN y SACHS (1989a y 1989b) arguyen esto hasta tal punto, que la experiencia de post-guerra no revela las desviaciones significantes desde una política de “impuesto nivelado”.

Así, ¿por qué la “ilusión fiscal” crea problemas entrando en 1970 pero no antes?<sup>7</sup>

Tercero, ¿cómo explicamos nosotros las diferencias a través del país? ¿Están los votantes más “ilusionados” en ciertos países que en otros?

BUCHANAN y WAGNER (1977) aconsejan que las diferentes estructuras importantes y las instituciones fiscales deben conducir a más o menos una ilusión fiscal.

Por ejemplo, ellos argumentan que una estructura más complicada envía señales ruidosas a los pagadores de impuestos concernientes al verdadero nivel de la carga impositiva.<sup>8</sup> Sin embargo, nosotros no tenemos conciencia de los estudios comparativos de las estructuras impositivas del **OCDE**,

los cuales establecen un vínculo entre la medida de la deuda pública y la cantidad de la ilusión fiscal creadas por instituciones diferentes.

Además, un documento empírico reciente de POLTZMAN (1991) lanza algunas dudas sobre el argumento de que el votante norteamericano retribuye a los administradores que son grandes gastadores. Un argumento, en cierto modo relacionado con el acercamiento a la “ilusión fiscal”, es antepuesto en el modelo del “ciclo político comercial” por NORDHAUS (1975). La idea es que en el año de elecciones, los políticos persiguen políticas expansivas. Los votantes retribuyen a los políticos sin entender (ni estudiando del pasado) que las políticas preelectorales de expansión deben ser “pagadas” por las recesiones post-lectorales. Aunque el modelo de NORDHAUS está desarrollado en términos de una transacción de inflación-desocupación, puede ser aplicado fácilmente a déficit presupuestarios.

La literatura sobre “ciclos políticos comerciales” es grande y merecería un tratamiento por separado.<sup>9</sup>

El punto que nos concierne es que los modelos políticos de ciclos comerciales no están bien conformados para explicar tendencias a largo plazo en la deuda en porcentaje PNB mientras que pueden explicar fluctuaciones de gastos e impuestos alrededor de las elecciones.

Por ejemplo, ALESINA, COHEN y ROUBINI (1992 y 1993) encuentran ciclos electorales en el presupuesto en un modelo de las democracias de la **OCDE**. No obstante, su magnitud es pequeña y no puede explicar el ejemplo de la deudas en porcentaje PNB mostrado en FIG. 1.

#### **IV. Redistribuciones intergeneracionales**

La naturaleza intertemporal de las decisiones fiscales crea vínculos a través de las generaciones. A pesar de ello, si cada generación cuida lo suficiente su descendencia, el horizonte limitado es inmaterial. En particular el resultado de la “equivalencia ricardiana” (BARRO 1974) implica que habiendo da-

do bastante altruismo intergeneracional, la elección de cómo financiar un nivel dado de gastos es irrelevante.<sup>10</sup>

En particular, la distribución de cargas impositivas a través de la generación no es influenciada por el tamaño de la deuda: los cambios en deuda pública son compensados por los cambios en legaciones o donaciones privadas.

En modelos que no están sustentados por la “equivalencia ricardiana”, la deuda pública, en cambio, debe generar redistribuciones intergeneracionales; si la generación hoy está viva deja la carga de la deuda a futuras generaciones. Hay una diferencia crítica entre la generación actual y la futura generación (incluyendo a los chicos que actualmente viven): solamente la actual elige.

Así, en principio, una generación egoísta puede votar por políticas que transportan la carga fiscal al futuro.

Un límite obvio a este comportamiento, está dado por el altruismo intergeneracional: padres que deben cuidar a sus hijos.

CUKIERMAN y MELTZER (1989) proponen un modelo político interesante de redistribuciones.

Su idea crucial puede ser resumida brevemente como se expresa a continuación. Supóngase que en la generación actual nosotros tenemos padres “ricos” y padres “pobres”: los primeros son individuos, que planifican dejar las legaciones positivas a su descendencia y para quienes la “equivalencia ricardiana” sostiene: ellos son indiferentes a la política de endeudamiento desde el momento que pueden compensar cualquier cambio en impuestos y déficit actuales con ajustes en sus legaciones.<sup>11</sup> Los “pobres” son individuos a quienes les gustaría dejar sus legaciones negativas.

Sin embargo, como esto último no está permitido (no se les puede pedir prestado a su descendencia), a los pobres les gustaría correr sus déficit gubernamentales: como resultado, ellos indirectamente lo piden prestado de sus generaciones futuras. Por ello, un grupo de agentes (los “ricos”) es indiferente a cualquier política de deuda, el otro grupo (los “pobres”) favorecen la deuda pública. Para ellos, la selección social es parecida a conducir la deuda. Aunque CUKIERMAN y MELTZER (1989) enfatizan una selección social alcanzada por la regla de la mayoría, aun un planificador social benevolente seleccionaría una deuda emitida.<sup>12</sup>

La idea de que la deuda pública redistribuye en favor de la actual generación de votantes, mientras que los votantes futuros no tienen “voz” es, en principio, bastante poderosa. Sin embargo, una inspección más cerrada de esto revela que no es suficiente para proveer una respuesta completa a nuestras dos preguntas.

Primero, ¿por qué ahora? ¿Por qué estas redistribuciones intergeneracionales a través del presupuesto del gobierno se han incrementado tan fuertemente en los últimos veinte años y no antes?<sup>13</sup>

Segundo, ¿por qué en ciertos países y no en otros? ¿El altruismo intergeneracional es más fuerte en ciertos países que en otros?

Tercero, altas deudas públicas han sido muchas veces acumuladas y fuertemente reducidas junto a toda la vida de una generación (ALESINA (1988)).

Cuarto, ¿por qué las generaciones futuras (por ejemplo, los chicos de hoy) deberían honrar a las obligaciones de la deuda pública más que la omisión?

Este punto es particularmente relevante para CUKIERMAN y MELTZER (1989), desde el momento que asumen que las donaciones negativas privadas no son exigibles, mientras que la “donación negativa” pública (p/ej. la deuda pública) es exigible, esto es, la deuda pública no puede ser omitida.

TABELLINI (1991) contesta esta última crítica arguyendo que las redistribuciones **inter**generacionales interaccionan con las redistribuciones **intra**generacionales. Una selección de redistribuciones omitidas desde los sostenedores de la deuda hasta los pagadores de impuestos, es decir, desde los “viejos” a los “jóvenes” y desde los “ricos” (quienes sostienen la deuda) a los “pobres”, quienes no lo hacen. A un pagador de impuestos “rico” le puede disgustar la omisión, aunque él no sostenga ninguna deuda, porque carece del bienestar de su padre “viejo” y “rico”. De este modo, la coalición “antiomisión” incluye algunos de los sostenedores jóvenes sin deuda a causa del altruismo intergeneracional. TABELLINI (1991) muestra que, bajo ciertas condiciones, el equilibrio político implica una deuda emisora, la cual después es honrada.

La interesante contribución de este documento es su énfasis en la distribución intrageneracional. Más adelante argu-

mentaremos, particularmente en el capítulo VI, que las respuestas a nuestras dos preguntas tienen que ver más con los conflictos **intra**generacionales por encima de la distribución más que con los conflictos **inter**generacionales. Sin embargo, aun este documento no puede contestar las dos preguntas cruciales: ¿por qué ahora? Y ¿por qué solamente en ciertos países?

## **V. La deuda como un compromiso: El rol estratégico de la deuda**

La existencia de la deuda vincula políticas pasadas con políticas futuras. El hacedor de la política actual puede afectar el “estado de la palabra” inherente a sus sucesores a través de sus selecciones fiscales, las cuales determinan el tamaño de la deuda.

ALESINA y TABELLINI (1990) argumentan que un gobierno puede tomar ventaja de esta posibilidad estratégica y muestran que el juego político entre los gobiernos en el poder en diferentes puntos al mismo tiempo, puede conducir a una acumulación de la deuda gubernamental más allá de lo que está prescripto por el modelo de “impuesto nivelado”.

La ilustración más simple de esta idea es la siguiente: considérese un sistema de dos partidos donde ambos tienen diferentes preferencias acerca de la composición del gasto público. Para su concreción, a un partido le gusta “defensa” y al otro le gusta “bienestar social”. Los dos partidos son ideológicos, es decir, representan los intereses de diferentes distritos electorales; y quieren apoyarse en el poder para implementar las políticas decididas.<sup>14</sup>

Supóngase que el partido que le gusta “defensa” está en el poder hoy, y el resultado de las próximas elecciones es incierto, a causa de los shock de las preferencias del electorado: una fracción del electorado oscila entre el partido de “defensa” y el de “bienestar social”.

El partido de la “defensa”, en el poder hoy, gasta en defensa y emite deuda de tal forma que si el partido de “bienestar



social” estuviera en el poder mañana, tendría que atender la deuda y tendría que ser capaz de gastar mucho en bienestar. Confiando los ingresos del futuro impuesto al servicio de la deuda, el gobierno actual puede reducir el gasto de futuros gobiernos. En otras palabras, si al gobierno actual no le gustan las selecciones de gastos de su oponente, puede incrementar la utilidad de sus distintos distritos electorales por la deuda emitida.

Esta interacción estratégica conduce a los déficit, aunque es un planificador social quien maximiza el promedio de las utilidades de los dos grupos y elegiría equilibrar el presupuesto en cada periodo.

La cantidad de préstamos de los gobiernos de la actualidad es más grande:

- (i) cuanto más grande sea el desacuerdo entre los dos partidos, más polarizadas son sus preferencias en la composición del gasto gubernamental; y
- (ii) más disgusto causará que el gobierno de hoy sea designado nuevamente mañana. Por ello, la polarización de las posiciones de los partidos y la fragilidad del gobierno explican la acumulación de la deuda.

PERSSON y SVENSSON (1989) proveen un modelo relacionado en el cual los dos partidos no están en desacuerdo acerca de la composición del gasto del gobierno, pero sí de su nivel; ellos consideran un “gastador grande” y un “gastador pequeño”. Una diferencia importante entre los dos modelos es que mientras ALESINA y TABELLINI (1990) predicen que cada partido emitirá la deuda, PERSSON y SVENSSON (1989) no: solamente lo hace el “gastador bajo”. La intuición es que bajando impuestos y emitiendo deuda, el gastador bajo restringe futuros gastos. Por otro lado, creando superávit el gastador alto incita a futuros gastos.<sup>15</sup> El modelo de PERSSON y SVENSSON (1989) es simétrico: un partido crea los déficit, el otro los superávit.

TABELLINI y ALESINA (1990) desarrollan una vinculación más precisa entre los déficit y la polarización de preferencias *individuales*, más que preferencias partidarias. Ellos consideran un modelo donde las decisiones son tomadas por la

regla de la mayoría, y cualquier propuesta puede ser hecha y votada sobre comparaciones de un modo a la par (pairwise). Bajo estas condiciones, el “teorema del votante medio” explica que la política adoptada es la más preferida por los votantes medios.<sup>16</sup>

Son inciertas las preferencias sobre la composición de gastos de las mayorías acerca de las futuras mayorías, el actual votante medio prefiere emitir deuda a inclinar la futura composición de gastos en su favor. TABELLINI y ALESINA (1990) muestran que la cantidad de la deuda emitida está incrementándose en las preferencias dispersas de los votantes: las predilectas por el electorado son las más concentradas cerca del extremo, la mayor es la deuda.

Esta clase de modelos sufre del mismo problema que nosotros puntualizamos en modelos de redistribuciones intergeneracionales: la deuda pública no compromete a los futuros gobiernos si esta última puede omitirse. ALESINA y TABELLINI (1989) ubican este problema en un modelo de una economía abierta donde los costos de omisión están modelados (muy bruscamente) como una pérdida de rendimiento. Los costos de omisión implican una restricción en la habilidad del gobierno actual a la deuda emitida: a lo sumo, puede emitir una cantidad de deuda, la cual hace que el próximo gobierno sea indiferente entre la omisión y el servicio de la misma.

Este principio es bastante general y no debería depender de las hipótesis específicas concernientes a los costos de la omisión.

En todos los modelos descriptos hasta aquí en esta sección, el rol estratégico de las deudas consiste en crear “hechos” para futuros gobiernos, pero el nivel de la deuda no influye en el resultado electoral. AGHION y BOLTON (1990), MILESI-FERRETTI (1993), y MILESI-FERRETTI y SPOLAO-RE (1994) argumentan que los gobiernos incumbentes pueden usar estratégicamente la deuda pública para influir en el resultado electoral, influenciando las predilecciones del electorado.

Por ejemplo, supóngase que del partido de izquierda se espera que sea más propenso a la omisión, dado que la clase superior sostiene la fracción más grande de la deuda pública.

AGHION y BOLTON (1990) muestran que el ala derecha de los gobiernos seleccionaría emitir la deuda para hacer sostenedora de la misma a una fracción más grande de la población.

Como resultado, la izquierda, que favorece la omisión, pierde el apoyo. MILESI-FERRETTI (1993) muestran que la composición de la deuda entre la nominal y la indexada puede ser usada estratégicamente a lo largo de las mismas filas, si el ala izquierda del partido es más inflacionaria que el ala de la derecha.

MILESI-FERRETTI y SPOLAORE (1993 y 1994) investigan en este contexto el problema general de “ineficiencias estratégicas”, es decir, cuando está en el interés de una incumbencia racional para crear ineficiencias expresamente y haciendo así se incrementa la probabilidad de reelección.

¿Cómo enfrentan estos modelos estratégicos los hechos? Déjenos comenzar con la pregunta ¿por qué ahora? Como hemos visto, ALESINA y TABELLINI (1989 y 1990) y TABELLINI y ALESINA (1990) argumentan que la polarización política y los cambios frecuentes de gobierno deberían ser asociados con deudas más grandes.<sup>17</sup> Los años 1970 y 1980 han atestiguado mucho más cambios frecuentes de gobiernos de izquierda a derecha y viceversa que las dos décadas previas. En el período 1960 a 1972 (hasta el primer shock de petróleo), en las economías de la **OCDE** se observa un cambio de gobierno “significativo” en promedio una vez cada 10.5 años; desde 1973 a 1987 aproximadamente cada 6.5 años.<sup>18</sup> De este modo, los períodos de gobierno post-1972 han sido menos seguras en sus nuevos nombramientos que en las décadas previas.

Las economías de la **OCDE** también se han transformado en mucho menos estables en el período posterior a 1973: la inestabilidad política y económica están aptas para ser ambas interconectadas y alimentadas una sobre otra. (ALESINA, OZLER, ROUBINI, y SWAGEL (1992), y ALESINA Y PEROTTI (1993)).

¿Por qué las deudas públicas se acumulan en ciertos países y no en otros?.

La teoría implica que los países con deudas altas deberían tener partidos políticos más polarizados y un electorado más

polarizado con fuertes grupos de “extrema”. ALESINA (1989) construye un índice muy grosero de estabilidad política para los países de la **OCDE** para 1970 y para 1980 basado en varias características político-institucionales.<sup>19</sup> El índice está incrementado en estabilidad, y el valor promedio para los países en figura 1 es 3.3; el valor promedio para los países en la figura 2 es -0.1.

La diferencia es grande desde el valor más alto del índice: para los países incluidos en las dos figuras es 6 y el más bajo es -3.<sup>20</sup>

Los modelos revisados en esta sección también tienen que ser utilizados para explicar varios episodios específicos de acumulación de la deuda. Por ejemplo, ALESINA y TABELLINI (1990) interpretan los déficit de REAGAN *como una maniobra para restringir futuros gastos de bienestar social de administraciones democráticas.*<sup>21</sup>

Es bastante cierto que el presupuesto del presidente Clinton debería ser más generoso en los gastos domésticos, si él tuvo que enfrentar una cuenta de un interés más bajo. PERSSON y SVENSSON (1989) han argumentado que su modelo explica los déficit de REAGAN y la experiencia sueca del gobierno conservador de 1976 - 1982. El modelo de AGHION Y BOLTON (1990) también puede explicar episodios de déficit bajo gobiernos conservadores.

En resumen, la clase de modelos revisados en esta sección sugiere un vínculo entre la naturaleza de la competición del partido, polarización de preferencias, e incertidumbre electoral. Estas son variables, las cuales pueden ser medidas y que varían a lo largo de los países y los períodos de tiempo. Para ello, estos modelos son verificables y, en principio, pueden proveer respuestas a las preguntas de “¿por qué ahora?” y “¿por qué en ciertos países?”.

Sin embargo, el trabajo empírico basado en estos modelos tiene, de este modo, que ser esbozado, y a lo sumo es sugestivo más que concluyente. No obstante, tales fragmentos de evidencia sugieren que estos modelos deben, en realidad, ir en la dirección correcta.

## **VI. Conflictos distribucionales y guerras de atrincheramiento**

Los modelos discutidos en la sección previa enfatizan una interacción estratégica entre los partidos políticos a cargo en diferentes intervalos de tiempo. En esta sección revemos modelos en los cuales los déficit son el resultado de conflictos estratégicos entre partidos políticos o grupos sociales que tienen una influencia *al mismo tiempo en las decisiones políticas*.

Por ejemplo, mientras que antes enfocamos el conflicto y la polarización ideológica entre los partidos los cuales alternan en gobiernos de un solo partido, aquí nosotros estamos afectados a la polarización de los miembros de los partidos de la misma coalición de gobierno.

ALESINA y DRAZEN (1991) proponen el siguiente modelo: una guerra de atrincheramiento de ajustes fiscales dilatados, en los cuales diferentes grupos políticos pelean acerca de la distribución de la carga fiscal. El modelo asume que un permanente shock perturba el presupuesto gubernamental, de forma tal que, en las necesidades impositivas existentes, aparece un déficit y la deuda comienza a acumularse. Un planificador social reaccionaría inmediatamente frente a este shock y elevaría los ingresos impositivos para mantener un presupuesto equilibrado.<sup>22</sup> El punto del modelo es que el forcejeo o la pelea distribucional entre los grupos sociales dilata la adopción de la política eficiente del presupuesto equilibrado.

Más específicamente, cuando el déficit aparece, es financiado parcialmente por la acumulación externa de la deuda,<sup>23</sup> y parcialmente por alguna forma de tutela distorsionada, por ejemplo el señoraje. Una estabilización es definida como un cambio de política que estabiliza la deuda en porcentaje PNB y sustituye la tasación pre-estabilización con una forma "regular" menos distorsionada.

Supóngase que los dos grupos tienen que decidir cómo compartir la carga fiscal de la estabilización.<sup>24</sup>

Cuanto más esperen más altos serán los costos, por dos razones: las distorsiones fiscales pre-estabilización persisten a través del tiempo; la deuda se acumula, de tal forma que se

necesitarán impuestos más altos para servirla después de la estabilización. Un acuerdo inmediato de cómo distribuir la carga fiscal después de la estabilización, hace que ambos grupos mejoren con respecto al mismo acuerdo alcanzado con dilación. Sin embargo, las dilaciones racionales ocurren bajo dos condiciones:

(1) la estabilización propuesta es “ineludible”, es decir, un grupo tiene que soportar una distribución desproporcionada de la carga fiscal; y

(2) los dos grupos no están informados acerca de la “fuerza” del otro; es decir que cada grupo no sabe qué costoso es para el otro posponer la estabilización.<sup>25</sup>

Estos costos pueden ser interpretados en dos caminos no recíprocamente exclusivos: uno enfatiza los costos económicos de las distorsiones pre-estabilización, el otro enfatiza los costos políticos para prevenir al otro grupo de imponer un plan fiscal indeseable. Los costos políticos incluyen un costo de lobbying, o costos de acción política directa.

El “perdedor” es el grupo que deberá pagar una contribución más grande de la estabilización fiscal; el “ganador” es el otro. Generalmente, ambos grupos no aceptarán ser “perdedores” inmediatamente: Ellos esperan que el otro grupo lo admita primero. El tiempo óptimo de concesión está determinado para igualar el costo marginal de esperar con el beneficio de la espera. El costo marginal es el costo de utilidad de vivir otro instante en la economía inestable y distorsionada.

El beneficio marginal está dado por la probabilidad condicional de que el otro grupo concederá en el próximo instante multiplicado por la diferencia en la utilidad entre ser el “ganador” y el “perdedor”, que es, entre pagar la contribución más baja o la más alta de la carga fiscal.

Lo más desigual es la distribución de los costos de estabilización, lo último es el tiempo esperado de la estabilización. La intuición es clara: lo más desigual es la carga de la estabilización, cuánto más altos son los beneficios de “retenerlos”. Además, cuanto más bajos son los costos de vivir una economía inestable, se deduce que lo último es la estabilización.

Este resultado tiene dos interpretaciones:

- primero, sugiere que el mecanismo económico –tal como las cláusulas de indexación– reducen el costo de la inestabilidad macroeconómica y tienden a posponer ajustes;
- segundo, el mecanismo político, el cual hace más fácil y menos costoso ejercitar un poder de veto y “bloquear” planes propuestos de estabilización, dilata la estabilización.

DRAZEN y GRILLI (1993) extienden este modelo mostrando que una crisis económica puede anticipar la estabilización forzando una “solución” a la guerra de desgaste. La idea es que, debido a la crisis, un incremento en los costos de pre-estabilización para continuar la guerra de agotamiento lo hace tan gravoso, que un grupo concede. Es así como una emergencia económica puede, al final, ser socialmente beneficiosa: por una parte causa una crisis económica con sus costos; por la otra, acorta la dilación en la adopción de la estabilización necesaria.<sup>26</sup>

SPOLAORE (1993) aplica los modelos de la guerra de atrincheramiento a los gobiernos de coalición. Él considera que son los shock fiscales los que crean los déficit presupuestarios. Dados estos shock, un planificador social seguiría la política óptima, la cual está modelada como una función de costos de ajuste y la persistencia del shock. SPOLAORE (1993) toma esta política óptima como un hito y muestra que una coalición gubernamental dilata el ajuste, mientras que un solo partido del gobierno reacciona “demasiado”, en relación a lo que un planificador social haría. Este resultado aparece porque los diferentes partidos representan el interés de diferentes distritos electorales y a cada uno de ellos le gustaría ser exceptuado de impuestos. Un gobierno de coalición dilata el ajuste fiscal hasta que el juego del “poder del veto” entre los miembros de la coalición es resuelto;<sup>27</sup> como resultado, un gobierno de coalición no realiza ajustes cuali y cuantitativamente tantas veces como un planificador social lo haría. Al contrario, el gobierno de un solo partido “sobre-reaccionaría” con el shock fiscal, desde que subestima los costos sociales del ajuste.

De hecho su distrito electoral puede ser “protegido”: así no soporta cualquier costo.

SPOLAORE (1993) también muestra que las ineficiencias en las reacciones políticas en un gobierno de coalición se incrementan cuando aumenta el número de miembros de la misma.

Resumiendo, esta cantidad de investigaciones relata la acumulación de deuda pública en las “fragmentaciones” de gobiernos y el grado de cohesión política. Menos cohesión implica más dificultades en ejecutar un acuerdo sobre una distribución equitativa de los costos de los ajustes fiscales y, por ello, mayores dilaciones para detener el crecimiento de la deuda.

Además, las instituciones políticas y las leyes electorales que conducen a la formación de gobiernos de coalición deberían estar asociadas con déficit más altos que los gobiernos de un sólo partido.

¿Cómo contestan estos modelos nuestras dos preguntas?

Primero, la pregunta del: ¿Por qué ahora?

Los modelos de guerra de atrincheramiento explican por qué los países dilatan los ajustes de shock, y, por ello, pueden explicar la dilación de los ajustes fiscales. Sin embargo, estos modelos no explican la causa del shock original, el cual perturbó el equilibrio fiscal.

ROUBINI y SACHS (1989a y 1989b) muestran que hasta el primer shock del petróleo, en las economías de la **OCDE**, se habían seguido políticas fiscales indistinguibles empíricamente del modelo del “impuesto nivelado”. Después del shock del petróleo, ciertos países dejaron explotar su deuda de gobierno por la dilación del ajuste. VON HAGEN (1992) también nota que la variabilidad del rendimiento fiscal se incrementó (referida a la década previa) después del primer shock petrolero. De esta manera, estos resultados sugieren que las diferentes instituciones tienen que explicar diferentes respuestas a un shock común, más que el shock mismo.

¿Por qué ciertos países y no otros? Los gobiernos de una coalición frágil han pospuesto típicamente los ajustes fiscales y han acumulado la deuda. ROUBINI y SACHS (1989a y 1989b) construyen un indicador político, el cual asume tanto incrementar valores como aumentar la fragmentación del gobierno.



Ellos muestran que, después de controlar todas las determinantes económicas de déficit presupuestarios (sugeridos por el modelo de "impuesto nivelado"), su variable política es altamente significativa; cuanto más alto es el número de partidos en una coalición de gobierno, más alta es la deuda pública.

GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI (1991) también muestran que los déficit presupuestarios están correlacionados con la durabilidad del gobierno: cuanto más viven los gobiernos, déficit más chicos tienen. Esta investigación es consistente con la primera, es decir, típicamente los gobiernos de coalición tienen vidas más cortas que los gobiernos de un solo partido.

La naturaleza de los sistemas de partidos y de estructura gubernamental depende del sistema electoral.

Por ejemplo, los sistemas proporcionales, típicamente con representaciones electorales, crean sistemas multipartidarios y gobiernos de coalición; contrariamente a los sistemas mayoritarios conducidos por gobiernos de un solo partido, como fue mostrado en la Fig.6.

Además, la durabilidad del gobierno es más baja en sistemas representativos caracterizados por gobiernos de coalición (Figura 7).

Por lo tanto, se puede sugerir una vinculación entre el tipo de sistema electoral y el nivel de la deuda.

Esta observación ciertamente prueba los casos de Bélgica, Irlanda e Italia, los tres países con la deuda más grande en porcentaje del PNB en la **OCDE** (Fig.8).

La versión norteamericana del gobierno de coalición es la situación relativamente común del gobierno dividido, es decir, el caso en el cual el mismo partido no tiene la Presidencia ni la mayoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.<sup>28</sup>

Una visión ampliamente sostenida, tanto en la prensa popular como en la academia, es que el gobierno dividido en 1980 fue responsable por el surgimiento de déficit norteamericanos.<sup>29</sup>

El problema con el argumento es que el gobierno dividido no es una novedad de 1980: ocurrió muchas veces en el pasado. Por otra parte, los años 80 son un ejemplo bastante

único de tiempo de paz, una formación no recesiva de la deuda. En otras palabras, por qué el gobierno dividido en décadas previas no creó los mismos déficit que en los años 80?<sup>30</sup>

Además, la raíz de los déficit norteamericanos está en 1981-1982, en la políticas fiscales: estos son los dos años con el control republicano más unificado de la década.

POTERBA (1992) y ALT y LOWRY (1992) presentan la evidencia en el efecto del gobierno dividido mirando a Estados norteamericanos. Ellos consideran que la política responde a los shock fiscales y encuentran que el ajuste es más lento en los Estados con control dividido que en los Estados con control unificado. Sus resultados son notablemente similares a aquellos de ROUBINI y SACHS (1989a y 1989b) en economías de la **OCDE**: en ambos casos la coalición o el gobierno dividido no *crea* déficit de presupuesto, pero dilata los ajustes hacia los shock.

Resumiendo, los modelos estudiados en la sección son bastante exitosos estableciendo vínculos entre las características institucionales y estructuras partidarias y los déficit de presupuesto. La evidencia empírica es bastante estimulada por estos modelos, tal vez más que por algún acercamiento relacionado de la sección previa.

Finalmente, obsérvese que las instituciones como los sistemas electorales son endógenos.

Elas cambian fuera de tiempo, aunque infrecuentemente,<sup>31</sup> y están elegidas como resultado de conflictos socio-políticos de interés. De este modo, el investigador enfrenta una pregunta fascinante: ¿en qué extensión nosotros podemos tomar las instituciones como exógenas explicando las inclinaciones deficitarias?

## **VII. Intereses geográficamente dispersos**

Una extensa literatura en ciencia política ha estudiado cómo las organizaciones de legislaturas conducen a decisiones fiscales ineficientes.

Aunque esta investigación se base en el Congreso de los

EE.UU. sus implicancias son más amplias: para la propuesta de nuestro documento, nosotros enfocamos modelos donde la base geográfica de miembros del congreso conduce a gastos "excesivos".

WEINGAST, SHEPSLE y JOHNSON (1981) argumentan que los representantes en un distrito federal concebido geográficamente sobrestiman los beneficios de los proyectos públicos en sus distritos, relativizando los costos para financiarlos, los cuales están distribuidos en toda la Nación .

El efecto agregado es una provisión excesiva de proyectos públicos basados geográficamente.

Específicamente, el tamaño del presupuesto es más grande con  $N$  legisladores elegidos en  $N$  distritos que con un solo legislador elegido en toda la Nación y el tamaño del presupuesto es incrementado en  $N$  (número de distritos). La conclusión clave es que los votantes del distrito  $i$  reciben beneficios igual a  $B_i$  para un proyecto pero tienen que pagar  $1/N$  de los costos totales (si las tasas son igualmente distribuidas entre los  $N$  distritos).

Un representante basado geográficamente no internaliza el efecto de sus propuestas en la carga del impuesto de la Nación.

Típicamente, estos modelos explican el tamaño del presupuesto, en particular los gastos en proyectos "partidas del presupuesto que se usan para patronazgo político"; es por eso que ellos no ubican directamente el problema de déficit de presupuesto. Sin embargo, potencialmente estos modelos pueden ser muy útiles también para nuestras preguntas, si ellos están extendidos en dos direcciones importantes.

Primero, ellos deberían dinamizarse, para ser capaces de ubicar no solamente la emisión del *tamaño* del presupuesto, sino también su *equilibrio*.

¿Es el caso de los representantes elegidos geográficamente?

¿Tienen un incentivo para correr el déficit en relación a los representantes elegidos en toda la nación?

La segunda emisión a ser considerada es que el cupo de presupuestos de países de la OCDE consagrados a los proyectos de política partidaria están acortándose en relación al cupo de programas y autorizaciones transferidos. Para estar seguros, algunos de los programas transferidos tienen distritos electorales basados geográficamente. Por ejemplo, Florida

tiene una concentración muy alta de pensiones para ancianos; las pensiones invalidadas han sido utilizadas como un sistema de transferencia desde el Norte al Sur de Italia.<sup>32</sup> Estos son casos en los cuales la redistribución de ingresos y la redistribución se tornan altamente interconectadas. Sin embargo, los proyectos estrictamente definidos como patronazgos políticos son solamente una parte relativamente pequeña de problemas de presupuestos en las economías de la OCDE.

Es duro imaginar que los programas de ajuste fiscales sustanciales en las economías de la OCDE pueden realizarse sin afectar los programas de transferencia y de seguridad social. Los modelos de intereses geográficamente dispersos no están muy equipados en el tratamiento de estas emisiones.

La perspicacia crucial de esta literatura es, no obstante, importante: la distribución geográfica de costos, beneficios y poder de decisión pueden hacer mucha diferencia para el presupuesto agregado. En particular, se puede pensar en una analogía entre algunas emisiones de federalismo fiscal y el modelo de WEINGAST, SHEPSLE y JOHNSEN (1981). Supóngase que las decisiones de gasto son tomadas a nivel local, y son financiadas con transferencias por el gobierno nacional que aumenta los impuestos. El mismo mecanismo opera, en este caso, como para el caso de representantes electos geográficamente.

Las autoridades locales no internalizan totalmente los efectos de sus decisiones de gastos sobre el impuesto total por las mismas razones que los representantes elegidos geográficamente. Claramente, los incentivos para las autoridades locales son diferentes si ellos son responsables por ambas decisiones de impuesto y de gasto.<sup>33</sup>

La discusión del federalismo ha recuperado recientemente el ímpetu, en EE.UU. y EUROPA.<sup>34</sup> Las medidas fiscales vinculando el centro a las autoridades locales varían mucho a lo largo de los países. Además, HUGHES y SMITH (1991) indican que desde 1975 hasta fines de los años 80, se puede detectar un incremento de las responsabilidades fiscales de autoridades locales. Si la variación de medidas federalistas a lo largo del país y temporalmente pueden explicar los déficit del presupuesto, sigue siendo una pregunta sin contestar.<sup>35</sup> Este es un tópico importante para las investigaciones futuras.

### VIII. Instituciones presupuestarias

Las normas presupuestarias son todas las reglas y las reglamentaciones de acuerdo con las cuales los presupuestos están proyectados, aprobados e implementados. Estas reglas varían mucho a lo largo de los países; de este modo ellos pueden explicar potencialmente las variaciones a lo largo del país en déficit y deudas.

Las normas presupuestarias tienen un efecto en los resultados de la política fiscal si se mantienen dos condiciones:

- (i) Las normas presupuestarias son más difíciles de cambiar (“de iure” o “de facto”) que la ley de presupuesto mismo; y
- (ii) Influyen el voto final y la implementación del presupuesto.

Ambas condiciones se encuentran en el mundo, al menos hasta un punto. El cambio en las normas presupuestarias es bastante infrecuente. Aún así *pueden* ser modificadas cuando no satisfacen las necesidades de una comunidad.<sup>36</sup> Sin embargo, la cuestión crucial es que las normas presupuestarias no pueden ser fácil y frecuentemente modificadas como los presupuestos mismos: de otra forma ellos serían totalmente inefectivos.

Si las instituciones actualmente afectan o no el resultado final de un voto legislativo (y su implementación) es un resultado mayor en la agenda de investigaciones de ciencia política moderna. SHEPSLE (1979a y 1979b) muestra que la “estructura” impuesta por ciertas instituciones procesales ayuda a resolver el problema de la imposibilidad de ARROW en las legislaturas.<sup>37</sup>

Por ejemplo, un punto clave es quién tiene el poder de oponerse y qué tipos de enmiendas son admisibles en la legislación: generalmente hablando, la teoría sugiere que las reglas procesales limitan el universalismo y recíprocamente son conducentes a la restricción fiscal.

El “universalismo” es definido como la propiedad de un presupuesto para incluir algo para todos. La “reciprocidad” es un acuerdo para no oponerse a otra propuesta representativa como una recompensa por la concesión dada.

Como en el caso de los modelos de la sección previa, la in-

vestigación en esta área tiene un enfoque norteamericano, y virtualmente todos los modelos formales directamente son más aplicables y mejores para explicar el tamaño del presupuesto, que la distribución intertemporal del gasto y la tasa-ción (p/ej. el equilibrio del presupuesto).<sup>38</sup>

Un documento reciente de VON HAGEN (1992) usa este acercamiento para contestar nuestras dos preguntas concernientes a déficit de presupuesto, enfocando las instituciones presupuestarias de los 12 miembros de la CEE. Él prueba una interesante “hipótesis estructural”, es decir que: “los procedimientos de presupuesto conducen a una disciplina fiscal más grande si ellos dan una fuerte prerrogativa al Primer Ministro o al Ministro de Finanzas, si ellos limitan el universalismo, la reciprocidad, y las enmiendas parlamentarias y facilitan la ejecución estricta de la ley de presupuesto”.

VON HAGEN construye índices que resumen todas las normas presupuestarias. El índice más fácil de entender usado en este estudio incluye clasificaciones de países como una función de:

- (i) la fuerza de la posición del Primer Ministro (o Ministro de Finanzas) en negociaciones intra-gubernamentales;
- (ii) los límites (o a falta de éstos) a las enmiendas parlamentarias;
- (iii) el tipo de elecciones parlamentarias (ítem por ítem, global, etc.);
- (iv) la oportunidad de las elecciones parlamentarias;
- (v) el grado de transparencia del presupuesto; y
- (vi) la cantidad de flexibilidad en el proceso de implementación.

La clasificación de los países de acuerdo con este criterio inevitablemente requiere algunos llamados a juicio, particularmente desde que el autor intenta capturar los procedimientos “de facto”, a través de la carta de la ley.

Sin embargo, el apoyo fuerte que encuentra para la “hipótesis estructural” es convincente. En particular, él encuentra que todos los índices relacionados con la normas presupuestarias son una variable significativa para explicar las diferencias de todo el país en la deuda en porcentaje del PBN y los

déficit de presupuesto en los años 80 en la CEE;

La "hipótesis estructural" recibe un apoyo más bien fuerte.

Las referencias institucionales de VON HAGEN son bastante ricas y vuelven a una ulterior exploración.

Por ejemplo, estos índices agregados "hacen entrar ajustadamente" muchas diferencias institucionales.

Una comparación entre dos países "fiscalmente responsables", como Francia y Alemania, ilustran el punto.

Francia tiene un índice muy alto<sup>39</sup> debido a sus reglas electorales y al rol del Primer Ministro. Las reglas electorales de Alemania están actualmente entre los últimos compatibles (por último en el documento) con la responsabilidad fiscal. Sin embargo, Alemania también tiene un índice alto a causa de la transparencia del presupuesto y la inflexibilidad en la implementación.<sup>40</sup> Esto es que se encuentra mucha variabilidad de medidas institucionales, aun junto con los países con el mismo índice agregado.<sup>41</sup>

Los estados norteamericanos son un segundo ejemplo en el cual se puede probar la idea de que "las normas de presupuesto importan".

Los Estados norteamericanos tienen una variedad de medidas concernientes a su presupuesto; es decir, a diferentes procedimientos para la formación del presupuesto: algunos Estados tienen duras reglas de equilibrio de presupuesto, otros tienen "reglas suaves", y algunos no tienen tales reglas. Se argumenta comúnmente que las legislaturas del Estado encuentran caminos más o menos "creativos" para transgredir estas reglas.<sup>42</sup> Sin embargo, tres recientes documentos cuantitativos y empíricos tratan el punto en que: las reglas del presupuesto tienen algunas diferencias, aun cuando, probablemente, no sean tanto como lo implicaría la letra de la ley. VON HAGEN (1991) concluye que las reglas de presupuesto tienen algún efecto en el nivel y composición de las deudas de Estado. ALT y LOWRY (1992) y POTERBA (1992) argumentan que los Estados norteamericanos con reglas más "duras" para el equilibrio presupuestario reaccionan más rápida y enérgicamente a shock negativos de ingresos o shock positivos de gastos.

Resumiendo, el mensaje crucial de esta investigación es

que las normas presupuestarias influyen en las políticas fiscales. ¿Contribuye esta aseveración a contestar nuestras dos preguntas? Las diferencias institucionales pueden ciertamente contribuir a contestar nuestra segunda pregunta: ¿por qué en ciertos países y no en otros?

Para la primera pregunta (¿por qué ahora?) habría más de un problema. Como VON HAGEN (1992) observa, las normas presupuestarias son relativamente estables fuera del tiempo establecido. De este modo, ¿cómo podemos explicar el fuerte incremento en la variedad del rendimiento fiscal a lo largo del país en los años 70 y 80, respecto de las dos décadas previas?

Una posible respuesta es considerar el efecto de shock económico en diferentes normas presupuestarias, a lo largo de los distintos modelos de la "guerra de atrincheramiento". Quizás las consecuencias de las normas presupuestarias no adecuadas a la responsabilidad fiscal exigida, tienen un impacto particularmente negativo en períodos en los cuales se necesitan los ajustes fiscales. Desde nuestro punto de vista, esto es una avenida muy prometedora para explorar más adelante con un trabajo empírico comparativo cuidadoso.

## **IX. Implicancias políticas**

Las implicancias políticas de la literatura política económica son particularmente relevantes para las reformas institucionales. Si los resultados políticos son influenciados por las variables político-institucionales, entonces, para perfeccionar el hacer político, hay que intervenir a nivel institucional.

Todas las economías de la Organización Económica y Comercial de Desarrollo están luchando con los programas de ajuste fiscal y las reformas fiscales. Las primeras economías planificadas están en el proceso de formación de nuevas normas fiscales y el asesor político tiene que negociar con cuestiones institucionales.<sup>43</sup>

Se puede pensar en dos tipos de reformas institucionales:



- (1) cambios en la legislación regulando directamente la formación presupuestaria; y
- (2) más reformas generales institucionales, tal como los cambios en las leyes estructurales.

## **1. La formación del presupuesto**

### *a) Presupuesto equilibrado*

Una de las reformas más comúnmente defendidas del proceso de presupuesto es la introducción de una ley equilibrada de presupuesto, o, más generalmente, de regulaciones que limitan la discrecionalidad de cada gobierno en déficit corrientes.<sup>44</sup>

La teoría del “impuesto nivelado” implica que, en general, una política de presupuesto equilibrado es subóptima. Sin embargo, nosotros también hemos argumentado que la teoría no es completamente una descripción de políticas actuales fiscales. Así surgen las dos preguntas:

- ¿Es superior o inferior un presupuesto subóptimo equilibrado a la política subóptima obtenida sin la ley equilibrada de presupuesto?
- ¿Cómo se puede hacer para que un impuesto equilibrado tenga rigor de ley?

La primera pregunta es difícil, debido a que incluye comparaciones de “segundos mejores” rendimientos. Generalmente, las ineficiencias más grandes son las “políticamente inducidas”; por lo tanto, la opción más atractiva es la de un presupuesto equilibrado.

Por ejemplo, si es verdad que los sistemas proporcionales electorales con gobiernos de coalición son más propensos a la dilación de ajustes de presupuesto, entonces una ley de presupuesto equilibrado es particularmente apropiada en estos sistemas.

Los costos de una ley de presupuesto equilibrado son la

pérdida de estabilizaciones fiscales por encima del ciclo, y la pérdida de flexibilidad reaccionando a shock de gastos e ingresos. En teoría, estos problemas pudieron ser resueltos por una norma “eventual”, por ejemplo, una norma equilibrada de presupuesto “cíclicamente ajustada”. No obstante, cuánto más complicada es la norma, más duro es hacerla cumplir.<sup>45</sup>

Las leyes del presupuesto equilibrado también deben ser más o menos deseables en diferentes “niveles” de la administración pública. Por ejemplo, la mayoría de los Estados norteamericanos tienen una forma de norma de presupuesto equilibrado, y, como se argumentó anteriormente, estas reglas son en cierto modo efectivas en el refuerzo de ajustes fiscales (POTERBA (1992)). Por el contrario, tales reglas no existen a nivel federal.

Las restricciones en los préstamos públicos sucedieron como una respuesta a las faltas del siglo XIX (RATCHFORD 1941); sin embargo, estas asimetrías entre el nivel estatal y el nivel federal pueden ser racionalizadas por un valor más alto de austeridad a nivel federal: los gastos e ingresos a nivel estatal pueden ser más fáciles de predecir que aquellos a nivel federal. Por otra parte, es una pregunta abierta de a qué nivel se podrían conducir las políticas de estabilización.<sup>46</sup>

La cuestión del rigor de una ley de presupuesto equilibrado es también bastante compleja. Cualquier ley puede ser cambiada por un soberano, aunque algunas leyes son más difíciles de cambiar que otras. Por ejemplo, una enmienda constitucional es típicamente la ley más difícil de cambiar, ya que requiere los procedimientos más complejos y las mayorías altamente calificadas en la legislatura. Por ello, los defensores entusiastas de las normas de presupuesto equilibrado privilegian esta solución institucional.

La elección procesal se encuentra con la usual transacción entre los compromisos y la flexibilidad: haciendo difícil el cambio de ley, las contribuciones se hacen más creíbles, pero reducen la posibilidad de reacción a shocks imprevistos. TABELLINI y ALESINA (1990) muestran que en su modelo, aunque detrás de un “velo de ignorancia”, todos privilegiarían una norma de presupuesto equilibrado; la misma norma no es exigible si puede ser cambiada por una simple norma ma-

yoritaria, después de apartar el “velo de la ignorancia”

La idea es que cuando un cierto gobierno –expresión de una cierta mayoría–, está en funciones, tiene un incentivo para quebrar la norma de presupuesto equilibrado e imponerlo en futuros gobiernos. Haciéndolo así, el gobierno corriente logra la flexibilidad necesaria para privilegiar su distrito electoral y dejar los costos de la deuda y la coacción de la ley del presupuesto equilibrado a su sucesor. De este modo, si la norma de presupuesto equilibrado puede ser quebrada por una mayoría simple y el gobierno dirige esta mayoría, entonces la norma no es creíble.

Incrementando la dimensión de la mayoría necesaria para quebrar la norma, se gana credibilidad pero se pierde flexibilidad. Un desafiante problema normativo es decidir cuál es la mayoría óptima calificada requerida para abandonar el presupuesto equilibrado.

Este requerimiento mayoritario debiera ser incrementado con fuerzas político-económicas, las cuales aumentarán el incentivo a pasar déficit (como se discutió en las secciones previas), incrementando la predicibilidad de gastos e ingresos, y disminuyéndola en los beneficios de las estabilizaciones fiscales.

### *b. Procedimientos para la aprobación del presupuesto*

Los modelos de la guerra de atrincheramiento sugieren que limitando el “poder del veto” de los actores involucrados en la formación del presupuesto, se reducen las demoras en los ajustes fiscales y se hace cumplir la responsabilidad fiscal.

Una primera “guerra de atrincheramiento” puede ser jugada con el gobierno entre los ministros gastadores en el escenario de la formulación del presupuesto; esto mayormente pasa en gobiernos de coalición, donde los diferentes ministerios pertenecen a diferentes partidos, pero también pasa de otra manera.

Los ministros gastadores son más propensos a ser sensibles a presiones especiales de interés que el Primer Ministro o el Ministro de Finanzas. Este último es (o debiera ser) más sensible al tamaño general y financiamiento del presupuesto.

El efecto de las guerras de atrincheramiento intergubernamental

mentales es reducido si el Primer Ministro (o el Ministro de Finanzas), tiene un rol fuerte en el proceso de la formación del presupuesto. Los procedimientos que “fortalecen” a un Primer Ministro son aquellos que limitan el “poder de veto” de los ministros gastadores.

Una segunda escena donde las “guerras de atrincheraamiento” pueden tener lugar y los intereses especiales pueden comprometer la responsabilidad fiscal se desarrolla en el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto. Los procedimientos que:

- (i) limitan el tipo de enmiendas admisibles; e
- (ii) imponen primero un voto en el tamaño del gasto total y *luego* una discusión de ítems específicos, son más aptos para limitar los déficit.<sup>47</sup>

Votando primero la estructura general del presupuesto y su equilibrio, se evita el probable resultado de una reconciliación de las necesidades de gastos conflictivos con un incremento en el déficit.

### *c. La independencia del Banco Central*

Todos los autores han destacado los logros superiores de la independencia del Banco Central frente a la inflación.<sup>2</sup> Los Bancos Centrales Independientes también deben hacer cumplir la responsabilidad fiscal limitando el acceso de los gobiernos a la práctica del señorazgo o tutelaje como un impuesto más o menos secreto.<sup>48</sup>

Con un Banco Central independiente, los déficit tienen que financiarse con bonos; esto conduce a un incremento de la deuda en porcentaje del PNB y, posiblemente, intereses más altos. En otras palabras, el gobierno enfrenta una restricción más “dura” de su presupuesto.

## **2. Reformas electorales**

Nueva Zelanda está avanzando hacia un sistema electoral más proporcional, mientras que Italia está avanzando hacia la dirección opuesta.

Los países de Europa del Este y las primeras repúblicas soviéticas tuvieron que elegir (o están en el proceso de elección) leyes electorales. Estas decisiones deben tener importantes consecuencias fiscales, y en algunos casos (por ejemplo: Italia) los desequilibrios fiscales son una de las motivaciones que conducen a una insatisfacción amplia con la ley existente.

Como casi siempre en lo económico, uno se enfrenta a las transacciones.

Los sistemas electorales proporcionales conducen a coaliciones y estancamientos fiscales que dilatan las estabilizaciones. Los sistemas mayoritarios, con el poder concentrado en un único partido, evitan los estancamientos, pero deben crear excesivas variantes de políticas, ya que el partido en funciones no es moderado o contenido por los socios de la coalición.<sup>49</sup>

¿Cómo se elegiría en esta transacción? La literatura reseñada aquí provee algunas respuestas parciales a esta cuestión.

Por ejemplo, los países con una distribución de preferencias polarizada (quizás relacionadas a la distribución de entradas) pueden necesitar más sistemas electorales proporcionales para evitar extremas variabilidades políticas, debido a los cambios en los gobiernos con posiciones "extremas". Por otra parte, en los períodos de crisis económica los gobiernos de coalición o de transición pueden ser un obstáculo a la acción política muy necesitada de rapidez.

Claramente, las leyes electorales no pueden ser cambiadas muy frecuentemente; así, los países tienen que hacer una elección relativamente "permanente" sobre esta transacción. Generalmente hablando, las elecciones hacia los "extremos" de esta transacción son improbables de ser óptimas. Como para los déficit presupuestarios, un error hacia la representación proporcional excesiva tendrá probablemente consecuencias más negativas que el error opuesto.

Esto es particularmente verdad si los sistemas electorales proporcionales están acompañados por normas presupuestarias que probablemente no dilaten la disciplina; por ejemplo, un "débil" Primer Ministro en el Gabinete, o enmiendas ilimitadas en la legislatura.

<sup>1</sup> El caso en el cual los bienes públicos entran en la función de utilidad del agente representativo introduce algunas complicaciones, las cuales son in-materiales para nuestras propuestas.

<sup>2</sup> El término "guerra" es usado como un atajo para un período temporario de nivel alto de gastos de gobierno.

<sup>3</sup> La teoría se torna finalmente más compleja cuando los gastos del gobierno son fortuitos, pero los principios básicos del impuesto nivelado son inalterados (LUCAS y STOKEY (1983)).

<sup>4</sup> BUCHANAN (1959), en un documento importante, admite la conexión intelectual entre la "escuela de selección pública" y la escuela italiana de finanzas públicas del siglo XIX. En esta conexión intelectual, ver también a ALESINA y TABELLELLINI (1992).

<sup>5</sup> Para un tratamiento temprano de ilusión fiscal ver PUVIANI (1903). Vea también WAGNER(1926)

<sup>6</sup> Obsérvese que las políticas de estabilización keynesianas estuvieron más en boga en el año 1960 que en 1980.

<sup>7</sup> Actualmente no es una obviedad prioritaria porque una señal ruidosa implica una inclinación sistemática descendente, en la percepción de la verdadera carga impositiva.

<sup>8</sup> Los impuestos son no-distorsionadores en este modelo.

<sup>9</sup> Los impuestos son sumas globales en este modelo.

<sup>10</sup> De hecho, un grupo de agentes es indiferente a la deuda, mientras que los otros se benefician con ella, desde que se transfiere la restricción no negativa a las donaciones privadas.

<sup>11</sup> Obsérvese que si el crecimiento está aumentando, entonces debería tener sentido para la actual generación desplazar la carga impositiva a la próxima. No obstante, el crecimiento ha estado decreciendo en los países de la OCDE en los últimos 20 años en relación a las dos décadas previas.

<sup>12</sup> Ver WITTMAN (1983), CALVERT (1985), ALESINA (1988), y ALESINA y ROSENTHAL (1994) para las discusiones de modelos electorales con partidos ideológicos.

<sup>13</sup> Los resultados de PERSSON y SVENSSON difieren de acuerdo a qué "extrema" los dos partidos están en sus predilecciones.

<sup>14</sup> Este modelo es equivalente a uno en el cual los dos partidos compiten para el cargo y solamente se interesan en ganar. Ambos partidos convergen en la política preferida por el "votante medio"; este es el "teorema del votante medio" (BLACK (1958) y DOWNS (1957)).

<sup>15</sup> La frecuencia de los cambios de gobierno pueden ser tomadas como un indicador muy grosero de incertidumbre. Los países y los períodos de tiempo en el cual el mismo gobierno es repetidamente y rutinariamente nombrado nuevamente son casos probables de preferencias de relativa estabilidad en relación a casos de frecuentes cambios.

<sup>16</sup> Un cambio de gobierno es definido como "significativo" cuando comprome-

te un cambio en el partido que ocupa funciones o un cambio sustancial en la coalición (por ejemplo, la ampliación de una coalición centrista a un partido socialista con un tamaño no trivial). Una coalición menos reorganizada, tal como aquellas que ocurren muchas veces en coaliciones de tres, cuatro o cinco partidos de centro-izquierdo en ITALIA no es considerada significativa. Los datos son de ALT (1985) y ALESINA y ROUBINI (1992), quienes también proveen más definiciones precisas, y la lista de 18 economías de la OCDE se incluyó en el ejemplo utilizado para estos cálculos.

<sup>17</sup> Estos son: si el país ha experimentado o no una transición de la dictadura a la democracia; si en el país se encuentran partidos significativos del ala extrema derecha y los partidos comunistas; una medida de frecuencia de cambios de gobierno; si el país tiene o no conflictos lingüísticos o regionales; si las elecciones pueden ser llamadas por el ejecutivo, o su oportunidad es fijada por la Constitución; y el tamaño promedio de las coaliciones.

<sup>18</sup> Irlanda no está incluida en estos cálculos porque el índice de inestabilidad no está disponible para este país.

<sup>19</sup> El 25 de enero de 1987, en un artículo del NEW YORK TIMES, se pudo leer que "el déficit no es un huérfano despreciado". Es el hijo del presidente REAGAN, y secretamente lo quiere, como lo explicó David STOCKMAN: "el déficit desalienta rigurosamente cualquier idea de gasto de otra moneda de diez centavos en bienestar social".

<sup>20</sup> Para simplicidad y claridad de la exposición, este modelo implica que la política óptima de impuesto atenuado significa un presupuesto permanentemente equilibrado.

<sup>21</sup> Con alguna modificación en la anotación y en la construcción del modelo, el análisis puede ser aplicado al caso de deuda doméstica.

<sup>22</sup> Con algunas complicaciones, el modelo puede ser extendido a más de dos grupos.

<sup>23</sup> El modelo original de guerra de atrincheramiento en un contexto biológico fue formalizado por RILEY (1980). BLISS y NALEBUFF (1984) lo desarrollaron más adelante. En cuanto a las aplicaciones de este modelo para trabajar fuerte, vea KENNAN y WILSON (1988).

<sup>24</sup> DRAZEN y GRILLI (1993) observa que HIRSCHMAN (1985) hizo informalmente un argumento similar, pero su documento es la primera formalización de estas ideas.

<sup>25</sup> Contrariamente a ALESINA y DRAZEN (1991), SPOLAORE (1993) no transmite información asimétrica pero sí, para obtener dilaciones, utiliza el azar o casualidad.

<sup>26</sup> Para una discusión más extensa de similitudes y diferencias entre el gobierno dividido en los EEUU y los gobiernos de coalición en EUROPA, ver ALESINA y ROSENTHAL (1994), Capítulo 10, FIORINA (1991), y LAVER y SHEPSLE (1991).

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, MCCUBBINS (1991) y la crítica por BARRO (1991).

<sup>28</sup> MCCUBBINS (1991) argumenta que lo que pasa no es la división entre el

Presidente de un partido y un Congreso con una mayoría de otro partido, pero si entre Senado y Diputados. El último caso, el cual ocurre desde 1981 a 1986, es mucho menos común. De todos modos, el argumento de MCCUBBINS todavía se transmite esencialmente como una observación.

<sup>29</sup> NUEVA ZELANDA e ITALIA están, por ejemplo, en el centro de reformas del barrido electoral.

<sup>30</sup> Ver, por ejemplo, FERREJOHN(1974), FIORINA y NOLL (1978), SHEPSLE y WEINGAST(1981), WEINGAST, SHEPSLE, y JOHNSEN (1981), y BARON y FERREJOHN (1989).

<sup>31</sup> EMMERSON (1988) informa que en 1984 el porcentaje de pensiones invalidadas sobre las pensiones de edades avanzadas en ITALIA fue alrededor del 40%, y fue del 250% en el sur de ITALIA y 669 % en la provincia siciliana de ENNA.

<sup>32</sup> Convenios federalistas diferentes pueden tener una implicancia importante para las redistribuciones fiscales (PEROTTI (1992)) y estabilizaciones fiscales (PERSSON y TABELLINI (1992)).

<sup>33</sup> Ver el reciente estudio de HUGHES y SMITH (1991) y las referencias citadas allí.

<sup>34</sup> Para un fragmento de evidencia a lo largo de este renglón, ver los comentarios hechos por TABELLINI acerca de HUGHES y SMITH (1991).

<sup>35</sup> El Acta Congressional de presupuesto de 1974 en los EEUU es un ejemplo de una reforma mayor de las normas presupuestarias.

<sup>36</sup> Para una aplicación más específica al proceso presupuestario, ver FERREJOHN y KREHBIEL (1987), FERREJOHN, FIORINAS, y McKELVEY (1987), BARON y FERREJOHN (1989), BARON(1991), y WEINGAST y MARSHALL (1985).

<sup>37</sup> Para un acercamiento comparativo, ver WILDAVSKY (1986) y la referencia citada allí.

<sup>38</sup> Los índices están definidos como incrementandos con la hipótesis estructural.

<sup>39</sup> De hecho, en las variaciones del índice básico en las cuales estas dos características no están consideradas, la categoría de ALEMANIA cae algunas posiciones.

<sup>40</sup> VON HAGEN (1992) también prueba menos exitosamente otras hipótesis, focalizando en la existencia a largo plazo (por ej. multi año) que planifica el presupuesto. Esta hipótesis es más dura para probar y los índices propuestos probablemente dependen demasiado de la existencia de las propuestas de presupuesto a largo plazo al cual no está verdaderamente ligado. Ver TANZI (1992) para una discusión del efecto perverso de planes de presupuesto no creíbles a largo plazo.

<sup>41</sup> Para una reciente discusión sobre este punto, vea ALT y LOWRY (1992) y POSTERBA (1992).

<sup>42</sup> En este punto, ver TANZI (1992-1993b).



<sup>43</sup> Por ejemplo, BUCHANAN y WAGNER (1977)

<sup>44</sup> Para una discusión en este punto, ver TANZI (1993a)

<sup>45</sup> En este punto, ver PERSSON y TABELLINI (1992).

<sup>46</sup> Los resultados empíricos de VON HAGEN (1992) traen un respaldo a estas perspectivas. Para una discusión más teórica ver, no obstante, FERREJOHN y KREHBIEL (1987).

<sup>47</sup> Por ejemplo, ALESINA y SUMMERS (1993), CUKIERMAN, WEBB, y NEYAPTI (1992), y GRILLI, MASCIANDARO, y TABELLINI (1991).

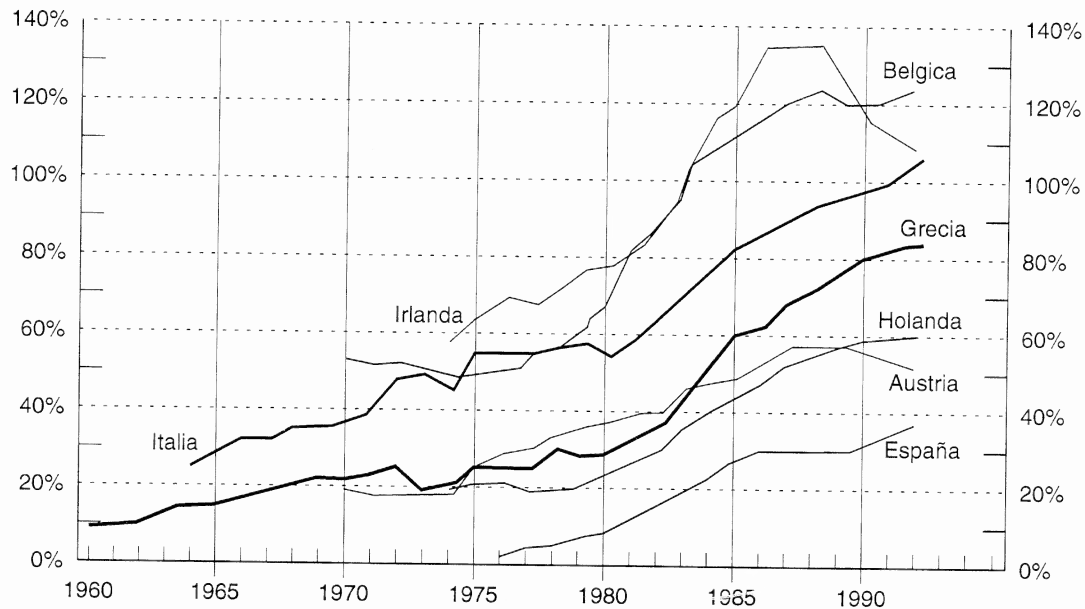
<sup>48</sup> Para una formalización de este argumento, ver TABELLINI (1986).

<sup>49</sup> Para una formalización interesante de estas ideas, ver SPOLAORE (1993). Para una discusión de moderación política en el gobierno de coalición, ver ALESINA y ROSENTHAL (1994). Ver TABELLINI y ALESINA (1990) para algunos resultados de la vinculación entre la distribución de las preferencias del votante y la variabilidad.

# APÉNDICE DOCUMENTAL

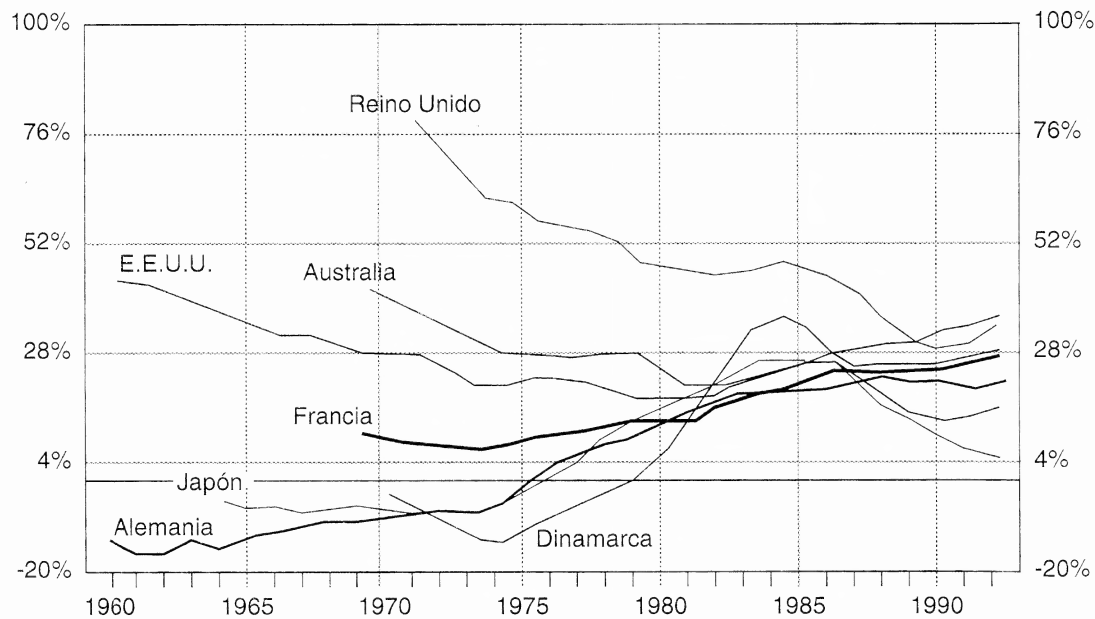


**Figura 1.**  
**Aumento de la deuda en razón del Producto Bruto Nacional**



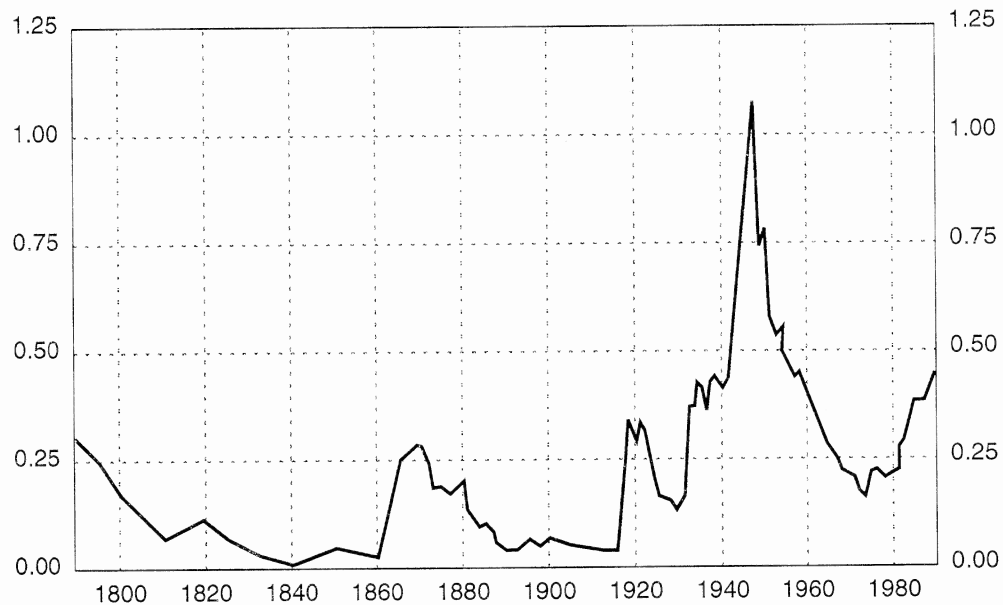
Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

**Figura 2.**  
**Deuda Estable en razón del Producto Bruto Nacional**



Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

**Figura 3.**  
**Comportamiento de la deuda pública en EEUU, 1790-1991**

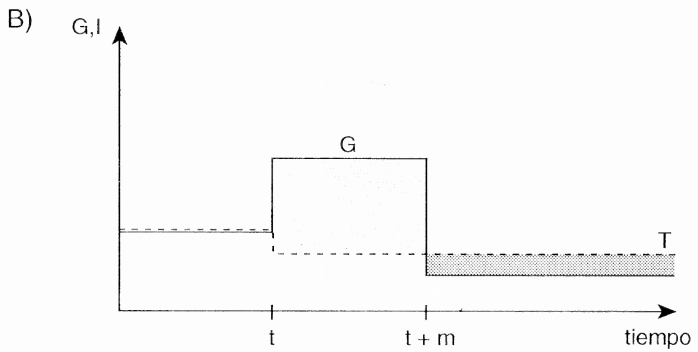
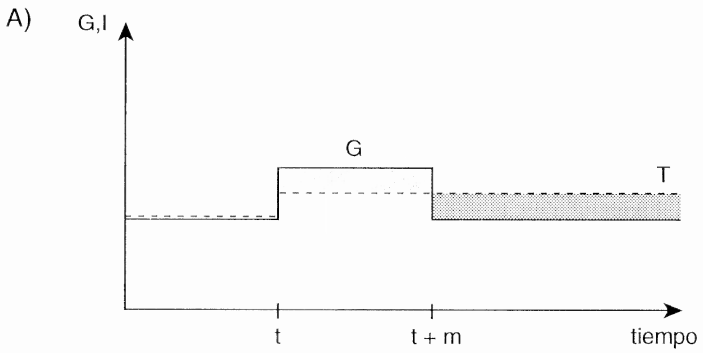


Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

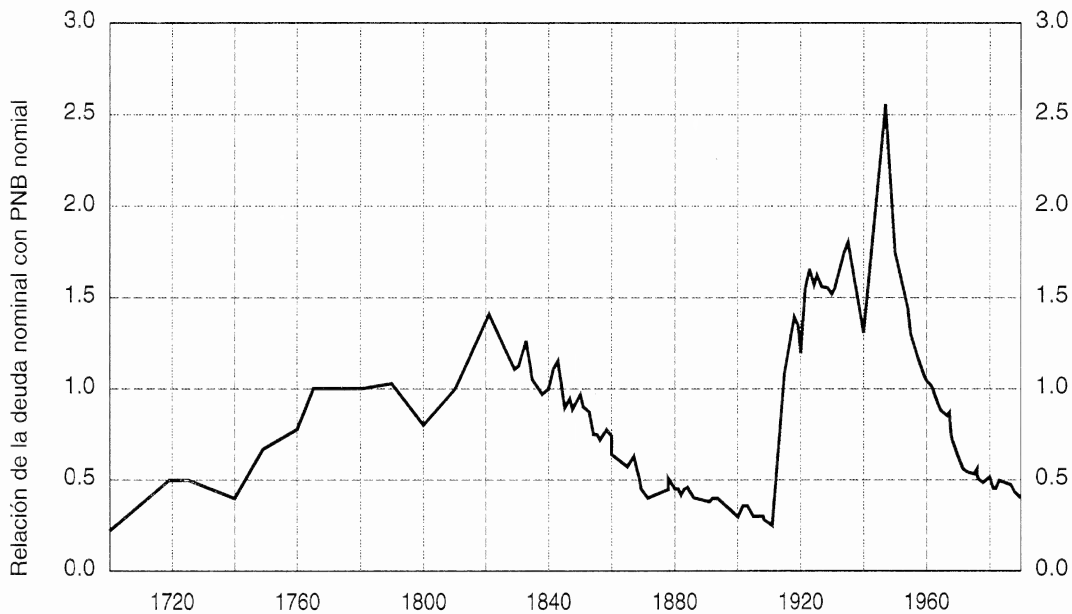
**Figura 4.**  
**La política de suavizar impuestos**

□ déficit      ■ superávit

G: gastos ; I: impuestos

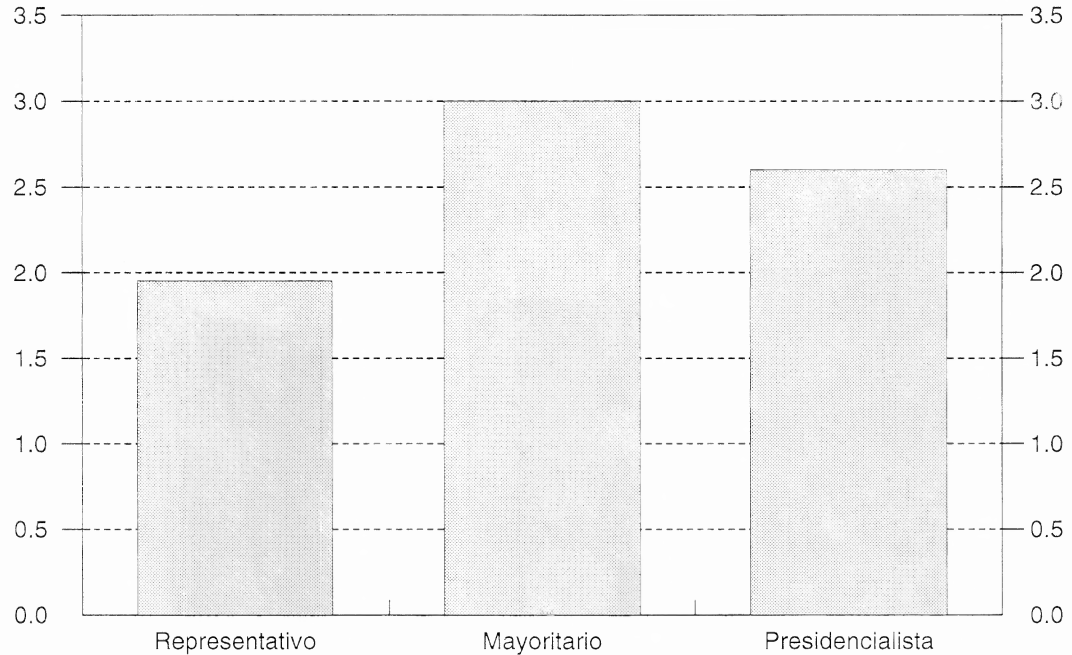


**Figura 5.**  
**Comportamiento de la deuda pública del Reino Unido, 1700-1990**



Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

**Figura 6.**  
**Duración del Ejecutivo**  
Promedio de años 1950-1990

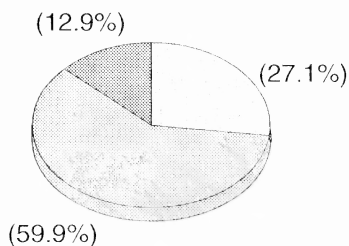


Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

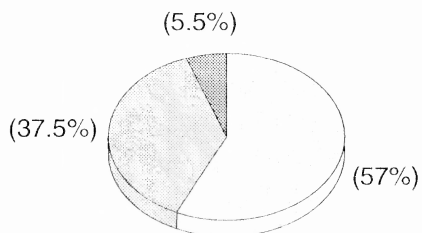


**Figura 7.**  
**Fortaleza del gobierno**  
Porcentaje del periodo democrático

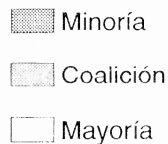
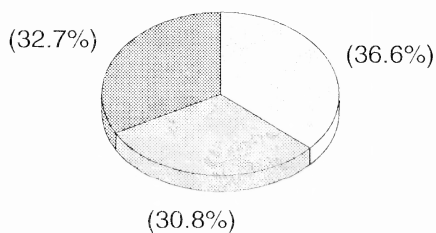
Representativo



Mayoritario

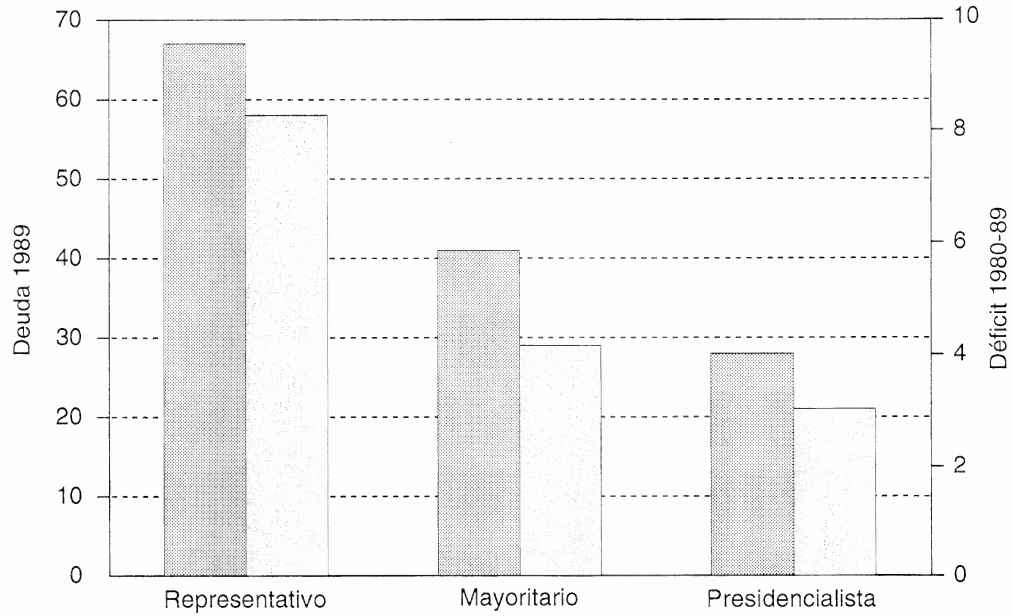


Presidencialista



Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

**Figura 8.**  
**Deuda y déficit como porcentaje del PNB**  
Promedio por grupos



Fuente: R. Barro y V. Grilli (1994)

■ Deuda Neta

□ Total déficit

## BIBLIOGRAFÍA

### **Aghion P. y P. Bolton**

Deuda gubernamental y el riesgo de omisión: un modelo político económico del rol estratégico de la deuda.

*R Dornbusch y M. Draghi, prensa Universidad de Cambridge - 1990*

### **Alesina A.**

El fin de las deudas públicas grandes, de: La deuda pública alta en la experiencia italiana.

*F Giavazzi y L. Spaventa, prensa Universidad de Cambridge 1988 - pp 34-79*

### **Alesina A.**

Ciclos políticos y de negocios en las democracias industriales

*Política económica, vol 8 - 1989 - pp 55-98*

### **Alesina A.**

Elecciones, estructuras de partido y la economía

*No publicado - 1993*

### **Alesina A. y Carliner**

Políticas y economía en los años 80

*Prensa y departamento de investigación económica Universidad de Chicago*

### **Alesina A., G Cohen y N. Roubini**

Política macroeconómica y elecciones en las democracias OECD

*Economía y política, vol 4 - marzo 1992 - pp 1-30*

### **Alesina A., G. Cohen y N. Roubini**

Ciclos de negocios electorales en democracias industriales

*Jornada europea de política económica, vol 23 - marzo 1993 - pp 1-25*

### **Alesina A. y A. Drazen**

Por qué se dilatan las estabilizaciones

*Revista de economía americana, vol 82 - dic 1991 - pp 1170-88*

### **Alesina A. y S. Ozler, N. Rubini y P. Swagel**

Inestabilidad política y crecimiento económico

*Papel de trabajo Nber nro 4173- 1992*

### **Alesina A. y R. Peroti**

Inestabilidad política, distribución de ingresos e inversión

*No publicado - 1993*

### **Alesina A. y H. Rosenthal**

Teoría del gobierno dividido

*Papel de trabajo Gsía- Pittsburgh: Universidad Carnegie Mellon - 1991*

**Alesina A. y H. Rosenthal**

Políticas partidarias, gobiernos divididos y la economía  
*Prensa de la Universidad de Cambridge - prox. a publicar*

**Alesina A. y N. Roubini**

Ciclos políticos en las economías de la OECD  
*Revista de estudios económicos, vol 59 - 1992 - pp 663-88*

**Alesina A. y L. Summers**

Banco Central independiente y rendimiento macro-económico:  
algunas evidencias comparativas  
*Diario de dinero, créditos y bancos, vol 25 - may 1993 - pp 151-62*

**Alesina A. y G. Tabellini**

Deuda externa, capital volátil y política de riesgo  
*Diario de economía internacional, vol 27 - 1989 - pp 199-220*

**Alesina A. y G. Tabellini**

Teoría positiva del déficit presupuestario y deuda del gobierno  
*Revista de estudios económicos*

**Alesina A. y G. Tabellini**

Teoría positiva y normativa sobre la deuda pública e inflación en  
una perspectiva histórica.  
*Revista económica europea, vol 36 - abril 1992 - pp 337-44*

**Alt J.**

Partidos políticos - demanda mundial y desempleo: fuentes  
internacionales y domésticas de actividad económica  
*Revista americana de ciencia política, vol 79 - dic 1985 - pp.1016-1040*

**Alt J. y R. Lowry**

División del gobierno y déficit presupuestario: evidencia para los  
estados  
*No publicado - 1992*

**Baron D.**

Incentivos mayoritarios, programas de patronazgo político y control  
procesal.  
*Revista americana de ciencia política, vol 35 - 1991 - pp 57-90*

**Baron D. y J. Ferejhon**

Regateo en las legislaturas  
*Revista americana de ciencia política, vol 83 - 1989 - pp 1181-1206.*

**Barro R.**

Son los bonos gubernamentales un beneficio neto  
*Diario de política económica, vol 82 - 1974 - pp 1095-1118*

**Barro R.**

Sobre la determinación de la deuda pública

*Diario de política económica, vol 87 - 1979 - pp 940-47*

**Barro R.**

Gastos de gobierno, porcentajes de interés, precios y déficit de presupuesto en el Reino Unido. 1730-1918

*Papeles de trabajo - Universidad de Rochester - 1985-*

**Barro R.**

EE.UU. Déficit desde la Primera Guerra Mundial

*Jornadas de economía escandinavas, vol 88 - 1986 - pp 193-222.*

**Barro R.**

Macroeconomías

*New York John Wiley y sons, 2 edic - 1987*

**Barro R.**

Comentarios sobre McCubbins "política y economía en los años 80"

*Editado por A. Alesina y G.Garliner, y Nber (Chicago: prensa de la Universidad - 1991- pp 111-22*

**Barro R. y V. Grili**

Macroeconomías europeas

*Mc Millan, en proceso*

**Black D.**

Teoría sobre comités y elecciones

*Prensa de la Universidad de Cambridge - 1958*

**Bliss C. y B. Nalebuff**

Matando al dragón y danzando en el baile: el abastecimiento privado de bienes públicos.

*Diario de publicaciones económicas - 1984 - pp 1-12*

**Buchanan J.**

La ciencia de la finanzas: la tradición italiana en teoría fiscal

*Teoría fiscal y política económica. Chapel Hill: prensa Universidad de Carolina del Norte - 1959*

**Buchanan J., C. Rowley y R. Tollison**

Déficit

*Oxford: Borie Blackwell - 1986.*

**Buchanan J. y R. Wagner**

Democracia y déficit

*Prensa académica - 1977*

**Calvert R.**

Fortaleza del modelo electoral multidimensional: una teoría política de deuda gubernamental y déficit en una estructura neo-ricardiana  
*Diario americano de ciencia política*, vol 29 - feb 1985 - pp 69-95

**Cukierman A. y Meltzer A.**

*Revista económica americana*, vol 79 - 1989 - pp 713-33

**Cukierman A., S. Webb y B. Neyapti**

Mediciones de la independencia del Banco Central y sus efectos sobre la política de gastos

*Revista económica del Banco Mundial*, vol 6 - set 1992 - pp 353-98.

**Downs A.**

Teoría económica de la democracia

*New York: Harper y Row - 1957*

**Drazen A. y V. Grilli**

Los beneficios de las crisis para las reformas económicas

*Revista económica americana* - jun 1993 - pp 588-608

**Emerson. M. \***

¿Qué modelo para europa?

*Cambridge, Massachusetts: prensa del M.I.T. - 1988*

**Enelow J. y M. Hinich**

La teoría espacial de la elección

*Cambridge, Massachusetts: prensa - 1984*

**Enelow J. y M. Hinich**

Avances en la teoría espacial de la elección

*Cambridge, Massachusetts: prensa - 1990*

**Ferejohn J.**

Legislación de ríos y puertos

*Prensa de la Universidad de Stanford, California - 1974*

**Ferejohn J., M. Fiorina y R. McKelvey**

Elección sofisticada e independencia de programas en la política distributiva

*Revista americana de ciencia política*, vol 31 - 1987 - pp 167-93.

**Ferejohn J. y K. Krehbiel**

El proceso y el tamaño del presupuesto

*Revista americana de ciencia política*, vol 31 - 1987 - pp 296-320.

**Fiorina M.**

Los años de Reagan: corrimiento a la derecha o vacilando hacia el centro (el resurgimiento del conservadurismo en las democracias anglo-americanas,

*Editado por B Cooper prensa de la Universidad Duke (Durham) -1988*

**Fiorina M.**

Una era de gobiernos divididos. Desarrollo en políticas americanas.  
*Editado por G Peele, Oxford: prensa de la Universidad - 1990 - pp-324-54*

**Fiorina M.**

Gobiernos de coalición, divisiones y teoría electoral  
*Un diario internacional de política y administración, vol 4 - 1991 - pp 236-49*

**Fiorina M.**

Gobierno dividido  
*Macmillan - New York, 1992*

**Fiorina M.**

Votantes, burócratas y legisladores: una perspectiva de selección racional acerca del crecimiento de la burocracia  
*R Noll - diario de publicación económica, vol 9 - 1978 - pp 239-54*

**Grilli V, Masciandaro D. y G. Tabellini**

Instituciones políticas y monetarias y políticas públicas y financieras en las democracias industriales  
*Política económica nro 13 - 1991*

**Hirschman A.**

Reflexiones sobre la experiencia latinoamericana. La política de inflación y estagnación económica: investigaciones teóricas y estudios internacionales  
*L. Lindberg y C.Maier -Washington : Instituto Brooking 1985*

**Hughes G. y S. Smith**

Aspectos económicos del gobierno descentralizado: estructuras, funciones y finanzas.  
*Política económica, vol 13 - 1991 - pp 425-59*

**Kennan J. y R. Wilson**

Métodos de regateo estratégico e interpretación de datos logrados  
*Manuscrito no publicado, Universidad de New York - 1988*

**Laver M. y K. A. Shepsle**

Gobierno dividido: "América no es excepcional"  
*Diario internacional sobre política y administración, vol 4 - 1991 - pp 250-69*

**Lucas R.**

Principios de política fiscal y monetaria  
*Diario sobre economías monetarias, vol 17 - 1986 - pp117-34*

**Lucas R. y N. Stokey**

Política óptima fiscal y monetaria en una economía sin capital  
*Diario sobre economía monetaria, vol 12 - ene 1983 - pp 55-94*

**McCubbins M.**

Gobierno de partidos y déficit de presupuesto norteamericano:  
gobierno dividido y estancamiento fiscal

*Edit. Alesina y Carliner (Chicago - prensa de la universidad de  
Chicago) - 1991 - pp 83-111*

**Milesi-Ferretti, G. M**

Desventajas de la atadura de sus manos: sobre economía política de  
compromisos políticos

*No publicado - 1993*

**Milesi-Ferretti, G. M y E. Spolaore**

Política estratégica: una estructura general

*No publicado - 1993*

**Milesi-Ferretti, G.M. y E. Spolaore**

¿Qué cínico puede ser un incumbente? Política estratégica en un  
modelo de gobierno gastador

*Diario de economía pública - en elaboración*

**Niskanen. W**

Gobierno burocrático y representativo

*Chicago: Aldine - Atherton - 1971*

**Nordhaus W.**

El ciclo político de negocios

*Revista sobre estudios económicos, vol 42 - 1975 - pp169-90*

**Peltzman S.**

Los electores como conservadores fiscales

*Diario Quarterly de economía - nov 1991*

**Perotti R.**

La economía política de redistribuciones en un sistema federal

*No publicado - oct 1992*

**Persson T. y L. Svensson**

Por qué un conservador testarudo correría hacia un déficit: política  
con preferencias inconsistentes de tiempos

*Diario Quarterly de economía, vol 104 - 1989 - pp 325-45*

**Persson T. y G. Tabellini**

Política macroeconómica, credibilidad y política

*New York: editores académicos de Harwood - 1990*



**Persson T. y G. Tabellini**

Constitución fiscal federal parte 1: riesgo compartido  
y peligro moral

*Doc. de trabajo CEPA, nro 728 - oct 1992*

**Poterba J.**

Respuestas del Estado a crisis fiscales: experimentos naturales para  
estudiar los efectos de las normas presupuestarias.

*No publicado - 1992*

**Puviani A.**

Teoría de la ilusión financiera

*Palermo - 1903*

**Ratchford B. V.**

Deudas del Estado americano

*Durham: prensa Universidad Duke - 1991*

**Riley J.**

Equilibrio evolucionista fuerte y la guerra de atrincheramiento

*Diario de biología teórica, vol 82 - feb 1980 - pp. 383-400*

**Roubini N. y J. Sachs**

Determinantes políticas económicas de los déficit de presupuestos  
en las democracias industriales

*Revista económica europea, vol 33 - may - 903-33*

**Roubini N. y J. Sachs**

Gobierno gastador y déficit de presupuesto en los países  
industrializados

*Política económica, vol 8 - abr 1989 - pp 99-132*

**Shepsle K**

Acuerdos institucionales y equilibrios en los modelos electorales  
multidimensionales

*Diario americano de ciencia política, vol 23 - pp 26-59*

**Shepsle K. 1979 b**

El rol de la estructura institucional en la creación del equilibrio  
político

*Política y selección pública, edit. por D. Rae y T. J. Eisinger, sage*

**Shepsle K. y Weingast B.**

Preferencias políticas para el tutelaje o padronazgo político: una  
generalización

*Diario americano de ciencia política, vol 25 - 1981 - pp 96-111*

**Spolaore E.**

Sistema del hacer político y eficiencia económica: gobierno de coalición vs gobiernos de mayoría

*No publicado - 1993*

**Tabellini G.**

Dinero, deuda y déficit en un juego dinámico

*Diario de economía dinámica y control, vol 8 - dic 1986 - pp 427-42*

**Tabellini G.**

Las políticas de redistribuciones intergeneracionales

*Diario de economía política, vol 99 - abr 1991 - pp 335-57*

**Tabellini G. y Alesina**

Votando a un déficit de presupuesto

*Revista económica americana, vol 80 - 1990 - pp 37-49*

**Tanzi Vito**

Políticas fiscales en economías en transición

*F.M.I. 1992*

**Tanzi Vito 1993 A**

La economía política de la reducción del déficit fiscal

*Macroeconomía del sector de déficit público. Banco Mundial (en elaboración)*

**Tanzi Vito 1993 B**

Transición hacia el mercado: estudios en reformas fiscales

*FMI. Washington*

**Von Hagen J.**

Procedimientos presupuestarios y rendimiento fiscal en la comunidad europea

*No publicado - 1992*

**Von Hagen J.**

Una nota sobre la efectividad empírica de las restricciones fiscales formales

*Diario de economía pública, vol 44 - 1991 - pp 99-110.*

**Wagner R.**

Estructuras de ingresos, ilusión fiscal y selecciones presupuestarias

*Selección pública - primavera 1976*

**Weingast B. y W. Marshall**

La organización industrial del Congreso

*Diario de economía política, vol 96 - 1985 - pp 132-63.*

**Weingast B., Shepsle K. y C. Johnsen**

La economía política de beneficios y costos: un acercamiento neoclásico a políticas distributivas.

*Diario de economía política, vol 89 - ago 1981 - pp 642-64*

**Wildavsky A.**

Presupuestar: una teoría comparativa del presupuesto presupuestario

*New Brunswick: libros de traducción, 2 rev - edic 1986*

**Wittman D.**

Motivacion del candidato: una síntesis de alternativas

*Rev. Científica de política americana. vol 77 - 1983 - pp 142-57*



Este libro se terminó de imprimir  
en Offset Difo S.H.  
Rosario 4751, Adolfo Sourdeaux, Buenos Aires  
en el mes de mayo de 1996.