

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 32

Noviembre-Diciembre 1996



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano No 1370 Piso 5to
1093 Buenos Aires
República Argentina
Tel/Fax: 0054-1-381-2139/9386

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 Díaz (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 Rodríguez Tello (Guatemala)

AUDITORES

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

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 32**

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 1996

AÑO XXIII

Nº 32

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre-Diciembre 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 de 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 de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros 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 a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ 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
La integración económica en Europa Julio Martín Pliego	11
Financiación del Gobierno Local Robert Rafuse	33
La controversia sobre el carácter de autorización de la Ley de Presupuesto James Giacomoni	63
Gastos salariales de los gobiernos centrales Daniel Hewitt y Caroline van Rijckeghem	73

NOTA EDITORIAL

La Asociación Internacional de Presupuesto Público continúa realizando ingentes esfuerzos para promover amplios debates, seminarios, cursos y demás actividades que permitan elevar el nivel de las discusiones teóricas y perfeccionar las prácticas entre quienes tienen la responsabilidad de conducir la administración pública. También forma parte del objetivo de la ASIP la tarea de divulgar las últimas novedades en el campo de la planificación y administración del gasto e ingresos públicos, para lo cual se editan y distribuyen publicaciones tanto en idioma inglés como en español en forma regular en todo el mundo. Reciben este material países que van desde Canadá hasta Nueva Zelanda y desde Chile hasta la India.

La ASIP organiza en el plano internacional numerosos cursos, seminarios, concursos abiertos para trabajos inéditos sobre temas presupuestarios y fiscales y ofrece en forma permanente pasantías y becas de perfeccionamiento. Los países que son miembros de la Asociación se han beneficiado con estas actividades y lo seguirán haciendo en la medida en que los horizontes se amplíen con los nuevos proyectos en curso de ejecución.

Hasta el presente, este ritmo de trabajo ha sido posible en base al apoyo que permanentemente ha brindado a la ASIP la Cancillería Argentina. De esta manera la ASIP, a través de su Fondo Horizontal de Cooperación Económica, ha permitido otorgar más de 150 becas para funcionarios de países latinoamericanos a los cursos sobre la especialidad que se realizan en el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda de la República Argentina. La ASIP también se financia en forma directa con los aportes de todos los países que revistan en ella en calidad de miembros activos o adherentes, los que abonan una cuota anual que permite realizar diversas actividades y enviar a becarios a otros centros de capacitación en Francia y Chile.

Existen actualmente grandes posibilidades de trabajo y creación de nuevas líneas de acción. Esto seguirá ocurriendo en tanto y en cuanto se mantenga la activa y continua colaboración por parte de los beneficiarios y destinatarios naturales de los emprendimientos de la ASIP. Las puertas de la Asociación están por lo tanto abiertas para todos los países que quieran sumarse a esta amplia y fecunda tarea.

Los Directores de las Oficinas de Presupuesto —o sus equivalentes— de los distintos países del mundo, son miembros natos de la ASIP y por esta razón tienen el derecho de participar de sus organismos de conducción. Esta pertenencia natural se refuerza cuando, además, los especialistas de las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y control logran conformar una asociación local con reconocimiento legal como institución civil sin fines de lucro con el objeto de fomentar el progreso de las técnicas presupuestarias y disciplinas afines, como así también servir como organismo de consulta y asistencia técnica a los países que lo requieran, tal como lo indica el estatuto interno de la ASIP. Tal el caso, por ejemplo, de la Asociación Brasileña de Presupuesto Público, o la Mexicana, entre otras.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es una importante publicación cuatrimestral de la ASIP que, a partir de su número 31, comenzó a ser editada en idioma español e inglés. A través de ella se difunden diversos artículos sobre temas presupuestarios y disciplinas afines elaborados por especialistas en la materia de todo el mundo.

Se incluye en el presente ejemplar un interesante artículo de Julio Martín Pliego, Director del Programa Comunitario de la Secretaría de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda de España, que analiza en forma detallada y profunda la actualidad de la Unión Europea en un penetrante ensayo que lleva por título *La integración de Europa: Experiencia y perspectivas futuras*. Este importante trabajo, que fuera presentado en el XXII Seminario de Montevideo organizado por la ASIP y la *Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto (ASUCYP)*, incluye en el estudio un interesante enfoque de las condiciones en que debería llevarse a cabo la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este, re-

saltándose la necesidad de evaluar en forma racional el interés por la integración, no sólo desde el punto de vista de la geopolítica, sino fundamentalmente desde la perspectiva de su basamento económico.

Se incluye también un artículo titulado *Financiación del gobierno local*, que trata sobre la importancia relativa de los gobiernos locales en los Estados Unidos en lo referido a la prestación de servicios públicos internos. Su autor, Robert W. Ruffe Jr., analiza con gran claridad las principales fuentes de ingresos locales, las funciones de los gobiernos y también las restricciones más importantes en materia financiera.

El artículo de James Giacomoni, Consultor Presupuestario en el Senado Federal de Brasil, se titula *La controversia sobre el carácter de autorización de la ley de presupuesto*. Allí se intenta determinar hasta qué punto hay espacio para la introducción de nuevos conceptos que conduzcan a la adopción de mecanismos que garanticen la obligatoriedad de la ejecución de los créditos autorizados por la ley de presupuesto.

En un importante trabajo denominado *Gastos salariales de los gobiernos centrales*, Daniel Hewitt y Caroline van Rijckeghem sostienen que los gastos salariales son más altos en los países industrializados que en los países en desarrollo y sienta las bases, a través de la investigación empírica, para establecer comparaciones de utilidad.

De esta manera la ASIP, lejos de perseguir fines corporativos, continúa con esta contribución a través de la cual pretende afirmarse como un espacio de reflexión para intercambiar opiniones, trabajos, estudios e investigaciones acerca de estos temas importantes para las sociedades que buscan ser viables y construir su futuro de forma consciente y responsable.

La integración económica en Europa: Experiencia y perspectivas futuras*

Julio V. Martín Pliego**

1. Delimitación conceptual

La integración económica consiste, en una primera aproximación, en la asociación de diferentes mercados para constituir un único mercado a fin de superar los impedimentos al libre comercio. Esta integración puede plantearse, al menos teóricamente, entre países pertenecientes a un mismo sistema económico, a diferentes sistemas (integración asimétrica) o a situaciones intermedias como las caracterizadas por las economías en transición, pudiendo adoptar diversas modalidades.

Una tipología, sin ánimo de ser exhaustiva ni excluyente, incluiría las siguientes formas:

- 1) Reducción arancelaria discriminatoria. Sólo afectaría a determinados productos.
- 2) Preferencia arancelaria discriminatoria. Reducción arancelaria recíproca entre países. Un ejemplo podría ser la zona preferencial de la Commonwealth.
- 3) Área de libre comercio. Eliminación de aranceles entre los

* Este trabajo es una versión de la conferencia dada por el autor en el *XII Seminario sobre Presupuesto Público*, celebrado en la ciudad de Montevideo en noviembre de 1995, organizado por la ASIP y la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto.

** Julio V. Martín Pliego es Director del Programa Comunitario de la Secretaría de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

países del área pero no frente a terceros. Serían ejemplo de la misma la EFTA, el ALALC (LAFTA) y el ALCAN (NAFTA).

4) Unión arancelaria. Eliminación de los aranceles entre los países y establecimiento de un arancel común frente a terceros.

5) Unión aduanera. Como la unión arancelaria, pero extendida a las barreras no arancelarias. Ejemplo de la misma sería Mercosur.

6) Mercado común. Unión aduanera con libertad total de movimiento para los factores productivos. La CEE o la Comunidad de Africa Oriental estarían entre los ejemplos más conocidos.

7) Unión económica. Mercado común con moneda única y un único Banco Central. El ejemplo representativo por excelencia lo constituye la Unión Europea, en especial al término de la tercera fase prevista en el Tratado de Maastricht.

8) Unión política. Implica, además de la unión económica, la cesión total de soberanía y la constitución de un nuevo Estado.

La teoría tradicional de la integración económica versa sobre los efectos de las uniones arancelarias, ya que la vertiente monetaria de la integración no ha tenido un desarrollo teórico paralelo. En principio, una unión arancelaria, al abolir la protección interna a la unión, podría parecer un avance hacia el libre intercambio. Sin embargo, bien pudiera suceder que se aumentara el grado de protección frente al resto de los países. Estamos pues en presencia de una situación de *second best* u óptima de segundo grado. Esto tiene relevancia y es oportuno recordarlo aquí puesto que el mero hecho de la unión no soluciona la situación subóptima en la que se encuentra un país integrante de una unión arancelaria, puesto que después de efectuada la misma subsiste la ambigüedad. Esta situación ya fue planteada por el iniciador de la teoría tradicional de las uniones aduaneras, Jacob Viner, al analizar los efectos de creación y desviación del comercio.

En general, y de una forma muy simplificada, se considera que la creación del comercio es positiva para el bienestar ya que por un lado la reducción de costos que conlleva permite la mejora en la eficiencia de la producción, con lo que el ex-

cedente del consumidor se incrementa. A su vez, la desviación del comercio se considera en principio negativa en términos de bienestar ya que supone una pérdida el hecho de tener que importar una fuente más costosa. La suma de ambos efectos, como queda dicho, es ambigua. En el análisis simplificado de Viner lo único que se puede concluir es que si el país integrante no aumenta sus exportaciones, no le interesa entrar en la unión.

Aumentando el grado de complicación del análisis, como lo han hecho Michaely, Johnson o Cooper y Massell, a todo lo más que se puede llegar es que una condición necesaria para que la desviación del comercio incremente el bienestar consiste en que los precios del país con el que se realiza la unión estén entre los del integrante y los internacionales. Una condición suficiente para que la desviación del comercio reduzca el bienestar es que los precios relativos después de la unión permitan mantener o incrementar la producción demandante de importaciones.

Consideramos ahora las uniones aduaneras entre países en desarrollo. Según la teoría del comercio internacional, tanto desde la óptica de Ricardo como de Heckscher-Ohlin y su concepto de ventaja comparativa, un país en desarrollo debería especializarse en la producción de bienes agrícolas. Ahora bien, precisamente estos países muestran, por razones bastante obvias, una preferencia hacia los bienes industriales. Se hace preciso pues elaborar una teoría alternativa a la de las ventajas comparativas. Y aquí entra Johnson, para quien la producción industrial es un bien público sujeto a las preferencias sociales, con sus implicaciones en la oferta (costes sociales frente a costes privados) y en la demanda (deseo de producción social).

La unión arancelaria tiene en este enfoque como objetivo la protección industrial y será por tanto el aumento de la producción industrial el motivo que impulsará la misma. La mayor ventaja se derivará de las uniones entre países con alta preferencia industrial y estructuras económicas semejantes.

En el modelo de Viner la única posibilidad de ganancia real es ejerciendo el monopolio en el mercado internacional para que se pueda aplicar el arancel óptimo.

La reducción arancelaria recíproca siempre es positiva. Para

Johnson ello no tiene por qué darse ya que la motivación del arancel es independiente del grado de poder en el mercado.

El enfoque de Cooper y Massell se basa en la concepción del arancel como instrumento de protección y mecanismo de fomento de la producción local. Una unión arancelaria es preferible a una reducción arancelaria por la preferencia colectiva hacia el desarrollo industrial y la posibilidad de que los beneficios a largo plazo superen a los efectos iniciales. El arancel exterior común de la misma determinará la composición y distribución de la producción entre los componentes de la unión ya que, al ampliarse el mercado, se facilita la especialización eficiente.

Por lo tanto, la integración, según Johnson y Cooper y Massell, supone que los efectos en la producción son más importantes que los de creación y desviación del comercio.

Otro aspecto importante a considerar son las economías de escala. Ello implica la ruptura con la hipótesis de la competencia perfecta por la cual el equilibrio se obtiene en el punto en que el precio iguala el coste marginal y se sitúa en el mínimo de la curva de los costes medio, en donde ya se han explotado todas las economías de escala. Corden efectúa este análisis y llega a la siguiente conclusión: además de que en los procesos de integración puede haber inicialmente sectores ganadores y perdedores, los efectos en la producción son los más relevantes pues los efectos en el consumo se pueden obtener simplemente desprotegiendo a las industrias ineficientes.

Finalicemos aquí esta rápida incursión teórica señalando otros efectos a tener en cuenta en el estudio de la uniones arancelarias, como pueden ser el estímulo a la competencia, la aceleración del cambio tecnológico, el estímulo a la inversión y la influencia de las empresas multinacionales.

2. La experiencia europea

Se deduce pues de lo anterior que la motivación para la integración económica a escala regional puede ser múltiple. En los últimos 30 años se han llevado a cabo unos 100 acuerdos de diverso tipo, en los que generalmente se ha observado una combinación de varias motivaciones: mejora de eficacia, desa-

rollo económico, vínculos históricos, seguridad y estabilidad política, reforzamiento del poder de negociación, etc. En la actualidad la integración económica regional parece más bien inscribirse en una estrategia hacia la liberación económica en paralelo al enfoque multilateral del GATT o la OMC.

En general se puede decir que los factores económicos se sitúan en primer lugar a la hora de explicar las iniciativas de integración. No hay, sin embargo, que perder de vista los factores políticos. En la Europa de la posguerra, por ejemplo, se tuvo bastante claro que su prosperidad dependía en buena medida de la contención del otro sistema político-social rival situado al Este. Así, no hubo especial dificultad en crear la CECA en 1951, cuyo objetivo era poner bajo una misma autoridad los recursos de carbón y acero de Francia y Alemania, siendo el punto de arranque de la actual Unión Europea. Los tratados que siguieron a continuación, exceptuando el fallido de la Comunidad Europea de Defensa de 1952, reconvertido en 1954 en la Unión Europea Occidental, tuvieron un contenido más económico. A raíz de la conferencia de Messina de 1955 se firman en 1957 en Roma los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y del Euratom, que sin embargo contienen elementos del proceso político de integración europea. Hay que recordar que, paralelamente, en 1960 se crea en Estocolmo, a iniciativa del Reino Unido, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Mientras tanto, prosigue el avance de los grandes instrumentos de integración europea y en 1962 entra en vigor la Política Agraria Común (PAC), en 1956 se fusionan los ejecutivos de las tres Comunidades, y en 1968 se eliminan con un año y medio de antelación los últimos derechos de aduana intracomunitarios, creándose el arancel exterior común. En 1970 se acuerda en Luxemburgo la financiación progresiva de las Comunidades mediante recursos propios y se amplían los poderes de control del Parlamento Europeo.

Se llega así a un cierto grado de madurez de la integración protagonizada por el grupo inicial compuesto por Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux. Se plantea entonces la primera ampliación a Dinamarca, el Reino Unido, Irlanda y Noruega, de los cuales los tres primeros se adhieren en 1972, superándose en el caso del Reino Unido el contencioso histó-

rico del veto francés en 1963 del general de Gaulle. En 1974 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en 1975 el Tribunal de Cuentas y en 1979 comienza a funcionar el Sistema Monetario Europeo, al tiempo que se firma la adhesión de Grecia, la cual se materializa en 1981. Después de unos años de cierta laxitud y ante la inminencia de nuevas incorporaciones, el Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo, acuerda en 1985 relanzar la integración europea mediante la reforma del Tratado de Roma redactando el Acta Única Europea; es también el año en que se firma la adhesión de España y Portugal.

A partir de 1987 y empezando por Turquía, se producen nuevas peticiones de adhesión a la Comunidad Europea. A Turquía le sigue Austria en 1989. Este año es clave, pues además de producirse la caída del muro de Berlín y la recomposición que ello ocasiona, se decide en Estrasburgo la convocatoria a una conferencia intergubernamental, la cual se abriría doblemente un año más tarde para tratar sobre la unión económica y monetaria y sobre la unión política. Es en 1990 cuando se crea el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, se firman los acuerdos de Schengen, tiene lugar la unificación alemana, en cierto sentido una nueva adhesión, y la solicitud de adhesión de Chipre y Malta. En 1991, Suecia presenta su candidatura, siendo también el año en que se crea el Espacio Económico Europeo (EEE) o acuerdo CE-EFTA.

Culmina este recorrido con la firma, en febrero de 1992, del Tratado sobre la Unión Europea de Maastricht. Se presenta también la candidatura de Finlandia. Después de algunos tropiezos en el proceso de ratificación del mismo, finalmente ésta se lleva a cabo, avanzando rápidamente la negociación con los nuevos solicitantes (Suecia, Finlandia y Austria) que finalmente se incorporan en 1995, quedando Noruega fuera del proceso, al ser rechazada su incorporación en referéndum.

La primera ampliación al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, tuvo motivaciones primordialmente comerciales; en la segunda y tercera a Grecia, España y Portugal, predominó el carácter político, pues se consideró por uno y otros como un medio fundamental para consolidar la democracia. La última podría revestir un carácter mixto, especialmente en el caso de

Finlandia, aunque predomina también el matiz comercial. Finalmente, los acuerdos firmados con los PECO y el interés de estos países por la adhesión pueden considerarse, por un lado, como la garantía de acceder a los mercados europeos y acelerar sus procesos de reformas económicas, pero también como la oportunidad de vincularse al sistema económico y de seguridad de Europa Occidental, a lo que se añade por parte de ésta el interés en limitar la emigración a gran escala que podría tener lugar.

En todas las ampliaciones que se han sucedido, así como en las que están a la vista, hay un elemento previo que juega un papel clave, cual es la consecución de una verdadera convergencia económica en sentido amplio. En efecto, si bien el concepto que normalmente se maneja es el de la convergencia nominal, esto es, la aproximación de determinadas variables como costes, precios, etc., cabe hablar también de convergencia real, que pondría el acento en las condiciones de trabajo, nivel de vida, etc., pudiéndose distinguir todavía un tercer tipo de convergencia, la convergencia estructural, que atendería a aproximar las estructuras económicas, bien dentro de un mismo sistema, como ha sido el caso hasta el momento, o entre distintos sistemas, como puede ser el caso de las economías en transición, futuras adherentes, que tendrán por ello que embarcarse en un doble proceso.

3. Formación del clima previo a la futura ampliación

No cabe duda que los sucesos de 1989 marcan el punto de arranque para un nuevo dinamismo en la integración europea. La Comunidad Europea reaccionó entonces rápidamente ante la nueva situación con el objetivo de ayudar a consolidar las reformas democráticas y económicas que comenzaban a tener lugar en el Este de Europa.

Para este fin, junto con los tradicionales se crearon nuevos instrumentos de actuación. Así, se comenzó rápidamente a negociar acuerdos comerciales y de cooperación, al tiempo que se creaba el programa PHARE para poder suministrar asistencia técnica, reforzándose la coordinación de dicha asis-

tencia en el G-24. Los acuerdos comerciales se fueron convirtiendo en los Acuerdos Europeos, de más amplio alcance ya que establecen un marco de cooperación entre la Unión y sus miembros con el Este de Europa. Asimismo, se creó el BERD y se comenzó a conformar la Política Europea de Seguridad Común (PESC) en el marco de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Europea.

Por consiguiente, la reacción fue rápida e innovadora; sin embargo, y quizás por eso mismo, ha adolecido de una cierta falta de articulación. En 1992, el Tratado de la Unión Europea postula una mayor coherencia en las políticas a llevar a efecto, pero no es sino hasta 1993, en que el Consejo Europeo de Copenhague deja sentado que la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) ha de constituir un objetivo a largo plazo de la Unión, cuando se da un paso firme en esta cuestión.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht y el establecimiento de la PESC significó pues la creación de un nuevo contexto institucional en el que por primera vez se podrían incluir las cuestiones relativas a la seguridad. Ello, unido al hecho de que la Unión Europea comenzaba a salir de una corta pero intensa recesión, abría nuevas perspectivas de cooperación e inversión en los PECO. En el otro platillo de la balanza habrá que tener siempre en cuenta aspectos negativos, como la lentitud relativa de las reformas económicas acompañadas de elevados costes sociales en estos países, la aparición esporádica de fuentes de inestabilidad (minorías, cuestiones limítrofes), la influencia de la crisis yugoslava y el expansionismo potencial de Rusia.

La estrategia desplegada por la UE hasta ahora se puede calificar de moderadamente adecuada en función de los logros obtenidos con el programa PHARE y la reorientación del patrón de comercio de estos países. Sin embargo, subsisten una serie de desafíos importantes que, de forma un tanto telegráfica, se pueden enumerar como sigue:

a) Democracia y estabilidad: Depresión económica, aumento de la disparidad social, desempleo, deterioro del nivel de vida. Todo ello puede elevar el descontento social, pudiéndose exacerbar las tensiones étnicas y frenar el ritmo de las refor-

mas económicas. Ello, junto a los riesgos en materia de seguridad, puedan llevar a rebrotes nacionalistas.

b) Mantenimiento de la seguridad en la región: Rusia está tratando de restablecer su influencia en su zona próxima (Países Bálticos, Ucrania, Bielorrusia). La Asociación para la Paz es un paliativo para esta situación de cara a los PECO, pero no constituye un elemento definitivo de seguridad a largo plazo, que estos países lograrían mejor a través de su ingreso en la UE por medio de la UEO y la proximidad de ésta con la OTAN.

c) Reforma económica: Casi todos los PECO han visto caer su producción y nivel de vida. La privatización se desarrolla lentamente y la inversión se ve dificultada por la falta de infraestructura física y financiera y las trabas administrativas. Existe una cierta tendencia a aminorar el ritmo de las reformas, pero éstas parecen irreversibles.

d) Cooperación intrarregional: La reorientación de los PECO hacia el Oriente ha tenido como consecuencia negativa el debilitamiento de los vínculos internos.

e) Preparación para la ampliación: Las grandes expectativas de los PECO para integrarse en la UE a veces no tienen en cuenta los cambios que será necesario efectuar a fin de absorber los impactos que se producirán ante su acceso a los mercados de productos sensibles o en el presupuesto comunitario.

Por consiguiente, a la hora de abordar esta nueva ampliación se han de fijar los objetivos, el contexto y los instrumentos. El *objetivo* no puede ser sino la preparación adecuada tanto de la UE como de los PECO para la misma. El *contexto* actual de los Acuerdos Europeos y las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague deberían ser ampliados a una verdadera Área de Integración Europea que incluyera Consejos de Asociación bilaterales a fin de dotar de coherencia a las áreas de cooperación establecidas en cada Acuerdo. En cuanto a los *instrumentos*, el primero es sin duda el diálogo político. Otras áreas o instrumentos a poner en marcha incluirían la cooperación de instituciones descentralizadas (hermanamiento de ciudades, intercambios culturales, cooperación entre ONGs, etc.), extensión de los programas de la UE caso por

caso, así como de las Redes Transeuropeas, participación en el Mercado Único (política de competencia, sanidad y seguridad, medio ambiente) apertura industrial y agrícola, inversión privada, ayuda a los impactos sociales, etc.

4. Estrategia para preparar a los PECO para la adhesión

El Consejo Europeo de Corfú solicitó a la Comisión Europea propuestas concretas para la plena aplicación de los Acuerdos Europeos y de las decisiones adoptadas en Copenhague de cara a la integración en la UE de los PECO, que tendría lugar cuando estos países cumplan las condiciones políticas y económicas requeridas. Estas condiciones son, en el plano político, la estabilidad de las instituciones para garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de la minoría, y, en el económico, una economía de mercado que funcione, capacidad para afrontar la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión y capacidad para asumir las obligaciones de adhesión y las implicaciones de la unión política, económica y monetaria.

La meta para el período previo a la adhesión se concibe como la integración progresiva de los sistemas políticos y económicos y las políticas exteriores y de seguridad, junto con la cooperación en materia de justicia e interior.

Los principales instrumentos establecidos en Copenhague son unas relaciones estructuradas y los Acuerdos Europeos, que a medida que vayan cerrándose se van incluyendo en las primeras. La Unión, por su parte, tendrá capacidad para absorber a nuevos miembros en función de las decisiones que se adopten en la Conferencia Intergubernamental de 1996 a partir de la cual se establecerá el calendario para la adhesión.

Así pues, se establece una estrategia que consiste en aplicar la *relación estructurada* entre los países asociados y las instituciones de la Unión y, por otra parte, en desarrollar la convergencia, la integración y la cooperación regional a partir de los *Acuerdos Europeos*. La primera es un medio para asegurar la participación progresiva de los países asociados en las tareas de la UE en áreas de interés común de cada uno de

los pilares de la Unión: *políticas comunitarias* (especialmente las transeuropeas como transporte, energía, telecomunicaciones e investigación), *política exterior y de seguridad común y justicia e interior*. En cuanto a los segundos, cabe previamente señalar que los países asociados han conseguido notables logros en el plano macroeconómico, pero han de avanzar aún más en el estructural reduciendo capacidades en la industria pesada, promoviendo nuevas industrias y desarrollando las PYME, reforzando la agricultura y modernizando el sector financiero y las infraestructuras, etc. Todas estas áreas están comprendidas en los Acuerdos, que también incluyen instrumentos para la cooperación regional siguiendo la línea trazada ya por el Espacio de Libre Comercio de Europa Central (ELCEC) y el acuerdo de libre comercio báltico, entre otras iniciativas.

Esta estrategia se ha ido concretando y así, en julio de 1994, la Comisión remitió una comunicación al Consejo que desarrollaba dicha estrategia articulada en torno a las siguientes cuestiones:

a) *Creación de un marco para profundizar la relación*. En este marco se incluirían las propuestas sobre la relación estructurada con las instituciones de la Unión; la cooperación en los ámbitos de justicia e interior y la cooperación intrarregional.

b) *Creación de un entorno jurídico e institucional*. Ello conlleva la aproximación de legislación y una política de competencia y de control de ayudas de Estado.

c) *Fomento de las oportunidades comerciales*. La UE ha liberalizado los productos industriales el 1 de enero de 1995; los productos de acero CECA lo están desde el 1 de enero de 1996, y los textiles lo estarán a partir del 1 de enero de 1998. Existen posibilidades para ampliar el acceso a las adquisiciones públicas. Se prevén nuevas acciones en materia de medidas antidumping y de salvaguardia, acumulación de las normas de origen, comercio de productos textiles y creación de una base igualitaria para todos los países asociados.

d) *Evolución macroeconómica y estructural*. Incluye el desarrollo de políticas macroeconómicas saneadoras de la economía y mantenedoras del tipo de cambio; el fomento de la inversión extranjera, especialmente la directa; el transporte; la

energía (Carta Europea de la Energía); la agricultura; el medio ambiente y la seguridad nuclear; el desarrollo regional; la política social; la cooperación cultural; la cooperación científica y tecnológica y la información.

e) Asistencia a la integración y la reforma. Medidas para mejorar el funcionamiento del programa PHARE incidiendo más en la inversión y suprimiendo el límite del 15% para la inversión en infraestructura que se extendería más allá del transporte. Por otra parte, se desarrollará más la programación plurianual, adoptándose convenios marco plurianuales con lo que aumentaría la descentralización, entre otros efectos. En cuanto a los instrumentos de crédito cabe decir que la Comunidad cuenta con la posibilidad de asistencia macrofinanciera para sostenimiento de la balanza de pagos y la convertibilidad exterior y los préstamos específicos para proyectos principalmente a través del BEI. A ellos se une el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La idea es extender estos instrumentos a los países asociados, revistiendo las ayudas la forma de préstamos a mediano plazo financiados en los mercados internacionales de capitales o por los Estados miembros de la Unión.

5. El Libro Blanco sobre la preparación de los PECO para su integración en el Mercado Interior

El Consejo Europeo reunido en Essen en diciembre de 1994 confirmó las conclusiones de Copenhague y Corfú en el sentido de que los PECO podrían integrarse en la Unión cuando lo deseen y siempre que reúnan las condiciones para ello. A tal efecto pidió a la Comisión la elaboración de un Libro Blanco sobre la integración en el mercado interior así como la presentación anual de un informe sobre los avances logrados en la aplicación de la estrategia de aproximación y el análisis detallado de los efectos de la ampliación en el contexto de las políticas actuales de la Unión y su evolución futura. Las condiciones institucionales que permitan garantizar el funcionamiento adecuado de la Unión ante tal eventualidad se deberán perfilar en la Conferencia Intergubernamental de 1996, previa a la celebración de las negociaciones de adhesión pro-

piamente dichas. El Libro Blanco pues se configura como un elemento básico de la estrategia de preadhesión acordada en Essen.

El Libro Blanco presenta dos aportaciones importantes. Por un lado, no se limita a elaborar una lista de las legislaciones que será necesario aproximar, sino que detalla las medidas esenciales en cada sector y propone un orden para la ejecución del proceso de aproximación legislativa. La segunda aportación consiste en que pone de manifiesto y describe las estructuras necesarias para la puesta en marcha del aparato legislativo y reglamentario compatible con el de la Unión que será necesario para la operación. Finalmente, consciente el Consejo de Essen de que los PECO necesitarán un reforzamiento de las ayudas ya en curso a través del programa PHARE, el Libro Blanco define las grandes líneas del contenido y organización de un programa intensivo y coherente en el que los Estados miembros jugarán su papel.

El contexto jurídico, pues, en que se desenvuelve el Libro Blanco, se refiere sólo a las medidas necesarias para la creación y mantenimiento del mercado interior. El resto de los aspectos de las relaciones UE-PECO seguirán basándose en los Acuerdos Europeos.

El contexto económico, por su parte, debe comprender la adopción de medidas macroeconómicas de forma que faciliten el alineamiento progresivo en las políticas comunitarias, lo que reforzará la competitividad de los PECO y consolidará la estabilidad macroeconómica. Junto con ello hay que poner en marcha las instituciones básicas de una economía de mercado, lo que incluye un sistema de reglas jurídicas y comerciales (código de comercio, ley sobre la propiedad, legislación sobre quiebras, derecho contractual, protección de los consumidores, etc.). Forman parte del mismo también las empresas, los avances en la privatización y formación de la mano de obra.

El Libro Blanco versa sobre la legislación esencial para el funcionamiento del mercado interior señalando las medidas clave para cada sector así como las estructuras administrativas y la organización necesaria para ello. En principio se dirige a los seis países con los que se han cerrado acuerdos de asociación (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania), pero se aplicará igualmente a los que

negocian en este momento acuerdos con la Unión (las tres repúblicas bálticas y Eslovenia). Consta de dos partes diferenciadas. La primera analiza el contexto y la naturaleza del ejercicio en términos políticos de competencia, describe el proceso de selección y ordenación de las disposiciones legislativas, la situación general de la situación en los PECO, las ayudas que les continuará prestando la Unión así como las ventajas que se pueden obtener de la aplicación de las recomendaciones. La segunda parte del Libro Blanco es un anexo que contiene un análisis por sector de los elementos clave de la legislación comunitaria pertinente, que explica las actuaciones a seguir en cuanto a fijación de objetivos, estructuras a establecer y orden para su adopción.

6. Impacto de la ampliación de la UE hacia el Este

Hasta aquí hemos visto los esfuerzos de todo orden que se han realizado durante los últimos años para conseguir que los futuros adherentes vayan preparando sus economías para que cuando se lleve a efecto la adhesión ésta sea lo más suave y armónica posible. A continuación cabría plantearse qué se puede anticipar a la luz de los datos disponibles acerca del impacto previsible de esta nueva ampliación.

En una primera valoración, y en esto coincidimos con Richard Baldwin, hay que señalar que cuando se integran económicamente pequeñas unidades en otras de mayor entidad cabe esperar que las primeras tiendan a obtener proporcionalmente mayores ventajas que las segundas (véase el caso EFTA-CE). Al ser las economías del Este de Europa relativamente escasas en capital y tecnología, la integración reducirá los precios de los bienes intensivos en estos factores al aumentar las oportunidades para los agentes económicos. Por otra parte, a corto y mediano plazo la integración ocasionará la reducción de la proporción de recursos dedicados a la producción de bienes intensivos en capital en virtud de la teoría de las ventajas comparativas. Además, como la infraestructura de estos países es muy deficiente, el gasto en este capítulo será muy productivo.

Estos efectos económicos globales dan una primera idea de por dónde van a ir las tensiones del gasto: agricultura y acciones estructurales.

Como es sabido, todas las políticas que se llevan a cabo en la Unión Europea se financian normalmente a través de un Presupuesto centralizado. Cabe pues esperar intuitivamente que cualquier ampliación de la Unión tenga consecuencias para el presupuesto, tanto más cuanto que los nuevos adherentes serán receptores netos de fondos.

El presupuesto de la Unión tiene dos partidas, la Política Agraria Común (PAC) y los Fondos Estructurales, que conjuntamente representan el 80 por ciento del mismo. De alguna forma se puede decir que ello supone el contrapeso que mantiene la coherencia del conjunto. El gasto total se financia por medio de cuatro recursos: el primero es una parte de la recaudación efectuada en cada país en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido, limitado al 1,4 por ciento de su recaudación; el segundo y el tercer recurso consisten en los ingresos por concepto de derechos de aduanas del arancel exterior común y las exacciones agrícolas y, finalmente, existe un cuarto recurso que se calcula en relación al PNB.

El rendimiento del segundo y tercer recurso ha ido disminuyendo incesantemente hasta caer a un tercio de lo que representaba en 1977, situándose en el momento actual algo por encima del 20 por ciento. El peso de la financiación recae en el recurso IVA, lo que es bastante controvertido por introducir elementos de regresividad al ser mayor la propensión media al consumo en los países de menor renta. Las últimas reformas han hecho recaer mayor peso en el cuarto recurso limitando algo el recurso IVA, cuyo límite disminuirá al 1 por ciento. Con todo ello, el presupuesto de la UE es un instrumento que sólo llega al 1,2 por ciento del PIB de la Unión estando previsto su aumento hasta un nada exagerado 1,27 por ciento en 1999.

El gasto presupuestario se duplicó desde principios de los años 70 hasta mediados de los 80 en que se produce la penúltima ampliación, siendo la PAC y los Fondos Estructurales las grandes partidas que se desbordan. Hasta entonces es un presupuesto bastante contenido, pues apenas representa unas décimas del PIB al inicio de la década de los 70 para dos

décadas más tarde superar el 1 por ciento como se ha indicado anteriormente. Es un presupuesto de carácter redistributivo, si bien presenta singularidades como que Dinamarca y Luxemburgo sean receptores netos y el Reino Unido el segundo mayor donante neto.

Hacia 1988 tiene lugar el conjunto de reformas presupuestarias conocido como Paquete Delors, por las que se lentifica el crecimiento del gasto agrícola haciéndole crecer por debajo del PIB con lo que su participación, que entonces alcanzaba el 65 por ciento, caerá el 50 por ciento, al tiempo que se duplican los Fondos Estructurales.

Los Fondos Estructurales son transferencias destinadas a ayudar a los países y regiones más retrasadas de la Unión a fin de reforzar la cohesión o convergencia con las más avanzadas. Se organizan en torno a grandes objetivos. Así, el Objetivo 1 abarca aquellas regiones cuya renta por habitante es inferior al 75 por ciento de la media de la Unión, lo que supone el 20 por ciento de la población, y comprende a Grecia, Irlanda, Portugal, parte de España, el sur de Italia, el Ulster y la isla de Córcega. El Objetivo 2 se refiere a las regiones en declive industrial, especialmente las antiguas productoras de carbón y acero y que abarcan unos 45 millones de habitantes. Los Objetivos 3 y 4 se ocupan del empleo de larga duración y juvenil respectivamente y el 5, subdividido en 5a y 5b, de los ajustes en las estructuras agrarias y de las áreas rurales. Un nuevo instrumento financiero, el IFOP, se crea para agrupar las actividades dispersas en materia pesquera.

Años más tarde, y con motivo de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, se crea una nueva figura, el Fondo de Cohesión, destinado a ayudar a los cuatro países menos avanzados –Grecia, Portugal, Irlanda y España– en sus esfuerzos de convergencia en la recta final hacia la Unión Económica y Monetaria. Se trata de un Fondo de 1500 millones de Ecus en 1994 que llegará a los 2500 millones en 1997.

La Política Agraria Común es un mecanismo complejo cuya finalidad es la elevación de las rentas y el mantenimiento de la producción en el sector agrario comunitario. Aparte de los efectos proteccionistas de que ha sido acusada a veces y que en el fondo no harían sino hacer recaer parte de su financiación sobre los consumidores en forma de precios más al-

tos, la PAC reparte ayudas a través de un fondo denominado FEOGA que tiene dos secciones: *garantía*, que se ocupa del sostenimiento de precios, y *orientación*, que lo hace de las estructuras agrarias.

Ahora bien, ante la nueva ampliación, cabría preguntarse por el nivel de partida de los aspirantes. Estos en principio son el denominado grupo de Visegrad, que comprende Polonia (28 millones de habitantes), la República Checa (10 millones de habitantes), Hungría (10 millones de habitantes) y Eslovaquia (5 millones de habitantes), a los que se podría añadir Eslovenia (2 millones de habitantes). Sus rentas por habitante se sitúan por debajo de la mitad de la media europea, siendo la más alta la de la República Checa, que apenas alcanza a la de Grecia, la más baja de la Unión actual. El caso de Eslovenia es distinto puesto que en este indicador se situaría entre Portugal y España. En cuanto a la participación de sus agriculturas en el PIB, se puede resumir diciendo que estos países son más de 2 veces y media más agrícolas que la media comunitaria. Si a ello se une que son la tercera parte de ricos y que representan en conjunto con sus 64 millones de habitantes la mayor ampliación a la que se ha tenido que hacer frente, se puede concluir que no han de faltar los problemas. Pero es que, además, después de esta primera oleada, una segunda está a la espera: son los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Bulgaria y Rumania, los cuales, si bien no tienen un nivel de renta inferior a los anteriores, son de 4 a 7 veces más agrícolas que la media comunitaria.

Se trata pues de un grupo de países claramente acreedores de las ayudas comunitarias. Una primera comparación sirve para fijar la magnitud del problema: si la UE creciera al 2 por ciento de forma constante, el Grupo Visegrad tardaría, creciendo al 6 por ciento, veinte años en alcanzar el 75 por ciento de la renta comunitaria, punto de ruptura para salirse del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales. Haciéndolo al 4 por ciento habría que hablar de treinta años.

Veamos ahora cuál sería el impacto en la PAC. En la actualidad la producción agrícola de estos países ha disminuido, pero su capacidad potencial ha de considerarse elevada. Con la introducción de tecnología moderna y la aplicación de la PAC sin modificaciones se pueden esperar incrementos en

rendimientos y eficacia comparables a los de la Unión. El coste presupuestario que se deduciría de ello alcanzaría los 15 mil millones de Ecus para los cuatro de Visegrad y otros 8 mil millones más para Bulgaria y Rumania. Otras estimaciones arrojan cálculos aún más elevados, como Anderson y Tyers, que llegan a evaluar el impacto en unos 38 mil millones de Ecus, cifra que supera ya el coste actual de la PAC.

Aun en el supuesto de que los actuales miembros estuvieran dispuestos a afrontar tal incremento de gasto, las ayudas no podrían ser más generosas que las actuales debido a las nuevas limitaciones que supone la Ronda Uruguay, en concreto la del volumen de subvenciones a la exportación. Por otro lado, los excedentes exportables derivados de la ampliación superarían entre un 50 y un 80 por ciento los techos fijados en el GATT, los cuales pueden aún reducirse más en las próximas negociaciones de 1999. Y es bastante probable que estos excedentes aumenten sensiblemente, pues aparte de las mejoras tecnológicas y racionalizadoras que tendrán lugar en estos países no hay que olvidar que en principio la adhesión supondrá un incremento de la tierra cultivable superior al número de nuevos consumidores.

En cuanto a los Fondos Estructurales, estimaciones basadas en los 400 Ecus por habitante que Grecia y Portugal recibirán hacia 1999, indicador que puede tomarse como un mínimo dado el atraso relativo de los futuros adherentes, llevaría a que el grupo de los cuatro de Visegrad recibirían unos 26 mil millones, notablemente por encima de lo que actualmente están recibiendo los cuatro países de la cohesión.

Por el lado de los ingresos y aun considerando el tope máximo por hoy contemplado del presupuesto de la UE del 1,27 por ciento del PIB para el año 1999, con una hipótesis optimista de crecimiento real para estos países de un 5 por ciento, sus contribuciones podrían situarse en torno a los 6 mil millones de Ecus. Ello llevaría a un impacto neto aparente del orden de los 58 mil millones de Ecus, lo que representaría un incremento del 67 por ciento en el presupuesto proyectado para 1999.

Si además se quisiera extender estos cálculos al resto de solicitantes, las cifras anteriores se incrementarían notablemente.

En el trasfondo de estos cálculos globales subyace una pregunta: ¿a costa de quién se va a efectuar la integración de los PECO? Una primera vista alrededor localizaría dos posibles candidatos: los receptores actuales de fondos estructurales y los agricultores. Ello implica aceptar provisionalmente la práctica inexistencia de márgenes para aumentar los ingresos después de la experiencia de la negociación del Paquete Dolors II, que incluía el escenario financiero hasta 1999 y las reacciones que tienen lugar en los países europeos ante propuestas de aumentos impositivos. En cuanto a las posibilidades de reducciones de gasto, hay que tener en cuenta que las grandes partidas se destinan a grupos desfavorecidos o agricultores y una coalición de los mismos paralizaría en la práctica la operación de ampliación hasta que ésta fuera más asumible.

La asumibilidad estaría garantizada, obviamente, si existiera neutralidad presupuestaria. Estimaciones al respecto que parten del supuesto de que al ir creciendo la renta por habitante, la participación de la agricultura en el producto disminuye, lo que puede no ser siempre el caso, llegan a la conclusión de que los cuatro de Visegrad han de al menos duplicar sus rentas por habitante antes de llegar a la neutralidad presupuestaria, lo que les llevaría entre 10 y 15 años (algo menos para Eslovenia, pero en torno a 20 años para el resto de los PECO).

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta son las repercusiones de la adhesión sobre las reglas de voto existentes en la UE. Éstas asignan a los países miembros un número de votos en función de sus respectivas poblaciones. Como los PECO en conjunto representan unos 100 millones de habitantes su poder de voto no es en absoluto desdeñable. Alterar las reglas actuales de votación podría poner en peligro la adhesión misma. Sin embargo, es un asunto abierto al debate. Según el esquema actual, en el Consejo de Ministros de la UE los votos se reparten así: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 10 votos; España, 8; Bélgica, Países Bajos, Portugal y Grecia, 5; Suecia y Austria, 4; Irlanda, Dinamarca y Finlandia, 3; y Luxemburgo, 2.

Aparte de algunas cuestiones de alta trascendencia que requieren la unanimidad del Consejo, la forma más normal de

ganar una votación es la mayoría cualificada del 71 por ciento, eso es, 62 votos. Al añadir más países se debilita el poder de los existentes y entran en juego nuevas posibilidades de coalición. Análisis efectuados mediante índices que relacionan el número de votos y la población en el contexto de la última ampliación llegan a la conclusión de que los principales perdedores de poder de voto son Dinamarca e Irlanda, seguidos de España. La ampliación al grupo de Visegrad significará que la minoría de bloqueo actual (uno más que el número de votos totales menos los necesarios para la mayoría cualificada, esto es $87 - 62 = 25$, esto es 26) pasará a ser de 32, de los que sólo el grupo de los cuatro de Visegrad tendrá 22 (8 Polonia, 5 la República Checa y Hungría y 4 Eslovaquia). Lo que también significa que el nuevo grupo de "pobres" tendrá más votos que el anterior (los países de la cohesión), que tenía 21. Ampliando hasta incluir los bálticos y Eslovenia, el número de votos de estos países alcanza la minoría de bloqueo. En una hipotética Unión Europea a 25, esto es, incluyendo a Bulgaria y Rumania, los 10 nuevos PECO controlarían más de un tercio de los votos.

En resumen, si las nuevas incorporaciones refuerzan suficientemente el poder de voto de los cuatro países actuales menos ricos, éstos lo apoyarán pero los ricos podrían oponerse. Si sólo lo aumentara ligeramente, sucedería lo contrario. Se hace, por tanto, necesario corregir el sistema para satisfacer a unos y otros, lo que no parece fácil, al tiempo que se corrige la sobrerrepresentación existente en la actualidad.

7. Conclusiones

Las futuras adhesiones a las áreas económicas integradas o en proceso de integración plantean una multiplicidad de cuestiones. En primer lugar, todo futuro adherente debería evaluar de forma racional su interés por la integración, interés que no debe fundamentarse únicamente en consideraciones políticas o geoestratégicas sino también ha de tener un basamento económico. Para ello hay que tener presente las enseñanzas teóricas que postulan que con la liberación de la oferta se obtienen ganancias potenciales en el sentido de Pa-

reto, pero que no presentan conclusiones en cuanto a la eficiencia productiva, pudiéndose producir la eventual coexistencia de sectores ganadores y perdedores.

La experiencia europea hasta la fecha puede calificarse de positiva, a pesar de las posturas sectoriales que se manifiestan con ruido periódicamente, pero que de algún modo podrían ser consecuencia de fallos en el mecanismo de redistribución con el que se compensa a los perdedores de la reforma, o simplemente de información.

Sin embargo, las futuras ampliaciones se vislumbran mucho más inciertas. Por un lado exigen una cierta celeridad por consideraciones de estabilidad política, pero al mismo tiempo afectan a países que previamente han de realizar un doble esfuerzo: transformar sus sistemas económicos y reducir la brecha de desarrollo que los separa del promedio de la Unión Europea actual.

La cuidadosa y detallada preparación que ha precedido a otras ampliaciones se está intensificando en el caso actual. Para ello la UE ha elaborado una estrategia de preparación previa a fin de ayudar a estos países en sus reformas internas, estrategia que se concreta en el contexto del mercado interior con toda una serie de actuaciones que se recogen en un Libro Blanco redactado al efecto. Análogamente, se encuentran en proceso de elaboración por la Comisión de la UE sendos documentos referentes a las repercusiones de las futuras adhesiones en la Política Agraria Común y en las Acciones Estructurales.

La evaluación del impacto que finalmente vaya a ocasionar en la estructura existente irá ganando en concreción con el tiempo. Se puede sin embargo anticipar que ha de ser importante, pues supondrá un revulsivo en el que se verán envueltas las instituciones, las reglas y los procedimientos comunitarios.

Financiación del Gobierno Local*

Robert W. Rafuse, Jr.

En la historia de las finanzas públicas en los Estados Unidos durante la tercera parte del siglo desde la Guerra de Corea, se destaca una constante. Se trata de la notable estabilidad en la importancia relativa del gobierno local en la prestación de los servicios públicos internos. En 1954 a las entidades locales les correspondían 44 centavos por cada dólar de gastos generales directos incurridos por todos los gobiernos en la nación por estos servicios.¹ En 1988 a los gobiernos locales les correspondían 45 centavos. En todos los años intermedios, la cifra nunca fue más alta de 47 centavos ni más baja de 42 centavos.

La estabilidad del papel local en el gasto cubre cambios drásticos en el modo en que ese papel ha sido financiado. Este capítulo trata principalmente sobre el aspecto del ingreso del gobierno local, si bien se presta atención limitada al as-

* El presente artículo es una traducción del capítulo 2 de la obra *Local Government Finance*, editada por John E. Petersen and Dennis R. Strachota. Ha sido incluida en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la Government Finance Officers Association of U.S.A. and Canada.

¹ Los servicios públicos locales incluyen todos los gastos generales salvo aquellos para defensa, relaciones internacionales e intereses sobre la deuda nacional. Aquellos familiarizados con las cuentas de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, de donde están extraídos estos datos, recordarán que el concepto de gastos generales no incluye gastos de fideicomiso de seguro. Los más notables son los desembolsos del gobierno federal para Seguridad Social que se elevaron a una tasa casi 60% más rápida que todos los gastos generales locales durante el período.

pecto del gasto. Comienza con un breve debate de las funciones esenciales del gobierno y las cuestiones claves involucradas en el pago de tales funciones. Luego, los objetivos principales de la financiación local son considerados junto con las restricciones más importantes sobre decisiones financieras. Por último, se examinan las principales fuentes de ingresos locales. Las recientes tendencias en tales fuentes y la magnitud total y la condición fiscal del sector público son revisadas brevemente.

Conceptos básicos

Parece apropiado comenzar este breve estudio de la financiación del gobierno local considerando algunos principios básicos. Estos se relacionan con las razones por las cuales existen los gobiernos en todas las naciones como los Estados Unidos –donde la soberanía del consumo y del mercado son el fundamento de la economía– y las funciones básicas que los gobiernos deben cumplir.

Al Presidente Eisenhower le gustaba citar como expresión de su propia filosofía una declaración de Abraham Lincoln sobre el papel apropiado del gobierno:

El objeto legítimo del gobierno es hacer para una comunidad de gente lo que ella necesita que se haga, pero que no puede hacer en absoluto, o no puede hacer tan bien, por sí misma– en sus caracteres separados e individuales. En todo lo que la gente puede hacer individualmente bien por sí misma, el gobierno no debería interferir. [Énfasis en el original.]²

Como declaración general de filosofía política, éste es un comienzo útil. Lamentablemente, no sugiere cómo deberíamos identificar las cosas que la gente “no puede hacer en absoluto o no puede hacer tan bien por sí misma.”

² Dwight D. Eisenhower, *Los Años de la Casa Blanca: Mandato para el Cambio, 1953-56* (Nueva York: Doubleday, 1963) pág. 327.

Las funciones esenciales del gobierno

En los Estados Unidos, la gente hace la mayoría de las cosas por sí misma en el mercado. Esto sugiere que una reformulación apropiada de la declaración de Lincoln caracterizaría el papel del gobierno como entrando a participar cuando el mercado falla por completo o en cierto grado significativo, pero no interfiriendo de otro modo en el funcionamiento del mercado.

La cuestión de la falla del mercado y sus implicancias para el papel del gobierno ha sido tratada en la literatura económica en detalle considerable durante los últimos dos siglos. Uno de los mejores debates aparece en el monumental tratado sobre finanzas públicas de Richard A. Musgrave.³ Detalla las tres funciones ampliamente aceptadas que el gobierno debe cumplir para el interés de los objetivos de una eficiente asignación de recursos, equidad y una economía estable. El Profesor Musgrave se refiere a las funciones como asignación, distribución y estabilización.

Asignación

La función de asignación comprende las acciones de los gobiernos que cambian el despliegue de recursos de la asignación que el mercado produciría de otro modo. La participación del mercado en el proceso de asignación de recursos es necesaria porque el mercado puede producir las cantidades de bienes y servicios socialmente óptimos –es decir, las cantidades de servicios demandadas por los consumidores a precios vigentes– sólo cuando sea posible excluir de los beneficios del consumo aquellos que no están dispuestos a pagar.

Por ejemplo, las panaderías privadas producen la cantidad “justa” de pan sin intervención del gobierno porque todos los beneficios del consumo del producto son comprendidos por el comprador. Sin embargo, cuando la exclusión está completamente fuera de la cuestión, como en el caso de una fumigación de mosquitos, el servicio es un bien puramente público.

³ Richard A. Musgrave, *La Teoría de las Finanzas Públicas* (Nueva York: McGraw-Hill, 1959) págs. 3-27.

que debe ser brindado por el gobierno si es que va a estar disponible en absoluto.⁴

Esto no significa que el bien puramente público deba ser producido por el gobierno. Puede muy bien ser comprado por el gobierno a una firma privada, una forma de lo que recientemente se ha conocido como “privatización”. El punto central es que la demanda del bien debe ser articulada por un gobierno en nombre de sus residentes, que no podrían expresar de otro modo su disposición a pagar por el servicio.⁵

El caso más común es el bien o servicio caracterizado por “elementos externos”, es decir, beneficios o costos que no son disfrutados o incurridos exclusivamente por aquellos que efectúan la compra en el mercado. La educación primaria es un ejemplo clásico de un servicio con beneficios externos. La mayoría de los beneficios son disfrutados por niños, que podrían no tenerlos si ellos (o sus padres) no estuvieran dispuestos a pagar los derechos de matrícula. Pero la sociedad en su conjunto tiene intereses en la educación. Todos se benefician con una ciudadanía educada familiarizada con la historia y la herencia cultural de la nación, el estado y la comunidad.

Al mismo tiempo, el consumo de otros bienes y servicios comprados por personas en el mercado puede generar costos (o incluso beneficios) para otros. La propiedad inmueble es un claro ejemplo. Es muy probable que la forma en que se desarrolla una parcela afecte el valor de las propiedades vecinas.

⁴ Otro modo de caracterizar esta distinción es que la mayoría de los bienes son inherentemente “rivales” en naturaleza -yo consumo lo que usted no puede, como en el caso del pan. La decisión del consumo es cuánto se va a comprar en el mercado a diversos precios. Algunos bienes (o servicios) no son rivales por su naturaleza misma. Es decir, sea lo que fuere que se produce es consumido en partes iguales por todos. En consecuencia, la decisión de producir debe ser tomada por alguna colectividad en nombre de todos los residentes del área afectada por esa decisión. Cuando hay poca gente involucrada, la decisión puede ser manejada por una organización voluntaria, como por ejemplo un club o una asociación de vecinos. Sin embargo, a los fines prácticos la entidad que toma las decisiones debe ser un gobierno en la mayoría de los casos. Naturalmente, las cuestiones son cuánto se va a producir y qué parte del costo va a ser pagada por cada residente de la jurisdicción.

⁵ Como observa Musgrave en un contexto distinto, la diferencia entre bienes públicos y privados “No es asunto de ideología sino un objetivo o distinción “tecnológica”. (*Sistemas Fiscales: Estudios en Economía Comparativa* [New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1969] pág. 10)

Naturalmente, los gobiernos han reconocido durante largo tiempo este potencial y han buscado controlar los elementos externos promulgando ordenanzas zonales.

Distribución

La función de distribución se relaciona con la influencia del gobierno en la distribución del ingreso y la riqueza entre personas. Si bien los fanáticos del libre mercado pierden de vista el hecho, la legitimidad social de la asignación de recursos producida por el mercado descansa en la aceptabilidad de la distribución del ingreso y la riqueza entre los consumidores que generan esa asignación cuando ejercen esa soberanía en el mercado.

Los gobiernos locales han desempeñado un papel al asegurar que los pobres tengan un lugar para dormir y alimento para comer desde los primeros días de la Revolución Industrial. Desde la Gran Depresión, ha existido un consenso claro sobre el papel importante para el gobierno nacional (y los estados) en la distribución del ingreso y la riqueza en los Estados Unidos, habiéndose desarrollado un sistema de mantenimiento del ingreso de extraordinaria complejidad.

Estabilización

La función de estabilización incluye la influencia del gobierno sobre todo el nivel de la actividad económica. Las acciones de todos los niveles de gobierno afectan la actividad económica hasta cierto grado. Sin embargo, a los fines prácticos, generalmente se conviene que sólo el gobierno nacional está en situación de diseñar sus políticas monetarias y fiscales con atención explícita a la salud general de la economía. Una excepción a esta generalización son los esfuerzos de los gobiernos locales y estatales por influir en el nivel de actividad y el ritmo del crecimiento económico dentro de sus jurisdicciones a través de los llamados programas de desarrollo.

Algunas otras consideraciones

Una realidad básica del gobierno local en el sistema federal de los EE.UU. es que toda la compleja serie de entidades comprendidas por el término son creación de los estados, que son parte directa –con el gobierno federal– del gran acuerdo conocido como la Constitución. Las formas legales, estructuras, responsabilidades y fuentes de ingresos de los gobiernos locales están establecidas por los estados.

Lo que sigue de este arreglo es lo que se podría esperar. Una segunda realidad importante del gobierno local en los Estados Unidos es su extraordinaria diversidad. La Oficina de Censos informa que hay alrededor de 80.000 unidades de gobierno local. Aproximadamente la mitad está clasificada por dicha Oficina como gobiernos de “objetivos generales”, es decir, desempeñan una gama de funciones gubernamentales y tienen por lo menos un grado mínimo de poder impositivo independiente.

Las entidades que no son gobiernos de objetivos generales incluyen distritos escolares, distritos de obras sanitarias, distritos de parques y recreaciones, y casi todo otro tipo de distrito especial imaginable. Algunos estados, como California, han hecho de los distritos especiales un elemento importante de su estructura de gobiernos populares. Otros estados asignan virtualmente toda la responsabilidad a los gobiernos de objetivos generales.

Cuestiones básicas en la financiación del gobierno

Un concepto fundamental de la economía es que el costo para la sociedad de un programa o actividad de gobierno es el valor de la producción que se hubiera originado en el sector privado si los recursos no hubieran sido desviados hacia el uso público. Este concepto es mencionado a veces como costo de oportunidad.

Si nos abstraemos por el momento de la naturaleza del programa o actividad que se realiza, la cuestión fundamental de la financiación del gobierno es cómo se van a distribuir los costos de oportunidad entre las personas a lo largo del tiempo. Cómo se distribuyen los costos depende de cómo obtiene

el gobierno los recursos, y existen sólo tres opciones básicas: (1) "reclutamiento" de los recursos, (2) su compra en el mercado, y (3) métodos mixtos tales como el ejercicio del dominio supremo.⁶

Los recursos son "reclutados" cuando el gobierno los toma de sus propietarios en una operación involuntaria y paga una indemnización inferior a los precios de mercado. En un reclutamiento puro, los recursos son simplemente confiscados, sin que se pague indemnización alguna. El costo de la actividad del gobierno que usa los recursos recae claramente en los dueños de la propiedad confiscada. El reclutamiento con el que estamos todos familiarizados –el reclutamiento militar– no era un reclutamiento puro porque siempre se pagaba alguna compensación a las personas involucradas. Sin embargo, la compensación era mucho menor que el precio del mercado, de manera que una parte importante del costo de la defensa de la nación descansaba directamente en los reclutados.

Un reclutamiento se puede distinguir del ejercicio del dominio supremo por el hecho de que, en el último caso, está involucrado un proceso judicial. El objetivo del mismo es establecer un valor justo de mercado para la propiedad tomada por el gobierno del propietario no dispuesto a hacerlo.

La compra en el mercado es en general la única opción disponible para un gobierno local. Cuando se compran recursos, la distribución de los costos depende de cómo obtiene dinero el gobierno. El costo no recae en el dueño de los recursos vendidos al gobierno porque el dueño recibe el precio de mercado. Esto es por lo menos igual al valor de los recursos para el propietario, o no se habría producido la venta. Las opciones principales son:

- "Imprimir" la moneda (una opción sólo para el gobierno federal⁷)

⁶ En épocas feudales, el sector público estaba apoyado en gran parte por los productos de la tierra que pertenecían a la Corona, una opción disponible para muy pocos gobiernos en el siglo veinte.

⁷ El dinero no se imprime literalmente, en el sentido de que la Oficina de Grabado e Imprenta trabaja horas extra y envía la producción al banco más cercano para su depósito en la cuenta del Tesoro de los Estados Unidos. En cambio, la impresión es un modo abreviado de referirse al efecto de la venta de ti-

- Tomar el dinero en préstamo del público (una opción para la mayoría de las localidades sólo para financiar inversiones de capital y a los efectos del manejo de efectivo a corto plazo)
- Gravar con impuestos
- Venta de servicios
- Venta de activos
- Transferencias de otros gobiernos

Cada uno de estos métodos ofrece la perspectiva de una distribución algo diferente de los costos del gobierno.

La distribución efectuada por la impresión de moneda depende de las condiciones económicas del momento. Si la economía es fuerte, y los recursos no empleados no son abundantes, la impresión de moneda es inflacionaria. En este caso, los costos son soportados por aquellos que pierden con la inflación –en particular los acreedores en general y los jubilados con ingresos fijos. Si la economía es débil, por otra parte, la impresión de moneda puede permitirle al gobierno comprar los recursos que de otro modo no se habrían empleado. Es decir, la actividad del gobierno puede tener costo de oportunidad cero porque los recursos ociosos no habrían producido nada de otro modo. Al mismo tiempo, el gasto de la moneda impresa no sería inflacionario, de modo que la medida no impondría ningún peso sobre la economía, por lo menos en el corto plazo.

Tomar dinero en préstamo del público cambia los costos del programa financiado por el gobierno hacia el futuro, cuando deban efectuarse pagos de intereses y reembolsar eventualmente el capital. (El gobierno federal puede refinanciar

titulos del tesoro al Sistema de la Reserva Federal. La Reserva Federal paga por la compra acreditando la cuenta del gobierno. Al hacerlo, crea el dinero en la cuenta. La venta se puede producir indirectamente, con el mismo efecto económico, si los títulos son vendidos al "público" (en las finanzas federales, esto significa cualquier parte que no sea la Reserva Federal) y la reserva compra en el mercado abierto un monto equivalente de títulos del tesoro emitidos con anterioridad. Naturalmente, la Reserva Federal es un organismo del gobierno de los Estados Unidos. Esta condición, aparejada con su facultad para comprar títulos del Tesoro, brinda al gobierno federal la capacidad de "imprimir" dinero. No existen arreglos institucionales comparables a nivel del estado hoy en día, aunque sí los había a comienzos del siglo diecinueve.

deuda, potencialmente a perpetuidad, sin que sea necesario poner en peligro su calificación de crédito primitiva. Un estado o gobierno local no podría hacerlo sin eventuales consecuencias adversas.) Aquellos que compran los títulos no soportan claramente los costos del gasto del gobierno porque están por lo menos tan bien poseyendo los títulos como lo estarían si los desembolsos del gobierno no se hubieran realizado.⁸ Por lo tanto, la incidencia de los costos depende del método usado para financiar los pagos de capital e intereses.

La distribución de costos que resulta del gravamen de impuestos depende de la incidencia de los mismos –es decir, de quien soporta el peso en último término. Por ejemplo, en casi todas las circunstancias el minorista paga un impuesto a las ventas general, y éste pasa la carga al comprador elevando, en efecto, los precios. Este proceder es promovido por el requisito legislativo común de que el impuesto debe ser cotizado por separado como un agregado al precio minorista corriente.

Cuando los servicios del gobierno son financiados con los producidos de su venta en operaciones voluntarias equivalentes a aquéllas en el mercado, los costos son pagados por los compradores. Sin embargo, como hay involucradas operaciones voluntarias, los compradores están por lo menos tan bien como lo hubieran estado sin la actividad de gobierno, de modo que no se puede decir que tienen algún tipo de carga.

Si un gobierno produce un producto básico o servicio que se puede vender en el mercado a un precio que cubra el costo de producirlo, uno se puede preguntar legítimamente por qué está involucrado el gobierno: lo más probable es que la producción privada sería más eficiente –léase, de menor costo. Si el gobierno está produciendo y compitiendo con éxito en

⁸ Los tenedores de bonos asumen dos riesgos: que es posible que el emisor no atienda la deuda según lo programado, y que es posible que no pueda liquidar sus tenencias antes de que venzan los títulos sin experimentar pérdidas de capital si se elevan las tasas de interés. El incumplimiento de la deuda, como en el caso de los bonos por U\$S2,5 mil millones emitidos por el Sistema Público de Provisión de Energía de Washington que fue declarado en mora en 1982, carga a los tenedores de bonos los costos de la actividad del gobierno financiada por la deuda. Naturalmente, esto es equivalente a un reclutamiento –o confiscación– de los recursos, como en el caso del dinero pagado por los bonos.

virtud de alguna ventaja conferida por legislación –un ejemplo es un monopolio estadual de ventas de licor, como en Virginia– las posibilidades son que el consumidor está pagando un precio que supera el que estaría vigente en un mercado libre. En este caso, el consumidor está pagando efectivamente un impuesto a las ventas.

La venta de activos del gobierno genera ingresos que no imponen los costos de programas a los compradores, suponiendo que las ventas son completamente voluntarias. En cambio, los costos corresponden a los futuros residentes de la jurisdicción, si los activos valieran más en el largo plazo para el gobierno que su precio de venta. De no ser así, todos están mejor como resultado de la operación, suponiendo solamente que el producido de la venta es aplicado en forma inteligente a programas o actividades (inclusive hasta un recorte de impuestos) con un razonable costo-beneficio.

Las transferencias de otros gobiernos cambian los costos de los programas que han recibido ayuda (u otros componentes del presupuesto del gobierno receptor) a los contribuyentes de los otros gobiernos.

Es típico que un gobierno local no tenga la autoridad legal para obtener dinero por todos los métodos posibles en la serie de opciones comentadas en esta sección. Por ejemplo, los estados comúnmente establecen los tipos de impuestos que las entidades locales pueden usar, y a menudo imponen límites en las tasas y la forma en que se pueden administrar los impuestos.

Objetivos de la financiación local

Los objetivos generales de la financiación local son responsabilidad, equidad y eficiencia. Cada uno es discutido a su vez en esta sección.

Responsabilidad

En general, la responsabilidad se logra cuando el nivel y mezcla de gasto del gobierno y la distribución de su costo son decididos en un clima de plena comunicación por los represen-

tantes elegidos de los residentes de una jurisdicción. Los elementos claves de la plena comunicación son el mantenimiento de un sistema riguroso de controles contables internos, informes financieros sobre la base de los principios contables generalmente aceptados, y el compromiso de una auditoría anual de los estados contables llevado a cabo de acuerdo con las normas de auditoría del gobierno generalmente aceptadas y establecidas por el Contralor General de los Estados Unidos.

En la mayoría de las circunstancias, la responsabilidad es promovida cuando los funcionarios elegidos que deciden cómo se van a gastar los fondos públicos son también responsables de obtener dichos fondos.

Equidad

El objetivo de equidad, o justicia, es presentado generalmente con dos dimensiones básicas: horizontal y vertical. La equidad horizontal se puede definir con bastante rigurosidad y rara vez es tema de controversia. Se logra cuando las personas (o las familias, depende de cómo se defina la unidad contribuyente) son tratadas en forma igualitaria bajo las mismas circunstancias pertinentes. La controversia que surge con respecto a la equidad horizontal tiende a involucrar la definición de circunstancias pertinentes. Pueden ser ejemplos las disputas no poco comunes respecto de si todos los tipos de operaciones de ingresos, bienes o minoristas deben tener un valor igual en la base de un impuesto.

La equidad vertical es otro asunto. Se logra cuando se brinda el tratamiento apropiado –es decir, equitativo– a las personas físicas en distintas circunstancias pertinentes. Obviamente, los juicios de valor juegan aquí un peso importante. En concepto, las principales opciones son regresividad, proporcionalidad y progresividad. Es decir, el contribuyente con la base impositiva más grande debe pagar una tasa más baja, la misma, o más alta que el contribuyente con la base más pequeña.

Un enfoque de esta cuestión que ha gozado de creciente popularidad en la década pasada es denominado el principio del beneficio. Este principio está detrás del cambio importante, discutido en detalle más adelante, hacia las cargas o comi-

siones al usuario en la financiación local. El principio del beneficio sostiene que, en general, el objetivo fundamental en la financiación del gobierno local debe ser distribuir los costos hasta el máximo posible para aquellos que se benefician de los servicios. El principio del beneficio fluye prontamente del punto de vista del papel del gobierno que entra a participar cuando el mercado falla.

En esencia, el principio del beneficio define “las circunstancias pertinentes” como el valor de los beneficios recibidos de un servicio público. La equidad vertical, en este caso, requiere proporcionalidad de tratamiento. Es decir, como en el caso de las operaciones de mercado (y el principio del beneficio deriva su lógica y atractivo de un razonamiento basado en el mercado), todos deberían pagar el mismo precio por unidad de beneficio, al igual que todos (a excepción, como en el caso de descuentos por volumen y discriminación de precios) pagan el mismo precio por unidad en el mercado. La objeción común a las cargas al usuario –que son injustas para los pobres– pierde peso cuando se comprende el papel del gobierno en la función de asignación, y cuando la función de distribución se cumple en forma adecuada.

Nótese que la deductibilidad de ciertos impuestos locales para calcular el ingreso imponible para objetivos estatales y federales pone una cuña entre las cargas impositivas concretas y aparentes. Esta realidad tiene implicancias significativas para la equidad, eficiencia y responsabilidad en la financiación local.

Eficiencia

En la financiación del gobierno local, la eficiencia puede tener diversos significados. En su sentido más estrecho, se refiere simplemente a la economía, es decir, si una actividad dada está siendo llevada a cabo con la menor cantidad de recursos posible, o si los mejores resultados se están logrando dentro de un presupuesto dado.

En un sentido más general, la eficiencia concierne a la cuestión del nivel “adecuado” o mezcla de servicios públicos desde la perspectiva de la economía global. Los libros de texto dicen que, para los egresos del gobierno en general, la can-

tividad de un servicio prestado debe ser incrementada hasta que los beneficios sociales marginales iguallen a los costos sociales marginales.

Para un gobierno local, la norma es que la cantidad de un servicio prestado debe ser aumentada hasta que el beneficio local marginal iguale al costo local marginal. Estos beneficios y costos pueden ser los mismos que los beneficios y costos sociales. Sin embargo, es posible que no lo sean si (1) son derivaciones (elementos externos) de costos o beneficios, o (2) el estado o el gobierno federal proporciona una gran ayuda para ayudar a pagar un servicio –si el subsidio tiene el efecto de reducir el costo local neto de la última unidad del servicio prestado.

El modo en que se obtienen los ingresos puede ayudar en la decisión acerca del nivel de los servicios. Por ejemplo, una ventaja importante de las cargas del usuario, por ejemplo, es que la corriente de ingresos se retroalimenta directamente de los consumidores del servicio para saber si se está entregando la cantidad adecuada. La experimentación con las cargas también es posible para probar el sentimiento de los consumidores, y pueden variar con el tiempo para desalentar la congestión y para alentar el uso de facilidades en momentos en que podrían pasar sin ser usadas.

Restricciones a las decisiones de financiación

Las principales restricciones a las decisiones de financiación local son la ley estadual, los “mandatos” federales y la competencia intergubernamental. Al definir las responsabilidades básicas y las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, la ley estadual constituye con claridad el órgano primario de las restricciones a la financiación local.

La ley federal y las reglamentaciones restringen las decisiones de financiación local de varias maneras.⁹ En la mayoría

⁹ Véase Comisión Asesora sobre las Relaciones Intergubernamentales, Federalismo Regulatorio: *Política, Progreso, Impacto y Reforma, Informe A-95* (Febrero de 1984); y Departamento del Tesoro, Oficina de Finanzas Local y Estadual, *Relaciones Fiscales Locales-Estaduales-Federales: Informe al Presidente y al Congreso* (Septiembre 1985), pags. 80-92.

de los casos, las restricciones se aplican simplemente a los estados y localidades –como empleadores– como lo hacen a todos los otros empleadores en los Estados Unidos. Por ejemplo, las leyes federales sobre sueldos y horas se aplican a gobiernos estaduales y locales (con ciertas excepciones para las únicas circunstancias de empleo como policías y en la brigada de incendios) así como lo hacen con los empleadores privados.

Otras restricciones federales a las opciones locales son las condiciones de los programas de subsidios. Muchas de estas condiciones están mal concebidas, son innecesarias e incluso contraproducentes. No obstante, es prerrogativa indiscutible del otorgante definir los términos en los cuales van a estar disponibles los fondos. Se han realizado adelantos en los últimos años en la simplificación de las reglamentaciones aplicables a programas de subsidios federales, pero se podría hacer mucho más. Muchos aspectos de la política de subsidios están mal diseñados desde la perspectiva de la efectividad de su aporte al logro de los objetivos de los programas.

La competencia intergubernamental es un tercer tipo de restricción a las decisiones de financiación local. Las tasas impositivas de una localidad no se pueden desviar demasiado de las de las jurisdicciones vecinas sin riesgo de emigración de residentes y firmas. Lo mismo se aplica a la calidad de los servicios públicos prestados por un gobierno local. En resumen, es probable que esta competencia sea sana porque tiende a promover una prestación de servicios más eficiente.

Fuentes de ingresos locales

Los gobiernos locales obtienen ingresos de sus propias fuentes y reciben pagos de otros gobiernos.

Fuentes propias

Las principales fuentes de ingreso que un gobierno local puede obtener de sus propios recursos son los impuestos, las ventas de servicios, otros ingresos que no son impuestos y la venta de deuda.

Los impuestos son pagos obligatorios realizados por perso-

nas físicas u organizaciones privadas a un gobierno, habitualmente asociados con una contrapartida explícita, no específica. Algunos tipos de gravámenes son denominados a menudo impuestos de "beneficio" porque están vinculados de alguna manera con beneficios identificables de servicios públicos particulares. A veces el vínculo es plausible y directo, como en el caso de un impuesto por terreno frontal. La responsabilidad por este impuesto es definida por las dimensiones en pies de una propiedad en una calle pública. El producido se usa para fines tales como la construcción de cordones y cunetas. A pesar del vínculo, estas cargas son impuestos porque el dueño de la propiedad no tiene elección más que pagarlos. La variedad de impuestos a disposición de muchos gobiernos locales ha aumentado en las últimas décadas, pero es típico que un gobierno individual confíe solamente en los tipos específicos autorizados por el gobierno estadual.

Algunos tipos de impuestos son especialmente apropiados para su administración por parte de un nivel de gobierno en particular, tomando en cuenta los costos de administración (incluyendo el cumplimiento del contribuyente), la facilidad para evitarlo y el potencial de evasión. Por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles es considerado generalmente como el más apropiado para el gobierno local. La consideración obvia es que el terreno y las mejoras no pueden ser movidos con facilidad para escapar del impuesto. Los impuestos a las ganancias netas y a las ventas generales, por otra parte, no son apropiados para los gobiernos locales porque hay sustanciales economías de escala en la administración. Además, la evasión y la abstención son mucho más difíciles cuando tales impuestos son administrados a nivel estatal o nacional.

Es importante señalar que el criterio de que un impuesto a las ventas o a las ganancias puede ser administrado en forma más eficiente por un gobierno estadual no necesariamente significa que se debe negar el acceso a las bases del impuesto a las ventas y a las ganancias a las jurisdicciones locales. El acceso se brinda con facilidad mediante el mecanismo del suplemento optativo a un impuesto a las ganancias o a las ventas estadual. Aproximadamente la mitad de los estados autorizan a los gobiernos locales a promulgar suplementos de los impuestos a las ventas estatales, aunque la gama de au-

torización varía tremendamente.¹⁰ Si bien los gobiernos locales en trece estados gravan el impuesto a las ganancias de un grado u otro, en sólo tres está disponible la opción de un suplemento del impuesto a las ganancias estadual.¹¹

La venta de servicios prestados por un gobierno local es una segunda fuente importante de ingresos, que ha estado creciendo rápidamente en los últimos años. Tales ingresos se distinguen de los impuestos por el carácter voluntario de las operaciones, que son esencialmente idénticas a las que se producen entre partes privadas en el mercado. Cuando la venta de un servicio es posible, es decir, cuando se le puede impedir a una persona beneficiarse del mismo si no está dispuesta a pagar el precio, la equidad y la eficiencia se ven atendidas cuando el servicio es vendido en vez de ser regalado. Sin embargo, en tales casos la cuestión subyacente merece cuida-

¹⁰ Véase el debate sobre los arreglos en 26 estados por John F. Due y John L. Mikesell, *Gravamen a las Ventas: Estructura y Administración Local y Estadual* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1983), págs. 298-314.

¹¹ Las jurisdicciones locales elegibles son condados en Indiana y Maryland (incluyendo la Ciudad de Baltimore) y distritos escolares en Iowa. Se autorizan complementos en Iowa cuando el contralor del estado determina que los costos de un distrito superan el rendimiento de los ingresos al límite del impuesto a la propiedad y la ayuda estatal disponible.

En Maryland, es obligatorio un complemento del 20% de la responsabilidad estadual de un contribuyente, pero se puede promulgar una tasa de hasta el 50%. En este caso, sólo la tasa que supera el 20% es un complemento verdadero. La tasa mínima obligatoria del 20% es claramente un impuesto estadual cuyo producido es devuelto a la localidad de origen (véase el debate de impuestos compartidos más adelante en este capítulo).

El Departamento de Impuestos y Finanzas del Estado de Nueva York ha administrado el impuesto a las ganancias de la Ciudad de Nueva York desde 1976. Como la base del impuesto es ingreso imponible estatal y el impuesto fue promulgado por la ciudad, resulta claro que éste es un suplemento y no un impuesto compartido. Desde su crisis fiscal en 1984, se le ha exigido a la Ciudad de Yonkers que gravan un complemento administrado por el estado. El estado corriente del complemento es del 19,25% de la obligación por impuestos estatal neta de las personas físicas después de un crédito de impuesto a la propiedad. Dado que la ciudad no tiene alternativa, este es realmente un impuesto estadual especial cuyo producido es devuelto a la localidad de origen. Véase Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales, *Características Significativas del Federalismo Fiscal: 1990*, Volumen 1, Procesos Presupuestarios y Sistemas Impositivos, Informe M-169 (Enero 1990), cuadro 21; y Clara Penniman, *Régimen de Impuesto a las Ganancias Estadual* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1980), pag. 262.

dosa atención. Si aquellos no dispuestos a pagar pueden ser excluidos, ¿por qué el servicio es prestado por un gobierno en absoluto?

Otros ingresos no imposables van desde los intereses devengados sobre saldos en efectivo invertidos hasta el producido de la venta de bienes de propiedad del gobierno local.

La cuarta fuente importante de ingresos de recursos propios es la emisión de deuda. En forma típica, la deuda del gobierno local está limitada por la ley estadual a emisiones a corto plazo para fines de manejo de efectivo y las emisiones a largo plazo para financiar la construcción de instalaciones de capital que durarán muchos años. La ley estadual requiere en general que el papel emitido para el manejo de efectivo, comúnmente denominado letras de anticipo de impuestos o letras de anticipo de ingresos, sea retirado antes de la finalización del ejercicio económico en el cual es vendido.

El objetivo de vender deuda para financiar una instalación de capital es extender el costo entre los residentes de la jurisdicción mientras dure la instalación. Por el contrario, pagar por la construcción con los ingresos corrientes impone los costos enteramente en aquellos que son residentes de la comunidad en el momento en que se construye la instalación.

Una característica distintiva de la mayoría de la deuda emitida por los gobiernos locales es que el interés pagado sobre la misma está exento del impuesto a las ganancias federal (y, en algunos casos, estadual). Esto hace posible que las localidades comercialicen deuda a tasas de interés más bajas que lo que tendrían que pagar si el interés fuera imponible.

La exención de ingresos por intereses de impuestos reduce los cobros del impuesto a las ganancias federal. De allí que para la deuda de todos los vencimientos, el Código de Impuestos Internos Federal restringe las opciones locales –sea lo que fuere que disponga la ley estadual– si los intereses de los títulos van a estar exentos de los impuestos a las ganancias federales. El objetivo básico de estas disposiciones es restringir el volumen de deuda exenta de impuestos para limitar la pérdida de ingresos federales.¹²

¹² El Código hace esto tratando de asegurar que la deuda exenta de impuestos no sea usada para financiar (1) inversiones de capital que no respaldan

Pagos de otros gobiernos

Existen tres fundamentos principales para las transferencias intergubernamentales. La primera es que el gobierno que otorga un subsidio busca inducir al receptor a prestar más del servicio subsidiado que lo haría en ausencia del subsidio. El segundo es la reducción en disparidades en las capacidades fiscales de los gobiernos receptores. La tercera es más mundana: la transferencia de fondos intergubernamental es simplemente con el fin de compensar a un gobierno por los costos de servicios prestados al que realiza la transferencia.

Tres tipos importantes de pagos intergubernamentales corresponden en general a los tres objetivos. Los mismos se analizan en esta sección, al igual que un cuarto tipo, el subsidio en bloque, que es en cierta forma una anomalía.

El subsidio absoluto. El primer tipo de pago intergubernamental es el subsidio absoluto, que está caracterizado por amplias restricciones a los usos para los cuales se pueden destinar los fondos por parte del gobierno receptor. Las restricciones tie-

realmente funciones esenciales del gobierno local, y (2) inversiones que devengan ganancias por parte de los gobiernos locales. La venta de deuda exenta de impuestos para financiar inversiones en papeles de alto rendimiento en lugar de inversiones de capital es denominada arbitraje habitualmente, y las utilidades captadas del margen en las tasas son denominadas ganancias por arbitraje. La ley federal corriente, con excepciones limitadas, impone lo que asciende a un impuesto del 100% sobre las ganancias por arbitraje -es decir, todas las ganancias por arbitraje deben ser pagadas al Tesoro de los EE.UU. Esto incluye las ganancias asociadas con esquemas que pueden ser muy sutiles y complejos, y que posiblemente al principio no aparenten incluir arbitraje. Un ejemplo es la localidad que vende letras de anticipo de impuestos para financiar una disminución en el flujo de fondos estacional aunque uno o más de los fondos propios del gobierno tenga un saldo que podría ser tomado en préstamo para financiar el déficit. Para un debate de las extensas restricciones puestas en uso de la exención impositiva en la Ley de Reforma de Impuestos de 1986 véase John E. Petersen, *Exenciones Impositivas y Reforma Impositiva* (Chicago: Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno, 1987). Los gobiernos estatales y locales han protestado activamente por las restricciones introducidas en el código por la Ley de 1986. Véase *Preservación de la Sociedad Local-Estadual-Federal: El Papel de la Financiación Exenta de Impuestos*, Informe de la Comisión Anthony (Chicago: Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno, 1989).

nen la intención de asegurar que el dinero se gaste para un objetivo específico, y que el gobierno receptor aumente sus inversiones en el servicio subsidiado.

La condición más importante del subsidio absoluto es que el receptor debe "gastar" el dinero en el objetivo indicado. Sin embargo, con esta condición solamente, el subsidio tendría el efecto intentado de aumentar las inversiones para su objetivo sólo si el gasto del receptor en el servicio a falta del subsidio hubiera sido inferior al monto del subsidio. Entonces las inversiones para el servicio subsidiado tendrían que aumentar para que el receptor demostrara que el monto completo del subsidio fue gastado para ese propósito.

Esta es la razón por la cual los subsidios absolutos tienen en general requisitos equiparables. Estos condicionan la disponibilidad de los fondos a la disposición del gobierno receptor de gastar en el servicio subsidiado un total igual a por lo menos el monto del subsidio más el "equiparable" local requerido.

Por ejemplo, supongamos que se encuentra disponible un subsidio federal o estadual de U\$S10.000 con un requisito de equiparación local del 50%. Un gobierno local tendría que demostrar inversiones de por lo menos U\$S20.000 en la función subsidiada para recibir el monto completo de la subvención. Nuevamente, el hecho de si el subsidio induce un incremento en las inversiones para la función subsidiada depende del monto que la localidad tendría que gastar para el objetivo en ausencia del subsidio.

Asistencia fiscal general. El segundo tipo de subsidio es la asistencia fiscal general, a menudo denominada "participación de ingresos". Tales transferencias intergubernamentales no tienen la intención de afectar el gasto en ninguna función del particular (o incluso en todas las funciones tomadas en conjunto). En cambio, su objetivo es mejorar la capacidad global del receptor para financiar sus responsabilidades de servicio público. En consecuencia, tal asistencia está acompañada sólo por restricciones muy limitadas. Es —como en el caso del Programa de Participación de Ingresos Federal, que venció en 1986— ayuda "sin ataduras".

Un tipo de transferencia intergubernamental es algo ambigua. Se trata de los "impuestos compartidos", que algunos

prefieren clasificar como cobros de impuesto local. Los impuestos compartidos son ingresos por impuestos de un gobierno estadual que se distribuyen, con pocas restricciones, si es que las hay, a los gobiernos locales sobre la base del "origen" del ingreso. No son cobros de impuestos locales porque el gobierno local no desempeña ningún papel en la decisión de cobrar los impuestos en primer lugar. Dado que este es el caso, los impuestos compartidos deben considerarse como subsidios de asistencia general, y deben ser evaluados con miras a sus efectos en las disparidades en las capacidades locales. Desde esta perspectiva, los impuestos compartidos son un mecanismo financiero de dudoso valor. Ninguna localidad recibe un centavo que no se origine en esa jurisdicción y, en consecuencia, un impuesto compartido es intrínsecamente incapaz de reducir las disparidades fiscales.

Reembolso de costos. El tercer tipo de transferencia intergubernamental es nada más que el reembolso pagado por un gobierno por los costos de los servicios prestados a él o a sus residentes por otro gobierno. Un caso especial de reembolso ha ganado creciente atención en los últimos años. Esto implica el costo para una localidad de cumplir con mandatos impuestos a él por su estado o por el gobierno federal. Algunos gobiernos estaduales han promulgado legislación que les exige compensar a los gobiernos locales por estos costos, y se ha montado una campaña para persuadir al Congreso de que apruebe legislación similar. Se han planteado cuestiones muy serias por la experiencia en los estados acerca de la practicidad de un esfuerzo que requiera reembolso general por los costos de todo tipo de "mandatos".

Subsidio en bloque. Un cuarto tipo de transferencia intergubernamental ha crecido rápidamente en importancia en las últimas décadas a nivel federal. Es el subsidio en bloque, que se caracteriza por menores restricciones que los subsidios absolutos. En particular, es típico que los fondos se usen para cualesquiera objetivos en un área funcional bastante amplia, como por ejemplo la educación primaria y secundaria o los servicios sociales.

La idea del subsidio en bloque se originó hace varias déca-

das como respuesta a la acusación de que el sistema de subsidios absolutos se había hecho excesivamente complejo, caro para administrar, e incluso contraproducente. El concepto fue que un conjunto de subsidios absolutos en un área funcional particular se combinaría en un solo subsidio en bloque con muchas menos restricciones y requisitos de cumplimiento nominal. Los fondos tendrían que gastarse para los objetivos funcionales generales correspondientes a los subsidios absolutos reemplazados, pero no habría requisitos de equiparación o de presentación de informes elaborados.

El subsidio en bloque se puede ver mejor desde lo que los economistas denominan la “mejor opción política después de la primera”. Es decir, podría ser propuesto y defendido como una mejora políticamente atrayente con respecto a un conjunto de subsidios absolutos “congestionado”. Pero esto tendría sentido solamente si se determinara que los absolutos no podrían ser reformados para hacer frente a patrones razonables de eficiencia y equidad (la “primera y mejor” opción).

Por si solo, el subsidio en bloque es una anomalía. Al no tener requisitos de equiparación o de mantenimiento de esfuerzo, no puede hacer lo que un subsidio absoluto bien diseñado puede hacer potencialmente –es decir, inducir a un gobierno receptor a aumentar la cantidad que presta del servicio subsidiado. De allí que un subsidio en bloque sea claramente inapropiado para el primer fundamento de los subsidios: elevar los niveles de servicio.

Resumen. Los cuatro tipos de pagos intergubernamentales son usados por el gobierno federal y por la mayoría de los estados en diversos grados. El ocaso del Programa de Participación de Ingresos en 1986 redujo en más de la mitad los desembolsos federales para programas clasificados por la Oficina de Administración y Presupuesto como asistencia fiscal general. Dicha asistencia continúa disponible bajo una compleja serie de pagos federales en lugar de impuestos a estados y localidades. La financiación de los subsidios federales en bloque se elevó mucho a comienzos de la década del setenta y nuevamente a comienzos de la década del ochenta. En este último caso, el aumento de la financiación se produjo en gran parte a costa de los absolutos y un número importante de ta-

los programas se consolidó en una serie de nuevos subsidios en bloque.

Los pagos estatales a gobiernos locales se pueden financiar con ingresos de impuestos o comisiones estatales o con subsidios federales. En el último caso, los fondos federales se caracterizan a menudo por ser "pasados" a localidades por los gobiernos estatales que son receptores directos de la ayuda.

Tendencias recientes en las fuentes de ingresos locales

El Cuadro 2-1 muestra el porcentaje de distribución de las principales fuentes de ingresos locales en el ejercicio económico 1988 y una década antes. Resulta aparente un número de tendencias significativas.

Primero, durante el intervalo de diez años, los gobiernos locales confiaron más en los ingresos de sus propias fuentes (los cobrados por ellos aplicando sus propios impuestos, cargas, y otros rubros de ingresos varios). Entre 1978 y 1988, los ingresos de propia fuente como parte de los ingresos totales aumentaron del 61% al 67%, mostrando los tres componentes —ingresos generales, ingresos por servicios y otros ingresos— una mayor importancia.

Mirando específicamente la composición de los ingresos generales, que se muestra en detalle en la segunda mitad del cuadro 2-1, lo que más sobresale es la disminución en la confianza en los impuestos a la propiedad. El rendimiento de estos impuestos como proporción del ingreso total general de fuentes locales bajó del 64% al 47% durante la década. Todos los otros tipos de impuestos contribuyeron a escalas de ingresos generales locales en el ejercicio 1988 mayores que en el ejercicio 1978. Los impuestos a las ventas generales son el segundo tipo más importante de impuesto local, y su participación en los ingresos se elevó más —en un quinto, pero todavía representan menos del 15% del monto aportado por los impuestos a la propiedad.

El reemplazo más importante de los impuestos a la propiedad en el sistema de ingresos del gobierno local típico fueron los ingresos no imponibles. Las cargas produjeron participaciones sustancialmente más grandes de los ingresos locales de 1988

que en los de una década anterior.¹³ Los ingresos varios, incluyendo utilidades por intereses y producidos por la venta de terrenos, representaban casi el doble de la proporción de ingresos locales a finales del período que lo que ocurría al comienzo.

El aporte relativo de ingresos intergubernamentales provenientes de gobiernos estatales declinó levemente, mientras que el del gobierno federal bajó estrepitosamente durante la década. Por lo tanto, casi todo el incremento en la importancia de ingresos de propia fuente es atribuible a una disminución en la participación de ayuda federal.

CUADRO 2-1
Recientes Tendencias en las Fuentes de Ingresos de Gobierno Local, Ejercicio 1978 y 1988

Fuente	Distribuciones por porcentajes	
	Ejercicio 1978	Ejercicio 1988
Ingreso Total	100,0%***	100,0%
Ingreso de Fuentes Propias		
Ingreso General	51,6	54,8
Ingreso por Servicios	7,6	9,3
Otros Ingresos*	1,6	3,0
Ingreso Intergubernamental		
Estadual	30,1	29,4
Federal	9,0	3,5
Ingreso General de Propias Fuentes	100,0%	100,0%***
Impuestos		
a la Propiedad	57,9	46,9
a las Ventas Generales	5,6	6,7
a las Ventas Selectivas	2,8	2,9
a las Ganancias	3,7	3,8
Otros Impuestos	2,6	3,0
Cargas Corrientes	19,1	22,2
Ingresos Varios **	8,3	14,6

* Consiste en ingresos de negocios de licor y fideicomiso de seguros

** Ventas de activos, utilidades por intereses

*** Los detalles no agregan al total en razón del redondeo

FUENTE: Oficina de Censo de los EE.UU., Finanzas del gobierno en 1977-78. (Washington, D.C.: PB, Febrero 1980), cuadros 4 y 12; Finanzas del gobierno en 1987-88. GF85 5 (Washington, D.C.: PB, enero 1990) Cuadro 6.

¹³ Oficina de Censo de los EE.UU., Finanzas del Gobierno en 1987-1988 (Washington, D.C.: Oficina de Imprenta del Gobierno, Enero de 1990), figuras 3 y 4.

Magnitud y comportamiento del estado y del sector local

El Cuadro 2-2 proporciona un panorama conciso de la magnitud de estado y de los sectores locales en relación con la economía medido por porcentajes del producto nacional bruto (PNB) para años seleccionados del período 1932 a 1988. El Panel A muestra los gastos directos locales y estatales como porcentaje del PNB, mientras que el Panel B da los ingresos totales de fuente propia en términos similares. Los coeficientes crecientes de gastos e ingresos con respecto al PNB indican que el sector (o los estados y localidades dentro del sector) están creciendo más rápidamente que la economía en su conjunto. Los porcentajes también reflejan los cambios entre los niveles estatal y local en importancia relativa en términos de obtención de ingresos y gasto. El Panel C brinda información sobre la magnitud relativa de la deuda pendiente de los gobiernos estatales y locales en relación con el PNB.

Varias tendencias resultan aparentes. Según lo indica el Panel A del cuadro 2-2, el gasto total estatal-local durante la Depresión del año 1932 fue del 14,5% del PNB; los desembolsos por localidades solamente igualaron al 11% del PNB. A medida que la nación se recuperaba de la Depresión y se encaminaba hacia la Segunda Guerra Mundial, la importancia relativa del sector estatal y local disminuyó. Sin embargo, la prosperidad de las posguerra, el "baby boom", y la recuperación de la austeridad de la Depresión y la Guerra, y una oleada de nuevos programas impulsó un rápido crecimiento en el sector hasta la década del setenta. El crecimiento fue disminuyendo en la década del ochenta; pero aun así, el gasto local y estatal alcanzó el 17,5% del PNB para 1988. Asimismo, la composición del gasto cambió en forma marcada durante el período. Los estados, que habían representado el 24% del gasto directo del sector en 1932, representaban el 41% para 1988.

El Panel B del cuadro 2-2 cuenta una historia similar pero aún más dramática. Los ingresos de propia fuente estatales y locales también se replegaron de los altos niveles de la Depresión y luego crecieron en el período de posguerra (los gastos superan sin cesar los ingresos de fuente propia en razón

de la ayuda intergubernamental del gobierno federal y en razón de las inversiones de capital financiadas por tomas en préstamo). Acompañando el crecimiento en los ingresos hubo un cambio en la responsabilidad de obtención de ingresos del nivel local al estatal. Entre 1932 y 1988, la proporción de los ingresos obtenidos por los estados aumentó del 30% al 56%. Por lo tanto, tanto en ingresos como en gastos ha habido una creciente concentración de actividad a nivel estadual. Dos factores importantes en esta situación han sido el cambio de la función de bienestar social de las localidades a los estados y el gran incremento en el alcance de tales programas y el papel creciente de los estados en la financiación de la educación tanto en la escuela pública como en los niveles de educación superior.

El Panel C del cuadro 2-2 da una idea de las tendencias en la deuda total pendiente de los estados y los gobiernos locales, incluyendo ambas formas de obligación general y obligación limitada ("bono de ingresos") del endeudamiento. En medio de la Depresión, la deuda local y estadual ascendía al 33% del PNB. El PNB de la nación había caído drásticamente como resultado de la retracción económica (en 1927, antes del derrumbe, la deuda total había representado sólo el 14% del PNB). Reflejando el achicamiento del sector durante la Segunda Guerra Mundial, la deuda disminuyó hasta 1950 y luego comenzó a crecer lentamente y, en especial desde 1970, por intervalos. Al nivel del gobierno local, la deuda relativa disminuyó entre 1970 y 1980, resurgiendo un poco para 1988. Grandes volúmenes de tomas en préstamo, especialmente para la actividad privada, han inflado un poco la cifra de deuda local y estadual. Desde 1985, el volumen de tomas en préstamo se ha debilitado y es probable que la deuda pendiente crezca con más lentitud que el PNB en el futuro cercano.¹⁴

Una pregunta que se formula con frecuencia es cómo se están comportando los gobiernos locales y estaduales en conjunto para equilibrar sus ingresos y gastos y el grado en que el sector total está experimentando presión fiscal. Esa pregunta es difícil de contestar dada la naturaleza de los gastos globales disponibles, y el análisis de las condiciones debe ser

¹⁴ Véase Petersen, [nota 12], págs. 2-1-2-10.

dirigido a los indicadores más que simplemente a los gastos e ingresos totales. Por practicidad, es muy poco probable que los presupuestos operativos de los estados y localidades se aparten alguna vez del equilibrio por cualquier período de tiempo. Esto ocurre porque todos los estados (excepto Vermont) deben equilibrar sus presupuestos operativos bajo requisitos tanto constitucionales como estatutarios y la gran mayoría de las localidades debe ajustarse a una disciplina fiscal similar.¹⁵

Por lo tanto, salvo por la oportunidad de tomar dinero en préstamo para financiar inversiones de capital, los gobiernos locales y estatales enfrentados con déficits deben disminuir las reservas (que rara vez superan unas pocas semanas de necesidades de gastos), obtener ingresos, o reducir gastos. Estas transiciones se pueden lograr obteniendo préstamos a corto plazo para ayudar a suavizar el proceso de ajuste.

Teniendo en mente ciertos contratiempos, es, no obstante, posible usar las Cuentas del Ingreso Nacional para tener una idea de las presiones fiscales que el sector local y estatal está experimentando. Al hacerlo es importante concentrarse en la "cuenta operativa" del sector, expresando en cifras netas las actividades de los fondos de fideicomiso de seguros (principalmente jubilaciones). Una dificultad importante al mirar las cuentas operativas es que por convenciones usadas en las cuentas de ingresos nacionales, todas las inversiones de capital son tratadas como gastos "operativos", pero el producido de las tomas en préstamo que financian muchas de tales inversiones de capital no es tratado como ingresos.¹⁶

La Figura 2-1 presenta la cuenta operativa del sector estatal y local para el período 1955 a 1988, con el excedente o dé-

¹⁵ Tesoro de los EE.UU., [nota 9], pág. 303.

¹⁶ Existen otras numerosas inconsistencias entre el modo en que los gobiernos mantienen sus libros y el modo en que se computan las Cuentas de Ingresos Nacionales. Por ejemplo, las compras de terrenos, y las estructuras existentes no son tratadas como gastos, los servicios públicos son tratados sobre el sistema del neto después de gastos y se los resta de entradas, y los diversos ingresos se acumulan, mecanismo que muchos gobiernos reconocen sobre el sistema de lo percibido. Véase Oficina de Administración y Presupuesto de los EE.UU., Análisis Especial, Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos, Ejercicio Económico 1990 (Washington: GPO), pág. H.31.

ficit medido como un porcentaje de los ingresos totales, usando las definiciones de la Cuenta de Ingresos Nacionales. La cuenta corriente estaba en déficit todos los años hasta 1971. El déficit persistente reflejaba en gran parte el hecho de que inversiones de capital importantes estaban siendo financiadas con deuda, mientras que las variaciones año a año en la magnitud del déficit reflejaban condiciones económicas cambiantes. Es decir, el déficit tendía a aumentar en tiempos de recesión y a disminuir en tiempos de prosperidad. Durante las recesiones se confiaba mucho en los préstamos a corto plazo para financiar déficits temporarios y para conducir los gobiernos hasta que volvía la prosperidad.

En 1972, la cuenta operativa estadual y local saltó hacia un superávit como resultado directo de la iniciación de los pagos bajo el Programa de Participación de Ingresos. La cuenta continuó con superávit la mayor parte de los años hasta mediados de la década del ochenta, en particular por la menor importancia del gasto de capital financiado por tomas en préstamo. La severa recesión de 1982 y 1983 produjo un pequeño déficit en 1982, pero la fuerte recuperación de mediados de la década del ochenta, junto con los aumentos en los impuestos y restricciones del gasto, vio una rápida recuperación en el balance fiscal de los estados y localidades. Desde 1984, a pesar de la economía generalmente fuerte, la tendencia en la cuenta operativa ha sido el déficit, como resultado de las reducciones en la asistencia federal y una mayor confianza en el financiamiento de la deuda del gasto de capital.

Para fines de la década del ochenta, los gobiernos estaduales y locales se encontraron en una situación de déficit comparable con la de la década del sesenta.¹⁷ En vista de los enormes cambios que se han producido en la economía y en el sistema fiscal estadounidense desde la década del sesenta, el salto hacia el déficit del sector estadual-local desde 1984 merece un cuidadoso análisis que está, lamentablemente, fuera del alcance de este capítulo.

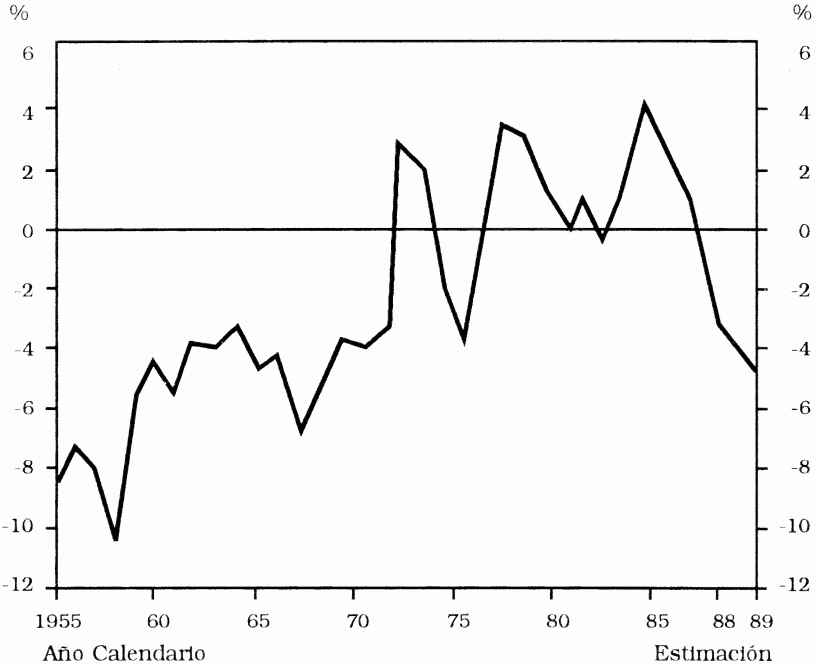
¹⁷ Véase *Las Presiones Presupuestarias Manejan el Mercado a Corto Plazo*. Examen Crediticio. Standard & Poor's Corporation (11 de Diciembre de 1989) pág. 1.

CUADRO 2-2
Total Gastos Directos, Ingresos de Fuente Propia, y Deuda
Pendiente de Gobiernos Estaduales y Locales como Porcentaje
del Producto Nacional Bruto de los Años Elegidos 1932-1988

Panel A. Total Gastos Directos							
	1932	1940	1950	1960	1970	1980	1988
Participac. Estadual	3,3%	3,5%	3,8%	4,4%	5,7%	6,6%	7,1%
Participac. Local	11,0	7,7	5,9	7,7	9,3	9,8	10,4
Total	14,3	11,2	9,8	12,0	14,9	16,4	17,5
Panel B. Total Recursos Propios							
Estadual	3,9	5,0	4,0	5,2	6,9	8,1	9,2
Local	9,3	5,8	4,1	5,4	6,0	5,9	7,1
Total	13,2	10,8	8,1	10,6	12,9	14,0	16,3
Panel C. Total Deuda Pendiente							
Estadual	4,9	3,6	1,8	3,7	4,2	4,6	5,9
Local	28,2	16,7	6,6	10,1	10,2	8,1	10,2
Total	33,1	20,3	8,4	13,9	14,4	12,7	16,1

FUENTES: Oficina de Hacienda Estadual y Local, Departamento del Tesoro de los EE.UU., Relaciones Fiscales Federales, Estaduales, Locales (Washington: G.POP., cuadros III.1, III.4 y III.7 y Oficina de Censo de los EE.UU., Finanzas del Gobierno en 1987-88, GF-88-55 (Enero 1990), cuadros 6, 10 y 13; Informe Económico del Presidente, 1990 (Enero 1990), página 294.

Figura 2-1
Excedentes y Déficits Estaduales y Locales (Cuenta Operativa)
como Porcentaje de los Ingresos 1955-89



NOTA: Excluye Fondos del Seguro Social

FUENTES: Oficina Ejecutiva del Presidente, Presupuesto para el Ejercicio Económico del Presidente 1990 y 1991: Análisis Especial (Washington, DC: GPO) y Estudio de los Negocios Corrientes (Marzo de 1990), Cuadro 3.3.

La controversia sobre el carácter de autorización de la Ley de Presupuesto

James Giacomoni*

A partir de la recuperación de prerrogativas en el ámbito de las definiciones presupuestarias por parte del Poder Legislativo, en virtud de las nuevas normas constitucionales, ha crecido el interés de los legisladores por el rumbo de las finanzas públicas, especialmente por la programación y ejecución de los gastos.¹ A consecuencia de este interés renovado, se ha planteado reiteradamente la discusión del siguiente tema: los créditos consignados en la ley de presupuesto son resultado de un acto de autorización, y el Poder Ejecutivo no siempre los ejecuta, lo que transforma el presupuesto público en una ficción. Con miras a resguardar las funciones del Poder Legislativo en este área, ¿no sería oportuno pensar en la adopción de mecanismos que garanticen la obligatoriedad de la ejecución de los créditos autorizados?

Este breve comentario analiza el mencionado interrogante, procurando determinar hasta qué punto existe aquí espacio para nuevos conceptos, normas o recomendaciones.

* Consultor presupuestario en el Senado Federal de Brasil y profesor adjunto en el Departamento de Ciencias Contables y Actuariales de la Universidad de Brasilia.

¹ La Constitución de 1988 introdujo varias modificaciones importantes al capítulo sobre presupuesto público. Una de ellas faculta al legislador a presentar modificaciones de gastos de los proyectos de ley de presupuesto, lo cual estaba vedado al Poder Legislativo desde 1967.

La doctrina

Cualquier investigación en este campo comienza forzosamente en una de las principales áreas de interés del derecho presupuestario, la del rol del Poder Legislativo en el establecimiento de la ley de presupuesto.

Dos son las expresiones usadas comúnmente en las Constituciones y leyes que rigen esta competencia: aprobación y autorización. Corresponde al Poder Legislativo aprobar la ley de presupuesto o, en otras palabras, le corresponde autorizar el cobro de los recursos y la realización de los gastos públicos. Comprender el significado exacto de la expresión autorización en este contexto es el punto de partida para el presente análisis.

Posiblemente se encontrará alguna respuesta a este interrogante analizando con mayor detalle la larga controversia, iniciada en la segunda mitad del siglo pasado, con respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto público. Para la corriente encabezada por los alemanes Rudolf Von Gneist y, principalmente, por Paul Laband, la ley de presupuesto se limita a autorizar la recaudación de recursos creados por otras leyes, y la realización de gastos para el mantenimiento de servicios, igualmente establecidos por sus propias leyes. Desde este punto de vista, el presupuesto no es una ley en sentido material, pues “no fundamenta la obligación jurídica de obtener recursos ni de realizar gastos”.² Sería un acto administrativo con forma de ley, o simplemente una ley formal.

A pesar de constituir una interpretación doctrinaria del derecho público prusiano y de estar impregnada del clima resultante del conflicto constitucional de 1861-66, originado por la negativa del Parlamento a aprobar los presupuestos propuestos por el emperador Guillermo I y su primer ministro Otto Bismarck, la tesis de Laband acabó teniendo una influencia notable sobre los especialistas y doctrinarios alemanes, franceses e italianos a lo largo de todo el siglo XX.

En algunos de estos autores se encuentran referencias al tema de la presente investigación, o sea, el significado de la

² LABAND, Paul. *El derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 23.

expresión autorización, papel atribuido al Poder Legislativo en las definiciones presupuestarias.

Para Costantino Mortati, "la ley relativa al presupuesto, aun cuando se denomine de aprobación, trata substancialmente de una autorización, y tiene por función expresar, en forma operativa concreta, facultades ya atribuidas al gobierno por las leyes vigentes".³ Retomando aquí la argumentación labandiana, el publicista italiano recuerda que la ley de presupuesto no crea legislación financiera sobre recursos y gastos, sino que autoriza al Poder Ejecutivo a cumplirlos bajo ciertas condiciones y límites financieros.

Resumiendo el pensamiento de Louis Trotabas sobre el tema, Eusebio G. García afirma que, para el conocido autor francés:

"la esencia de la Ley de Presupuesto reside en el término 'autorización', concepto que está caracterizado en función de sus efectos jurídicos. En cuanto a los gastos, la autorización presupuestaria carece de virtualidad creadora, es simplemente 'la condición de realización de los gastos públicos, o sea, jurídicamente, un acto-condición'. En cuanto a los recursos, la autorización presupuestaria tampoco establece norma general alguna, sino que constituye la condición necesaria para que puedan ser recaudados."⁴

Otros autores ven diferencias relevantes entre el carácter de la autorización en tanto se refiere a la recaudación de recursos y el de la autorización relativa a la realización de los gastos. Para Tesoro:

"En cuanto a los recursos, la Ley de Presupuesto constituye la autorización anual que permite al Gobierno registrarlos y recaudarlos, de manera que, en este sentido, la Ley de Presupuesto debe considerarse un acto-condición. Lo mismo debe decirse con relación a los gastos, con la única diferencia de que, con respecto a éstos, la autorización parlamentaria es al mismo tiempo específica y cuantitativa, mientras que con respecto a los recursos normalmente es sólo específica"⁵

³ Citado en GARCÍA, Eusebio G. *Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 160-61.

⁴ Ídem. *ibídem*, p. 171.

⁵ Citado en GARCÍA, Eusebio. *Op.cit.*, p. 187.

Podríamos continuar citando otras opiniones dentro de la misma línea doctrinaria. Por otro lado, existen posturas contrarias que no aceptan la distinción entre leyes materiales y leyes formales y que consideran a la ley de presupuesto una ley ordinaria y, como tal, capaz de modificar la legislación financiera existente. C. M. Giuliani Fonrouge, por ejemplo, cuya argumentación simboliza bien la continuidad de la reacción antilabandiana, afirma que “la Ley de Presupuesto puede modificar el denominado ‘derecho objetivo’ y también los ‘derechos subjetivos’ de terceros, porque -repetimos- no existen limitaciones a la acción del poder legislativo, salvo las que pueden resultar de los derechos y garantías esenciales consagrados por la Constitución, cuya apreciación se atribuye entre nosotros al Poder Judicial”⁶. Esta tesis, a pesar de resultar estimulante, no constituye un aporte significativo a la resolución del problema planteado, ya que está alejada del derecho positivo presupuestario brasileño.⁷

En la síntesis que narra algunos de los tramos de esta polémica, J. Afonso da Silva incluye una observación especialmente útil para la comprensión del tema bajo análisis:

“Es cierto que los funcionarios administrativos deben cumplir las metas previstas en la programación presupuestaria, y que no lo pueden hacer libremente, sino en los términos y con los límites fijados en la ley de presupuesto. No pueden dejar de cumplir con las actividades y proyectos incluidos en la ley de presupuesto, sin razón que lo justifique, o con el simple justificativo de que no estaban obligados a ejecutarlas, puesto que la ley no les otorga más que una autorización para esc, dependiendo su efectiva realización exclusivamente de su voluntad.” (El subrayado es nuestro.)⁸

⁶ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero* 2, 2 ed. ampl. y actual. Buenos Aires, Depalma, 1970, p. 146.

⁷ En Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1926, todas las Constituciones federales han consagrado el principio de la exclusividad, limitando el contenido de las leyes de presupuesto. En la Constitución de 1988 esta regla de exclusividad se expresa en el art. 165, 8º): “La ley de presupuesto anual no podrá contener disposiciones ajenas a la previsión de recursos y fijación de gastos, no incluyéndose en esta prohibición la autorización para apertura de créditos complementarios ni la contratación de operaciones de crédito, aun cuando sean a cuenta de recursos previstos, en los términos que la propia ley disponga.”

⁸ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil, San Pablo, Revista

Amparándonos en el tono esclarecedor de estas lecciones, podemos concluir que la expresión autorización, en el contexto de la aprobación legislativa del presupuesto de gastos, significa que corresponde al Poder Ejecutivo realizar determinada programación de trabajos -y no otra-, debiendo aplicar los recursos públicos a los diversos créditos presupuestarios (partidas) de acuerdo con valores máximos debidamente especificados. Esta interpretación es, pues, bastante distinta de que la posiblemente entienda la autorización como la medida que, por ser únicamente una "autorización", implícitamente dejaría al Poder Ejecutivo en libertad de dar o no cumplimiento a las asignaciones presupuestarias.

Los argumentos

Una vez revistas las ideas rescatadas de la doctrina corresponde, incluso con mayor provecho, tratar el interrogante desde lo que recomienda la lógica. Son dos los argumentos principales comúnmente citados:

Argumento I - Parte de los créditos autorizados en la ley de presupuesto no son ejecutados.

La afirmación es verdadera. ¿Sería cuestión, entonces, de esperar siempre la ejecución íntegra de los mismos? La respuesta pareciera ser negativa, existiendo varias razones justificativas para ello.

En primer lugar, según las opiniones anteriores, los créditos se diferencian entre sí en cuanto a la obligatoriedad de su realización, en virtud de la existencia o no de leyes -y de la naturaleza de esas leyes- que consagran derechos y obligaciones para el estado. A este respecto, Aliomar Baleeiro identifica dos tipos de gastos: fijos y variables. Los gastos fijos previstos por la Constitución y por otros tipos de leyes -cargas laborales y servicios de la deuda pública, por ejemplo- deben ser ejecutados obligatoriamente, estando los Poderes Ejecutivo y Legislativo obligados a incluirlos en el presupuesto. Los gastos varia-

bles, por su parte, al no estar amparados en ley, "facultan la acción del Ejecutivo hasta el límite previsto. Son créditos limitativos y no imperativos".⁹

En esta misma línea argumentativa, resulta oportuno verificar cómo la legislación francesa, con el objeto de definir "el rigor creciente de la autorización"¹⁰, diferencia los varios tipos de crédito. Los artículos 8, 9, 10 y 11 de la "Ordonnance du 2 janv. 1959, N° 2" establecen tres tipos de créditos:

(1) *estimativos*, los destinados al cumplimiento del servicio de la deuda pública, costas judiciales, indemnizaciones, restituciones, incentivos y beneficios fiscales, etc., o sea, compromisos que resultan de disposiciones legales específicas. Estos créditos se incluyen en la ley de presupuesto a título indicativo, pudiendo ser excedidos en el curso de la ejecución del presupuesto;

(2) *provisionales*, los destinados a cubrir gastos que surgen de una ley o de un reglamento, pero cuyo importe no puede estimarse con precisión en la ley de presupuesto;

(3) *limitativos*, los demás créditos dispuestos por la ley de presupuesto, en los que queda prohibido a la autoridades de aplicación sobrepasar los importes indicados.

En segundo lugar, debe considerarse que la flexibilidad es propia de la naturaleza de toda programación de trabajos o plan administrativo. Producto de la mente humana, cualquier objetivo, plan, programa o meta debe poder ser revisto, a partir del momento en que se comprueba su inadecuación o su falta de necesidad. Según P. Laband:

"La idea del Gobierno y del Parlamento, adoptada con el acuerdo de ambos y declarada por medio de la ley de presupuesto, de que un gasto determinado es necesario y oportuno, no implica forzosamente que este gasto resulte necesario en realidad. El Gobier-

⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*, 12. ed. rev. y adap. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 426.

¹⁰ TROTABAS, Louis & COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*, París, Dalloz, 1972, p. 111.

no y el Parlamento pueden coincidir en un error de forma inevitable para ambos, ya que en la fijación del presupuesto, en ciertos casos, se trata de ponderar condiciones futuras e inciertas.”¹¹

J. Afonso da Silva elige la flexibilidad como uno de los principios específicos de la ejecución presupuestaria. Para justificarlo, busca apoyo en la siguiente argumentación de Ramiro C. Masses:

“Es imposible prever con exactitud de detalles las necesidades futuras debido, en gran parte, a que las condiciones económicas y las circunstancias en que se desarrollan las actividades sufren variaciones. Estas variaciones, y los errores normales en las estimaciones, pueden dar como resultado mayores o menores gastos que los previstos en el presupuesto, y es por esta razón que deben introducirse criterios de flexibilidad en la ejecución del presupuesto.”¹²

Una tercera razón que contribuye a la falta de ejecución de créditos autorizados en el presupuesto es el acaecimiento de situaciones que impiden el comienzo o retrasan el desarrollo y finalización de obras y servicios. En las actividades gubernamentales son muchos los pasos intermedios entre la fase de autorización presupuestaria y la realización efectiva del gasto. Pueden detallarse algunos: elaboración de proyectos, presupuestos e informes de ejecución, expropiaciones, fase licitatoria con frecuentes retrasos por presentaciones judiciales, celebración de contratos, entre otros.

Argumento II - La falta de ejecución de una parte de los créditos presupuestarios autorizados transforma el presupuesto en una ficción.

Este argumento es ciertamente improcedente. La ley de presupuesto sería una ficción si el Poder Ejecutivo incurriera en erogaciones sin la necesaria autorización legislativa. Las disposiciones de la Constitución de 1988, que incorporan a la ley de presupuesto los recursos y gastos de seguridad social y fi-

¹¹ LABAND, Paul. Op. Cit., pág. 92-3.

¹² SILVA, José Afonso da. Op. cit., pág. 310-11.

nanciación de la deuda pública, garantizan la adopción efectiva de los principios de unidad y universalidad presupuestarias. Para el caso de que no fueran suficientes estas disposiciones, insertas en el inciso 5^o del art. 165, la Constitución, en los apartados I, II, V, VI y VII de su art. 167, expresa y exhaustivamente prohíbe la realización de erogaciones no previstas y no autorizadas por la ley de presupuesto.

Antes que cualquier otro factor, la inflación persistente y sus elevados índices fueron por cierto los principales responsables de la desnaturalización de cualquier programación presupuestaria. En los períodos de alta inflación, los valores del presupuesto inicial se superaban rápidamente, con la consiguiente necesidad de rectificar las partidas, lo que acarrea innumerables posibilidades de modificación de la programación autorizada originalmente.

Visto desde su lógica interna, el presupuesto es un conjunto de cuentas debidamente articuladas, incluso al nivel más sintético, o sea, en el recurso y en el gasto total. En la fase de la ejecución presupuestaria se registran algunas situaciones de interés para esta discusión. En una de ellas, el recurso total no se puede realizar íntegramente, debiendo pensarse, en caso de que no se recomendara el endeudamiento, en la correspondiente cancelación de los créditos para ese gasto. Este panorama por sí solo pone en jaque la hipótesis discutida anteriormente de que todo crédito autorizado debería ser ejecutado obligatoriamente. En otra situación, aun cuando el recurso estuviera íntegramente realizado, ciertos créditos presupuestarios no son ejecutados. El resultado será la aparición de un saldo financiero que, como cualquier otra fuente de recursos, sólo podrá aplicarse a gastos que, como los restantes, obtengan la necesaria autorización legislativa. Al Poder Ejecutivo, en consecuencia, no le serviría dejar de ejecutar hoy determinado gasto de interés del Poder Legislativo, ya que éste podría renovar mañana la misma autorización.

Si se juzgan apropiados los argumentos vertidos hasta aquí, es posible concluir que, amparado en el principio de la universalidad, mediante el cual todos y cada uno de los gastos públicos deben ser autorizados por las leyes de presupuesto, el poder Legislativo tiene garantizada su participación

en las definiciones sobre la aplicación de los recursos gubernamentales, también en Brasil.

Dos sugerencias

Aun cuando existan estas garantías, ¿qué sugerencias podrían ser útiles para aumentar la participación del Poder Legislativo en las definiciones propias de la ejecución presupuestaria? A continuación se presentan dos ideas para su evaluación.

En primer lugar, se recomienda estudiar la oportunidad de recepcionar, en la normativa brasileña, el equivalente del "rescission", regla vigente en la sistemática presupuestaria norteamericana, que exige la autorización legislativa para la anulación, parcial o total, de créditos presupuestarios. En Brasil, en base a la autorización genérica que tradicionalmente se plasma en la ley de presupuesto, el Poder Ejecutivo abre créditos complementarios, utilizando como recurso la cancelación de otros créditos. En el ámbito del presupuesto federal, se ha autorizado la anulación del 20% de cada partida, lo que implica una importante transferencia de poder discrecional al Poder Ejecutivo. Con la adopción del "rescission", todas y cada una de las cancelaciones pasarían a depender de la autorización legislativa previa.

La adopción de esta alternativa debería estar precedida de una cuidadosa evaluación, pues la autonomía que aquel margen concede al Ejecutivo es un elemento importante del principio de flexibilidad anteriormente analizado. Para suprimir el mencionado beneficio, el Poder Legislativo debería estar ampliamente capacitado para evaluar y aprobar con rapidez las innumerables solicitudes de créditos complementarios que comenzarían a presentarse.

La otra sugerencia, que igualmente debería ser planteada después de una cuidadosa evaluación de su oportunidad y, especialmente, de la existencia de la efectiva capacidad de acompañamiento de la ejecución presupuestaria por parte del poder Legislativo, sería la de una mayor injerencia de éste en la formulación de la programación financiera de desembolso, función legal y tradicionalmente asignada al Poder Ejecutivo.

Gastos salariales de los gobiernos centrales*

Daniel Hewitt y Caroline van Rijckeghem**

I. Introducción

Durante 1980-90, los gastos en salarios, definidos en sentido estricto, representaron alrededor de un cuarto de los gastos de los gobiernos centrales y alcanzaron un promedio del 7 por ciento del PBI.¹ No obstante, entre los 99 países que abarcó el presente estudio se presentan muchas variaciones. Varios países asignaron más del 15 por ciento del PBI a salarios de la administración central, en tanto que unos pocos gastaron menos del 2.5 por ciento del PBI. Entre los grupos de países,

* Este trabajo fue originalmente publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional dirigido por Vito Tanzi y fue incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización otorgada por la mencionada institución.

** Los autores desean agradecer a Tarja Papavassiliou por su asistencia en la preparación de los datos, a Shahabaz Khan por su asesoramiento en la programación informática y en las especificaciones econométricas y a Ke-young Chu y Vito Tanzi por sus útiles comentarios. Los puntos de vista aquí expresados no representan los del F.M.I.

¹ La definición de la ley de sueldos públicos utilizada en el Anuario de Estadísticas Públicas de Finanzas (GFS) incluye todos los pagos al contado a empleados públicos y personal militar a cambio de servicios prestados contenidos en los gastos corrientes. No obstante, son muchas las formas en que los gastos de los gobiernos centrales soportan pagos de salarios de manera indirecta. Por ejemplo, pagos de sueldos incorporados al presupuesto de capital o salarios pagados por otras organizaciones que reciben una ayuda considerable (posiblemente total) del gobierno central en forma de transferencias –tales como las instituciones sin fines de lucro patrocinadas por el gobierno y los niveles más bajos del gobierno–, no se incorporan a los salarios del gobierno central.

los salarios de las administraciones centrales en los países de Medio Oriente y África del Norte representaron un 10 por ciento del PBI, mientras que en los países industriales, las federaciones, los países fuertemente endeudados y los países con mucha población, los salarios de las administraciones centrales representaron entre 4 y 5 por ciento del PBI.

Los acuerdos institucionales alternativos constituyen sin duda un factor explicativo importante de la variación observada. Es previsible que los países con gobiernos muy descentralizados tengan gastos salariales de la administración central más bajos. En muchos países, la administración central otorga amplios subsidios a organizaciones gubernamentales de menor nivel o cuasi-públicas que actúan efectivamente como agentes que prestan servicios públicos pagados por el gobierno central. En esos casos, gran parte de estas transferencias son en realidad salarios ocultos. Como alternativa, con un alto grado de descentralización y un importante rol para los niveles más bajos del gobierno, se circunscriben las responsabilidades de la administración central.²

Variables económicas como el ingreso per capita y la disponibilidad de financiación extranjera, tienen un impacto importante en los gastos salariales en razón de la limitación del presupuesto y las preferencias por los bienes privados antes que los públicos.

A nivel de las políticas, los gastos de la administración central reflejan el papel del gobierno en la sociedad. Teniendo en cuenta que la mano de obra constituye un insumo en la producción de los servicios públicos, es probable que los grandes desembolsos en sueldos representen una serie ambiciosa de objetivos del gobierno. Alternativamente, los grandes desembolsos en sueldos podrían representar un objetivo implícito o explícito del gobierno tendiente a dar empleo a ciertos grupos, tales como graduados universitarios o trabajadores no calificados con una alta incidencia de desempleo. Por último, los grandes desembolsos del gobierno central en sueldos podrían

² Por ejemplo, la mayoría de los países que gastaron menos del 2,5 por ciento del PBI en salarios de gobiernos centrales son federaciones. Sin embargo, como se señala a continuación, el hecho de que un país sea o no una federación no constituye más que un indicador aproximativo de su grado de descentralización.

ser indicios de una ineficiencia general en la producción de servicios estatales.

El presente trabajo se propone examinar las tendencias y estructuras de gastos salariales de los gobiernos centrales con el fin de comprender sus determinantes. El análisis se apoya en el estudio de Heller y Tait (1984), que presenta un análisis completo del empleo y el salario en los gobiernos, sobre la base de datos obtenidos a partir de una encuesta directa en los países. Heller y Tait estiman las ecuaciones de empleo y sueldos por separado utilizando datos sobre gobiernos estatales, gobiernos locales y empresas públicas. Una de sus conclusiones es que el empleo del gobierno general por habitante aumenta con el ingreso per cápita, lo cual refleja la mayor importancia del gobierno local en los países industrializados. Heller y Diamond (1990) estiman una ecuación de gastos de la administración central en salarios dentro del contexto de su estudio referido a la forma en que la reducción presupuestaria y el ajuste estructural afectan la combinación –tanto funcional como económica– del gasto público. A diferencia de Heller y Tait, utilizan datos de los ministerios de Finanzas Públicas (para los países en desarrollo solamente, durante 1975-86). Su análisis empírico utiliza un enfoque doble. Primero, se derivan estimaciones para las categorías funcionales de gastos. Segundo, éstos se utilizan para estimar los determinantes de las categorías económicas de gastos (sueldos, interés, etc.). En el caso de la ecuación de sueldos, sólo son significativos los gastos en educación (entre las categorías funcionales). A su vez, los gastos de educación están positivamente relacionados con la población menor de 14 años y se ven negativamente afectados por una deuda externa abultada. Van Ginneken (1990) analiza la composición de los gastos del gobierno central y descubre que los pagos de intereses más altos se asociaron con caídas en los gastos salariales en América Latina pero no en África, donde otros gastos corrientes soportaron el grueso del ajuste. En Stevenson (1992) aparece una revisión útil de bibliografía relacionada con el tema.

En el presente estudio, se evalúa un sistema de dos ecuaciones, aunque diferente del de Diamond y Heller, que retoma a Hewitt (1992). Los gastos en salarios (como participación en el PBI) se relacionan con los gastos totales del gobierno cen-

tral (como participación en el PBI) y con factores susceptibles de afectar su participación en los gastos totales. Los gastos totales del gobierno central se relacionan a su vez con sus determinantes. El sistema de ecuaciones se evalúa utilizando la técnica SUR. El análisis incluye variables políticas como el grado de descentralización en el gobierno y su forma.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La Sección II presenta una descripción de la estructura de gastos en salarios en los grupos de países y las tendencias a lo largo del tiempo. La Sección III describe el modelo econométrico. La Sección IV presenta los resultados empíricos. La Sección V trata de los salarios generales del gobierno y la parte de los sueldos del gobierno central en comparación con la parte de sueldos de gobiernos estatales y locales en 21 países. La Sección VI presenta las conclusiones.

II. Esquemas y tendencias en los gastos del gobierno central

Los datos referidos a los salarios de la administración central y los gastos totales están tomados en su mayor parte del Anuario de estadísticas de finanzas públicas (GFS).

La definición que da el GFS de los gastos del gobierno central en salarios es razonablemente abarcadora. Se computan todos los sueldos, bonificaciones y asignaciones de efectivo a trabajadores contenidos en los gastos corrientes del gobierno central por servicios prestados³, incluidos los pagos al personal militar. Entre las principales categorías de pagos de sueldos que no están incluidas se encuentran aquellos contenidos en los gastos de capital (o presupuestos para desarrollo), los pagos en especie, y los pagos de sueldos de organizaciones gubernamentales independientes y niveles más bajos de gobierno que se financian mediante transferencias o subsidios del gobierno central.⁴

³ No se incluyen las indemnizaciones por despidos.

⁴ Las prácticas pueden variar considerablemente entre los distintos países. En algunos países, el gobierno central paga directamente a los empleados lo-

1. Gastos salariales del gobierno central

Utilizando datos no evaluados (Tabla 1), la estimación de los salarios de gobiernos centrales arrojó un promedio de más del 7 por ciento del PBI de 1980 a 1990. Los gastos salariales de los países industrializados arrojaron un promedio de aproximadamente un 5.5 por ciento del PBI comparado con aproximadamente un 7.5 por ciento del PBI para los países en desarrollo. El trabajo sostiene que esta diferencia refleja el grado mayor de descentralización en el gasto del gobierno en los países industrializados. Los países industrializados son con mayor frecuencia federaciones (un tercio de los países industrializados de nuestra muestra son federaciones), donde el gasto público y en particular los gastos en sueldos están más descentralizados. En los sistemas descentralizados, las transferencias a otros niveles de gobierno se producen en lugar de la provisión directa de servicios de suministro de mano de obra como la educación. De hecho, los gastos del gobierno central en salarios resultan mayores en el caso de los países industrializados que en el caso de los países en desarrollo (ver Sección V).

Utilizando datos ponderados, los gastos salariales arrojaron un promedio de sólo un 5 por ciento, lo cual refleja el hecho de que los países más grandes tienden a tener gobiernos más descentralizados y por consiguiente gastos salariales del gobierno central relativamente inferiores (ver Apéndice III, Tablas 2, 3 y 4). Los países grandes (con poblaciones superiores a 50 millones de habitantes) asignaron sólo el 5 por ciento del PBI a sueldos del gobierno central y las federaciones alrededor del 4 por ciento del PBI para el mismo fin. El Apéndice III y la Tabla 7 proporcionan datos sobre los gastos salariales promedio de los países individuales.

Los gastos salariales del gobierno central fueron superiores a la media en Medio Oriente y Africa del Norte (9,5 por ciento) y en Africa al Sur del Sahara (8,5 por ciento del PBI) e inferiores en los países del Hemisferio Occidental (6,5 por

cales y al personal de hospitales y universidades y como consecuencia de ello se los incluye dentro de los sueldos del gobierno central. En otros, estas instituciones son totalmente independientes. Los sueldos de las empresas públicas no están incluidos en los sueldos del gobierno central.

Tabla 1. Sueldos del gobierno central como porcentaje de PBI, 1980-90

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	7,2	7,3	7,4	7,4	7,2	7,1	7,2	7,1	7,0	7,1	7,3	7,2
Países industrializados	5,7	5,8	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4	5,5	5,4	5,3	5,4	5,6
Países en desarrollo	7,6	7,8	8,0	7,9	7,7	7,6	7,7	7,6	7,5	7,6	7,9	7,7
Hemisferio occidental	6,8	7,0	7,1	7,0	6,7	6,3	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2	6,5
África al Sur del Sahara	8,6	8,8	8,8	8,5	8,3	8,0	8,0	7,9	7,8	7,9	8,1	8,3
Medio Oriente y África del Norte	8,7	8,5	9,0	9,1	9,0	9,2	10,2	9,9	10,3	10,2	10,3	9,5
Países europeos no industrializados	7,4	6,8	6,4	6,8	6,4	6,4	6,8	6,8	6,8	7,1	7,3	6,8
Extremo Oriente y Asia Central	5,4	5,8	6,4	6,7	6,3	6,7	7,0	7,0	6,6	6,9	7,2	6,5
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	4,3	4,5	4,5	4,4	4,0	4,2	4,2	4,1	3,9	4,0	4,0	4,2
Países fuertemente endeudados	6,0	6,4	6,2	6,2	5,8	5,2	4,9	5,0	5,0	5,2	5,1	5,5
Economías pequeñas con ingreso bajo	7,6	7,7	7,6	7,3	7,1	7,0	7,0	6,7	6,6	6,6	6,8	7,1
Países con población superior a 50 millones	5,3	5,3	5,3	5,1	4,9	5,1	5,0	4,7	4,7	5,0	5,1	5,1

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas

ciento del PBI), Extremo Oriente y Asia Central (6,5 por ciento del PBI), y los países europeos no industrializados (7 por ciento del PBI). Los países fuertemente endeudados gastaron 5,5 por ciento del PBI, y las economías pequeñas con ingreso bajo 7 por ciento del PBI.

Como parte de los gastos del gobierno central, los sueldos alcanzaron un promedio del 24 por ciento durante 1980-90 (Tabla 2). En los países industrializados, los salarios significaron un 15 por ciento de los gastos del gobierno central comparado con un 27 por ciento en los países en desarrollo, donde variaron entre un 20 y un 30 por ciento. Como antes, la gran diferencia entre los países industriales y en desarrollo refleja el impacto de la descentralización en la composición de los gastos del gobierno.

Dada su naturaleza, a partir de este período relativamente breve, sólo pueden percibirse tendencias graduales. De la serie de datos totales no surge ninguna tendencia global. No obstante, los países industrializados redujeron gradualmente los salarios del gobierno central en proporción al PBI. Alrededor de dos tercios de los países industrializados incluidos en esta serie de datos bajaron los sueldos como participación en el PBI de 1980 a 1990. Entre los países en desarrollo en tanto grupo, no se percibe ninguna tendencia. No obstante, los países del Hemisferio Occidental y los países africanos al Sur del Sahara bajaron los gastos en sueldos en relación al PBI, como lo hicieron los países fuertemente endeudados y las economías pequeñas con ingreso bajo. Durante este lapso, Medio Oriente y África del Norte, Europa no industrializada y Asia aumentaron los sueldos como participación en el PBI.⁵

2. Gastos totales del gobierno central

Durante la década del '80, los gastos del gobierno central constituyeron normalmente el 32 por ciento del PBI (Tabla 3).

⁵ Parece haber un período más difícil en los datos de sueldos en 1982 tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo. Este período podría relacionarse con la recesión de 1982 (tanto por gastos en sueldos más altos como un PBI más bajo).

La participación en el PBI fue mayor en los países industrializados que en los países en desarrollo (38 por ciento contra 30 por ciento). Entre las regiones de países en desarrollo, la participación más alta se alcanzó en Medio Oriente y África del Norte (42 por ciento) y la más baja en el Hemisferio Occidental (23 por ciento). Los países fuertemente endeudados tuvieron en promedio una participación más pequeña que los países en desarrollo, en tanto que las economías pequeñas con ingreso bajo gastaron aproximadamente la media.

Si bien en general la participación de gastos del gobierno central en el PBI fue la misma en 1990 que en 1980, se dio una estructura notable en los datos a comienzos de la década del '80. En los países industrializados, la participación aumentó considerablemente de 1980 a 1982, y no empezó a caer nuevamente hasta 1986. La misma estructura se observa en los países en desarrollo del Hemisferio Occidental, en la región de Medio Oriente y África del Norte, y en el caso de los países fuertemente endeudados (aunque en los últimos dos casos el aumento fue menos prolongado). En cambio, la participación evidenció una tendencia declinante durante la primera mitad de la década del '80 en África al Sur del Sahara y en las economías pequeñas de ingreso bajo. En los países en desarrollo de Extremo Oriente y Asia Central, la participación fue uniforme para la primera mitad de la década del '80 y trepó a un nivel promedio más elevado en la segunda mitad de la década.

Intuitivamente, se vincula el aumento entre 1980 y 1982-86 con la evolución en 1982, a saber, las altas tasas de interés y la consiguiente crisis de la deuda y la recesión. Puede postularse que hubo una contratación y un gasto contracíclico como consecuencia de la recesión de comienzos de la década del '80. En África (y los países pequeños de ingreso bajo), la caída de la participación puede estar ligada al ajuste de la limitación de recursos. Muchos países en desarrollo tuvieron gastos del gobierno central mayores a fines de la década del '70 que trajeron aparejada la necesidad de un ajuste en los años '80. En los países altamente endeudados la estructura del gasto público puede reflejar la evolución de las tasas de interés y la caída de la disponibilidad de crédito extranjero en los años posteriores a 1982.

Tabla 2. Sueldos del gobierno central como porcentaje del gasto total del gobierno central, 1980-90

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	24,5	24,2	23,9	24,2	24,4	24,3	23,7	23,7	24,3	24,4	24,4	24,2
Países industrializados	16,5	16,1	15,4	15,1	15,0	14,7	14,7	15,1	1,54	15,2	15,3	15,3
Países en desarrollo	26,9	26,9	26,6	27,1	27,4	27,3	26,5	26,4	27,0	27,1	27,1	26,9
Hemisferio occidental	32,1	31,4	30,1	30,3	29,3	28,1	29,4	29,7	29,3	29,8	30,0	30,0
Africa al Sur del Sahara	29,0	29,2	28,7	29,0	29,6	29,5	27,0	26,2	27,0	26,8	27,3	28,1
Medio Oriente y Africa del Norte	23,2	21,9	21,6	22,2	23,5	24,6	26,8	27,8	30,0	28,8	27,3	25,2
Países europeos no industrializados	23,7	20,5	20,2	19,5	18,3	17,6	19,8	20,1	20,3	21,3	22,0	20,3
Extremo Oriente y Asia Central	19,5	20,3	21,9	23,2	24,1	24,0	22,7	23,2	23,7	24,3	24,1	22,8
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	17,7	15,7	15,5	15,7	15,5	15,8	14,9	15,0	15,0	15,2	15,4	15,5
Países fuertemente endeudados	25,8	25,2	21,4	22,8	23,2	21,7	22,1	23,2	22,2	23,3	22,9	23,1
Economías pequeñas con ingreso bajo	27,2	27,7	27,6	27,3	27,5	28,1	25,0	23,2	23,3	23,0	23,9	25,8
Países con población superior a 50 millones	19,9	19,9	19,4	18,6	19,4	19,9	19,6	19,4	19,2	20,3	20,5	19,6

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas

Tabla 3. Sueldos totales del gobierno central como porcentaje del PBI, 1980-90

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	31,5	32,3	33,2	32,5	31,6	31,7	32,3	32,0	30,9	31,0	31,8	31,9
Países industrializados	36,4	37,9	39,6	39,6	39,5	39,5	38,7	38,4	37,1	36,1	37,2	38,2
Países en desarrollo	30,0	30,3	31,2	30,4	29,3	29,3	30,2	29,9	28,9	29,4	30,2	29,9
Hemisferio occidental	21,4	23,2	24,7	23,6	23,5	24,2	22,1	21,9	22,0	21,7	21,5	22,7
Africa al Sur del Sahara	32,0	31,2	31,7	30,1	29,6	28,7	30,4	31,2	30,0	30,6	31,2	30,6
Medio Oriente y Africa del Norte	40,6	42,2	45,6	45,4	42,7	42,2	42,7	39,2	38,7	38,1	40,2	41,6
Países europeos no industrializados	34,1	37,7	35,3	36,3	35,9	39,2	38,7	38,2	36,6	37,7	37,2	37,0
Extremo Oriente y Asia Central	27,2	27,3	27,6	27,7	25,3	27,1	30,1	29,0	27,0	28,6	29,5	27,9
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	25,2	27,4	27,7	27,0	25,7	26,4	27,9	27,2	26,5	26,5	26,6	26,7
Países fuertemente endeudados	23,5	25,7	27,8	25,9	23,8	24,8	22,9	22,9	23,5	23,1	22,8	24,3
Economías pequeñas con ingreso bajo	31,0	29,1	28,7	28,0	27,6	26,7	28,9	30,5	29,6	30,5	30,7	29,2
Países con población superior a 50 millones	27,1	27,3	28,1	27,8	26,1	26,9	27,5	26,2	26,6	26,5	26,7	27,0

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas

III. Un modelo de gastos del gobierno central en salarios

En las decisiones referidas a empleo y salarios participan una variedad de consideraciones que determinan el nivel de gastos salariales de la administración central. Los gastos en sueldos constituyen primordialmente un insumo en la producción de servicios públicos, de modo que los gastos en sueldos se ven determinados en gran medida por la demanda de servicios públicos, que a su vez están en función de las preferencias y los ingresos. Los factores de precios relativos influyen en la proporción de mano de obra contratada respecto de otros factores de producción. Además, los factores políticos y económicos —tales como la disponibilidad de financiación extranjera y la dimensión de la estimación de intereses— influyen en las prácticas de contratación y las escalas de pagos.⁶

1. Estructura del análisis

Para investigar el impacto de algunos de estos factores, consideremos un modelo público de selección donde la dirigencia del país se empeña en maximizar lo que considera como asistencia social distribuyendo gastos entre el consumo privado, los gastos en sueldos y otros gastos públicos.⁷

⁶ Este trabajo no pretende evaluar el impacto de la ineficiencia o la contratación contra-cíclica de la administración sobre los gastos en sueldos. Los datos sobre desempleo en los países en desarrollo son demasiado escasos para utilizarlos en una verificación de la hipótesis de la contratación contra-cíclica. Para una verificación de la hipótesis de la contratación contra-cíclica basada en el desempleo para los países de la OCDE y en el tipo de cambio efectivo como sustituto de la competitividad y la razón por la cual los países en desarrollo contratan en forma contra-cíclica, ver a Kraay y Van Rijkeghem (1994).

⁷ Esta función de asistencia social puede derivarse de una función de asistencia social "pura", en la cual la asistencia social está en función de los servicios, no los gastos, y una serie de funciones de costos; ver Hewitt (1992). Además, este modelo no plantea ninguna suposición en cuanto a las motivaciones de la dirigencia, por ejemplo, hasta qué punto se empeñan en satisfacer las preferencias de la población en general.

$$U = U (C, WE, OE) \quad (1)$$

donde U = asistencia social como la percibe la dirigencia,
 C = consumo privado (y gastos en otros niveles de gobierno),
 WE = gastos de la administración central en sueldos,
 OE = otros gastos de la administración central que no tienen interés.

Existen dos limitaciones financieras. La dimensión del gasto público se ve limitada por el PBI y por el nivel de la financiación extranjera (FF)

$$CGE = PBI + FF - C \quad (2)$$

Por razones de simplicidad, los gastos en intereses (IE) se consideran predeterminados. Como tales, reducen el espacio de otros gastos de la administración central (WE y OE).

$$CGE - IE = WE + OE \quad (3)$$

Tomando la fórmula de Cobb-Douglas para la ecuación (1), de la maximización limitada (ver Apéndice I) se deriva el siguiente sistema de ecuaciones.

$$WE/PBI = F [(CGE - IE) / PBI; \text{variables "estado"}] \quad (4A)$$

$$CGE/PBI = G [(PBI + FF) / PBI, IE/PBI; \text{variables "estado"}] \quad (4B)$$

La ecuación (4A) se designará como la ecuación "participación en el salario" y la (4B) como la ecuación "gastos totales". Se observa que los gastos en sueldos dependen de los gastos de la administración central netos de gastos en intereses y las variables que afectan su participación en los gastos totales de la administración. Los gastos de la administración central dependen de la limitación de los recursos y el nivel de los gastos en intereses. Las variables de "estado" comprenden los factores institucionales y económicos que influyen sobre el valor relativo acordado por la dirigencia a C, WE y OE en la función de asistencia social. Entre los factores institucionales importantes se cuentan el nivel de centralización del gobierno

y su forma. Los factores económicos comprenden el ingreso del país (a través de su impacto en las preferencias) y los parámetros de la función de costos para el suministro de servicios públicos. Se supone que el efecto de estos factores se transmite a través de los parámetros de la función de Cobb-Douglas y con ello afectan el valor relativo acordado por la dirigencia a C, WE y OE.

Este sistema de ecuaciones se estima utilizando mínimos cuadrados dobles (2SLS) y las técnicas (SUR) aparentemente no relacionadas. Nótese en primer lugar que el sistema es recursivo. Si bien los gastos de la administración central constituyen un determinante explícito de los salarios, éstos no entran en la ecuación CGE/PBI. En segundo lugar, los términos de error en las ecuaciones (4A) y (4B) se relacionan entre sí, dado que los salarios son parte de los gastos de la administración central. La combinación de recursividad y correlación de los términos de error entre las ecuaciones implica que la ecuación para los sueldos públicos está sometida a la distorsión de la simultaneidad.⁸ No se corrigió la diversidad de estadísticas entre países o la correlación serial dentro de los países pues el período de muestra es demasiado breve para estimar significativamente los errores convencionales o los factores de auto-correlación para cada país. El hecho de que los sueldos y los gastos totales de la administración central estén divididos por el PBI aporta una corrección parcial a la diversidad de estadísticas.

Se calcula una ecuación de fórmula reducida que relaciona los gastos de la administración central en sueldos con los determinantes de los gastos de la administración central y los determinantes de la participación de los salarios en los gastos públicos para obtener el efecto global de las variables que aparecen en las ecuaciones "participación en el salario" y "gastos totales". Los resultados figuran en el Apéndice III, Tabla 5.

⁸ Esto se ve fácilmente sustituyendo (4B) por (4A) y verificando que se produce la correlación entre una variable independiente y el término de error.

2. Ecuaciones estimadas

Las ecuaciones reales estimadas en el estudio son las que aparecen a continuación. Para ver las estadísticas sumarias de las variables, ver el Apéndice III, Tabla 6.

$$\begin{aligned} \ln(\text{WE}_{it}/\text{PBI}_{it}) = & \beta + \beta_1 \ln [(CGE_{it} - \text{Ie}_{it}) / \text{PBI}_{it}] + \beta_2 (\text{Fisc}_i) \\ & + \beta_3 \ln (\text{PBI (US\$)}_{it}/\text{POP}_{it}) + \beta_4 \ln (\text{POP}_{it}) + \beta_5 \ln(\text{LA}_i) + \beta_6 \\ & (\text{PPG}_{it}/\text{PBI}_{it}) \\ & + \beta_7 (\text{Hd}_i) + \beta_8 (\text{STBY}_{it}) + \beta_9 (\text{ESAF}_{it}) + \beta_{10} (\text{SLIE}_i) \\ & + \beta_{11} (\text{socialist}_{it}) + \beta_{12} (\text{monarquía}_{it}) + \beta_{13} (\text{militar}_{it}) \\ & + \beta_{14} (\text{civil}_{it}) + \beta_{15} (\text{otro}_{it}) + \text{variable ficticia anual}_{(t)} + u_{it}, \quad (5A) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \ln(\text{CGE}_{it}/\text{PBI}_{it}) = & y + y_1 \ln (\text{IE}_{it}/\text{PBI}_{it}) + y_2 \ln (\text{PBI(US\$)}_{it}/\text{POP}_{it}) \\ & + \gamma_3 \ln(\text{POP}_{it}) + \gamma_4 \ln(\text{LA}_i) + \gamma_5 \ln(\text{LIFE}_{it}) \\ & + \gamma_6 \ln(\text{EDUC}_{it}) + \gamma_7 (\text{PPG}_{it}/\text{GDP}_{it}) + \gamma_8 (\text{PRIFF}_{it}/\text{PBI}_{it}) \\ & + \gamma_9 (\text{SLIE}_i) + \gamma_{10} (\text{HD}_i) + \gamma_{11} (\text{STBY}_{it}) + \gamma_{12} (\text{ESAF}_{it}) \\ & + \gamma_{13} (\text{Fisc}_i) + \gamma_{14} (\text{socialista}_{it}) + \gamma_{15} (\text{monarquía}_{it}) \\ & + \gamma_{16} (\text{militar}_{it}) + \gamma_{17} (\text{civil}_{it}) + \gamma_{18} (\text{otro}_{it}) \\ & + \text{variables ficticias anuales}_{(t)} + e_{it}. \quad (5B) \end{aligned}$$

donde:

WE = gastos de la administración central en sueldos (moneda local)

CG = gasto total de la administración central (moneda local)

IE = gastos de la administración central en intereses (moneda local)

POP = población

- LA = superficie territorial (kilómetros cuadrados)
 PCI = ingreso per cápita (paridad del poder adquisitivo) en US\$.
 PPG = flujo de financiación extranjera pública y públicamente garantizada neto de amortización,
 PRIFF = flujo de financiación privada sin garantía neto de amortización,
 HD = naciones fuertemente endeudadas (variable ficticia)
 STBY = países con un STBY (variable ficticia),⁹
 ESAF = países con un programa SAF o ESAF patrocinado por el Fondo (variable ficticia)
 SLIE = economías pequeñas de ingreso bajo (variable ficticia)
 Fisc = países federales (variable ficticia)
 LIFE = expectativa de vida (años)
 EDUC = porcentaje de población en edad escolar en escuelas secundarias
 países $i = 1, \dots, 125$.
 años $t = 1980, \dots, 1990$.

Variables de formas de gobierno:

- democracia pluripartidaria = punto de referencia,
 socialista = gobierno socialista,
 monarquía = soberano hereditario, sin una
 democracia activa,
 militar = gobierno militar,
 civil = país en guerra civil,
 otro = otras formas de gobierno (principalmente estados con un partido o regímenes inestables)

Entre los determinantes primordiales de los gastos salariales figura el *grado de descentralización del gobierno*. Como consecuencia de ello, se incluyen muchas variables en el análisis para tener en cuenta este factor. Sería preferible medir la descentralización directamente mediante la comparación de los gastos de la administración central con los gastos de otros niveles de gobierno. No obstante, como se ve a partir de los da-

⁹ También se incluye una pequeña cantidad de programas del EFF.

tos presentados en la Sección V, la información sobre los gastos de la administración general es sumamente limitada (y de hecho ya no se menciona en el GFS). Por lo tanto, para dar cuenta de este factor, en el caso del grado de descentralización se utilizan variables sustitutivas.

La primera es una variable ficticia para los países federales. Federación significa que existen tres niveles significativos de gobierno: el gobierno central, estados (o provincias, repúblicas, gobiernos regionales), y los gobiernos locales. En cambio, en los estados llamados unitarios, normalmente hay dos niveles significativos de gobierno –central y local- y a veces, efectivamente, un nivel. En los países federales, el nivel intermedio de gobierno recibe con frecuencia facultades significativas que en muchos casos generan un sistema de gobierno más descentralizado. Esto constituye, naturalmente, una aproximación muy somera y existen excepciones significativas. Por ejemplo, Dinamarca y Bélgica (durante 1980-90) eran oficialmente estados unitarios pero al mismo tiempo su sistema de gobierno estaba muy descentralizado. De hecho, Bélgica pasó a ser posteriormente una federación. Del mismo modo, España y Malasia están categorizados como federaciones pero en la práctica están más centralizados que muchos estados unitarios. La población y la superficie territorial constituyen otros factores incorporados dentro del esquema que podría afectar el nivel de descentralización de los gobiernos. Dado que el federalismo fiscal, la población y la superficie territorial se asocian supuestamente a un gobierno más descentralizado, cabe esperar que tengan coeficientes negativos en ambas ecuaciones. La descentralización genera gastos en sueldos más bajos, por un lado, porque el rol global del gobierno central se circunscribe y por el otro, porque las transferencias representan una participación más alta y los gastos en sueldos representan proporcionalmente una participación más baja en los gastos totales del gobierno central.¹⁰

En el análisis se incluyen muchas *variables económicas*. Se supone que el nivel de financiación privada extranjera sin

¹⁰ La variable ficticia para los gobiernos federales se armó utilizando el Europa World Yearbook, 1992. La superficie territorial y la población se tomaron de los indicadores sociales de Desarrollo del Banco Mundial.

garantía (o sea financiación sin garantía al sector privado) afecta el nivel de los gastos totales del gobierno central en relación con el PBI, ecuación (4B), que a su vez influye indirectamente en los sueldos; se predice un coeficiente positivo ya que la financiación extranjera modera la limitación de recursos en un país. La ecuación (4A) indica que la financiación privada extranjera sin garantía no ingresa directamente en la ecuación de sueldos. Una segunda variable de financiación incluida en el análisis es el nivel de financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada. Dicha financiación va dirigida sobre todo al sector privado, en general es concesionaria, y tiende a estar asociada a proyectos de capital.¹¹ En la ecuación "participación en el salario" se incluye el PPG para determinar si la ayuda extranjera influye en la estructura de los gastos del gobierno. Se predice un coeficiente positivo en la ecuación "gasto total", como se hizo en el caso del PRIFF. Se predice un signo negativo en la ecuación "participación en el salario" a causa de la asociación entre el PPG y los gastos de capital. El impacto neto del PPG en los sueldos es incierto.

En el presente estudio, los gastos en intereses se tratan como si fueran determinados por hechos pasados y por lo tanto son exógenos dentro del análisis. Se conjetura que los gastos en intereses tienen un efecto positivo en el CGE/PBI en la ecuación (4B). En la ecuación (4A), los sueldos están en función del CGE neto de pagos de intereses. Por lo tanto, el CGE y los IE se ven forzados a tener el mismo coeficiente con signos opuestos en el análisis empírico.¹²

El PBI per cápita (en dólares estadounidenses, usando ponderaciones de paridad del poder adquisitivo) se incluyó en las ecuaciones de "participación en el salario" y "gasto total" como un sustituto del nivel de desarrollo.¹³ En la ecuación

¹¹ La fuente de la financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada y privada sin garantía son los Cuadros de deuda Mundial del Banco Mundial. La primera incluye los préstamos de acreedores oficiales y privados y el préstamo concesionario y no concesionario. El préstamo privado sin garantía se refiere al crédito al sector privado.

¹² La fuente para los gastos en intereses es el Anuario de Estadísticas de finanzas públicas.

¹³ Los datos para el ingreso per cápita en 1985 en dólares estadounidenses, utilizando ponderaciones de paridad del poder adquisitivo, fueron suministrados por Summers and Heston, para 1980-1988, y actualizados utilizando

"participación en el salario", cabe esperar que el signo sea negativo debido a que los niveles más altos de desarrollo tienden a asociarse con un gobierno más descentralizado y por ende a una participación mayor de las transferencias a gobiernos locales y una participación menor de gastos salariales en los gastos totales.¹⁴ En la ecuación "gasto total", el signo es incierto, pues se dan influencias positivas y negativas. En general, se piensa que los servicios públicos son "bienes de lujo" y los países más ricos también tienen una capacidad mayor para aumentar los impuestos, lo cual implica una relación positiva entre los gastos generales (e indirectamente los gastos salariales) y el PBI per cápita. Por otro lado, los niveles más altos de desarrollo implican una descentralización mayor al mismo tiempo que costos de mano de obra relativamente bajos para el gobierno en vista de la reducción de la escasez de capital humano.¹⁵

Teniendo en cuenta que la formulación adoptada incluye el PBI per cápita y la población, ambos consignados, resulta teóricamente posible que el coeficiente referido al PBI per cápita refleje el impacto del PBI en vez del PBI per cápita y que el coeficiente referido a la población capte sólo el efecto parcial de ésta.¹⁶ En razón de que no existe ninguna causa a priori para esperar un impacto del PBI sobre la razón sueldo público o gastos totales-PBI, se interpreta que los coeficientes referidos al PBI per cápita y la población reflejan correctamente el impacto del PBI per cápita y la población en sí.

Otra serie de variables potencialmente importantes son las

el aumento real del PBI de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, de octubre 1992.

¹⁴ Si, con desarrollo, el capital humano se torna menos escaso en comparación con otros insumos en la función de producción del gobierno, sin un aumento plenamente compensatorio en la utilización de mano de obra en comparación con otros factores de producción, el desarrollo también está asociado a gastos salariales más bajos como participación en los gastos generales. En nuestro modelo de Cobb-Douglas, los precios de factores relativos no tienen ningún impacto sobre la participación de los salarios en los gastos totales.

¹⁵ Recuérdese lo revelado por Heller y Tait (1984) en el sentido de que el empleo del gobierno central aumenta con el ingreso per cápita pero que el empleo del gobierno central cae.

¹⁶ En la ecuación "participación en el salario", por ejemplo, $\beta_3 \ln(\text{PBI}(\text{US\$})_{it} / \text{POP}_{it}) + \beta_4 \ln(\text{POP}_{it})$ podría escribirse como $\beta_3 \ln(\text{PBI}(\text{\$US})_{it}) + (\beta_4 - \beta_3) \ln(\text{POP}_{it})$.

de forma de gobierno. El análisis predice que la forma de gobierno podría tener una influencia en las preferencias de la dirigencia por gastos en sueldos y por gastos totales de la administración central. Se utilizan seis variables ficticias recíprocamente excluyentes.¹⁷ El punto de referencia es una democracia pluripartidaria. Las otras alternativas incluyen el gobierno militar, la monarquía (sin una democracia en funcionamiento), gobiernos socialistas (sin una democracia en funcionamiento), países actualmente en guerra civil, y otras formas de gobierno (en su mayoría estados con un solo partido o gobiernos sumamente inestables). Si bien no se proponen predicciones específicas en cuanto a los signos alternativos, existe la leve expectativa de que las democracias tiendan a tener gastos salariales más altos en la función pública que otras formas de gobierno.

Se incluyeron dos variables ficticias para representar si un país tiene o no un programa con el FMI. El FMI respalda a países miembros para implementar políticas destinadas a reducir los desequilibrios macroeconómicos. En muchos casos, estos países soportan niveles insosteniblemente altos de déficits fiscales, consecuencia en muchos casos de gastos públicos insosteniblemente elevados. Se incluyen dos variables ficticias diferentes para captar los efectos de los dos tipos distintos de programas respaldados por el FMI. La primera representa los programas respaldados por un acuerdo stand-by (STBY). Los acuerdos stand-by generalmente son de corta duración y sus instrumentos de política se limitan a menudo a los que son de naturaleza macroeconómica; los programas no apuntan a respaldar medidas de reformas estructurales específicas, como reformas de la función pública.¹⁸ La segunda incorpora programas respaldados por un servicio financiero de ajuste estructural (SAF) o un mayor servicio financiero de ajuste estructural (ESAF). Los acuerdos SAF y ESAF respaldan medi-

¹⁷ Estas variables ficticias fueron compiladas por los autores. Las categorías se seleccionaron principalmente por su facilidad de identificación.

¹⁸ La variable ficticia STBY también incluye un pequeño número de acuerdos EFF que comprenden sólo el 10 por ciento de los años de programa. Los acuerdos del EFF respaldan programas estructurales a mediano plazo, pero no constituyen el centro de este estudio. Las variables ficticias se armaron utilizando distintos temas del Boletín del FMI.

das a mediano plazo destinadas a realizar reformas estructurales, tales como reformas en precios, comercio, banco y finanzas públicas. Los instrumentos de política incluidos en estos acuerdos son más amplios y apuntan a la reestructuración de los gastos mediante reformas en la función pública y los gastos sociales. En vista de la mayor duración de los programas de ajuste estructural y la utilización de instrumentos de política más amplios que implican, sería necesario incluir una variable ficticia diferente en las regresiones que se centran en los componentes del gasto, tales como los subsidios y las transferencias, o, como en el presente trabajo, los gastos en sueldos.

La mayoría de los países que aplican programas SAF/ESAF enfrentan un gran desequilibrio fiscal que surge de una capacidad limitada de administración impositiva y de programas de gasto público insostenible debido, por ejemplo, a que generalmente coexisten subsidios presupuestarios extensivos asociados a precios distorsionados o a programas de empleo público excesivos o ineficaces con sueldos públicos bajos y no competitivos. Para reducir el desequilibrio fiscal y mejorar la eficiencia de la función pública, los programas SAF/ESAF generalmente respaldan medidas tendientes a reducir los gastos salariales del gobierno, reducir el empleo en el sector público y llevar los sueldos del sector público a niveles más competitivos. La mitad de los programas SAF y ESAF fueron acompañados por préstamos del Banco Mundial que incorporaban componentes de reforma de la función pública.¹⁹

Teniendo en cuenta la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales y los gastos públicos en sueldos en muchos países con programas STBY y SAF/ESAF y el hecho de que muchos países tienen un empleo excesivo, los gobiernos con ambos tipos de programa deberían normalmente reducir los gastos del gobierno en sueldos. En la práctica, el éxito depende,

¹⁹ Basado en Nunberg, de próxima aparición. Las medidas de reforma de la función pública incluyen censos de la función pública (revisiones funcionales y verificación de personas presentes, en parte, con miras a la eliminación de trabajadores fantasmas y la identificación de vacantes), reducciones de empleo (mediante una variedad de métodos tales como la aplicación de la edad de retiro, retiro voluntario e involuntario), y la reforma de las estructuras de sueldos y salarios. Ver Nunberg y Nellis (1990)

entre otras cosas, de las limitaciones políticas que enfrentan los gobiernos de los países que aplican los programas. Dado que los programas SAF/ESAF en general respaldan reformas de la función pública y son de una duración suficientemente prolongada, se espera que los países con programas SAF/ESAF puedan tener relativo éxito en la reducción de los gastos salariales.

Debe ponerse de relieve que los sueldos del gobierno a menudo se aumentan para que resulten competitivos con el sector privado y mejoren el ánimo y la productividad de los empleados. También vale la pena señalar que los empleados reducidos en la mayoría de los casos no forman parte de los pobres, y que las reformas de la función pública normalmente acuerdan una indemnización por despido, una compensación y/o una capacitación para los empleados reducidos. Los programas respaldados con fondos en general incluyen una red de seguridad social destinada a proteger a los pobres del impacto de la reforma. Antes que a lastimar a los pobres, la reforma de la función pública y la reducción de los gastos salariales tienden a ayudar a los países a asignar los recursos suplementarios a programas sociales destinados a los pobres.

IV. Determinantes de los sueldos del gobierno central: Resultados empíricos

En la Tabla 4 se presentan los resultados obtenidos utilizando los mínimos cuadrados dobles combinados con la técnica econométrica SUR. En el Apéndice III, Tabla 5 figura una estimación de fórmula reducida para gastos salariales utilizando técnicas de estimación del Departamento de Finanzas Públicas que luego se discute en el Apéndice II.

La R al cuadrado de 0,45 en la ecuación "participación en el salario" es muy alta considerando las diferencias institucionales considerables que existen entre los países. La R al cuadrado en la ecuación "gasto total" es 0,43, cifra nuevamente alta teniendo en cuenta el análisis relativamente simple de los gastos totales del gobierno central contenido en el estudio.

Tabla 4. Determinantes de los gastos salariales *

	Coefficiente	razón-t	Coefficiente	razón-t
	Razón sueldos del gobierno central-PBI		Razón gasto público total-PBI	
Constante	1.280	2,00	3.150	6,63
Gastos del gobierno central (netos de interés)	0,831	3,69		
Interés	...	...	0,044	12,30
Ingreso per cápita	-0,239	-7,76	0,086	4,35
Programas del Fondo: STBY o EFF	0,094	2,07	-0,116	-4,44
Programas del Fondo: ESAF o SAF	-0,036	-0,51	-0,135	-2,97
Países federales	-0,335	-7,43	-0,019	-0,59
Población	-0,092	-5,92	-0,041	-4,64
Superficie territorial (en Km ²)	0,072	0,75	-0,110	-1,59
Financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada	-0,013	-2,07	0,022	8,83
Financiación comercial extranjera neta	...	...	0,020	2,09
Países con deuda alta	0,077	1,17	-0,194	-5,62
Economías pequeñas con ingreso bajo	-0,316	-6,22	0,059	1,59
Otras formas de gobierno	0,033	0,65	-0,084	-2,55
Gobierno socialista	-0,560	-6,50	0,233	4,71
Monarquías	0,064	0,86	0,230	5,49
Gobierno militar	-0,084	-1,30	0,162	-4,91
Guerra civil	0,053	0,65	-0,172	-3,61
Expectativa de vida al nacer	...	...	-0,133	-0,98
Inscripción en escuelas secundarias	...	...	0,033	1,54
1981	-0,006	-0,09	0,034	0,75
1982	0,002	0,04	0,030	0,67
1983	-0,004	-0,06	0,018	0,40
1984	-0,012	-0,19	-0,033	-0,73
1985	-0,017	-0,27	-0,042	-0,91
1986	-0,014	-0,23	-0,003	-0,07
1987	0,038	0,59	-0,022	-0,47
1988	0,042	0,65	-0,031	0,65
1889	0,053	0,81	-0,034	-0,72
1990	0,066	1,01	-0,019	-0,41
R al cuadrado	0,45		0,43	
Cantidad de observaciones	1052		1052	

* Basado en mínimos cuadrados dobles --técnicas aparentemente no relacionadas.

1. Variables económicas

Tal como predijo, el CGE/PBI tiene una asociación positiva y significativa con los gastos en sueldos (en proporción con el PBI) en la ecuación "participación salarial". Por lo tanto, la explicación de los determinantes de los gastos salariales tiene dos componentes: el componente directo en la ecuación "participación en el salario" y el componente indirecto a través de los gastos del gobierno central. Además, tal como se esperaba, los gastos en intereses tienen una asociación positiva con los gastos totales del gobierno central.²⁰

El flujo de financiación extranjera neta sin garantía (PRIFF) y la financiación extranjera públicamente garantizada (PPG) tienen un efecto positivo en el CGE/PBI, tal como se esperaba, dado que aumentan (directamente o a través de las limitaciones presupuestarias de la economía) los fondos disponibles para el gobierno. El PRIFF y el PPG aumentan con ello indirectamente los gastos salariales. En base a la especificación del modelo, las ecuaciones (4A) y (4B) en la ecuación "participación salarial" no se incorpora el PRIFF. En la ecuación "participación en el salario" se incluyó el PPG para determinar si la financiación financiera del sector público tiende a influir en la combinación de gastos públicos. El coeficiente es negativo y significativo, lo cual podría indicar que los recibos de PPG aumentan la participación en gastos de capital. Con efectos directos e indirectos y signos opuestos, el efecto neto, aunque positivo, no resulta significativo (la estadística t es 1.58).²¹

El ingreso per cápita tiene un coeficiente negativo y significativo en la ecuación "participación en el salario". Este resultado puede deberse a que la descentralización tiende a aumentar con el nivel de desarrollo, en tanto que la descentralización también afecta más las responsabilidades del gobierno central en cuanto a los gastos salariales que en cuanto a otros gastos (ver Sección V). El ingreso per cápita tiene un efecto

²⁰ La condición de que los gastos en intereses IE tengan un efecto negativo en la participación de los gastos asignada a sueldos en la ecuación salarial se impone regresando los gastos salariales sobre los gastos del gobierno central netos de gastos en intereses.

²¹ Ver la fórmula reducida para gastos salariales (Apéndices II y III, Tabla 5).

positivo significativo sobre el CGE/PBI, lo cual indica que los efectos del ingreso (servicios públicos como bienes suntuarios u otra capacidad mejorada para aumentar los impuestos) hacen más que compensar el efecto de las menores responsabilidades del gobierno central (descentralización) y el efecto de la disminución de la escasez de capital humano y los sueldos que el gobierno central debe pagar. Globalmente, por ejemplo, después de combinar ambas ecuaciones en una fórmula reducida, el ingreso per cápita tiene un efecto negativo significativo en los gastos salariales de la administración central.

Otras variables económicas que ingresan en el análisis son las variables ficticias para las economías pequeñas con ingreso bajo (SLIE) y los países muy endeudados. El coeficiente SLIE es negativo y significativo en la ecuación "participación en el salario" y positivo y significativo ($t=1.59$) en la ecuación "gasto total". El efecto neto en los gastos salariales es significativamente negativo. Los países fuertemente endeudados tienen un coeficiente negativo y significativo en la ecuación "gasto total" y un coeficiente insignificante en la ecuación "participación en el salario".²²

2. Federalismo fiscal y variables relacionadas

Tal como se supuso, la variable ficticia del federalismo fiscal tiene un coeficiente negativo en la ecuación "participación en el salario". No obstante, el coeficiente es insignificante en la ecuación "gasto total" pese a ser negativo. Estos resultados se explican quizá por la tendencia de los gobiernos centrales a recaudar ingresos para los niveles más bajos de la administración y suministrarlos con transferencias intergubernamentales. Desde el momento que estas transferencias se registran como gastos del gobierno central, una federación no tiene necesariamente un CGE inferior, pero tiende a tener una participación menor en los gastos del gobierno central en salarios.

²² En la formulación original, se incluyó la deuda como una proporción del PBI en las especificaciones econométricas. No obstante, se vio que esta variable está altamente relacionada con el PBI y se dejó de lado para evitar una multi-colinealidad.

En la fórmula reducida, el federalismo fiscal tiene un impacto significativo negativo sobre los salarios como porcentaje del PBI.

La población tiene coeficientes negativos en las ecuaciones "participación en el salario" y "gasto total". Esto coincide con la hipótesis de que una población más elevada genera una mayor descentralización del gobierno. El efecto de la superficie territorial es significativo en la ecuación "participación en el salario" y negativo e insignificante ($t=1.59$) en la ecuación "gasto total."

3. Impacto de los programas respaldados por el Fondo

Las ecuaciones estructurales estimadas indican que existe una asociación negativa estadísticamente significativa de los gastos totales del gobierno central (como participación en el PBI) con los programas stand-by y SAF/ESAF, pero no señalan ninguna asociación negativa estadísticamente significativa de la participación de los salarios en los gastos totales con ninguno de esos tipos de programa. Las estimaciones de la fórmula reducida, que toman en cuenta los efectos tanto directos como indirectos²³ de los programas apoyados por el Fondo en los gastos salariales, indican que existe una asociación negativa estadísticamente significativa de los sueldos del gobierno central (como participación en el PBI) con los programas SAF/ESAF, pero no con los programas de stand-by. En el caso de estos últimos, el coeficiente en la ecuación "participación en el salario" es positivo y significativo; este impacto compensa el coeficiente negativo de la ecuación "gastos totales". En el caso de los programas SAF/ESAF, el coeficiente de la ecuación "participación en el salario" es insignificante (pero negativo), de modo que el coeficiente negativo en la ecuación "gastos totales" se manifiesta en una asociación negativa entre los programas SAF/ESAF y los gastos salariales en la ecuación de fórmula reducida. Estos resultados indican posi-

²³ El efecto directo se refiere al posible efecto limitador de un programa sobre la participación del gasto salarial en el gasto total; el efecto negativo se refiere al efecto limitador de un programa sobre el gasto salarial a través de sus efectos sobre el gasto público total.

blemente que los gastos en sueldos muestran una tendencia rígida a la baja frente a las reducciones en gastos bajo los acuerdos stand-by, mientras que los gastos que entran dentro de los acuerdos SAF/ESAF coinciden con la caída de los gastos públicos totales.²⁴ La asociación negativa de los gastos salariales del gobierno central con los programas SAF/ESAF no constituye una novedad. Nashashibi, et al. (1992) mencionan que los 21 países con programas SAF/ESAF redujeron, en promedio, los gastos salariales como participación en el PBI durante el lapso del programa y que esto se produjo gracias a las reducciones en los gastos salariales del gobierno central en 13 de ellos, que compensan ampliamente los aumentos en los otros 8 países. Debe interpretarse que los diferentes resultados para los programas SAF/ESAF y stand-by derivan más de la diferencia en duración (mediano plazo para los programas SAF/ESAF y corto plazo para los programas stand-by) y en las medidas de política (medidas estructurales en los programas SAF/ESAF y medidas macroeconómicas en los programas stand-by) entre dichos programas, que de diferencias entre los países que aplican los programas.^{25 26}

²⁴ Una posible explicación para la rigidez a la baja de los gastos salariales, en general, es la no observación de las pautas salariales del Ministerio de Economía, establecida en el contexto de una política de ingresos o de consolidación fiscal. En Dereck Robinson (1990) se encontrará el tratamiento de las reacciones de la función pública, tales como la promoción acelerada del personal, frente a las políticas de restricción del pago.

²⁵ En la mitad de los países de nuestro muestreo con SAF o ESAF (Nunberg, de próxima aparición), los préstamos del Banco Mundial que los acompañaron, incorporan componentes de reforma de la función pública.

²⁶ La estimación de lista ofrece una descomposición de los efectos dentro de los países y entre países (Apéndice III, Tabla 5). La primera lista menciona el efecto total –o sea, las estimaciones de OLS basadas en datos de corte transversal y series cronológicas unidos (sin el ajuste SUR), la segunda lista menciona las estimaciones "dentro" (o efectos fijos) y la tercera las estimaciones "entre". El modelo "dentro" aísla los efectos de las variables a lo largo del tiempo dentro de los países. Esto se logra permitiendo que cada país tenga efectivamente un término de intersección que se ajuste a las diferencias globales de nivel en los salarios entre países. Las estimaciones "entre" utilizan los valores medios para cada país (las estimaciones "entre" se basan efectivamente en 99 observaciones solamente). El resultado de una relación entre la presencia de un programa del Fondo y los gastos salariales dentro de un país respaldarían la idea de una relación causal entre la presencia de un programa y los gastos en sueldos. En el caso de la variable STBY, los coeficientes son in-

Así lo indica el hecho de que muchos de los países que aplican un programa stand-by también aplican en algún momento un SAF o ESAF.²⁷ Además, el trabajo empírico referido a una subserie de países indica que la asociación negativa significativa entre los gastos salariales más bajos y los programas SAF/ESAF reflejan más una asociación negativa entre el empleo y los programas SAF/ESAF que entre los niveles salariales y los programas SAF/ESAF.²⁸

Evaluada en el promedio de la muestra para gastos salariales como porcentaje del PBI, la diferencia en los gastos salariales promedio entre países con programas y países sin programa es de aproximadamente 1 por ciento del PBI, manteniéndose constante todo lo demás. Esto supera la estimación obtenida por Nashashibi et al. (1992), de 0,3 por ciento del PBI (a lo largo del lapso del programa) para una muestra de 21 países con SAF y ESAF.²⁹ La estimación más alta podría reflejar el uso del análisis de regresión, donde "todo lo demás", sobre todo la financiación extranjera, se mantiene constante. Si la financiación extranjera aumenta cuando están

significantes tanto en la ecuación "entre" como "dentro". El coeficiente en el caso "entre" para los programas ESAF y SAF también es insignificante, lo cual significa que los países que tienen un programa en algún momento, no tienden a tener un nivel más bajo de gastos salariales en promedio a lo largo de ese periodo. No obstante, el coeficiente en la estimación "dentro" para SAF/ESAF es negativo e insignificante, lo cual implica que durante los años en que el país tiene un SAF o un ESAF, los gastos salariales tienden a ser menores (Apéndice II).

²⁷ El muestreo de 99 países incluye a 48 países que aplican por lo menos un programa stand-by y a 22 países que aplican por lo menos un programa SAF o ESAF. De los 48 países que aplican por lo menos un programa stand-by, 18 países también aplicaron por lo menos un SAF o ESAF durante el periodo de muestreo. Veintisiete de los países con programas stand-by durante nuestro periodo de muestra están actualmente habilitados para un ESAF. Treinta y cinco de los países con programas stand-by tuvieron ingresos per cápita inferiores al punto límite actual de habilitación para una financiación concesionaria de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) en 1990 (US\$ 835 per cápita).

²⁸ Ver a Kraay y Van Rijeckeghem (de próxima aparición, 1994).

²⁹ Es probable que la diferencia de las estimaciones no refleje distintas muestras de países ya que en el presente estudio se incluyeron 17 de los 21 países estudiados por Nashashibi et al. La cantidad total de acuerdos SAF y ESAF a lo largo del periodo fue 34, de los cuales 22 se incluyeron en el presente estudio.

aplicándose SAF/ESAF, nuestra ecuación prevé un aumento de los gastos salariales debido a esto, de modo que en el neto, los programas SAF/ESAF pueden tener una asociación negativa menor con los gastos salariales que la indicada por el coeficiente en la variable ficticia SAF/ESAF.

4. Variables de forma de gobierno

La última serie de variables se refiere al impacto de la forma de gobierno. Los resultados de la fórmula reducida indican que las democracias tienen gastos salariales más altos que otras formas de gobierno, con la excepción de las monarquías. Esto podría reflejar un gasto bajo presión electoral, incluido el rol del gobierno como empleador de última instancia en algunas democracias. La raíz del coeficiente positivo para las monarquías es un coeficiente positivo y significativo en la ecuación "gasto total". Este resultado podría reflejar un grado mayor de centralización en las monarquías.

Durante el período de muestra (1980-90), los gobiernos socialistas y los regímenes militares tienen gastos salariales significativamente más bajos que las democracias en la ecuación de fórmula reducida. El coeficiente del gobierno militar es negativo y significativo en la ecuación "participación en el salario" y positivo y significativo en la ecuación "gasto total", pero de un orden de magnitud inferior. Los gastos salariales menores del gobierno central en los países socialistas reflejan probablemente el hecho de que gran parte del empleo del sector público está en empresas del Estado, más que en la función pública. Asimismo, los funcionarios públicos en los países socialistas reciben amplios beneficios en especie, que no se incluyen en la estimación de salarios mencionada por el GFS.³⁰ El coeficiente de gobiernos militares es negativo y significativo en las ecuaciones de salarios de "gasto total" y de la fórmula reducida. El resultado según el cual los gobiernos militares tienen gastos menores (salariales y totales) en comparación

³⁰ Un trabajo patrocinado por el Banco Mundial reveló que los beneficios en especie (incluidos vivienda, bonificaciones para vacaciones, guarderías, atención médica, etc.) constituyen un componente importante de compensación en las economías antiguamente planeadas de manera central.

con las democracias puede relacionarse con la ausencia de presiones electorales para los gastos públicos.³¹

Los países en guerra civil y los países en la categoría "otro" de formas de gobierno tienen un coeficiente negativo y significativo en la ecuación "gastos totales", que se ve compensado por un coeficiente positivo aunque insignificante en la ecuación "participación en el salario". El impacto neto en los salarios es insignificante para las formas de gobierno "otro" y los países en guerra civil ($t=1.59$).³²

V. Gastos salariales del gobierno general

Esta sección tiene por objeto analizar los gastos salariales del gobierno central en el contexto de los gastos salariales del gobierno general y los gastos totales del gobierno general. Sólo existen datos confiables del gobierno general para una muestra muy restringida de países. GFS menciona datos completos sobre gastos salariales del gobierno general y salarios de gobiernos provinciales o estatales de 21 países solamente. No sorprende pues que estos países disten de ser representativos de los 99 utilizados en este estudio. Los gastos salariales del gobierno central entre estos 21 países arrojaron un promedio (no ponderado) de sólo un 4 por ciento del PBI comparado con un 7 por ciento en la muestra más amplia (Tabla 5).³³ Indudablemente, esto ocurre porque los países que hacen el esfuerzo de reunir y dar datos sobre gastos del gobierno general son los

³¹ Si bien abundan los estudios de países individuales, en especial de democracias, los autores no pudieron localizar ningún estudio comparativo de países de la relación entre la forma de gobierno y el gasto público. W. Chari y H. Cole (1993) desarrollan el argumento teórico "Por qué las democracias representativas son irresponsables desde el punto de vista fiscal".

³² En la ecuación CGE/PBI se incluyen dos variables similares al índice de desarrollo humano de UNDP para representar el nivel de desarrollo. Las variables -expectativa de vida al nacer e inscripción en escuela secundarias, que se mencionan en Indicadores sociales de desarrollo del Banco Mundial- tienen coeficientes insignificantes.

³³ En el caso de Suecia y Noruega, los datos del GFS referidos a los gastos salariales del gobierno general son inferiores a la suma de los salarios públicos centrales y locales. Por consiguiente, el gasto salarial del gobierno general en la Tabla 5 se calcula como la suma de sus componentes.

países más descentralizados. De hecho, la muestra de 21 países incluye una proporción mucho mayor de países industrializados que la muestra completa –57 por ciento contra 20 por ciento– y de países federales – 38 por ciento contra 13 por ciento en la muestra completa.³⁴ Por ende, los resultados que figuran a continuación no necesariamente son indicadores de las razones que se darían en la serie completa de datos.

Hechas estas reservas, pueden hacerse varias observaciones interesantes. Los gastos salariales del gobierno general en la muestra alcanzaron aproximadamente un 9 por ciento del PBI. Los gastos salariales del gobierno general fueron un 65 por ciento más altos en los países industrializados (11 por ciento del PBI) que en los países en desarrollo (6,8 por ciento del PBI), lo cual coincide con las hipótesis de que los servicios públicos constituyen un bien de lujo y que los países industrializados tienen una capacidad institucional más fuerte para aumentar los impuestos.

Los países federales gastaron aproximadamente un 40 por ciento menos de PBI en salarios del gobierno central que los países no federales en ambas muestras. Curiosamente, los países federales gastaron un 33 por ciento menos en salarios del gobierno general que los países no federales (7,7 por ciento contra 10,1 por ciento del PBI) y aproximadamente un 20 por ciento menos en gastos salariales provinciales y locales, en la muestra reducida. Es posible que estos resultados reflejen el bajo nivel de ingreso de los países federales en la muestra reducida.³⁵

En esta muestra, los gastos salariales del gobierno central (como porcentaje del PBI) sólo fueron marginalmente superiores para los países en desarrollo respecto de los países industrializados, a diferencia de los promedios para los 99 países, en los que la razón salarios de CGE-PBI fue un 40 por ciento superior en los países en desarrollo que en los países indus-

³⁴ Los países industrializados incluidos en la muestra son Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, y Suecia. Los países en desarrollo incluidos en esta muestra son Bolivia, Brasil, Hungría, India, Indonesia, Israel, Kenya, Paraguay y Rumania.

³⁵ Los países en desarrollo no federales comprenden países relativamente ricos como Hungría e Israel en la muestra reducida.

trializados. Este resultado refleja, quizá, la alta incidencia de las federaciones entre los países en desarrollo en la muestra reducida en comparación con la muestra completa.³⁶ Los gastos salariales provinciales y locales alcanzaron un promedio cercano al 5 por ciento del PBI y fueron más de tres veces superiores en los países industrializados que en los países en desarrollo.

Los gastos salariales del gobierno general alcanzaron aproximadamente un 22 por ciento de los gastos totales del gobierno general (segunda lista de la Tabla 5). Para los 21 países en su conjunto, los gastos salariales del gobierno central fueron aproximadamente iguales para los gastos en sueldos estatales y locales. No obstante, se presentaron grandes diferencias entre los grupos de países, con el resultado de que los países industriales y federales gastan más en salarios estatales y locales.

Tal como se señaló en el párrafo anterior, los gastos salariales del gobierno central constituyeron aproximadamente un 50 por ciento de los gastos salariales del gobierno general en la muestra reducida (tercera lista de la Tabla 5). Sin embargo, es casi indudable que esta fracción fue considerablemente más elevada para los 99 países que en la muestra reducida, puesto que los países industrializados y las federaciones están sobre-representadas en la muestra reducida. En ésta, la razón salarios del gobierno central-salarios del gobierno general fue de 66 por ciento para los países en desarrollo (contra un 41 por ciento para los países industrializados), 56 por ciento para las no federaciones (contra un 43 por ciento para las federaciones), y 75 por ciento para los países en desarrollo no federales. Una extrapolación basada en cuatro categorías (federal en desarrollo, federal industrializado, no federal en desarrollo, no federal industrializado) indica que la razón salarios del gobierno central-salarios del gobierno general en toda la muestra se ubicó en el orden del 67 por ciento. Esta razón elevada refleja el hecho de que los países en desarrollo

³⁶ En el caso de los países en desarrollo, 33 por ciento de los países en desarrollo de la muestra reducida eran federaciones contra un 13 por ciento en la muestra completa. Por el contrario, en la muestra reducida, 42 por ciento de los países industrializados eran federaciones contra un 30 por ciento en la muestra completa.

Tabla 5. Salarios del gobierno central, países seleccionados*

	Gobierno general	Gobierno central	Gobierno provincial y local	Gobierno estatal	Gobierno local
	(como porcentaje del PBI)				
Total	9,2	4,3	4,8	2,8	4,4
Países industrializados	11,0	4,2	6,7	3,3	5,7
Países en desarrollo	6,8	4,4	2,2	2,2	1,9
Países federales	7,7	3,2	4,3	3,2	2,3
Países no federales	10,1	4,9	5,1	1,9	5,5
	(como porcentaje del gasto del gobierno general)**				
Total	22,2	11,7	10,0	6,8	8,7
Países industrializados	22,6	8,9	13,5	7,0	11,4
Países en desarrollo	21,6	15,5	5,5	6,5	3,9
Países federales	19,4	8,6	10,3	8,0	2,9
Países no federales	23,9	13,7	9,9	4,0	19,4
	(como porcentaje de la estimación total de salarios)				
Total	100,0	51,2	47,2	35,9	38,5
Países industrializados	100,0	40,5	58,7	36,3	46,2
Países en desarrollo	100,0	65,5	32,0	35,2	24,5
Países federales	100,0	43,1	55,0	42,8	27,0
Países no federales	100,0	56,2	42,5	19,7	44,8
	(como porcentaje del propio gasto público)***				
Total	22,2	13,9	36,7	31,2	38,6
Países industrializados	22,6	11,2	37,6	30,2	39,6
Países en desarrollo	21,6	17,6	35,5	32,8	36,8
Países federales	19,4	11,6	31,8	37,3	31,9
Países no federales	23,9	15,4	39,7	17,2	42,3
	(Cantidad de países)				
Total	21	21	21	10	17
Países industrializados	12	12	12	6	11
Países en desarrollo	9	9	9	4	6
Países federales	8	8	8	7	6
Países no federales	13	13	13	3	11

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, FMI.

* Último año disponible de 1988 a 1990.

** Estas cifras no se suman de una columna a otra debido a la diferencia de la cobertura del país en cada columna (ver lista al pie).

*** Los gastos salariales como participación en los propios gastos públicos, o sea los salarios del gobierno general como participación en los gastos totales del gobierno general, salarios del CGE como porcentaje del CGE total, etc.

no federales representaron una alta proporción –70 por ciento– de los 99 países.

La participación en los salarios promedió el 14 por ciento de los gastos totales del gobierno central, 31 por ciento de los gastos totales del gobierno estatal y 40 por ciento de los gastos totales del gobierno local (cuarta lista de la Tabla 5). Esto refleja el hecho de que gran parte de los gastos del gobierno central constituyen transferencias a otras organizaciones y a niveles más bajo de gobierno, en tanto que los gastos del gobierno local tienden a incluir sólo transferencias mínimas a otras organizaciones. También es interesante señalar que para los países federales la participación de los salarios en los gastos propios fue más alta a nivel de los estados y más baja a nivel del gobierno local que en el caso de los países no federales.

Para concluir, los resultados que aparecen en esta sección confirman la suposición de que los países industrializados invierten más en gastos salariales del gobierno general, pese a gastar menos en salarios del gobierno central. Los resultados coinciden con las hipótesis de que el gasto público es un bien de lujo, que los países industrializados tienen una mayor capacidad para aumentar los impuestos y que los países industrializados tienen sistemas más descentralizados de gasto público. Los resultados también confirman que los países federales tienen sistemas de gasto más descentralizados, sobre todo respecto de los gastos en salarios.

VI. Conclusiones

Este estudio analizó las tendencias y determinantes de los gastos salariales del gobierno central en datos en sección transversal y serie cronológica sobre 99 países durante 1980-90 que generaron alrededor de 1.050 observaciones. Los resultados son ricos si se tiene en cuenta la presencia de diferencias institucionales importantes que afectan los gastos salariales de los gobiernos centrales entre los países estudiados.

Al introducir una variable ficticia para las federaciones y una serie de variables que explican por qué un país tendría un sistema de gobierno más descentralizado (PBI per cápita, pobla-

ción y superficie territorial), el estudio puede reunir a los países en una regresión. Los resultados indican que las variables que sustituyen la descentralización generalmente funcionan como se esperaba. Se observan más resultados interesantes.

El estudio revela que tanto la financiación extranjera neta privada sin garantía como la financiación neta pública y públicamente garantizada presentan una asociación positiva con los gastos totales del gobierno central. No obstante, a diferencia de la financiación neta privada sin garantía, la financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada tiene un coeficiente positivo significativo en la ecuación "participación en el salario" y un impacto neto insignificante sobre los salarios. Si bien es evidente que ambos tipos de crédito pueden aumentar el gasto del gobierno, la segunda se asocia a menudo con proyectos de capital del sector público. Los programas SAF y ESAF presentan una asociación negativa con los gastos salariales en tanto que los programas STBY, no. Los primeros respaldan con frecuencia medidas estructurales a mediano plazo, incluida una reforma de la función pública destinada a una reducción del sector público y al mejoramiento de la eficiencia del sector público; el segundo respalda un ajuste macroeconómico a corto plazo. Por último, el presente estudio indica que los gobiernos militares y los gobiernos socialistas gastan menos en salarios que los gobiernos democráticos, en tanto que las monarquías gastan más. Los gastos salariales menores del gobierno central en los países socialistas reflejan probablemente el hecho de que los empleados del gobierno reciben una gran porción de compensación como beneficios en especie, en tanto que los gastos salariales más altos de las monarquías probablemente reflejan el mayor grado de centralización de estos países. El resultado de que las democracias tienen gastos salariales más altos que los gobiernos militares podría reflejar un gasto bajo presiones electorales, incluido el rol del gobierno como empleador de última instancia en algunos países. Estos resultados pueden utilizarse para poner a países con características distintas sobre una base comparable, y no contienen necesariamente derivaciones respecto de las políticas.

Una limitación importante que tiene el hecho de usar datos del gobierno central al unir países centralizados y descen-

tralizados es que a veces cuesta desenmarañar el efecto de la descentralización del efecto del desarrollo. Por ejemplo, la interpretación del coeficiente negativo sobre el ingreso per cápita en las ecuaciones de gasto salarial del gobierno central refleja el efecto combinado de una correlación negativa entre desarrollo y centralización y una correlación positiva entre desarrollo y demanda de servicios públicos.

Una futura investigación podría estudiar separadamente a países centralizados y descentralizados, países en desarrollo e industrializados, o zonas geográficas. Por otra parte, una futura investigación podría investigar, para un conjunto más pequeño de países, incluyendo variables como el desempleo, razones capital/mano de obra, y la razón impuestos directos/PBI, (1) la contratación contra-cíclica del gobierno; (2) el impacto de la mano de obra abundante en relación con el capital; (3) el impacto de las limitaciones institucionales en el aumento de los impuestos.

APÉNDICE I

Derivación de las ecuaciones econométricas

El problema exacto de maximización que se examinó fue el siguiente,

$$\text{Max}W = AC\alpha WE\beta OE\epsilon + y (CGE - WE - IE - OE) + \lambda (CGE + C - PBI - FF). \quad (5)$$

C, WE, OE

La solución derivada es,

$$WE/PBI = (CGE/PBI - IE/PBI) [\beta / (\epsilon + \beta)] \quad (6A)$$

$$CGE/PBI = [(PBI+FF)/PBI] [\beta\lambda (\alpha + \beta) / [(1+\beta) (\beta\lambda + \alpha\gamma) + [IE/PBI] [(\alpha\beta\gamma\lambda) (\alpha + \beta) + (1 - \alpha) (\beta\lambda + \alpha\gamma)]] / [(1+\beta) (\beta\lambda + \alpha\gamma)] \quad (6B)$$

Donde α , β y ϵ son coeficientes que representan el valor rela-

tivo en la función de la asistencia social de los distintos tipos de gasto e γ λ son multiplicadores Lagrangianos que representan el peso relativo de las dos limitaciones.

APÉNDICE II

Estimaciones de lista

Se derivaron las estimaciones de lista para la ecuación del gasto salarial de la ecuación de fórmula reducida (Apéndice III, Tabla 5). Se emplearon tres especificaciones econométricas diferentes, utilizando en cada caso toda la serie de datos. La primera es la especificación de la sección de corte transversal y serie cronológica. La segunda es la especificación de los efectos "dentro" o fijos, que introduce una variable ficticia para cada país. La tercera es la especificación "entre" que utiliza sólo los valores medios para cada país para todas las variables restringiendo con ello la muestra a 99 observaciones. El propósito de las distintas estimaciones es aislar la forma en que afectan los gastos salariales las distintas variables. La especificación "dentro" efectivamente asigna un término de intersección diferente a cada país, eliminando así las influencias de las diferencias entre países en las estimaciones econométricas. Como alternativa, la especificación "entre" elimina el efecto de la variación a través del tiempo dentro de cada país y se concentra en cambio en la forma en que las características del país afectan los gastos en salarios. Las estimaciones "dentro" y "entre" pueden considerarse una descomposición de la especificación de corte transversal en común con la de serie temporal.

En la ecuación "entre", solamente la variable población y federalismo fiscal son significativas. Contienen coeficientes negativos, lo cual confirma la suposición de que estas variables, generalmente asociadas con un gobierno más descentralizado, se asocian con gastos salariales menores del gobierno central.

En la ecuación "dentro", la variable ficticia para los programas SAF y ESAF tiene un coeficiente negativo y significativo. Esto implica que los países que ingresan en un SAF o ESAF

tienden a bajar sus gastos salariales. No obstante, desde el momento que el coeficiente de la ecuación "entre" es insignificante, no existe ninguna asociación (negativa) entre la probabilidad media de obtener un SAF o ESAF y el nivel medio de gastos salariales. Dado que, en la ecuación "dentro", la variable ficticia para los programas SAF y ESAF es significativa, pero no lo es en la ecuación "entre", la significación de la variable en la ecuación combinada indica que probablemente existe una relación causal entre los programas SAF o ESAF y los gastos salariales.³⁷ A diferencia de la variable SAF/ESAF, la variable STBY es insignificante en la ecuación "dentro" (al igual que en la ecuación "entre"). La variable sustitutiva para educación (inscripción en escuela secundaria) tiene un coeficiente positivo. Además, los gastos en salarios son inferiores desde 1984 en adelante en la ecuación "dentro".

El coeficiente sobre los gastos en intereses tiene un signo perverso en la especificación de la sección de corte transversal y serie cronológica, que reflejaría probablemente una correlación con una variable omitida. Los resultados de la estimación "entre" y "dentro" indican que el motivo del impacto positivo de los gastos en intereses sobre los gastos salariales tiene que ver con la correlación comparativa de países entre dos variables, dado que gastos en intereses presenta un coeficiente positivo en la ecuación "entre", pero negativo en la ecuación "dentro" (no siendo ninguno de los dos significativo). La razón podría ser que los países con gastos salariales altos tienen déficits altos y, por lo tanto, también gastos en intereses elevados.

³⁷ Esto no se produciría si la asociación negativa en la ecuación "dentro" reflejara una tendencia de los países a implementar programas del Fondo en años en que los gastos en salarios son particularmente bajos. No hay motivo para creer que esto ocurriría.

Tabla 1. Categorías de países
Grupos de países por desarrollo económico y regiones*

Países industrializados	África al Sur del Sahara	Asia	Europa y ex-economías planeadas centralmente	Medio Oriente y África del Norte	Hemisferio occidental
Australia	Benín	Fiji	Chipre	Argelia	Barbados
Austria	Botswana	India	Hungría	Barheim	Belize
Bélgica	Burkina Faso	Indonesia	Malta	Egipto	Bolivia
Canadá	Burundi	Corea	Rumanía	Irán	Brasil
Dinamarca	Camerún	Malasia	Turquía	Israel	Chile
Finlandia	República Centrafricana	Maldivas		Jordania	Colombia
Francia	Pakistán	Papua		Kuwait	Costa Rica
Alemania	Chad	Nueva Guinea		Marruecos	República Dominicana
Grecia	Comoras	Filipinas		Omán	El Salvador
Islandia	Costa de Marfil	Solomon		Tunez	Guatemala
Irlanda	Djibouti	Sri Lanka			México
Japón	Etiopía	Tailandia			Panamá
Países Bajos	Gabón	Vanuatu			Paraguay
Nueva Zelanda	Gambia				Uruguay
Noruega	Ghana				Venezuela
Portugal	Guinea-Bissau				
España	Kenya				
Suecia	Lesoto				
Reino Unido	Liberia				
Estados Unidos	Madagascar				
	Malawi				
	Mali				
	Mauritius				
	Mozambique				
	Niger				
	Nigeria				
	Ruanda				
	Senegal				
	Seychelles				
	Sierra Leone				
	Swaziland				
	Tanzania				
	Togo				
	Zaire				
	Zambia				
	Zimbabwe				

Fuentes: Anuario de Europa, 1992, Europa Publications, Ltd. y Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre 1992.

* Los países en desarrollo incluyen a todos los países excepto a los industrializados y a las ex-economías planeadas en forma central.

Continúa en la página siguiente

Tabla 1. Categorías de países
Grupos de países por características especiales

Países federales	Muy endeudados e ingreso mediano	Economías pequeñas con ingreso bajo**
Australia	Bolivia	Benin
Austria	Brasil	Burkina Faso
Brasil	Chile	Burundi
Canadá	Colombia	República Centroafricana
Alemania	Costa de Marfil	Chad
India	México	Comoras
Indonesia	Marruecos	Etiopía
Malasia	Nigeria	Gambia
México	Filipinas	Guinea-Bissau
Nigeria	Uruguay	Kenya
Pakistán	Venezuela	Lesotho
Papúa		Madagascar
Nueva Guinea		Malawi
Filipinas		Maldivas
España		Mali
Estados Unidos		Mozambique
Venezuela		Nigeria
		Pakistán
		Ruanda
		Senegal
		Sierra Leone
		Sri Lanka
		Tanzania
		Togo
		Vanuatu
		Zaire
		Zambia

Fuentes: Anuario de Europa, 1992, Europa Publications, Ltd. y Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre 1992.

** Las economías pequeñas con ingreso bajo comprenden a naciones con un ingreso per cápita inferior a \$ 425 en 1986.

Tabla 2. Salarios del gobierno central como porcentaje del PBI, 1980-90, Promedios ponderados
APÉNDICE III

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	4,7	4,7	4,7	4,6	4,4	4,4	4,5	4,6	4,6	4,4	4,5	4,6
Países industrializados	4,7	4,6	4,6	4,5	4,3	4,2	4,4	4,5	4,4	4,3	4,4	4,5
Países en desarrollo	5,1	5,2	5,2	5,1	4,9	5,1	5,3	5,3	5,2	5,1	5,1	5,2
Hemisferio occidental	4,3	4,8	4,7	4,4	3,9	4,0	3,5	3,4	3,5	3,8	3,5	4,0
Africa al Sur del Sahara	7,0	6,8	6,3	6,2	6,9	6,7	7,0	7,5	7,5	7,6	8,3	7,1
Medio Oriente y Africa del Norte	10,9	10,5	10,5	9,8	9,3	9,8	10,3	9,7	9,9	9,0	8,4	9,8
Países europeos no industrializados	5,1	4,1	3,4	3,8	3,5	3,3	4,2	4,3	4,4	5,6	7,1	4,4
Extremo Oriente y Asia Central	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,4	3,3	3,1	3,1	3,1	3,1
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	3,1	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	3,0
Países fuertemente endeudados	4,0	4,6	4,5	4,1	3,6	3,8	3,5	3,5	3,6	3,9	3,6	3,9
Economías pequeñas con ingreso bajo	5,1	4,6	4,5	4,1	4,2	4,4	4,6	4,6	4,3	4,4	4,7	4,5
Países con población superior a 50 millones	4,5	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,5

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas y estimaciones de los autores.

Tabla 3. Salarios del gobierno central como porcentaje del gasto total del gobierno central, 1980-90, Promedios ponderados APÉNDICE III

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	16,9	16,6	16,0	15,9	15,9	15,6	16,3	16,8	17,0	16,8	16,5	16,4
Países industrializados	16,2	16,0	15,4	15,3	15,3	14,9	15,8	16,2	16,6	16,3	15,8	15,8
Países en desarrollo	21,1	20,6	19,7	19,6	19,7	20,0	20,0	21,3	20,5	20,4	20,8	20,3
Hemisferio occidental	21,0	21,5	18,7	18,6	17,8	16,3	13,5	13,3	12,7	12,9	13,3	16,3
Africa al Sur del Sahara	26,5	26,8	25,4	26,0	27,1	27,0	26,8	27,4	28,3	29,0	29,8	27,3
Medio Oriente y Africa del Norte	28,0	26,0	25,0	24,2	25,0	28,8	31,2	34,0	32,6	34,2	32,1	29,2
Países europeos no industrializados	16,1	11,8	11,4	12,2	11,0	9,0	11,7	12,2	13,1	16,3	22,5	13,4
Extremo Oriente y Asia Central	14,3	13,9	14,5	14,8	15,0	14,4	14,3	14,9	15,1	15,0	14,7	14,6
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	12,5	12,4	12,2	11,7	11,6	11,1	11,0	11,2	11,1	11,2	10,8	11,5
Países fuertemente endeudados	18,9	19,9	17,7	17,4	17,2	16,2	13,7	13,8	13,2	13,4	13,8	15,9
Economías pequeñas con ingreso bajo	21,2	20,9	20,9	19,3	18,2	18,8	18,2	17,7	16,9	16,9	17,4	18,8
Países con población superior a 50 millones	17,2	17,2	16,4	16,4	16,6	16,3	17,2	17,8	18,1	17,9	17,4	17,1

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas y estimaciones de los autores.

Tabla 4. Gasto total del gobierno central como porcentaje del PBI, 1980-90, Promedios ponderados
APÉNDICE III

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio
Total	28,1	28,4	29,2	29,0	27,7	28,1	27,9	27,3	26,7	26,4	27,2	27,8
Países industrializados	28,8	29,0	29,7	29,6	28,3	28,5	28,0	27,6	26,8	26,5	27,6	28,2
Países en desarrollo	24,4	25,5	26,7	26,2	24,7	25,6	26,6	25,1	25,6	25,2	24,5	25,5
Hemisferio occidental	20,4	22,5	25,2	23,4	21,9	24,5	26,1	25,4	27,9	29,1	26,1	24,8
Africa al Sur del Sahara	26,3	25,3	25,0	23,8	25,4	24,7	26,1	27,4	26,5	26,1	27,9	25,9
Medio Oriente y Africa del Norte	39,0	40,5	42,0	40,6	37,0	34,2	33,1	28,6	30,2	26,3	26,1	34,3
Países europeos no industrializados	31,9	34,8	30,2	31,3	31,7	36,3	36,0	35,1	33,2	34,6	31,6	33,3
Extremo Oriente y Asia Central	21,2	22,0	21,6	21,0	20,8	22,4	23,4	21,9	20,4	20,7	21,2	21,5
Grupos de países con características especiales:												
Países federales	24,6	25,2	26,2	26,4	25,2	26,1	26,1	25,7	25,4	25,2	25,9	25,6
Países fuertemente endeudados	21,3	23,2	25,3	23,6	21,1	23,3	25,7	25,3	27,4	28,8	26,1	24,6
Economías pequeñas con ingreso bajo	24,0	22,9	21,5	21,3	23,1	23,5	25,3	25,8	25,7	26,3	27,0	24,2
Países con población superior a 50 millones	26,4	26,6	27,4	27,2	25,8	26,4	26,1	25,3	24,9	24,7	25,3	26,0

Fuente: FMI, Estadísticas de Finanzas Públicas y estimaciones de los autores.

**Tabla 5. Determinantes de gastos salariales:
Estimaciones de lista de la fórmula reducida***

	Coefficiente	razón t
Corte transversal en común con serie temporal		
Constante	4,390	6,26
Interés	0,013	2,57
Ingreso per cápita	-0,128	-4,50
Expectativa de vida	-0,283	-1,42
Educación	0,009	0,28
Programas del Fondo: STBY	-0,019	-0,51
Programas del Fondo: SAF o ESAF	-0,161	-2,50
Países federales	-0,384	-8,52
Población	-0,126	-10,10
Superficie territorial (en Km ²)	-0,056	-0,57
Financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada	0,006	1,58
Financiación comercial extranjera neta	0,043	3,15
Países con deuda alta	-0,121	-2,47
Economías pequeñas de ingreso bajo	-0,272	-5,12
Otras formas de gobierno	-0,064	-1,37
Gobierno socialista	-0,347	-4,96
Monarquías	0,243	4,08
Gobierno militar	-0,242	-5,16
Guerra civil	-0,108	-1,60
R al cuadrado	0,460	
Dentro (efectos fijos)		
Interés	-0,002	-0,63
Ingreso per cápita	-0,011	-0,17
Expectativa de vida	0,955	1,58
Educación	0,122	2,52
Programas del Fondo: STBY	-0,016	-0,83
Programas del Fondo: SAF o ESAF	-0,124	-3,87
Países federales	---	---
Población	-0,133	0,86
Superficie territorial (en Km ²)	-472,000	-0,35
Financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada	0,002	0,84
Financiación comercial extranjera neta	0,005	0,58
Países con deuda alta	---	---
Economías pequeñas de ingreso bajo	---	---
Otras formas de gobierno	-0,235	-2,53
Gobierno socialista	---	---
Monarquías	---	---
Gobierno militar	-0,011	-0,21
Guerra civil	-0,060	1,91
R al cuadrado	0,060	

**Tabla 5. Determinantes de gastos salariales:
Estimaciones de lista de la fórmula reducida***

	Coefficiente	razón t
	Entre (medias)	
Constante	7.500	1,28
Interés	0,021	0,90
Ingreso per cápita	-0,101	-0,92
Expectativa de vida	-0,707	-0,87
Educación	0,053	0,42
Programas del Fondo: STBY	0,083	0,33
Programas del Fondo: SAF o ESAF	-0,646	-1,13
Países federales	-0,399	-2,51
Población	-0,136	-3,01
Superficie territorial (en Km ²)	0,010	0,03
Financiación extranjera neta pública y públicamente garantizada	0,006	0,23
Financiación comercial extranjera neta	0,064	0,96
Países con deuda alta	-0,154	-0,87
Economías pequeñas de ingreso bajo	-0,139	-0,61
Otras formas de gobierno	0,069	-0,40
Gobierno socialista	-0,378	-1,38
Monarquías	0,192	-0,92
Gobierno militar	-0,304	1,66
Guerra civil	-0,139	-0,53
R al cuadrado	0,540	

* Se incluyeron variables ficticias anuales en la regresión pero no se mencionan los resultados en esta tabla debido a su insignificancia (excepto en el caso de un coeficiente negativo significativo en 1985, 1988, 1989 en los efectos fijos)

Tabla 6: Estadísticas descriptivas de las variables de regresión

	Media	Desviación standard	Mínimo	Máximo
Gastos salariales del gobierno general (porcentaje del PBI)*	1,82	0,58	-0,088	3,04
Gastos del gobierno central (porcentaje del PBI) *	3,38	0,41	2,11	4,29
Interés (porcentaje del PBI)	2,94	2,90	0,00	26,33
Población*	1,87	1,82	-2,81	6,72
Ingreso per cápita*	7,85	1,09	5,52	10,05
Territorio en Km cuadrados*	0,50	0,23	-0,13	0,92
Urbanización (porcentaje)	47,42	25,18	4,30	100,00
Expectativa de vida (años)*	4,12	0,18	3,61	4,37
Educación (porcentaje)*	3,59	0,91	0,69	4,72
DEUDA (porcentaje del PBI)	36,37	39,19	0,00	339,45
PPG (porcentaje del PBI)	3,04	4,61	-6,75	50,55
Financiación extranjera privada (porcentaje del PBI)	0,17	1,02	-2,46	12,26
Federación	0,17	0,37	0,00	1,00
Economía pequeña de ingreso bajo	0,28	0,45	0,00	1,00
Sistema socialista	0,05	0,22	0,00	1,00
Monarquía	0,07	0,26	0,00	1,00
Gobierno militar	0,24	0,43	0,00	1,00
Otro tipo de gobierno	0,19	0,39	0,00	1,00
Guerra civil	0,06	0,24	0,00	1,00
Acuerdo stand-by	0,20	0,40	0,00	1,00
ESAF	0,06	0,24	0,00	1,00
Deuda alta	0,12	0,32	0,00	1,00

Fuente: Ver texto y Apéndice III, Tabla 1.

* En registros.

Tabla 7. Gastos salariales del gobierno central como porcentaje del PBI, Promedio 1980-90

Pais	Gastos en salarios	Pais	Gastos en salarios
Argelia	9,32	Kuwait	11,65
Australia	2,43	Lesotho	16,39
Austria	4,02	Liberia	11,54
Bahrein	14,17	Madagascar	6,23
Bélgica	10,20	Malawi	5,37
Barbados	7,50	Malasia	9,44
Belize	10,65	Maldivas	6,64
Benin	8,14	Mali	7,27
Bolivia	5,98	Malta	12,02
Botswana	8,16	Mauricio	9,14
Brasil	2,44	México	4,52
Burkina Faso	8,06	Marruecos	10,66
Burundi	6,10	Mozambique	5,33
Camerún	6,04	Países Bajos	5,18
Canadá	2,22	Nueva Zelanda	7,13
República Centrafricana	8,38	Niger	3,91
Chad	3,90	Nigeria	1,82
Chile	5,86	Noruega	3,58
Colombia	2,78	Omán	7,36
Comoras	8,85	Pakistán	1,08
Costa Rica	9,38	Panamá	11,54
Costa de Marfil	9,20	Papúa Nueva Guinea	10,77
Chipre	9,84	Paraguay	3,42
Dinamarca	5,19	Filipinas	4,09
Djibouti	18,40	Portugal	8,85
República Dominicana	5,21	Rumania	2,09
Egipto	8,16	Ruanda	5,58
El Salvador	7,21	Senegal	9,58
Etiopía	10,08	Seychelles	14,12
Fiji	12,19	Sierra Leone	4,89
Finlandia	3,11	Singapur	6,37
Finlandia	7,76	Solomon Islands	11,29
Francia	7,25	España	7,02
Gabón	6,30	Sri Lanka	4,51
Gambia	2,66	Suecia	2,87
Alemania	3,83	Swazilandia	11,22
Ghana	12,53	Tanzania	5,48
Grecia	4,64	Tailandia	5,65
Guatemala	10,54	Togo	8,76
Guinea Bissau	3,86	Tunez	9,73
Hungria	7,76	Turquia	5,88
Islandia	1,96	Reino Unido	5,01
India	2,93	Estados Unidos	2,76
Indonesia	11,57	Uruguay	6,48
Irak	6,32	Vanuatu	13,88
Irlanda	6,49	Venezuela	7,01
Israel	7,54	Zaire	3,49
Japón	5,85	Zambia	6,81
Jordania	8,82	Zimbabwe	11,73
Kenya	2,38		
Corea			

Fuentes: *Estadísticas de las finanzas públicas*. F.M.I., y estimaciones de los autores.

Referencias

Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, *The World Factbook*, 1990.

Banco Mundial, *World Tables, 1992-93* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1993)

_____. *World Debt Tables, 1992-93*, (Washington, DC, 1993)

_____. *World Development Indicators*.

Chari, V.V. y H. Cole, "Por qué las democracias representativas son irresponsables desde el punto de vista fiscal", Staff Report, No. 163 (Minneapolis: Banco de la Reserva Federal del Departamento de Investigaciones de Minneapolis, 1993).

Fondo Monetario Internacional, *Anuario de estadística de finanzas públicas*, (Washington DC: 1993)

_____. *Estadísticas financieras internacionales*, (Washington DC, 1993)

Heller, Peter y Jack Diamond, *Revisión de comparaciones internacionales sobre el gasto público: los países en desarrollo, 1975-86*, Estudio, No. 69 (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1990)

Heller, Peter y Alan Tait, *Empleo y pago públicos: Algunas comparaciones internacionales*, Estudio, No. 24 (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1984)

Hewitt, Dan, "Los gastos militares en todo el mundo: determinantes y tendencias." *Journal of Public Policy*, V. 12, No. 2 (1992) pp. 105-152.

Kraay, Aart y Caroline Van Rijekeghem, *Empleo y salarios en el sector público: Estudio comparativo de países*, mimeógrafo (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1994)

Nashashibi, Karim, Sanjeev Gupta, Claire Liuksila, Henri Lorie y Walter Mahler, *Las dimensiones fiscales del ajuste en los países con ingreso bajo*, Estudio No. 95 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1992)

Lindauer, David L., y Barbara Nunberg, *Rehabilitación del estado: reforma de pagos y empleo en Africa al Sur del Sahara* (Washington, Banco Mundial, de próxima aparición, 1994).

Nunberg, Barbara, *El sector público y la reforma del empleo*, Serie de documentos de trabajo No. 113 (Washington: Banco Mundial, 1988)

_____. y John Nellis, *La reforma de la función pública y el Banco Mundial*, Serie de documentos de trabajo No. 422 (Washington: Banco Mundial, 1990)

Robinson, D., "La remuneración de los funcionarios públicos en Africa," *International Labour Review*, No. 129 (1990) pp. 371-86

Summers, Robert y Alan Heston, "Una nueva serie de comparaciones internacionales de Producto real y precios: Estimaciones para 130 países, 1950-1985," *The Review of Income and Wealth*, Ser. 34, No. 1 (Marzo 1988) pp. 1-26

Stevenson, Gail, *Cómo afectan los mercados de mano de obra el pago y el empleo en el sector público: temas de investigación*, Serie de documentos de trabajo, No. 944 (Washington: Banco Mundial, 1992)

van Ginneken, W., "Ajuste de la mano de obra en el sector público: temas de política para los países en desarrollo," *International Labour Review* No. 129 (1990) pp. 441-457.

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

