

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 33

Marzo-Abril 1997



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 Diaz (Bolivia)
Vocal Titular 1ro.: Miguel Castelo León (Ecuador)
Vocal Titular 2do.: Rubén Miñarro (Paraguay)
Vocal Suplente: Rodrigo Perazza (Venezuela)

CONSEJO DELIBERANTE

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

AUDITORES

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

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 33**

MARZO /Abril 1997

Año XXIV

Nº 33

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo-Abril 1997

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
Organización de la función de finanzas Edward Anthony Lehan	11
Política de gasto público en un contexto de estabilización de precios Enrique Sierra	37
Prácticas financieras prudentes para generar capacidad en apoyo de las estrategias de crecimiento Rory Riordan	59
Efectos del gasto público en materia de distribución Gerd Schwartz y Teresa Ter-Minassian	85

Nota editorial

Desde hace algunos años, los presupuestos públicos se han vuelto cada vez más importantes hasta transformarse finalmente en un instrumento decisivo en el campo de las políticas públicas. Esto no es casual, sino que responde a una variedad de factores que tienen que ver con la evolución de la economía internacional.

La crisis del petróleo en la década de los años setenta marcó el inicio de los formidables programas de ajuste y austeridad que comenzaron aplicarse particularmente en los Estados de los países desarrollados, pero que gradualmente se fueron expandiendo hasta transformarse en una práctica común en todo el mundo.

Actualmente, la fuerte competencia entre las naciones para reducir costos y aumentar su productividad ha hecho que los presupuestos cumplan un papel fundamental: ahora es preciso que con menores recursos se atiendan en forma más eficaz las fuertes demandas que surgen de la sociedad y que el Estado debe atender. Abundan los ejemplos de los esfuerzos que los distintos países del mundo están realizando en este sentido. Europa se debate en medio de los ingentes esfuerzos que tienen como meta los postulados del tratado de Maastricht.

América Latina también enfrenta el rigor de los necesarios ajustes económicos que tienen su expresión en los presupuestos exigüos con los que debe afrontar la dura realidad económica. Los EE.UU. también enfrentan la necesidad de efectuar recortes importantes de los gastos y esto hace que el presupuesto deba ser permanentemente revisado y discutido.

En muchos casos, las profundas reformas económicas y políticas repercuten en la estructura de gastos de los Estados nacionales y locales, generando un fuerte impacto en los presupuestos y las finanzas públicas en general. Atrás quedaron los tiempos en que en muchos países el gasto llegó a repre-

sentar más del 50% del PBI. ¿Cómo hacer entonces para que los escasos recursos permitan resolver la enorme cantidad de problemas y demandas de una sociedad en cambio?

Este gran desafío que enfrentan los Estados modernos, de cuyo éxito depende en gran medida la legitimidad de los sistemas políticos, requiere que se profundice y amplíe el debate acerca de las técnicas más apropiadas y modernas que sirvan para que el sector público esté a tono con los reclamos y las exigencias de este difícil tiempo histórico.

Todo esto hace que la tarea que viene realizando la ASIP en el campo presupuestario y de las finanzas públicas se vea realizada en su importancia. Nuestra institución organiza en forma continua jornadas, debates y seminarios que tienen como objetivo, por un lado, difundir las últimas novedades y avances en la teoría y la práctica presupuestarias y, por el otro, analizar también todos los problemas que afectan al sector público en general. Nuestras publicaciones, que se distribuyen en todo el mundo en idioma inglés y español, cumplen también con esa finalidad.

El presente número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* incluye una variedad de artículos sobre diversos temas de gran actualidad.

El primero de ellos es un trabajo de Edward A. Lehan titulado *Organización de la función de finanzas*, que trata sobre la importancia de la computación y la automatización aplicadas a las finanzas públicas con el objetivo de alcanzar la integración, sin caer en la fragmentación de la autoridad como meta organizacional de los gobiernos locales.

El agudo y polémico artículo de Enrique Sierra titulado *Política de gasto público en un contexto de estabilización de precios*, se refiere a las consecuencias no deseadas de los programas de ajuste, como lo son el desempleo o la subutilización del aparato productivo, en los que la política presupuestaria desempeña un papel central.

Se incluye un importante artículo de Rory Riordan, City Counsellor de la ciudad de Port Elizabeth, que lleva por título *Prácticas financieras prudentes para generar capacidad en apoyo de las estrategias de crecimiento*. Se trata de una transcripción de la conferencia pronunciada por el autor en la reciente Conferencia Anual del *Instituto de Tesoreros y Conta-*

dores Municipales de Sudáfrica, que se celebró en el mes de Septiembre de 1996.

Gerd Schwartz y Teresa Ter-Minassian, en su artículo *Efectos del gasto público en materia de distribución*, argumentan en favor de la tesis que sostiene que los resultados desfavorables de los programas de gasto público obedecen más a presiones políticas que a factores puramente técnicos.

De esta manera la ASIP promueve el debate sobre temas de enorme interés que están asociados a los cambios y a la dinámica de la economía internacional en tiempos difíciles, en los que se hace necesario un permanente esfuerzo para que el sector público pueda resolver los grandes desafíos que se le presentan.

Organización de la función de finanzas*

Edward Anthony Lehan

Desde los inicios del siglo XX, la clave del problema organizativo de las finanzas de los gobiernos locales es la integración. Antes del auge de las computadoras, que complicó el problema de la integración, la opinión especializada definía la cuestión simplemente como una fragmentación poco deseable de la autoridad. En las primeras décadas del siglo XX, las disposiciones organizativas para el trabajo en las finanzas normalmente comprendía a funcionarios de finanzas electos, comisiones integradas por varios miembros que ejercían funciones de finanzas, y a menudo, numerosos funcionarios de finanzas designados que dependían función por función de distintas comisiones, cuerpos legislativos y funcionarios superiores. La regla de esta fragmentación exigía la concentración de la supervisión financiera en un director de finanzas que dependía de un primer mandatario. Si bien muchos gobiernos locales adoptaron esta regla, de todos modos, los directorios integrados de finanzas no llegaron a reemplazar el enfoque fragmentado por una organización financiera, especialmente en las jurisdicciones más grandes. Para quienes se interesan en la gestión eficiente y efectiva del gobierno local y sus finanzas, la

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 3 de la obra *Local Government Finances* editada por John E. Petersen y Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los EEUU y Canadá.

concreción incompleta del ideal de integración representa un elemento importante de una tarea inacabada.¹

Mirando hacia atrás, el concepto de directorio de finanzas se originó en las campañas de comienzos del siglo tendientes a liberar a los gobiernos locales de las garras de los oportunistas que servían a un partido para obtener cargos públicos como recompensa –y no puede comprenderse plenamente fuera de esa lucha. La teoría del “buen” gobierno, definido como la responsabilidad pública, se ve más favorecida por una concentración de la autoridad que por su dispersión. La idea de concentrar la supervisión del trabajo de finanzas en un directorio de finanzas surgió como una prolongación lógica y necesaria de esta teoría. Frente a los oportunistas afianzados, las reformas de comienzos de siglo intentaron concentrar la autoridad administrativa en primeros mandatarios como la mejor manera de asegurar la responsabilidad de los gobiernos locales. También vieron, como una cuestión práctica, que los aspectos financieros de la administración debían concentrarse en las manos de un funcionario que dependiera de un primer mandatario fuerte para que dicho puesto fuera eficaz.

Conscientes del hecho estratégico de que las finanzas afectan a todos los programas, los artífices de los primeros directorios de finanzas esperaban que directores competentes aprovecharan la ventaja de su posición para

- aplicar políticas gubernamentales locales mediante controles relacionados con las finanzas;
- representar y aplicar los valores de la economía y la eficiencia en el gobierno, y
- proporcionar un amplio asesoramiento respecto de las políticas para hacer frente a los problemas del gobierno

¹ Para la preparación de este capítulo, el autor se remitió libremente a sus trabajos anteriores, entre ellos, *El futuro del directorio de finanzas*, Chicago: Asociación de Funcionarios Municipales de Finanzas, MFOA Estudio # 3, 2/1/78; *Luego Gestión de Finanzas*, monografía no publicada, 1978; *La tecnología en la contaduría*, Governmental Finance, Nov. 1979, pp. 25-28; y “Gestión de finanzas”, en A. Handbook and Policy Reader for Connecticut’s Local Elected Officials (Storrs, CT: Institute of Public Service, Universidad de Connecticut, 1985).

Hacia adentro, el poder de las finanzas es intrusivo. Su aritmética llega a cada rincón e intersticio del gobierno local. Las disposiciones organizativas y de procedimiento para el ejercicio del poder de finanzas proporcionan un sistema de orden básico y un vehículo primordial para regular la ejecución de las políticas gubernamentales. Hacia afuera, el ejercicio del poder fiscal del gobierno regula su relación con el mercado económico y de finanzas, afectando la aritmética de la comunidad. En distintos grados, cuando más precisamente se formula esta relación es en el momento del presupuesto, cuando, además de definir su agenda de servicio, las decisiones referidas a las asignaciones requieren decisiones colaterales en cuanto a impuestos, sobrecargos por servicios y préstamos.

Desde el punto de vista histórico, los influyentes defensores de los directorios de finanzas proponían los valores de “coordinación” y “control” como principal razonamiento para una organización de finanzas integrada jerárquicamente.² Al proporcionar una sola fuente de autoridad, también se consideraba que esta integración jerárquica constituía una forma de reducir los conflictos y las contradicciones en el asesoramiento y la información suministrados por los funcionarios de finanzas a los funcionarios encargados de diagramar las políticas. Como su experiencia no incluía las computadoras, los primeros defensores de la integración jerárquica no tuvieron en cuenta el tema colateral de la “integración de datos”, con sus derivaciones respecto de la organización y el procedimiento.

Respecto de este último punto, al final de su capítulo “Organización” en la edición de 1975 de *Concepts and Practices in Local Government Finance*, Moak y Hillhouse admitían que la tecnología informática estaba “imponiendo cambios importantes en la organización de la gestión de finanzas”, y luego presentaban estas calificadas conjeturas:

Es posible que el departamento de finanzas centralizado se convierta en un departamento de administración centralizado, lo cual significa que este último absorberá al primero como unidad

² Leonard D. White, *Public Administration* (New York: Macmillan, 1926), capítulos 5 y 6.

subordinada. Inicialmente, la responsabilidad respecto de la actividad de procesamiento de datos se ha ubicado donde mejor pueden utilizarse los equipos costosos y donde existe el know-how técnico. Esto ocurrió generalmente en las actividades que fueron agregadas al departamento de finanzas.

En cuanto al futuro, no es posible, obviamente, predecir el resultado de una mayor automatización en la administración, pero cabe esperar algunos cambios duraderos y quizá drásticos.³

Desde que Moak y Hillhouse hicieron este comentario, la capacidad y la velocidad de las computadoras aumentó de manera exponencial, el precio relativo de la capacidad informática disminuyó significativamente, el software financiero integrado pasó a conseguirse fácilmente y a utilizarse de manera general, se inventó un software de "hoja de cálculo" muy útil que se difundió rápidamente, las computadoras "personales" compactas invadieron una oficina tras otra y pudieron conectarse a redes zonales locales y, con el advenimiento de la impresora láser, cualquiera pudo componer y producir documentos ilustrados de primer nivel.

En los quince años transcurridos desde que Moak y Hillhouse se interrogaban acerca del "resultado de una mayor automatización en la administración", las consecuencias organizativas y de procedimiento que trajeron aparejadas las computadoras se han vuelto más claras. Los empleados de finanzas trabajan menos en tareas tradicionales, como despachar cartas, transcribir, calcular, sellar, ingresar, listar, etc., ya que las computadoras realizan más trabajo de procesamiento y manipulación. Paralelamente, los empleados de finanzas cada vez trabajan más "controlando" el estado y el flujo de los datos computarizados. Al ampliar el alcance del sistema nervioso humano y expandir la memoria humana, las computadoras están revolucionando el trabajo. Y nótese lo siguiente: son las computadoras, más que las organizaciones, las que habilitan y otorgan poder a las personas. En un medio totalmente informatizado, el concepto de supervisión, que tradicional-

³ L.L. Moak y A.M. Hillhouse, *Concepts and Practices in Local Government Finance* (Chicago: Asociación de funcionarios municipales de finanzas, 1975), 46.

mente definía una relación jerárquica, parece adecuarse más a datos que a personas. Dotados de acceso a recursos informáticos, incluido el software que facilita el manejo de datos, los trabajadores de finanzas se convierten en un personal creativo –supervisores de bases de datos, si se quiere– y como tales quedan fuera del alcance de las técnicas de supervisión tradicionales.

La situación contemporánea

Pese a la falta de datos de sondeos sistemáticos que documenten la forma de la organización de finanzas década por década, es posible aportar cierta cantidad de pruebas que indican comparativamente un interés menor en el directorio de finanzas global durante la era posterior a la Segunda Guerra Mundial que durante las cuatro primeras décadas del siglo, incluida la Gran Depresión. Consideremos las siguientes generalizaciones:

- La prosperidad alentó y permitió que los dirigentes de los gobiernos locales pusieran el acento en los valores programáticos. Como consecuencia de ello, proliferaron y se expandieron, de buen o mal grado, los programas de servicios, fortaleciendo el poder de los primeros mandatarios para dirigir y coordinar operaciones utilizando medios tradicionales. Muchos gobiernos respondieron a la creciente confusión programática estableciendo “super departamentos”, entre ellos, departamentos de gestión o administración bajo el control de una persona nombrada por el ejecutivo. En muchos casos, se exigía que el principal funcionario financiero del gobierno local dependiera de la persona designada por él antes que del primer mandatario, una desviación marcada y grave del concepto clásico del directorio de finanzas.

- Las mejoras en la técnica presupuestaria, que quitaron el acento en la naturaleza contable del formato y el proceso en favor de sus aspectos referidos a la diagramación de políticas y a la gestión, provocaron muchas veces un cambio en los deberes presupuestarios importantes de los directores de finanzas respecto de un miembro del personal inmediato del primer

mandatario o de los departamentos anteriormente mencionados de gestión o administración.

- El procesamiento de datos, en la mayoría de los casos introducido originalmente en el gobierno local por directores de finanzas inquietos y progresistas, creció hasta un punto en que las aplicaciones e implicaciones en todo el sistema llevaron a algunos gobiernos a reducir o eliminar el papel de supervisión de los directores de finanzas debido a esta fabulosa tecnología –un vuelco irónico.

A guisa de ilustración, la experiencia de la Ciudad de Harford, Connecticut, presentada a continuación, refleja el impacto de estas tendencias y fuerzas generales que condicionaron la organización de la función de finanzas en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.⁴

En 1947, la ciudad adoptó una nueva constitución, que establecía la forma de gobierno del administrador designado por el consejo municipal e incluía estipulaciones sobre un departamento de finanzas presidido por un director de finanzas nombrado por el administrador de la ciudad. Pero, como ocurre con frecuencia cuando se reorganizan los gobiernos, el poder y el prestigio de los funcionarios en ejercicio recibía una consideración respetuosa. Como consecuencia de ello, el tesoro y las unidades de valuación de propiedades no se incluyeron en el ámbito del departamento de finanzas. Según la constitución de 1947, se elige un tesorero municipal. El administrador municipal designa al asesor municipal pero goza de la protección de la administración pública contra su remoción. De hecho, la ciudad tiene tres dirigentes de finanzas, de los cuales uno está totalmente fuera del poder coordinador formal del primer mandatario de la ciudad; otro, parcialmente.

Tomando 1959-1960 como un año hito, el departamento de finanzas con 69 puestos incluía la función de procesamiento de datos, llamada posteriormente registros mecánicos, y una división de investigación y presupuesto con 3 cargos. Los

⁴ *Constitución revisada de la ciudad de Hartford, CT, 1968, y Presupuestos Anuales 1959-60 hasta 1989-90.*

registros mecánicos, con 12 puestos, funcionaban como una actividad de la división contable. Conforme lo establecía la constitución, el tesoro con 5 puestos y las funciones de evaluación con 19 puestos recibieron jerarquía de departamento.

Durante los siguientes dieciséis años, con la excepción de los registros mecánicos, que fueron designados luego como procesamiento de datos y recibieron categoría de división en el departamento de finanzas, la institución de finanzas de Hartford aumentó en tamaño pero se mantuvo estable desde el punto de vista de la organización.

En 1976-77, la división procesamiento de datos se transfirió del departamento de finanzas a la oficina del administrador municipal. Esta medida significó un papel más amplio para la división en el proceso de información y toma de decisiones de la ciudad, y el administrador municipal manifestó su interés en "un medio independiente para evaluar el resto de la organización municipal".

Al año siguiente, la división investigación y presupuesto, red denominada gestión y presupuesto, pasó del departamento de finanzas a un nuevo departamento de gestión de servicios presidido por un administrador municipal adjunto. En su discurso sobre el presupuesto del 18 de abril de 1977, el administrador municipal señaló su insatisfacción con la disposición organizativa existente, afirmando que esta nueva tarea para su área traería aparejada la "implementación de una importante modificación presupuestaria al incorporar los beneficios de la MBO (Gestión por objetivos) y un sistema de evaluación y control de proyectos". Al mismo tiempo, la división procesamiento de datos también pasó de la oficina del administrador municipal a este nuevo departamento. Dado que el traslado de la división investigación y presupuesto provocó una falta de recursos de personal, se estableció una división de gestión financiera con 4 puestos dentro del departamento de finanzas.

Continuando con la evolución organizativa, procesamiento de datos pasó a tener categoría ministerial en 1985-86; al año siguiente, fue red denominada departamento de servicios de información.

En 1987-88, sin ningún comentario interpretativo en el documento anual del presupuesto, la unidad de gestión y pre-

supuesto, con 10 puestos, volvió a la jurisdicción del director de finanzas.

Como se señaló anteriormente, la ciudad tiene tres dirigentes de finanzas en vez del dirigente único que prescribe el modelo integrado. ¿Cuán común es en este momento la organización de finanzas integrada?

En un estudio que cubrió 254 medios dirigentes de finanzas de gobiernos locales en todo Estados Unidos, realizado a mediados de la década del '60, Marshall W. Meyer indica que "menos de la mitad de estos 254 departamentos tienen las responsabilidades financieras importantes centralizadas bajo el control de un jefe de departamento".⁵

En la publicación de los resultados de un estudio basado en 551 gobiernos locales en 1985, la Asociación de Funcionarios estatales de Finanzas (GFOA) encontró un dirigente de finanzas único, responsable de las 22 funciones de finanzas enumeradas –habría que ver si ejercidas–, en el 29 por ciento de dichos gobiernos.⁶ Las funciones de finanzas enumeradas incluían valuaciones, pre-auditoría, posauditoría, presupuesto, contabilidad central, gestión de efectivo, procesamiento de datos, administración de la deuda, distribución de la deuda, desembolsos, gestión de subsidios, auditoría interna, gestión de inversiones, inventario, administración de pensiones, análisis de políticas e investigación, compra, dinero para pago de sueldos, recaudación de ganancias, gestión de riesgo, facturación impositiva y facturación de servicios públicos.

Cuando la lista se redujo a diez funciones "esenciales", que aparecen más arriba en cursiva, la proporción de las 551 jurisdicciones con un solo dirigente de finanzas responsable trepó al 44 por ciento.

Además, el informe señalaba que la tendencia a adoptar una organización de finanzas integrada se relaciona inversamente con el tamaño, de modo que la proporción que utiliza

⁵ Marshall W. Meyer. *Centralización y descentralización de la autoridad en los Departamentos de finanzas*, pp. 40-41 en *Municipal Finance* (Chicago: Asociación de Funcionarios municipales de finanzas, agosto 1967).

⁶ John E. Petersen, Pat Watt y Paul Zorn. *Organization and Compensation in Local Government Finance* (Chicago: Asociación de funcionarios estatales de finanzas, 1986). 45-55.

el enfoque integrado disminuye a medida que el tamaño de las jurisdicciones aumenta. En jurisdicciones con poblaciones de 100.000 habitantes o menos, el 48 por ciento señaló que utilizaba el mismo supervisor para las diez funciones “esenciales”. En jurisdicciones con poblaciones de 500.000 habitantes o más, la proporción bajaba al 20 por ciento.

En ambos estudios, fueron miembros de la Asociación de Funcionarios Estatales de Finanzas quienes suministraron la muestra. En base a dichas muestras, tomadas a una distancia de veinte años, podemos observar con prudencia que, si bien se adoptaron generalmente las instituciones de finanzas integradas, es posible que éstas no sean la forma predominante de la organización de las finanzas en los gobiernos locales en Estados Unidos.

Ambos estudios permiten penetrar en la organización interna de las instituciones de finanzas. Meyer señaló que la dimensión de la institución tiene efectos significativos en importantes variables de organización que incluyen la cantidad de niveles de supervisión, el número de divisiones y secciones de divisiones, y el número de empleados dependientes de los supervisores de primera línea, todo lo cual aumenta en la medida que la institución crece.⁷ La Tabla 3-1 resume sus resultados.

La encuesta de la Asociación de Funcionarios Estatales de Finanzas señaló una tendencia a que algunas de las 22 funciones de finanzas enumeradas fueran asignadas al mismo supervisor. Pre-auditoría, dinero para pagos de sueldos, desembolsos, gestión de la deuda y contabilidad central formaron un grupo organizativo que aparecía con suma frecuencia en las 551 jurisdicciones. Gestión de efectivo y gestión de inversiones aparecían como otra fuerte combinación colocada bajo una dirigencia común. Por otro lado, facturación impositiva aparecía a menudo sola con su supervisor. Las otras 14 funciones mostraron una variedad de combinaciones inconstantes.⁸

⁷ Marshall W. Meyer. *Bureaucratic Structure and Authority*. (New York: Harper Row, 1972), 33.

⁸ Petersen, Watt, y Zorn. *op.cit.*

Tabla 3-1
Aspectos organizativos por tamaño de la fuerza laboral

Concepto organizativo	Número total promedio de empleados			
	20-34	35-59	60-99	100+
Niveles de supervisión	3,5	3,6	4,0	4,7
Divisiones	4,4	5,3	5,7	7,9
Secciones	6,7	9,5	10,5	21,8
Dependientes de supervisores de línea	4,5	5,5	7,1	11,6

Fuente: Marshall W. Meyer, *Bureaucratic Structure and Authority* (Nueva York: Harper & Row, 1972)

Meyer también registró esta diversidad organizativa y enunció el siguiente comentario:

Los departamentos de finanzas son tan variados que es difícil describir uno típico. Algunos se limitan a ser oficinas de contabilidad; la responsabilidad por el presupuesto, la recaudación de fondos y el mantenimiento del tesoro están en otra parte. En el otro extremo, unos pocos departamentos, además de sus actividades administrativas, dirigen servicios como la gestión de las propiedades inmuebles que son propiedad del Estado y la explotación de garages de estacionamiento.⁹

Meyer descubrió incluso un departamento de finanzas que supervisaba la morgue de un condado. Sin duda, para formular una filosofía de organización adecuada para el manejo de las finanzas estatales locales, es necesario escudriñar esta variedad operativa para localizar el núcleo básico de la tarea.

Principio organizativo: Los objetivos del trabajo en el área de finanzas

Las organizaciones se justifican por los objetivos que tienen y alcanzan. Pese al respeto que se puede tener por este axioma, debe reconocerse que los objetivos tienden a ser esquivos,

⁹ Meyer, *Bureaucratic Structure*, 19.

tanto en el área de finanzas como en otros campos de la actividad humana. De hecho, las mismas presiones del medio que impulsan a los gobiernos actuales a “hacer más”, paradójicamente tornan más problemático el logro de los objetivos.

En nuestra sociedad moderna diferenciada, los valores de responsabilidad y responsabilidad pública están en guerra. En este contexto, la responsabilidad financiera se refiere a la acción perentoria en el ejercicio de poderes discrecionales de una función de acuerdo con la ley o un código de conducta oficial. Responsabilidad se refiere a la acción perentoria sujeta a corrección por parte de quienes están sometidos a ella. Si alguien es totalmente responsable, no tiene ninguna autoridad. (En la escena contemporánea, la distinción entre responsabilidad financiera y responsabilidad puede verse claramente en la controversia sobre la revisión de la acción política por parte de comisiones de ciudadanos.) A medida que avanza la complejidad de la sociedad moderna, las organizaciones administrativas cambian en un esfuerzo por responder, vale decir, satisfacer las exigencias conflictivas de una serie de subgrupos, subculturas y medios diferenciados en constante crecimiento. Bajo el impacto de los intereses diferenciados, las respuestas oficiales a los estímulos tienden a reemplazar el ejercicio razonado de la autoridad.

Además, los objetivos se vuelven particularmente difíciles de definir y transmitir en los gobiernos, puesto que no tienen la aparente claridad que “el resultado neto” confiere a las organizaciones que buscan obtener ganancias. No obstante, pese a las ambigüedades que afligen a la empresa gubernamental, los objetivos del trabajo de los gobiernos locales en finanzas pueden definirse. Esto constituye el ingrediente indispensable e irreductible del pensamiento organizativo aplicado al trabajo en el área de finanzas.

Cabe hacer otra advertencia. La organización proporciona una estructura para la gestión. No es gestión. Las formas organizativas tampoco garantizan la performance de la gestión. El comportamiento administrativo no constituye un atributo humano natural. Debe aprenderse y, una vez aprendido, practicarse de una manera resuelta, para que no se atrofie, o, peor aún, para que no se convierta en un instrumento de capricho personal u oportunismo.

Si bien cada gobierno local lucha por alcanzar objetivos únicos y referidos a su situación, sus objetivos ligados a las finanzas deben tener que ver con las siguientes preocupaciones financieras:

- La *disponibilidad* de dinero
- El *costo* del dinero
- La *productividad* del dinero

La *disponibilidad* se refiere al efectivo y a la capacidad de responder a las obligaciones cuando corresponde. Pensar en la disponibilidad significa concentrarse en la reputación crediticia, las reservas, las estrategias fiscales, los ciclos de facturación, los procedimientos de pago, los documentos no cobrados y la inversión de los ingresos crediticios y los saldos de tesorería de una jurisdicción. La liquidez es el *sine qua non* de la gestión de finanzas. Lograr los objetivos relacionados con la liquidez y la gestión de tesorería requiere acciones coordinadas que comprenden a todos los sectores de un gobierno local.

El *costo* del dinero se refiere (1) a los gastos de intereses por fondos tomados en préstamo y (2) a la carga financiera de administrar la función de finanzas. Como “superior” pura, la función de finanzas normalmente comprende las funciones “esenciales” previamente citadas además de otras. Cada gobierno local debe luchar por reducir los costos netos de intereses y el costo de la gestión financiera, no sólo en la institución de finanzas propiamente dicha, sino también en todos los centros de programas de servicios. De más está decir que la gestión económica de las finanzas no puede lograrse sin una dirigencia centralizada fuerte y una atención indeclinable prestada a los detalles del trabajo cotidiano.

La *productividad* del dinero se refiere al beneficio neto obtenido por la asignación de fondos a los distintos propósitos del gobierno local. Los realizadores de las políticas del gobierno local utilizan algunos criterios de inversión, que se aplican más activamente que nunca en el momento del presupuesto, para evaluar los méritos de distintas propuestas de gastos tratando de dar con la “mejor” distribución de fondos, evaluada en términos de “retorno” relativo. Aunque este proceso siempre refleja los juicios subjetivos de los dirigentes electos,

cada gobierno local debe esforzarse por ampliar el rol de los criterios formales de asignación en sus decisiones, incluyendo datos de estimación de beneficios en documentos presupuestarios e informes de finanzas. El avance en esta difícil tarea depende de una amplia colaboración en toda la dimensión del gobierno y una relación de trabajo estrecha entre el primer mandatario, el director de finanzas y el personal de presupuesto.

Derivaciones organizativas

Liquidez. Adquirir capital y tenerlo disponible para pagar sueldos y otras facturas adeudadas constituye la obligación primordial de toda institución de finanzas. En términos precisos, los ingresos anuales deben igualar o superar los gastos autorizados.

Los organismos de cálculo de crédito muestran gran interés en la historia de la liquidez del gobierno local, al considerarlo justamente como el indicio revelador de la probidad fiscal y, necesariamente, garantía para el acreedor. Dado que se preocupan fundamentalmente por la capacidad de una jurisdicción para pagar a sus acreedores en el futuro, los organismos de cálculo de crédito ponen el tema de la liquidez dentro de un contexto de tendencias socioeconómicas, evaluando la capacidad a largo plazo del gobierno local para tomar capital de su medio con el fin de financiar servicios esenciales y pagos de deuda. En este sentido, los gobiernos que llevan adelante planes pluri-anales, especialmente para sus inversiones de capital, y respaldan activamente el desarrollo de la comunidad y los proyectos de mejoramiento fiscal, en general tienen mejores cálculos de crédito.

En los gobiernos de la jurisdicción general, el efectivo circula hacia el tesoro desde un complejo de fuentes, incluida la combinación cambiante de impuestos, tarifas regulatorias, sobrecargos por servicios, préstamos y subsidios. Todos estos efectos a cobrar requieren una atención administrativa incesante para asegurar la recepción, el depósito, y la posterior inversión a tiempo. Para asegurar el máximo de beneficios de inversiones, cada gobierno local necesita objetivos formales

para el proceso de efectos a cobrar –especialmente moras impositivas, desembolsos, y el programa de inversión de fondos sin uso apropiado–, que examinen periódicamente su evolución.

Fundamentalmente, los beneficios de inversiones dependen de la interacción del monto de inversión, la duración de la inversión y las tasas de interés. De estas tres variables, las tasas de interés son las más problemáticas ya que las imponen las fuerzas del mercado. Dado que las tasas de interés fluctúan, reflejando la mutabilidad de las condiciones del mercado y la volatilidad cada vez mayor de los mercados mundiales de capital, los funcionarios de finanzas no pueden ser considerados estrictamente responsables por acertar en sus pronósticos de todos los beneficios de inversiones. No obstante, sí pueden considerarse responsables de sus pronósticos respecto de la envergadura de las inversiones y su duración. A diferencia del carácter caprichoso de las tasas de interés, la envergadura y la duración de las inversiones son mucho más controlables y pueden verse favorablemente influenciadas por una acción de gestión coordinada, siempre y cuando la institución de finanzas pueda trascender sus propios límites para proporcionar a la dirigencia estatal general un programa de gestión de tesorería general. Los programas formales de gestión de tesorería fomentan la necesaria colaboración fijando la atención en los factores administrativos que afectan los beneficios de inversiones.

Al pensar en la liquidez y en cualquier otro procedimiento subsidiario de gestión de tesorería, los dirigentes de los gobiernos locales enfrentan un problema organizativo considerablemente complejo. La gestión de tesorería no es una actividad sin costos ni debe considerarse como un aspecto adicional del tesoro, basado en decisiones *ad hoc*, adivinanzas y “pálpitos”. Para maximizar el potencial de inversión, el efectivo debe ser un tema primordial del pensamiento administrativo, la planificación y la colaboración a nivel de gobierno general. Hay en juego muchas variables, como la gestión inteligente de los efectos a cobrar, el depósito rápido del efectivo y un pronóstico acertado de los desembolsos por parte de quienes manejan todos los programas de servicios. En vista de que esas variables importantes están en manos ajenas al te-

soro, de hecho, ajenas a la institución de finanzas, se aconseja a los gobiernos locales que impriman un fuerte orden en la dirigencia financiera para la gestión de tesorería, haciendo recaer esta función en un director de finanzas. Un gobierno local puede ganar de esta dirigencia tanto, o más, de lo que podría ganar con el ejercicio del sentido común puro para las inversiones. Además, dado que los requerimientos de una oficina del tesoro separada desaparecen debido al impacto de la informatización y la gestión integrada de datos, los gobiernos locales con directorios de finanzas hacen bien en asignar las obligaciones del tesorero al director de finanzas.

Reducción de costos. ¡Manejar dinero cuesta dinero! Inspirándose en la evidencia, los gobiernos locales deben prestar muchísima atención a los costos relativos para obtener, guardar, estimar y gastar su dinero. Desde este punto de vista, la institución de finanzas aparece con una serie de problemas de procedimientos que pueden abordarse con éxito aplicando las formas tradicionales de análisis de gestión, tales como medición del trabajo, simplificación del trabajo, racionalización de las formas y procedimientos y adaptación de los costos a las cargas laborales y a los criterios de producción laboral. Por ejemplo, suponiendo una asignación acertada de costos, la inversión anual, digamos, en proveedores, puede relacionarse con una estimación apropiada de la producción, la cantidad de liquidaciones y el costo por unidad resultante reducido en el futuro mediante un esfuerzo deliberado de gestión.

Naturalmente, esto supone que el personal de finanzas tiene una motivación suficiente para esforzarse por una mayor productividad. Dado el clima discreto que reina en muchos gobiernos locales, el personal de finanzas puede tender a permanecer en el lado oscuro de la cuestión motivacional, aumentando las inhibiciones y barreras a la productividad, haciendo hincapié en los elementos faltantes y buscando excusas para la baja productividad —eludiendo así la responsabilidad de las mejoras. Estas tendencias pueden contrarrestarse bien sólo con dirigentes de finanzas agresivos que insistan en realizar estudios continuos de procedimiento en todas las líneas funcionales. En razón de este aspecto trans-funcional, es poco probable que los gobiernos con una dirigencia de fi-

nanzas fragmentada puedan reunir el poder y la constancia necesarios para realizar e implementar dichos estudios.

Paradójicamente, los intentos aislados por llevar cada procedimiento de finanzas a su máximo de eficiencia pueden no producir un esquema global de procedimientos eficaz si se permite que las unidades de finanzas procesen y reprocesen la misma información. En los gobiernos que no mantienen un enfoque integrado de la gestión de finanzas, un observador descubrirá sin duda la misma información (números de órdenes de compra, direcciones de vendedores, números de facturas, tasaciones, datos de pagos de sueldos y jornales, etc.) registrados una y otra vez, archivados una y otra vez, mencionados una y otra vez al pasar de una unidad a otra. Además, cuando se observa al personal de finanzas en plena labor, muchas veces los empleados están ocupados transcribiendo datos existentes para los cuales crean registros nuevos. Si bien cierta redundancia de datos resulta útil para probar y chequear, la mayor parte del trabajo de transcripción es superfluo, especialmente en los medios con trabajo computarizado. Para contrarrestar esta inevitable tendencia, en todos los estudios sobre procedimientos debe predominar la teoría de la gestión integrada de datos, una perspectiva que exige la eliminación de datos redundantes y de rutinas superfluas en favor de la compilación continua de las salidas.

Obviamente, esto requiere un enfoque "sistémico", pues los datos relacionados con las finanzas deben crearse o registrarse una sola vez, luego almacenarse y transmitirse en un medio común como papel, película, cinta magnética o disco, etc., lo cual permite usar los datos repetidamente con un mínimo o sin más datos de entrada. Esta concepción de finanzas integradas no se limita a las funciones de finanzas centralizadas; también se aplica a los "asuntos empresarios" de órganos de "línea".

En general, las funciones de servicio del gobierno local se asignan a departamentos, oficinas u órganos de "línea". Si una jurisdicción tiene sus funciones de finanzas centralizadas, estas unidades de línea dependientes desde el punto de vista fiscal deben asignar personal para administrar sus asuntos empresarios, que comúnmente comprenden las formas y los procedimientos relacionados con los pagos de suel-

dos y jornales, los pedidos, las órdenes de compra, los informes de recepción, los pagos a vendedores y los controles de gasto. En gobiernos de jurisdicción general, estas tareas dispersas constituyen un costo significativo y son fuente de manipulación y almacenamiento de muchos datos redundantes. La relación entre el personal de asuntos empresarios del órgano de línea y las unidades centrales de finanzas rara vez es armónica o eficaz. Aun en las jurisdicciones donde el director de finanzas ejerce buena parte de la supervisión funcional sobre el personal de asuntos empresarios del órgano de línea, la relación tiende a ser foco de tensión, confusión y error. La difusión de las computadoras y su vinculación proporciona la oportunidad de repensar esta relación en términos del ideal de la gestión integrada de datos.

Pese a lo que afirman los fabricantes de computadoras, existen pocos recursos tecnológicos para bajar los costos operativos. La simple inserción de la tecnología informática en las formas y los procedimientos existentes es muy común. En verdad, el advenimiento de las poco costosas computadoras personales aumenta marcadamente el potencial de registro idiomático y repetitivo de datos –la práctica ya identificada como causa del trabajo ineficaz, computarizado o no, en finanzas. Si bien confiar en una sola instalación centralizada de computadoras promueve distintos grados de integración de datos, el concepto de los recursos informáticos descentralizados no proporciona dicho incentivo. Obviamente, en un gobierno que provee a su personal de finanzas –y al personal de asuntos empresarios del órgano de línea– con recursos informáticos descentralizados, el ideal de gestión integrada de datos será más difícil de alcanzar. En los próximos años, la disponibilidad de computadoras pequeñas y potentes traerá aparejada una exigencia irresistible de dicha descentralización. Ya está ocurriendo. Sólo una planificación sólida y continua de la gestión integrada de datos mediante archivos coordinados y protocolos de codificación, puede erradicar el despilfarro y la duplicación que acompañarán a una distribución no planificada de estos fabulosos recursos.

La tendencia a pensar en los procedimientos ligados a las finanzas de manera no planificada y segmentada se halla ilustrada de manera inmejorable en la introducción impensada de

la tecnología micrográfica. Frecuentemente oímos hablar de la microfotografía aplicada a registros inactivos. Con mucha menos frecuencia oímos hablar de un gobierno local que aplica la tecnología micrográfica en las operaciones cotidianas. Más infrecuente aún es la jurisdicción que desarrolla un plan completo para equilibrar e integrar cuidadosamente el uso de los registros de computadora o micrográficos en soporte papel.¹⁰

Además de medidas susceptibles de contribuir a reducir los costos administrativos de la gestión de finanzas, debe dirigirse la atención a las formas y los medios de reducir el costo del capital que se pidió prestado. Obviamente, lo mejor es no pedir prestado en absoluto, eliminando con ello los pagos de intereses. De hecho, usando este enfoque de pague-mientras-construye, los fondos asignados para pagar el proyecto pueden invertirse temporariamente, ganando un interés. Con un poco de tiempo de ventaja para reunir reservas, aun los grandes proyectos pueden financiarse sin incurrir en deuda. Como segunda opción, se puede pedir prestado por períodos cortos, ya que el mercado del corto plazo ofrece las tasas de interés más bajas. Los gobiernos locales generalmente están autorizados para financiar proyectos con pagarés por un tiempo limitado. Si un gobierno se siente obligado a emitir bonos, la alternativa de financiación más costosa, el plazo debe ser lo más corto posible para limitar los costos de intereses. En general, los órganos de cálculo de crédito miran de buen grado a un gobierno que limita la vida de sus emisiones de bonos a 10 años o menos.

Aumento de los retornos. El mérito comparativo de las inversiones programáticas es indiscutiblemente la preocupación trascendente de los dirigentes de los gobiernos locales. Obviamente, el éxito de esta postura depende de la capacidad de combinar costos de programa acertados con estimaciones creíbles de beneficios de programa. Cada gobierno, grande o pequeño, puede asignar costos relativamente acertados a su serie de programas de servicios, siempre y cuando mantenga

¹⁰ Myron E. Weiner, *Photomation* (Storrs, CT: Institute of Public Service, Universidad de Connecticut, 1972).

un sistema presupuestario y contable que distribuya todas las cargas, directas e indirectas, incluidas las cargas de capital, a un esquema adecuado de centros de costos. De todos modos, la estimación de los beneficios de programa es otra historia. Atribuir un valor a las salidas programáticas es una tarea ardua que requiere el desarrollo y el mantenimiento de una base de datos y una capacidad analítica y de planificación acertadas.

La mejor manera de establecer el valor relativo de los programas financiados públicamente es comparar las tasas de retorno, expresadas como beneficios netos (beneficios brutos menos costos) o como porcentajes de inversión. Los beneficios pueden suscribirse y monetizarse para cierto número de programas públicos. En los casos en que los beneficios no pueden suscribirse y monetizarse, con lo cual en enfoque preferido de beneficio/costo se torna imposible, las salidas pueden no obstante especificarse numérica o físicamente o pueden aplicarse ratios de rendimiento o el enfoque costo/eficacia. Si estos enfoques se revelan no aplicables, pueden establecerse valores comparativos utilizando esquemas de valuación y puntaje.

Este breve reconocimiento no puede hacer justicia a los muchos refinamientos técnicos que están en juego en la aplicación de los criterios formales de asignación para las inversiones de los gobiernos locales en programas. Parecería suficiente, con todo, establecer el concepto de que una gestión de finanzas de calidad está indisolublemente ligada al uso eficaz del capital por parte del gobierno local en su conjunto. Teniendo en cuenta que este trabajo generalmente se asigna a unidades de presupuesto, esta breve discusión también parecería bastar para introducir el tema más importante de la organización de finanzas, la colocación y el rol de la función presupuestaria.

Presupuesto. Presupuestar es racionar recursos escasos entre propósitos que compiten entre sí. En este sentido, el presupuesto no es finanzas ni contabilidad; sin embargo, el presupuesto depende absolutamente de las finanzas y la actividad contable en lo que hace a su información, estructura y proceso. Para algunos, esta dependencia, y la consecuente interac-

ción del personal, constituye un principio suficiente para colocar la función presupuestaria dentro del ámbito del directorio de finanzas. Para otros, las ventajas simbióticas de la colocación dentro del directorio de finanzas son menos ventajosas que una identificación de la función presupuestaria con el cargo del primer mandatario. ¿Existe alguna respuesta institucional sólida para la cuestión de la ubicación? ¿O la ubicación de la función presupuestaria debe depender de la percepción y las necesidades personales, como ocurría en el caso de la Ciudad de Hartford, anteriormente mencionada?

Una reciente encuesta realizada en oficinas de presupuesto en 358 jurisdicciones de gobiernos locales distribuidas en todo Estados Unidos menciona cuatro modelos de ubicación organizativa: 52 por ciento de dichas oficinas estaban ubicadas dentro de las instituciones de finanzas, 18 por ciento tenían status ministerial, 16 por ciento estaban asignadas a una oficina del primer mandatario y 13 por ciento servían en organizaciones administrativas multifunción.¹¹

Todo gobierno bien ordenado espera un asesoramiento categórico de su personal de presupuesto, asesoramiento que comprenda consideraciones económicas y financieras, disponibilidad de recursos, factibilidad operativa y estimaciones confiables. Idealmente, este asesoramiento debería reflejar la aplicación de criterios formales de asignación, entre ellos juicios razonados sobre la eficacia y la efectividad de los programas. El trabajo presupuestario es trabajo de reflexión. Quienes mejor lo llevan a cabo son personas desinteresadas dotadas de un tipo de mente analítica.

En términos de las especificaciones subrayadas anteriormente, ¿cuáles son los riesgos de la ubicación de una oficina del presupuesto fuera de finanzas? Los siguientes comentarios sondan posibles ramificaciones de la supervisión directa de un primer mandatario sobre una división o departamento de presupuesto.

Ante todo, los primeros mandatarios y sus asistentes normalmente están inmersos en las preocupaciones del día, re-

¹¹ Daniel E. O'Toole y James Marshall *Prácticas presupuestarias en gobiernos locales: situación actual*, pp. 11-16 en *Government Finance Review* (Chicago: Asociación de funcionarios estatales de finanzas, 1987).

chazando ataques, controlando las cosas que salen, “combatiendo incendios”, etc. Si se tiene en cuenta la presión incesante, no sorprende para nada que recurra a más recursos de personal. Al no tener una barrera que regule su participación, el personal de presupuesto se ve fácilmente arrastrado a la atmósfera candente de la oficina de un primer mandatario, con los efectos previsibles y perjudiciales en la objetividad de su rendimiento como asesor. Para trabajar de la mejor manera posible, una unidad de presupuesto necesita una relativa distancia y un horizonte temporal relativamente remoto.

En segundo lugar, pese a ser fundamentalmente jerárquica, la relación de un primer mandatario con los jefes de departamento de línea se basa frecuentemente en la consulta y en la mutua lealtad. Quienes se ven afectados por el trabajo de reflexión de las unidades de presupuesto a menudo lo consideran amenazador. Quienes observan relaciones estrechas tienden a lanzar acusaciones de subjetividad. A las personas sospechosas de tener “orejas para el rey”, por así decirlo, les cuesta mantener una reputación de objetividad. Puede considerarse que las recomendaciones producidas por unidades de presupuesto estrechamente identificadas con la oficina del primer mandatario representan la verdadera posición del primer mandatario, aunque éste las rechace por considerar que afectan relaciones importantes con las fuerzas políticas o el o los jefes de departamento involucrados. En un grado que generalmente ni siquiera los profesionales aprecian, presupuestar constituye una búsqueda de la verdad. Un trabajo presupuestario eficaz depende de una fama merecida de utilización de pruebas, lógica y objetividad. Las unidades de presupuesto no deben ubicarse en medios administrativos que, por su misma naturaleza, no pueden proteger la credibilidad del trabajo analítico.

Por último, es muy poco probable que las unidades de presupuesto que dependen de los primeros mandatarios o de sus asistentes ejecutivos, puedan alcanzar la profundidad y la amplitud necesarias en la revisión supervisora de un cronograma de trabajo reflexivo, o el estímulo de la supervisión adecuada de dicho trabajo a medida que avanza.

La asignación de las unidades de presupuesto a un departamento de administración o a alguna organización semejan-

te que abarque servicios generales de mantenimiento y algunas o todas las funciones de finanzas, por lo menos levanta una barrera entre el personal de presupuesto y la oficina del primer mandatario.

En resumidas cuentas, no obstante, si una jurisdicción tiene un directorio de finanzas amplio, la unidad de presupuesto debería ser puesta bajo la supervisión de su director, con el acuerdo de que el primer mandatario es quien determina la agenda analítica en consulta con el director de finanzas y el director de la unidad. Esta ubicación mantiene el "espacio administrativo" requerido entre la oficina del ejecutivo y el trabajo de la unidad de presupuesto y permite un acceso fácil a la información y al asesoramiento del director de finanzas y los dirigentes de todas las funciones de finanzas. En este sentido, es importante señalar que los directores de finanzas generalmente son los funcionarios más competentes del gobierno local para revisar la política propuesta y las propuestas de procedimiento, incluidas las recomendaciones presupuestarias, respecto de la factibilidad administrativa y financiera. Es la única oficina dentro del gobierno donde se cruzan de manera lógica los valores programáticos y financieros.

Naturalmente, la validez institucional de esta disposición depende de la orientación de los directores de finanzas, quienes generalmente deben expresar un interés entusiasta por los valores analíticos y de planificación además de los valores de coordinación y control tradicionalmente manifiestos en el trabajo de finanzas. Al no tener una unidad de presupuesto dentro de su área de competencia, a los directores de finanzas les cuesta mucho reunir los recursos analíticos y el talento necesarios para evaluar la productividad del capital aplicado a las operaciones del gobierno local, y mucho más detectar y respaldar los usos del capital que producen las tasas de retorno más altas para la comunidad en su conjunto. En este sentido, nuevamente en relación con la experiencia de Hartford, resulta instructivo señalar que, como compensación parcial por el paso de la unidad de presupuesto a la oficina del administrador municipal, el director de finanzas estableció una nueva unidad para proveer al directorio, y a la ciudad, del análisis financiero y económico indispensable.

Las instituciones crecen y se difunden cuando proponen la

mejor forma de responder a valores importantes y alcanzar objetivos. Actualmente y para el futuro previsible, los gobiernos locales necesitan instituciones de finanzas que no sólo evalúen eficientemente y recauden ingresos, lleven libros, paguen facturas y administren bien, sino que puedan ayudarlos a prefigurar su futuro económico y fiscal. Intrínsecamente, las tareas requeridas para el análisis fiscal y económico y la planificación exigen una dirigencia más talentosa e imaginativa que las tareas asociadas con la coordinación y el control.

Los gobiernos que persisten en mantener organizaciones de finanzas fragmentadas están condenados a tener graves dificultades para reclutar y conservar el talento indispensable. Los gobiernos con un directorio amplio, por su parte, presentan una posición con suficiente poder, prestigio y continuidad para atraer y conservar el talento necesario y facilitar a dicho talento el acceso rápido a los recursos de personal y a la información indispensables para el trabajo analítico y de planificación. En este sentido, en muchos gobiernos locales agobiados por instituciones de finanzas multidirigidas, se nota que los primeros mandatarios frustrados muchas veces tratan de proporcionar una base a la dirigencia de finanzas designando un asistente especial para asuntos fiscales. Como es de suponer, este asistente, cansado de rogar por la información y la cooperación necesarias a supervisores, tesoreros, recaudadores, asesores, etc. (que pueden no estar en muy buenos términos entre ellos o con el primer mandatario) relativamente "independientes", se aleja por un trabajo más lucrativo, probablemente en una firma relacionada con las finanzas. Además de sufrir la perjudicial discontinuidad en la evolución de las políticas, el gobierno local pierde el conocimiento adquirido por el asistente especial. Como es obvio, estas disposiciones *ad hoc* no reemplazan un enfoque institucional sólido respecto de las exigencias de la dirigencia de finanzas.

Es axiomático que el diseño del empleo tiene efectos muy potentes en el reclutamiento. O sea, una demanda conocida de ciertas capacidades genera una oferta. La sorprendente difusión de la forma de gobierno local del administrador municipal constituye un ejemplo elocuente. Disponer de una carrera de administrador municipal suficientemente respetada estimuló y apuntaló un sistema de reclutamiento de sostén. De

hecho, el efecto osmótico del plan del administrador del consejo produjo un servicio urbano de carrera no partidario organizado informalmente. Si los directorios de finanzas hacen hincapié en los valores analíticos y de planificación además de los valores tradicionales de coordinación y control, todo hace suponer que el diseño mismo del trabajo tendrá el efecto osmótico deseado de atraer a personas con el temperamento y la capacidad requeridos.

Nota final

El cálculo del crédito de un gobierno proporciona una clave importante respecto de la calidad general de su gestión de finanzas. Estos cálculos, proporcionados a la comunidad inversora por servicios de cálculo privados, reflejan las apreciaciones del riesgo relativo de los instrumentos de la deuda. Como estos cálculos tienden a influir en las tasas de interés y por ende en el costo del capital de la deuda, se aconseja a los gobiernos locales que lleven adelante las políticas y las prácticas fiscales que eleven su reputación con los órganos de cálculo de crédito. Desde el momento que estos órganos basan sus apreciaciones en la información exhibida en documentos del gobierno local, tales como los reportes financieros anuales, los presupuestos y las "declaraciones oficiales" para las emisiones de bonos, los gobiernos locales deberían luchar por mejorar la calidad de dichos documentos y respaldar la capacidad analítica y de planificación.

La información es la materia prima de la gestión de finanzas. Si no se enfoca como corresponde, la información y el asesoramiento distraen y confunden, haciendo perder tiempo y energía a los realizadores de las políticas y a los administradores. Dado que la información y el asesoramiento esclarecen los temas, señalan opciones y estimulan el pensamiento, la organización y la presentación de la información y los consejos no deben quedar librados a la suerte o al capricho. Aun antes de que las computadoras aumentaran la disponibilidad y la utilidad de la información, la confección de informes nunca fue un punto trivial de la teoría organizativa porque se sabía que los requerimientos de los reportes, tales como los for-

matos de presupuesto y la diagramación de los informes de finanzas, tenían efectos profundos en la atención y el procedimiento de gestión.

¿Y el futuro? Es por demás evidente que continuar con la coordinación y el control ya no proporciona una filosofía adecuada para la organización del trabajo de finanzas en los gobiernos locales de Norteamérica, y, quizá, del mundo. Los gobiernos locales también necesitan organizaciones de finanzas analíticas y de planificación que puedan evaluar las consecuencias fiscales de la interacción de las tendencias sociales y económicas y ayudar a los ciudadanos y funcionarios a comprender el impacto de las tendencias a nivel mundial y regional sobre los intereses locales. Desde el momento que los múltiples desafíos de un sistema económico mundial se imponen cada vez más a las economías locales, las organizaciones de finanzas de los gobiernos locales deben ser gobernadas y vigorizadas por valores analíticos y de planificación sin pasar por alto su coordinación indispensable y sus contribuciones respecto del control. Sólo un directorio de finanzas amplio y bien dirigido puede atraer y retener el talento necesario para equilibrar y expresar enérgicamente los valores integrados de coordinación, control, análisis y planificación.

Política de gasto público en un contexto de estabilización de precios*

Enrique Sierra**

Introducción

El gasto público es un tema viejo; pero, siempre vigente e intelectualmente desafiante por su rica temática económico-financiera, institucional, social y política.

A causa de su razón de ser, la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), ha sido una auspiciadora perseverante del tratamiento de ese lado del Presupuesto: el gasto. En el último cuarto del siglo que finaliza, lo ha hecho en distintos ambientes por donde han evolucionado los países latinoamericanos y del Caribe: en el desarrollo económico-social y su planificación; en el proteccionismo y en la expansión del Estado; en procesos de desequilibrios e inflación, así como, –en los últimos tiempos– al tenor de la crisis de los años '80 y de las políticas de ajuste a que dio lugar; en escenarios creados por estrategias confiadas en el mercado, aperturistas, privatizadoras y reductoras del sector público.

* La presente es una versión corregida de la conferencia de Enrique Sierra en ocasión de celebrarse el *XXIII Seminario de Presupuesto Público* en el mes de noviembre de 1996 en la ciudad de Buenos Aires, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) y la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

** Enrique Sierra es consultor de Naciones Unidas (ILPES-CEPAL).

En el examen de políticas y metodologías presupuestarias y del gasto, los anales de ASIP constituyen un rico acervo que, además de su solvencia técnica, muestran una notable sensibilidad por el desarrollo económico-social y por el mejoramiento de uno de los instrumentos más recargados de funciones y objetivos nacionales, como es el Presupuesto.

Sus contribuciones tienen el mérito de haber sido elaboradas por directos y asiduos participantes de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de políticas presupuestarias y de su arquitectura institucional y jurídica.

Por cierto, sería útil compendiar y publicar dichos materiales, que por las concepciones ideológicas, teóricas y metodológicas de los tiempos que corren y de sus resultados, constituirían un testimonio valioso, pleno de lecciones.

I. Gasto público y estabilidad de precios

A propósito del tema –la política del gasto público en un contexto de estabilidad de precios–, que conlleva, por cierto, el interrogante de qué atributos debería reunir tal política, es del caso anticipar que caben más preguntas que respuestas.

Las economías industrializadas han experimentado en los años '90 cuatro tendencias asociadas con dicho tema: déficit presupuestarios significativos o elevados en relación con el PIB, que han evolucionado a otros moderados y bajos; descenso persistente de la inflación, hasta tasas anuales inferiores a 3%; intensificación y perseverancia del desempleo en tasas elevadas de hasta dos dígitos; y, crecimiento del producto per cápita inferior al de la segunda parte de la década precedente.

Sin embargo, al margen de esos resultados empíricos, es destacable la trascendencia conceptual y la promoción que se ha dado –alimentada desde medios internacionales y organismos financieros multilaterales– a los objetivos de reducir la inflación hasta la cuasi estabilidad, descansando en la eficacia que para esos fines se le supone al Presupuesto, sobre todo mediante el control del gasto y del déficit, llegando –en este último– a prácticamente su eliminación.

En cambio, no ha merecido igual tratamiento el desempleo;

la imaginación para crear y difundir políticas de trabajo, ha sido estéril.

Sin subestimar la validez de aquellos objetivos, lo verificable es que en el mundo industrializado y en desarrollo lo que predomina ampliamente es el déficit, y en los últimos una inflación significativa. En más de 150 países con información publicada por el FMI, no más de una treintena –en buena proporción naciones menores– ha alcanzado en alguno de los años '90 superávit o cuasi equilibrios fiscales, y una inflación inferior a 5% anual.

En Latinoamérica y el Caribe (la región), dos países han registrado superávit en varios años continuados, pero sin considerar el déficit cuasifiscal del Banco Central; uno que otro lo ha conseguido en un par de años sucesivos u ocasionalmente. La condición general es de déficit.

En inflación ocurre otro tanto; las tasas anuales de un dígito son más bien pocas. En 1995, cuando ya habían quedado atrás las hiperinflaciones, en 22 países con información, 7 mostraban porcentajes de un dígito. Algunos poseen economías de menor desarrollo relativo.

De manera que cuando se reflexiona sobre el gasto público en un contexto de estabilización de precios, se piensa más en una excepción que en un estadio representativo. En tal circunstancia, el problema es cómo debería comportarse el gasto para que el nivel general de precios no pierda su estabilidad.

Pero, la cuestión más frecuente es el desempeño del gasto para que no coadyuve, o lo haga lo menos posible, a generar presiones inflacionarias; y, si ellas existen, para que contribuya a desactivarlas.

Una respuesta simple para que el gasto apoye en el corto plazo la estabilidad de precios, es que el sector público flexibilice sus funciones, las desvincule de los objetivos institucionales y sociales que le son propios, y que se concentre –como factor compensatorio de la demanda privada– en evitar que fluctuaciones de ésta provoquen variaciones en los precios.

Lo anterior implica que cuando la demanda aliente tensiones inflacionarias, el gasto público se ajuste hacia abajo para desactivar las mismas; y, a la inversa, cuando la demanda se

desacelera o debilita, provocando incidencias deflacionarias, el gasto se active para impedir que el nivel general de precios decline.

Sin entrar en la compleja problemática –muy estudiada en el pasado– de los efectos multiplicadores y compensadores en diversas circunstancias del equilibrio general de la economía, el interrogante más inmediato es si el gasto público puede adquirir tal desligazón de sus responsabilidades institucionales y tal flexibilidad para actuar –con la prontitud requerida en el corto plazo– en una u otra dirección.

En el empeño de dirigir la capacidad de la política presupuestaria para equilibrar la economía a nivel macro y abatir la inflación, se ha llegado en la región –bajo ciertas condiciones de la política cambiaria– a que el ajuste fiscal termine apoyando de modo importante a la política monetaria, como lo señala la CEPAL en su Informe Económico de 1995-96.

El punto es si la conversión de las relaciones tradicionales entre estas dos políticas instrumentales, resulta eficaz para intensificar y darle autosustentabilidad al desarrollo económico, y conseguir logros sociales.

Conocida y estereotipada es la explicación de que el incremento del nivel de precios, es síntoma exteriorizador de desequilibrios de diferente naturaleza que se dan al interior de la macroeconomía y de sus procesos estructurales. De modo que cuando la política presupuestaria emplea su potencial para evitar que se rompa la estática del nivel de precios, resulta pasiva o neutra para colaborar a resolver aquellos desequilibrios y sus efectos negativos en el crecimiento económico, y para la equidad y el bienestar social.

II. El nuevo marco

La política presupuestaria se desenvuelve en un marco nuevo. A la complejidad que siempre ha tenido el gasto público y a su entorno doméstico y foráneo, en los últimos tiempos se han adicionado –tanto las realidades mismas como las ideas que encierran sus conceptualizaciones para la política general– la globalidad, la competitividad y su inducción al aperturismo, así como la volatilidad, especialmente en precios y fi-

nanzas. Se suma a ellas la tradicional vulnerabilidad externa, que dichas condiciones tienden a extremarla.

Tales cualidades de esta época de la economía internacional, adquieren en la región sus propias singularidades, en el ambiente que genera la influencia hegemónica de que es objeto, y de las particularidades económico-sociales de los países y de subregiones identificables en ella.

En el accionar de la economía regional se destaca la incidencia de las relaciones económicas y financieras con los Estados Unidos de Norte América. Una alta proporción del comercio –de alrededor de 45%–, de las inversiones y la mitad de la deuda externa de la región se concentran en esa economía, cuyos comportamientos en crecimiento, inflación y otros aspectos, agrega a la región, como a otras áreas industrializadas y en desarrollo del mundo, factores trascendentes: a veces, incentivos; y, otras, las más, perturbadores.

También en aquel país, la perseverancia y magnitud de los déficit externo y presupuestario son motivo de preocupaciones que –por su trascendencia internacional– se comparten en el resto del mundo. ¿Cuánto de las perturbaciones en el balance de pagos y en el mercado cambiario, en el financiamiento público y privado, lo mismo que en los precios internos, tienen su origen en los déficit norteamericanos?

Después de una atenuación al terminar los años '80 y comenzar los '90, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de EE.UU., volvió a crecer desde 1994, excediendo de 150 mil millones de dólares anuales, con expectativas de que en 1997 sobrepase de 160 mil millones; 2% del PIB.

La constancia y el valor de ese déficit, sobre todo cuando es creciente, activa en dicho país los controles –por diferentes medios, simulados y abiertos, ajustados a las normas comerciales internacionales y también antagónicos a las mismas– de sus importaciones americanas, cuyos efectos en cantidad y precios son fácilmente verificables en los países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, induce a la promoción de las exportaciones americanas, lo que, por cierto, responde a la competencia internacional; pero su interés por vender no está libre de recurrir a presiones institucionales. Una ilustración son las campañas de oferta de armamentos, observables incluso en los

años recientes. Súmese a lo anterior, las fases de revalorización por las que transcurre el dólar.

Las consecuencias de esas políticas –control de importaciones y fomento de exportaciones– llegan por distintas vías a los presupuestos públicos de la región; tanto por el lado de los ingresos que se pierden por las desventajas comerciales en que quedan los países, como por los gastos que se priorizan e incrementan.

De igual modo, se derivan incidencias del déficit fiscal americano. También rebelde, evoluciona entre años difíciles de controlarlo –como en 1990/93, cuando subió de 3 a 4.7% del PIB–, con otros de declinación, como de 1994 en adelante, en que después de mucho tiempo tendió a decrecer en su proporción con el PIB, con expectativas de que en el presente año y en el próximo se sitúe en alrededor del 2% de ese indicador.

El monto del déficit –más que su coeficiente con el PIB– influye directamente en el mercado financiero americano y en la tasa de interés internacional; su incremento la lleva al alza, con los efectos conocidos sobre el costo de la deuda externa de la región y en los presupuestos. No obstante la reprogramación y arreglos de la deuda en los '80, todavía perduran sus incidencias, lo mismo que las elevadas tasas de interés que reaparecieron al finalizar los '80 e iniciarse los '90.

A otros variados aspectos de comportamiento de la economía, sociedad y políticas norteamericanas –dignas de reflexionarse por su trascendencia en la región–, se ha sumado últimamente el concepto de extraterritorialidad de leyes relacionadas con el mantenimiento del bloqueo a países. Dicho principio sienta un mal precedente, que contraviene el ordenamiento comercial y financiero internacional aceptado, además de lesionar la soberanía de los países.

De la política internacional estadounidense que también influye en la región, son mencionables las filosofías y criterios que inducen en los organismos multilaterales, que tan directamente repercuten en las políticas económicas y sociales de los países latinoamericanos y del Caribe.

A través de los acuerdos con el FMI, de la asistencia financiera del BM y del BID, así como por otros medios internacionales, se promueven lineamientos –a menudo dogmáticos, discriminatorios y ajenos a las singularidades nacionales– con

los que se tiene que lidiar permanentemente, terreno en que la administración presupuestaria es veterana.

No siempre las propuestas de aquellas entidades resultan eficaces, por no reconocer con objetividad las condiciones reales en que se aplican. Son planteamientos paradigmáticos que tienden más a crear un orden internacional –comercial, financiero e institucional– uniforme, que a resolver los problemas de cada país.

La región, por su lado, allega –a su manera– sus propios elementos. Con las experiencias de los momentos críticos de origen interno y externo enfrentados, y de las políticas sugeridas o impuestas del exterior y de resultados precarios, en los países se ha ido conformando un perfil propio de problemas prioritarios y de respuestas. Se advierte, ahora más que antes, una diversidad de situaciones y de concreciones de políticas y estrategias; no obstante que se cobijen bajo el amplio paraguas de las nominaciones de moda.

Con esas cualidades, en la región se evoluciona por las ondas del Estado constreñido y privatizador, particularmente en inversiones y patrimonio; por la vigorización del Estado regularizador, que tiene el desafío de incursionar en áreas novedosas, como el medio ambiente y el ecosistema en apoyo del desarrollo autosustentable; del Estado desprotector e incentivador de la competencia; del Estado sensible a realidades omitidas en el pasado, que emergen con notables dimensiones, como la problemática de género, con la creciente participación femenina en el trabajo; la cuestión indígena y de minorías étnicas; de organización y actuación públicas de la sociedad civil, etc.

En la praxis de las reformas y de las políticas públicas actuales, se evidencia en Latinoamérica y el Caribe una notable heterogeneidad de situaciones, de estilos de aplicación, de resultados y de niveles de avance.

La pobreza constituye otro elemento –fuerte y de lo más delicado social y políticamente– que está condicionando con severidad la política presupuestaria y demás políticas públicas de la región. A pesar de resultados parciales anunciados por algunos países, y de las políticas proclamadas por gobiernos y organismos internacionales, y por encima de cálculos –más sofisticados que confiables– prevalece la sensación generaliza-

da de que el pauperismo tiende a crecer y que se ha extendido a los estratos medios.

Las percepciones de los pueblos suelen ser más trascendentes que los indicadores estadísticos; pues, son ellas las que potencian las reacciones sociales.

El ingrediente tan sustantivo que la pobreza agrega al ya complicado marco del gasto público, pone en discusión –como también sucedió en el pasado con otros idearios de políticas y metodologías– la eficacia de la conceptualización y de la articulación de las políticas públicas y del gasto en lo relativo a la subsidiariedad, a la focalización del gasto y a pagar a través del mercado servicios sociales –salud, educación, previsión, etc.–, así como a la reforma de los mismos.

Por las fuerzas predominantes en la economía internacional, y en la región en particular, y por el contexto abigarrado de objetivos nominales y de las muchas restricciones que forman el marco contemporáneo de la política económico-social, el Estado le ha vuelto, de facto, la espalda a la producción. Así como en lo social los estratos medios son sus grandes olvidados en nombre de un interés más formal que sustantivo por los pobres, en la economía real, los sectores productivos –los agropecuario e industrial, en especial– son abandonados, bajo la hipótesis de que el mercado y la competencia los desarrollarán.

En la selección de nuevas políticas –que, como siempre, implica asumir responsabilidades públicas en unos objetivos y frente a unos agentes, y marginar a otros–, la más trascendente omisión es el empleo. La desocupación y el subempleo se propagan, junto con bajas remuneraciones e ingresos, en los estratos medios y entre productores pequeños e informales.

La enunciación hecha –aun sin agotarse– de los intrincados componentes del nuevo marco en que se practican las políticas presupuestarias en la región, sugiere interrogantes sobre las funciones que está llamado a cumplir el gasto público en un contexto de estabilidad de precios. La cuestión esencial es qué condiciones sostienen y acompañan a tal estabilidad; y, si ésta es más relevante, eficaz y equitativa que otros fines –producción, empleo, capacitación, educación, salud, etc.– que pueda potenciar el gasto.

Reflexionar en esa dirección significa, por cierto, poner en entredicho la validez de la estabilización absoluta del nivel de precios, y del equilibrio o del superávit presupuestario. Entiéndase que tal cuestionamiento no conlleva la irresponsabilidad de admitir déficit descontrolados ni manejos anárquicos del gasto. Hoy por hoy, existen medios técnicos y metodológicos que coadyuvan a una racionalidad e ingeniería de esos dos conceptos, a su seguimiento y evaluación, que facilitan la administración de ambos para prevenir que salten las bandas de su planeamiento y que garanticen resultados aceptables.

III. Gasto y financiamiento

El gasto presupuestario y del sector público no financiero de la región, fue duramente afectado en la crisis del decenio pasado. La mayoría de los países entró a la década actual con un coeficiente de gasto público menor al de 1980, especialmente en el rubro de capital. De una banda de algo más de 14-39% del PIB retrocedió a una de 10-37%. A causa de la precariedad del crecimiento económico en aquel lapso, no hay duda que el monto del gasto público per cápita bajó, y que difícilmente se ha logrado recuperar en lo transcurrido de la década en curso.

Su componente social resultó el más perjudicado; de sobre 11% del PIB en que se ubicaba en 1980-81, descendió hasta cerca de 10% en 1990-93; su valor real per cápita retrocedió de 237 dólares (de 1985) a menos de 110.

Investigaciones sobre la relevancia del gasto social en las crisis fiscales de los '80, han dado luces de cómo su sacrificio habría contribuido a contener más el déficit de lo que su incremento aportó al desajuste fiscal (Cominetti, CEPAL).

¿Hasta qué nivel es factible bajar el gasto en relación con la población y/o con la economía para apuntalar una estabilidad de precios? La pregunta es válida en tanto se argumente que la reducción del gasto público es condición para que caiga la inflación y se llegue a la estabilidad.

Cuando se está en la ingrata labor de traducir la política de ajuste en recortes presupuestarios, se recurre al consuelo de medios alternativos para resolver los problemas originados

para la eliminación de asignaciones. En lo social, se piensa que la focalización –con su rigor selectivo– mitiga el prejuicio, que los fondos de desarrollo social hacen otro tanto, y que la cooperación internacional y las ONG ayudan a lo mismo.

Pero, en verdad, al momento de la evaluación de esos sustitutos se verifica que los recursos que movilizan son insuficientes, y que padecen de fallas conceptuales, administrativas y de otra naturaleza que limitan su eficacia, al mismo tiempo que se recargan de métodos –más complejos que útiles– en búsqueda de una exclusividad de servicio en favor de los más pobres de los pobres, a los que en la práctica raramente consiguen llegar.

Con tales medios, de hecho, se ha construido un gasto público con dos administraciones paralelas. Es difícil sustituir la capacidad –por tradicional y defectuosa que sea– de los organismos especializados en el gasto social, cuyo costo sigue pesando en el Presupuesto, aunque se dejen transitoriamente sin inversiones y se eliminen partidas corrientes.

En las políticas de ajuste de los '80, se puso el énfasis en la contención y disciplina del gasto público; pero, una vez llegadas a su cuota mínima política y socialmente aceptable, en los '90 se ha tenido que emprender el mejoramiento de los ingresos.

Las tarifas se han ajustado con más realismo en función de sus costos y depurándolas de subsidios; y la tributación ha aumentado discretamente, mediante la ampliación de las bases impositivas, elevando las tasas, mejorando la administración y gravando más el consumo. Lejos se ha estado de reformas tributarias significativas; pero, se han obtenido progresos.

Los rendimientos tributarios han evolucionado de coeficientes de un dígito y hasta de 15-18% del PIB prevalecientes en los '80, a otros en los '90 más concentrados alrededor de este último tramo, y con un menor número de países con coeficientes bajos.

Sin embargo, en comparación con otras realidades, esas razones de los ingresos con el PIB lucen moderadas. Los países industrializados poseen coeficientes por sobre el 20 y hasta el 30 y más por ciento, y las economías emergentes del sudeste asiático tienen cargas significativas.

En ausencia de sistemas tributarios eficaces para captar

ingresos e incentivar los actos económicos y financieros más virtuosos en generar riqueza y equidad social, el gasto carece de un soporte firme para cumplir sus funciones.

La privatización del patrimonio público es otra fuente a la que se ha venido recurriendo. Desde los '80, en que comenzó la enajenación de bienes públicos productivos y la concesión de derechos de administración sobre servicios y activos estatales, hasta 1995, el valor de las privatizaciones asciende –según fuentes de la CEPAL– a cerca de 62.400 millones de dólares, de los que el 96% se han obtenido en los años '90. Se han privatizado, con diferentes modalidades, más de 2.500 empresas.

En tanto los recursos conseguidos con la venta del patrimonio público se empleen como fuente financiera del gasto capital y social, podría considerarse que se ha efectuado una conversión de activos productivos –en la medida que el gasto corriente en recursos humanos también es inversión–, cuya bondad está sujeta a los rendimientos económicos y sociales de los nuevos activos públicos y sociales.

Pero, en América Latina y el Caribe no han sido claros el destino y la eficacia que ha tenido esa mesa de recursos derivada del patrimonio privatizado. Con ella se han cubierto deudas y realizado inversiones financieras, y en parte han entrado a los fondos generales del Estado, en donde se han diluido, menoscabándose su valor económico y social.

La planificación de su asignación ha llegado tarde, cuando ya lo que queda por enajenarse es menos y cuando se está agotando la permisibilidad social de las privatizaciones. Lo canalizado a través del Presupuesto, incidió retrasando la ampliación de la tributación y el mejoramiento de su administración, prolongando las penurias fiscales conocidas.

La otra fuente –el endeudamiento– aporta, en términos netos, pocos recursos frescos. Una de las cargas más pesadas del Presupuesto, aunque en los últimos años en ciertos países se ha aligerado algo, es el servicio de la deuda; a tal orden ha llegado ese egreso que induce a nuevos préstamos para servir otros viejos.

Si la tributación no hace aportes más significativos y si no se asignan y controlan más explícita y directamente los recursos de las privatizaciones, el gasto no podría extenderse sin

provocar déficit presupuestario contable. Como en la región ésta es una condición cuasi general, los interrogantes se trasladan a si se debe o no trabajar con un desequilibrio presupuestario.

Ya hay conciencia en la región sobre los peligros de un déficit desproporcionado y sin control; sustentado en esa persuasión y en las experiencias vividas, un déficit acotado y mantenido bajo control suele resultar saludable a la economía general, si permite emplear en funciones sociales y productivas públicas parte del ahorro interno que de otra manera se mantendría ocioso o empleado en usos privados menos prioritarios o que emigraría al exterior.

Por el lado de la política de impuestos, el déficit –o la presión del gasto– es un acicate de la construcción de sistemas tributarios más *ad hoc* a las economías regionales.

La meditación sobre el gasto queda trunca sin examinar el otro lado de la ecuación –la de los recursos–, y sin reflexionar sobre los márgenes admisibles para el déficit controlado y para darle eficacia a la tributación.

Las nuevas concepciones sobre impuestos han privilegiado el aplicado al valor agregado (IVA) en sustitución de los antiguos tributos de compra venta; ahora se confía menos en el impuesto a la renta, tanto como recaudador de ingresos como instrumento incentivador y de equidad social.

En esencia, ambos tributos terminan gravando la creación de producción o de riqueza, con lo que introducen un elemento desalentador de la oferta interna y también de la inversión. Se necesitan cambios para que dichos impuestos atenúen o neutralicen esos efectos, los que técnicamente son factibles.

Por otra parte, no se ha reparado todavía en la importancia de gravar el patrimonio, como medio –entre otros fines– de encarecer, en términos relativos, la tenencia ociosa o el empleo ineficiente de bienes productivos.

La tributación tiene aún en la región un ancho trecho por donde evolucionar, apoyándose más que antes en técnicas de información y verificación de las actividades económicas, de las corrientes de ingresos y acumulación de activos y patrimonios. Desde este punto de vista, merecen prioridad los gastos administrativos y de modernización de los sistemas tributarios.

Sería acertado que ASIP dedicara una de sus reuniones anuales a la tributación.

IV. Estabilidad plena y desequilibrios controlados

En países con serias dificultades para desarrollarse, pareciera un radicalismo tratar de alcanzar la estabilidad absoluta del nivel de precios –la llamada inflación cero–, lo mismo que arribar al equilibrio presupuestario; peor aún, transitar al superávit.

Los esfuerzos para conseguir esas metas son ingentes, a causa de las rigideces de los sistemas productivos y financieros; cuanto más próximo parece el alcance de esos resultados, más sacrificios adicionales requieren, incluidos los sociales y políticos.

Pero, las naciones industrializadas –en particular las siete mayores– están evolucionando, como nunca en los últimos decenios, hacia las tasas pequeñas de inflación y de menores déficit públicos en relación con el PIB, en un escenario internacional menos conflictivo e incentivador del comercio mundial.

Antecedentes relevantes de esas tendencias, son el menor ritmo de ajuste de los salarios, al mismo tiempo que un sostenido aumento de la productividad –en algunos años con auténticos impulsos–, que han reducido los costos. Empero, al mismo tiempo, han mantenido un alto desempleo.

A causa de los reflejos subjetivos de esa condición del mundo desarrollado –a los que la región es tan permeable–, es factible que ganen más relevancia de la que tienen en los medios políticos, empresariales y técnicos, las metas de la estabilidad plena y del equilibrio o superávit fiscal.

Además de la operación del gasto público en esa dirección, en los últimos años se ha optado por el anclaje del tipo de cambio o el retraso de su ajuste, como forma –hacia el interior de las economías nacionales– de erradicar o atenuar el efecto inflacionario de las devaluaciones; y, hacia afuera, de garantizarle a la inversión foránea real y financiera que su rentabilidad no será afectada por alzas de la tasa de cambio.

En los países en desarrollo –como los latinoamericanos y

del Caribe– la estabilidad cambiaria, y más todavía la paridad uno a uno con la divisa de referencia –el dólar, en el caso de numerosos países de la región–, implica una trascendente y compleja condición, dadas las grandes diferencias de las productividades y potencialidades económicas y financieras de las economías menos desarrolladas frente a las industrializadas.

La paridad unitaria con el dólar, significa que la moneda representa un mismo valor económico que el implícito en aquella divisa; esto es, que la productividad de la economía nacional, su potencialidad de crecimiento, su capacidad de gestión y poder económico-financiero, entre otras variables macro, son iguales o equiparables a las de Estados Unidos de Norteamérica. Como en la realidad eso no es así, la práctica se encarga de salvar las diferencias mediante altos precios domésticos, similares a los estadounidenses, pero manteniendo salarios comparativamente muy inferiores.

Si en tales condiciones se consigue una inflación baja o se llega a la estabilidad del nivel general de precios, tal situación es inestable. En verdad el crecimiento rápido de las exportaciones, durante una serie de años sucesivos, lo mismo que el aumento de la productividad, son los medios consistentes para detener y bajar la inflación, cuando todavía no va camino hacia la hiperinflación.

Otros mecanismos –como las inversiones financieras o aquellos que bajan el gasto público y controlan las corrientes monetarias– son menos sólidos, y le imponen sacrificios crecientes a la población; pues, en la medida en que se fatigan o desaparecen condiciones internacionales favorables, se desencadenan –como se ha visto en el pasado y en el presente– depresiones profundas: quiebra y desaparición de empresas, paralización de la inversión real, desempleo y pobreza difundidos, etc. Por cierto, se salva la paridad y la moneda luce sana; pero, el país se hunde.

En la otra alternativa –de la estabilidad del cambio–, las implicaciones de la economía real son similares. Para mantener –en condiciones sanas y consistentes– un precio constante de la moneda en relación con el dólar, es necesario que la productividad se incremente continuamente con tanta o más dinámica que la economía norteamericana; que se expandan

significativamente las exportaciones, se gane capacidad financiera y de gestión, todo lo que debería manifestarse en un descenso de la inflación hasta llegar a tasas bajas y muy bajas.

Sin este último resultado, el valor real de la moneda se apreciaría artificialmente, con incidencias negativas para la competitividad de las exportaciones y para la producción de uso interno.

El análisis de las condiciones reales de las economías ha sido omitido de la reflexión de las políticas que procuran abatir la inflación de esquemas monetarios y cambiarios. Tampoco se han considerado en profundidad las características nuevas de la economía internacional, no obstante lo mucho que se las alude: la globalidad y el aperturismo; la volatilidad, las corrientes financieras de corto plazo y la ingeniería con que actúan sus operadores; la competitividad y el manejo de la información. La vulnerabilidad financiera y comercial de la región completa el cuadro de condicionantes que los factores mencionados antes vigorizan.

Ese mosaico de singularidades contemporáneas, ha evidenciado ya en la región que no hay espacio para que esquemas contruidos sobre la estática nominal del cambio actúen como pivotes eficaces y confiables de la estabilidad. Los vasos comunicantes modernos de la economía internacional y regional son extraordinariamente efectivos para nivelar con rapidez las variables financieras frente a perturbaciones de la economía o previsiones de riesgos; hoy, los factores de crisis se transmiten y actúan velozmente.

Estabilidad plena y equilibrio fiscal son, sin duda, ideales deseables, de los que las poblaciones y las economías se beneficiarían, si se lograran limpios de efectos perversos; pero, ¿por cuánto tiempo y en qué condiciones se mantendrían? La teoría que los apoya es correcta; pero, ¿resultan prácticos en Latinoamérica y el Caribe?

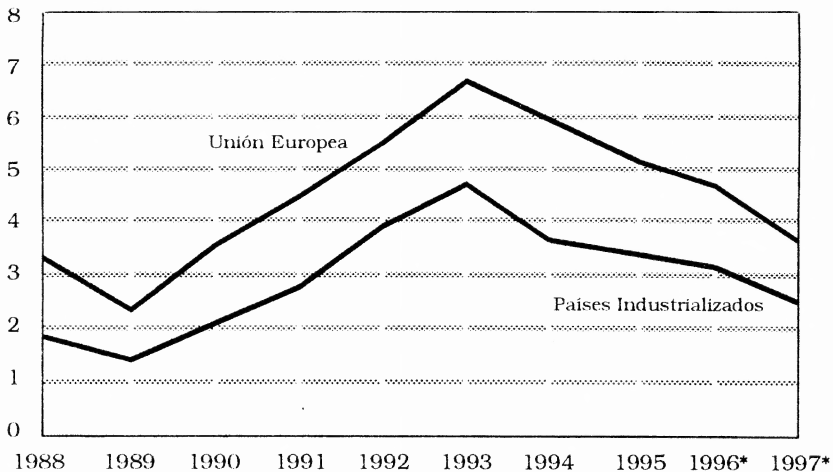
¿Qué es más válido y trascendente?: que la economía y el sector público se desempeñen en un contexto de inflación y déficit controlados –aunque con algunas desventajas–, a que se amplíe la subutilización del aparato productivo y la subocupación de la fuerza de trabajo, con los consiguientes retrocesos en la producción y efectos pauperizadores?.

Para dramatizar las incidencias negativas de la inflación,

en los últimos tiempos se ha dado en calificarla como un impuesto injusto, que sin duda lo es; pero, no se medita que en una estabilidad con desempleo alto, los marginados del trabajo están pagando un tributo sin duda mayor que lo que significaría una inflación inteligentemente controlada, mientras otros –los con mayor patrimonio– quedan exentos.

Dejar que el balance de la economía global se consiga mediante el desempleo y la pobreza, resulta extraordinariamente costoso. Fuera de las valoraciones humanas que repudian dicha solución, hay que considerar que la baja oferta de oportunidades laborales está marginando recursos humanos valiosos, con instrucción, información, inteligencia y experiencia, elementos básicos en la época de la economía post-industrial. Sin embargo, la marginación del trabajo, la pobreza y la depresión personal y familiar que implica el desempleo, destruyen esa valiosa potencialidad humana.

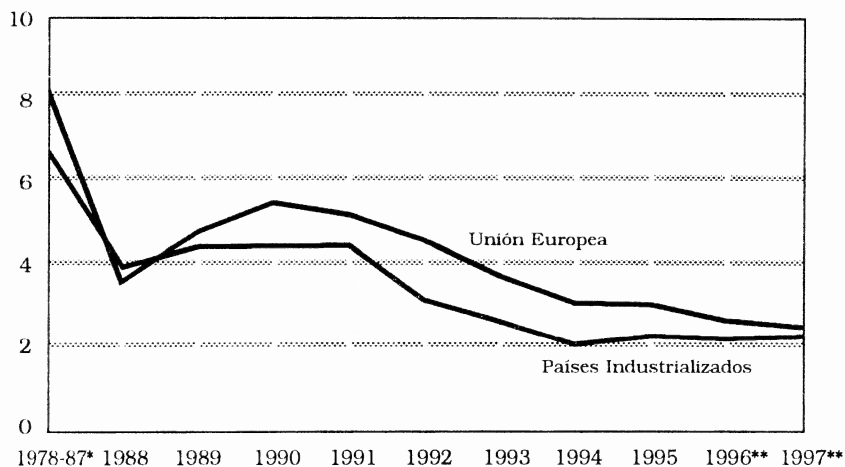
**Países industrializados
Déficit presupuestario
Porcentaje del PIB**



Fuente: FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Mayo 1996.

* Previsión

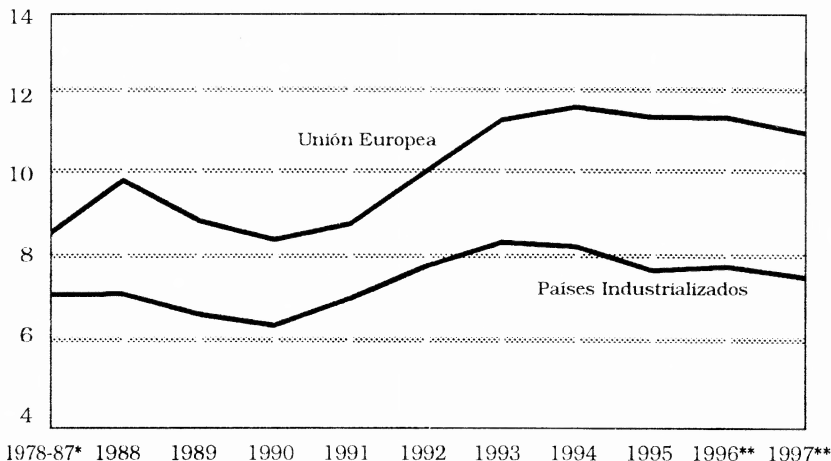
**Países industrializados
Inflación
Tasa anual del deflactor del PIB**



Fuente: FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Mayo 1996.

* Tasa promedio anual **Previsión

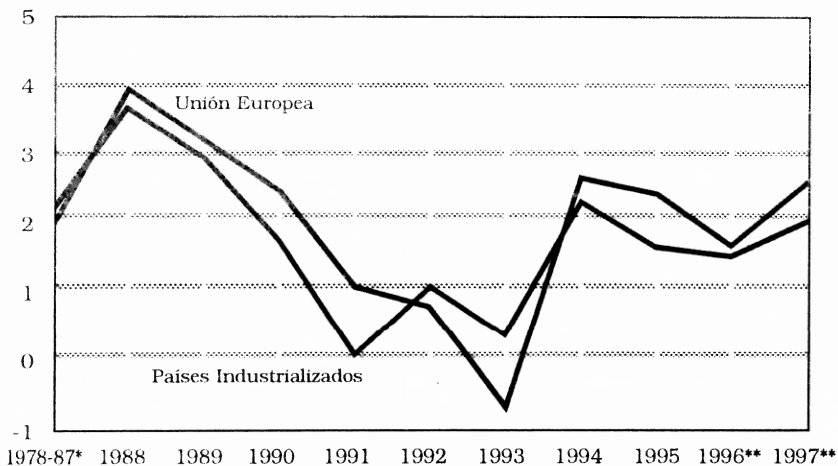
**Países industrializados
Desempleo
Porcentaje de la PEA**



Fuente: FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Mayo 1996.

* Tasa promedio anual **Previsión

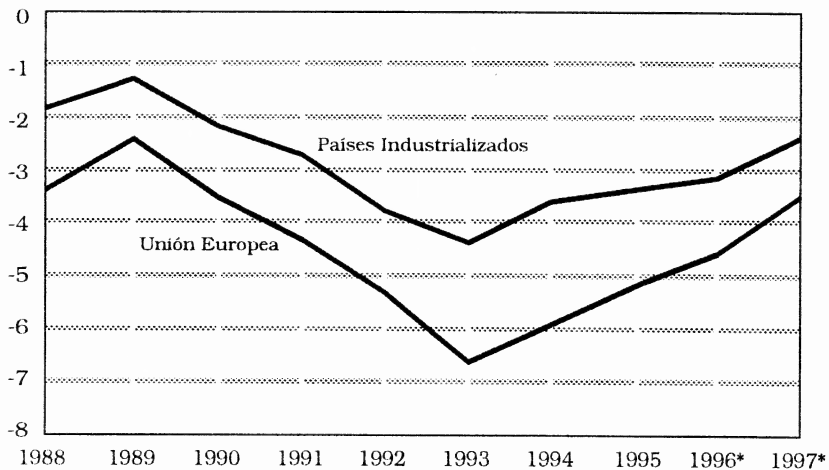
**Países industrializados
PIB real per cápita
Variación porcentaje anual**



Fuente: FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Mayo 1996.

* Tasa promedio anual **Previsión

Países industrializados
Déficit presupuestario
Porcentaje del PIB



Fuente: FMI, WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Mayo 1996.

*Previsión

Bibliografía

BID-PNUD *Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington D.C., 1993.

CEPAL América Latina y El Caribe: *15 años de desempeño económico*. Santiago-Chile, 1996.

_____. *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*, Edición 1995. Santiago-Chile, 1996.

_____. *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1995-1996*. Santiago-Chile, 1996.

_____. *Fortalecer el Desarrollo: Interacciones entre Macro y Microeconomía*, Santiago-Chile, 1996.

_____. *Panorama Económico de América Latina*. Santiago-Chile, 1996.

_____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago-Chile, 1994.

Cominetti, Rosella: *Gasto Social y Ajuste Fiscal en América Latina*, Serie Reformas de Política Pública No. 20, CEPAL, Santiago-Chile, 1994.

FMI Estadísticas Financieras Internacionales: *Anuario Vol. XLVIII*, Washington D.C., 1995.

_____. *World Economic Outlook*, May 1996, Washington D.C., 1995.

Longo, Carlos Alberto. *El Caso Brasileño*, Serie Estabilización y Reforma Estructural, Fundación Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires-Argentina, 1993.

Marshall, Jorge y Schmidt-Hebbel D: *La Política Fiscal en América Latina: Tópicos de investigación*, Serie Política Fiscal No. 3, CEPAL/PNUD, Santiago-Chile, 1989.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1995-1996*, México, 1996.

Sierra C., Enrique: *La Pirámide en Conflicto*, EDIDAC, Quito-Ecuador, mayo, 1994.

Toledo S., Rafael: *El Caso Peruano*, Serie Estabilización y Reforma Estructural. Fundación Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires-Argentina, 1993.

UDAPE (Equipo Técnico): *El Caso Boliviano*, Serie Estabilización y Reforma Estructural. Fundación Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires-Argentina, 1993.

Prácticas financieras prudentes para generar capacidad en apoyo de las estrategias de crecimiento*

Por Rory Riordan**

1. Introducción

Este documento está concentrado en sugerir modos de crear espacios dentro del presupuesto operativo del Concejo. La capacidad de gasto creada de tal modo sólo se podría usar para atender cambios de capital adicionales, mejorando con ello la capacidad de gasto de capital del Concejo, o para la ampliación de los servicios municipales para mejorar la calidad de la prestación del servicio, por parte de ese Concejo en áreas que

* Mientras que gran parte de esta presentación ha sido informada por mi experiencia dentro del ambiente del Concejo de Port Elizabeth, debo comenzar por poner de relieve que este documento es un reflejo de mi opinión solamente y no puede ser interpretado de modo alguno como la opinión o la política del Ayuntamiento de Port Elizabeth, su Municipalidad o la organización política a la cual respondo, el Congreso Nacional Africano.

** Hasta ingresar al Congreso Nacional Africano (ANC) en 1991, Rory Riordan se desempeñó como Presidente del Partido Democrático en el Cabo Oriental. Se desempeña como Vicepresidente de la sucursal Walmer y sus alrededores del ANC. Miembro del One City Forum en Port Elizabeth, escribió los acuerdos tanto para los Grupos de Trabajo Institucional como Constitucional en este proceso, así como el prospecto para el Civil Society Forum. Consejero del Ayuntamiento nombrado por ANC, es Presidente de la Comisión de Presupuesto y Administración, la Comisión de Control de Presupuesto y la Comisión de Planificación Estratégica. Es Miembro del Comité Ejecutivo. Pronunció un discurso en la conferencia de las Naciones Unidas/Banco Mundial sobre flujos fiscales intergubernamentales en Sud África, y se desempeñó en un panel de tres personas para resumir la conferencia.

antes eran desventajosas. También se sugieren algunos otros métodos innovadores para ampliar la prestación del servicio.

2. El panorama nacional

En 1995/96, el gobierno local en Sud África gastó las siguientes sumas de dinero en sus presupuestos operativos.

Tabla 1

	Gobierno Nacional local Gasto operativo 1995 - 1996	
	R b	%
Sueldos/Salarios/Bonificaciones	9,0	26.55%
Compras de Agua a Granel/ Electricidad	7,6	22.42%
Gastos Fijos	4,4	12.98%
Reparaciones y Mantenimiento	2,4	7.08%
Aportes a Fondos	1,0	2.95%
Otros	<u>9,5</u>	<u>28.02%</u>
	33,9	100.00%
Menos Descarga de Gastos	<u>6,4</u>	
	27,5	

Este documento se ocupará de la cuestión del ahorro potencial en las cuatro áreas más grandes de estos rubros, o sea, compras a granel de agua y electricidad; gastos fijos; "otros"; y sueldos y salarios, en ese orden.

3. Áreas de ahorro potencial

3.1 Compras a granel de agua y electricidad

Probablemente todas las municipalidades compran su agua y electricidad a granel de fuentes monopólicas. Esto no nos re-

sulta ventajoso pero, en el corto plazo, es inevitable. Las cuestiones que necesitamos enfrentar hasta aquí son:

- i. ¿Estamos negociando en forma suficientemente dura con los proveedores del monopolio?
- ii. Si nos juntáramos, uniéramos nuestra información y negociáramos con estos proveedores como un cuerpo de gobierno local unido, ¿no podríamos lograr un mejor acuerdo para las ciudades más pequeñas en particular?
- iii. ¿No estamos permitiendo que los cálculos de las tarifas de electricidad en particular nos quiten poder como negociadores?

La experiencia de Port Elizabeth en este ejercicio económico es que las negociaciones decididas con los proveedores a granel pueden rendir ahorros considerables y es un ejercicio que vale la pena. Por cierto, en mi opinión, la unión de los gobiernos locales, el pedido de tarifas transparentes, con el consecuente proceso de duras negociaciones abiertas y públicas sobre aumentos o incluso disminuciones en el precio a granel del agua y la electricidad son un ejercicio importante en el cual el gobierno local debería embarcarse, porque el ahorro potencial es indudablemente muy grande.

3.2 Gastos fijos

Existen, entre otros, dos modos posibles de reducir los gastos fijos.

3.2.1 Revisar y reubicar las provisiones y reservas innecesarias

En octubre de 1995 se implementó en Port Elizabeth una revisión de la política financiera que permitió una reducción considerable en la sección de gastos fijos del presupuesto operativo.

En esta revisión se inspeccionaron los niveles de las provisiones y reservas del Concejo y se efectuaron cálculos para saber qué nivel debían alcanzar idealmente estos rubros. En un rápido resumen, se sugirió que el Fondo de Autoseguro del Concejo, que entonces estaba en R 68,3 millones, no necesi-

taba ser mayor de R 25,8 millones; que la Reserva de Estabilización de la Tarifa Eléctrica de R 64,2 millones era totalmente innecesaria; y que la Previsión de Reemplazos y Reservas de alrededor de R 34 millones era innecesaria; pero que debía crearse ahora una Reserva General de R 8 millones en el Servicio de Electricidad.

Habiéndose aprobado esta evaluación, se acordó luego que estas previsiones y reservas debían bajarse a los niveles calculados, y que los saldos de estos fondos debían devolverse al CCD & LF por medio del rescate anticipado de los préstamos internos a los servicios sanitarios y de electricidad, en su mayoría. A través de este mecanismo, el nivel de gastos fijos pagado por estos departamentos en particular se redujo drásticamente, y con el dinero devuelto a CCD & LF, se creó un fondo de rescate de préstamos de R 42,5 millones que se destinó al futuro reembolso de los préstamos de capital. Se apartó una suma considerable adicional de R 28,8 millones para aumentar la Reserva de Capital de Trabajo del Concejo, la reserva necesaria para mantener el equilibrio requerido entre los activos corrientes (acciones, deudores y dinero disponible) y los pasivos corrientes (acreedores y giros bancarios en descubierto) del Concejo. Fue necesario aumentar esta reserva en razón del persistente aumento en los deudores morosos del Concejo.

Se puede ver rápidamente que esta revisión de la política financiera tenía enormes ventajas para el Concejo. No sólo se disminuyeron los gastos fijos en R 38,2 millones de R 162,8 millones a R 124,6 millones en el ejercicio económico 1995/96, y más adelante, sino que se creó un fondo de rescate de préstamos de R 42,5 millones, satisfaciendo con ellos el requisito de capacidad crediticia, se apartó un fondo general de R 8 millones para el servicio de electricidad, y se elevó considerablemente la Reserva de Capital de Trabajo del Concejo, por la considerable presión ejercida por el creciente número de deudores atrasados.

El estudio que apuntaló la Revisión de la Política Financiera del Concejo fue conducido por el Tesorero del Ayuntamiento Chris Kapp, como consecuencia de su tesis doctoral sobre contabilidad del capital municipal. Queda claro, por lo tanto, que el Ayuntamiento obtuvo un beneficio considerable de la tesis del Dr. Kapp.

Para el proceso de una nueva asignación de prioridades de previsiones y recursos, uno necesita simplemente tanto la existencia de tales recursos como una cuidadosa reevaluación de los niveles requeridos de tales recursos. Para municipalidades lo suficientemente afortunadas como para emprender tal revisión de política financiera, existen ventajas evidentes como las delineadas anteriormente.

3.2.2. Endeudamiento mejorado

Mucho ya se dijo en esta Conferencia sobre la Calificación de Créditos y su importancia para las municipalidades que deseen ingresar en el mercado de capitales. Mucho también se ha hecho basado en las observaciones del (entonces) Ministro Interino Alec Erwin sobre el porcentaje considerable de las futuras inversiones de capital del gobierno local financiadas por el ingreso del gobierno local en el mercado de capitales. No repetiré esto, salvo para señalar lo obvio: las municipalidades necesitan el acceso al mercado de capital, y ello a las tasas de interés más bajas posibles, y para esto la capacidad crediticia es un prerequisite evidente.

Hoy en día la situación aquí es muy seria.

Es probable que muchas, quizás cientos, de autoridades locales no puedan obtener acceso al mercado de capitales, por varias razones. Otros obtienen acceso a tasas casi punitorias. Sólo las municipalidades más grandes y más fuertes tienen líneas de crédito fáciles y poco caras.

Esta situación es simplemente poco satisfactoria, pero no es el tema de esta presentación.

Existen, sin embargo, medidas que se podrían considerar aquí:

- i. El Departamento de Desarrollo Constitucional podría convocar posiblemente a una conferencia de autoridades y prestamistas locales, en la cual cada grupo de interés pudiera sugerir claramente sus necesidades y condiciones, con el claro mensaje de abrir el mercado de capital a más autoridades locales y a mejores tasas. Se debería alentar a las autoridades financieras para que sugieran paquetes y métodos creativos para bajar tanto los umbrales de acceso

a los préstamos como las tasas de interés sobre los mismos.

ii. Los gobiernos provinciales podrían crear reservas que serían usadas para garantizar préstamos a autoridades locales que conducen sus negocios sobre una base de capacidad crediticia, asegurando con ello que las autoridades locales puedan mejorar su acceso y el costo de sus préstamos. Este sistema, creo, funciona en Alemania y es muy exitoso.

Todas las autoridades locales que mantienen sus gastos fijos bajo ciertos porcentajes de su gasto de presupuesto operativo reúnen los requisitos para las garantías y como tales reciben las mejores tasas de interés posibles. Aquellas autoridades que no cumplen con sus controles financieros arriesgan que se expulse a su Concejo, que se designe a un administrador y, de ser necesario, que se impongan impuestos especiales hasta que se recupere el equilibrio.

Mientras que tal sistema puede demostrar ser inaceptable para las autoridades locales que deseen escapar del control provincial, es evidente que tiene ventajas para aquellos que desean bajar el costo de sus endeudamientos.

3.3 “Otros” gastos y eficiencias

Si bien esta categoría de gastos tiene muchas líneas de gasto individual diferentes englobadas, me remitiré a considerar sólo tres áreas de ahorro potenciales:

3.3.1 Control mejorado de deudores

La persistente falta de pago de las facturas municipales está destruyendo la capacidad de las autoridades locales para invertir en infraestructura de capital en las áreas de la ciudad que más necesitan tal infraestructura.

Si bien existen signos de mejoras en las tendencias aquí, todavía queda mucho por hacer. Ello podría incluir:

i. El uso determinado de procedimientos tradicionales de cobro de deudas. La gente paga las facturas cuando el dolor de no pagarlas es mayor que el de pagarlas.

ii. Las tesorerías podrían hacer mucho por mejorar la calidad de su documentación financiera, que es a menudo mucho menos sofisticada que la que se encuentra disponible para las empresas comerciales que brindan crédito a sus clientes.

iii. Deberán considerarse métodos mucho más efectivos para el cobro de deudas -la llegada física de un cobrador de deudas es mucho más efectiva que los sistemas postales.

iv. Deberá crearse una política nacional para separar los que "no pueden pagar" de los que "no quieren pagar". Los primeros necesitan un subsidio, por medio de concesiones del gobierno en mayor cantidad que las de hoy en día; los segundos no merecen piedad en absoluto.

v. El Departamento de Desarrollo Constitucional necesita hacer circular información de historias exitosas en el cobro de deudas a todas las municipalidades, para su emulación.

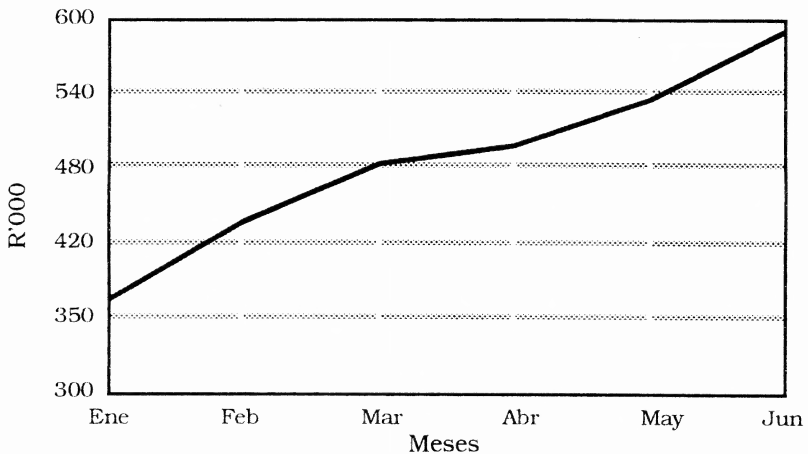
3.3.2 Control de Robos

Según lo señalado en el cuadro que figura a continuación, las cifras tomadas por el Ingeniero Eléctrico del Ayuntamiento sugieren que se roban cantidades significativas de electricidad en los municipios.

Tabla 2

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Cantidad a Granel						
Medida (MWh)	13632	14150	14523	14761	15012	15409
Facturada (MWh)	9903	9939	10015	10142	10204	10245
Pérdidas (MWh)	3729	4211	4508	4619	4808	5164
% de Pérdidas	27.35%	29.76%	31.04%	31.29%	32.03%	33.51%
% de Pérdidas Técnicas	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10%
% de Pérdidas No Técnicas	17.35%	19.76%	21.04%	21.29%	22.03%	23.51%
R'000 de Pérdidas No Técnicas*	376	445	486	500	526	578

* Basado en las Tarifas Internas 95/96

Valor monetario de pérdidas no técnicas

Gran parte de estos robos son realizados por métodos técnicos ingeniosos como pasar por alto el sistema de medición.

El robo es robo, y aquí no se necesita ninguna actitud de generosidad en particular.

Nuevamente, las medidas deben incluir:

i. El uso completo de información electrónica para detectar potenciales infractores;

ii. El despliegue de (idealmente) "equipos anti infractores" del sector privado, para una inspección en el lugar, desconexión, y la imposición de severas multas a los transgresores, con penas de prisión para los que transgredan por segunda vez o contra el pago de un depósito considerable;

iii. Nuevamente, la circulación por el Departamento de Desarrollo Constitucional de información sobre campañas anti infractores exitosas;

iv. Debemos señalar tanto en esta sección como en la anterior sobre control de deudores, el flujo muy limitado de información de una municipalidad a otra. Esto debe mejorarse simplemente.

3.3.3. Mejoras en la eficiencia

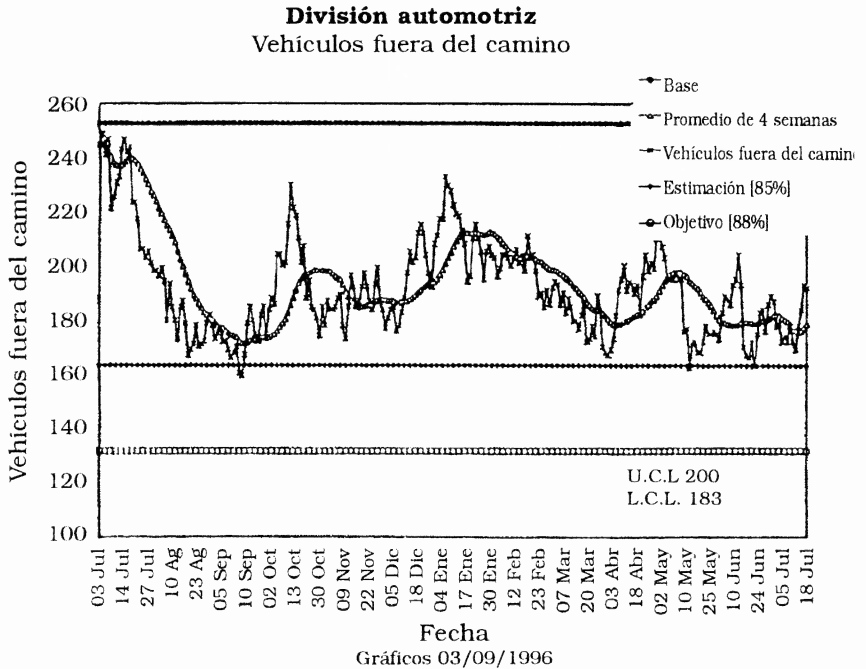
Durante 1995 la Ciudad de Port Elizabeth empleó una firma de consultores sobre implementación de productividad. Esta firma, que nunca antes había trabajado en el sector público, no es una firma que lleve a cabo estudios de factibilidad y efectúe recomendaciones –más bien forma un equipo con el personal de la municipalidad, los entrena en sus procedimientos y trabaja con este equipo dentro de su organización durante un período extenso mientras implementa programas de ahorro establecidos. Ganan un porcentaje convenido de los ahorros “depositados en el banco” durante el primer año de este ahorro; todos los futuros ahorros son para la empresa.

Es evidente que el gran ahorro se va a encontrar en la reducción de personal. Su cálculo fue que la Municipalidad de Port Elizabeth podía hacer lo que está haciendo ahora con un 10 a 15% menos de personal. Sin embargo, el Concejo se resistió a aprobar un programa de reducciones; en cambio, la firma fue empleada para preparar un informe para realizar ahorros que no implicaran reducciones.

Los resultados han sido muy interesantes, e inspeccionaremos cuatro áreas de sus actividades.

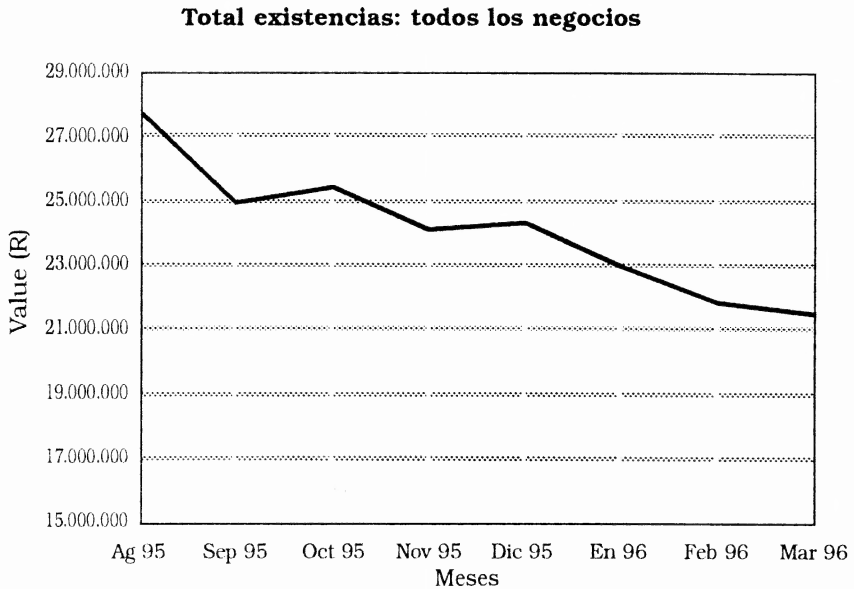
3.3.3.1 Reducción en vehículos fuera del camino

La inspección de los talleres automotrices del Concejo, y las mejoras en los sistemas de trabajo allí, han dado como resultado una reducción de los vehículos fuera del camino de un promedio anterior de alrededor de 250 a alrededor de 170, un año después, con la ventaja evidente de que el Concejo necesita menos vehículos para realizar el mismo trabajo, y un ahorro directo en el alquiler de vehículos de entre R 1 y R 2 millones por año.



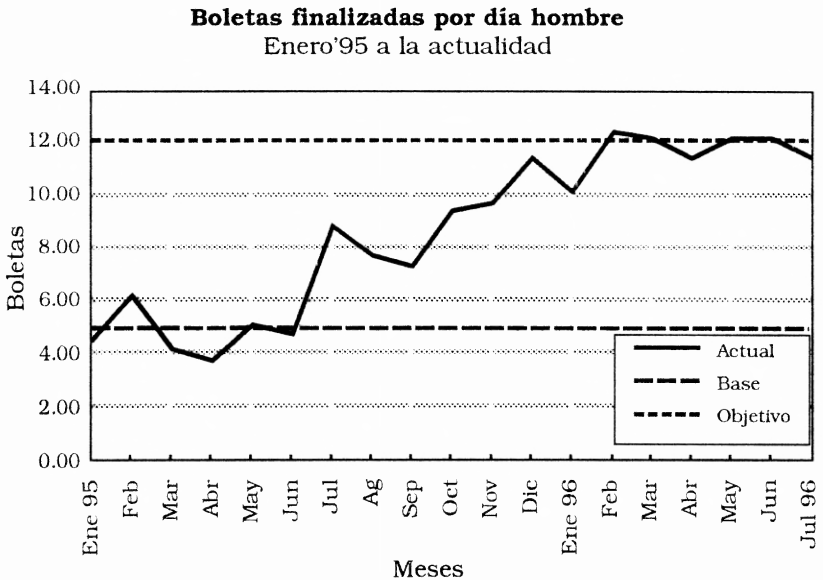
3.3.3.2 Reducción en las existencias

Un cuidadoso análisis de los almacenes del Concejo, y los sistemas de existencias mejorados, dieron como resultado una reducción en las existencias del Concejo de más de R 27 millones a R 22 millones. Es evidente que muchos factores están en juego aquí, pero se han llevado a cabo muchas acciones eficientes.



3.3.3.3 Boletas finalizadas en el departamento de tránsito

Mejores sistemas de trabajo han dado como resultado que las boletas finalizadas por día de trabajo se elevaran de alrededor de cinco a casi doce por miembro del personal –a un beneficio anualizado para el Concejo de R 1,3 millones.



Proceso legal: evaluación de productividad de la sección boletas

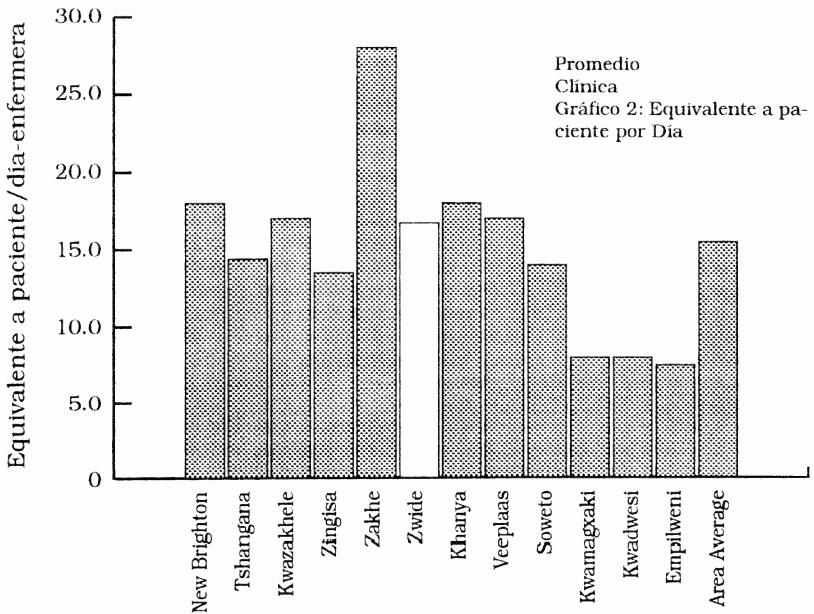
Mes	Boletas Finalizadas	Base	Días hombre Disponibles	Boletas por días hombre	Proc. de Boletas a Prod. Básica	Financiación de Boletas Extra	Valor de las boletas	Rands Anualizados
Mayo '95	779	4.97	163	4.78	810	-31	-	
Junio	762	4.97	170	4.48	845	-83	-	
Julio	1258	4.97	149	8.44	741	517	51 825	621 895
Agosto	1141	4.97	160	7.13	795	346	34 632	415 582
Sept.	882	4.97	128	6.89	636	246	24 621	295 451
Oct.	1237	4.97	135	9.18	670	567	56 799	681 585
Nov.	912	4.97	97	9.40	482	430	43 055	516 666
Dic.	774	4.97	70	11.06	348	426	42 674	512 087
Enero '96	957	4.97	97	9.84	483	474	47 438	569 254
Feb.	1957	4.97	160	12.21	797	1160	116 199	1 394 385
Marzo	1654	4.97	137	12.12	678	976	97 706	1 172 470
Abril	1532	4.97	138	11.10	686	846	84 741	1 016 891
Mayo	1907	4.97	158	12.07	785	1122	112 342	1 348 107
Junio	1753	4.97	147	11.93	731	1022	102 394	1 228 732
Julio	1931	4.97	176.25	10.96	876	1055	106 662	1 267 944
Agosto								
Rands Promedio por Boleta =							100.15	
Boletas Promedio por días hombre disponible básicas =							497	
Boletas Promedio por mes básico =							630	
Número de personas actualmente en el equipo de boletas =							7	
Boletas finalizadas tomadas del informe del sistema Comcon							123	

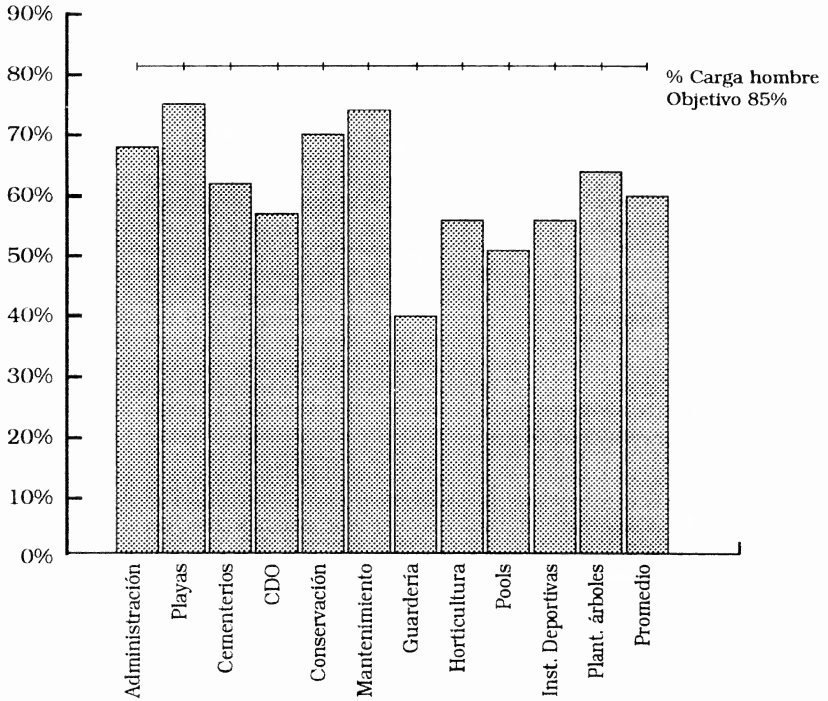
3.3.3.4 Mejoras de productividad por empleado

Nuevamente se pone de relieve que el programa de mejoras de productividad no incluyó las reducciones de personal. No obstante, se llevaron a cabo estudios sobre cargas de trabajo y se realizaron recomendaciones para mejorar la producción en este punto.

Un análisis de los pacientes por día/enfermera en las clínicas permite un despliegue más eficiente del personal; y un análisis de utilización de recursos humanos en el departamento de Parques y Recreación brinda programas de mejora a áreas claramente identificadas.

Comparación carga de trabajo por clínica: Area 2
Equivalente a pacientes/día-enfermera



Utilización de recursos humanos: parques y recreación**3.3.3.5 Conclusión a extraer del uso de estos consultores**

Esencialmente estos consultores estuvieron encargados de encontrar ahorros en áreas de gastos del Concejo que totalizaban más de R 300 millones. Su programa dio como resultado ahorros anuales “depositados en el banco” de alrededor de R 5 millones aquí o alrededor del 1,5% del gasto total en estas áreas, a un costo del 20% de los ahorros del primer año.

Es evidente que estos consultores, que son usados regularmente en el sector privado, tienen mucho que ofrecer a las autoridades locales también.

3.4 Ahorro por recursos humanos

Probablemente los tópicos más molestos en el gobierno local son las cuestiones de cómo llevar a cabo ahorros en recursos humanos y mejorar la productividad.

En un ambiente en donde los sindicatos son fuertes, y donde los negociadores en nombre del Ayuntamiento tienen a menudo un interés creado en el resultado de las negociaciones de las que formaron parte, las autoridades locales tienen una larga tradición de gratificar aquellas secciones de la burocracia que tenían la mayor representación en el proceso de negociación.

Asimismo, las autoridades locales son, en realidad, monopolios benignos. No hacen casi nada que sea verificado por la competencia externa. Hasta hace poco, era casi inconcebible que una autoridad local pudiera reducir el número del personal en forma drástica, cuestión común en el sector privado.

Al cabo de los años de este proceso, hemos llegado a los siguientes arreglos, y, nuevamente, hablo sobre mi experiencia en Port Elizabeth.

3.4.1 Equivalencia de sueldos y salarios - sector privado y autoridades locales

Las escalas de sueldos y salarios en una autoridad local son complejas, y Port Elizabeth tiene 30 categorías de sueldos y salarios. Las comparaciones entre los niveles de remuneración de esta autoridad local y los promedios nacionales en el comercio y la industria sugieren que, sobre el margen completo de categorías de sueldos y salarios, el ayuntamiento está en un 3 a 4% por debajo de los promedios nacionales del comercio y la industria con respecto a los niveles de remuneración del personal asalariado y con sueldo. Tomando en cuenta el hecho de que los sueldos en el Cabo Oriental están levemente por debajo de los promedios nacionales, esto sugiere claramente que el Ayuntamiento está pagando sueldos y salarios que, en promedio, tienen relación con los que se pagan en el mercado en el comercio y la industria.

3.4.2 Beneficios adicionales

Una rápida mirada a los beneficios adicionales de que goza el personal de la Municipalidad de Port Elizabeth (MPE) revela una situación que está muy fuera de línea con el comercio y la industria local.

El Ayuntamiento paga el 60% del aporte del seguro médico -la mayoría de las compañías locales paga sólo el 50%. El aporte del 18,7% del sueldo por parte de la MPE al fondo de jubilación del Ayuntamiento es extraordinariamente generoso -la empresa privada rara vez aporta más del 10% en este rubro.

Las disposiciones sobre vacaciones anuales en esta autoridad local también están muy fuera de línea con respecto al sector privado. El personal asalariado disfruta de un mínimo de 25 y un máximo de 36 días de vacaciones anuales, es decir que el Ayuntamiento es sumamente generoso en este aspecto -el personal de Delta Motor Corporation recibe 16 días de vacaciones por año. La disposición sobre licencia por enfermedad de la MPE de 100/120 días de pago de sueldo completo, y un monto similar de medio sueldo en ciclos de 3 años, está absolutamente fuera de línea con el sector privado.

El préstamo para la vivienda de la MPE y los beneficios para automotores son mucho mejores que los que gozan en el sector privado.

Todo esto sugiere que, cuando la remuneración y los beneficios están aparejados, la Ciudad está pagando mucho más por los miembros de su personal que las empresas privadas en el área de la jurisdicción del Ayuntamiento.

3.4.3 Beneficios de incentivos

Uno de los desafíos más grandes del mundo es cómo poner incentivos a las burocracias.

Si hubiera una respuesta fácil, la desconozco.

Pero se debe tomar nota que los tipos normales de incentivos aplicables a los ejecutivos principales (condiciones de empleo contractual, porcentajes en las ganancias, ofrecimientos de acciones, etc.) no se aplican de modo alguno al personal de la MPE, y esta es otra diferencia importante con la empresa del sector privado.

3.4.4 Exceso de personal

Como debía esperarse probablemente en lo que es en esencia un monopolio de 150 años, existen evidencias concluyentes que sugieren que el ayuntamiento sudafricano de hoy en día tiene exceso de personal.

Los consultores sobre productividad que mencioné creían que el Ayuntamiento tenía un exceso de personal del 10 al 15%. Las concesiones de empresas privadas de agua y sanitarias emplean, entendemos, de 1 a 3 miembros del personal por 1.000 conexiones de agua. Nuestro Ayuntamiento emplea 6 1/2.

3.4.5 Tendencias recientes en remuneraciones

El siguiente cuadro detalla las tendencias recientes en remuneraciones en Port Elizabeth.

Ayuntamiento de Port Elizabeth - Tendencias de Gasto de Personal

	1994/95		1995/96		1996/97	
	Cifras reales (millones)	% de Gasto Operativo	Resultado del presupuesto (millones)	% del presupuesto	Presupuesto (millones)	%
Gasto en recursos humanos	R 315	38.03 %	R358.7	42%	R386.9	39,6 %
Número de empleados	6 954		6 785		6470	
Gasto promedio por empleado	R45 298		R52 867		R59 800	
% de incremento anual			+ 16.7 %		+13.1 %	
CPI			+ 8.7 %		+7.3 %	
Incremento de personal por encima del CPI			+8 %		+5.8 %	

Estas tendencias sugieren que los costos de personal del ayuntamiento, que siempre fueron demasiado generosos, se están haciendo todavía más generosos, y se están poniendo todavía más fuera de línea con las tendencias de la empresa privada.

Las razones son muchas, pero deben incluir la siguiente: la amistosa relación que los sindicatos anteriores a IMATU gozaban con la administración del Ayuntamiento que dio como resultado a lo largo del tiempo las bandas salariales pobladas por miembros del IMATU con muchos beneficios.

Ahora las bandas salariales anteriormente maltratadas (empleo esta palabra deliberadamente) representadas hoy en día por SAMWU, cuyo personal no ha disfrutado de salarios vitales y mucho menos de fondos para jubilación, seguro médico, préstamos para vehículos y computadoras, aumentos automáticos fuera del proceso de negociación de salarios, etc. etc., están clamando a su vez por los beneficios equivalentes de que gozaban tales bandas salariales pobladas por los miembros del IMATU.

Y es extremadamente difícil para los Concejos controlados por el ANC no efectuar concesiones. El hecho es que no hacen concesiones por debilidad fiscal, sino que hacen concesiones porque el legado de ignominiosas concesiones efectuadas anteriormente durante décadas hace que el rechazo sea casi imposible.

3.4.6 *¿Qué se puede hacer?*

El punto general es el siguiente: en la actualidad las autoridades locales están gastando en costos por exceso de personal un monto de R 9 mil millones por año. Un ahorro del 20% liberaría R 1,8 mil millones para ser gastados en un mejor servicio o para financiar R 10 mil millones en el gasto de capital en el año uno. Por lo tanto, la tentación de buscar ahorros en el presupuesto de recursos humanos es enorme.

Algunas sugerencias:

3.4.6.1 Recorte de beneficios adicionales

Aunque sea difícil de imaginar, es mi opinión que las autoridades locales no tienen otra opción que efectuar recortes en

el costo de los recursos humanos. El evidente primer paso es recortar beneficios (pagos de jubilaciones, etc.) llevándolos a niveles del sector privado o por debajo del mismo.

Las protestas van a ser muchas y fuertes, seguramente, pero la realidad es obvia. Lamentablemente, uno puede gastar dinero sólo una vez. Uno gasta en remunerar en exceso a su personal, o bien uno gasta en extender los servicios hasta donde no existen, o bien uno gasta en infraestructura de capital. Eso es lo que los economistas denominan el costo de oportunidad del gasto, y ahora tenemos que enfrentar la realidad.

3.4.6.2 Esquemas innovadores acerca del personal

Tan difíciles como son de imaginar ahora, sugiero aquí dos posibilidades:

i. Participación de la comunidad en la realización de obras públicas con poco costo laboral o sin ninguno. La Federación de Pueblos Sin Hogar ha demostrado ampliamente que los sudafricanos pueden colaborar en los programas de viviendas. ¿No es hora para las autoridades locales de convertirse en los facilitadores y organizadores de tales esquemas para construir viviendas, carreteras, etc.?

ii. La participación de internados en cárceles en la recolección de residuos, corte de arbustos, la construcción de instalaciones deportivas, etc.

He estudiado esta propuesta y encuentro que el Departamento de Servicios Correccionales está dispuesto a enviar internos a tales programas. Los departamentos del Ayuntamiento sugieren su deseo de coordinar tales actividades. Pero los políticos son conservadores y los sindicatos poco amistosos con tales sugerencias. Seguramente es tiempo de probar implementar dicho esquema.

3.4.6.3 Poner incentivos en los cargos municipales más altos

Simplemente llegó el momento de usar procedimientos de empleo contractual, y de brindar paquetes de incentivos de re-

muneración al personal superior (y más tarde a otros). Nuevamente, son necesarias algunas medidas valientes en algunos rubros.

3.4.6.4 Reducción

La última, y más asustante propuesta, una que nadie desea mencionar y mucho menos bregar por ella, es la reducción de personal. En realidad, las autoridades locales prefieren ir a la quiebra antes que efectuar recortes de personal.

No voy a dar ninguna opinión sobre el tema, simplemente registraré esta evidente cuestión de la necesaria reducción de personal.

4. Cierre de proyectos

Es un procedimiento común en las autoridades locales en los EE.UU., donde los aumentos de impuestos son casi imposibles de efectuar, que los jefes de departamento presenten al Concejo proyectos que se puedan paralizar y el ahorro financiero que se puede obtener con ello.

De allí en adelante le toca al Concejo la dura elección –o bien votan por paralizar el proyecto, o bien lo dejan. Esa es una elección política que se debe dejar para los políticos, bien asesorados, esperamos, por sus funcionarios.

El año pasado comenzamos tal proceso en Port Elizabeth.

Todos los jefes de departamento sugirieron áreas potenciales de ahorro, sus implicancias de costos y cuánto ahorro potencial sería producido por los recortes.

Los resultados fueron muy interesantes. Se recopiló un gran documento de proyectos potenciales y la comisión de presupuesto y sus funcionarios lo examinaron cuidadosamente.

Sin embargo, la mayoría de los ahorros estaban relacionados con recortes, y el documento se empantanó por la poca disposición del Concejo a recorrer ese camino. Por el momento, de todos modos.

Pero ahora todos debemos enfrentar tales realidades, espero que en forma sistemática. ¿Podemos mantener dos biblio-

tecas separadas por dos kilómetros cuando en algunas zonas no hay ninguna? ¿Necesitamos la red completa de piletas de natación? Y demás.

Elecciones duras. Elecciones que los políticos de hoy en día deben comenzar a enfrentar.

5. Participación del sector privado

Naturalmente este tópico se debate acaloradamente, a veces también con enojo. No voy a tomar ninguna posición ideológica, sino simplemente voy a bosquejar algunas de las novedades en mi Ayuntamiento a este respecto.

5.1 Evaluar la participación del sector privado en los programas de servicios de agua y sanitarios del Ayuntamiento

En la actualidad en Port Elizabeth, las tarifas de agua y sanitarias no reflejan los costos.

Las razones de ello no son tema de este documento, pero los hechos simples son que los dos servicios requieren que el 13% de su ingreso sea subvencionado con la cuenta de tasas municipales para equilibrar sus libros. Esto asciende a R 12 millones por año, o alrededor del 13% del ingreso por tasas municipales del Ayuntamiento.

Mi creencia es que esto va a empeorar, no a mejorar. La inversión de capital en estos servicios para brindar instalaciones a nuestras desbastadas municipalidades del ayuntamiento, está creciendo enormemente, y los futuros cargos de capital en estas cuentas demandarán un nivel extraordinario de subvenciones de la cuenta de tasas municipales para mantener los servicios por encima del nivel mínimo.

Una reciente evaluación de la posibilidad de involucrar al concesionario privado en el servicio de agua reveló los siguientes hechos:

i. Si el Ayuntamiento continúa como hasta ahora, el déficit monetario en estos servicios no sólo requerirá fondos, sino

que probablemente comenzará un ciclo de endeudamientos para financiar el déficit;

ii. los requisitos de gastos de capital adicionales para prestar servicios a granel y otros a fin de hacer frente a 40.000 conexiones de agua adicionales, si fuera posible financiarlos para el Ayuntamiento (esto es en sí mismo muy dudoso) abarrotaría la cuenta con gastos fijos;

iii. el Ayuntamiento toma préstamos más caros, posiblemente en 100 puntos básicos, que los concesionarios privados;

iv. los concesionarios privados tienen tasas de eficiencia de capital más altas que las instituciones del sector público (es decir, pueden obtener por R 90 lo que un Ayuntamiento pagará R 100);

v. un concesionario privado podría suministrar el capital necesario para una extensa medición del agua y para reparar un sistema de agua que hoy en día ve al 25% de su agua perdida sin pago;

vi. un concesionario privado cobraría más de sus deudores morosos que el Ayuntamiento, y más rápido;

vii. un concesionario privado requeriría un poco más de la mitad del personal que el ayuntamiento usa por 1.000 conexiones; y

viii. un concesionario privado, al involucrar el patrimonio en oposición al endeudamiento, podría bajar los gastos fijos.

Estas son algunas de las cuestiones puestas de relieve en nuestra breve investigación. En resumen, es un cálculo que, si lo antedicho es correcto, el Ayuntamiento requeriría un incremento de tarifas inmediato de alrededor del 50% para obtener sus objetivos de 40.000 nuevas conexiones mientras que un concesionario privado podría hacer esto por la mitad de ese incremento.

5.2 La manera de estimular la participación del sector privado

Port Elizabeth no ha tomado ninguna decisión todavía acerca de extender la participación del sector privado a su prestación de servicios, y debo señalarlo. Su Comité Ejecutivo ha com-

prometido al Ayuntamiento a una investigación completa de las posibilidades en ese tema, y el Equipo de Tareas de Oportunidades está trabajando en estas cuestiones.

Este equipo de tareas, con ayuda internacional, ha creado un proceso por el cual se podría producir la participación del sector privado, y este proceso es el que figura a continuación.

Pasos

1. Decisión en Principio
2. Informar a los Sindicatos y al Personal
 - aspectos tales como estrategia
 - proceso de cómo van a participar ellos
 - su apoyo para el proceso y necesidad de que presenten sus preocupaciones y sugerencias
3. Equipo de Coordinación
 - quién, responsable por quién y ante quién
 - ¿en qué carácter - de dedicación exclusiva?
 - capacidad de apoyo administrativo
 - equipos de especialistas para proyectos específicos
 - interacción con los participantes
4. Etapa de Identificación
 - ubicación de proyectos, bases para la elección y sus razones
 - miembros del equipo adicionales para esta etapa
 - presentar una lista de selección
 - justificación de hecho para las elecciones
5. El Concejo elige el proyecto y sus prioridades
 - depende de la capacidad dentro del lugar
6. Instalación de Equipos de Proyectos
 - mandato, quien, responsable por quien y ante quien
 - se considera el uso de expertos externos
 - proceso de toma de decisiones y facultades y su interacción con otros participantes
 - posible apoyo financiero para pagar costos de investigación - insumos legales, técnicos y financieros
7. Construcción del Paquete Potencial
 - borrador del contrato
 - reglamentaciones
 - impactos y necesidades

- proceso de licitación y selección
 - consulta de posibles proveedores/socios conocidos
 - proceso de precalificación
 - requisitos básicos o mínimos
 - quién elige, qué criterio para la elección
 - fuente del mercado
 - criterios/pautas, normas para la sociedad
 - qué resultados se requieren
 - niveles de servicio, tarifas, arreglos provisorios para comunidades con muy poco nivel de servicio o sin ninguno
 - cuándo
 - restricciones
 - marco legal, bienestar, política del gobierno central
 - cualquier factor no negociable
 - recursos

8. Decisión del Concejo de proceder

9. Convocatoria de Propuesta (oferta)

- qué método - licitación
 - negociación sobre la base de documentos de "convocatoria"
 - elección de la "mejor" propuesta
 - elección de un "ganador"
 - criterios de selección y compromiso
 - comisión de ingreso

10. Aprobación del Concejo

11. Negociación

- cierre financiero - asegurar que exista la capacidad
- confirmación de patrimonio y garantías
- quién negocia los aspectos finales
- preparación de los contratos definitivos

12. Firma de Convenios

- autoridades y quién

13. Proceso de Control

- negociar los incrementos en las tarifas anuales y quién lo hace
 - hacer cumplir las condiciones del contrato, probar su satisfacción
 - informar al Concejo y qué informar
 - asegurar la integración y la independencia
 - asegurar la no interferencia

6. Conclusión

El papel del ayuntamiento está cambiando rápidamente.

El viejo modelo del Ayuntamiento, es decir, el que gravaba un poco más, mientras su personal crecía tanto en número como en niveles de remuneración, y (supuestamente) prestaba unos pocos servicios más, este modelo se ha extinguido ahora, probablemente para siempre. El Ayuntamiento debe, a medida que nos dirigimos hacia el siglo XXI, convertirse en una institución más concentrada, más rápida y más vital. De prestador de servicios su papel se convertirá en el de facilitador de la prestación de servicios. De una autoridad impositiva se convertirá en un facilitador del desarrollo económico de su área de jurisdicción, ofreciendo paquetes de incentivos, y resistiendo con toda su energía a los incrementos tanto de impuestos como de gastos.

A medida que nos movemos rápidamente de un paradigma a otro, espero que estas notas hayan ayudado a sugerir algunas maneras de resistir el descalabro financiero y la quiebra, cuyos fantasmas todas las autoridades locales enfrentan tan claramente hoy en día.

Efectos del gasto público en materia de distribución: Actualización y exposición general del tema*

Gerd Schwartz y Teresa Ter-Minassian**

I. Introducción

En un estudio de vanguardia de 1974, titulado *Redistributing income through the budget in Latin America*, Vito Tanzi señalaba: “todavía es poco lo que se ha hecho para estimar los efectos del gasto público; no cabe duda de que se trata de un terreno relativamente virgen y en gran medida desconocido”. Posteriormente se avanzó en forma considerable, y en especial en los últimos años el análisis se ha centrado cada vez más en los efectos del gasto público en materia de distribución.

Las razones por las cuales los problemas de la distribución han vuelto a ser un tema de política económica sumamente polémico varían de un país a otro, lo que no es sorprendente.

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

** En el “Séptimo Seminario Regional sobre Política Fiscal” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizado en Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995, se presentó una versión anterior del presente estudio. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Vito Tanzi, Mario Blejer, Ke-young Chu, Sanjeev Gupta, Juan Carlos Lerda, Jerald Schiff y a los participantes del seminario por sus comentarios y sugerencias. Los puntos de vista y opiniones que aquí se presentan son los de los autores, y no representan necesariamente los del Fondo Monetario Internacional.

En las *antiguas economías de planificación centralizada*, en que se lleva a cabo un proceso de transición del régimen de planificación al de mercado, van en aumento las disparidades de distribución del ingreso. Si bien en esos países se admite en forma cada vez más categórica que la eficiencia económica exige un sistema diferenciado de retribución de los diferentes niveles de productividad, y que ello es incompatible con la igualdad en materia de distribución,¹ también es evidente que los problemas de distribución han provocado el aumento de las tensiones sociales y suscitan arduas opciones de política económica para los encargados de elaborar esta última en las economías en transición. En *los países industriales*, los responsables de la política económica se ven confrontados con problemas de distribución, en especial en el contexto de las medidas de ajuste fiscal y consolidación debidas al proceso de envejecimiento de la población, con la consiguiente reforma de las instituciones del clásico Estado benefactor, y la búsqueda de mecanismos más adecuados, en cuanto a la relación entre el costo y los beneficios, para brindar protección social, y el gasto en salud pública y otros tipos de gasto social. En *los países en desarrollo* se advierte en forma cada vez más clara que la actual distribución del ingreso² y, en especial, el muy bajo nivel de vida de los sectores más pobres de la sociedad, pueden suscitar efectos desestabilizadores y afectar al potencial de crecimiento económico. Para hacer frente a ese problema es necesario diseñar y aplicar medidas que promuevan un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de los sectores de menor ingreso y al mismo tiempo salvaguardar la estabilidad macroeconómica, así como los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir. Éste es, evidentemente, el problema con el que se ven confrontados la mayor parte de los gobiernos de América Latina.

¹ Véase, por ejemplo, Erdos (1991), quien señaló que en Hungría “todo programa de reforma debe incluir el objetivo del mejoramiento de la eficiencia económica y hacer posible el aumento –no la reducción– de la disparidad en la distribución del ingreso”.

² A lo largo del presente estudio, por razones de simplicidad, y a menos que se indique otra cosa, la frase “distribución del ingreso” se utiliza como expresión genérica, referente al ingreso, la riqueza y el consumo.

La distribución del ingreso –trátase, por ejemplo, de la distribución del volumen, de la distribución funcional o de la distribución regional– se ve afectada por una amplia gama de medidas económicas y financieras.³ El presente estudio se centra en los efectos, en cuanto a distribución, de un subconjunto de políticas de ese género: las relacionadas con el gasto público. El estudio analiza cuatro temas principales.

En el Capítulo II se analiza la interconexión entre *crecimiento económico y distribución del ingreso*. El Capítulo III se refiere a la existencia de posibles concesiones recíprocas entre *equidad en materia de distribución y eficiencia económica*. En él se pregunta, en especial, si pueden diseñarse los programas de gasto público de modo de mejorar la distribución del ingreso y el potencial de crecimiento de una economía, o si forzosamente deben existir concesiones recíprocas entre las medidas de fomento del crecimiento económico y las que promueven la equidad en materia de distribución. En el Capítulo IV se pasa revista a algunos de los principales *aspectos analíticos y técnicos* de la evaluación de los efectos (o de la incidencia) del gasto público en materia de distribución. En el Capítulo V se analizan *aspectos de economía política* de la reforma del gasto público. Finalmente, en el Capítulo VI se presentan algunas observaciones a modo de conclusión.

II. Crecimiento económico y distribución del ingreso

Según el análisis económico clásico, el proceso de crecimiento y desarrollo económico se ve acompañado, forzosa-

³ El presente estudio se centra, en gran medida, en la distribución del volumen del ingreso, es decir, en el número de personas (u hogares) que reciben determinado ingreso. En cambio, la distribución funcional del ingreso muestra el ingreso distribuido por fuentes, es decir trabajo, capital, tierra o transferencias. La distribución funcional cumplió un papel importante en la economía clásica, como surge de la noción de que los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes constituían clases diferenciadas y bastante homogéneas. En nuestros días, en cambio, la principal fuente de desigualdad, en la mayor parte de los países, consiste en que algunas personas (u hogares) reciben por su trabajo un ingreso mayor que otros, y el supuesto clásico de la homogeneidad dentro del grupo ya no es sostenible [Fields (1989)].

mente, por cierta variación de la distribución del ingreso. Los aspectos de la política económica relacionados con la distribución se analizaron, con frecuencia, a través de sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico. Se entendía que para comprender los resultados de la política del gasto público en cuanto a distribución, por ejemplo, era importante comprender su vinculación con el crecimiento económico.

En el presente capítulo se examina brevemente la literatura especializada relativa a los efectos del crecimiento económico sobre la distribución del ingreso, así como los estudios más recientes sobre los efectos de la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico. Dada la abundancia de estudios en esta esfera, esta exposición general tiene que resultar bastante sucinta.

1. ¿Qué efectos suscita el crecimiento económico sobre la distribución del ingreso?

En las últimas cuatro décadas, la conocida tesis de Kuznets (1955) referente a la “curva en U invertida” ha influido en gran medida sobre los estudios referentes a la relación entre el crecimiento económico y la equidad en materia de distribución. Esta tesis sigue siendo analizada, y a pesar de los cuarenta años transcurridos desde que fue enunciada, las pruebas empíricas aún no son inequívocas.⁴

La afirmación básica de la tesis de Kuznets es que, en el proceso de crecimiento y desarrollo económicos, *es necesario* que las desigualdades de ingreso se agraven para que luego puedan reducirse. Según una variante más radical, un crecimiento económico y una industrialización acelerados inclusive pueden verse acompañados por un incremento de la pobreza (llamada hipótesis del crecimiento que crea miseria). Aún resuenan los ecos de la tesis de Kuznets en versiones más recientes de la “economía de filtración”, en las que se supone que a través de un crecimiento económico no acompañado de

⁴ En Adelman y Robinson (1989) aparece un estudio de esta literatura. Ejemplos más recientes de ese tipo de estudios figuran, por ejemplo, en publicaciones de este año de Ogwang (1995), Park y Brat (1995) y Ram (1995).

activas medidas de redistribución se puede llegar a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

En numerosos estudios se ha hallado respaldo empírico para la tesis de Kuznets, en muchos casos sobre la base de datos intersectoriales.⁵ No obstante, como señala Clarke (1992), esos resultados intersectoriales no deben concebirse como pruebas concluyentes de lo que es, en esencia, una relación mutua entre series cronológicas; tampoco suponen que los programas de desarrollo deban centrarse principalmente en el crecimiento económico.

En especial en los últimos años, sin embargo, en los estudios abundan cada vez más las críticas a la tesis de Kuznets. Estas críticas han asumido tres modalidades básicas, en gran medida complementarias, pues todas ellas suponen que los países pueden impedir o atenuar el proceso de desarrollo económico determinista de Kuznets mediante la adopción de las medidas adecuadas; en especial en el ámbito del gasto público.

En primer lugar, se ha sostenido que lo importante, en cuanto a la curva en U invertida, no es saber si existe, sino si puede evitarse [Fields (1989)]. Una conclusión general de esos estudios es que en efecto puede evitarse, además porque, en los diversos países, sólo una pequeña parte de la varianza de la desigualdad relativa puede explicarse por el nivel del ingreso. En general, esas investigaciones –que incluyen también escritos ulteriores de Kuznets (1966)– confirman, en gran medida, una gran proporción de los estudios anteriores sobre la tesis de Kuznets, según la cual la distribución del ingreso se ve determinada, por lo menos en la misma medida, por el *tipo* de desarrollo económico y por las medidas que se apliquen en cada país, y por el *nivel* de desarrollo [Fields (1989)]. Una interesante prolongación de esa tesis, en ese contexto, es el estudio de Medici y Agune (1995), que ofrece ejemplos de las repercusiones, en cuanto a distribución, de diferentes políticas de desarrollo económico basadas en un análisis de las estructuras diferenciadas de crecimiento económico regional y desigualdad dentro de un mismo país (Brasil).

⁵ Véase, por ejemplo, Clarke (1992), Randolph y Lott (1993), Ogwang (1995) y Ram (1995).

En segundo lugar, se han propuesto diferentes versiones corregidas de la tesis de Kuznets en las que, en general, los datos disponibles encajan mejor que en la versión original. Fishlow (1995), por ejemplo, ha sostenido que la imposibilidad de encontrar elementos que respalden la tesis de Kuznets no implica necesariamente que ésta sea intrínsecamente errónea, sino que simplemente pueden reflejar el hecho de que sus efectos se han visto diluidos por una considerable intervención gubernamental en el sistema económico. Fishlow sostiene, además, que la desigualdad varía sistemática y previsiblemente con respecto a una serie de factores relacionados con el desarrollo, como, por ejemplo, el haber cursado estudios secundarios o el ritmo de crecimiento demográfico pasado. Análogamente, Milanovic (1994) sostuvo que la “elección social” constituye un factor importante para determinar la distribución del ingreso. Tomando como base datos intersectoriales correspondientes a 80 países, afirmó que dentro de los límites que imponen las circunstancias económicas de cada país, las sociedades gozan de considerable margen para escoger discrecionalmente el nivel de desigualdad del ingreso, que la importancia de la elección social aumenta al incrementarse el ingreso, y que al aumentar el ingreso ocurre otro tanto con la preferencia social de medidas que reduzcan la desigualdad del ingreso.

En tercer término, según una crítica más radical, la tesis de Kuznets carece de todo respaldo empírico. Por ejemplo, tomando como base datos intersectoriales provenientes de 63 estudios, que abarcan el período 1981-92, y que se refieren a 44 países, Bruno, Ravallion y Squire (1995) llegaron a la conclusión de que “en ningún caso se comprueba la existencia de una curva en U invertida”. Según esos autores, la aparente confirmación de la tesis de Kuznets en anteriores estudios intersectoriales se debió en gran medida a sesgos de las estimaciones, y demostró que ello podría ocurrir cuando los indicadores de desigualdad utilizados correspondientes a algunos países se elaboraran a partir del ingreso, y los relativos a otros países se basaran en el consumo. Análogamente, utilizando datos de series cronológicas correspondientes a 42 países desarrollados y en desarrollo y al período 1950-90, Bruno, Ravallion y Squire (1995) llegaron a la conclusión de que “en 32

de los países no aparece una relación sistemática entre crecimiento económico y desigualdad”, y que “muy pocos países en desarrollo han seguido una trayectoria que pueda decirse congruente con la predicción de Kuznets de una desigualdad inicialmente creciente”.

Análogamente, Anand y Kanbur (1993) mostraron que la elección del índice de desigualdad específico, es decir, la variable dependiente, en pruebas econométricas de la curva de Kuznets, afectaba considerablemente las conclusiones de la relación desigualdad-dependencia. Si bien sobre la base de las estimaciones interseccionales expuestas por Anand y Kanbur se puede rechazar sin dificultad la tesis de que el proceso de Kuznets es *igual* en todos los países, subsiste la posibilidad de que en cada país se dé un *diferente proceso de Kuznets*, o que el mismo no se cumpla, por lo menos en algunos países.

Además, las pruebas empíricas referentes a la medida en que la aplicación de programas orientados por el crecimiento económico reviste importancia para lograr la equidad en materia de distribución, no son, todavía, concluyentes. Fields (1989) señaló que un acelerado crecimiento económico agregado no es necesario ni suficiente para reducir la pobreza absoluta o relativa; en gran medida, su argumentación se basó en el caso de Sri Lanka en 1953-1973, período en que ese país logró reducir la pobreza absoluta y relativa a pesar de que la tasa de crecimiento económico era baja. En contraposición con Fields (1989), Tanzi (1995) señaló que “el crecimiento económico es necesario... para lograr la reducción de la pobreza absoluta, aunque puede no ser suficiente... para mejorar la distribución del ingreso”.

Actualmente goza de amplio consenso la idea de que no basta el crecimiento económico para mejorar la distribución del ingreso, o siquiera para hacer posible una reducción considerable de la pobreza. Tanzi y Chu (1992), por ejemplo, tomando como base un ejercicio de simulación simple en que se utilizaron parámetros tomados de países latinoamericanos, llegaron a la conclusión de que aun cuando se registrara un crecimiento económico del 5% anual y el Gobierno no aplicara medidas de redistribución, bien podrían transcurrir 30 años antes de que una persona pobre promedio alcanzara un

nivel de ingreso equivalente a la línea de la pobreza. Análogamente, Altimir (1994) sostuvo que si bien durante la crisis de la deuda de los años ochenta en la mayor parte de los países latinoamericanos se experimentó un incremento de la desigualdad de distribución del ingreso y de la pobreza, la recuperación y el crecimiento económicos ulteriores no mejoraron esa distribución, salvo en algunos países, como Colombia, en que los objetivos sociales y de distribución gravitaron en forma considerablemente importante en el diseño de los programas de ajuste y recuperación económicos.

Aunque todavía no se ha establecido claramente en qué medida el crecimiento económico es una condición previa necesaria para hacer frente a los problemas de distribución, también existe amplio consenso en que ese factor puede jugar un importante papel de respaldo. Morley (1992), por ejemplo, al examinar los efectos del ajuste estructural sobre la pobreza en América Latina, sostuvo que “el crecimiento económico es un factor poderoso de reducción de la pobreza”, como surge de los hechos siguientes: i) en la mayor parte de los países latinoamericanos, el acelerado crecimiento económico que precedió a la crisis de la deuda de los años ochenta se vio acompañado por la disminución de la pobreza (aunque no de la desigual distribución del ingreso); ii) las recesiones que acompañaron al ajuste macroeconómico determinaron un pronunciado incremento de la pobreza –en especial de la pobreza urbana– en la región, y iii) la pobreza volvió a reducirse en el período de recuperación que siguió al ajuste.

2. ¿Qué efectos surte la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico?

Más recientemente, la atención pasó de las consecuencias del crecimiento económico en materia de distribución a las consecuencias de este último sobre determinada distribución del ingreso. Ese cambio puede atribuirse a la influencia de la teoría del crecimiento económico endógeno, según la cual el crecimiento económico es el resultado endógeno, no exógeno, de un sistema económico. En general, en los estudios realizados en este contexto se ha hecho hincapié en las elecciones del sector privado y en los programas del sector público, inclui-

dos los programas de distribución, que hacen que el ritmo de crecimiento económico varíe de un país a otro.⁶

La distribución del ingreso puede afectar al crecimiento económico a través de tres canales principales. En primer lugar, el “canal del ahorro”: se señala que la desigualdad puede promover un aumento del ahorro y la inversión, y por lo tanto del crecimiento económico, pues los ricos ahorran más que los pobres. En segundo término, el “canal fiscal”: se afirma que a mayor desigualdad de ingreso corresponde una mayor demanda de programas fiscales de redistribución del ingreso, lo que a su vez puede provocar el surgimiento (o empeoramiento) de los desequilibrios presupuestarios, con el consiguiente riesgo para la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenible. Tercero, el “canal político”: se sostiene que las desigualdades en materia de ingreso promueven el descontento y la inquietud social, y que el peligro que esto acarrea para el derecho de propiedad, la inestabilidad de los precios y la precariedad del Gobierno van en detrimento de las inversiones productivas, promueven la fuga de capitales y por lo tanto reducen el crecimiento económico.⁷

En especial la última cuestión –es decir, la consistente en establecer en qué medida una pronunciada desigualdad reduce marcadamente el potencial de crecimiento y los resultados de una economía– ha atraído, recientemente, mucha atención.⁸ Galor y Zeira (1993) señalan que una distribución del ingreso más equitativa o, como ellos lo señalan, una amplia clase media, influye positivamente sobre el crecimiento económico; Clarke (1992) demostró que esa relación puede ser relativamente pequeña, aunque significativa desde el punto de vista estadístico. Rodrik (1994) señala que la existencia de diferentes niveles de desigualdad de ingreso iniciales puede explicar el hecho de que los países de Asia oriental hayan obtenido resultados más satisfactorios que los de América Latina en cuanto a crecimiento económico y estabilidad macroeconómica.

⁶ En Romer (1994), por ejemplo, aparece un panorama general introductorio.

⁷ Véase también, por ejemplo, Alesina (1995), Alesina y Rodrik (1994), o Persson y Tabellini (1994), que ofrecen un panorama general.

⁸ En Alesina y Perotti (1994) se examina esa literatura especializada reciente.

III. Distribución equitativa y eficiencia económica

Se admite en forma cada vez más categórica que a los efectos de mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento económico revisten más importancia que el crecimiento económico per se. Como esos aspectos cualitativos dependen en forma decisiva de la política económica, en los estudios especializados se presta mucha atención a la política del gasto público, que es un componente importante de la política económica global, así como a la composición de dicho gasto.

En gran medida, en esos estudios se hace hincapié en que no existe necesariamente un conflicto entre los programas de redistribución explícitos y los que promueven la eficiencia y el crecimiento económicos. Tanzi y Chu (1992), por ejemplo, señalan que una nutrición, salud y educación inadecuados fácilmente pueden afectar a la capacidad de trabajo de los pobres, y que un mejoramiento en esas esferas promovería la productividad del trabajo e incrementaría el potencial de crecimiento económico. Análogamente, en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial se señala que los países que más éxito han obtenido en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad en materia de ingreso son los que han promovido una utilización eficiente del trabajo y han invertido en el "capital humano" que representan los pobres.

Esos argumentos se contraponen manifiestamente con los análisis económicos clásicos, en los que se hace hincapié en la necesidad de concesiones recíprocas entre eficiencia y equidad. En especial, en los análisis clásicos se sostiene que los programas de redistribución pueden afectar desfavorablemente a la eficiencia económica (y por lo tanto a las perspectivas de crecimiento económico), pues pueden reducir el esfuerzo laboral, y como la tasa de ahorro de los pobres es más baja que la de los ricos, puede reducirse el ahorro interno agregado y por lo tanto los recursos disponibles para la inversión.

Esas concesiones recíprocas entre eficiencia y equidad —que adquirieron notoriedad en virtud de los trabajos de John Rawls (1971) y Arthur Okun (1975), y se han convertido en un

componente básico en muchos textos de finanzas públicas, como el de Hyman (1993)– pueden haber sido exageradas en la teoría y en la práctica.

En teoría, los lazos entre eficiencia y equidad son bastante débiles; *ex ante*, diferentes niveles de eficiencia o ineficiencia son compatibles con diferentes niveles de igualdad o desigualdad. Además, la variación de la eficiencia, por lo menos en el sentido de Pareto, no puede medirse independientemente de las “percepciones” subjetivas o, más precisamente, independientemente de las funciones de utilidad de las personas.⁹ A priori no existe una relación clara entre las consecuencias, en cuanto a eficiencia, de los programas de redistribución que promueven la equidad y las percepciones subjetivas referentes a esos programas. Por ejemplo: un mismo programa podría suscitar resultados considerablemente diferentes en cuanto a eficiencia, lo que dependerá de que todas las personas se sientan mejor o peor si la distribución del ingreso se hace más equitativa.¹⁰ Además, los programas de redistribución que promueven la equidad constituyen, en cierta medida, un bien público, y se requieren medidas de intervención del Gobierno para lograr un nivel óptimo de redistribución. A falta de coerción de parte del Gobierno, es probable que una persona rica promedio quisiera ceder menos ingreso del que consideraría óptimo; el Gobierno tendría que utilizar su poder coercitivo para lograr la redistribución del ingreso que desea.

En la práctica hay amplio margen para lograr mayor eficacia de costos y una distribución más equitativa mediante la

⁹ Comúnmente, la eficiencia se define en relación con las mejoras de la teoría de Pareto. Como estas últimas dependen de funciones de utilidad, en la práctica el factor eficiencia se sustituye por el concepto, más estrecho, de eficacia de costo, es decir, por el hecho de que determinada meta de política de redistribución se logre al costo más bajo posible.

¹⁰ Este argumento es similar al de la “elección social” formulado por Milanovic (1994), arriba mencionado. No obstante, en determinada situación, y con determinadas restricciones en materia de recursos, se entiende por redistribución el hecho de que se extraiga ingreso o renta de un grupo de personas y se entregue a otro grupo. Una redistribución de ese género sólo podría determinar una mejora de Pareto si quienes pierden ingreso son altruistas, es decir, cuando la utilidad de quienes pierden ingreso depende también positivamente de la utilidad de quienes obtienen más ingreso.

modificación del diseño de los programas de gasto público; por ejemplo, suprimiendo el derroche. Abundan los ejemplos de programas de gasto público que carecen de adecuado fundamento en cuanto a eficiencia, que no parecen estar dotados de adecuada eficacia de costo, y que benefician principalmente a quienes no son pobres. De hecho, probablemente se debe a los ejemplos más ostensibles de programas de ese tipo que los programas de gasto público suelen convertirse en blancos bastante frecuentes de salidas humorísticas. O'Rourke (1992), por ejemplo, señala que "en Estados Unidos, la subvención anual por cada vaca lechera oscila entre US\$600 y US\$700, es decir una suma superior a la renta per cápita de la mitad de la población mundial", y también se mofa del hecho de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos "gasta US\$10.000 millones por año para incrementar el ingreso de los productores rurales, [al mismo tiempo que] ...se gastan US\$20.000 millones a fin de que los pobres puedan adquirir alimentos a precio accesible a través del Programa de Cupones para Alimentos", cuando sería más simple limitarse a entregar US\$10.000 millones a los pobres.

En un tono más serio, e inclusive más convincente, se expusieron ejemplos elocuentes de un gasto al parecer dispendioso en los estudios presentados en el séptimo seminario de la CEPAL. Vélez (1995), por ejemplo, se refiere a la subvención del consumo doméstico de energía que se aplica en Colombia, señalando que absorbe considerables recursos sin orientarse en ninguna medida hacia objetivos; Rodríguez González (1995) demuestra que en Perú el programa de educación pública tiende a promover las desigualdades existentes al beneficiar desproporcionadamente a quienes no son pobres. Esos resultados contrarios a la equidad en materia de distribución no son excepcionales ni se limitan a los países en desarrollo.¹¹ El aspecto importante que debe señalarse, en relación con todos estos programas, es que los recursos que podrían economizarse suprimiendo el gasto dispendioso podrían utilizarse para ampliar los programas de lucha contra la pobreza.

¹¹ Véase, por ejemplo, Harberger (1995), o Departamento de Finanzas Públicas (1995).

Pero la equidad puede promoverse no sólo eliminando el derroche evidente, sino también mejorando la distribución de las oportunidades; por ejemplo, a través del acceso a adecuados servicios de educación y asistencia sanitaria. Aunque Harberger (1995) ha sostenido que “se requieren grandes esfuerzos para evitar que el sistema educativo se transforme, de un modo u otro, en un mecanismo de transferencias regresivas”, un importante primer paso hacia el objetivo de hacerlo menos regresivo consistiría en aumentar las oportunidades, especialmente brindando un acceso más expedito a los pobres. A los efectos de una mejor distribución de las oportunidades también puede ser necesario adoptar medidas de política económica, como el mejoramiento de la distribución regional del gasto público.

Birdsall y James (1993) demostraron que las ineficiencias son especialmente frecuentes en las esferas de la educación y la salud pública, y mencionan las siguientes: i) una educación gratuita (o casi gratuita) en las universidades públicas, en que una proporción de los estudiantes que puede llegar al 95% proviene, tal vez, de los sectores de ingreso medio o alto, y absorben una gran proporción de los recursos presupuestarios destinados a la educación, en detrimento de la educación primaria y secundaria, y ii) una prestación gratuita (o casi gratuita) de servicios hospitalarios (incluidos costosos procedimientos de alta tecnología), que en general se localizan en zonas urbanas a las que no tiene fácil acceso la población rural, y que restan recursos necesarios para la prestación de servicios sanitarios básicos a las zonas rurales, a menudo afectadas por altas tasas de mortalidad. Pradhan (1995) demostró que el gasto público en salud y educación en general beneficia en forma desproporcionada a quienes no son pobres: sólo en unos pocos países el 40% más pobre de la población recibe más del 50% de los beneficios.

En consecuencia, las concesiones recíprocas clave no se dan entre el crecimiento económico y la equidad en materia de distribución, ni entre esta última y la eficiencia económica, sino entre medidas que suscitan mayor eficacia de costos y medidas que no la promuevan, y entre medidas que beneficien a los pobres y medidas que no surtan esos efectos. En muchos casos, la aplicación de mecanismos de recuperación de costos

favorecería la eficiencia económica, y al mismo tiempo liberaría recursos escasos que harían posible el suministro de otros bienes públicos convenientes y la subvención, orientada hacia objetivos, del uso de servicios por parte de quienes carecen de recursos suficientes a esos efectos [Birdsall y James (1993)]. No obstante, como señaló Harberger (1995), a los efectos de una aplicación exitosa de esas soluciones técnicas deben tenerse en cuenta problemas de política económica tales como la presencia de poderosos grupos de intereses que respaldan el *status quo*.

IV. Evaluación de la incidencia del gasto público: Aspectos analíticos y técnicos

A los efectos de la elaboración de una adecuada política de gasto público –es decir, de una política dotada de eficacia de costos, eficiente y equitativa– deben superarse varios problemas analíticos y técnicos. Los mismos pueden agruparse en las seis categorías siguientes¹²:

- i) La identificación de los *beneficiarios* de los programas de gasto público.
- ii) La evaluación de los *beneficios* de esos programas.
- iii) La evaluación del *costo* de los programas de gasto público.
- iv) La determinación de un *horizonte cronológico* para la estimación de los efectos en materia de redistribución.
- v) La evaluación de la influencia de las *imperfecciones del mercado* sobre la distribución de los beneficios emanados del gasto público.
- vi) La manera de hacer frente a las *limitaciones de datos* y, en especial, de tener en cuenta adecuadamente al sector informal.

¹² En Catsambas (1988) aparece un panorama más detallado de los aportes analíticos a la mayor parte de esos temas.

1. ¿Quiénes son los beneficiarios de los programas de gasto público?

La complejidad teórica y práctica del problema de la identificación de los beneficiarios del gasto público –un primer paso necesario para evaluar las repercusiones del gasto público sobre la distribución del ingreso– varía en función del tipo de gasto de que se trate.

El caso más sencillo es el de la *transferencia directa de ingreso a los hogares*; el más complicado es el de los *bienes públicos puros* (es decir, los que se caracterizan por un consumo no rivalizante o no exclusivo), como la defensa nacional y la administración de justicia. Tratándose de transferencias directas de ingreso, lo “único” que se necesita para identificar a los beneficiarios es contar con datos de estudios de ingresos domésticos razonablemente detallados y confiables que permitan establecer una relación entre las características socioeconómicas de quienes reciben las transferencias y la distribución del ingreso, conforme al volumen del mismo.¹³ Tratándose de bienes públicos puros, para determinar la distribución de los beneficios debería tomarse como base, en teoría, la tasa marginal de sustitución de un hogar o una persona del bien público en relación con el consumo compuesto de todos los demás bienes. Este enfoque entrañaría que ante todo debería suponerse un suministro óptimo de bienes públicos; luego habría que determinar las funciones de utilidad y finalmente asignar los beneficios tomando como base esas funciones. Como es natural, este procedimiento está plagado de supuestos en gran medida arbitrarios, en especial los referentes a las funciones de utilidad. Pero aun cuando los bienes públicos presenten costos de congestión, y por ende dejen de ser bienes públicos puros, en la práctica resulta imposible medir sus efectos reales en materia de distribución.

Algunos autores, como Menchik (1991) y Van't Eind y otros (1986), simplemente admiten que el gasto en bienes públicos puros no es “asignable”, por lo cual lo excluyen de sus respec-

¹³ No obstante, tal vez no siempre se disponga de información sobre la distribución de los beneficios entre subgrupos del sector de los hogares; por ejemplo, hombres y mujeres, adultos y niños y ancianos, etc.

tivos análisis; otros, en cambio, se han valido de diversas fórmulas de asignación que enuncian, de un modo u otro, la relación entre los beneficios provenientes de los bienes públicos y algo que pueda medirse. Tres soluciones comunes consisten en distribuir los beneficios que producen los bienes públicos puros en proporción al ingreso, en proporción a la riqueza, o per cápita. Cada una de esas soluciones tiene cierto fundamento, aunque ninguna de ellas es claramente superior a las demás. Según el primer enfoque, los bienes públicos son bienes normales, en el sentido de que, a medida que aumenta el ingreso, las personas están dispuestas a gastar más para obtenerlos. Como en general la riqueza se distribuye en forma más despereja que el ingreso, el segundo enfoque supone, en general, una distribución regresiva, o “a favor de los ricos”, de los bienes públicos entre los diversos grupos de ingreso.¹⁴ El tercer enfoque, conforme al cual los beneficios se distribuyen en valores per cápita, es decir, con independencia del ingreso, determina, en general, una distribución “a favor de los pobres” de los beneficios entre los diversos hogares, pues frecuentemente existe una correlación negativa entre el ingreso o la riqueza y el número de miembros de los hogares.

Hasta cierto punto, los problemas de medición de la distribución de los beneficios de los bienes públicos dificulta también el suministro de bienes públicos. Es difícil establecer la habitual condición de eficiencia óptima en materia de suministro de un bien público –la de que la suma de los beneficios marginales (es decir los beneficios sociales marginales) equivalga al costo social marginal– cuando no se conoce, o no se conoce con certeza, la distribución de los beneficios, ni, por lo tanto, la suma de esos beneficios.

Sin embargo, para casi todos los tipos de gasto público –y no sólo para los bienes públicos– la identificación de los beneficiarios generalmente requiere la adopción de algunos supuestos y cierta información empírica detallada. La incidencia efectiva del gasto puede diferir considerablemente de la prevista en la ley. Puede sostenerse, por ejemplo, que los benefi-

¹⁴ Una distribución similar “a favor de los ricos” tiene lugar cuando se utiliza el ingreso por concepto de intereses como valor representativo de la distribución, tal como se ha hecho en algunos estudios.

ciarios legales (o iniciales) del gasto público en educación son los maestros que reciben salarios estatales, los proveedores de libros de texto y otro material didáctico, los constructores de instalaciones escolares, etc. En definitiva, sin embargo, los servicios que presta el Estado benefician a sus usuarios (por ejemplo los alumnos, los pacientes, etc.), y sus repercusiones, en cuanto a redistribución, dependen de la distribución del ingreso de esos usuarios. Análogamente, en el caso de las subvenciones de los precios de bienes y servicios seleccionados, a los efectos de la estimación de las repercusiones en materia de distribución debería contarse con información detallada sobre la estructura del gasto doméstico, a fin de cuantificar la importancia que tienen esos bienes en la típica cesta de consumo de cada categoría de ingreso. En cuanto a las subvenciones a los productores, la evaluación de los efectos de las mismas en materia de distribución depende decisivamente de los supuestos que se adopten con respecto a su transferencia hacia adelante (o al hecho de que no exista transferencia alguna), es decir, de que esas subvenciones tiendan a determinar la reducción de los precios al consumidor de los bienes subvencionados, el aumento de los salarios o mayores ganancias para el productor.

2. *¿Qué beneficios suscitan los programas de gasto público?*

Una crítica frecuente de que se hace objeto a los procedimientos de medición de los efectos del gasto público en materia de distribución es que tienden a pasar por alto el hecho de que la valoración de los beneficios, por parte de los beneficiarios, bien puede diferir de la que efectúan los responsables de la política económica.

En la mayor parte de los estudios se establece una igualdad entre los beneficios y el gasto; en general, los efectos del gasto público en cuanto a distribución se evalúan tomando como base sus repercusiones sobre el ingreso (o el consumo) de los beneficiarios. No obstante, la variación del ingreso o del consumo no siempre determina la consiguiente variación del bienestar. Por ejemplo, si el Gobierno aumenta el nivel de subvención de un bien de consumo básico (el pan, por ejemplo), el hecho de que, como consecuencia, aumente el consu-

mo de pan, no supone que el bienestar se haya incrementado en la misma proporción. Así ocurriría, por ejemplo, si las personas distrajeran parte del consumo adicional de pan para alimentar animales, es decir, como sustituto de alimentos para animales. Es improbable que a través de estudios basados en el ingreso o en el consumo pueda detectarse la utilización impropia de la subvención, ya que esos estudios no ofrecen información sobre los beneficiarios finales ni sobre el valor que los mismos atribuyen al beneficio. A través de un enfoque basado en el consumo, por ejemplo, se examinarían las compras de pan realizadas por los hogares y se establecería una igualdad entre las mismas y el consumo de los hogares, sin tener en cuenta que los beneficios recaigan sobre personas o sobre sus animales domésticos. En consecuencia, las recomendaciones de política económica inspiradas en análisis basados en el consumo pueden fácilmente conducir a resultados engañosos.

No obstante, para medir los beneficios y la eficacia de costos de los programas de gasto público a veces es posible utilizar sustitutos del bienestar, como la esperanza de vida o la tasa de mortalidad infantil en relación con los servicios de salud, o el nivel de alfabetización e inscripción en la escuela primaria en lo que respecta a los servicios de educación.

No obstante, hasta ahora los intentos de hacer gravitar plenamente los efectos-bienestar en los estudios referentes a las repercusiones del gasto público en materia de distribución son puramente teóricos. Ello se debe, como lo admite Holzmann (1990) en uno de esos estudios, a que hasta ahora se carece de muchos datos necesarios para un análisis empírico de esos efectos. Algunos recientes estudios empíricos, como el de Zanardi (1994), se basan en datos de una muestra pequeña, de tipo de "juego", que no permiten extraer consecuencias firmes en la esfera de la política económica. Una senda más promisoría, a este respecto, consistiría en realizar encuestas de hogares de más amplia base, orientados hacia la evaluación de la utilidad que asignan diferentes grupos de hogares al suministro de diversos bienes y servicios públicos.

3. Evaluación del costo de los programas de gasto público

La evaluación del costo real de los programas de gasto público, y por lo tanto de su eficacia de costos, se ve dificultada por el hecho de que el costo presupuestario directo inmediato puede representar apenas una fracción del costo económico global. En otras palabras, medir el costo de oportunidad de muchos programas de gasto público suele no ser fácil. Por ejemplo, los programas de subvención pueden suponer un costo de oportunidad considerable, pero tal vez no susciten necesariamente repercusiones presupuestarias inmediatas, en especial cuando se basan en medios distintos de efectivo. Por ejemplo, los precios al consumidor controlados pueden no repercutir inmediatamente sobre el presupuesto, lo que dependerá de que el Gobierno reembolse a los productores la diferencia entre el precio de mercado libre y el precio al consumidor controlado. En muchos casos, las repercusiones presupuestarias pueden postergarse. Por ejemplo, las compañías de servicios públicos pueden verse obligadas a vender electricidad a precios artificialmente bajos, pero luego, en algún momento, pueden necesitar "préstamos" gubernamentales para cubrir sus pérdidas operativas. En los países en que el sistema bancario está sujeto a considerables interferencias gubernamentales, esos préstamos a las empresas estatales suelen otorgarse a través de bancos. Esas operaciones de otorgamiento de crédito dirigido a empresas estatales suelen repercutir desfavorablemente sobre la rentabilidad de los bancos. Puede ser posible renovar esos préstamos, evitándose de ese modo, durante algún tiempo, el otorgamiento de subvenciones presupuestarias explícitas. No obstante, las medidas de ese tipo no son sostenibles, y en general dejan detrás de sí una estela de reestructuraciones bancarias e inadecuadas consolidaciones de deudas, así como reestructuraciones y reformas de empresas.

En consecuencia, en algún momento, los presupuestos públicos típicamente reflejan apenas una fracción del costo agregado de diversos programas de gasto público. Pero aun cuando el costo agregado con el tiempo se refleja en el presupuesto, en general no es fácil identificar y asignar sus componentes, ya que pueden presentarse en el marco de diversas categorías de gasto.

4. Determinación del horizonte cronológico del análisis

La gran mayoría de los estudios referentes a los efectos del gasto público en materia de distribución aún se enmarcan en un período único. Lo habitual es que en ellos se tienda a pasar por alto los efectos secundarios, en períodos ulteriores, en materia de distribución, que suscita el gasto público, efectos que en algunos casos pueden, inclusive, ser de mayor envergadura que los primarios.

Los efectos ulteriores revisten importancia en todos los programas de gasto público. Los programas de cupones para alimentos, por ejemplo, no sólo benefician a los receptores inmediatos de esos cupones, sino también a los productores del agro. No obstante, los efectos ulteriores son especialmente importantes cuando se trata de programas de gasto específicamente diseñados para atender objetivos que abarcan todo un ciclo vital, como los de seguridad social, educación y vivienda, o de programas de gasto público diseñados de modo de suscitar beneficios a lo largo del tiempo, como el gasto de inversión. El programa de seguridad social, por ejemplo, estudiado en un marco de período único, suscitara amplios efectos en cuanto a redistribución del ingreso, ya que la obligación de efectuar aportes recae sobre la población trabajadora, en tanto que los beneficios se pagan a personas jubiladas o incapacitadas. Como lo señala Holzmänn (1990), sin embargo, en un marco de varios períodos, un sistema equitativo desde el punto de vista actuarial no suscitara ningún efecto de redistribución, ya que el valor actual de los aportes de una persona equivaldría al valor actual de los beneficios futuros. En realidad, los programas de ese género generalmente suscitan, como es natural, efectos de redistribución, lo que se debe, por ejemplo, a la inmadurez del sistema, a la variación imprevista de las estructuras demográficas o a relaciones no actuariales entre aportes y beneficios.

Evidentemente, los programas diseñados para redistribuir el ingreso a lo largo de todo el ciclo vital se comprenden mejor cuando, a los efectos del análisis, se utiliza un período contable largo. Sin embargo, como ha señalado Menchik (1991), también existen casos en que los períodos contables largos conducen a resultados engañosos. Por ejemplo, las per-

sonas que experimentan dificultades de liquidez, al igual que los pobres, tienen un margen reducido de sustitución intertemporal de decisiones de consumo. En general, los pobres no están en condiciones de endeudarse con cargo a futuras corrientes de ingreso a fin de igualar las trayectorias de consumo de toda la vida, y en general no están en condiciones de postergar las oportunidades de obtener ingreso a los efectos de educarse.

Esto indicaría que los análisis de varios períodos o de todo el ciclo vital pueden ser más adecuados para economías dotadas de amplios sistemas de redistribución del ingreso que abarcan el ciclo vital y una pobreza relativamente escasa (países ricos), que para los países cuyos sistemas de redistribución para todo el ciclo vital son embrionarios y en los que una gran proporción de la población no supera el nivel de la pobreza (países pobres). De ello se infiere, naturalmente, que se debe ser muy prudente al efectuar comparaciones amplias, internacionales, en especial cuando se refieren a economías de tipos bastante diferentes. A través de la utilización de análisis clásicos de período único en un conjunto de datos de países ricos y pobres tendería a exagerarse el nivel real de redistribución en los países ricos en comparación con los pobres. Análogamente, mediante la utilización de análisis de ciclo vital sería fácil exagerar el nivel real de la redistribución en los países pobres, en comparación con los ricos.

Pero al definir el horizonte cronológico a los efectos del análisis deben considerarse otros problemas. Los análisis de período único son análisis de equilibrio parcial; en los análisis de una pluralidad de períodos habitualmente tienen que adoptarse supuestos referentes al estado "normal" de la economía, al que ésta regresará a largo plazo. Una simplificación que comúnmente se hace en este último tipo de análisis consiste en suponer que la economía se encuentra inicialmente en un estado general de equilibrio y que alguna perturbación de política externa la conduce, a lo largo del tiempo, a un nuevo equilibrio. Dos enfoques que gozan de muchos adeptos, basados en ese supuesto, son los modelos de equilibrio general computable (CGE) y los de matriz de contabilidad social (SAM).

Tanto los modelos CGE como los SAM constituyen instrumentos útiles para explicar la parte de la desigualdad del in-

greso que proviene de factores “macroeconómicos”,¹⁵ y para analizar la variación de parámetros de distribución clave a lo largo del tiempo cuando reaccionan frente a factores exógenos. Son menos útiles para los responsables de la política económica que tienen que decidir cómo distribuir determinados recursos financieros para objetivos contrapuestos, en situaciones en que considerables rigideces estructurales y desequilibrios iniciales harían inapropiados los supuestos neoclásicos estándar –lo que constituye un problema especial en el caso de los modelos CGE– y a los efectos de estudiar los efectos de corto plazo cuando no es probable que los supuestos neoclásicos se mantengan en ningún caso.

Otro marco de varios períodos que ha logrado numerosos adherentes a los efectos del estudio de los problemas de distribución es el de la contabilidad generacional.¹⁶ Se trata de un sistema centrado en temas de distribución intergeneracional, y no de distribución dentro de un mismo grupo de ingreso. Indica, en valores presentes, cuánto puede prever el miembro típico de cada generación que tendrá que pagar, ahora y en el futuro, en impuestos netos, es decir deducidos los pagos de transferencias recibidos, y de qué modo la política económica corriente, o las modificaciones de política económica que se propongan, afectarán al monto que tendrán que pagar las futuras generaciones, dadas las restricciones presupuestarias intertemporales del sector público. Haveman (1994) aportó una crítica detallada del marco de contabilidad generacional, señalando, en especial, que sus resultados son sensibles a supuestos referentes a la asignación intergeneracional de los beneficios del gasto público y a la falta de adecuado fundamento empírico de esos supuestos.¹⁷

¹⁵ Véase, por ejemplo, Bourguignon, Michel y Miqueu (1983), quienes señalan que a los factores “macroeconómicos” puede deberse, en proporción considerable, la desigualdad del ingreso. En los países en desarrollo, el 50% de la desigualdad puede explicarse en virtud de la estructura de distribución del ingreso entre los diversos sectores y grupos de ocupaciones, la estructura del empleo y la distribución de la riqueza.

¹⁶ En Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1994), por ejemplo, aparece una introducción al tema.

¹⁷ Haveman (1994) señaló también que la contabilidad generacional requiere

5. *La influencia de las imperfecciones del mercado*

En muchos estudios referentes a los efectos del gasto público sobre la distribución del ingreso se pasa por alto la influencia de las imperfecciones del mercado; no obstante, a través de la reducción de las mismas puede lograrse un considerable aumento del bienestar, así como importantes efectos en cuanto a distribución. A través de mejores mercados de crédito, anualidades y capital, por ejemplo, se facilitaría una transferencia intertemporal del ingreso de toda la vida que mejorara el bienestar. Esto haría posible, por ejemplo, que los jóvenes mejoraran sus posibilidades de generación de ingreso endeudándose para financiar su educación, o logran un mayor bienestar a través de la obtención de crédito para la adquisición de vivienda.

Es frecuente que las imperfecciones del mercado repercutan más severamente sobre los pobres, y muchos de los actuales programas públicos (como los de préstamos para estudiantes o préstamos para viviendas de bajo costo) han sido diseñados principalmente para hacer frente a esas imperfecciones del mercado. Como lo demostró Holzmann (1990), en especial en el caso de los pobres, el aumento del bienestar que suscitan los programas públicos encaminados a reducir o eliminar las imperfecciones del mercado puede llegar a suscitar un aumento del bienestar varias veces superior al que se logra a través de medidas directamente encaminadas a provocar una distribución del ingreso más equitativa, como las transferencias directas de ingreso. Para valerse de un ejemplo extremo: ofrecer un préstamo para estudiantes en forma indiscriminada daría lugar a un aumento del bienestar de mayores proporciones que el que se lograría utilizando ese mis-

que los pagos de transferencias del sector público y los tributos se asignen entre personas de diferentes edades y que vivan en distintos periodos. Ese autor llegó a la conclusión de que la tarea de establecer esos perfiles que ello implica es de tales proporciones que resulta desalentadora, y que las cuentas resultantes son muy sensibles a los supuestos que se adopten. Además, la contabilidad generacional refleja asignaciones fiscales, más bien que la medida teóricamente preferible de incidencia fiscal, y pasa por alto el hecho de que los beneficiarios pueden valorar el gasto público en forma diferente que el Gobierno.

mo dinero para igualar el ingreso de toda la población. No obstante, el hecho de reducir las imperfecciones del mercado no exime al Gobierno (ni a los votantes) de la obligación de pronunciarse sobre el nivel de igualdad o desigualdad económica que desean.

6. Escasez de datos

A los efectos de realizar una evaluación cuantitativa de los efectos del gasto público en materia de distribución se requiere un considerable volumen de datos. Habitualmente, esos datos no son totalmente asequibles (en algunos casos son casi inexistentes), en especial en los países en desarrollo. En los últimos años, diversos servicios nacionales de estadística y organismos internacionales, incluido el FMI, han comenzado a incrementar la labor que realizan a los efectos de mejorar las bases de datos de los países o ayudar a estos últimos a alcanzar esa meta; realizar encuestas de ingreso y gasto de los hogares, y proporcionar información más adecuada y regular sobre indicadores sociales. Además, se están realizando considerables esfuerzos encaminados a mejorar la calidad, oportunidad, confiabilidad y nivel de detalle de los datos referentes al gasto público.

No obstante, una falla considerable de las estadísticas oficiales –en especial las referentes al ingreso– consiste en el hecho de que no ofrecen información alguna sobre las actividades del sector informal. Esas actividades difieren considerablemente de un país a otro y de una categoría de ingreso a otra. En especial en los países en desarrollo, suelen representar la fuente de una gran proporción de la producción y del ingreso de los hogares; es frecuente que en los mismos países una gran proporción de los pobres trabajen principalmente en el sector informal. Dada la importancia del ingreso que se recibe a través de ese sector, la medición de los efectos del gasto público en cuanto a distribución en esos países está sujeta a los sesgos correspondientes. Por ejemplo, Rodríguez González (1993, 1995), en sus estudios sobre el gasto en educación en Perú, señaló que una gran proporción de la población más pobre se mantiene al margen del sistema de educación pública. En la medida en que los mismos sectores socia-

les tampoco se tengan en cuenta en los datos de distribución del ingreso, el gasto en educación parecería ser más progresista (es decir, más favorable a los pobres) de lo que lo es en realidad.

Los sesgos tienden a ser menos pronunciados en los estudios basados en datos de encuestas referentes al gasto, ya que en general los datos del gasto tienden a reflejar en mayor medida que los datos del ingreso las actividades del sector informal. No obstante, estos últimos son más asequibles que los primeros, pues, por lo menos en parte, se basan en información extraída de declaraciones del impuesto sobre la renta.

V. Aspectos de política económica de la reforma del gasto público

En su estudio de 1974 sobre la política del gasto público en América Latina, Tanzi llegó a las tres conclusiones siguientes:

“Primero, parece ser que inclusive el gasto de tipo social, supuestamente favorable a los pobres, influye poco sobre la distribución del ingreso. Segundo, el sector que más parece estar beneficiando en virtud del gasto público es la clase media urbana. Tercero, es sumamente improbable que un gasto público creciente determine una mejor distribución del ingreso, a menos que un gasto de ese tipo se realice con un nivel de selectividad que no parece posible en las condiciones actualmente imperantes en América Latina”.

Dos décadas más tarde, da la impresión que poco ha cambiado. Por ejemplo, al analizar el populismo en América Latina, Cardoso y Helwege (1991) sostuvieron que “la historia del populismo pone de manifiesto la insuficiencia de genuinos programas de redistribución en América Latina”. En otra parte, los mismos autores llegan a la conclusión de que “todos los elementos de juicio disponibles revelan la persistencia, e incluso el aumento, de la desigualdad en la distribución del ingreso” en las principales economías latinoamericanas [Cardoso y Helwege (1992)]. Análogamente, en el Panorama social de América Latina 1994 de la CEPAL [CEPAL (1994)] se llega a la conclusión de que si bien el gasto social sigue suscitando

efectos importantes y positivos para los sectores de bajo ingreso, la composición de ese gasto, así como la variación que experimentó en los años ochenta, no contribuyeron a mejorar su potencial de redistribución del ingreso ni a darle un carácter progresista más pronunciado.

Como ya se señaló, existe amplio acuerdo en cuanto a que la política de gasto público puede constituir un eficaz instrumento de redistribución del ingreso. Petrei (1995), por ejemplo, ha demostrado que las transferencias a los hogares representaron un considerable complemento del ingreso de las dos categorías de ingreso más bajas en los cuatro países latinoamericanos que estudió, aun cuando, en cifras absolutas, el nivel de transferencias a las categorías de ingreso más altas superaron al de las más bajas. Análogamente, Urani (1995) sostuvo que una política de transferencias masivas a los pobres podría reducir en gran medida la pobreza en Brasil, aun cuando llegó a la conclusión de que las seis propuestas concretas que analizó no permitirían eliminar la pobreza. Finalmente, Vélez (1995) señaló que gastar un peso más en programas rurales especiales previsiblemente sería un 72% más eficaz, para reducir las desigualdades de ingreso en Colombia, que repartir equitativamente un peso más en todos los programas sociales existentes.

En los análisis de las repercusiones de los programas del gasto público sobre la distribución suele sostenerse que existe considerable margen para aumentar la equidad y la eficacia de costos; los estudios presentados en el séptimo seminario de la CEPAL apuntan, básicamente, en esa dirección.¹⁸ Se plantea entonces la pregunta de por qué, con frecuencia, la política del gasto público suele ser tan ineficaz para alcanzar las metas que se le asignan.

En general, y pese a los problemas analíticos y técnicos arriba señalados, referentes al diseño de programas de gasto público dotados de eficacia de costos y equitativos, puede sostenerse que los resultados desfavorables en materia de distribución rara vez reflejan, *per se*, los problemas de diseño; en

¹⁸ Véase, por ejemplo, Cominetti y Di Gropello (1995a, 1995b), Medici y Agune (1995), Petrei (1995), Rodríguez González (1995), Urani (1995) o Vélez (1995).

general, son el resultado de presiones y restricciones políticas e institucionales que afectan a los programas de redistribución. Hausmann y Rigobón (1993) sostuvieron que una de las principales razones por las que suele resultar difícil llevar a cabo reformas en materia de gasto público consiste en que inclusive a través de programas de gasto bastante ineficientes se puede otorgar beneficios considerables a ciertos grupos sociales. Afirman, en especial, que es difícil reformar los programas de gasto público que son regresivos en términos absolutos pero progresivos en términos relativos, pues resultan relativamente importantes para los pobres, aunque en cifras absolutas los más beneficiados sean los que no son pobres.¹⁹ En ese caso, tanto los que son pobres como los que no lo son respaldarán el *status quo*. El hecho de que los proyectos de reforma encaminados a aumentar la equidad y la eficacia de costos suelen no realizarse ni siquiera al cabo de muchos años pone de manifiesto la influencia política de los beneficiarios corrientes de determinados programas de gasto público.

La incidencia regresiva de muchos de los actuales programas de gasto público suele reflejar la combinación de los hechos de que "en todas partes del mundo los pobres no sólo carecen de poder económico, sino también de poder político" [Harberger (1995)] y de que la política del gasto público en general consiste en una "redistribución a favor de los que exigen en forma más clamorosa" [Alesina (1995)].²⁰ Aspe (1993) y Aspe y Sigmund (1984), por ejemplo, demostraron que en México, en el período 1940-80, la mayor parte de los programas del gasto social mejoraron las condiciones de los grupos que ya habían sido los principales beneficiarios del crecimiento eco-

¹⁹ Un programa de gasto se considera progresivo en términos absolutos cuando el volumen absoluto de los beneficios que reciben las personas que ocupan la categoría de ingreso más baja es mayor que el de las personas pertenecientes a la categoría más alta; se considera progresivo en términos relativos cuando es más progresivo que la distribución del ingreso. En consecuencia, un programa bien puede ser progresivo en términos relativos (la situación menos favorable de los dos), pero regresivo en términos absolutos.

²⁰ Alesina (1995) señala que a menudo la clase media políticamente influyente logra dar forma al diseño de programas orientados ostensiblemente hacia los pobres (por ejemplo los programas de educación), de modo de hacer suya la mayor parte de los beneficios de esos programas.

nómico; especialmente los grupos de no pobres urbanos. La experiencia mexicana no es la única a ese respecto. En muchas economías en transición, por ejemplo, uno de los principales problemas de política económica consiste en la reforma de los programas de gasto público de amplia base pero ineficaces desde el punto de vista del costo y relativamente no equitativos, como las subvenciones generalizadas de precios de bienes y servicios básicos o las asignaciones familiares generalizadas. Los programas de reforma, como la liberalización de precios acompañada por transferencias del ingreso orientadas hacia objetivos, suelen tropezar con categórica resistencia, porque afectan primordialmente a la clase media urbana políticamente influyente. En consecuencia, los programas de reforma del gasto generalmente suscitan polémicas, porque las mejoras de la equidad o la eficiencia, en cifras agregadas, pueden, de todos modos, suscitar consecuencias desfavorables para las rentas económicas que reciben diversas categorías de beneficiarios corrientes.

A fin de hacer frente al problema de economía política que representa la reforma del gasto público, es importante ampliar el número de potenciales adherentes de la reforma. Para ello puede ser necesario, en un comienzo, poner de manifiesto toda la carga fiscal que representan los actuales programas de gasto público, así como sus repercusiones en materia de distribución. Para ello será necesario, a su vez, dar mayor transparencia al sector público, lo que puede lograrse incluyendo en el proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Parlamento todos los fondos extrapresupuestarios y los de diferentes niveles de gobierno, a la vez que se mejoran los mecanismos de control de los mismos, y poniendo claramente de manifiesto el costo económico de las operaciones cuasifiscales.

Una vez que se logra la transparencia y se comprenden mejor las repercusiones de los programas del gasto público, puede mantenerse el respaldo político a las reformas del gasto que promueven la eficiencia diseñando medidas de política de modo que sean respaldadas, o al menos no combatidas activamente, por los que no son pobres. Lograr el apoyo de por lo menos una parte de este último sector es más fácil cuando: i) se mantiene en reducidas proporciones la carga que recae so-

bre los que no son pobres, y ii) puede demostrarse que es factible alcanzar una meta que cuenta con amplio respaldo al más bajo costo posible [Banco Mundial (1990)].

En este contexto, Birdsall y James (1993) han propuesto que para reducir al mínimo la oposición a los programas de reforma del gasto público, debe eximirse de las reformas, en la mayor medida posible, a la actual cohorte de beneficiarios. Por ejemplo, el reconocimiento de los derechos adquiridos puede constituir una eficaz alternativa de política económica cuando se introduce un sistema de pagos de matrícula para los estudiantes universitarios. Análogamente, en general es más fácil, desde el punto de vista político, no iniciar servicios o programas, en lugar de eliminarlos; debe resistirse la creación de nuevos programas, a menos que su rentabilidad social sea alta, que no hayan de ser emprendidos por el sector privado, y que no susciten efectos perversos en materia de distribución. No obstante, ninguna de esas dos propuestas será eficaz cuando los imperativos del ajuste presupuestario hagan necesario reducir en gran medida el gasto público (en relación con el nivel del gasto que se habría registrado si se mantuvieran los actuales programas), como sucede, por ejemplo, en el caso de las subvenciones generalizadas de precios de bienes básicos de consumo.

Alesina (1995) ha señalado que una manera de evitar verse paralizado por las batallas de distribución consiste en limitar, por vía legal, la posibilidad de que diversos grupos de intereses utilicen el proceso presupuestario como campo de batalla de intereses especiales. En general, ello puede lograrse reduciendo la discrecionalidad de que gozan los responsables de la política económica, por ejemplo reduciendo el número y los tipos de posibles enmiendas presupuestarias durante el proceso legislativo, o reduciendo el poder de decisión de los ministerios encargados del gasto. Además, los procedimientos transparentes reducen la propensión natural de los responsables de la política económica de diseñar operaciones extrapresupuestarias innovadoras. En general, daría la impresión de que los mismos procedimientos presupuestarios que han resultado eficaces para hacer cumplir las normas de disciplina fiscal también serían útiles para promover la eficacia de costos.

VI. Conclusiones

Según los análisis económicos clásicos, el proceso de crecimiento y desarrollo económico se ve acompañado necesariamente por cierta variación de la distribución del ingreso. Los aspectos de la política económica que guardan relación con la distribución frecuentemente se han analizado a través de sus repercusiones sobre la tasa de crecimiento económico. En estos días existe un amplio consenso en cuanto a que el crecimiento económico no basta para dar forma a la distribución del ingreso; en especial para mejorarlo o hacer posible una disminución considerable de la pobreza, aun cuando suele admitirse que puede cumplir un importante papel de respaldo. Además, se admite en general que un alto grado de desigualdad puede influir desfavorablemente sobre las posibilidades de crecimiento económico de un país, y sobre los resultados que se logren en esa materia.

Se admite en forma cada vez más categórica que para mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento económico revisten más importancia que el crecimiento económico *per se*. En consecuencia, los efectos de la política del gasto público en materia de distribución, y la composición de dicho gasto, han sido objeto de una considerable atención analítica. A diferencia de lo que sucede con los análisis económicos clásicos, esos estudios han llevado a la conclusión de que no es forzoso –ni tampoco siquiera habitual– que deban existir concesiones recíprocas entre las metas de la redistribución y la eficiencia en la esfera de la política del gasto público. En consecuencia, esa política puede mitigar o evitar un típico proceso de Kuznets, de modo que, en el proceso de desarrollo económico, la distribución del ingreso no tiene por qué empeorar para luego mejorar, y ello puede lograrse sin detrimento de un futuro crecimiento económico.

No obstante, la elaboración de una adecuada política del gasto –es decir, de medidas dotadas de eficacia de costos y equitativas– se ve dificultada por varios problemas analíticos y técnicos. Los siguientes son algunos de los más comunes de esos problemas: la identificación de los beneficiarios de los programas del gasto público; la valoración de los beneficios

que producen esos programas; la determinación del horizonte cronológico en que deben evaluarse los efectos relacionados con la redistribución; la evaluación de los efectos de las imperfecciones del mercado en cuanto a la distribución de los beneficios que suscita el gasto público, y la escasez de datos, incluida, en especial, la necesidad de tener en cuenta al sector informal.

Pese a esos problemas, puede sostenerse que los efectos desfavorables, en cuanto a distribución, de los programas del gasto público, rara vez reflejan en sí mismos problemas de diseño de políticas; en general obedecen a presiones y dificultades institucionales que afectan a los programas de redistribución. Para hacer frente al problema de economía política que plantea la reforma del gasto público es importante diseñar las medidas de política de modo que gocen de un apoyo social relativamente amplio, y limitar la posibilidad de que diversos grupos de intereses utilicen el proceso presupuestario como campo de batalla de intereses especiales.

Referencias

Adelman, Irma, y Sherman Robinson, "Income Distribution and Development", en Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (a cargo de la edición) en *Handbook of Development Economics*, vol. II (Nueva York, North Holland, 1989), págs. 949 a 1003.

Alesina, Alberto, "The Political Economy of Macroeconomic Stabilizations and Income Inequality: Myths and Reality", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, del 1 al 2 de junio de 1995.

_____ y Dani Rodrik, "Distributive Policies and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (mayo de 1994), págs. 465 a 490.

_____ y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey

of the Recent Literature". *World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 3 (septiembre de 1994), págs. 351 a 371.

Altimir, Oscar. "Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo Largo del Ajuste". *Revista de la CEPAL*, N° 52, abril de 1994, págs. 7 a 32.

Anand, Sudhir, y S.M.R. Kanbur. "The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship". *Journal of Development Economics*, vol. 40 (1993), págs. 25 a 52.

Aspe, Pedro. *Economic Transformation the Mexican Way*, (Cambridge, MIT Press, 1993).

_____ y Paul E. Sigmund, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*. (Nueva York, Holmes & Meier, 1984).

Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, y Laurence J. Kotlikoff. "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, N° 1 (invierno de 1994), págs. 73 a 94.

Birdsall, Nancy, y Estelle James. "Efficiency and Equity in Social Spending: Hoy and Why Governments Misbehave", Michael Lipton y Jacques van der Gaag (a cargo de la edición), en *Including the Poor*, (Washington, Banco Mundial, 1993).

Bourguignon, François, G. Michel y D. Miqueu. "Short-run Rigidities and Long-run Adjustments in a Computable General Equilibrium Model of Income Distribution and Development", *Journal of Development Economics*, vol. 13, Nos. 1 y 2 (agosto a octubre de 1983), págs. 21 a 44.

Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

Cardoso, Eliana, y Ann Helwege, *The Latin American Economy: Diversity, Trends, and Conflicts*, (Cambridge, MIT Press, 1992).

_____. "Populism, Profligacy, and Redistribution", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, (Chicago, University of Chicago Press, 1991), págs. 45 a 70.

Catsambas, Thanos. "Distributional Implications of Government Tax and Expenditure Policies: Issues, Problems, and Methodology", estudio de la serie de publicaciones del FMI *Working Papers*, N° WP/88/19 (febrero de 1988), (Washington, Fondo Monetario Internacional).

Clarke, George R.G., "More Evidence on Income Distribution and Growth", estudio de la serie de publicaciones del Banco Mundial *Policy Research Working Papers*, WPS 1064 (diciembre de 1992) (Washington, Banco Mundial).

Cominetti, Rosella, y Emanuela di Gropello, "El Gasto Social en América Latina: Un Examen Cuantitativo y Cualitativo", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL de política fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero, 1995a.

_____. "Cuantificación y Focalización del Gasto Social en un Contexto de Información Limitada: El Caso de Panamá", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero, 1995b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina (Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1994).

Erdos, Tibor, "Ownership Relations, Economic Reform, and Income Distribution in Hungary: Income Distribution and Economic Efficiency", Toshiyuki Mizoguchi (a cargo de la edición) en *Making Economies More Efficient and More Equitable: Factors Determining Income Distribution*, (Tokio, Oxford University Press, 1991), págs. 213 a 235.

Departamento de Finanzas Públicas, "Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis", Serie de Publicaciones del FMI, N° 48 (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1995).

Fishlow, Albert, "Inequality, Poverty, and Growth: Where Do We Stand?", estudio presentado para la "Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo", (Washington, Banco Mundial, mayo de 1995).

Galor, Oded, y Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, vol. 60, N° 1 (enero de 1993), págs. 35 a 52.

Harberger, Arnold C., "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

Hausmann, Ricardo, y Roberto Rigobón, "Government Spending and Income Distribution", Ricardo Hausmann y Roberto Rigobón (a cargo de la edición), en *Government Spending and Income Distribution in Latin America* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), págs. 1 a 16.

Haveman, Robert, "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 87, N° 1 (invierno de 1994), págs. 95 a 111.

Holzmann, Robert, "The Welfare Effects of Public Expenditure Programas Reconsidered", serie de publicaciones del FMI *Staff Papers*, vol. 37, N° 2 (junio de 1990), págs. 338 a 359.

Hyman, David N., *Public Finance* (cuarta edición), Orlando, The Dryden Press, 1993).

Kuznets, Simon. *Modern Economic Growth* (New Haven, Yale University Press, 1966).

_____. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, vol. 45, marzo de 1955, págs. 1 a 28.

Medici, André Cezar, y Antonio Celso Agune. "Desigualdades Sociais e Desenvolvimento no Brasil: Uma Análise dos Anos Oitenta ao Nivel Regional", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal. Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995.

Menchik, Paul L.. "The Distribution of Federal Expenditures", *National Tax Journal*, vol. 44 (septiembre de 1991), págs. 269 a 276.

Milanovic, Branko. "Determinants of Cross-Country Income Inequality: An 'Augmented' Kuznets Hypothesis", estudio de la serie de publicaciones del Banco Mundial *Policy Research Working Papers*, N° 1246 (Washington, Banco Mundial, enero de 1994).

Morley, Samuel. "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", estudio de la serie de publicaciones *Working Papers*, N° 92-W03, Departamento de Economía y Administración de Empresas (Nashville, Universidad Vanderbilt, mayo de 1992).

Ogwang, Tomson. "The Economic Development-Income Inequality Nexus: Further Evidence on Kuznets' U-Curve Hypothesis", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 54, N° 2 (abril de 1995), págs. 217 a 229.

Okun, Arthur. *Equality and Efficiency* (Washington, The Brookings Institution, 1975).

O'Rourke, P.J.. *Parliament of Whores: A Lone Humorist Attempts to Explain the Entire U.S. Government* (Nueva York, Vintage Books, 1992).

Park, Walter G., y David D. Brat. "A Global Kuznets Curve?", *Kyklos*, vol. 4, N° 1 (1995), págs. 105 a 131.

Perotti, Roberto. "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth", *Review of Economic Studies*, vol. 60, N° 4 (octubre de 1993), págs. 755 a 776.

Persson, Torsten, y Guido Tabellini. "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, vol. 84, N° 3 (junio de 1994), págs. 600 a 621.

Petrei, A. Humberto. "Distribución del Ingreso: El Papel del Gasto Público Social", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal. Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 1995.

Pradhan, Sanjay. "Evaluating Broad Allocations of Public Spending", borrador (Washington, Banco Mundial, febrero de 1995).

Ram, Rati. "Economic Development and Income Inequality: An Overlooked Regression Constraint". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 43 (enero de 1995), págs. 425 a 434.

Randolph, Susan M., y William F. Lott. "Can the Kuznets Effect Be Relied Upon to Induce Equalizing Growth?". *World Development*, vol. 21, N° 5 (mayo de 1993), págs. 829 a 840.

Rawls, John. *A Theory of Justice* (Cambridge, Harvard University Press, 1971).

Rodríguez González, José. "Gasto Público en Educación y Distribución del Ingreso en Perú.", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995.

_____. "Gastos Públicos em Educação e Distribuição de Renda no Peru, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 23, N° 3 (diciembre de 1993), págs. 513 a 546.

Rodrik, Dani. "Understanding Economic Policy Reforms", borrador, Universidad de Columbia, 1994.

Romer, Paul M., "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, N° 1 (invierno de 1994), págs. 3 a 22.

Tanzi, Vito, "Macroeconomic Adjustment with Major Structural Reforms: Implications for Employment and Income Distribution", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

_____. "Redistributing Income Through the Budget in Latin America", *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro (Roma), N° 108 (marzo de 1974), págs. 65 a 87.

_____ y Ke-young Chu. "La política fiscal para un crecimiento estable y equitativo en América Latina", en Luisa Montuschi y Hans Singer (directores de la publicación), *Los Problemas del Desarrollo en América Latina-Homenaje a Raúl Prebisch* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992), págs. 363 a 403.

Urani, André. "Social and Fiscal Impacts of Alternative Policies for Reducing Poverty in Brazil", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995.

Van't Eind, Gerrit Jan, Hans van Fulpen, Evert Pommer y Leendert Ruitenberg, "Evaluating the Distribution of Public Expenditure", *Review of Income and Wealth*, serie 32, N° 3 (septiembre de 1986), págs. 299 a 312.

Vélez, Carlos Eduardo. "La Magnitud y la Incidencia del Gasto Público Social en Colombia". estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Nueva York, Oxford University Press, 1990).

Zanardi, Alberto. "The Distributive Effects of Public Expenditure in Kind: Methodological and Empirical Issues", borrador, Universidad de Pavia (Italia), 1994.

Este libro se terminó de imprimir
en Offset Difo S.H.
Rosario 4751, Adolfo Sordeaux, Buenos Aires
en el mes de abril de 1997.

