

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 36

Marzo-Abril 1998



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.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Miguel Castello León (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 1ro.: Gonzalo Valdivia (Chile)
Vocal Suplente 2do.: Elio Amat Brache (Cuba)
Vocal Suplente 3ro.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 4to.: Rodolfo Danery Funes (Honduras)
Vocal Suplente 5to.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: María Jesús Saez López (España)
Vice Presidente 1ro.: María Mendoza (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Rosalía Bravo (Costa Rica)
Secretario: Rubén Miñarro (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Jorge Chávez Presa (México)

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 36**

MARZO / Abril 1998

AÑO XXV

N° 36

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo-Abril 1998

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
<i>Artículos:</i>	
Planificación y presupuestación de capital Susan G. Robinson	9
Descentralización fiscal: marco conceptual Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk	41
Manejo de la política fiscal en un régimen de capital abierto Peter S. Heller	101
<i>Actividades internacionales en el campo financiero y presupuestario:</i>	
Discurso inaugural del presidente del Instituto de Oficiales de Finanzas Municipales de Sudáfrica Hennie Venter	149

Nota editorial

Los seminarios anuales de la *Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* han tenido en los últimos años un incuestionable éxito y una trascendencia que en algunos casos ha superado las expectativas de todos quienes habitualmente participan de ellos. Esto se debe a la notable expansión de la Asociación y al creciente número de países de diversos continentes que se interesan en sus actividades.

Como resultado de ello, el último seminario actual realizado en la ciudad de Guatemala contó con un número inusual de asistentes y destacados expositores de los EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Alemania, Brasil, Argentina y países de América Central, entre otros.

En esta oportunidad la ASIP organizará su Seminario Anual en la ciudad de San Juan de Puerto Rico. El evento se desarrollará durante el mes de agosto de este año y se espera una nutrida concurrencia. La ASIP ha logrado de esta manera instalar en la agenda internacional de todos quienes se interesan en los temas presupuestarios y de finanzas públicas un evento de características únicas.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* contribuye por este medio a divulgar la realización de esta importante actividad a la que están invitados a participar todos los integrantes de las Direcciones de Presupuesto o sus equivalentes en los distintos países del mundo, como así también los integrantes de las distintas Asociaciones Nacionales de Presupuesto que son sus afiliadas. Los idiomas oficiales del seminario serán el inglés y el español. Se descuenta el éxito de este evento teniendo en cuenta las últimas experiencias en años recientes.

En este número de la revista se incluyen artículos de suma importancia sobre temas que ocupan hoy el centro de la atención de todos los especialistas en temas financieros y presupuestarios. Se trata de trabajos recientes realizados por investigadores y funcionarios de reconocida trayectoria vincula-

dos a diversas instituciones de gran prestigio en el plano internacional.

El trabajo de **Susan Robinson**, *Planificación y presupuestación*, se ocupa de explicar las técnicas para superar la brecha entre las necesidades de la comunidad y los recursos disponibles.

El documento de trabajo preparado por **Gabriel Aghón** y **Gerold Krause-Junk**, titulado *Descentralización fiscal: marco conceptual*, estudia los conceptos básicos acerca de la descentralización fiscal y ofrece una serie de pautas metodológicas para el análisis de tales procesos.

El artículo de **Peter Heller**, *Manejo de la política fiscal en un régimen de capital abierto*, pretende indicar cómo deben manejar su política fiscal los países que deciden entrar en el incierto mundo de los regímenes de capital abiertos.

Por último, incluimos la versión completa del discurso inaugural pronunciado por **Hennie Venter** en ocasión de celebrarse el congreso anual del *Instituto de Oficiales Municipales de Finanzas* de Sudáfrica, una de las diversas organizaciones con las que la ASIP mantiene importantes lazos de amistad y colaboración en el campo internacional.

De esta manera la ASIP, a través de sus publicaciones periódicas, continúa realizando aportes de gran trascendencia para la divulgación y el conocimiento de los importantes temas presupuestarios y financieros que son motivo de debate y discusión en el mundo por su importancia y actualidad.

Planificación y Presupuestación de Capital*

Susan G. Robinson

Congestión de las carreteras del país, límites que crecen dando como resultado un inadecuado tratamiento de las aguas residuales, puentes que se derrumban son todos síntomas de lo que muchos denominan crisis de infraestructura. Un número de estudios recientes ha llegado a la conclusión de que las existencias de bienes de capital de la nación no han mantenido el ritmo de las necesidades económicas y sociales.¹ Durante la década del ochenta, la infraestructura de la nación se estaba desgastando más rápido de lo que se la remplazaba. Las disminuciones en la asistencia financiera federal y las responsabilidades del gobierno en expansión en otras áreas del programa contribuyeron a que el sector público descuidara las instalaciones de capital. Las normas ambientales y de salud cada vez más estrictas que rigen el diseño y la opera-

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 5 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen and 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 Estados Unidos y Canadá.

¹ Para un examen de los estudios sobre necesidades realizados a comienzos de la década del 70 y mediados de la década del 80, ver "Estudios de Necesidades de Infraestructura: Una Crítica", un documento preparado para el Consejo Nacional sobre Obras Públicas por George Petersen, Ted Miller, Nancy Humprey y Christopher Walker, 1º de julio de 1986.

ción de las obras públicas exacerbaron el problema. Por ejemplo, las reglamentaciones federales impuestas a las plantas de tratamiento de aguas residuales han incrementado los costos de construir y operar ese elemento esencial de la infraestructura comunitaria.

Aun suponiendo el apoyo popular para aumentar los fondos de la estructura de capital, las comunidades a menudo encuentran difícil decidir entre demandas de inversiones de capital que compiten. Muchos enfrentan presiones para ampliar la infraestructura hacia áreas de rápido desarrollo; al mismo tiempo, se los urge a rehabilitar estructuras en vecindades más antiguas ya establecidas. Asimismo, la financiación es a menudo inadecuada para el mantenimiento de las instalaciones que están envejeciendo pero no están seriamente deterioradas. Los fondos insuficientes permiten poco más que reparaciones de emergencia, no un programa riguroso de inspecciones de rutina y el mantenimiento y reemplazo programado regular.

La necesidad de inversión en las instalaciones públicas –el sistema público de carreteras, puentes, provisión de agua, tratamiento de aguas residuales, e instalaciones de drenaje que respaldan la actividad en nuestras comunidades– ha sido bien documentada a nivel nacional. Para las jurisdicciones locales, los números globales que conforman la “crisis de infraestructura” se traducen en necesidades de inversión de capital. En comunidades tanto maduras como de rápido crecimiento, esto incluye gastar en instalaciones de desagües y de tratamiento de aguas residuales, edificios administrativos, parques e instalaciones recreativas, escuelas, camiones de bomberos, ambulancias y autos policiales, para nombrar sólo unos pocos. Esas son las inversiones que convierten a nuestras comunidades en lugares para vivir sanos, seguros y económicamente viables y físicamente atractivos.

Planificación y presupuestación

Tenga o no una jurisdicción un sistema de presupuestación de capital formal, cada año pasa probablemente por el mismo proceso penoso de decidir cuál de varios proyectos de capital

va a financiar. Las inversiones de capital son un componente importante del gasto del gobierno local. Los edificios, calles, parques, instalaciones y equipos requeridos por el sector público atraen una amplia atención porque representan inversiones grandes, "voluminosas", y son una prueba tangible del gasto público. Sin embargo, sin un plan este proceso puede echarse a perder. La mayoría de las jurisdicciones enfrenta una brecha continua entre las necesidades identificadas y los recursos disponibles para hacer frente a tales necesidades. Las estrategias para cerrar la brecha incluyen la asignación de prioridades a necesidades de inversión de capital y el examen de estrategias para incrementar los ingresos disponibles para financiar los proyectos de capital.

El proceso ordenado de planificación de instalaciones de capital se denomina presupuestación. Este término general diferencia el esfuerzo de financiar mejoras físicas de larga vida del presupuesto operativo, que se aplica a aquellas actividades anuales o de rutina financiadas con recursos corrientes. El presupuesto de capital sigue generalmente un ciclo anual y está integrado a menudo al proceso de presupuesto operativo. Sin embargo, realizado en forma adecuada, el presupuesto de capital en cualquier año dado es la porción en curso de un presupuesto de muchos años. Para diferenciar entre el elemento de gasto de capital del presupuesto anual y el proceso de planificación financiera de capital a largo plazo se traza a menudo una distinción entre el presupuesto de capital y el programa de mejoras de capital.

Programa de mejoras de capital

Un programa de mejora de capital (PMC) es un plan de varios años (cubre generalmente cinco o seis) que pronostica el gasto para todos los proyectos de capital previstos. El plan abarca tanto la reparación como el reemplazo de la infraestructura existente así como el desarrollo de nuevas instalaciones para alojar crecimiento futuro. Le permite a uno identificar proyectos de capital necesarios y coordinar financiación y oportunidad de instalaciones. Un PMC eficaz consiste tanto en un proceso administrativo para identificar la ubicación, escala y oportunidad de los proyectos de capital nece-

sarios y un plan fiscal para disponer la financiación de tales proyectos.

El PMC vincula las funciones de planificación y presupuestación de una localidad. Puede ayudar a implementar decisiones de principios anteriores estableciendo prioridades entre necesidades de capital existentes y competitivas, pero también se puede usar para medir y evaluar los méritos de nuevas propuestas. El programa de mejoras de capital deberá ser una extensión lógica del plan de uso de tierras completo de una jurisdicción. En forma típica el PMC describe cada proyecto de capital propuesto para el desarrollo con respecto al período de planificación detallando el año en que va a comenzar, el costo a ser incurrido por ejercicio, y el método propuesto de financiación. Basado en estos detalles sobre cada proyecto, se desarrollan los programas de costo anual para las inversiones de capital, así como resúmenes de las necesidades financieras y recursos (es decir, ingresos corrientes, bonos de obligación general, asistencia intergubernamental).

Presupuesto de capital

El presupuesto de capital representa el primer año del plan de mejoras de capital. La diferencia primordial entre el presupuesto de capital y el PMC es que el presupuesto de capital es un documento legal que autoriza proyectos específicos durante el período fiscal siguiente. El plan de capital, por otra parte, incluye los proyectos del primer año así como los proyectos futuros para los cuales no se ha obtenido financiación o la misma no está legalmente autorizada. Los "años fuera" del PMC no son vinculantes y, por lo tanto, están sujetos a cambio.

El proceso del PMC es dinámico. Ayuda a una jurisdicción a planificar inversiones importantes en el futuro y a ajustar los proyectos de capital a medida que cambian las necesidades y las circunstancias. La perspectiva de varios años del PMC permite que los proyectos se planifiquen con anterioridad a la necesidad real. La repetición anual del proceso del PMC también asegura que cada proyecto pase por varias etapas de revisión antes de ser finalmente aprobado y financiado. En forma ideal, asegura que las nuevas instalaciones sean evaluadas dentro del contexto de un uso de tierras completo

y ponderado en relación con los pedidos de reparación y sustitución de infraestructura existente. El mejor proceso de planificación de capital:

- Considera todos los proyectos propuestos en forma simultánea;
- Produce un documento de planificación que considera tanto las fuentes de financiación disponibles como la secuencia cronológica factible;
- Mide el impacto del gasto de capital y las fuentes de financiación sobre la situación financiera global de la jurisdicción;
- Relaciona la percepción que tiene una comunidad de sí misma y sus metas con un programa de inversiones coherente.

Los últimos adelantos

El presupuesto de capital es la pieza clave del manejo financiero de los gobiernos locales. Las inversiones de capital no son sólo significativas en términos de su volumen en dólares, sino que juegan un papel esencial en la prestación de servicios públicos y en el bienestar económico de la comunidad. Muchas de las cuestiones de principios más apremiantes del gobierno local están articuladas en el presupuesto de capital. Sobre una base organizacional, la función de planificación de capital tiene potencial para reunir a personal departamental y disciplinas técnicas diversos. También brinda oportunidades para involucrar al público –y en particular a grupos de interés especial tales como promotores inmobiliarios, asociaciones de vecinos, grupos comerciales y asociaciones de contribuyentes– en la definición y creación del futuro de la comunidad.

Si una comunidad ha desarrollado un plan estratégico, se implementará probablemente a través de la mejora de capital. Existe una relación simbiótica entre el plan completo de uso de tierras y el proceso de presupuestación de capital. Muchas jurisdicciones, especialmente aquéllas que están creciendo con rapidez, usan modelos de impacto fiscal para estimar futuros ingresos y gastos a lo largo del tiempo y bajo condiciones cambiantes. Un componente importante en la determinación del impacto del nuevo crecimiento es el esta-

blecimiento de costos públicos a través del proceso de planificación de capital. Algunos gobiernos han desarrollado técnicas refinadas de formación de consenso y de colaboración en la resolución de problemas alrededor del proceso de presupuestación del capital. Y por último, en unos pocos casos, los gobiernos locales están considerando sus presupuestos de capital en términos matemáticos rigurosos, usando modelos de computación para la planificación de presupuestos de capital.

La razón fundamental para la programación de capital

El presupuesto de capital y el plan de capital están estrechamente asociados con el programa operativo a largo plazo y el presupuesto, dado que la razón de cada proyecto de capital es facilitar el logro de un objetivo operativo. La siguiente sección comenta por qué es necesario desarrollar un proceso de presupuesto de capital por separado. Estas razones incluyen las características especiales de las inversiones de capital así como los incentivos políticos y administrativos para la planificación y presupuestación del capital.

Características de las inversiones de capital

A pesar de su estrecha interrelación con el presupuesto operativo, las instalaciones de infraestructura o de capital tienen características especiales que "justifican" su inclusión y análisis en un presupuesto de capital especial:

- Objetivo público esencial
- Larga vida útil
- Infrecuente y caro
- Relacionado con otras funciones del gobierno
- Responsabilidad general de brindarlos por parte del gobierno local

Objetivo público esencial. Dado que la provisión de infraestructura es una función primordial del gobierno local, afecta

a la comunidad en su conjunto y al proceso público de toma de decisiones en particular. Sin una infraestructura física sólida, el gobierno no podría brindar los servicios necesarios para mantener la salud pública y el bienestar de una comunidad. Inversiones de capital tales como parques, centros para la tercera edad y de tránsito mejoran la calidad de vida de la comunidad; en algunas jurisdicciones son consideradas como absolutamente esenciales. En todos los casos deben competir con otras necesidades de infraestructura de fuentes de financiación.

La relación entre la provisión por parte de una comunidad de obras públicas bien manejadas y adecuadas y su capacidad para retener y atraer un desarrollo comercial y residencial es clara. Además de determinantes tales como la disponibilidad de mano de obra calificada y el costo de energía, la condición de las instalaciones públicas afecta la capacidad de una comunidad para retener empresas existentes y atraer nuevas. Por ejemplo, un sistema de infraestructura eficiente puede reducir los costos de la eliminación de agua, provisión de agua y otros servicios municipales esenciales y, en consecuencia, menores costos comerciales y alentar a las firmas privadas a invertir en nuevas instalaciones. El incremento en la eficiencia económica también permite a las empresas expandir sus mercados y hacer mejor uso de sus recursos. Asimismo, la oportuna provisión y mantenimiento de infraestructura por parte del gobierno local envía un claro mensaje tanto a los residentes como a las empresas en el sentido de que el gobierno local está comprometido hacia una comunidad estable. Estos factores son considerados a menudo por las empresas en sus decisiones de ubicación, reubicación y expansión y puede ayudar a una jurisdicción a atraer nuevas industrias sin reducciones de impuestos y otros incentivos costosos.²

Como ocurre con las empresas, las personas consideran la disponibilidad y condición de las instalaciones públicas cuando toman decisiones acerca de la inversión. La calidad de los servicios públicos (respaldada por una infraestructura física

² Investigación Apogee, *Infraestructura de Financiación: Innovaciones a Nivel Local* (Washington, Liga Nacional de Ciudades, 1987), págs. 6-7.

de buen funcionamiento) aumenta el valor de las viviendas residenciales junto con factores tales como la ubicación y otras comodidades de la comunidad. Sin embargo, el costo de proveer infraestructura adecuada también puede afectar la capacidad de acceso a viviendas en el momento de compra así como los costos incidentales asociados con el mantenimiento de una residencia.

Larga vida útil. Las instalaciones de capital tienen una vida útil relativamente larga. A diferencia de los gastos operativos que pueden sufrir ajustes anuales o más frecuentes para adaptarse a las circunstancias cambiantes, las inversiones de capital una vez efectuadas no pueden ser modificadas con facilidad.

Poca frecuencia y gastos. Por su naturaleza técnica y física, la mayoría de los proyectos de capital implican gastos grandes y poco frecuentes que se deben efectuar antes de que se realicen los beneficios. Por ejemplo, es ineficiente o totalmente imposible construir la mitad de una planta de tratamiento de aguas residuales o un puente que se detenga en la mitad de un río. En consecuencia, las comunidades realizan inversiones de capital importantes sólo con poca frecuencia y para fines específicos, pero los desembolsos son particularmente grandes. Naturalmente, cuanto más grande sea la jurisdicción, más frecuente y más regular es la necesidad de ciertos desembolsos grandes tales como la repavimentación de calles.

Relación con otras funciones del gobierno. Cada comunidad requiere ciertas estructuras y sistemas físicos para brindar a los residentes y empresas los servicios urbanos necesarios para vivir y llevar a cabo negocios. Las inversiones de capital realizadas por un gobierno para respaldar infraestructura están interrelacionadas y son parte de un sistema o red que brinda al público un conjunto de bienes y servicios. En general, todos los componentes del sistema deben estar en su lugar antes de que el sistema pueda funcionar adecuadamente. La relación de las instalaciones de capital con otros programas y servicios requiere una secuencia cronológica cuidadosa para

asegurar que las instalaciones necesarias se encuentren en su lugar cuando se produce el acontecimiento.

Responsabilidad. Los gobiernos locales cargan con la parte más grande de la responsabilidad financiera por suministrar, operar y mantener la mayoría de las obras públicas. Esto se debe, por lo menos en parte, al hecho de que las comunidades locales y sus residentes son los usuarios principales de las obras públicas. Durante la década del ochenta continuó la tendencia nacional de cambiar funciones y responsabilidad fiscal del gobierno federal hacia los niveles estatales y locales. Con la notable excepción de financiación de carreteras, los programas federales para proyectos de capital a nivel estatal y local se están acercando a su extinción. La mayoría de los estados carece de los recursos financieros, estructura administrativa, y/o iniciativa política para compensar la declinación en la asistencia federal. Lamentablemente, el incremento en la responsabilidad local no ha estado acompañado por un incremento paralelo en los recursos necesarios para realizar el trabajo. Las comunidades que no pueden o no quieren compensar la brecha creciente en financiación de infraestructura corren el riesgo de perder tanto población como empresas en manos de las comunidades que están dispuestas a encontrar el modo de ayudarse a sí mismas.³

Ventajas de la planificación y presupuestación de capital

Los gobiernos locales que emplean sistemas de presupuestación y programación de capital tienen la posibilidad de extraer varias ventajas.

El programa de capital como un documento de información. El proceso de planificación de capital puede involucrar a los ciudadanos en la formación del futuro de su comunidad y ayudar a minimizar las quejas y objeciones posteriores a proyec-

³ Partes significativas de la sección anterior pertenecen a *Construyendo Juntos. Invertir en Infraestructura Comunitaria* (Washington: Asociación de Funcionarios de Financiación del Gobierno, Asociación Nacional de Constructores de Viviendas y Asociación Nacional de Condados, 1990).

tos de capital importantes. El aporte de los residentes y empresas de la comunidad puede ser fundamental para el éxito y la mayor participación de los ciudadanos en la planificación de las mejoras de capital puede llevar a una mayor comprensión de los factores involucrados en la construcción y mantenimiento de instalaciones.

Las complejas interrelaciones entre jurisdicciones superpuestas y fundamentales como pueblos, ciudades, distritos especiales, condados y gobiernos regionales a menudo convierten en especialmente difícil la planificación de capital. Idealmente, estas jurisdicciones deberán integrarse o, como mínimo, coordinar sus programas de capital. Dado que tal planificación cooperativa de capital rara vez se produce, el documento de mejora de capital sirve a menudo como el único mecanismo de coordinación en la oportunidad y ubicación de los proyectos relacionados.

El PMC se puede usar como un medio de informar a la junta de gobierno local, organizaciones cívicas, ciudadanos y jurisdicciones vecinas. Los proyectos de capital generan a menudo intereses comunitarios porque afectan directamente la calidad de vida y las actividades diarias de sus ciudadanos. El PMC tiene el potencial para ser un método importante de comunicar la situación financiera del gobierno, así como sus metas, principios, comportamiento de la administración y visión de la comunidad. Puede ilustrar los problemas y preocupaciones que enfrenta la jurisdicción, examinar posibles alternativas, e indicar qué impacto tendrán las decisiones de planificación y financieras sobre los futuros de la comunidad y sus individuos.

El PMC es una herramienta de manejo financiero. El PMC es una herramienta útil de manejo financiero. Ayuda a los responsables de la política a determinar el monto de gasto en infraestructura y equipo requeridos para adaptarse al crecimiento y desarrollo previsto y disponer la sustitución adecuada de las instalaciones de capital y equipos existentes. Un programa de capital bien desarrollado brinda un marco útil de referencia a todos los participantes en los procesos de adquisición, construcción y financiación.

El PMC se puede emplear para pronosticar los requeri-

mientos de capital futuros sobre ingresos corrientes, capacidad de endeudamiento, y niveles de asistencia externa. A medida que cambian los recursos y las demandas, los responsables de la política pueden adelantar o atrasar los proyectos de capital hacia otros años, reevaluar prioridades de proyectos, o cambiar la mezcla de ingresos. La capacidad para cambiar proyectos y desembolsos de capital es particularmente importante cuando una parte significativa del presupuesto de capital es financiada con los ingresos corrientes, dado que permite a la jurisdicción asignar proyectos de capital "voluminosos" durante el período pronosticado para estabilizar o bien suavizar la tasa de impuesto a los bienes.

Dado su horizonte de muchos años, el PMC puede brindar a los organismos y departamentos gubernamentales locales la oportunidad de llevar a cabo los planes, estudios de ingeniería, adquisición de terrenos, bosquejos de arquitectura y revisiones de planos requeridos en el emplazamiento. El análisis financiero que integra un plan de mejora de capital pone de relieve el impacto que tendrán las inversiones de capital sobre el presupuesto operativo.⁴ Si el presupuesto de capital reconoce explícitamente los costos de personal y mantenimiento asociados con los proyectos de capital, puede brindar una base para suposiciones y expectativas de presupuesto operativo realistas.

Dado que el PMC programa la oportunidad de los proyectos de capital, ayuda a evitar la duplicación y la superposición. También alienta los principios de la ingeniería de valor —el concepto de que un techo que gotea debe ser reparado o reemplazado antes de que se instale un nuevo techo. En este sentido facilita el uso óptimo de los fondos públicos, reduciendo la posibilidad de proyectos que se superpongan o entren en conflicto. Por último, dado que el PMC abarca a toda la jurisdicción, puede asegurar que ningún área funcional (las calles, por ejemplo) reciba más atención que otras o que cualquier otra área geográfica reciba más instalaciones públicas que las restantes.

⁴ *Una Guía Práctica para los Gobiernos Locales*, Oficina de Programas de Desarrollo Local (Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario de Virginia, 1986), pag. 3.

El aporte del PMC al desarrollo de principios de largo alcance. El PMC concentra la atención en las metas y necesidades de la comunidad y puede asegurar que las principales inversiones de capital estén en línea con las expectativas de la comunidad, el crecimiento previsto y la capacidad financiera proyectada. Varias áreas políticas se pueden ver mejoradas por la preparación de un programa completo de mejoras de capital. Entre las áreas más importantes se encuentran: la formalización de objetivos de financiación de capital, es decir, la adopción de normas que permitan la asignación eficiente de recursos financieros limitados; y el desarrollo de políticas de deuda cuidadosamente estructuradas.

El proceso del PMC incluye un sistema para priorizar el gasto en instalaciones de capital. El establecimiento de políticas formales para guiar la clasificación de solicitudes de proyectos de capital puede justificar las decisiones de gastos. Por ejemplo, es típico que las políticas otorguen mayor peso a proyectos o equipos requeridos para atender asuntos de seguridad o salud pública. Si se alcanza el consenso sobre las prioridades de gasto entre los funcionarios elegidos y el personal por anticipado, la evaluación anual de solicitudes de proyecto puede ser modernizada tornándola más eficiente.

En los últimos años un número creciente de gobiernos estatales y locales ha encontrado que la adopción de políticas de deuda les brinda mayor control sobre la mezcla de tipos de emisiones, programas de rescate, e implicancias crediticias de sus programas de endeudamiento. Estos son desarrollados con facilidad junto con la implementación del programa de mejoras de capital. El PMC puede ser diseñado para evaluar en forma automática el impacto de los endeudamientos propuestos sobre la estructura de deuda existente. Esto representa un grado agregado de control de manejo.

El PMC es una consideración positiva de calificación de crédito. Dado que un plan de mejora de capital tiene un valor intrínseco como herramienta de planificación financiera, brinda a la agencia calificadora de créditos y a los analistas del mercado de crédito cierta seguridad de que el gobierno ha planificado cuidadosamente sus necesidades de capital futuras y ha evaluado los recursos financieros que probablemente es-

tén disponibles para hacer frente a tales requisitos. Debe mantenerse en mente que las calificaciones de crédito constituyen una opinión de la clase y grado de riesgo que será aceptable para los inversores. Los títulos o bonos individuales no son evitados o dejados de adquirir en razón de las calificaciones, sino más bien en razón de las características reflejadas en la calificación.

Como parte del proceso de calificación de créditos, las agencias de calificación basan su análisis en cuatro variantes clave: situación financiera, factores económicos, endeudamiento, y factores administrativos. El hecho de que una jurisdicción local haya desarrollado e implementado un plan de capital completo tiene un efecto positivo sobre cada una de estas áreas.

El proceso de programación de capital

Los beneficios antes descriptos enfatizan el valor para una jurisdicción de un método ordinario y de rutina para planificar y financiar las mejoras de capital requeridas. Al igual que el presupuesto operativo, un proceso de PMC incluye varios pasos o actividades, cada uno de los cuales se repite todos los años. En la mayoría de los gobiernos locales, el PMC y el presupuesto operativo son desarrollados por separado, si bien algunas jurisdicciones han incorporado con éxito el proceso total en el ciclo del presupuesto anual.

Iniciación del proceso

La base legal para la presupuestación de capital yace generalmente en una carta orgánica u ordenanza local. En algunos estados, el proceso es obligado por ley. Cualquiera sea el fundamento legal, cada gobierno local deberá establecer las políticas y procedimientos específicos para presentar y evaluar proyectos y evaluar las fuentes de financiación. Esto generalmente incluye (1) designar a una persona o grupo para desempeñarse en una función de revisión y coordinación, y (2) desarrollar un sistema para recoger, analizar y controlar solicitudes de capital, necesidades futuras y recursos potencia-

les. También son necesarios un cronograma para la presentación de proyectos, procedimientos para iniciar proyectos generados internamente por el personal y externamente por el público, y un método para evaluar y clasificar proyectos.

En este caso debe ponerse el énfasis en la importancia de dos cuestiones de principio o de procedimiento. La primera es la determinación de exactamente qué clase de puntos y proyectos deben incluirse en el PMC. Es esencial decidir qué puntos deben incluirse en el plan o presupuesto de capital y cuáles en el presupuesto operativo. Como regla general, los puntos en el presupuesto local se clasifican como de capital u operativos por costo y frecuencia. Ambos criterios deben aplicarse en forma simultánea para determinar si un proyecto pertenece al presupuesto de capital.⁵

Los costos de capital significan un desembolso significativo para el gobierno –algo fuera de lo común. Por lo tanto, los gobiernos más pequeños requieren con frecuencia cantidades de dólares mínimas para las inversiones de capital en comparación con las jurisdicciones más grandes. Por ejemplo, en una comunidad pequeña los vehículos se pueden clasificar como inversiones de capital en razón de su costo relacionado con otros suministros del gobierno, mientras que en otra jurisdicción constituyen gastos operativos de rutina. Otro criterio importante es que cualquier instalación o artículo financiado por deuda a largo plazo siempre debe ser considerado una inversión de capital. No es fiscalmente prudente financiar con deuda cualquier artículo que tenga una vida útil que sea inferior al plazo de reembolso del préstamo (o garantía).

En términos de frecuencia, sólo deben incluirse en el PMC los gastos que no se producen en forma anual. Por ejemplo, algunos gobiernos clasifican artículos o proyectos como “no recurrentes” si tienen una vida útil de tres años o más. Sin embargo, estas distinciones son útiles sólo como pautas para ayudar a evitar confusiones e incrementar la coherencia. Siempre habrá “áreas grises” que deben resolverse localmente. Cada gobierno debe tomar sus propias decisiones con res-

⁵ Rosenberg, Philip, y Rood, Sally, “Planificación para Mejoras de Capital”, *Informe MIS 16. 8* (Washington: Asociación Internacional de Administración de Ciudades, 1984).

pecto a la oportunidad de incluir artículos (en general mantenimiento y sustitución) que se repiten en forma irregular pero con poca frecuencia, es decir cada cinco, diez o veinte años.⁶

Una segunda preocupación es la identificación de posibles participantes en el proceso. El papel de infraestructura del gobierno con respecto a otras jurisdicciones y subdivisiones políticas dicta necesariamente algunos de los participantes en el proceso del PMC. Dentro de la propia estructura organizativa de la jurisdicción, los principales jugadores incluyen a los departamentos operativos (por ejemplo, obras públicas, parques, escuelas), que presentan proyectos de propuesta; y un organismo central de revisión tales como el departamento de planificación o el departamento de presupuesto/finanzas o una comisión del PMC que evalúa y selecciona proyectos. El principal funcionario administrativo es responsable en general de presentar el PMC a la junta de gobierno.

El papel del cuerpo legislativo varía de jurisdicción en jurisdicción. En algunos casos, el PMC debe ser aprobado tanto por la comisión de planificación como por la junta de gobierno. Estos organismos deben tomar un papel relativamente pasivo, aprobando simplemente el PMC como es presentado, o pueden participar activamente en la selección de proyectos y mecanismos de financiación usados.

Asimismo, variará la participación de residentes e intereses comerciales. En algunas comunidades, los ciudadanos (o las comisiones de PMC de ciudadanos) identifican proyectos y participan en la modificación del proceso de fijación de prioridades determinando qué criterios de selección y factores de ponderación se usarán. En otros, el proceso es más determinado, dándose a los ciudadanos la oportunidad de presentar pedidos de presupuesto y se les permite efectuar comentarios en las audiencias públicas.

Existen ventajas y desventajas para ambos métodos de participación. La participación activa de los ciudadanos puede requerir considerable tiempo del personal y para tener éxito necesita sistemas de voluntarios en el lugar y activismo en

⁶ Idem, pág. 11.

la comunidad. Pero la extensa participación de los ciudadanos también puede facilitar la implementación de mejoras de infraestructura controvertidas. Brinda con frecuencia al personal directivo información acerca de la percepción por parte del público de las necesidades de la comunidad y su deseo de incurrir en nuevos costos.

Inventario de recursos y demandas

Generalmente los gobiernos locales recopilan y actualizan periódicamente un inventario de su planta física. Dado que muchas propuestas de proyecto de capital solicitarán la ampliación o el reemplazo de las instalaciones existentes, es importante estar al tanto de la edad, condición general y costo original de adquisición de todos los activos fijos (capital) poseídos o arrendados por el gobierno. Esta información ayudará a seguir el rastro de la condición del equipo y a pronosticar las necesidades de reemplazo. Algunos índices que se podrían usar para inventariar y evaluar la situación de la infraestructura se presentan en el cuadro 5-1. También es una buena idea determinar el estado de los proyectos de capital aprobados con anterioridad, tanto para supervisar el PMC como para colaborar en la preparación del nuevo presupuesto de capital.⁷

El gobierno local también puede “inventariar” demandas futuras que, como mínimo, incluyen una revisión anual y un pronóstico de cambios en la población, patrones de uso de terrenos y otra información demográfica. El inventario de “demandas futuras” identifica ubicaciones para nuevos desarrollos, así como cualesquier cambios en el tipo o número de empresas o industrias ubicadas dentro de la jurisdicción. Una vez que esta información está disponible, los datos se pueden comparar con el plan de uso de terrenos pudiéndose estimar el impacto sobre la planta de capital.

⁷ *Idem*, págs. 11-12.

Cuadro 5-1
Indices de evaluación de inventario y situación

Inventario	Situación/Desempeño
Unidad (por ej. calle, puente, cañería)	Fecha y calificación de la situación corriente
Tipo de material	Porcentaje de capacidad en uso
Ubicación	Historia de reparaciones
Dimensiones físicas	Tipo de reparación
Costo/Valor inicial	Costo
Departamento responsable	Fecha
Fuente de financiación/ Elegibilidad	Tendencias en el desempeño de las variables clave

Fuente: Stephen R. Godwin y George E. Petersen, *Guía para Evaluar la Situación del Capital Social* (Washington: The Urban Institute Press, 1984) Cuadro 1.

Identificación del proyecto y prioridades

Como sucede con el presupuesto operativo, el proceso de programación de capital comienza con la recolección de propuestas de departamentos, organismos, y a veces personas privadas y grupos comunitarios. Es típico que los formularios sean emitidos por el organismo de revisión central. Para proyectos que anteriormente fueron incluidos en el programa de capital del año pasado, la nueva presentación requiere solamente revisiones de estimaciones de costos y otras novedades. Sin embargo, para presentaciones de primera vez, o para propuestas que no obtuvieron fondos con anterioridad, se puede solicitar información considerable. La información que generalmente se requiere en el formulario de solicitud de proyecto incluye una descripción narrativa del proyecto, sus costos detallados por año de gasto, la razón fundamental del proyecto, su impacto en el presupuesto operativo, y fuentes de fondos pro-

puestas. También se puede requerir información complementaria como programación del proyecto, estimaciones de costo de producción, y mapas. Muchas jurisdicciones requieren formularios separados para partes de equipos porque no se adaptan rápidamente a sus formularios de pedido de instalaciones de capital. De este modo, es típico que un paquete de pedido de PMC incluya varios formularios y puede incluso requerir un formulario de resumen para ser completado por el departamento de presentaciones.

Muchos gobiernos locales requieren que el departamento de presentaciones asigne prioridades a los proyectos solicitados. Esto introduce uno de los problemas más comunes asociados con la presupuestación de capital –la ponderación de prioridades a fin de asignar recursos escasos. El problema de asignación se torna aún más significativo más adelante, pero es importante comprender que la asignación de prioridades puede ser difícil incluso a nivel del departamento originante.

En general, el funcionario administrativo principal enviará una carta a cada jefe de departamento y a grupos de ciudadanos solicitando las presentaciones de proyectos, el bosquejo de los procedimientos a utilizar, el programa de implementación del PMC y los niveles y requisitos de financiación previstos. A menudo la carta de transmisión intergubernamental también incluye pautas para la clasificación de proyectos dentro de cada departamento o división. En algunos sistemas cada proyecto es calificado de acuerdo con categorías específicas, como por ejemplo:

Proyectos urgentes:

- hacer frente a situaciones de emergencia
- realizar obras requeridas por las leyes estatales o federales

Proyectos necesarios:

- eliminar riesgos para la seguridad/corregir violaciones al código
- cumplir con las obligaciones contractuales
- realizar las renovaciones o reparaciones necesarias

Proyectos deseados:

- reemplazar equipos

- ampliar/mejorar el servicio
- equiparar fondos estatales o federales

Proyectos en marcha:

- continuar las obras en curso

Proyectos diferibles:

- realizar renovaciones/mejoras no esenciales
- llevar a cabo proyectos con plazo o necesidad cuestionables

El sistema de calificación departamental también puede incluir alguna evaluación más subjetiva. Por ejemplo, a aquellos que presentan pedidos se les puede solicitar que contesten las siguientes preguntas:

- ¿Qué mejoras necesitamos más?
- ¿Qué proyectos de capital se pueden postergar sin poner en peligro la salud, la seguridad u otros objetivos del programa?
- ¿En qué forma las decisiones del proyecto afectarán el nivel de servicio prestado en la actualidad?
- ¿Alguno de los proyectos contiene cosas superfluas que se podrían recortar sin cambiar el pedido en esencia?
- ¿Se han examinado en forma completa todas las alternativas y soluciones?

Una vez que el personal departamental ha dado una calificación de prioridad a cada uno de los proyectos, los mismos también pueden ser clasificados (primero, segundo, tercero) para indicar su importancia global cuando se los compara con rubros que tienen prioridades similares. Es típico que estas clasificaciones sean enviadas luego a la agencia central para su revisión y comparación con las necesidades de todo el sistema.

Evaluación de proyectos

Es probable que la “lista de deseos” del proyecto de capital no pueda ser financiada con los recursos disponibles. Para comparar y elegir entre proyectos disímiles, el gobierno instituirá

procedimientos para evaluar cada proyecto y clasificar a cada uno en orden de prioridad sobre una base que abarque todo el sistema o toda la jurisdicción.

Una vez que se han recogido los pedidos departamentales, los mismos deben ser evaluados. Muchas jurisdicciones comienzan por remitir las propuestas de desarrollo de capital al departamento de obras públicas o ingeniería para determinar la factibilidad técnica. En algunos casos esto se logra antes de que la presentación se encuentre documentada en los formularios. Asimismo, los artículos de los equipos son a menudo revisados por el director de servicios generales u otros funcionarios responsables. Una vez que se completan estas revisiones, se debe emprender el proceso más difícil de comparar proyectos que rivalizan.

Algunos estados requieren una revisión formal por parte de la comisión de planificación del gobierno local en general para asegurar la conformidad con el plan patrón. En este punto pueden aparecer sugerencias útiles con respecto a otras actividades propuestas que pueden haber sido pasadas por alto por la persona o el organismo presentador original. No es probable que esta revisión produzca cambios en las prioridades sino más bien que brinde una oportunidad para una mejor programación de los desarrollos físicos interrelacionados. Además, los planificadores de la jurisdicción son alertados con anterioridad respecto de los proyectos futuros propuestos que podrían afectar el desarrollo privado.

Al completar el examen de la planificación, muchas jurisdicciones medianas y grandes designan una comisión de revisión para asignar prioridades y seleccionar o clasificar las diversas propuestas. Si bien la responsabilidad final de recomendar un programa de capital puede ser asignada al principal funcionario administrativo, este proceso interno ayuda a establecer criterios objetivos y brinda un esfuerzo completo que no se puede lograr en forma aislada. Aunque inevitablemente ciertas recomendaciones serán desechadas, y otros proyectos podrán ser insertados en el programa de capital definitivo, el producto de la revisión de la comisión demuestra en forma característica tener un valor perdurable.

Aun si el sistema usado para evaluar y comparar proyectos es numérico o cuantitativo, la decisión final estará basa-

da en preferencias de valor y elecciones de principios. Para tener un proceso de selección de proyectos efectivo, el gobierno deberá haber definido y acordado claramente los criterios y un sistema para clasificar cada solicitud de proyecto. Si bien existen algunas reglas elementales para clasificar proyectos, los que toman las decisiones de selección deben confiar en último término en su propio conocimiento de la localidad y en su confianza en el personal.

Muchos funcionarios públicos encuentran que el desarrollo de criterios de evaluación y la fijación de prioridades son la parte más difícil de la programación de capital. No importa cuánto cuidado se ponga, siempre existirán aquellos que no estén de acuerdo con el sistema de clasificación. Muchos encuentran que un sistema de clasificación de dos o tres niveles es muy útil. Los criterios generales usados con frecuencia para evaluar proyectos son:

- Impacto fiscal y presupuestario en la jurisdicción
- Efectos en la salud y en la seguridad
- Efectos económicos en la comunidad
- Alcance del uso de las instalaciones
- Efectos ambientales, estéticos y sociales
- Trastornos e inconvenientes causados
- Efectos distributivos
- Compromisos previos y factibilidad
- Implicancias de diferir el proyecto
- Grado de incertidumbre y riesgo
- Efectos en las relaciones interjurisdiccionales
- Ventajas resultantes de la relación con otros proyectos de capital⁸

Para colaborar con el programa de clasificación, las jurisdicciones pueden asignar puntajes numéricos a cada proyecto basado en criterios que se han desarrollado a lo largo del tiempo. Si bien dichos enfoques cuantitativos son atractivos al principio, muchos padecen altos grados de subjetividad,

⁸ Annie Millar, "Seleccionando Proyectos de Inversión de Capital para Gobiernos Locales", *Presupuestación y Finanzas Públicas* (Otoño 1988): 66-68.

con un prejuicio hacia un tipo de gasto. Por ejemplo, el equipo de reemplazo podría recibir puntajes más bajos que el nuevo desarrollo bajo un sistema de puntaje asimétrico que enfatice el crecimiento.

Si se pueden eliminar los defectos de estos sistemas, los programas de puntaje objetivos sirven a un fin útil. También sirven como guía a los que solicitan proyectos, quienes aprenden con rapidez que es probable que ciertas sugerencias no estén fundadas en una clasificación objetiva. Algunos gobiernos usan un procedimiento de evaluación de dos etapas en el cual se identifica en primer término una lista "medular". Luego se agrega una segunda etapa de evaluación para permitir que resurjan los rechazos de la primera vez y que sean reconsiderados antes de efectuar una recomendación final. Esto evita la incomodidad de presentar una simple lista mecánica al cuerpo gobernante para su consideración, sabiendo muy bien que ciertos proyectos valiosos han sido excluidos porque les falta un "recuento de puntos" adecuado. Por último, naturalmente, la subjetividad ingresa en el proceso -como debe ser en un proceso de toma de decisiones públicas.

Análisis costo-beneficio. Durante muchos años, los economistas han preconizado que el proceso de presupuestación de capital del sector público podría ser mejorado a través de la rigurosa aplicación de técnicas de análisis económico. En modelos cuantitativos formales, se calcula un flujo de beneficios sociales futuros, y el valor presente descontado de los beneficios es comparado con el costo del proyecto. En un modelo de planificación de capital, la fórmula sería algo así como:

$$NPV_B = -I + \frac{B_1}{(1+r)} + \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

En donde

- NPV_B = valor presente neto de beneficios
- I = inversión (costo de capital)
- B = beneficios en cada ejercicio futuro
- r = tasa de interés (costo social del capital)
- n = número de años

Lamentablemente, aplicar este modelo elegante puede resultar esquivo en la práctica. Si bien puede retener valor en unos pocos casos especializados, los problemas de cuantificación pueden ser inmensos. En principio, esto es así porque es bastante difícil cuantificar monetariamente los beneficios del gasto público. En el caso de puentes por peaje o instalaciones de provisión de agua, en donde es posible fijar precios, el valor para los consumidores se puede medir y tomar a través de peajes y tarifas. Sin embargo, la mayoría de las instalaciones públicas son construidas por el sector público porque brindan algunos beneficios sociales que presumiblemente escapan al sistema de fijación de precios. Por ejemplo, los parques públicos brindan un valor considerable a sus usuarios, aunque la gente rara vez paga cada vez que goza del aire libre. Sólo cuando se encuentran disponibles números limitados de instalaciones —es decir, la exclusión se convierte en un factor— funciona la fijación de precios. En general, entonces, la cuantificación de los beneficios sociales se convierte en un verdadero atolladero para el análisis.

Un segundo problema relacionado con el análisis del valor presente neto es la cuestión del costo social del capital y la tasa de descuento a emplear. La mayoría de los gobiernos locales puede tomar en préstamo fondos de capital a una tasa de interés baja y libre de impuestos —en general por debajo de la tasa de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Por otra parte, la cartera de inversiones del gobierno local puede recibir retornos más altos sobre títulos públicos imponibles. ¿Qué tasa de interés debe aplicar? ¿O el análisis debe usar el costo del dinero para los contribuyentes privados que deben financiar costos a través de impuestos y honorarios y por lo tanto disminuir su acumulación futura de riqueza personal? En general, se ha usado la tasa de interés más baja, generalmente libre de impuestos, para los cálculos del valor presente neto, si bien esto introduce un prejuicio hacia completar tantos proyectos públicos como sea posible porque los denominadores del cálculo son tan reducidos que matemáticamente aumenta el valor presente neto que se va a obtener. En consecuencia, muchos profesionales creen que la metodología del valor presente neto, si bien resulta útil en la comparación de proyectos similares, no debe ser la razón fundamental para asignar prioridades.

Análisis financiero. Una vez que se han identificado proyectos, se ha evaluado la planificación y factibilidad de ingeniería de cada uno, y ha comenzado un ordenamiento por clasificación preliminar, es necesario llevar a cabo un análisis financiero. Es necesario el análisis a nivel global, así como sobre una base de proyecto por proyecto. A nivel del proyecto, se deben examinar estrechamente los factores económicos de la financiación del proyecto. El organismo de revisión central debe evaluar la factibilidad del proyecto, el impacto del costo del proyecto sobre la jurisdicción, y el efecto del mantenimiento futuro y los gastos de ejecución del presupuesto operativo.

A nivel macro, se estima la capacidad financiera del gobierno local. ¿Cuánto gasto de capital y financiación de deuda puede soportar la base de impuestos local y la economía local? Para determinar la capacidad del gobierno en cuanto a absorber deuda adicional y financiar gastos de capital con los ingresos corrientes, se han emprendido varios estudios de impuestos y de cargas de deuda. En primer término se determina la superposición total de la carga impositiva sobre los contribuyentes locales. Para calcular la superposición total de carga impositiva, se suman los gravámenes impositivos por condado, ciudad, municipio, distrito escolar y distritos especiales. Se recoge y compara toda la información relativa a impuestos. Se recoge y compara la información impositiva relacionada. Las tasas impositivas totales de una jurisdicción se pueden comparar entonces con los promedios para su región, estado y la nación. Es posible que en razón de las distintas estructuras impositivas las comparaciones nacionales no resulten relevantes, pero a nivel regional los análisis comparativos pueden ser fructíferos. Las jurisdicciones con altas tasas impositivas totales en relación con sus vecinos pueden ser vulnerables a la futura reacción de los contribuyentes. La excepción a esta regla es que los suburbios prósperos con altas tasas impositivas son a menudo capaces y están dispuestos a soportar niveles de gasto público por encima del promedio.

Además de la posición competitiva y de las actitudes del contribuyente, los funcionarios locales también deben determinar si existirá algún riesgo de sobrecargar las propiedades locales durante períodos de descenso en la actividad comercial (recesiones). Las comunidades con economías altamente

cíclicas deben tener particular cuidado en medir su capacidad para soportar altas cargas de deuda cuando las industrias locales operan con una capacidad inferior al promedio.

La siguiente área de análisis es un examen de la superposición de cargas de deuda. Los gobiernos locales pueden encontrar resistencia hacia las nuevas emisiones de bonos de parte de los contribuyentes en localidades que ya han absorbido niveles de deuda por encima del promedio. Por cierto, es probable que las comunidades de suscripción y calificación de bonos desalienten los programas de gastos de capital agresivos en tales jurisdicciones. Esto sugiere que el costo de endeudamiento será mayor en localidades más riesgosas y con deuda más alta. Las estadísticas de deuda se pueden presentar en términos per capita o como un porcentaje de las valuaciones de propiedad o ingreso personal globales.

Los analistas financieros también estarán inclinados a estudiar la tendencia del endeudamiento de un gobierno y su relación de endeudamiento a largo plazo-capital propio. A menos que estén impulsadas por el crecimiento económico, las jurisdicciones con una creciente deuda per capita y con una creciente deuda como porcentaje del valor de la propiedad serán consideradas desfavorablemente como teniendo programas de capital excesivamente ambiciosos.

Otra técnica analítica útil es un examen del programa de servicio de deuda existente. Diagramando los pagos del servicio de deuda existentes a lo largo del tiempo, los responsables de la política económica pueden determinar sus futuras "oportunidades de gasto". Un programa de capital bien planificado puede aprovechar esta "envoltura" pasando los programas de gastos hacia el futuro para que las tasas de interés puedan seguir estables aun cuando aumenten los nuevos gastos de capital. Algunas jurisdicciones también han establecido políticas que requieren que la deuda sea rescatada a una tasa predeterminada, que limita la capacidad de los funcionarios locales para cargas a los futuros contribuyentes con pagos de capital que se amortizan en el futuro lejano.

Mirando más allá de la información histórica, también deben efectuarse proyecciones de capacidad de ingresos futuros. Esto crea varios riesgos de estimación y complicaciones analíticas. El crecimiento de los ingresos depende de varias

variables clave, incluyendo tendencias demográficas, política impositiva, y el ciclo comercial en general. A las comunidades que sufren el crecimiento de la población les puede resultar difícil realizar determinaciones precisas sobre su futura situación financiera.

Para pronosticar ingresos es necesario entender primero la naturaleza del impuesto local y la estructura de carga al usuario. Algunos gobiernos tienen bases elásticas, confiando mucho en los impuestos a las ganancias, en los impuestos a las ventas y en tarifas relacionadas con el crecimiento. Otros pueden encontrar que dependen de impuestos a los bienes estables pero relativamente inelásticos. En estados con limitaciones impositivas constitucionales, se debe descontar la probabilidad de incrementos en los ingresos. Los aumentos de impuestos futuros para financiar mejoras específicas pueden ser una función directa del programa de mejora de capital y la campaña política resultante necesaria para “venderlo”. En algunos casos, se realiza una estimación status quo de los ingresos futuros sobre la base de tasas impositivas existentes, suponiendo que no se han votado nuevas fuentes provenientes de utilidades o de ingresos impositivos.

Identificación de fuentes de financiación. Sólo se encuentra disponible un grupo limitado de recursos para financiar todos los proyectos de capital solicitados. El desafío es identificar la gama completa de recursos disponibles (tanto corrientes como tomados en préstamo) y determinar en qué forma se pueden usar estos fondos para hacer frente a las necesidades de mayor prioridad. Entre las principales fuentes de financiación que deben considerarse se encuentran:

- Financiación a medida que se reciben los ingresos –los costos son pagados directamente del ingreso corriente, como por ejemplo impuestos, tarifas y cargas al usuario e intereses devengados
- Subvenciones de otros gobiernos
- Financiación de deuda –explotación de fuentes externas a través de la emisión de deuda en el mercado de capitales
- Emprendimientos públicos/privados, incluyendo privatizaciones

La mayoría de los gobiernos encuentra que los ingresos corrientes son inadecuados para financiar todos los proyectos en su plan de capital. Por esta razón un programa de mejoras de capital bien estructurado debe incluir una revisión de todos los recursos financieros que podrían estar disponibles para hacer frente a las necesidades de capital corrientes y futuras. Es probable que la mezcla de métodos de financiación que se usará para financiar un PMC sea una de las decisiones más importantes realizadas para realizar y ejecutar un esfuerzo de planificación de capital. Por ejemplo, en el caso de la financiación de deudas, por ejemplo, las tasas de amortización y los programas de reembolso son determinados por parámetros establecidos por la mezcla de herramientas de financiación usadas. Cada método de financiación tiene ventajas y desventajas, y cada una deberá ser considerada en el contexto de su aplicabilidad y su efecto sobre los niveles de gasto y salud fiscal global de la jurisdicción.

Ningún método de financiación es apropiado para todo proyecto o instalación de capital. Una administración financiera prudente requiere una combinación de fuentes y métodos a usar para financiar los requisitos de capital de un gobierno local. Demasiada confianza en una fuente o método pone en peligro la salud fiscal de la entidad y su capacidad para responder a las cambiantes condiciones económicas y demográficas.

En la mayoría de las grandes jurisdicciones, es típico que cada departamento presente recomendaciones de fuentes de financiación junto con sus solicitudes de proyectos. La agencia de revisión central debe determinar entonces la conveniencia de cada recomendación de fuente.

No existen fórmulas rígidas para determinar una "buena mezcla" de métodos de financiación. Cada jurisdicción debe desarrollar su propio conjunto de criterios que reconoce los límites legales y prácticos de cada enfoque. Estas decisiones se basan en las características (costo, ubicación, oportunidad) de la inversión de capital en cuestión, así como en el análisis financiero (capacidad fiscal, requisitos para fines operativos y servicio de deuda, limitaciones sobre el sistema de ingresos), y por último en restricciones históricas, económicas y políticas que operan dentro de la jurisdicción.

Programación de Proyectos

Después de que todos los proyectos han sido evaluados y calificados, y que se han identificado las fuentes potenciales de recursos disponibles, la siguiente tarea es determinar la oportunidad de todos los proyectos. Los proyectos deben ser evaluados respecto del tiempo para adaptarse tanto a las necesidades de las jurisdicciones como a la disponibilidad de recursos. El resultado final será un listado secuencial de proyectos que se puedan financiar, diseñar, construir e implementar razonablemente. Sin embargo, este es en general un proceso de ensayo y error. Algunos proyectos estarán interrelacionados; la secuencia de desarrollos a veces se anticipa a las finanzas. Es posible que se requieran referendums sobre los bonos. La capacidad de ingeniería y el personal también pueden imponer restricciones sobre el volumen de trabajo que se puede emprender en cualquier año dado. Las prioridades políticas conocidas del cuerpo gobernante también pueden participar en la toma de decisiones, en particular para las actividades de programación de capital. Es seguro que al igual que el presupuesto operativo, el presupuesto de capital o el PMC va a experimentar interacciones después de la revisión de los diversos participantes en el proceso. Habitualmente se presenta un PMC preliminar al cuerpo gobernante, publicándose el plan adoptado en definitiva después de las medidas tomadas por ese cuerpo.

Es probable que la urgencia y la factibilidad dicten el campo inicial de candidatos para el presupuesto de capital. Si continúa la capacidad de financiación –cosa que ocurre rara vez– se pueden considerar proyectos con menores prioridades. Sin embargo, lo que ocurre con mayor frecuencia es que los proyectos programados y descados inicialmente para los primeros años deban diferirse hasta que haya fondos disponibles. Para los proyectos restantes, es probable que la oportunidad del desarrollo refleje factores tácticos como programa de reemplazos, perspectivas de financiación con fondos externos, o factores políticos.

Una vez que un gobierno ha formalizado su proceso de planificación de capital a través de la adopción e implementación de un PMC, los esfuerzos de años posteriores generalmente se

simplifican. A medida que se implementa el presupuesto de capital del año anterior, se pueden tachar los proyectos completados, y el segundo año del PMC del último año se convierte en la lista del comienzo para el presupuesto de capital subsiguiente. Asimismo, se pueden recibir nuevas sugerencias, y se pueden agregar los proyectos que se consideraron pero no fueron incluidos en el PMC anterior si cambian las prioridades de financiación. A veces, se requiere un esfuerzo de educación de muchos años para desarrollar el apoyo político y de la comunidad para los proyectos que corresponderían adecuadamente al programa de capital si la acción del cuerpo gobernante o de los votantes eliminara las restricciones a los ingresos. Por lo tanto, algunos gobiernos agregan una columna final a su presentación, mostrando los proyectos que son convenientes, para los cuales no se encuentra disponible financiación.

Un aspecto importante pero que a menudo se pasa por alto es el proceso ordenado de planificación para el reemplazo de las instalaciones y equipos existentes. Si bien algunos gobiernos no mantienen registros suficientemente precisos para asistirlos en el proceso de capital-instalaciones-reemplazo, un número creciente ha desarrollado procesos notables. En algunas localidades, se usa un inventario de instalaciones para establecer una clara documentación de la condición de las instalaciones de capital disponibles y la oportunidad probable de las mejoras necesarias. Esto puede incluir una decisión formal de asignar un porcentaje fijo de ingresos anuales para instalaciones de capital y reemplazo de equipo, haciendo posible embarcarse en una financiación a medida que se reciben los ingresos en forma regular, eliminando la tendencia a diferir reemplazos, que da como resultado mayores costos de mantenimiento. Por lo tanto, los reemplazos y renovaciones tienen prioridad sobre los nuevos desarrollos o expansión de programas.

Para financiación de equipo, muchos gobiernos locales han creado fondos de flota común de equipos y otros fondos de servicio interno e incluyen amortización en los gastos por alquiler que son gravados contra los departamentos de usuarios. La ventaja de este enfoque es que el proceso de amortización asegura que el efectivo estará disponible cuando llegue

el momento de reemplazar equipos. Para comunidades pequeñas, esto elimina la necesidad de endeudarse para financiar equipos importantes tales como camiones de bomberos y vehículos para obras públicas. Muchos gobiernos locales iniciaron tales programas de reemplazo durante las primeras etapas del ahora extinguido Programa de Participación en los Ingresos Federales usando recientemente encontrados ingresos “inesperados” para iniciar el programa de financiación. Lamentablemente, las jurisdicciones que ahora tratan de implementar tales programas en períodos de restricción económica encuentran difícil ubicar el “dinero de simiente” para financiar la amortización acumulada. Otra desventaja de este mecanismo de financiación es el problema de la equidad intergeneracional. Al cargar la amortización a los contribuyentes existentes a través de gastos por servicios que son financiados en último término a través de los impuestos y las tarifas a los usuarios, queda asegurado del reemplazo de equipo de capital futuro. Serán las generaciones futuras, sin embargo, no la generación actual de contribuyentes, las que se beneficiarán del reemplazo eventual de los equipos e instalaciones de hoy en día. De modo que ¿por qué van a incurrir los contribuyentes de hoy en día en el costo de futuros beneficios? Además, algunos analistas alegan que la financiación libre de impuestos para equipos generales del gobierno produce menores costos que el enfoque de amortización y pago de impuestos a medida que se reciben los ingresos implícitos en el enfoque del fondo de servicios internos. Sin embargo, desde un punto de vista a largo plazo, la financiación de equipos es un elemento muy menor en el PMC global. Los costos absorbidos por los contribuyentes actuales para financiar un sistema de amortización producen a menudo menos de 10 centavos por hogar. Este parecería ser un precio menor a pagar por la seguridad de que existan provisiones para el futuro.

Adopción del PMC

En general, el cuerpo gobernante prepara y presenta un programa de mejoras de capital preliminar y de presupuesto de capital. Este esfuerzo brinda una oportunidad para debates informativos de cuestiones de principios e información clave,

así como una presentación detallada de los proyectos propuestos. El PMC incluye a menudo una carta de transmisión del principal funcionario administrativo, políticas de presupuesto de capital, pronósticos financieros a largo plazo, resúmenes financieros, resúmenes de ingresos y gastos por categoría o función, descripciones de proyectos y resúmenes de proyectos, análisis especiales, mapas y diagramas o gráficos, y un glosario u otras ayudas para el lector.

Durante la revisión del PMC preliminar, se enfoca la dimensión política de la programación de capital. En jurisdicciones con ejecutivos elegidos, el PMC brinda a menudo la oportunidad de un liderazgo ejecutivo fuerte. A menudo se llevan a cabo audiencias públicas antes de la deliberación definitiva por parte del cuergo gobernante. Estas oportunidades para los aportes del público pueden representar la última oportunidad para la participación del ciudadano. En muchas jurisdicciones, es posible que se requiera una audiencia pública posterior en el momento de la autorización o asignación de deuda de fondos públicos. No obstante, la asistencia a audiencias públicas sobre programas de capital ofrece un importante vehículo para las personas y los grupos de interés de representarse a sí mismos en el contexto de un sistema de prioridades de capital. Una vez aprobado el programa de capital, durante el primer año del PMC, se autoriza el presupuesto de capital.

Implementación

El presupuesto de capital asigna fondos para los proyectos durante el primer año del PMC y recomienda la autorización de las emisiones de bonos necesarias. Esta autoridad legislativa no se extiende a los años restantes del PMC, requiriendo con ello una actualización anual del programa. La marcha de todos los proyectos de capital y gastos autorizados debe ser supervisada a lo largo del año. Se puede asignar a cada proyecto un gerente de proyectos que es responsable de asegurar la oportuna conclusión. Los informes regulares de los gerentes de proyectos asegurarán que los proyectos se terminen a tiempo y pueden también servir como base para las presentaciones de PMC de años posteriores. Es típico que se presen-

ten informes mensuales o trimestrales al principal funcionario administrativo de modo que los apartamientos, demoras, órdenes de cambio y los sobrecostos se detectan de inmediato. También se puede suministrar información similar (en forma más condensada) al cuerpo gobernante, permitiendo a los funcionarios elegidos la oportunidad de revisar sistemáticamente el programa global en lugar de piezas individuales.

A medida que progresa el año, surgirán nuevos proyectos e ideas, y es posible que uno o dos proyectos no lleguen a cumplir el cronograma original. Los cambios resultantes ayudan a la preparación del esfuerzo de planificación del año siguiente, que comenzará antes de que se completen los proyectos del año en curso. Con el tiempo, se desarrollará un ritmo cíclico y los funcionarios se acostumbrarán a la disciplina y razón fundamental inherentes al proceso de programación de capital.

Conclusión

La planificación y presupuestación de capital es un elemento esencial de la administración financiera. Los gobiernos locales están usando cada vez más el plan de capital como una herramienta de principios y un vehículo para la comunicación pública. El PMC representa un marco para la toma de decisiones. Brinda un foro para discutir y resolver los cambios políticos que introduce una jurisdicción acerca de qué construir, dónde y cuándo construirlo, y cuánto gastar en ello.⁹ Para muchos de los gobiernos locales que lo usan, el PMC brinda el único foro en donde las decisiones con respecto al desarrollo físico y mantenimiento de la comunidad interactúan con aquellas relativas a su financiación y futuro fiscal.

⁹ Rosenberg, pág. 4.

Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*

Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk**

I. Introducción

Durante la década pasada y lo que va de la actual se vienen dando cambios sustanciales en los esquemas de relaciones intergubernamentales en los países de América Latina y el Caribe que surgen de lo que podríamos llamar una ola de descentralización, la cual ha ido acompañada de normas constitucionales y legales que redefinen la estructura del Estado y la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno con un aparente y, en algunos casos, significativo resurgimiento del papel de los gobiernos subnacionales, en términos de un relativo fortalecimiento de éstos, tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, como, en menor grado, de recaudadores de sus propios ingresos.

* Este trabajo forma parte del proyecto regional de descentralización fiscal desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Naciones Unidas y está siendo publicado por la *Revista Internacional de Presupuesto Público* como una contribución a la divulgación de estos estudios. Las opiniones expresadas aquí, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden o no coincidir con las de la Organización de las Naciones Unidas.

** Este documento fue preparado por el Experto Principal del Proyecto Gabriel Aghón, sobre la base del documento elaborado por el profesor Gerold Krause-Junk, responsable de la contraparte alemana.

El objetivo de este documento es dejar planteado, a manera de marco conceptual, los principios y/o criterios normativos sobre la descentralización fiscal que se ha considerado básico tener en cuenta en el desarrollo del proyecto y particularmente en el análisis de tales procesos, que se tiene contemplado realizar en los estudios de caso.

Una primera parte describe en términos generales lo que significa la descentralización fiscal y los modelos analíticos que comúnmente son utilizados en su análisis. Una segunda parte aborda un aspecto tan complejo como es la medición de un proceso de esta naturaleza y las limitaciones que de ella se derivan. Una tercera y cuarta parte mencionan las posibles ventajas o argumentos a favor de una descentralización fiscal y las posibles desventajas o problemas que ésta puede generar sin que se llegue a una conclusión contundente en una u otra dirección.

Por su parte, la quinta parte de documento retoma las principales ventajas y desventajas de la descentralización fiscal y plantea algunas posibles soluciones que pueden aplicarse en la determinación de una estrategia de descentralización que pretenda conseguir, en mejor forma, ciertos objetivos económicos y maximice los beneficios netos que pueden esperarse de una gestión pública.

II. Concepto y significado de la descentralización fiscal

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.

De esta manera se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o te-

ritoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativo que requiere, a su vez, de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros para ello. Por tal razón, el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos, de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa.

Cuando se examina un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales.

En este sentido es recomendable analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello resulta práctico utilizar el tradicional enfoque de Musgrave¹ que diferencia tres tipos de funciones del sector público (asignación, distribución y estabilización) y revisar los principales planteamientos del manejo de éstas frente al proceso de descentralización.

Respecto a las funciones de distribución y estabilización, las distintas argumentaciones apuntan a la conveniencia de su manejo centralizado por parte del gobierno nacional y, tan

¹ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1989) *Public Finance: In Theory and Practice*.

sólo en la función asignativa, las discusiones y análisis dan importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento y provisión de bienes públicos, teoría que será tratada posteriormente en los capítulos III y IV. La superioridad (en términos de alcanzar una asignación pareto-superior) de la provisión local de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos locales está formalizada en lo que ha venido en denominarse el "Teorema de la Descentralización" de Oates² que establece lo siguiente: *Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.* El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades –al interior de un país– son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto último es posible dado que cada gobierno subnacional tiene mayor información respecto de las necesidades de su comunidad. Por último, debe mencionarse que el resultado señalado no será tan claro si es que se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, ya que de esa manera la provisión central será más conveniente.

En la práctica, generalmente existen varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales;

- Una primera está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales:

² Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*.

gasto e ingreso público. Esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará. Cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede hacerlo, por así decirlo, en libre competencia con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central. Ello puede llevar a un alto grado de descentralización fiscal, aunque el resultado dependerá en gran medida de lo que haga el gobierno central. Si éste no está dispuesto a dejar cierto ámbito, por ejemplo, si agota todas las bases tributarias posibles y suministra todo tipo de servicios públicos, entonces el gobierno descentralizado quizá no encuentre margen para planificar sus propias actividades.

- Una segunda manera está ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto, ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear el dinero únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia.
- Una tercera manera quizás, además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública, ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales.
- Adicionalmente existen otras modalidades en donde la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la canti-

dad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente en lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Desde un punto de vista extremo, la competencia fiscal del nivel subnacional puede inclusive reducirse más aún, literalmente hasta cero. Es decir, se vuelve prácticamente inexistente. Tal es el caso de un sistema de gobierno descentralizado, el cual debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna; por el contrario, perjudicaría cualquier intento en este sentido.

El gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias.

Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, resaltándose sin duda, en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría del "escogimiento fiscal" (Public Choice) y el federalismo fiscal en el modelaje económico de los gobiernos subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos³:

³ Campbell, Tim (1991) *Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management*. Banco Mundial, Documento de Trabajo, Report No. 5, p. 6.

- 1) El modelo “principal-agente” (a principal-agent model) en donde el nivel central del gobierno es el “principal”, tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o “agentes”. Asimismo, reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales.

Como bien lo anotan algunos especialistas en este tema, “el problema de agencia” se reduce al diseño de incentivos e instrumentos que canalicen la iniciativa local en la dirección determinada por las prioridades gubernamentales del nivel central. En otros términos, se delega la responsabilidad en el nivel nacional y los gobiernos subnacionales deben ser responsables ante dicho nivel.

En un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa de gasto público. Asimismo, la estructura impositiva, al igual que el acceso al endeudamiento, deben estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

- 2) El modelo de “escogimiento fiscal” local (local fiscal choice model), en donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales o subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamentan en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Un ejemplo de la aplicación de este modelo sería el

de muchas localidades de los Estados Unidos y otros países, en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan, a través de consultas a la comunidad, las distintas combinaciones y opciones de impuestos y propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestarias. Lo anterior sin duda refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (“accountability”).

De acuerdo a esta breve descripción, se esperaría que este modelo tendiese a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas federales de gobierno que, dentro del conjunto de estrategias de modernización del Estado, contienen explícitamente la del fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los gobiernos subnacionales se da en una forma pura y separada; por el contrario, se observa en los países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

Dadas las ventajas que uno u otro pueden ofrecer para alcanzar determinados objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, es conveniente utilizar de ellos los elementos claves que dentro de las estrategias nacionales de desarrollo pueden consolidar los procesos de descentralización fiscal en América Latina. A manera de ilustración, el modelo “principal-agente” presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte, el modelo de “escogimiento fiscal” local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentemente locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (“accountability”) sobre el gasto local.

Cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y descentralización de sus funciones y competencias y analizar cuáles son los mecanismos de financiación más acordes y adecuados a promover.

III. Medición del grado de descentralización fiscal

El grado de descentralización fiscal de un país pareciera ser en principio el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, reduciéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal).

No obstante, la medición de la descentralización fiscal es un problema aún más complejo, donde las consideraciones anteriores son tan sólo una indicación parcial que requiere ser complementada desde otras ópticas, como la dimensión político-administrativa, legal y restricciones fiscales de estos procesos que en los distintos países adquieren sus respectivas particularidades.

A manera de ilustración, si partiéramos hipotéticamente de dos sistemas fiscales idénticos e introdujéramos una nueva medida de descentralización en uno de ellos (la transferencia de una competencia del gobierno central al nivel inferior), este último sistema será probablemente más descentralizado. Pero los sistemas no son idénticos en el mundo, y por ello es difícil saber exactamente cuál de los dos es más descentralizado. Ello hace que la medición de la descentralización sea un problema importante y, como se verá, de difícil solución.

Haciendo salvedad de las restricciones que enfrenta la cuantificación de un proceso de esta naturaleza, una manera sencilla de avanzar en esta dirección es, como se enunciara en líneas anteriores, medir las dimensiones relativas de los presupuestos de ingresos y gastos de los niveles central y descentralizado (véanse los Cuadros A-1 y A-2 del anexo). Se puede, además, dividir el presupuesto de acuerdo con las diferentes funciones de los gastos y presentar la participación de los distintos niveles en dichas funciones. Pero, como se señaló anteriormente, la reorientación de determinado monto de gastos o ingresos públicos a través de un presupuesto descentralizado aporta escasas pruebas acerca del grado de autonomía en materia de jurisdicción presupuestaria.

La primera objeción respecto de una interpretación tan simplista puede relacionarse con el hecho de que el monto gastado no representa, en absoluto, un buen indicio de la importancia de los servicios públicos prestados.

La segunda objeción se refiere al hecho de que determinados gastos e ingresos figuran simultáneamente en los presupuestos de los distintos niveles. Por ejemplo, una transferencia del gobierno central o nacional al nivel subnacional infla el presupuesto público general. Los gastos financiados en definitiva con dicho recurso deben asignarse a un sólo nivel y es preciso decidir entonces si estos gastos deben imputarse al presupuesto de la jurisdicción que otorga la transferencia o a la que la recibe. La respuesta dependerá de la importancia relativa que tenga cada una de las jurisdicciones para determinar los gastos en cuestión.

No hay duda de que consideramos los gastos realmente efectuados por un subnivel como parte del presupuesto del gobierno central cuando éste no sólo los financia, sino que también determina el monto y destino de estos gastos.

La influencia que ejercen las jurisdicciones de los distintos niveles en materia de gastos e ingresos públicos es, en realidad, mucho más importante para determinar el grado de descentralización que el monto de los presupuestos correspondientes. De esta manera al intentar trazar una medición de la descentralización fiscal, resulta, por consiguiente, importante descubrir la manera de poner de manifiesto estas influencias.

De modo que los gastos que realmente figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción pueden subdividirse, al menos, en los gastos incurridos durante la realización de las funciones de tipo voluntario, obligatorio y realizados por encargo o delegación de otro nivel (Véase el Cuadro A-3 del anexo).

Las funciones "voluntarias" son aquellas que determinada jurisdicción puede realizar con entera libertad. Los gastos relacionados con esa función reflejan de hecho una autonomía fiscal descentralizada. Las "funciones obligatorias" simplemente conducen al gobierno descentralizado a actuar de conformidad con las normas generales que fija la ley o el nivel superior, mientras las funciones ejecutadas por encargo de otro nivel deben realizarse estrictamente de la manera que establece el nivel que da la orden. Así, las funciones obligatorias dejan un margen sustancial a la interpretación e ingeniosidad del nivel descentralizado. Si una jurisdicción asume funciones por encargo, actúa sencillamente como agente de otra jurisdicción. Tal actividad no implica que la política esté des-

centralizada. Por el contrario, estas acciones deben atribuirse a las actividades de la dependencia fiscal que da la orden.

Análogamente, no todos los ingresos que figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción deben considerarse como un indicio de su autonomía fiscal, máxime cuando el gobierno subnacional no puede disponer libremente de todos los recursos, ni posee la facultad de influir en la calidad y cantidad de sus ingresos.

Si se consideran los impuestos, las tarifas o cargos a usuarios, las transferencias netas recibidas y los créditos como los grupos principales de ingresos (véanse los Cuadros A-4 a A-7 del anexo), se percibirán fácilmente las distintas maneras en que una dependencia fiscal descentralizada puede ejercer influencia de manera autónoma. El máximo grado de autonomía se presentará cuando una dependencia descentralizada tenga facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos presupuestarios.

Lo anterior, sin embargo, es un caso excepcional. Por el contrario, las dependencias fiscales del nivel central ejercen, en gran medida, influencia sobre la mayoría de los ingresos o inclusive los fijan.

Si se toman en consideración los principales ingresos tributarios asignados a los distintos niveles, las influencias que se ejercen entre éstos pueden relacionarse con la determinación de la base tributaria y las tasas impositivas, la proporción de los impuestos (en el marco de un sistema de repartición tributaria), las sobretasas (en un sistema de imposición de sobretasas) y la administración de los impuestos.

Del mismo modo, los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales están, en gran medida, fuera del ámbito de soberanía política de la dependencia descentralizada. Los otros niveles fiscales pueden, por ejemplo, restringir el financiamiento del crédito (monto y finalidad) y aplicarán especialmente sus propias ideas políticas en el manejo de las transferencias fiscales (ver los Cuadros A-8 a A-10).

Si las transferencias cumplen únicamente la finalidad de financiar los gastos "por orden" de otro nivel, no debieran en principio considerarse como ingresos de la dependencia receptora. Si se consideran, por una parte, las transferencias que sirven simplemente para saldar una cuenta y, por otra

parte, las que no están condicionadas respecto de las cuales las dependencias fiscales receptoras pueden disponer con entera libertad, existen ciertamente muchas categorías intermedias: por ejemplo, transferencias condicionadas, transferencias con contrapartida, transferencias sin plazo determinado, etc. Es evidente que cada categoría supone un grado diferente de autonomía de la dependencia descentralizada.

Con la información sugerida en los cuadros mencionados se puede intentar medir el grado de descentralización, limitándonos a presentar una descripción más o menos cualitativa, una "visión fotográfica" de los distintos niveles fiscales y sus relaciones recíprocas. Muy seguramente si se quiere avanzar más allá de una descripción cualitativa se debe tratar de elaborar cierta medida cuantitativa de la descentralización. En realidad, esto se ha hecho en algunos estudios, por ejemplo con el concepto de "equilibrio presupuestario vertical", en la forma elaborada por Hunter⁴, y estimado recientemente para países de América Latina como Brasil⁵.

Hunter define un coeficiente de equilibrio vertical (v) de la siguiente manera⁶:

$$V = 1 - \left[\frac{aT_O + bT_S + cR + dG_O + eG_C + fB}{E} \right]$$

en donde:

E = Gastos del gobierno subnacional.

T_O = Ingresos tributarios procedentes de los impuestos decretados por los gobiernos subnacionales.

T_S = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos.

R = Recaudaciones no tributarias del gobierno subnacional.

G_O = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

⁴ Hunter, J.S.H. (1977). *Federalism and Fiscal Balance*. Camberra.

⁵ Shah, Anwar (1991). *The New Fiscal Federalism in Brazil*, World Bank Discussion Papers, No. 124, Washington D.C.

⁶ Esta sección está basada totalmente en el trabajo del Prof. Gerold Krause Junk y Ms. Regine Müller. *Fiscal Decentralization*, preparado para el proyecto regional sobre Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ).

G_c = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno federal o nacional.

B = Empréstitos netos de los gobiernos subnacionales.

Los valores de a, b, c, d, e, f, están entre 0 y 1 y corresponden a ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente del ingreso controlado o fiscalizado por los gobiernos subnacionales.

Cuanto mayor sea el grado de influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación (y viceversa). Por ejemplo, $a = 0$ significa que los Estados o entidades territoriales están en capacidad de adoptar decisiones de manera autónoma, sin injerencia del gobierno nacional o federal, a fin de modificar sus ingresos tributarios (T_o) según la preferencia de los votantes. Cuando d y e estén próximos a la unidad que será decir que existe escaso poder de negociación respecto del gobierno nacional o federal. En tal caso, el nivel estatal o subnacional de gobierno a duras penas puede influir en el objetivo y esquema de los programas federales o nacionales en materia de transferencias intergubernamentales.

Por su parte, el coeficiente de equilibrio vertical (v) puede variar desde cero hasta la unidad. Cuando su valor es cercano a cero indica un desequilibrio vertical completo. Cuando el coeficiente (v) es cercano a la unidad puede interpretarse como una indicación de plena autonomía de los Estados o entidades territoriales.

La determinación del coeficiente de equilibrio vertical puede ser de muy difícil estimación. Para ello se requiere tener, en primer lugar, un concepto claro de autonomía fiscal y, en segundo lugar, una información más o menos detallada acerca de las normas constitucionales y legales, el poder decisorio intergubernamental, y el poder de negociación de los Estados que permiten estimar hasta qué punto cada nivel de gobierno controla cada una de las fuentes de ingresos tributarios.

Teniendo presente los problemas para la estimación del coeficiente de equilibrio vertical, Hunter propone tres versiones simplificadas del coeficiente antes señalado:

- 1) En la hipótesis de que los impuestos estatales o territoriales (T_o , T_s) y los ingresos no tributarios de los gobiernos

subnacionales (R) estén totalmente bajo su fiscalización (es decir $a, b, c = 0$).

$$V_1 = 1 - \left[\frac{dG_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

- 2) Suponiendo, además de lo expuesto en 1), que el gobierno federal o nacional tenga el control absoluto de las transferencias y préstamos de los Estados (es decir $d, e, f = 1$).

$$V_2 = 1 - \left[\frac{G_o + G_c + B}{E} \right]$$

- 3) En el supuesto de que el gobierno federal o nacional fiscalice solamente las transferencias condicionadas y los préstamos

$$V_3 = 1 - \left[\frac{G_c + B}{E} \right]$$

Es evidente que estos métodos de cuantificación del grado de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno federal no ofrecen una información del todo satisfactoria. Las ponderaciones son altamente subjetivas. Además, los agregados utilizados en las fórmulas entrañan elementos que representan grados totalmente diferentes de autonomía descentralizada.

Ahora bien, si se desea contrastar empíricamente el llamado desbalance o desequilibrio fiscal vertical y horizontal de los niveles de gobierno subnacional (Véase Cuadro No. A-11), el punto de partida es sin duda la información o estadística fiscal y la homogeneidad en el tratamiento metodológico tanto de algunos conceptos y clasificaciones básicas como la misma uniformización de las cifras. En este aspecto es conveniente tener presente las limitaciones de las estadísticas fiscales a nivel internacional, particularmente las deficiencias de las fuentes de datos a nivel de los gobiernos subnacionales que

como resultado hacen difícil y complejo ver el cuadro completo de fuentes y usos de los ingresos públicos.

De manera general y siguiendo las recomendaciones de los manuales internacionales⁷, se recomendaría la unificación de las estadísticas fiscales de los niveles subnacionales bajo una metodología comúnmente denominada de “operaciones efectivas” que, como su nombre lo indica, tome por un lado los ingresos efectivamente recaudados y los pagos efectivos en la respectiva vigencia fiscal. Dicho enfoque permite una visión más clara del impacto de las operaciones fiscales sobre el ingreso nacional y la demanda agregada. Igualmente facilita la compatibilidad de las cifras fiscales con las monetarias y cambiarias. Este tratamiento es relevante en el análisis económico con miras a estimar los determinantes del déficit o ahorro corriente de los niveles territoriales de gobierno y de otra parte su forma de financiamiento. En el Cuadro 1 de la página siguiente se presenta una forma general de ordenamiento de las variables para determinar el déficit fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales o regionales⁸, y su financiamiento.

IV. Beneficios posibles de la descentralización

Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales, razón por la cual es útil analizar los principales argumentos en favor y/o en contra (beneficios y costos) para incorporarlos en la discusión central, que se sintetiza en cómo un proceso de esta naturaleza puede promover mejores resultados de la gestión pública en términos de los objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad.

⁷ Se hace referencia tanto al *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI y al Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.

⁸ Los gobiernos regionales o subnacionales son parte de un conjunto de instituciones del sector público que “desarrollan actividades de producción de servicios no comerciales, principalmente para consumo colectivo y transferencias de ingreso”. Véase documento Serie Política Fiscal 1, del Proyecto Regional de Política Fiscal, página 14.

Cuadro No. 1
Ingresos y gastos públicos según niveles de gobierno¹
(Déficit y financiamiento)
-Millones de Pesos-

- A. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3)
 - 1. Ingresos tributarios
 - 2. Ingresos no tributarios
 - 3. Ingresos por transferencias
 - a. Del nivel nacional o federal
 - b. De otro nivel
- B. GASTOS CORRIENTES (1 + 2 + 3 + 4)
 - 1. Funcionamiento
 - 2. Intereses de la deuda
 - 3. Transferencias pagadas
 - a. A la Nación o Gobierno Federal
 - b. A otros niveles
 - 4. Otros gastos
- C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (A-B)
- D. INGRESOS DE CAPITAL
- E. GASTOS DE CAPITAL O DE INVERSION
- F. PRESTAMO NETO
- G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (C+D-E-F)
- H. FINANCIAMIENTO (1 + 2 + 3)
 - 1. Interno
 - 2. Externo
 - 3. Otros

¹ Se refiere al sector público no financiero de los distintos niveles de Gobierno: Nacional o Federal, Regional o Provincial y Local o Municipal. Comprende a cada nivel los sectores central (Ministerios y Agencias Centralizadas) y descentralizados (empresas de servicios públicos básicos y agencias descentralizadas sectoriales).

Antes de examinar los posibles beneficios, es conveniente tener presente en el análisis los siguientes supuestos o hipótesis:

- a) Algunos servicios públicos se limitan a determinadas subregiones de una economía en el sentido de que todos los beneficios son percibidos exclusivamente en la región en la que se prestan los servicios;

- b) Los gastos e ingresos públicos necesarios para la prestación de estos servicios producen efectos totalmente en el ámbito de dicha región, y
- c) no se presentan problemas de distribución entre los niveles locales (o interregionales) que no puedan resolverse con facilidad.

Bajo los anteriores supuestos, resulta claramente ventajoso constituir jurisdicciones independientes para cada una de estas regiones y darles autonomía en cuanto a la prestación de estos servicios por las siguientes razones:

- 1) En general, la demanda en materia de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mucho mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferenciada.
- 2) Aun cuando la demanda de bienes públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independientes o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos. Sin duda, la introducción del mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.
- 3) La equivalencia regional entre los gastos públicos y los impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total (o al menos marginal). De esta manera, un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad conduce a que las personas manifiesten o estén dispuestas a revelar sus preferencias con mayor claridad. Asimismo, es menor el incentivo para la evasión tri-

butaria en el sentido de que se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuestos.

- 4) La administración descentralizada quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades, vis a vis el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.
- 5) La lucha por el poder político en las pequeñas dependencias puede causar menor daño que en las grandes. Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductos discrecionales de muy baja aceptabilidad. Existe mayor probabilidad de incorporar o adaptarse a factores políticos externos de carácter temporal (por ejemplo, el aplazamiento de un gasto hacia futuros periodos electorales).
- 6) La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad –al menos a empresas y hogares de carácter móvil–. En la mejor hipótesis, esto se traduce en la aglomeración de personas con preferencias similares. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout⁹ ofrece un excelente marco conceptual en este aspecto de las migraciones y tamaños de las localidades.
- 7) La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público).
- 8) El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia. Ello puede ser beneficioso sobre todo en países que carecen de una tradición democrática bien establecida.

⁹ Tiebout, Charles M. (1956), *A Pure Theory Of Local Expenditures*, Journal of political Economy.

- 9) Aun cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente en la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en sí. Este es, al menos, el mensaje del llamado “principio de subsidiariedad”, que prefiere lo individual a lo colectivo.
- 10) Aun cuando una comparación abstracta revelara ciertas ventajas de una política descentralizada en materia de hacienda pública, quizá existan situaciones concretas que favorezcan la descentralización. Tal situación puede presentarse cuando el centralismo y la aglomeración son muy intensos y la hacienda pública descentralizada puede fortalecer algún “poder compensatorio”. En cierta manera, este argumento se basa en la teoría del “second-best”.

A manera de síntesis, los gobiernos subnacionales desempeñan una importante función en la provisión de los servicios públicos básicos de índole local. En este contexto, como lo afirma el informe para el desarrollo (1988) del Banco Mundial¹⁰ dedicado al tema de las finanzas públicas, la descentralización de las facultades en materia de gastos e ingresos puede mejorar la eficacia en la asignación de los recursos en el sector público al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos.

V. Problemas de la descentralización fiscal

Al especificar las posibles ventajas de la descentralización fiscal en el capítulo anterior se formularon algunos supuestos que, examinados más de cerca, no son ciertamente realistas, al menos si su interpretación se hace en forma rigurosa. Debido a ello, la descentralización no es únicamente un instrumento político provechoso, sino que también crea problemas o dificultades que, de no resolverse con especial cautela,

¹⁰ Banco Mundial (1988), *Informe para el Desarrollo*. Cap. 7.

podrían convertir a la descentralización en un desastre político y económico en vez de producir todos los beneficios mencionados anteriormente.

En el marco de las funciones económicas del Estado, los problemas pueden considerarse fundamentalmente con arreglo a las funciones económicas de asignación y distribución (aun cuando en materia de descentralización estos dos aspectos parecieran mezclarse). Respecto a la función de estabilización, se tiene sin duda un amplio concepto acerca de que la política macroeconómica por sus objetivos implícitos (estabilidad de precios y alto nivel de empleo) se debe dejar al nivel central del gobierno, resultando en este caso irrelevante una discusión sobre un posible manejo descentralizado de dicha función. No obstante, es pertinente en el análisis tener presente las relaciones existentes entre el federalismo fiscal y la política macroeconómica, en términos de los posibles efectos no deseados al promover dichos procesos.

De esta manera, veamos rápidamente las dificultades que puedan presentarse con las funciones asignativa y de distribución y algunas consideraciones generales sobre los efectos macroeconómicos.

1. Asignación

A diferencia de los supuestos que se hacían para el análisis de los beneficios, las funciones de política fiscal, realizadas por una dependencia descentralizada, afectan a las personas que se hallan fuera de las fronteras de esa jurisdicción, ya sea a través de los propios servicios públicos o mediante el gasto público y la adquisición de los recursos financieros que acompañan cualquier suministro de bienes públicos. Pero si las llamadas externalidades son inevitables, los problemas de asignación constituyen más bien una consecuencia cierta de la existencia de ciertos bienes públicos locales, en que definitivamente su producción y provisión eficiente está en el nivel intermedio o en el nivel nacional. Para clasificar los diferentes aspectos, habremos de distinguir entre dos tipos de problemas:

1.1. Problemas relativos a las externalidades interjurisdiccionales

Si el suministro de bienes públicos, por parte de una dependencia descentralizada o gobierno local, produce efectos positivos directos sobre el bienestar de las personas situadas fuera de esa jurisdicción (o más concretamente, de las personas que no forman parte del electorado de dicha jurisdicción), muy seguramente los encargados de formular las políticas en esa jurisdicción no tendrán en cuenta estos efectos en materia de bienestar. Esto tiene validez, a no ser que las personas que se hallan fuera de la jurisdicción puedan ejercer cierto tipo de presión política o económica sobre esa jurisdicción o descubran algún plan compensatorio.

Una administración local o regional tendrá presente, por lo regular, los beneficios y costos que se produzcan en su jurisdicción y no las externalidades que produce fuera de su territorio; en consecuencia, los bienes públicos pertinentes se suministrarán en montos inferiores a los socialmente óptimos desde la perspectiva nacional y por tanto no es de esperar que se produzca una eficiente asignación de recursos. Lo que puede suceder en la realidad, es que las dependencias descentralizadas presenten un comportamiento oportunista, bien conocido en la teoría de los bienes públicos como "Free Rider". Quizá puedan llegar a suspender totalmente el suministro de ciertos bienes y especular en cuanto a que su propia población pueda tener libre acceso a estos bienes suministrados por otras jurisdicciones.

Las externalidades interjurisdiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino que también se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son instrumentos necesarios en el proceso de oferta de bienes públicos. En lo que respecta a los gastos públicos, existe indudablemente una tendencia a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y a entorpecer, por consiguiente, la división interlocal (o interregional) del trabajo y las posibles economías de escala que se pueden derivar de la coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado para asegurar la mejor prestación de servicios. La razón de

ello, de sobra conocida, radica en el desecho de todo efecto relativo al ingreso o el empleo fuera de las fronteras de las distintas jurisdicciones.

Adicional a los problemas de índole política que se refieren a las preferencias partidistas (clientelismo), la corrupción puede jugar un papel importante. Dicho fenómeno, naturalmente, no se limita a los sistemas descentralizados, pero la política financiera pública organizada de manera descentralizada corre el riesgo de adquirir otras características discriminatorias. Quizás en un sistema descentralizado, si se considera en conjunto, existe menos discriminación, que en uno centralizado a causa de una mejor fiscalización de las políticas por parte de la comunidad.

Las externalidades interjurisdiccionales constituyen también un problema importante en relación con la captación de todo tipo de fondos públicos. Una de las consecuencias negativas de las externalidades deriva del financiamiento crediticio, en especial si los créditos asumidos por las jurisdicciones descentralizadas y descontados finalmente por el Banco Central aumentan la oferta monetaria, la tasa de inflación y desplazan las inversiones privadas. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales debe aplicarse al funcionamiento de proyectos prioritarios de inversión que produzcan beneficios a través del tiempo, logrando de esta manera cierta equidad intergeneracional. Pero inclusive los derechos a los usuarios o tarifas de los servicios públicos básicos pueden tener efectos externos negativos, por ejemplo si se cobran de manera discriminatoria a todos los usuarios de otras jurisdicciones.

Pero es indudable que las externalidades más importantes se presentan en relación con la tributación. Si una jurisdicción descentralizada puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de "exportar" impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites. Esto se hace, tal como enseña la teoría del comercio internacional, utilizando el poder monopólico que tenga la región en cuestión, para modificar favorablemente la relación de intercambio. Asimismo, una región o provincia en un sistema descentralizado puede proceder de manera similar respecto del resto de la economía, si se da la circunstancia de ser el único proveedor de

determinados productos o recursos naturales. Este comportamiento sería óptimo a nivel local, pero subóptimo a nivel nacional.

Un método más realista de mostrar ventajas a expensas de otras jurisdicciones consiste en ofrecer preferencias tributarias. Esto puede hacerse explícitamente abierto, a través del ofrecimiento de tasas más bajas, o de manera indirecta, por ejemplo mediante una administración muy favorable de los impuestos desde el punto de vista de los contribuyentes.

La rivalidad en materia tributaria entre dependencias fiscales descentralizadas puede llevar ciertamente a resultados absolutamente diferentes. En la mejor hipótesis, obliga a las entidades territoriales a ser eficientes¹¹. En el peor de los casos puede llevar a las jurisdicciones en competencia, a la ruina financiera.

1.2. Problemas de las migraciones

Una de las ideas fundamentales de la descentralización fiscal consiste en ofrecer al sector privado diversos conjuntos de medidas de políticas, entre los cuales las personas pueden elegir el que más convenga a sus intereses individuales. Si un hogar o una empresa particular no puede lograr que cambien favorablemente las políticas fiscales de la comunidad, optaría en principio por emigrar a un lugar donde sus preferencias se encuentran mejor representadas. Frecuentemente la sola amenaza de emigrar contribuye a cambiar la política fiscal de la Municipalidad.

La capacidad de migración o de movilidad geográfica de las personas ha sido tratada teóricamente por Tiebout¹² en su modelo de bienes públicos locales, que plantea que, a diferencia de los bienes públicos nacionales (donde se debe aceptar las soluciones que entrega el proceso político), en el caso de los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia.

Siendo conscientes de las restricciones del modelo de Tie-

¹¹ Kenyon, D.A. and Kincaid J. (1991), *Competition among States and Local Governments*. The Urban Institute Press, Washington.

¹² Tiebout, Charles (1956), *op.cit.*

bout, las migraciones en el marco de un sistema descentralizado crean también muchos otros problemas. De hecho, a cada contribuyente le conviene básicamente vivir (trabajar o producir) en un lugar donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, debido a su gran capacidad y disposición de pagar por los bienes públicos. En ese caso, el impuesto o precio que tendrá que pagar será relativamente bajo (por cada centavo de impuesto pagado, recibe a cambio bienes públicos en grandes cantidades o de alta calidad y tiene que pagar relativamente poco por determinado suministro) y como consecuencia las personas acaudaladas, por efectos de la congestión y segregamiento, tratarán de aislarse, lo que de hecho consiguen muy fácilmente si la política fiscal descentralizada les brinda la oportunidad.

Los ghettos de la gente pobre constituyen, entonces, sencillamente la otra cara de la moneda. Naturalmente, la fundación de clubes privados es siempre una alternativa a los asentamientos exclusivos. Estas estrategias para impedir la inmigración de los pobres, pueden aplicarse de distintas maneras y van desde las restricciones en materia de viviendas hasta la prestación muy exclusiva y limitada de servicios públicos.

Un tema de importancia que surge necesariamente del planteamiento anterior, es el del tamaño de las localidades, el cual ha sido tratado por Buchanan¹³ en la llamada "teoría de los clubes", que aplicada a los gobiernos locales presenta problemas, puesto que las restricciones de migraciones de una parte de los ciudadanos de una localidad entraría en conflicto con la supuesta movilidad de personas que debe existir en un país de tradición democrática.

Si se considera que una de las funciones principales de la política fiscal consiste en ofrecer protección contra la ruina económica personal, entonces la comunidad que esté dispuesta a ofrecer más seguridad que las otras, será un gran atractivo para las personas afectadas por una desgracia económica. Para evitar este tipo de fenómeno ("New York City Effect"), cabe prever que las comunidades ofrezcan menos seguridad que la que convendría asignar.

¹³ Buchanan, James M. (1965), *An Economic Theory of Clubs*.

2. *Distribución*

Según una opinión ampliamente aceptada, la función distributiva no debe ser susceptible de descentralización. Esto no constituye una postura evidente, ya que los argumentos principales en favor de la descentralización, en especial una orientación rigurosa hacia las preferencias individuales y un alto grado de transparencia de la política pública y sus efectos, no tienen menos validez en el ámbito de la distribución que respecto de cualquier otra política. Al contrario, los ciudadanos de las distintas comunidades pueden opinar de manera diferente acerca de los programas de redistribución de ingresos y probablemente las personas que viven en una pequeña jurisdicción se interesen mucho más en la suerte económica de sus conciudadanos que la gente que vive en un Estado en donde dichos programas son diseñados desde el nivel central.

Pero al menos toda política de distribución sustancial se enfrentaría a graves problemas. Si las comunidades decidiesen este tipo de programas, por ejemplo, pagos previsionales (o transferencias reales) a los habitantes de menores ingresos, cabría esperar una atracción automática de personas "pobres" y una salida de personas que pueden pagar, reflejándose la desigualdad (riqueza y pobreza) en el espacio territorial de un país. Este comportamiento que se diera entre distintas localidades incentivaría una migración económicamente ineficiente, con futuros problemas financieros a los gobiernos que tengan mayores programas redistributivos.

En razón de lo anterior, es conveniente que el gobierno a nivel central tenga a su cargo este tipo de programas redistributivos, permitiendo reflejar el interés de la mayoría de las localidades y personas de un país, vis a vis los deseos de una determinada localidad. Las dependencias descentralizadas solamente pueden actuar sobre la base de normas más o menos uniformes e introducir ocasionalmente algunas correcciones adicionales donde sea necesario.

Pero aun cuando la política en materia de distribución sea una cuestión medular, es probable que la descentralización de otras responsabilidades fiscales ocasione problemas de distribución. Ello se debe a que la distribución entre las pro-

pías dependencias autónomas descentralizadas se convierte en un asunto de importancia.

Esto no resulta obvio. Los ingresos de las dependencias fiscales descentralizadas pueden reflejar básicamente situaciones económicas locales (o regionales). De manera que si se acepta hasta cierto punto la desigualdad interlocal (o interregional) del ingreso privado, ¿por qué no aceptar la desigualdad del ingreso público? Hay varias respuestas posibles al respecto:

- a) La igualdad de suministro de bienes y servicios públicos quizá se considere un objetivo más fundamental que la igualdad del ingreso privado.
- b) Se considera que la igualdad de la oferta de bienes públicos es más fácil de lograr que la igualdad del ingreso privado (una razón posible es quizás que la carga excesiva de la redistribución puede ser menor).
- c) La equidad en el suministro de la oferta de bienes públicos constituye un instrumento importante para lograr, por así decirlo, la posterior nivelación del ingreso privado individual.

De modo que aun cuando la desigualdad interlocal (o interregional) de la redistribución del ingreso sea un simple reflejo de las diferencias del ingreso privado, quizá no se considere tolerable. Cualesquiera sean las bases impositivas asignadas a un nivel fiscal, es muy probable que la recaudación tributaria difiera de una jurisdicción a otra, sin importar la medida de regulación o nivelación que se utilice (por ejemplo, por habitante), a no ser que la recaudación tributaria se distribuya desde el comienzo sobre una base per cápita. Los problemas no adquieren menor importancia si es preciso tener en cuenta distintas necesidades y las ventas públicas se utilizan deliberadamente para desarrollar actividades privadas en regiones atrasadas. Hasta el momento, la descentralización escasamente ha podido alcanzar resultados deseables.

3. Descentralización fiscal y efectos macroeconómicos

Partiendo de un consenso general sobre la responsabilidad del gobierno nacional o federal en el manejo de la función de esta-

bilización, resulta conveniente hacer una breve mención sobre algunos de los efectos no deseados que puede generar un proceso de descentralización fiscal y que impiden el cumplimiento de las metas macroeconómicas. Veamos algunas de las principales razones que pueden ilustrar dicha problemática.

En primer lugar, el aumento significativo de las transferencias intergubernamentales, si bien incrementan posiblemente el nivel de gasto local –con gran incertidumbre desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público–, pueden acentuar el déficit fiscal del gobierno nacional. Lo anterior puede ser aún más crítico si el diseño del sistema de transferencias no conlleva criterios explícitos y transparentes que promuevan la eficiencia, el esfuerzo fiscal y la equidad en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos.

Por otra parte, la mayor capacidad de ahorro de los gobiernos subnacionales y la generación de déficits en sus finanzas, promueven el uso excesivo del endeudamiento, en algunos casos de difícil control por el nivel central, que conduce a efectos perversos desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, e igualmente serías restricciones en la misma gestión financiera local. La experiencia reciente muestra la conveniencia de introducir severas restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

El incremento sustancial de otro tipo de ingresos como las participaciones y/o cesiones de rentas nacionales, o algunos extraordinarios y transitorios en el tiempo como son las llamadas "regalías", que a su vez cuentan con bastante discrecionalidad en su uso, sin duda pueden generar mayores presiones de gasto con efectos no deseados sobre la política macroeconómica. Si a esto se le suma un uso ineficiente de los recursos –baja rentabilidad o mala calidad de la inversión– las implicaciones macroeconómicas podrían ser aún peores.

El ejercicio de transferir competencias y recursos es bastante complejo y, por lo general –por lo menos en su fase inicial–, conlleva graves repercusiones fiscales para el gobierno nacional. En la práctica no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y recursos, lo que obedece a diversas razones, entre otras de tipo institucional, política, económica y técnica que imposibilitan un resultado fiscal por

lo menos neutral y por el contrario derivan costos netos adicionales para las finanzas nacionales. Sin embargo, las expectativas son –frente a este posible desbalance inicial– que una vez superada la etapa de transición que este proceso conlleva, que se asuman efectivamente las nuevas competencias por parte de los gobiernos subnacionales y por otra se reduzca el nivel del gasto del gobierno nacional. No obstante, los resultados de la experiencia latinoamericana hasta ahora son poco alentadores.

VI. Recomendaciones

Al igual que toda medida de carácter económico, en una decisión a favor o en contra de la descentralización deben tenerse en cuenta las ventajas y los inconvenientes y debe encontrarse, si es preciso, un camino óptimo intermedio. A continuación, se examinan algunos elementos de las estrategias de descentralización que podrían conducir muy posiblemente a la consecución de mayores beneficios netos en la gestión pública.

1. Especificación de las funciones o competencias de índole descentralizada

La piedra angular de todo esquema de descentralización es la especificación de las competencias de la política fiscal de carácter básicamente no centralizado. Naturalmente, en una economía hay una dependencia mutua de todos los factores y, por consiguiente, puede ser difícil descubrir una medida fiscal en una sola dependencia descentralizada, que no ejerza algún efecto fuera del territorio de dicha jurisdicción. Bajo esta hipótesis bastante restrictiva no existirían mayores ventajas para la descentralización. Ahora bien, las distintas circunstancias que se dan en la práctica reafirman, por el contrario, la conveniencia de especificar las competencias de carácter descentralizado por razones como las siguientes:

- a) Varias de las funciones públicas, aunque producen algunas externalidades cuando las ejercen dependencias des-

centralizadas, son básicamente de carácter descentralizado porque las externalidades tienen escasa importancia.

- b) Desde un punto de vista normativo, algunas externalidades interjurisdiccionales carecen sencillamente de influencia porque son producto de las actividades de una comunidad, es decir, asuntos de su propia incumbencia. Por ejemplo, el sistema de enseñanza básica de una comunidad quizá no sea del agrado de los integrantes de otras comunidades, pero se supone que esto no les compete.

De modo que, en definitiva, el que una función o competencia se considere de índole centralizada o descentralizada no constituye simplemente un asunto de naturaleza técnica, sino que también intervienen indudablemente algunos juicios de valores.

Si se examina la experiencia de diversos países se descubre una variada gama de funciones o competencias de índole central y descentralizada (niveles intermedios y locales). Entre las primeras figuran generalmente: la defensa, las relaciones exteriores, el comercio internacional, la moneda y la banca, el seguro de desempleo y la seguridad social, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, entre otras.

Entre las competencias o responsabilidades descentralizadas se tiene, por un lado, el nivel intermedio (departamental, provincial, estadual o regional) donde figuran, por lo general, las que tienen que ver con la enseñanza universitaria, el transporte por carretera entre otros. En cuanto a las responsabilidades locales se incluyen principalmente la enseñanza básica y media, el transporte interurbano, la vivienda, los servicios de agua potable y alcantarillado, los puentes, la atención de salud de carácter preventivo, el alumbrado público, la electricidad, los servicios policiales, los parques, la protección contra incendios, la eliminación de desechos y la zonificación, entre otros.

Algunas competencias se consideran como tareas conjuntas de dos o más niveles. Entre ellas se mencionan la enseñanza universitaria, el medio ambiente, la salud, el bienestar social, los recursos naturales, la promoción industrial y el desarrollo agrícola.

En síntesis, siempre habrá bienes públicos eminentemen-

te locales, otros cuyas externalidades interjurisdiccionales ameriten la participación del nivel departamental y/o provincial y otros en que definitivamente su producción y provisión eficiente estarán en el nivel nacional.

2. Delimitación de las jurisdicciones

En muchos países las jurisdicciones de los niveles inferiores están delimitadas de antemano y probablemente –o prácticamente– no pueden variarse. En ese caso, la descentralización fiscal tiene que basarse en esa estructura existente. En otros países, quizá puedan reestructurarse las jurisdicciones existentes, posiblemente mediante la separación o fusión de las distintas jurisdicciones. Pero el costo enorme de tal transformación no es insignificante. Con base en lo que muestra la experiencia, toda reestructuración de las jurisdicciones presupone compensaciones importantes y pagos secundarios para vencer la resistencia política. Si la reestructuración es posible, se recomendaría ceñirse a las siguientes normas básicas:

- a) Hasta donde sea posible, el territorio de una jurisdicción deberá abarcar el ámbito de efectividad de cualquier función realizada en esa jurisdicción. Por consiguiente, la delimitación de las dependencias descentralizadas será tanto más pequeña cuanto más estrecho sea el ámbito de efectividad de las funciones asignadas de manera descentralizada.
- b) Es preciso también tener en cuenta el factor producción. Las jurisdicciones no deben ser demasiado pequeñas, de tal forma que impidan utilizar economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos. Pero, naturalmente, no es necesario que cada comunidad ofrezca una gama completa de todos los bienes locales. Las comunidades pueden cooperar entre sí y realizar algún tipo de división del trabajo.
- c) Por otra parte, las dependencias descentralizadas tampoco deben ser muy grandes. La razón de ser de la descentralización fiscal reside en la estrecha relación entre políticos y ciudadanos a fin de que la fiscalización de las políticas y la observación de las preferencias puedan efectuarse con mayor facilidad y eficacia.

- d) En lo posible, la delimitación de las jurisdicciones debe tener en cuenta los asentamientos existentes de personas con preferencias similares. La mejor manera de lograrlo consiste en utilizar los vínculos históricos y culturales como criterios principales de delimitación de las nuevas demarcaciones políticas.
- e) La estructura general de un nivel deberá estar “equilibrada” en el sentido de que cada jurisdicción no sólo es viable, sino que también puede desempeñar una función propia en el conjunto de todas las jurisdicciones del mismo nivel.

3. Vinculación entre plena autonomía en materia de gastos y autonomía de las funciones

Si se ha dotado a una jurisdicción descentralizada de plena autonomía respecto de la ejecución de determinadas funciones, lo apropiado sería la total autonomía en relación con los gastos respectivos. De manera más concreta: la jurisdicción descentralizada, al realizar una de sus funciones, deberá tener la libertad de decidir si ha de incurrirse en definitiva en gastos públicos y en qué cantidad y con qué propósito. Ello asegura la flexibilidad de la oferta pública según los cambios potenciales de las preferencias de los electores e incentive el ahorro en la utilización de los recursos. En principio, tal “autonomía en materia de gastos” es una condición necesaria para la ejecución eficiente de las funciones descentralizadas.

Como se dijo anteriormente, siempre existe, por otra parte, el riesgo de que los contratos públicos discriminen en favor de los proveedores locales. Por consiguiente, parece necesario que se establezcan normas para invitar a la presentación de propuestas de un proyecto y que las autoridades de los niveles superiores ejerzan una fiscalización mínima.

Otro de los problemas se presenta en el caso de la existencia de externalidades positivas en el suministro de determinados bienes y servicios públicos descentralizados. En tal caso, la repartición del costo entre las distintas jurisdicciones parece ser un instrumento adecuado. Es evidente, entonces, que ninguna jurisdicción en particular puede ejercer plena autonomía en relación con los gastos totales. Además, desaparece hasta cierto punto la autonomía respecto de determinadas

funciones y la autonomía en relación con los gastos correspondientes.

La solución puede hallarse de dos maneras distintas: se podría, en primer lugar, dividir también las responsabilidades en cuanto a la ejecución de las funciones y hacer que determinadas tareas se convirtieran en una "función conjunta" de dos o más jurisdicciones (por ejemplo, el nivel superior fija las normas y el nivel inferior actúa libremente dentro de los límites de dichas normas). Entonces, se produciría en cierta manera una nueva correspondencia de responsabilidades respecto de funciones y gastos. El precio, naturalmente, sería una mezcla de responsabilidades políticas, lo que de nuevo entraña el peligro de la ineficiencia.

La segunda solución es justamente a la inversa: en situaciones de participación en los gastos, una de las jurisdicciones involucradas asumiría la máxima responsabilidad en relación con todo el proyecto y la contribución financiera de las otras jurisdicciones se reglamentaría más o menos según determinadas normas para protegerlas de la política con fines electorales.

4. Sistema de financiamiento descentralizado

La ejecución de funciones y determinación de gastos en un contexto descentralizado resulta indudablemente inútil si los gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos financieros correspondientes. Existen ciertamente distintas posibilidades de financiación de los gobiernos regionales y locales, ninguna de las cuales está exenta de problemas. A continuación se presentan, en primer lugar, algunas normas generales en materia de recursos descentralizados y, en segundo lugar, se hacen algunas consideraciones sobre la conveniencia de los distintos sistemas de financiación pública. Más adelante se examinarán las posibles ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas tributarios en un sistema fiscal de múltiples niveles.

a) Normas generales en materia de financiamiento descentralizado

1) La que parece ser una condición trivial, es quizás la más difícil de cumplir: el financiamiento descentralizado debe

ser suficiente para financiar los gastos corrientes o de funcionamiento del nivel correspondiente. De no ser así, la descentralización es indiferente y se vuelve rápidamente ineficiente. La suficiencia de los recursos presupone que las dependencias descentralizadas puedan acceder de alguna manera a una base impositiva importante.

- 2) Una de las premisas del federalismo y/o financiamiento descentralizado reside en que si por un lado se permite a los individuos con similares preferencias agruparse y decidir el nivel de gasto asociado a determinada demanda de bienes públicos locales, de la misma manera y en virtud de la corresponsabilidad fiscal debe permitirse ajustar la estructura de los ingresos con un más amplio margen de libertad, particularmente en las fuentes de ingresos provenientes de los impuestos propios y tarifas y/o cargos a los usuarios.
- 3) El financiamiento descentralizado debe guardar cierta relación con el crecimiento y mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas. Esa condición garantiza la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo. En otros términos, debe ser fiscalmente autosostenido y consistente con las políticas nacionales de estabilización y crecimiento. Esto último es importante porque no deberá imponerse a las dependencias fiscales descentralizadas la carga de políticas de estabilización.
- 4) Las rentas descentralizadas deben reflejar de alguna manera el aporte de las dependencias descentralizadas al desarrollo económico local (o regional). Dicha condición presupone la posibilidad de crear los incentivos adecuados para los sectores privado y público. Los hogares y firmas tienen una idea aproximada del costo de los bienes y servicios públicos y pueden obligar al gobierno a mostrar un interés activo en el desarrollo económico local (o regional).
- 5) La recaudación de las rentas descentralizadas no debiera causar efectos graves fuera de los límites de las jurisdicciones. La razón para establecer esta condición consiste en limitar la ineficiencia de las externalidades y proteger a las comunidades de los efectos adversos que pueda tener la rivalidad en materia de recaudación.

Los niveles subnacionales, particularmente las localida-

des, deberían gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional. En consecuencia, los impuestos que tienen una base fija –por ejemplo, la propiedad– parecen ser más eficaces que los tributos que gravan los bienes móviles, por ejemplo, el capital-, que podrían escapar con facilidad y socavar, por consiguiente, todo esfuerzo importante en materia tributaria.

- 6) Un sistema de rentas descentralizadas, además de ser tangible, predecible y transparente, debe proveer incentivos para una mayor autonomía y responsabilidad (“accountability”) ante las comunidades de los gobiernos subnacionales.
- 7) Un criterio adicional en favor de un sistema de financiamiento descentralizado, es la posibilidad de promover cierto grado de equidad territorial o interregional entre las distintas dependencias de un nivel descentralizado. Las rentas de las jurisdicciones descentralizadas, particularmente las provenientes de las transferencias fiscales, deben promover los criterios de eficiencia y equidad en la movilización y asignación de recursos.

b) Adecuación y fortalecimiento de las finanzas subnacionales

Como lo anota el *Informe para el Desarrollo* (1988) del Banco Mundial, mediante el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales se puede mejorar la eficacia del sector público y reducir la necesidad de las transferencias intergubernamentales para otros propósitos de política, como se verá más adelante.

Teniendo presente la diversidad de instrumentos financieros con que cuentan los distintos niveles de gobierno (impuestos, tasas y/o recargos, crédito, coparticipación de impuestos, transferencias intergubernamentales, etc.), es conveniente mencionar que algunos de ellos refuerzan preferentemente la capacidad y autonomía fiscal, mientras que otros tratan de resolver el problema de los desequilibrios verticales y horizontales. En fin, son múltiples los propósitos que deben estar articulados y resueltos bajo los principios básicos de la eficiencia, la equidad y una mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

De esta manera y teniendo presente el conjunto de recursos financieros de que disponen los gobiernos subnacionales y del balance o combinación adecuada de éstos, se enuncian a continuación algunos de los criterios básicos que deben orientar la obtención de los mismos.

La corresponsabilización fiscal entendida tanto como una mayor autonomía fiscal en el campo de los ingresos, como en su concepción relativa al cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, recomienda el empleo de los impuestos y las tarifas y/o cargos como instrumentos fiscales que promueven una correcta asignación de recursos entre usos públicos y privados. Lo anterior también implica la búsqueda de impuestos transparentes, cuya carga fiscal sea claramente percibida por los contribuyentes.

Los impuestos teóricamente deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios recibidos de los bienes públicos a través de la carga fiscal soportada (principio de equivalencia fiscal). Los gravámenes constituyen ciertamente recaudaciones descentralizadas apropiadas, siempre y cuando su concepción se ajuste a las condiciones mencionadas en el literal anterior. La satisfacción de dichos criterios no sólo depende del tipo de impuestos que sirven como fuentes de recaudación descentralizadas, sino también de la influencia que las distintas dependencias descentralizadas ejercen sobre las bases tributarias y las tasas impositivas (autonomía fiscal). Una vez más, ello está determinado por el sistema tributario general, que reglamenta las relaciones entre los distintos niveles fiscales.

Las tarifas o cargos que se cobran a los usuarios deberán al menos satisfacer las condiciones 2 a 5 del numeral anterior. Asimismo, deben establecer una estrecha relación entre la actividad económica privada y las rentas públicas, porque es de suponer que las actividades del sector privado exigen servicios públicos acordes con su propia actividad económica. Deben utilizarse como un instrumento de financiación de la provisión de bienes públicos locales que reflejen el costo de producción y el beneficio de dichos bienes. Obedecen, en cierto modo, al principio del beneficio, sobre el cual el sistema de tarificación deberá ser equitativo y, por consiguiente, es poco probable que produzcan externalidades importantes. Además,

son claramente visibles. Podrían traducirse en una desigualdad de rentas en el plano interlocal (o interregional), pero esa circunstancia reflejaría simplemente las distintas demandas en materia de servicios públicos.

Si los beneficios de los servicios locales se extienden a otras jurisdicciones e inclusive al nivel nacional, la financiación no puede darse exclusivamente con cargas a usuarios e impuestos, sino que hace indispensable la utilización de las llamadas transferencias intergubernamentales, instrumento de financiación de los gobiernos subnacionales que viene teniendo importancia creciente dentro de la estructura de los sistemas fiscales y cuyo diseño involucra distintos criterios, entre los que vale la pena mencionar la equidad fiscal vertical y horizontal, la garantía a los niveles subnacionales para la prestación de un nivel mínimo de servicios básicos y la consecución de objetivos de política económica de carácter general, entre otros.

El crédito, si bien constituye en principio un mecanismo apropiado de financiación de inversiones prioritarias de los gobiernos subnacionales, constituye, por la experiencia de varios países, el recurso financiero menos apropiado para los niveles inferiores en la jerarquía fiscal, ya que es probable que cause efectos adversos al equilibrio fiscal macroeconómico. Por consiguiente, es recomendable que el nivel intermedio fiscalice y restrinja en buena medida el financiamiento de crédito del nivel local; a su vez, el nivel intermedio deberá abstenerse voluntariamente de otorgar importantes financiamientos crediticios y/o someterse a las restricciones de parte del nivel central.

5. Elección del régimen tributario adecuado

La asignación de impuestos en un sistema fiscal de múltiples niveles puede hacerse en principio con arreglo a tres sistemas diferentes: a) separación de impuestos, b) repartición de impuestos y c) imposición de sobretasas.

a) Separación de impuestos

En un sistema de separación de impuestos, cada nivel fiscal

decreta sus propios tributos. Pero este aspecto se refiere únicamente a la distribución de la recaudación fiscal y deja básicamente sin resolver la cuestión de saber que nivel tiene competencia para decidir en materia de leyes tributarias y cuál está a cargo de la administración de los impuestos.

Sin embargo, si este sistema se compara con los otros dos regímenes tributarios –que se analizarán más adelante– la separación de impuestos presenta la mayor posibilidad de que las dependencias descentralizadas tengan facultad para administrar la base tributaria y las tasas impositivas e inclusive para crear nuevos impuestos. De modo que de todos los regímenes tributarios de una economía fiscalmente descentralizada, la separación de impuestos es la que presenta intrínsecamente la mayor vocación hacia la descentralización. Lo menos que puede decirse es que, en caso de que la legislación tributaria fuera un asunto reservado al nivel central, se trataría sólo de un medio fácil de delegar algunas facultades legislativas en los niveles descentralizados.

Pese a que la separación de impuestos es aparentemente una buena opción desde una perspectiva de descentralización fiscal, hay varios aspectos que invitan a reconsiderar esta primera impresión. En primer lugar, se sabe por experiencia que en un proceso de descentralización dirigido desde el nivel central, éste se reserva para sí todas las bases tributarias más importantes, lo que puede conducir a su vez a una ínfima descentralización de los ingresos en donde son evidentes las limitaciones de la tributación regional y/o local por su reducido potencial recaudatorio. Inclusive, si los gobiernos subnacionales llegan a poseer una estructura impositiva relevante, nunca podrán tener la seguridad de que tarde o temprano no se vean privados de elementos sustanciales de la base tributaria, ya que el nivel central siempre se deja tentar por el deseo de otorgar rebajas de impuestos a expensas de los otros niveles.

En la medida en que las dependencias descentralizadas tengan demasiadas facultades legislativas y administrativas, puede que ello no resulte beneficioso para la economía en general ni para las propias dependencias descentralizadas. La estructura tributaria general puede volverse confusa y de difícil comprensión para el contribuyente particular. La tasa-

ción para fines impositivos se vuelve onerosa para cada contribuyente y para la administración de los impuestos.

El problema más grave tiene que ver con la rivalidad en materia de impuestos. Como se dijo anteriormente, la competencia tributaria es un asunto delicado. En la mejor hipótesis, puede convertirse en la fuerza impulsora para alcanzar eficiencia e ingeniosidad. En el peor de los casos, empujará a las dependencias descentralizadas a una lucha desastrosa para obtener las mejores bases tributarias. Si se busca cómo lograr lo primero e impedir lo segundo, la competencia en materia tributaria deberá limitarse a muy pocos instrumentos, quizá a una sola tasa impositiva de un impuesto sobre una base más bien fija (por ejemplo, la propiedad inmobiliaria).

b) Repartición de impuestos

La repartición de impuestos se refiere básicamente a la distribución de la recaudación tributaria general entre dos o más niveles. Pero implícitamente priva también a las dependencias descentralizadas de toda facultad legislativa directa. No sólo es preciso determinar las proporciones de manera uniforme (es decir, centralmente), sino también las bases tributarias y las tasas impositivas, ya que de otra manera el sistema no funcionaría, aunque un nivel descentralizado en conjunto (por ejemplo, a través de un órgano representativo) pudiera participar en el proceso de legislación tributaria.

De manera que, a diferencia de la separación de impuestos, un sistema de repartición de impuestos parece no dejar margen a la autonomía tributaria del nivel descentralizado. Pero ello no significa que los niveles descentralizados no puedan ejercer influencia alguna sobre la recaudación tributaria. Si se considera la recaudación tributaria como el producto del "precio" y "monto" de los impuestos, las dependencias descentralizadas no pueden influir en aquél pero decididamente pueden hacerlo sobre éste. Lo que pueden hacer y hagan dependerá de la manera de distribuir la recaudación tributaria entre las distintas dependencias.

La forma "natural" de distribuir la proporción de impuestos de un nivel entre las jurisdicciones que constituyen dicho nivel consiste en dejar las respectivas recaudaciones tributa-

rias en el lugar donde se producen. Pero para la mayoría de los impuestos, la recaudación local (o regional) de un impuesto no tiene mucho que ver con su origen económico, que podría constituir una base más adecuada para su distribución. Pero, ¿dónde se origina un impuesto? ¿Se trata del lugar donde se producen los bienes que generan ganancias o donde se venden, o inclusive donde vive el productor?

En la práctica, este tipo de cuestiones debe resolverse de manera pragmática. En consecuencia, en vez de asignar la recaudación tributaria con base en una teoría bien elaborada sobre el origen local, es preferible examinar las consecuencias de los distintos sistemas de distribución de impuestos.

En realidad, se pueden encontrar muchas fórmulas distintas de asignación. En Alemania, por ejemplo, el impuesto sobre el valor agregado, en la medida en que su recaudación va a los Estados, se distribuye básicamente por habitante, con un factor de densidad que favorece las regiones densamente pobladas. Estos factores se utilizan también en otros países (por ejemplo Australia y Suiza), pero en este caso con el efecto contrario: favorecen las áreas escasamente pobladas. La distribución por habitante, naturalmente, hace que la determinación del número de personas sea una operación rentable y cabe pensar especialmente que las pequeñas comunidades se muestren ávidas de reconocer la residencia si la asignación tributaria se hace aplicando la norma por habitante.

Otras fórmulas posibles de asignación tienen en cuenta el ingreso (ponderado o no ponderado), el capital real, el volumen (ventas), el valor agregado y las necesidades (que se definirán de distintas maneras) tanto en el plano local como regional.

La repartición de impuestos, en definitiva, no se opone a la fijación de incentivos a las dependencias fiscales descentralizadas. Dependiendo de las normas de distribución de impuestos, las comunidades pueden dedicarse a todo tipo de política fiscales activas. Lo que no pueden hacer es cambiar las leyes tributarias (por ejemplo, adaptar las tasas impositivas a las preferencias especiales de sus ciudadanos). En consecuencia, si una comunidad (Estado o provincia) logra con mucho éxito atraer contribuyentes, no puede distribuir la recaudación tributaria resultante a través de una disminución de

las tasas impositivas. Por el contrario, se ve obligada en cierto modo a mantener un nivel elevado –posiblemente ineficiente– del gasto público.

De manera que mientras la separación de impuestos entraña el riesgo de una utilización excesiva de las medidas tributarias descentralizadas, la repartición de impuestos –si bien ciertamente no impide la adopción de estrategias fiscales ingeniosas– carece de un instrumento indispensable: el medio de modificar el “precio de los impuestos”. Ello parece hacer de la búsqueda de un sistema intermedio la solución ideal.

c) Imposición de sobretasas

La imposición de sobretasas implica un sistema en el cual el nivel central fija todas las normas tributarias para satisfacer sus propias necesidades, en tanto que las jurisdicciones descentralizadas tienen el derecho de importar sobretasas. En cierto modo, el nivel central está dispuesto a permitir que determinados gravámenes descentralizados “cabalguen” sobre sus propios impuestos.

Con arreglo a tal sistema, los gobiernos subnacionales no tienen el derecho de administrar las bases tributarias (aunque pueden, naturalmente, al igual que en los otros dos sistemas, atraer actividades privadas pertinentes para la generación de impuestos), pero tienen la potestad de modificar la tasa impositiva general y ajustar, de ese modo, la carga tributaria a las preferencias de sus ciudadanos. El otorgamiento de este tipo de ejercicio tributario debe conducir en principio a una cierta disminución de las transferencias intergubernamentales del nivel central hacia los niveles de gobierno que están facultados para establecer la imposición de recargos.

Si bien este tipo de sistema o arreglo tributario no permite acceder al nivel óptimo de descentralización fiscal, puesto que los gobiernos subnacionales no son discrecionales sobre la determinación y administración del gravamen, al menos tienen la facultad de decidir con cierta libertad el nivel esperado de ingresos y de obtenerlo mediante un procedimiento relativamente sencillo. Un ejemplo de este sistema se da en España con el establecimiento de recargos en el impuesto sobre la

renta de las personas físicas (IRPF) en favor de las comunidades autónomas.

Si la imposición de sobretasas se limita a un sólo impuesto o a unos cuantos, el sistema conserva su transparencia en la medida en que el régimen tributario central sea de partida transparente.

d) Sistema mixto

En cualquier proceso de descentralización los tres sistemas mencionados pueden utilizarse, naturalmente, en relación con los distintos tributos. El impuesto sobre bienes inmuebles y algunos gravámenes secundarios puede asignarse por separado a los niveles descentralizados. El impuesto sobre el valor agregado sería apropiado para la repartición de impuestos y el impuesto sobre la renta del nivel central puede ser una opción para la imposición de sobretasas locales.

6. Nivelación de las diferencias en materia de ingresos interlocales o interregionales mediante el uso de las transferencias

Aun cuando la igualdad de los ingresos interlocales (o interregionales) por habitante sea considerado un aspecto importante en la selección de los impuestos de carácter descentralizado así como la delimitación de las jurisdicciones, la distribución de la recaudación tributaria puede caracterizarse generalmente por un alto grado de desigualdad. Se considera que un sistema descentralizado adecuado necesita algún esquema de equidad fiscal que garantice mínimamente la suficiencia financiera de los niveles subnacionales de gobierno (equidad vertical) y compense las disparidades en las capacidades de gasto de los gobiernos subnacionales (equidad horizontal).

Para lograr cierta homogeneidad fiscal, tendrá que considerarse hasta dónde habrán de adoptarse medidas en tal sentido. Ello dependerá claramente del grado de desigualdad en la distribución original de los recursos y del grado de desigualdad que parezca tolerable en una sociedad. Además, la influencia que puede posiblemente ejercer una jurisdicción para mejorar su propia situación financiera es muy importan-

te. Cuanto más pueda hacer por empeño propio o autofinanciación, tanto más cabrá prever que la nivelación fiscal –a través del mecanismo de transferencias– desincentive cualquier esfuerzo similar de las distintas jurisdicciones y, por el contrario, acentúe la dependencia fiscal del nivel central. De manera que ésta no deberá llegar a premiar la ineficiencia y castigar el esfuerzo fiscal. Por el contrario, deberá incentivar la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

Una cuestión realmente difícil es saber cómo aproximarse al aspecto de la equidad (vertical y horizontal). A primera vista, el concepto de nivelación fiscal pareciera ser la igualdad de los ingresos tributarios por habitante. Pero es preciso no pasar por alto dos problemas:

- Algunas comunidades quizá cuenten con una escasa recaudación tributaria, pero poseen una considerable cantidad de otros ingresos, como las utilidades de las empresas públicas o los derechos de concesión de licencias. No parece adecuado descartarlos ni considerarlos plenamente. Una solución teóricamente no satisfactoria pero pragmática consiste en tenerlos parcialmente en cuenta.
- La demanda de bienes públicos aumenta generalmente con la densidad demográfica. Esto deriva parcialmente del carácter no competitivo del consumo de los bienes públicos. Así, cuanto mayor sea el número de personas que utilice determinado bien público, tanto menor será su costo por habitante. Por consiguiente, puede llegarse a la conclusión de que en la nivelación es preciso tener en cuenta la densidad demográfica y asignar más recursos financieros por habitante a las comunidades densamente pobladas. Por otra parte, al contar una comunidad con determinados ingresos (tributarios) por habitante, la densidad demográfica incrementa los ingresos tributarios absolutos y –en la hipótesis de determinado costo de producción– la cantidad disponible de bienes públicos. En consecuencia, la no competitividad se traduciría en un mayor grado de beneficio individual. Por lo tanto, podría argumentarse una asignación aún menor de recursos a las comunidades densamente pobladas.

Es difícil llegar a un resultado claro respecto de ambas consideraciones. Desde un punto de vista pragmático, no significa que la densidad demográfica carezca de importancia en relación con los pagos entre los niveles fiscales. Al contrario, la densidad se acepta generalmente como sustituto de la "centralidad" de una comunidad, es decir, el grado en que presta servicios a los vecinos que dependen de dicha comunidad.

Hay varias maneras de realizar la nivelación a través de las transferencias, entre las que cabe distinguir principalmente las de tipo horizontal y vertical, condicionada y no condicionada, y la de contrapartida y sin contrapartida, temas que han sido extensamente tratados por autores como W. Oates, R. Bird y Remy Prud'homme¹⁴, entre otros.

Puesto que la desigualdad financiera constituye un problema de distribución de recursos dentro de un nivel fiscal, la nivelación horizontal al interior de ese nivel parece ser el correctivo adecuado. Pero quizá haya que admitir una excepción: si algunas jurisdicciones no alcanzan una situación financiera mínima, la intervención del nivel subsiguiente superior parece una función apropiada. En este caso las transferencias se pueden diseñar bajo el criterio de buscar una igualación de los ingresos per cápita entre las localidades. Ello forma parte de su función estabilizadora del sistema.

Si pudiera tenerse la certeza de que la jurisdicción receptora utilizará las transferencias como mejor conviniera a sus intereses, las transferencias no condicionadas superarían a las condicionadas. Pero se trata indudablemente de una hipótesis no del todo realista. Por lo tanto, el condicionamiento parece ser especialmente adecuado cuando se requieren transferencias "mínimas" o en el caso de transferencias discrecionales. El condicionamiento puede relacionarse con la utilización selectiva de transferencias, la ejecución de una política especial, la participación en los gastos generales ("transferencias con contrapartida"), etc.

¹⁴ Véase entre otros los estudios del prof. Richard Bird referidos a este tema: *Federal Finance in Comparative Perspective* (1986) y *Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries* (1991). Asimismo, el volumen editado por el prof. Prud'homme (1991), *Public finance with Several Levels of Government*.

En general, las subvenciones de nivelación deberán ajustarse a determinadas normas que garanticen el cumplimiento de sus propósitos. No existe sencillamente ninguna norma que prevea todas las eventualidades. Por consiguiente, parece a veces adecuado adoptar medidas distintas; por ejemplo: cuando una jurisdicción se ve afectada por una severa crisis financiera que no podría superarse mediante la simple aplicación de las normas previstas para situaciones normales.

7. Internalización de las externalidades inevitables

No hay ninguna posibilidad de evitar los efectos de la política pública de una jurisdicción descentralizada más allá de sus fronteras. Por consiguiente, es preciso poner en marcha algún proceso para incorporar las externalidades.

Nos parece útil hacer la distinción de tres tipos distintos de externalidades: a) las que afectan algunas jurisdicciones cercanas del mismo nivel; b) las que afectan en mayor o menor grado todas las jurisdicciones del mismo nivel y c) las que afectan otros niveles en un sistema fiscal de múltiples niveles. Para cada caso se necesita un plan adecuado de incorporación.

- a) Las jurisdicciones cercanas, por ejemplo las comunidades centrales y sus satélites, deberán constituir instituciones comunes; en caso preciso, la participación será obligatoria.
- b) Si todas las jurisdicciones de determinado nivel, o algunas de ellas, se ven afectadas, será necesario hallar alguna forma de armonización.
- c) Otros niveles (por ejemplo, el nivel central) deberán otorgar transferencias especiales para incorporar los beneficios externos de determinadas medidas o de algunas omisiones de las políticas descentralizadas. En caso de externalidades negativas, como las que cabe prever con el financiamiento del crédito de las dependencias descentralizadas, podrá concederse al nivel central el derecho de intervenir y restringir ese tipo de financiamiento.

8. Transparencia de las interacciones normativas y mantenimiento de la responsabilidad política

Al ser el proceso de descentralización en primera instancia una decisión política, debe tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Un adecuado proceso de descentralización debe establecer en principio las responsabilidades y/o competencias de cada nivel de gobierno y paralelamente –en lo posible posteriormente– el tipo y volumen de recursos con los que se van a financiar dichas competencias.

Una vez constituidas las dependencias fiscales autónomas, éstas podrán también utilizarse como agentes del nivel central y asignárseles funciones de un nivel superior. Pero al hacerlo, se corre cierto riesgo de que ambos tipos de políticas (niveles inferiores y superiores) se vuelvan indiscernibles (confusión normativa) y que el electorado no pueda distinguir las responsabilidades correspondientes. Por consiguiente, es muy importante establecer con claridad sobre qué tipo de actividades una determinada jurisdicción descentralizada tiene plena responsabilidad o carece de ella.

En cuanto a las actividades que debe realizar una dependencia descentralizada por encargo de una dependencia de nivel superior, ésta deberá asumir el costo. Solamente en la medida en que la dependencia descentralizada ejerza alguna influencia en las características especiales del servicio en cuestión, podrá exigírsele también que contribuya a los gastos.

En un sistema que cuenta con más de dos niveles surge el problema de saber cómo deberán comunicarse los distintos niveles. Por ejemplo, en un sistema de tres niveles, la intervención del nivel central y del nivel intermedio en los asuntos del nivel local puede resultar ineficiente. Por consiguiente, parece adecuado que las políticas del nivel central particularmente, los programas de inversión dirigidos o vinculados con las políticas locales, se canalicen a través del nivel intermedio (provincia, departamento y/o región), el cual a su vez y respetando el marco de competencias locales, puede colaborar financiera y técnicamente con las iniciativas locales. En otras palabras, el nivel intermedio deberá en lo posible representar los

intereses del nivel local y ser una de las instancias de coordinación en las relaciones fiscales intergubernamentales. De otra manera, las injerencias de los niveles central e intermedio pueden traducirse en una normativa enredada y confusa.

9. Mejoramiento de la capacidad de absorción y de gestión de los gobiernos subnacionales

Complementariamente al fortalecimiento de un sistema financiero descentralizado, no sólo es esencial incrementar el gasto de los niveles regional y local sino además mejorar la calidad del mismo. De esta manera deberá promoverse una racionalización en el uso de los recursos vis a vis si su utilización estuviese en el nivel nacional o federal, y, a su vez, deberá mostrar tasas de rentabilidad aceptable.

La descentralización no debería ir más allá de lo que permite la capacidad de absorción a nivel local para manejar eficientemente las responsabilidades que se le transfieren. Por ello, parte del éxito de la estrategia de descentralización está relacionada con el fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales en el manejo de sus competencias y recursos.

En este sentido, la visión de un gobierno subnacional "eficiente" debe tener la voluntad de implantar políticas de racionalización y/o modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, los cuales, guiados con criterios mínimos de eficiencia, ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local.

Asimismo, y para la correcta evaluación de dichos procesos, es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales y en el mismo ámbito de los gobiernos subnacionales¹⁵. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permite el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de

¹⁵ En Wiesner (1992) Colombia: *Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización*, se hace una reiterada mención a la importancia de los sistemas de información fiscal subnacional.

políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas. Sin duda, el mejoramiento de los sistemas de información fiscal a nivel subnacional son instrumental básico para la formulación de políticas y evaluación de los procesos de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.

En síntesis y como lo afirman varios autores y agencias internacionales preocupadas por estos temas, el éxito de los procesos de descentralización fiscal depende en buena medida de la misma capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales dentro de un contexto de mayor autonomía y responsabilidad (“accountability”) en el manejo de su propia gestión.

ANEXO¹⁶

¹⁶ Cuadros incluidos a partir de la página siguiente.

Cuadro A-1
Ingresos efectivos por niveles de gobierno
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS	Monto %							
Nivel nacional o federal								
- Sector central								
- Sector descentralizado*								
Nivel Intermedio								
- Sector central								
- Sector descentralizado								
Nivel Local								
- Sector central								
- Sector descentralizado								
Total								
Sector central** consolidado								
Sector descentralizado consolidado								

* El sector descentralizado incluye tanto a los organismos descentralizados como a las empresas públicas.

** Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

Cuadro A-2
Gastos efectivos por niveles de gobierno
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS	Monto %							
Nivel nacional o federal								
- Sector central								
- Sector descentralizado*								
Nivel Intermedio								
- Sector central								
- Sector descentralizado								
Nivel Local								
- Sector central								
- Sector descentralizado								
Total								
Sector central consolidado**								
Sector descentralizado consolidado								

* El sector descentralizado incluye tanto a los organismos descentralizados como a las empresas públicas.

** Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

Cuadro A-3
Asignación de competencias y/o funciones a los distintos niveles de gobierno

2 Nivel que delega		A Servicios públicos generales (agua potable, saneamiento)			B Infraestructura Vial			C Educación y salud			D Otros (vivienda, desarrollo agropecuario, turismo, medio ambiente, etc.)		
		n	i	l	n	i	l	n	i	l	n	i	l
Funciones voluntarias	n												
	i												
	l												
Funciones obligatorias determinadas por alguna norma legal	n												
	i												
	l												
Funciones por encargo de otro nivel de gobierno	n												
	i												
	l												

n= nivel nacional o federal; i= nivel intermedio (estatal, provincial o departamental); l= nivel local (municipal, comunal)

Nota 1: Estos cuadros son cualitativos (deberán se llenados con X)

Nota 2: El consultor puede ampliar o redefinir las categorías de funciones (i.e. incluir seguridad ciudadana, etc.)

Cuadro A-4
Ingresos por categorías en los distintos niveles de gobierno
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Años	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Monto %						
GOBIERNO NACIONAL O FEDERAL							
a.- Tributarios							
b.- No tributarios							
c.- Transferencias							
d.- Créditos							
e.- Otros ingresos							
Sub-total							
GOBIERNO INTERMEDIO							
a.- Tributarios							
b.- No tributarios							
c.- Transferencias							
d.- Créditos							
e.- Otros ingresos							
Sub-total							
GOBIERNO LOCAL							
a.- Tributarios							
b.- No tributarios							
c.- Transferencias							
d.- Créditos							
e.- Otros ingresos							
Sub-total							
TOTAL							

Nota: En los subtotales están incluidos los organismos descentralizados para dicho nivel de gobierno. En caso de no ser así, especificar.

Cuadro A-5
Ingresos tributarios según tipo de impuesto y nivel de gobierno
(en moneda corriente y como proporción del PIB)

Años	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Monto %						
IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							

(continúa)

Años	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Monto %						
IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
IMPUESTO A LAS PATENTES (industriales, Comerciales, de Registro de Vehículos, etc.)							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
IMPUESTO AL CONSUMO							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
OTROS IMPUESTOS (especificar)							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
TOTAL							

Nota 1: El consultor podrá alterar el cuadro en función de los principales impuestos del país.

Nota 2: En el caso de impuestos participados entre diferentes niveles de gobierno, indicar cuál de los impuestos sigue tal modalidad (con una nota a pie de página) y debe incluirse como ingreso de cada nivel de gobierno lo que le corresponde en el proceso de reparto.

Cuadro A-6
Ingresos no tributarios según tipo y nivel de gobierno
(en moneda corriente y como proporción del PIB)

Años	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Monto %						
MULTAS Y PEAJES							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
LICENCIAS O PERMISOS							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
TARIFAS O CARGOS A USUARIOS							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
REGALÍAS							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
OTROS							
a.- Nivel nacional							
b.- Nivel intermedio							
c.- Nivel local							
TOTAL							

Nota 1: El consultor podrá alterar el cuadro en función de los principales ingresos no tributarios de los distintos niveles de gobierno en el país.

Nota 2: Las transferencias intergubernamentales no se incluyen, éstas se presentan en otro cuadro.

Cuadro A-7 (a y b)
Crédito y financiamiento de los gobiernos subnacionales

Atribuciones en materia de Tipo de institución crediticia	Programación (determinación y usos)			Autorización de endeudamiento (capacidad real y legal de endeudamiento)			Negociación de condiciones financieras			Supervisión y control		
	n	i	l	n	i	l	n	i	l	n	i	l
Banca de Fomento												
Banca comercial												
Agencia de crédito externo												

n= nivel nacional o federal; i = nivel intermedio; l = nivel local

Nota 1: Este cuadro es de índole cualitativa (deberá ser llenado con X)

Nota 2: Cada nivel de gobierno (n, i, l) incluye el gobierno central y el sector descentralizado respectivo.

Nota 3: Corresponde un cuadro (A-7a) a los gobiernos intermedios y otro (A-7b) a los gobiernos locales.

Cuadro A-8 (a y b)
Transferencias¹ —Del gobierno nacional a los niveles intermedios y locales⁴ Criterio²
Año 19—

Unidad jurisdiccional ³	Gobiernos intermedios			Gobiernos locales			Total		
	Total	Per cápita	% Total	Total	Per cápita	%Total	Total	Per cápita	%Total
1.-									
2.-									
3.-									
8.-									
9.-									
10.-									
TOTAL									

¹ Las transferencias pueden ser condicionales, incondicionales, etc. (Ver documento)

² Los criterios usados para asignar las transferencias pueden ser el nivel de población, nivel de pobreza, esfuerzo fiscal, etc. o una combinación de los anteriores. El consultor deberá ser explícito en el criterio utilizado para el ordenamiento respectivo.

³ Las unidades jurisdiccionales serán las relevantes en cada país. Éstas pueden ser estados, provincias, regiones, departamentos, etc., y se refieren a los niveles intermedios.

⁴ En el caso de las transferencias a los gobiernos locales, éstas deberán agruparse bajo la unidad jurisdiccional de nivel intermedio que corresponda.

Nota 1: Se entiende que deberá presentarse un cuadro (A-8a) para los gobiernos intermedios y otro (A-8b) para los gobiernos locales.

Nota 2: Se sugiere este mismo cuadro para el caso de los impuestos participados que no son contabilizados como transferencias.

Cuadro A-9
Transferencias fiscales intergubernamentales en 19—
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Receptor Distribuido por	Nivel de gobierno federal y/o central	Nivel de gobierno Intermedio	Nivel de gobierno local
Nivel de gobierno federal y/o central			
Nivel de gobierno Intermedio			
Nivel de gobierno local			

Nota: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo, es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) años(s) con alguna anterioridad (3 o 5 años) con el fin de realizar comparaciones.

Cuadro A-10
Transferencias del gobierno federal o nacional por funciones
a los gobiernos estatales y locales en 19—
 (en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Nivel de gobierno	Gobiernos intermedios	Gobiernos locales	Gobiernos intermedios y locales
Función	Total % del total por habitante	Total % del total por habitante	Total % del total por habitante
Servicios públicos en general			
Orden público y seguridad			
Salud y Educación			
Seguro y bienestar social			
Vivienda y servicios comunitarios			
Recreación, cultura y religión			
Agricultura, caza y pesca			
Minería, manufactura y construcción			
Otros			
TOTAL	100%	100%	100%

Nota 1: Esta clasificación corresponde a la que realiza el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo el consultor puede ampliar o redefinir la clasificación sugerida según las características del país bajo estudio.

Nota 2: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo, es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) año(s) con alguna anterioridad (3 a 5 años) con el fin de poder realizar comparaciones.

Cuadros A-11 (a y b)
Gobiernos intermedios (Estados, provincias, departamentos, regiones, etc.)
y/o gobiernos locales
EQUILIBRIO VERTICAL
(en moneda nacional corriente y como porcentaje del PIB)

Ingresos propios ¹		Impuestos participados	Trans- ferencias	Ingresos totales	Gastos autónomos ²	Gastos no autónomos ³	Gastos totales	Equilibrio vertical	Otros indicadores				
Trib.	No Trib.								(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Años													
1985													
1986													
1987													
1988													
1989													
1990													
1991													

¹ Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional. (i.e. sin incluir transferencias)

² Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios o locales determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno. El consultor debe ser específico en la metodología de cálculo de esta magnitud.

³ Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y, por lo general, son financiados mediante transferencias condicionadas. Si existiesen sugerencias con respecto al cálculo de esta magnitud y a los criterios utilizados, ser específico en la metodología utilizada.

Nota: Corresponde un cuadro (A-11a) a los gobiernos intermedios y otro cuadro (A-11b) a los gobiernos locales.

cuadro A-12
Año 19— Gobiernos intermedios
EQUILIBRIO HORIZONTAL

(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Ingresos propios ¹			Impuestos participados	Trans- ferencias	Ingresos totales	Gastos autónomos ²	Gastos no autónomos ³	Gastos totales	Equilibrio vertical	Otros indicadores			
Trib.	No Trib.	Total (1)								(2)	(3)	(4)	(5)
Años													
1985													
1986													
1987													
1988													
1989													
1990													
1991													

¹ Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional. (i.e. sin incluir transferencias)

² Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios o locales determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno. El consultor debe ser específico en la metodología de cálculo de esta magnitud.

³ Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y, por lo general, son financiados mediante transferencias condicionadas. Si existiesen sugerencias con respecto al cálculo de esta magnitud y a los criterios utilizados, ser específico en la metodología utilizada.

Nota: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo, es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) año(s) con alguna anterioridad (3 a 5 años) con el fin de poder realizar comparaciones.

Manejo de la Política Fiscal en un Régimen de Capital Abierto*

Peter S. Heller**

I. Introducción

Mucho se ha escrito desde que la crisis mexicana de fines de 1994 hiciera que los responsables de la política reexaminaran su enfoque para llevar a cabo una política macroeconómica en un mundo cada vez más globalizado. La velocidad potencial de los movimientos de flujo de capital, su mayor sensibilidad ante expectativas cambiadas, y la relativa facilidad transaccional con la cual se pueden producir movimientos, sugieren la creciente complejidad del entorno institucional con que se enfrentan los responsables de la política. En tiempos de crisis, las medidas de política monetaria representan normalmente la primera línea de defensa para responder a un cam-

*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 el mencionado organismo.

**Este trabajo fue presentado en el Encuentro Anual del Instituto Internacional de Finanzas Públicas en Tel Aviv en agosto de 1996. Además de las útiles conversaciones con el profesor H. Sinn, el autor desea agradecer a A. Cheasty, L. Ebrill, G.A. Mackenzie, S. Symansky y T. Ter-Minassian por sus perceptivas críticas en varias etapas del borrador del trabajo. Demás está decir que los puntos de vista y los errores son del autor y no reflejan las opiniones del Fondo Monetario Internacional.

bio significativo en los flujos de capital. Sin embargo, las autoridades no están a menudo dispuestas a permitir ajustes de tipo de cambio significativos. De allí que haya límites obvios para el papel que la política monetaria puede jugar más allá del corto plazo. Aun cuando la política fiscal de un país no sea un factor obvio que produzca un cambio en los flujos de capital, se le puede pedir que juegue un papel importante en la respuesta política macroeconómica global, a pesar de las demoras inevitables inherentes a la adopción e implementación de medidas fiscales.

Resulta particularmente interesante la aparente *asimetría* en la percepción del papel apropiado de la política fiscal bajo la movilidad de capital. Específicamente, el ajuste fiscal es visto en general como una respuesta política necesaria a una *salida de capital*, que refleja la necesidad de reducir la absorción en el contexto de un balance de cuenta corriente no financiable, mientras limita los efectos adversos de un achicamiento en el crédito para la inversión del sector privado. Si se lo asocia con el ajuste monetario, y suponiendo que las expectativas no se vean de otro modo afectadas, deberá tener el efecto de elevar las tasas de interés (aumentando el atractivo de la moneda local). Asimismo, tal ajuste fiscal también puede ser visto como necesario para fortalecer la evaluación del mercado de la viabilidad a mediano plazo de la postura fiscal de un país. Sin embargo, en el contexto de *entradas de capital* significativas, y en un mundo en donde los flujos de capital son altamente elásticos, a menudo también se apoya una postura de política fiscal ajustada, dada la poca efectividad de la política monetaria para esterilizar entradas, en ausencia de un aumento significativo del tipo de cambio.

En este punto deberíamos observar que el contexto de política macroeconómica y los problemas creados por las entradas de capital, son vistos en general como distintos de los asociados con las salidas de capital. En el primer caso, las autoridades están preocupadas esencialmente por impedir un aumento del tipo de cambio y limitar el recalentamiento. En este contexto, tiende a darse por sentado que la movilidad de capital es alta. Existen pocas restricciones de capital y generalmente las entradas de inversión directa son muy buscadas. Por el contrario, cuando existen salidas de capital, la preocu-

pación es generalmente la de adelantarse a una crisis de la balanza de pagos o limitarla; a menudo los flujos se producen a pesar de la presencia de restricciones formales de cuenta de capital. Asimismo, muy a menudo, un sector fiscal no equilibrado es percibido como un factor clave que subyace en la huida de capitales.

Más aún, mientras mucho se ha escrito sobre los detalles específicos de la estrategia fiscal necesaria para compensar un vuelco adverso en la balanza de pagos,¹ la naturaleza del ajuste fiscal apropiada para responder a entradas de capital repentinas o grandes (y a las salidas de capital que reviertan tales salidas) ha recibido significativamente menos atención (quizás porque se supone que es análoga). Y, tanto para las entradas como para las salidas de capital, pero en particular con respecto a las entradas de capital volátil, se ha considerado en forma limitada el costo de oportunidad de cambiar los componentes y la estructura de los ingresos y gastos, cuando los instrumentos fiscales son usados para reequilibrar las demandas de activos nacionales y extranjeros.²

Este documento explora la cuestión de si debería haber un cambio en la postura de la política fiscal y en la estructura subyacente de los ingresos y gastos, cuando la cuenta de capital se abre y existe la posibilidad de una mayor volatilidad de capital. Se presentan varias preguntas específicas. Primero, ¿cuál es la posición fiscal subyacente en un régimen de capital nuevo, más abierto —comparado con la posición en el régimen anterior? Segundo, habiendo adoptado una posición apropiada, ¿cómo deben responder adicionalmente los responsables de la política fiscal a los cambios significativos en los flujos de capital, hacia adentro o hacia afuera? La respuesta “asimétrica” antes comentada ¿siempre está garantizada? Tercero, ¿la naturaleza de la respuesta fiscal deberá diferir según la fuente del problema de flujo de capital —si es exógena o está causada por factores en el entorno político local?

¹ Véase Nashashibi y otros (1992); Departamento de Asuntos Fiscales (1995); y Schadler y otros (1995).

² Para un comentario reciente de algunas de estas cuestiones, véase T. Ter-Minassian (1996).

Cuarto, si la posición fiscal se ve ella misma significativamente afectada por los flujos de capital, ¿cómo afecta esto la evaluación analítica del carácter correcto de la postura de la política fiscal? Quinto, mirando más allá de la postura macro, ¿la composición subyacente de las políticas fiscales (es decir, las políticas de gastos e impuestos) deberán ser modificadas en un entorno de capital más abierto, a fin de reflejar en parte las restricciones que dicho entorno impondría en tales políticas? Por último, ¿qué instrumentos fiscales se adaptan mejor para responder a movimientos significativos de flujo de capital?, ¿existe un núcleo de políticas fiscales que son menos apropiadas –y por lo tanto no deben ser ajustadas– para tales fines?

No existen respuestas fáciles a estas preguntas. El análisis en este documento refleja una revisión de la literatura de los últimos dieciocho meses y un intento por sintetizar las implicancias para la política fiscal a un nivel general. Más importante, busca provocar un debate y análisis adicional. En lo que sigue, la Sección II estudia brevemente los tipos de desafíos macroeconómicos planteados por un entorno de capital abierto; también plantea la cuestión de si ciertos elementos de la estructura fiscal deberían ser excluidos a los fines de los ajustes de macro política. La Sección III debate las cuestiones que surgen para determinar la postura y respuesta fiscal apropiadas a medida que se transfiere hacia un entorno de cuenta de capital más abierta. La Sección IV examina cómo es posible que la estructura o composición de las políticas fiscales tenga que ser adaptada para operar en un entorno de capital más abierto. Por último, la Sección V brinda algunas conclusiones.

II. El contexto político

A. Factores que influyen en los cambios en los flujos de capital

Un entorno de capital más abierto es particularmente complejo para los responsables de la política en razón de la incertidumbre inherente a la posible magnitud, velocidad y, posiblemente, incluso dirección de los flujos de capital durante cualquier período. Tales flujos se pueden producir “suavemente”

—dentro de una banda relativamente limitada de incertidumbre sobre los factores que pueden afectar tales flujos en el plazo cercano— o pueden estar sujetos a brotes ocasionales de movimientos “desordenados”, con sacudones inesperados que obligan a una respuesta política de emergencia. El tamaño de los flujos también puede ser grande, en particular en relación con el tamaño de la economía local. La existencia de una mayor incertidumbre implica que es necesario que las políticas fiscales sean formuladas teniendo en cuenta que uno puede observar entradas y salidas de capital *significativas* en cualquier punto en el tiempo. Dadas las circunstancias, se pueden plantear tres preguntas: ¿si la política fiscal es un instrumento eficiente y suficientemente flexible para una respuesta política macroeconómica a tales sacudones en la cuenta de capital? Segundo, si va a usarse, ¿cuáles son las implicancias para la composición subyacente de los gastos y los ingresos? Y, tercero, ¿cuáles son los instrumentos fiscales más apropiados para tal respuesta?

Factores exógenos

En cierta medida, las incertidumbres que enfrentan los responsables de la política pueden reflejar factores exógenos sobre los cuales la mayoría de los países tiene poco control. Es evidente que los cambios en el entorno económico de las economías industriales (por ejemplo, tasas de interés, crecimiento real) son importantes para los países más pequeños porque afectan las tasas de interés de los países industriales —y por lo tanto el diferencial entre las tasas disponibles en un país dado y las de oportunidades de inversión alternativas plausibles en otro lugar.

En forma más general, los cambios en el entorno económico de otros mercados emergentes o economías industriales pueden surgir a partir de un efecto contagio provocado por acontecimientos adversos en otro país, o de la percepción de opciones de inversión más positivas, más fuertes en otros países. Por su postura política macroeconómica subyacente, un país puede buscar reducir el grado al cual es vulnerable a tales factores exógenos, o por lo menos aquellos factores que dan lugar a flujos de capital desordenados y grandes. Por su-

puesto, a la incertidumbre se agrega la dificultad de evaluar plenamente las funciones de reacción de los distintos jugadores del mercado a los acontecimientos exógenos, es decir, de los inversores locales, y lo que es más importante, de los inversores institucionales clave; esto complica aún más la tarea de los responsables de la política en los mercados emergentes para predecir los cambios en la demanda interna de dinero.³

Factores endógenos

Algunos de los factores que afectan potencialmente a los movimientos de capital deberán ser considerados como relativamente endógenos, o sea, afectados por las propias políticas de un país. Es evidente que una política fiscal excesivamente expansionista puede en sí misma ser la fuente del problema de flujo de capital. Junto con una ajustada política monetaria, esto podría llevar a altas tasas de interés que brindan inicialmente un entorno que atrae (o indudablemente alienta) las entradas de capital, pero que es susceptible de rápidos cambios de rumbo. En forma similar, es posible que los países que han acumulado una gran carga de deuda pública se encuentren sujetos a primas de tasa de interés significativas, incrementando de este modo su vulnerabilidad a un vuelco en el sentimiento de los inversores. En tales casos, la política fiscal tendría que jugar un papel para responder a los flujos de capital, no sólo porque es un instrumento de política efectiva, sino además porque es la fuente principal del problema. Pero aún en ausencia de desequilibrios fiscales evidentes, las percepciones del mercado acerca de la firmeza de la disciplina fiscal son un factor importante que influye en las expectativas del inversor y una fuente de inestabilidad potencial en los flujos de capital.

Los flujos de capital (tanto los ajustes de cartera como la inversión extranjera directa) también se pueden ver influidos por el entorno institucional interno, en particular el alcance en que respalda inversiones productivas y rentables. La gama

³ Para un comentario sobre los factores que influyen las entradas de capital y medidas de volatilidad, véase Claessens y otros (1995) y Calvo y otros (1993).

de políticas fiscales que se puede considerar de respaldo es amplia, desde la provisión de un régimen fiscal disciplinado con tasas tributarias relativamente bajas y estables, a enfoques más debatibles, como la provisión de incentivos tributarios a las sociedades para las inversiones extranjeras o el establecimiento de zonas de libre comercio.

Otro aspecto de la endogeneidad se relaciona con el alcance en el cual la posición fiscal se ve ella misma afectada por los movimientos de flujo de capital o por la postura macropolítica general adoptada en el contexto de un régimen de capital abierto. Por ejemplo, Hausmann y otros (1996) han señalado que en América Latina, los flujos de capital tienden a estar altamente correlacionados con los movimientos cíclicos en la economía (es decir, entradas asociadas con un fuerte desempeño económico, y lo contrario para las salidas). Más aún, tales flujos también pueden tener una influencia independiente que exacerbe un desequilibrio fiscal (con las entradas de capital asociadas con un crecimiento de las importaciones y altos ingresos por derechos aduaneros, y las salidas asociadas con un debilitamiento correspondiente en las cuentas fiscales).⁴ La débil posición fiscal que ha surgido en períodos de salidas de capital y recesión, han hecho que sea difícil para los responsables de la política ajustar las políticas fiscales en respuesta al vuelco adverso en la balanza de pagos. La existencia de tales relaciones endógenas debe ser tomada en cuenta para evaluar y formular la postura de política macroeconómica apropiada en relación con los flujos de capital (véase Sección III.B).⁵

B. Estructura subyacente de las políticas fiscales

Para resumir el debate hasta el momento, a medida que el entorno de capital se hace más abierto, puede haber presiones

⁴ Hausmann y otros (1996).

⁵ Por ejemplo, tal endogeneidad podría ser percibida como conveniente, permitiendo que la política fiscal ejerza un fuerte efecto estabilizador automático en respuesta a cambios significativos en los flujos de capital. La cuestión sería entonces qué precondiciones harían que resultara útil para la postura fiscal ser tan sensible.

adicionales para el ajuste fiscal. Una cuestión central para este documento es el alcance hasta el cual la política fiscal debe jugar tal papel y, de ser así, si esto puede producirse sin afectar desfavorablemente los otros papeles redistributivos y de asignación que los gobiernos deben jugar en la sociedad. Específicamente, el documento sostiene que, para identificar posibles respuestas de política macroeconómica, y para comprender sus límites, uno debe examinar si ciertos elementos de la estructura fiscal deben estar relativamente aislados del ajuste. También plantea la pregunta subsidiaria de si el hecho de que un país opere en un ambiente de capital más abierto debe, por sí mismo, motivar un cambio en la composición de la estructura fiscal.

La posible necesidad de aislar las funciones fiscales puede explicarse por el concepto de los papeles de distribución y asignación básicos o "esenciales" de un gobierno. La teoría económica sugiere una justificación para los papeles del gobierno que son de una buena naturaleza pública, o para los cuales pueden haber factores externos significativos. Otros papeles esenciales pueden derivar de la constelación de fuerzas políticas y los valores sociales en una sociedad: egresos redistributivos y transferencias federales fiscales pueden ser reflejos importantes de la conciencia social y del equilibrio del poder político. La necesidad de proteger ciertas actividades también podría surgir del alto costo de oportunidad de cambiar algunas políticas, los grandes costos de eficiencia de permitir la variación, o los altos costos contractuales de demorar o reducir ciertos programas.

Reconociendo la imposibilidad de establecer los límites que marcan los papeles fundamentalmente necesarios que debe jugar el gobierno, se puede, no obstante, afirmar un principio general. Hay un conjunto esencial de gastos asociados con tales papeles y funciones que deben permanecer *fuera* (o casi fuera) del ámbito de los frecuentes ajustes, en búsqueda de objetivos de política macroeconómica, si un gobierno quiere retener su legitimidad y mantener un mínimo de eficiencia. La Sección IV se extiende aún más sobre las cuestiones involucradas en clarificar qué podrían ser tales gastos esenciales, y las cuestiones involucradas en determinar qué alcance habría para el ajuste de gastos.

Consideraciones similares sugerirían que existen límites sobre el alcance hasta el cual debe cambiarse la estructura de ingresos para fines macroeconómicos. Ciertos regímenes tributarios juegan papeles bien reconocidos para influir en las tasas de inversión y ahorro, decisiones sobre producción y precios, y la oferta de mano de obra. Las tasas efectivas del impuesto a las ganancias son particularmente relevantes en este sentido, pero los ajustes de tarifas también tienen efectos importantes. Los cambios frecuentes en el entorno de la política de tarifas e impuestos dentro del cual los agentes económicos pueden realizar asignaciones de recursos serían perturbadores y, por lo tanto, indeseables. Este sostendría que la tasa de impuestos o los ajustes básicos sobre fundamentos macroeconómicos deberían estar asociados con aquellos elementos de la estructura de ingresos que tuvieran el impacto menos distorsivo sobre las decisiones de asignación. No sorprende que esto sugiera concentrarse en aquellas bases tributarias como el impuesto a las ventas general, o los impuestos al consumo sobre bienes sujetos a una demanda relativamente inelástica.

Como se desarrollará en forma más amplia en la Sección IV, es posible que un entorno de capital más abierto imponga restricciones sobre la capacidad de un gobierno para usar medidas de ingresos para el ajuste fiscal. Las presiones competitivas pueden limitar las tasas de interés efectivas que se pueden imponer sobre los factores móviles de la producción —en forma más evidente, sobre los ingresos de capital. Aún aquellos impuestos que están menos directamente dirigidos hacia factores móviles, como el impuesto a las ventas general, se pueden, no obstante, ver restringidos por la necesidad de evitar un entorno tributario comparativamente alto.

Aun si uno puede estar de acuerdo en una estructura de gastos o ingresos normativamente conveniente, es posible que la estructura fiscal real se aparte de ella. Las estructuras fiscales son el producto de la inercia institucional de las políticas pasadas, y pueden ofrecer un alcance considerable para la racionalización en la composición tanto de los ingresos como de los gastos. En forma similar, siempre hay espacio para repensar la definición de “esencial”, en términos de la naturaleza de las políticas de gastos del gobierno, el modo en que se producen, o la distribución de la carga en su financiamiento.

Asimismo, si el nivel de deuda pública en circulación es alto (en relación con el PBI), existe la posibilidad de que un círculo virtuoso, a medida que la reducción del déficit fiscal fortalece las percepciones del mercado, reduzca las primas de las tasas de interés y, dado un menor déficit, facilite las tasas de interés más bajas permitiendo los recortes en la carga del presupuesto del servicio de deuda.⁶ Por lo tanto, nuestro razonamiento no implica que las estructuras fiscales no deben ser ajustadas a lo largo del tiempo, sino que el alcance para la política fiscal como una variable de la política macroeconómica, dado el servicio de la deuda o los compromisos de personal o contractuales, debe limitarse en forma razonable a lo largo del tiempo.

III. La respuesta de la política fiscal a un entorno de capital más abierto

A. La postura fiscal subyacente apropiada

En un régimen de capital cerrado

El punto inicial para una exploración del impacto de un cambio hacia un entorno de capital más abierto en la política fiscal es la postura fiscal subyacente apropiada en un régimen de capital relativamente más cerrado. Si el balance fiscal estructural, S , es definido como el balance fiscal⁷ que, por una constelación dada de políticas de ingresos y de gastos, prevalecería al nivel de producción potencial de la economía (o NAI-RU) (en adelante, Q_n), el balance fiscal estructural *apropiado*, S^* , es definido como aquella S que es financieramente sustentable a largo plazo, dado el contexto de un régimen de capital relativamente cerrado.⁸

⁶ Como en el caso de Dinamarca e Irlanda en la década del ochenta, un aumento del tipo de cambio real puede reducir los costos del servicio de la deuda externa en forma significativa.

⁷ En lo que sigue, el balance fiscal es definido como igualando el ingreso menos el gasto y es presentado como una parte del PBI.

⁸ Véase Heller y otros (1986); Departamento de Asunto Fiscales (1995); Khan y Reinhart (1995); y Cheasty y Blejer (1993).

La sustentabilidad fiscal debe tomar en cuenta el tamaño de la deuda pública explícita en circulación, el crecimiento esperado a largo plazo, la deuda pública implícita asociada con tendencias intergeneracionales claramente reconocidas (por ejemplo, los efectos de una población que envejece en las obligaciones fiscales probables a largo plazo del gobierno), y cualesquiera garantías o responsabilidades contingentes del gobierno (por ejemplo, con el sistema bancario, el sector de las empresas públicas, etc.). El papel del gobierno en promover la inversión infraestructural también puede ser un factor. Donde tales inversiones son socialmente rentables, y donde suficientes factores externos garantizan el ser emprendidos por el sector público más que por el privado, el saldo fiscal total podrá incorporar tales egresos de capital, rindiendo, por lo tanto, un valor de S^* más bajo.

En la Figura 1, el saldo estructural apropiado S^* , es mostrado como realizado al nivel de producción potencial, Q_p (nota: esta S^* podría ser un superávit o déficit, según las circunstancias individuales del país);⁹ dada la estructura de impuestos y gastos, el saldo real caerá por debajo de S^* a niveles de producción por debajo de Q_p , reflejando los menores ingresos por impuestos y los mayores pagos de transferencia social asociados con una producción y empleo reducidos. La relación entre el saldo fiscal real y la producción, para cualquier conjunto de políticas de impuestos y gastos, es mostrada en general como una función $F(q)$. Claramente, el saldo fiscal real también puede variar si cambia la mezcla impuestos-gastos.

En un régimen de capital abierto

La respuesta de política fiscal convencional. Si un gobierno persigue políticas sustentables apropiadas, conforme se refleja en un balance estructural S^* , ¿una apertura de la cuenta de capital debería conducir a un cambio en estas políticas y por lo tanto en el balance estructural apropiado? Es evidente que esto depende de los papeles dados a los distintos instru-

⁹ Las funciones F ignoran el hecho de que los cambios en la composición del gasto y los ingresos pueden tener un impacto sobre Q_p .

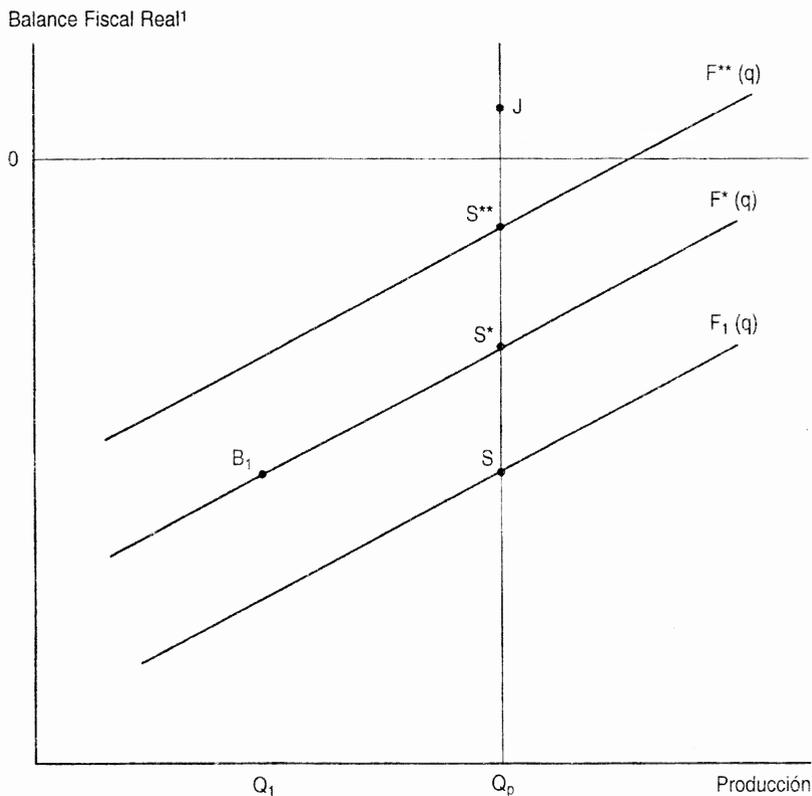
mentos de política macroeconómica en respuesta a los movimientos de flujo de capital. Por ejemplo, si se permite que los cambios en el tipo de cambio soporten el impacto del efecto de los flujos de capital, es obvio que habrá menos necesidad de ajustar las políticas fiscales o monetarias. Por el contrario, en situaciones en las que las autoridades no están dispuestas a permitir que el tipo de cambio se ajuste, la respuesta de una política monetaria a las entradas de capital se verá inherentemente limitada, y es posible que la política fiscal tenga que soportar el impacto de la presión para ajustar la demanda.

También es probable que dependa de la *naturaleza* y el *tamaño* del flujo. Para las *entradas de capital*, en particular cuando se busca la estabilidad del tipo de cambio, algunos tipos de flujos pueden facilitar una mayor inversión productiva (pública y privada) y mayores importaciones en la economía.

Las mayores inversiones públicas financiadas externamente pueden verse reflejadas en una S^* más baja, sin causar demasiada tensión a la oferta de dinero y a la inflación. Sin embargo, otras entradas de capital, o un flujo global que sea grande en términos totales, puede demostrar tener un mayor efecto monetario; los esfuerzos por construir una existencia más grande de reservas internacionales y la necesidad asociada de esterilización demostrará ser costosa en último término para el Banco Central, obligará a tasas de interés real más alta (que es probable que a su vez provoquen entradas de capital adicionales), y, lo que es más importante, es posible que sean difíciles de sustentar más allá de un periodo limitado.¹⁰ Dado que los costos de esterilización de intereses son cuasi fiscales (o sea, soportados por el Banco Central y reflejados en el tamaño de sus transferencias al gobierno), la elección de una respuesta de ajuste fiscal combinada con esterilización

¹⁰ Por ejemplo, en la República Checa, los esfuerzos por esterilizar las entradas de capital para ajustar las condiciones de liquidez se hicieron cada vez más difíciles a fines de 1994, cuando casi el 80% de los títulos valores primarios vendidos para esterilizar las entradas de capital externas habían sido adquiridos por no residentes y sucursales de bancos extranjeros. Si bien muchos estudios sugieren que la esterilización es una opción factible para que busquen los bancos centrales, existe asimismo un reconocimiento de que en términos cuasi fiscales, esto se puede tornar caro. Véase Schadler y otros (1993).

Figura 1



(n.b. Balance estructural = saldo real solamente en Q_p)

¹ La línea de balance cero en el presente es puramente ilustrativa. Su posición real dependería de las circunstancias individuales del país.

por un simple ajuste de tipo de cambio requiere que esta operación cuasi fiscal sea tomada en cuenta para determinar el tamaño del ajuste fiscal.

Aun reconociendo que la política fiscal es un instrumento más engorroso que logra sus efectos con mayor demora, es

posible que la consolidación fiscal (digamos un ajuste adicional de la posición fiscal real a J en relación con S^* en la Figura 1) tenga que aliviar la presión sobre los mercados financieros internos, limitar el desplazamiento, y reducir las presiones expansionarias de las entradas de capital. Tal ajuste puede tener el efecto inicial de reducir la producción por debajo de Q_p , a menos que se tomen medidas para compensar la política monetaria.

En una situación de *salidas de capital*, cuando las salidas son suficientemente grandes como para presionar la cuenta y las reservas externas, es probable que la consolidación fiscal sea inevitable si se va a reducir la absorción interna.¹¹ La consolidación también puede servir para fortalecer la confianza de los inversores internacionales. Sin embargo, aquí es probable que la consolidación fiscal sea procíclica, agravando los habituales efectos desfavorables sobre la economía que están asociados con las salidas de capital.

Resulta claro del comentario antedicho que la *dirección* conveniente de la respuesta de la política fiscal a un cambio en flujos de capital está relativamente bien entendida. Lo que hace una apertura del régimen de capital más complicado para los administradores de la política fiscal, es que hay un mucho menor previsibilidad con respecto a la naturaleza de los flujos a los que debería darse respuesta. Según lo señalado anteriormente, uno puede estar tratando con flujos que son *grandes* en relación con el tamaño de la economía doméstica; sujeto a una *volatilidad* significativa, a menudo como consecuencia de factores exógenos; y sujeto a un mayor grado de *imprevisibilidad*. ¿La posibilidad de una volatilidad significativa imprevisible en el tamaño y dirección de los flujos de capital debería requerir un ajuste frecuente de la política fiscal más allá de la postura fiscal subyacente apropiada de S^* ?

Por cierto, un enfoque de la administración de la política fiscal sería que el saldo subyacente apropiado no necesitaría ser cambiado, pero que, no obstante, las circunstancias co-

¹¹ Como Milesi-Ferreti y Razin (1995) han señalado, la efectividad de tales políticas se puede ver comprometida si existe una compensación Ricardiana significativa, que surgiría en situaciones en donde el peso de la deuda pública es grande en relación con el PBI.

yunturales particulares obligarían periódicamente a la política fiscal a ajustarse en forma temporaria más allá de S^* , con la postura vuelta a S^* cuando el correspondiente flujo de capital se hubiera reducido. Esta sugerencia refleja el punto de vista que los argumentos macroeconómicos para el ajuste fiscal son convenientes, *independientemente* de la meta del balance estructural subyacente. Por lo tanto, no existen razones para cambiar la postura fiscal estructural subyacente que era apropiada cuando los mercados de capital eran cerrados, y que había reflejado balances de inversión-ahorro subyacentes; todo lo que se requiere sería un cambio en la postura fiscal coyuntural a medida que se produce el sacudón.

El argumento contra este enfoque es el siguiente. Si la implicancia de un cambio hacia un entorno de capital más abierto es que habrá una mayor imprevisibilidad en términos de frecuencia y tamaño de la respuesta de lo que es necesario, entonces puede resultar muy costoso y poco conveniente tener el *contenido* y la *composición* de las políticas de gastos e ingresos sujetos a tal ajuste frecuente. Si las políticas de gastos son formuladas considerando su estado óptimo en términos de criterios de asignación y capital, se debe dudar seriamente de la conveniencia de ajustarlos en respuesta a la volatilidad coyuntural, en particular dado los altos costos políticos y de transacción de tales cambios.

En forma similar, si la estructura de ingresos está equilibrada en forma apropiada en términos de realizar los objetivos de capital y minimizar las distorsiones de asignaciones, se debe cuestionar si las autoridades fiscales deben continuar ajustando el nivel de tasas o estructura de las distintas bases tributarias, en respuesta a presiones macroeconómicas que surjan de los movimientos de flujos de capital. En efecto, existe un alto costo de oportunidad asociado con los cambios en las estructuras esenciales de gastos y de impuestos (y las políticas subyacentes) y en las tasas tributarias claves en la economía.¹²

¹² Y esto ni siquiera habla de la economía política de las cuestiones de reforma asociadas con los cambios en muchas de tales políticas esenciales (o no esenciales).

Ajustar la postura fiscal subyacente. Un enfoque alternativo sostendría minimizar tales costos de oportunidad aislando, tanto como sea posible, los ingresos y gastos esenciales de la necesidad de frecuentes cambios macroeconómicos inducidos por la política. Sin embargo, para lograr tal aislamiento y evitar cambios frecuentes en las variables fiscales, la postura fiscal subyacente tendría que ser fuerte y compatible con las políticas esenciales. Tal razonamiento sostiene un ajuste preferencial en la posición fiscal subyacente a medida que uno se dirige de un entorno de capital cerrado hacia uno más abierto.¹³

Específicamente, el hecho de que la respuesta política apropiada es cualitativamente la misma en ambos casos de entradas y salidas de capital, sugiere que existe un balance estructural apropiado, más alto, S^{**} , y una función del balance fiscal asociada, $F^{**}(q)$, aplicable a economías con movimientos de capital irrestrictos (véase la Figura 1),¹⁴ Al igual que con S^* , la nueva meta S^{**} es fijada con miras hacia la sustentabilidad en el mediano a largo plazo. Si las políticas fiscales son requeridas más allá de esto para un ajuste macroeconómico adicional, las medidas políticas ad hoc requeridas deberían ser entonces significativamente más limitadas (véase Sección III.B). Otros instrumentos de política macroeconómica, en particular la tasa de cambio, tendrían que llevar una parte mayor de la carga. El recurso a un ajuste adicional de la política fiscal requeriría un argumento convincente de que el costo social de usar otros instrumentos de política macroeconómica, *incluyendo* permitir que el tipo de cambio cambie, contrarrestaría el costo de “manipular indebidamente” la estructura fiscal óptima. En forma más general, los responsa-

¹³ El Gobernador Frenkel ha sostenido esta perspectiva en forma verbal en recientes seminarios sobre el impacto macroeconómico de los flujos de capital. Este punto también ha sido señalado por Gavin y Leiderman (1995), y Corbo y Hernandez (1994).

¹⁴ Calvo (1995) ha sostenido esto de un modo distinto, señalando la asimetría de las percepciones del mercado en periodos de turbulencia financiera de corto plazo. Afirma que las autoridades fiscales se pueden equivocar al “subestimar la permanencia de los flujos de capital” y, por lo tanto, deberían buscar “superávits de capital más grandes que los simétricos en periodos de entradas de capital” (pag. 18)

bles de la política tendrían que aceptar que la contrapartida para un balance fiscal subyacente más ajustado, S^{**} , sería un compromiso para evitar, en la medida de lo posible, otros remiendos.

El papel de las expectativas externas. Hasta ahora, la propuesta de ajustar la postura fiscal a medida que el régimen de capital se abre, ha estado justificada con referencia a la “asimetría” de la respuesta recomendada para las entradas y salidas de capital, y la observación de que es probable que se requiera que los gobiernos en un entorno de capital abierto ofrezcan tales respuestas con relativa frecuencia. Otro argumento para cambiarse hacia un balance estructural $S^{**} > S^*$ (que simplemente puede indicar un menor déficit más que un superávit mayor) es que una posición fiscal estructural subyacente más ajustada constituye una declaración a los mercados nacionales e internacionales sobre la solidez de la macroeconomía subyacente de un país, y sobre la mejor capacidad de un gobierno para adoptar (o aceptar) una postura de política fiscal *apropiada*, en el contexto de cualquier sacudón proveniente de los flujos de capital o de las exigencias de la economía interna.

En efecto, al comenzar con una postura más ajustada, un gobierno estará en una posición más fuerte para permitir que los estabilizadores automáticos contracíclicos funcionen, en vez de verse forzados por las consideraciones externas a ajustar el presupuesto de un modo procíclico que debilitaría aún más a la economía interna.

En otras palabras, la disposición para abrirse a los flujos de capital brinda una disciplina incorporada para conducir las políticas fiscales. Por lo tanto, la política fiscal puede jugar el papel de un “ancla”, estabilizando las expectativas del mercado con respecto al ajuste subyacente de la posición fiscal, y a los cambios potenciales en la posición fiscal de un país, que son vistos como aceptables y compatibles con las normas del manejo de una prudente política fiscal.¹⁵ Esto

¹⁵ Calvo (1995) ha sostenido este punto en términos de que la posición fiscal es lo suficientemente fuerte para que no se perciba que un gobierno está

también puede facilitar limitar la sensibilidad de la economía a los efectos de contagio.¹⁶ Debe señalarse, sin embargo, que el éxito de tal estrategia requiere que el mercado esté en condiciones de entender cómo las autoridades perciben el papel de la política fiscal, una mayor transparencia de la posición fiscal real, y una adecuada claridad con respecto a las normas por las cuales se producen los ajustes fiscales en respuesta a los flujos de capital.

Contener los costos de la tasa de interés. Se puede señalar un tercer argumento para una posición fiscal subyacente ajustada. En un mercado de capital abierto, con un tipo de cambio relativamente fijo, las tasas de interés serán más sensibles a las presiones internacionales, y es probable que reflejen primas de tasa de interés con los riesgos percibidos de los títulos valores de un país individual. Dado que los países que tienen posiciones fiscales menos estrictas son vistos generalmente como de mayor riesgo, se puede afirmar que niveles más altos de endeudamiento del gobierno llevan a primas de tasas de interés más altas en el mercado financiero, y que es muy probable que esta relación sea no lineal (como lo indica la Figura 2).¹⁷

Si bien mantener la meta del balance estructural de economía cerrada de S^* puede ser compatible con una posición sustentable a largo plazo, también implica que con cualquier variabilidad en el déficit fiscal, como entre A y B, la prima de la tasa de interés media real que se podría observar no sería i_0 (asociado con S^*), sino más bien el promedio de las primas de interés observadas, es decir, i_1 (que refleja el promedio entre i_0 y i_2 , para los déficits A y B, respectivamente). Ajustar el déficit fiscal hacia una posición más baja, digamos A en la Figu-

siendo "obligado a realizar un ajuste fiscal de mediano plazo costoso que validaría una percepción del mercado como un mal equilibrio".

¹⁶ Un círculo virtuoso puede surgir de la percepción del mercado de una postura fiscal más fuerte. Al facilitar una caída en las primas de la tasa de interés, puede reducir los costos del servicio de deuda.

¹⁷ Véase Tansi y Fanizza (1996) para una evidencia empírica sobre esta cuestión en los países del G-7. Asimismo, Bayoumi y otros (1995) y la OCED (1995) para una evidencia empírica de tal relación en los estados de los Estados Unidos y para las provincias canadienses.

ra 2, permitiría que la tasa de prima de interés promedio permaneciera más cercana a i_0 , aún con cierta variabilidad en el déficit.

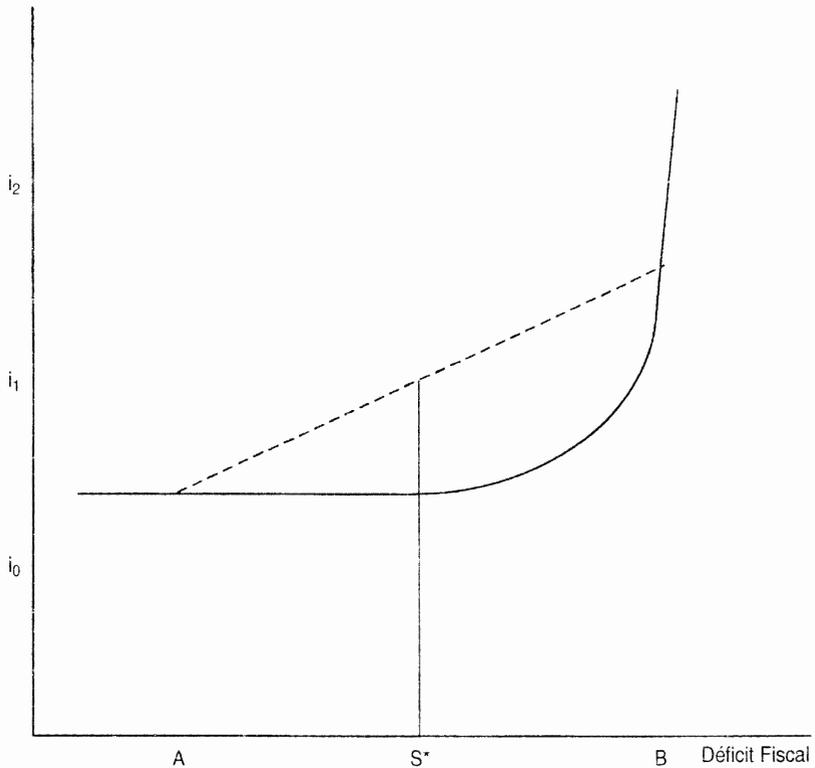
Este punto pone de relieve otro factor importante en favor de una postura fiscal subyacente más ajustada. La carga de la tasa de interés de atender el servicio de la deuda pública puede demostrar ser más grande en un mercado de capital abierto. En principio, acceder a un mercado de capital más amplio podría permitir a un gobierno aprovechar nuevas fuentes de fondos de un mercado de capital mucho más profundo que el que está disponible a nivel local, reduciendo potencialmente de este modo el costo efectivo promedio de tomar préstamos. Sin embargo, en la medida en que un gobierno haya podido, en el pasado, obligar al mercado local a aceptar obligaciones de la deuda pública a una tasa por debajo de la de mercado, es probable que la apertura del mercado limite la disponibilidad de tales fuentes de financiación cautivas. En efecto, la liberalización elimina la posibilidad de tales impuestos cuasi fiscales. En tales circunstancias, el costo de los intereses de cualquier nueva deuda a ser emitida, tanto para la reprogramación de viejas deudas como para la financiación de nuevos déficits, estará más relacionado con el mercado.

De este modo, la carga de las primas de riesgo se torna mucho más aparente en un entorno de mercado de capital abierto, elevando potencialmente el costo efectivo promedio de tomar préstamos e incrementando con ello la presión sobre un gobierno para tomar medidas que limiten el alcance de la prima de riesgo. Estas cuestiones son particularmente pertinentes para gobiernos cuyas relaciones entre deuda y PBI han llevado el costo de tomar préstamos a estar cerca de la posición en alza de la curva de la prima de riesgo (por ejemplo, el punto B en la Figura 2).

Por último, una excepción obvia al argumento para una postura subyacente ajustada surgiría en países en donde las autoridades quieren usar la apertura de la cuenta de capital para incrementar la tasa de acumulación de capital en la economía. Si bien esta estrategia se puede concentrar en atraer la inversión extranjera directa, o una mayor financiación de capital en empresas locales, también podría incluir aprovechar los mercados de capital extranjeros para el propio pro-

Figura 2

Prima de Tasa de Interés



grama de inversión del gobierno. El peligro de adoptar un balance estructural más relajado (una S^{**} más baja) es que el sentimiento del inversor puede demostrar ser inconstante, dejando una escasez en la financiación que deberá ser satisfecha en último término por fuentes monetarias locales. Esto sugeriría la necesidad tanto de asegurar que los presupuestos de inversión pública aumentados sean financiados por flujos de capital a largo plazo que no son revertidos fácilmente por inversores extranjeros, cuanto que los proyectos públicos sean lo suficientemente pequeños o adaptables que se puedan

mantener en "reserva" de ser necesario (siendo la última la opción más segura, dado la inercia asociada con la mayoría de los proyectos de inversión).

Magnitud del ajuste

Este documento no llega a discutir la magnitud del ajuste necesario para cambiar hacia un régimen de capital más abierto. Es evidente que sería importante controlar cuidadosamente el efecto probable de la apertura del régimen de capital en relación con el tamaño de los flujos de capital. Como ocurre con aquellas fiestas en donde se invita a muchos pero nadie viene, cuando la apertura no trae aparejado un cambio significativo en el tamaño de los flujos de capital, no sería necesario ajustar la política fiscal preventivamente más allá de S^* . El problema surge cuando uno comienza a observar una recuperación significativa en los flujos, mayor interés por parte de una amplia gama de inversores externos, y una mayor sensibilidad por parte de los residentes locales a los desarrollos de las tasas de interés externas. En tales circunstancias, el argumento para el ajuste preventivo de S^* a S^{**} se hace más importante, y estaría motivado en principio por tres factores principales: el deseo de contener efectos adversos debido a la posibilidad de tener que ajustar la estructura de gastos e ingresos en respuesta a flujos de capital imprevisibles; limitar la perspectiva de enfrentarse con una prima de riesgo excesivo; y la necesidad de engendrar una mayor confianza internacional en la durabilidad de la posición fiscal.

Por lo tanto, sería necesario que la magnitud del cambio fuera lo suficientemente grande como para que se note en los mercados externos, y para llevar a una trayectoria significativamente más baja en la relación de deuda pública y PBI a lo largo del tiempo. Del mismo modo, tendría que ser lo suficientemente grande como para permitir la posibilidad de déficits más altos en periodos en los que se podría necesitar cierto impulso expansionista en diversos terrenos.¹⁸ También se debe-

¹⁸ Resulta interesante señalar un reciente estudio por parte de McDermott y Waitscoat (1996) que sostiene que el tamaño de la consolidación fiscal es un

ría considerar el impacto macroeconómico a corto plazo de tal consolidación fiscal, que podría demostrar ser reductor en ausencia de interés por parte del sector privado.¹⁹

B. El papel de la política fiscal dentro de una postura subyacente adecuadamente ajustada

Si la posición fiscal subyacente ha sido adecuadamente ajustada a medida que se abrían los mercados de capital, ¿cuál sería entonces el papel de los instrumentos fiscales en la respuesta macropolítica global si se produjeran flujos de capital? En cierta medida, la respuesta apropiada de la política fiscal dependería de la fuente de los flujos. Hemos señalado que los flujos de capital pueden surgir de factores exógenos (por ejemplo, un cambio en las tasas de interés real de los países industriales, un efecto de contagio, o un cambio en el atractivo relativo de las posibilidades de inversión de los países); o factores endógenos (por ejemplo, la percepción de que un país está manteniendo políticas macroeconómicas desequilibradas, o la "búsqueda" de entradas de capital para fines de inversión); o una interacción de ambos (por ejemplo, perturbaciones exógenas que conducen a salidas de capital que debilitan el balance fiscal e inspiran con ello ataques especulativos adicionales).

Factores exógenos

El argumento para un ajuste previo de la postura fiscal subyacente es particularmente apremiante como una respuesta previa a los problemas inducidos por los flujos de capital

factor importante que influye en el éxito de la consolidación fiscal (en donde el éxito está determinado por si lleva la relación entre deuda pública y PBI a comenzar a declinar y a permanecer en una tendencia declinante). En particular, señalan que "la magnitud promedio de [una] reducción fiscal de dos años fue del 4,0% del PBI potencial para los casos exitosos, pero sólo del 3,2% para los casos fracasados" (pag. 13).

¹⁹ Véase un anexo reciente de Perspectiva Económica Mundial sobre los "Efectos del Tipo de Cambio sobre la Consolidación Fiscal", Fondo Monetario Internacional (1995).

causados por factores exógenos; tal ajuste podría crear un “efecto” anuncio que puede reducir el riesgo de estar sujeto a tales fluctuaciones exógenas. No obstante, es posible que sea necesaria una política fiscal *discrecional* mayor si se produce un sacudón exógeno. Gavin y Leiderman (1995) han señalado que si los flujos especulativos son un problema particularmente importante, entonces uno puede necesitar mantener un objetivo de reserva más fuerte para abordar la posibilidad de revertir los flujos; la perspectiva, entonces, de una política de esterilización más activa podría implicar, luego, la necesidad de una posición fiscal subyacente incluso más ajustada que S^{**} .

Como alternativa, la posición fiscal podría ser transferida temporariamente de S^{**} a una posición más ajustada J (Figura 1). En el último caso, la cuestión operativa es cómo minimizar los costos de oportunidad de tener que realizar tales ajustes temporarios a lo que era una estructura fiscal preferida, y quizás óptima. En efecto, deberá haber una oportunidad de costo muy alta asociada con los cambios en las estructuras esenciales, en las políticas subyacentes, y en las tasas tributarias claves en la economía, para las cuales hay importantes efectos de asignación. La Sección IV.C comentará, en mayor detalle, los componentes de un enfoque preferido en lugar de un ajuste fiscal adicional.

Surgirá un dilema si la postura fiscal subyacente y la disciplina mejorada en el macro manejo mismo se convierte en un factor que influye en los flujos de capital. En algunos países (en particular el Sudeste Asiático y Europa Oriental), los crecientes flujos internos a medida que los países responden en forma prudente a un “problema” de entrada de capital han creado presiones para una mayor consolidación fiscal que puede superar aquella garantizada por las consideraciones estructurales solamente. Una estrategia fiscal que busque aislar el sector fiscal esencial, debe ser clara con respecto a los límites sobre las presiones que se pueden adaptar mediante una respuesta puramente fiscal. Conforme lo antes mencionado, la cuestión se convierte en el costo de oportunidad de usar instrumentos fiscales más que otros macroeconómicos.

Más allá de cierto punto, no permitiendo que el tipo de cambio se ajuste (en particular en el contexto de crecimiento

de alta productividad), se pone una carga demasiado pesada en los instrumentos monetarios (con alto costo de oportunidad) para que se ajusten, incluyendo el costo de mantener primas de tasa de interés real caras. Dado el plazo limitado durante el cual se puede sustentar la intervención monetaria, la carga es transferida inevitablemente hacia la necesidad de un ajuste fiscal. Tales primas de tasa de interés también pueden engendrar costos fiscales excesivos, tanto en el servicio de deuda inmediato, como también en términos de la posibilidad de costos de rescate económico más altos en el sector financiero, si tales tasas más altas debilitan la rentabilidad de los bancos y otras instituciones financieras. Para países preocupados por mantener un tipo de cambio relativamente estable, esto puede implicar, por lo menos, fijar una banda significativamente más ancha dentro de la cual puede fluctuar el tipo de cambio nominal.

Factores endógenos

Se señaló anteriormente que las políticas fiscales pueden ser tanto la fuente del problema como la solución. Resulta claro que cuando las políticas macroeconómicas de un país están desequilibradas al comienzo (por ejemplo, un déficit estructural excesivo combinado con una postura de política monetaria muy ajustada), existe un argumento claro para un fuerte ajuste fiscal que desplace el balance fiscal hacia una posición sustentable a largo plazo.

Más interesante es el caso en que el balance fiscal ha sido ajustado a S^{**} , pero donde la economía y la posición fiscal se ven fuertemente afectadas por los movimientos de flujo de capital. Ya hemos señalado la observación de Hausmann y otros (1996) acerca de que en varias economías latinoamericanas, las entradas de capital tienen un fuerte impacto positivo en la economía doméstica, con una mejora en el balance fiscal a través de un mayor IVA e ingresos tarifarios asociados con las mayores importaciones facilitadas por los flujos de capital, y en forma más general, impuestos a las ganancias dinámicos. En forma similar, la relación opuesta se produce durante períodos de entradas de capital, con un debilitamiento tanto de la economía como del balance fiscal.

Esta correlación es particularmente probable cuando los flujos de capital están asociados con la inversión directa (que tendría un efecto estimulante directo en los niveles de empleo y de producción), pero también puede ser cierta para flujos de capital de cartera o a corto plazo. En la medida en que las entradas de capital estén correlacionados positivamente con un fortalecimiento de la economía, también puede haber una relación inversa con egresos por seguro de desempleo. Los egresos por intereses también pueden estar correlacionados positivamente con las entradas (compensando de este modo algunos de los efectos fiscales positivos), en la medida en que los esfuerzos por la esterilización lleven a tasas de interés más altas y a un mayor déficit cuasi fiscal.

Prescindiendo de cualquier respuesta del gasto a la emergencia de entradas de capital, esto implica que uno puede ver, en efecto, un cambio en la función F de acuerdo a si el capital está entrando o saliendo. La Figura 3 ilustra la sensibilidad del balance fiscal ante los flujos de capital. La función $F^{**}(n)$ ilustra la relación entre el balance fiscal y la producción en un régimen de capital abierto (véase Figura 1), durante un período con un nivel (n) normal de flujos de capital. Lo que resta queda igual, es decir que un alto nivel de entradas de capital se puede asociar con una posición fiscal más fuerte, reflejando un alto nivel de ingresos por impuestos y tarifas. Esto sugiere que con grandes entradas de capital, uno esperaría un cambio ascendente uniforme $F^{**}(n)$ a $F^{**}(i)$ (en donde i implica entradas de capital); por el contrario, ingresos fiscales más bajos asociados con salidas de capital significativas (o) llevaría a un cambio de $F^{**}(n)$ a $F^{**}(o)$.²⁰ En otras palabras, el balance fiscal está influenciado tanto por el nivel de producción como por la magnitud y dirección de los flujos de capital en la economía.

Sin embargo, uno esperaría también cierto grado de cova-

²⁰ La naturaleza del cambio en la función F a medida que los flujos de capital cambian puede ser más compleja que tomar en cuenta simplemente la relación de los ingresos del gobierno con los flujos de capital. Por ejemplo, si los esfuerzos de esterilización monetaria llevan a tasas de interés más altas, esto puede aumentar los costos del servicio de deuda del gobierno y, por lo tanto, disminuir el impacto positivo de las entradas de capital sobre los ingresos.

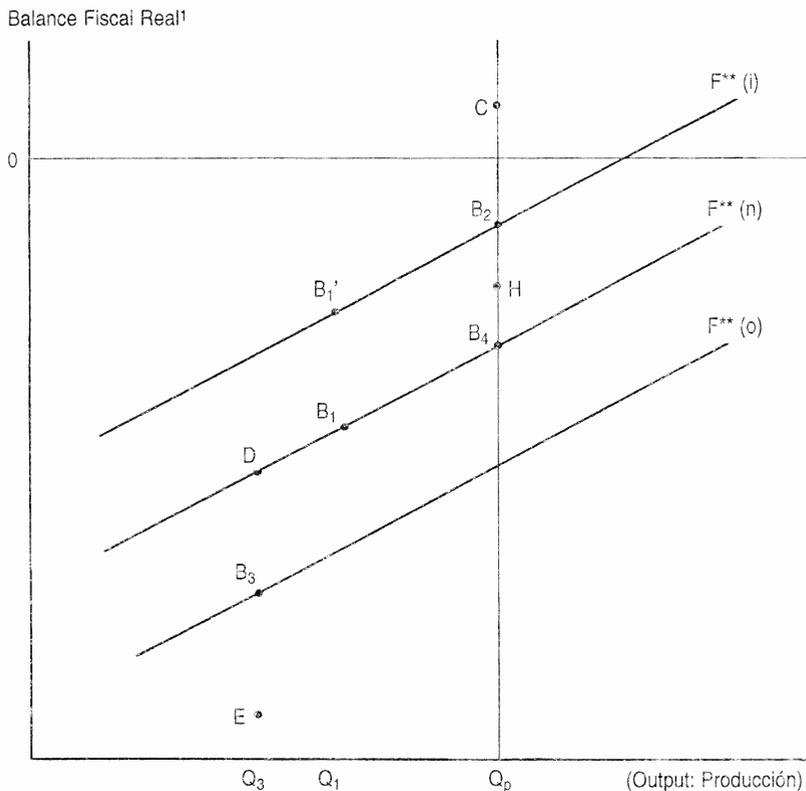
riación entre los flujos de capital y la producción, de modo que desde una posición fiscal y un nivel de producción correspondiente a un nivel dado de flujos de capital (B_1 en la Figura 3), los flujos adicionales pueden cambiar la economía hacia un nivel más alto de la producción (Q_p a los efectos ilustrativos) y el balance fiscal, de acuerdo con la posición más fuerte observada en B_2 ; las salidas de capital pueden provocar una contracción de la economía hacia Q_3 y reducir el balance fiscal hacia el nivel reflejado en B_3 . Tales cambios endógenos en la posición fiscal son análogos a aquellos observados en forma más convencional en la respuesta del balance fiscal a los movimientos cíclicos en la economía.²¹

La cuestión surge entonces acerca de si la respuesta fiscal asimétrica a tales movimientos de flujo de capital comentados al comienzo del documento es, de hecho, todavía conveniente, incluso con una postura fiscal subyacente más ajustada. Específicamente, en períodos de entrada de capital, ¿la política fiscal deberá ser ajustada aún más, más allá del nivel observado en B_2 (por ejemplo, en C), y en períodos de salida de capital, hacia un balance fiscal que supere aquel observado en B_3 (digamos en D)? Cabe señalar que cierto cambio en la posición fiscal ya se produciría en razón de los flujos de capital; durante las salidas, según han señalado Hausmann y otros, existiría un debilitamiento endógeno en la postura fiscal a medida que uno cambia de B_1 a B_3 ; con las entradas, se observaría un ajuste fiscal adicional en el balance fiscal en el cambio de B_1 a B_2 .

En el último caso, se podría observar que un gobierno elige responder a su posición fiscal más sana relajando la disciplina del gasto o recortando los ingresos. En otras palabras, podría elegir mantener el balance previo a la entrada observado en B_1 , más que la posición más fuerte posible vista en B_2 . Indudablemente, el gobierno podría adoptar una postura fiscal aún más débil como en D, dado que la disponibilidad de entradas podría inspirar tomas de préstamos externas adicionales para proyectos públicos de capital. El peligro de un dé-

²¹ Esto también implica que el balance estructural en Q_p puede variar de acuerdo con el nivel de flujos de capital.

Figura 3



¹ La línea del balance cero es aquí puramente ilustrativa. Su posición dependería de las circunstancias del país individual.

i = entradas significativas
 n = flujos normales
 o = salidas significativas

ficat mayor sería la dificultad de revertir las políticas expansionistas si los flujos de capital se terminaran –en particular si los mayores gastos fueran sobre egresos esenciales (por ejemplo, mayores prestaciones). Por prudencia, un gobierno debe mantener, como mínimo, el fortalecimiento fiscal endógeno

implícito en el cambio hacia B_2 . Además de estar en línea con la postura de política macroeconómica antes comentada, también brindaría un colchón contra un debilitamiento endógeno de la postura fiscal en períodos subsiguientes de las salidas de capital. Talvi (1996) señala que tal postura también permitiría una mejora en el perfil de vencimiento de la deuda durante una subida, y una acumulación de las reservas líquidas, fortaleciendo con ello aún más la respuesta política global.

En otras palabras, la existencia de este tipo de efecto endógeno no invalida la recomendación política previa acerca de la reacción apropiada ante las entradas de capital, (es decir, cierto ajuste observado a través de las magnitudes involucradas podrían ser diferentes). Un aspecto importante del análisis de la política fiscal en tal ambiente sería *reconocer* el impacto endógeno de la posición fiscal de la entrada de capital y la posición fortalecida de la economía y, al analizar la situación macroeconómica, tomar esto en cuenta al evaluar la postura de política fiscal (es decir, no aceptando un balance fiscal más débil que el obtenido en B_2 .)

Más problemática es la cuestión de si el ajuste fiscal discrecional será necesario durante las salidas de capital, a pesar de la posición fiscal y de la economía interna ya debilitadas. Cuando las políticas fiscales existentes implican un alto déficit (digamos, en E) y un balance de cuenta corriente insostenible, sería necesario un recorte en la absorción, a pesar del efecto agravado sobre la economía interna. Sin embargo, si uno hubiera comenzado con la postura fiscal subyacente más defendible y ajustada obtenida en B_1 , *sería conveniente aceptar el movimiento de B_1 hacia B_3* como permitiendo a la política fiscal jugar un papel contracíclico en forma apropiada. En otras palabras, la respuesta fiscal correspondiente a una economía debilitada involucraría permitir un déficit fiscal más alto, generado en forma endógena. En efecto, partiendo de una fuerte posición fiscal, sería posible adaptar un deterioro endógeno en el balance fiscal con menos peligro de ser percibido como poniendo en peligro la estabilización. De este modo, un gobierno puede evitar tener que reaccionar a las presiones externas de incrementos tributarios o mayores recortes de gastos para lograr una posi-

ción fiscal más ajustada en un momento en que la economía es débil.²²

C. Problemas planteados para el análisis fiscal

Una cuestión puesta de relieve por el comentario anterior es la mayor dificultad enfrentada por las autoridades y el mercado para evaluar el grado real de ajuste o aflojamiento como consecuencia de una posición de política fiscal dada cuando el régimen de capital es abierto. Por ejemplo, en la Figura 3, con entradas de capital significativas, uno podría observar una mejor posición fiscal cuando uno se traslada de B_1 a H. Si bien esto parecería implicar un fortalecimiento de la política fiscal, en realidad, representa una posición fiscal más relajada que es compatible con el balance estructural apropiado para este nivel de entradas y salidas. Del mismo modo, un deterioro en el balance fiscal asociado con un cambio de B_1 a D como resultado de salidas, representaría un *ajuste* en relación con el balance estructural compatible con el nivel de salida (es decir, en B_3). Tal ajuste adicional sería entonces inconvenientemente contractivo.

En otras palabras, el impacto de los movimientos de capital agrega considerable complejidad a los esfuerzos de obtener una verdadera lectura de la postura real de la política fiscal en cualquier momento. Estos subrayan la necesidad de una mayor transparencia acerca de las “normas fiscales” que gobiernan la postura fiscal, la naturaleza de la respuesta de política fiscal a los flujos de capital, y la posición fiscal real, a fin de asegurar que el mercado perciba *correctamente* la conducta real de la política fiscal.²³

²² En algunos aspectos, esto refleja el argumento sostenido por muchos, con respecto a las normas de política fiscal posteriores a Maastrich, en donde por norma, un déficit fiscal de no más del 1% es visto como conveniente (es decir, el llamado Pacto de Estabilidad que ha sido convenido por los candidatos a miembros de la Unión Monetaria Europea). Esto permitiría entonces, en un período de recesión, que los estabilizadores automáticos jugaran un papel (y que implicaría luego un mayor déficit fiscal, pero todavía inferior al 3% del PBI, durante tales periodos más débiles).

²³ Este punto también ha sido señalado por Talvi (1996).

IV. El impacto de un régimen de capital más abierto sobre la estructura fiscal

El empuje del documento, hasta ahora, es que un cambio hacia un entorno de capital más abierto debería urgir a las autoridades a ajustar la postura fiscal subyacente. Esto debería reducir en forma significativa el alcance al cual la política fiscal debería ser entonces usada para responder a los sacudones del flujo de capital. Sin embargo, debe quedar claro que el cambio hacia una postura fiscal más ajustada S^{**} en un régimen de capital más abierto *no* excluye el uso de *algunos* instrumentos fiscales para responder a los flujos de capital. Tampoco implica que la reestructuración fiscal, en particular con respecto a ingresos, no sea necesaria. Tampoco implica que no pueda haber un cambio en la posición fiscal real a medida que se produzcan los flujos de capital –en realidad, esto es probable. En cambio, lo que debería quedar claro es la compensación recíproca que sería necesaria entre los cambios de política para los objetivos macroeconómicos relacionados con el costo de oportunidad en la estructura fiscal.

La fuerza de este argumento es particularmente fuerte si existe la percepción, en el momento de la liberalización de la cuenta de capital, de que la composición y el nivel de los gastos del gobierno es razonablemente óptima, y cercana a los desembolsos “esenciales” necesarios, y que la estructura del sistema de ingresos (incluyendo base y tasas tributarias) es apropiada. Sin embargo, según lo antes señalado, es más que probable que, cuando se considera una apertura de la cuenta de capital, la estructura fiscal no sea óptima. Por un lado, esto puede demorar la apertura del régimen de capital. Sin embargo, desde otro ángulo, la necesidad de ajustar la postura fiscal con una apertura de la cuenta de capital brinda la oportunidad, a lo largo del tiempo, de lograr una estructura fiscal más apropiada, mientras que al mismo tiempo se aísla esa estructura en forma más convincente.

Esta sección examina algunas de las cuestiones conceptuales claves que deben considerarse para ajustar la *estructura* subyacente de las políticas fiscales en el contexto de una apertura del régimen de capital. En particular, una economía más globalizada, con capital y mano de obra más móviles, im-

pondrá restricciones con respecto al tipo de estructura fiscal que puede ser mantenido en forma sustentable. Diferencias significativas en las tasas tributarias provocarán la movilidad del capital (y posiblemente de la mano de obra); más aún, las diferencias sustanciales en las políticas de gastos pueden tener efectos comparables. En segundo término, adoptando la postura fiscal más ajustada propuesta en la Sección III requerirá que los gobiernos obtengan mayor claridad, tanto con respecto a las funciones de gastos esenciales como a las políticas tributarias que deberán estar relativamente aisladas de las macro presiones, y en términos de los instrumentos fiscales que se pueden usar mejor para los fines de ajuste macroeconómico. En tercer término, puede ser necesario que las autoridades fiscales tengan que considerar si uno debe buscar una reducción en la sensibilidad de la posición fiscal hacia cambios en los flujos de capital, a través de un cambio en la composición del ingreso y los gastos.

A. Restricciones en la estructura fiscal que surgen de una mayor globalización

En los últimos dos años, las restricciones que la globalización puede imponer en las políticas fiscales específicas ha comenzado a recibir atención. Por ejemplo, Tanzi (1995) ha señalado que un entorno de capital más abierto restringirá a los responsables de la política del país en su elección de estructuras y niveles tributarios,²⁴ teniendo con los países mucha menos capacidad para mantener diferenciales significativos en las tasas de interés sobre factores relativamente móviles de la producción. Las tasas tributarias de las ganancias de las empresas son las que están más obviamente restringidas, pero las tasas de interés aplicables a otras formas del ingreso por capital (por ejemplo, tasas tributarias sobre intereses programadas, ingresos por dividendos o ganancias por capital) tampoco pueden diferir en forma significativa de aquellas vigen-

²⁴ Véase Tanzi (1995) para un extenso comentario sobre el impacto de la globalización en las políticas tributarias.

tes en otros mercados de capital competidores. Si bien Tanzi ha señalado que esto ha llevado inicialmente a formas alternativas de la competencia tributaria, en particular de los modos menos evidentes (como la definición de la base imponible), el cambio en la competencia crea simplemente nuevos puntos de presión para un estrechamiento en tales otras diferencias.

También es posible que el aumento de inmigración, en particular de la mano de obra calificada, se vea facilitado por el proceso de globalización. Andersson (1995) ha señalado que si las tasas de interés sobre el ingreso por capital (en particular sobre el capital financiero) son bajadas para continuar atrayendo flujos de capital financiero, puede resultar difícil sostener altas tasas tributarias sobre el capital humano, dadas las posibilidades de arbitraje y las iniquidades percibidas en la distribución de las cargas tributarias. Tanto Andersson como Tanzi han señalado que las posibilidades de emigración de personas de alta productividad es un factor que influye (si no restringe) las tasas tributarias sobre los ingresos por mano de obra. Esto da como resultado una presión descendente sobre las tasas de interés "como algo que es más o menos inevitable".²⁵ Si bien las consideraciones antedichas son menos relevantes para los impuestos al consumo y a las ventas generales, algunos analistas han señalado que también hay límites sobre el alcance al cual las tasas de estos impuestos pueden diferir. Las presiones para una armonización del IVA en la Comunidad Europea se han intensificado firmemente en los últimos años (Tanzi, 1995); las crecientes posibilidades de efectuar compras a través de las fronteras en razón de las mejores tecnologías de comunicación también es un elemento restrictivo.

De este modo, por el lado de los ingresos, las economías abiertas pueden estar más restringidas en términos de su capacidad para elevar la participación de los ingresos que se pueden derivar de algunas de las bases tributarias más importantes. Como otros autores han señalado, esto obligará a una mayor confianza en aquellas bases impositivas para las cuales existen mayores grados de libertad en la aplicación de

²⁵ Andersson (1995), pag. 4.

tasas tributarias diferenciales (en particular en los impuestos a las ventas y al consumo, los impuestos sobre los ingresos por mano de obra, y los impuestos sobre los bienes).

Se ha prestado menos atención a las implicancias de globalización para el lado del gasto de las cuentas fiscales, pero se puede prever con facilidad que los diferenciales significativos en la generosidad de los programas de beneficio público –seguro de desempleo, beneficios de salud, sistemas de jubilación (en particular en términos de los requisitos requeridos para resultar elegido para la obtención de beneficios) será un factor que induzca a la migración.²⁶ Comprensiblemente, tales diferenciales pueden inducir a mayores restricciones sobre la elegibilidad, en lugar de los esfuerzos por estrechar los diferenciales en las tasas de beneficios, si la inmigración resulta ser costosa para los egresos fiscales (dan testimonio de ello los recientes esfuerzos en California e incluso a nivel federal en los EE.UU.). En términos globales, sin embargo, tales presiones competitivas pueden limitar también la capacidad de los gobiernos para recortar ciertos tipos de programas de gastos.

B. Identificar las funciones “esenciales” en la estructura fiscal

En términos de *gastos*, es fácil afirmar el instinto profesional de que existe un núcleo de funciones del gobierno que deben estar “fuera” del alcance de las políticas fiscales usadas para responder a las presiones macroeconómicas, pero es más difícil definir este núcleo. La extensa literatura sobre las responsabilidades que son inherentes del gobierno es bien conocida. Aquellos bienes y servicios que involucran factores externos significativos, “bienes públicos”, y funciones redistributivas dominan cualquier lista. La mayoría de los analistas de finanzas públicas incluyen entre los bienes públicos el establecimiento de la ley y el orden, la seguridad externa, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno, la administración de funciones reguladoras del mercado y ciertos tipos

²⁶ Andersson (1995), pag. 103.

de infraestructura pública. Los factores externos significativos incluyen el suministro de educación primaria, inmunización de la salud pública y reglamentaciones ambientales. Más allá del papel que juegan los gobiernos para reemplazar a los mercados de seguro ausentes, las consideraciones de capital juegan obviamente un papel en la justificación de muchas clases de programas de transferencia. Los egresos de capital son, por definición, las obligaciones contractuales esenciales del gobierno en cualquier momento, si bien hay una meta obvia de contención a través de una reducción sostenida de la deuda pública.

Es evidente que los países tienen distintos puntos de vista sobre cuáles de estas funciones son percibidas como actividades "esenciales" críticas (por ejemplo, la medida en que las acciones redistributivas son vistas como socialmente necesarias) y sobre los niveles cualitativos y cuantitativos a los cuales el gobierno debería brindar distintos servicios. Los intentos de definición se tornan más complejos cuando uno considera menos el atributo funcional de un gasto y más el proceso por el cual es producido un servicio público, los términos en los cuales se brindan transferencias (requisitos de elegibilidad, niveles de beneficio), y el modo en que el gobierno, como productor, compra bienes y servicios y mercados de producto y factor. Se han buscado incluso los recientes esfuerzos de reforma del sector público en países tales como Nueva Zelanda, Australia, y el Reino Unido para redefinir la base del papel del sector público, y el modo en que el sector privado puede ser llevado a prestar funciones del sector público en forma eficiente. De este modo, puede haber acuerdo en lo que constituye "desembolsos esenciales" y, sin embargo, diferencias significativas con respecto a cómo deben producirse los desembolsos esenciales, o el nivel al cual deben brindarse las transferencias redistributivas.

Tales diferencias pueden permitir un margen significativo en la definición de los gastos esenciales, dando de este modo cierta flexibilidad a un gobierno para determinar cómo proteger las áreas de gastos esenciales, mientras usa instrumentos fiscales para responder a los desequilibrios macroeconómicos. Los ejemplos incluirían a la política del gobierno con respecto a la remuneración de la administración pública (incluyendo

ajustes por productividad e inflación, generosidad de los beneficios del sistema jubilatorio de la administración pública, y concesión de prestaciones complementarias); el grado de indexación prestado a los jubilados públicos y privados; y el papel jugado por la privatización, desregulación, y la subcontratación.

Para resumir, el concepto de responsabilidades de gasto "esencial" no es inmutable. En último término, los gobiernos deben evaluar los costos de oportunidad de aceptar ajustes al núcleo, ya sea en términos de bienes, servicios y transferencias incluidos, o en la naturaleza del proceso por el cual tales servicios o bienes son producidos o prestados.²⁷ Lo que se hace importante, en un entorno de capital abierto, es que los gobiernos consideren e identifiquen activamente aquellos elementos en la estructura de gastos (incluyendo su función de producción interna y régimen de política de transferencias) que deben estar sujetos a cambios significativos introducidos macroeconómicamente. Más aún, es mejor que la definición de cuál es el núcleo no sea determinada por consideraciones macroeconómicas a corto plazo.

Por el lado del *ingreso*, las cuestiones involucradas en la definición del núcleo son algo distintas. Es más probable que la tributación de algunas formas de ingresos, y de bienes y servicios, de lugar a mayores distorsiones de asignaciones o exceso de cargas que otros. En particular, estas incluirían im-

²⁷ Resulta también útil señalar las presiones conflictivas que pueden emerger a medida que las autoridades buscan definir los gastos esenciales en una situación en la que la estructura de ingresos se restringe más y más. En la medida en que se percibe que los ingresos por mano de obra soportan una carga creciente de impuestos, la importancia de un vínculo percibido entre gastos e ingresos se hace más crítica. Justificar las altas tasas tributarias en el ingreso por mano de obra requiere una percepción por parte del contribuyente de que tales impuestos están equiparados por servicios y beneficios públicos adecuadamente brindados; la evasión impositiva emerge como un problema cuando el vínculo es visto como débil. Sin embargo, son precisamente esas funciones "esenciales" las que son rotuladas como "bienes públicos", para las cuales el vínculo entre impuestos y beneficio directo para el contribuyente es menos obvio. De este modo, es posible que un esfuerzo por concentrarse en lo que podría ser tradicionalmente como el núcleo de la producción pública demuestre, de hecho, ser muy difícil de financiar en términos de cumplimiento del contribuyente

puestos sobre servicios de factor (mano de obra y capital), impuestos al consumo de bienes con demanda relativamente elástica, tarifas a las importaciones e impuestos a la exportación. Hemos sostenido que esos tipos de impuestos, que tienen efectos de eficiencia significativos (tanto a nivel intratemporal como intertemporal), deben estar menos expuestos a los ajustes dictados por las presiones macroeconómicas externas; deben ser relativamente estables y constantes en cuanto a tiempo.

Según lo comentado, un subconjunto de tales impuestos, en particular impuestos a los ingresos de capital, está particularmente restringido por las presiones competitivas en un entorno de capital abierto. Las tasas impositivas factibles para otros (impuestos a las ganancias, tarifas a la importación, e impuestos al consumo de bienes en demanda elástica) están restringidas por la necesidad de limitar las cargas excesivas, y en menor medida, por consideraciones competitivas. Tales restricciones pueden ser políticamente desafortunadas, en cuanto pueden limitar el alcance al cual tales impuestos, muy importantes para lograr objetivos de redistribución, pueden ser dedicados a estas metas. No obstante, estas restricciones sugieren que el rendimiento global de los así llamados ingresos “esenciales” serán dictadas fundamentalmente por las oportunidades de ampliar la base tributaria de estos impuestos, y por el nivel de tasas compatible con estas restricciones. De este modo, en efecto, uno queda con unas pocas, si bien importantes, bases tributarias que pueden ser consideradas como relativamente “ajustables” (por ejemplo, impuestos a las ventas y ciertos impuestos al consumo) fuera del núcleo, y potencialmente ajustables en respuesta a presiones macroeconómicas (véase más adelante).

Una consideración final con respecto a la modificación de la estructura es la pregunta de si las autoridades pueden reducir el grado de endogeneidad en la respuesta de los ingresos fiscales a los flujos de capital. El ingreso más importante que es directamente endógeno sería los ingresos por tarifas. Esto sugeriría la importancia de reducir la importancia relativa de los ingresos por tarifas en el total de ingresos, a fin de reducir la sensibilidad del ingreso total a cambios significativos en los flujos de importaciones. Esto será particularmente

importante si la volatilidad en flujos se ve equiparada por cambios significativos en las importaciones de bienes de consumo.²⁸ Cualesquiera otros impuestos estrechamente relacionados con los flujos de capital, tales como impuestos de sellos o impuestos a las transferencias bancarias, también deberán ser minimizados.

C. Respuestas de la política fiscal con impacto limitado sobre la estructura fiscal

Dado que los instrumentos de la política fiscal deberán ser usados por momentos en respuesta a un cambio significativo en los flujos de capital, la cuestión es entonces identificar aquellos instrumentos que distorsionen la estructura fiscal en mínimo grado.

Instrumentos de política fiscal que menos interfieren en la estructura fiscal

Se encuentran disponibles varios instrumentos fiscales que, si bien no cambian el nivel o estructura de los ingresos y gastos, pueden afectar su oportunidad durante el ejercicio presupuestario, el modo en que se financian las cuentas fiscales, y la forma y ubicación de las tenencias de activos del gobierno. Específicamente, dado que los gobiernos pueden ejercer discreción sobre la oportunidad de algunos gastos, pueden ser diferidos hasta más adelante en el ejercicio fiscal si surge un sacudón de capital, pero se espera que sea reversible. Acelerar los cobros de ingresos es en general más difícil para la mayoría de los tipos de ingresos, dado que requeriría cambios en los procedimientos de cobro. Sólo en condiciones extraordinarias uno estaría en condiciones o desearía efectuar tales cambios en respuesta a un sacudón de capital. Sin embargo, debemos señalar que varios países industriales han desarro-

²⁸ Si bien esta cuestión ha demostrado ser particularmente importante en algunos países de América Latina, puede tornarse cada vez menos importante a medida que los países avanzan para abrir sus regímenes comerciales (por lo menos en el contexto de los bloques de comercio regional).

llado la capacidad para tal política, habiendo introducido sistemas para alinear más estrechamente la acumulación de obligaciones tributarias con los pagos de impuestos.²⁹ Los movimientos en la dirección opuesta tienen más facilidad, en particular en el lado del gasto, para acelerarlos. Menos conveniente, aunque es obviamente una opción, sería una demora en el cobro de impuestos.

Cambiar la ubicación de los depósitos bancarios del gobierno entre el sistema de bancos comerciales y el Banco Central también puede demostrar ser un mecanismo para agregar o retirar liquidez de un sistema financiero, en situaciones de flujos de capital significativos. Asimismo, el modo en que el gobierno maneja su estructura de vencimiento de deuda (incluyendo la moneda en la cual está expresada la deuda), así como el modo en el cual son financiados los déficits del presupuesto corriente, puede influir en la curva de rendimiento y afectar de este modo la posibilidad de flujos de capital que entren o salgan del país.³⁰ Es probable que la financiación a plazos más largos (en particular si la calificación externa actúa como una fuerza disciplinaria) sea menos susceptible de agudizar los movimientos de flujo de capital.

Un fortalecimiento de las instituciones y procesos presupuestarios, y una mayor transparencia en las operaciones presupuestarias, puede también contribuir, al margen, a una percepción de un manejo fiscal más ajustado. El efecto sería

²⁹ Por ejemplo, en los EE.UU., se han introducido sistemas de pagos adelantados para disponer el pago semanal o quincenal, por parte de las empresas, de los impuestos sobre sueldos y salarios, y los impuestos a las ganancias retenidos. Se puede aumentar la frecuencia de los pagos requeridos de IVA, aunque esto puede dar lugar a complicaciones administrativas.

³⁰ Véase Calvo (1995) para un examen de los pros y los contra de las distintas mezclas de deuda en este contexto. En particular, señala los peligros asociados con una confianza excesiva en la deuda de vencimiento a corto plazo, dado que puede disparar un "ataque especulativo auto producido". Si bien reconoce que prorrogar el vencimiento de la deuda puede resultar costoso, las primas más altas que se pueden asociar con la deuda a más largo plazo debe ser una "señal de advertencia para los responsables de la política de que la credibilidad es escasa". (pag. 16). También señala que las tenencias extranjeras de deuda pública a corto plazo son particularmente volátiles, y puede ser aconsejable dotar a tal deuda de características que la hagan poco atractiva para los tenedores extranjeros.

dar mayor confianza al mercado de capital para que el gobierno pueda satisfacer sus metas presupuestarias y no resulte dañado por una deuda implícita, escondida y significativa, de proporciones desconocidas.

Instrumentos de la política de gastos para el manejo de la política fiscal

Los tipos de instrumentos de política de gastos que son más apropiados para el ajuste en respuesta a los flujos de capital son aquellos que pueden ser revertidos en forma más rápida. Aplicando criterios más estrictos con respecto a qué gastos deben ser “aislados” como parte de las funciones esenciales, el alcance de tal variabilidad del gasto se vería reducido significativamente. Estos sugiere que los ingresos aumentados derivados de las entradas de capital (ya sea indirectamente a través de mayores ingresos o directamente por la financiación de proyectos de inversión) deberán ser usados para financiar gastos no esenciales, que puedan ser recortados rápidamente según sea necesario, y con oportunidad de costos significativamente más baja, en el caso de un agudo cambio de rumbo de los flujos de capital y los menores ingresos asociados con el presupuesto. Los proyectos keynesianos “en existencia” de duración y tamaño limitados son de este tipo (aunque resulta cuestionable si alguna vez esta fue, en realidad, una percepción realista de cómo se desarrollan o implementan las inversiones productivas).

Según lo señalado más arriba, el alcance de flexibilidad puede surgir en gran parte del modo en el cual se producen las actividades esenciales, de cómo se comporta el gobierno al margen como comprador de bienes y servicios en el mercado, y del modo en que ajusta los términos en los cuales se entregan las transferencias en el contexto de las novedades inflacionarias. Por ejemplo, esto incluye el ritmo al cual son ajustados ciertos desembolsos fiscales en cuanto a productividad (por ejemplo, tasas de sueldos de la administración pública) o inflación (además de los sueldos, otros pagos de beneficios al sector público, como por ejemplo jubilaciones), reconociendo que en último término es posible que sea necesaria cierta recuperación cuando se pueda alcanzar una posición fiscal más relajada.

Existen modos alternativos en los cuales se ha analizado la elección de candidatos para el ajuste de gastos. Reflejando la tendencia en la literatura que se concentra en los efectos macroeconómicos de los recortes de gastos en particular, Schadler y otros (1993) han sostenido que en períodos de entrada de capital, una consideración importante para recortar gastos es el alcance en el cual se concentran los rubros de gastos en bienes comerciados o no comerciados. Durante las entradas de capital, los recortes en las salidas sobre los bienes comerciados se agregarían a las presiones para una valorización del tipo de cambio real; de este modo, serían preferibles los recortes en bienes no comerciados para lograr la consolidación fiscal.

Por el contrario, los recortes en bienes comerciados serían más apropiados durante períodos de salidas de capital, en donde sería necesario un fortalecimiento de la balanza comercial. Si bien esa distinción puede ser efectuada razonablemente con respecto a ciertos tipos de egresos públicos (en particular proyectos de capital intensivos en cuanto a importaciones), es posible que la categorización de muchos tipos de gastos gubernamentales en términos de su probable impacto sobre los bienes comerciados versus los no comerciados sea menos transparente, dependiendo más de la naturaleza de la función de consumo de los destinatarios de los pagos del gobierno. También puede entrar en conflicto con los criterios más fundamentales de asignación o distribución, que son la base para tales gastos en primer lugar.

La posibilidad de la compensación Ricardiana también podría afectar la elección entre instrumentos de gastos y tributarios. Los incrementos tributarios se podrían reducir mediante el ahorro privado, reduciendo de este modo el impacto neto de la demanda global y el posible efecto de minimizar los efectos de desplazamiento.³¹ Sin embargo, la consolidación lograda a través de políticas de gastos podría tener un efecto similar, en particular si se logra mediante transferencias o pagos de ingresos a grupos con cierta capacidad para reducir sus tasas de interés.

³¹ Las estimaciones más empíricas sugieren una compensación Ricardiana de aproximadamente la mitad.

Instrumentos de políticas de ingresos para el manejo de la política fiscal

En contraposición con los instrumentos de ingresos que forman parte del núcleo, hemos señalado que otros tipos de impuestos son más receptivos al ajuste. Los impuestos a las ventas basados en la conservación de caminos sobre bienes y servicios, tales como impuestos a las ventas minoristas o impuesto al valor agregado, son instrumentos tributarios particularmente poderosos que se pueden usar para fines de ajustes, dado que los pequeños cambios en las tasas pueden generar efectos de ingresos significativos. La teoría tributaria óptima también sugeriría impuestos sobre bienes que tienen una demanda inelástica (por ejemplo, algunos impuestos al consumo). Esto también sostiene la posibilidad de impuestos más altos sobre factores inmóviles. Sin embargo, es posible que en un entorno más globalizado, la definición de "movilidad" sea menos obvia que en el pasado, limitando la posibilidad de una mayor tributación sobre bienes inmuebles y sucesiones.³² Por último, si bien hemos señalado las dificultades de la tributación de capital que no está en armonía con otros mercados emergentes y economías industriales, también se puede reconocer que tales impuestos pueden ser un vehículo, si bien riesgoso, para influir en los flujos de capital como un instrumento de política explícita (política adoptada en algunos países del Sudeste Asiático).

V. Conclusiones

El objetivo de este documento es provocar el debate sobre la forma en que los países deben manejar la política fiscal a medida que se trasladan hacia regímenes de capital más abiertos. Pregunta en qué medida el ajuste fiscal debería ser un elemento significativo en la respuesta política a los sacudones de flujo de capital. Considera las circunstancias en las que es apropiado permitir que los estabilizadores automáticos debili-

³² Andersson (1995), pag. 119.

ten el balance fiscal, en vez de responder a tal debilitamiento con mayores recortes fiscales. Y evalúa el alcance en que la política fiscal –o por lo menos ciertos elementos de la estructura fiscal– deberían estar aislados de la necesidad de ajuste en respuesta a las circunstancias coyunturales. Vale la pena subrayar que este documento no discute el papel necesario de la política fiscal en situaciones en las que el déficit fiscal y la carga de deuda pública son insostenibles en el mediano a largo plazo. En cambio, lo que se cuestiona es la respuesta fiscal apropiada a un incremento en la volatilidad de capital a corto plazo.

El cambio de un régimen de capital cerrado a uno abierto aumenta el grado de incertidumbre en el manejo macroeconómico. La incertidumbre adicional asociada con flujos de capital volátiles implica que es necesario formular las políticas fiscales teniendo en cuenta que uno puede observar entradas o salidas de capital significativas en cualquier momento. Tanto las entradas como las salidas pueden llevar a que se requiera un ajuste fiscal adicional, comparado con lo que es considerado apropiado para un régimen de capital cerrado. Esto es particularmente probable cuando los gobiernos ponen restricciones al ajuste de tipo de cambio. La “asimetría” es la respuesta política generalmente recomendada (un recorte en el déficit fiscal para reducir la presión sobre las tasas de interés durante las entradas; y un recorte en el déficit para reducir la absorción para contener las salidas) lleva al argumento de que el valor esperado de la postura fiscal apropiada en un régimen de capital abierto es más conservador que cuando el capital es inmóvil.

A su vez, esta conclusión conduce a prescribir la necesidad de ajuste prioritario a medida que se abre el régimen de capital. Esta recomendación un tanto controvertida puede ser respaldada por varios argumentos más amplios. La postura subyacente de un ajuste mayor permite un mayor aislamiento de los ingresos y gastos esenciales de los requerimientos de un ajuste frecuente, con posterioridad a los sacudones macroeconómicos. Brinda una disciplina incorporada a la conducción de las políticas fiscales, estabiliza las expectativas del mercado con respecto al ajuste subyacente de la posición fiscal y los cambios potenciales en la posición política de un país

que son vistos como compatibles con una política fiscal prudente, y responde prioritariamente a la posibilidad de primas de riesgo más altas sobre las tomas en préstamo del gobierno.

Una postura subyacente más ajustada no impediría la necesidad de un ajuste fiscal adicional frente a los flujos de capital más grandes y volátiles. Sin embargo, podría esperarse que los cambios requeridos fueran más pequeños. El documento sostiene que reducir el tamaño de la respuesta fiscal necesaria promedio tiene, en sí misma, importantes virtudes. Esencialmente, la política fiscal no está bien adaptada a ser un instrumento útil de ajuste económico en el corto plazo, en particular en contraste con otros instrumentos como el tipo de cambio. Los componentes de la política fiscal –impuestos y programas de gastos– tienen importantes objetivos económicos y sociales que podrían muy bien estar comprometidos si se solicitan grandes ajustes en un breve plazo. Siguiendo el mismo razonamiento, a muchas variables fiscales les resulta difícil manipular la flexibilidad en el corto plazo, dando como resultado que las intervenciones fiscales pueden involucrar altos costos de operación y crear distorsiones en la asignación de recursos. La consecuencia de ambos problemas es que una respuesta a los flujos de capital usando instrumentos fiscales puede generar una reacción económica incierta, lenta y engorrosa, con efectos colaterales no esperados y costos internos significativos.

Si una respuesta fiscal es juzgada inevitable, el documento sugiere que algunos componentes de la política fiscal son más fáciles de manipular y son más efectivos, y crean menores distorsiones que otros. En particular, es probable que la recaudación de ingresos a través de impuestos a las ventas y al consumo sea relativamente exitosa, mientras que los recortes en los gastos podrían concentrarse mejor en áreas directamente vinculadas con los flujos de capital (tales como proyectos de inversión). Para limitar fracturas en los ingresos y gastos esenciales, también es posible manejar el ajuste a través de una juiciosa sincronización de los adelantos en los cobros y atrasos en los pagos –ajustes demorados a la productividad y la inflación, reprogramación de gastos dentro del año, y cambios en la cartera financiera del gobierno (o incluso en la forma en que se maneja la cartera).

El documento también pone de relieve que el cambio en un régimen de capital abierto agrega considerable complejidad a los esfuerzos por obtener una verdadera lectura de la posición real de la política fiscal. Esto subraya la necesidad, en la economía globalizada, de una mayor transparencia y claridad sobre las “normas fiscales” que rigen la postura fiscal, la naturaleza de la respuesta de política fiscal a los flujos de capital, y la posición fiscal real, a fin de asegurar que los mercados de capital internacionales perciban correctamente la conducción de la política fiscal.

Por último, de acuerdo a lo que muchos analistas ya han señalado, un ambiente de capital más abierto impone restricciones en el tipo de estructura fiscal que es insostenible. Para responder a estas restricciones en forma apropiada, los gobiernos deberán usar la oportunidad de trasladarse hacia un régimen de capital más abierto para reevaluar sus políticas de ingresos y gastos, e identificar aquellos elementos “esenciales” en la estructura fiscal que no deben estar sujetos a cambios significativos, inducidos macroeconómicamente. Tal ejercicio también facilitará la identificación de los tipos de variables fiscales que *pueden* ser usados para responder, conforme sea necesario, a los sacudones de flujos de capital.

Referencias

Andersson, F., 1995, *La Movilidad del Capital - La Estructura de Gastos e Impuestos Sueca en la Europa Integrada* (Estocolmo: Ministerio de Hacienda).

Bayoumi, T., M. Goldstein, y G. Woglom, 1995, "¿Los Mercados de Crédito Imponen Disciplinas a los Prestatarios Soberanos? Pruebas provenientes de los Estados Unidos", *Journal of Money, Credit and Banking* Vol. 27 Parte 1 (Noviembre), pags. 1046-59.

Bevan, D., 1995, "Implicancias Fiscales de la Liberalización Comercial", Documento de Trabajo del FMI 95/30 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Calvo, G., 1995, "Flujos de Capital y Manejo Macroeconómico: Lecciones del Tequila" (no publicado).

L. Leiderman y C. Reinhart, 1993, "Entradas de Capital y la Valorización del Tipo de Cambio Real en América Latina: El Papel de los Factores Externos", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, Vol. 40, No. 1 (Marzo) pag. 108-51.

Calvo, S., y C. Reinhart, 1995, "Flujos de Capital a América Latina. ¿Existen pruebas del Efecto Contagio?" (borrador no publicado, Washington: Fondo Monetario Internacional).

Calvo, G., R. Sahay y C. Vegh, 1995, "Flujos de Capital en Europa Central y Oriental: Pruebas y Opciones Políticas", Documento de Trabajo del FMI 95/37 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Cheasty, A., y M. Blejer, 1995, *Cómo Medir el Déficit Fiscal* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Claessens, S., M.P.Dooley y A. Warner, 1995, "Flujos de Capital de Cartera: ¿Caliente o Frio?" *Reseña Económica del Banco Mundial*, Vol. 9, No. 1 (Enero), pags. 153-174.

Corbo, V., y L. Hernandez, 1994, "Ajuste Macroeconómico a los Flujos de Capital: Estilo Latinoamericano Versus Estilo del Este Asiático", Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigación Política No. 1377 (Washington: Banco Mundial).

Departamento de Asuntos Fiscales, 1995, *Pautas para el Ajuste Fiscal*, Serie de Folletos del FMI No. 49 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gavin, M. y L. Leiderman, 1994 "La Macroeconomía de los Flujos de Capital en América Latina: Cuestiones de Experiencia y Política" (no publicado, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

_____, R. Hausmann, R. Perotti, y E. Talvi, 1996, "Manejo de la Política Fis-

cal en América Latina y el Caribe: Volatilidad, Prociclicidad, y Capacidad Crediticia Limitada (no publicado, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Feldstein, M. "Flujos Globales de Capital: Demasiado Poco, No Mucho", 1995, *The Economist* Volumen 335, No. 7920, (24 de junio de 1995) pag. 72-73.

Heller, P., R. Haas y A. Mansur, 1986, "Análisis de la Medida del Impulso Fiscal", Documento Ocasional del Banco Mundial No. 44 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional, 1995, *Perspectiva de la Economía Mundial, Octubre 1995* (Washington).

Khan, M. y C. Reinhart, 1995, *Flujos de Capital en la Región del APEC*, Documento Ocasional de FMI No. 122 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

McDermott, C. y R. Westcott, 1996, "Análisis Empírico de los Ajustes Fiscales", Documento de Trabajo del FMI 69/59 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Milesi-Ferretti, G. y A. Razin, 1995, "Sustentabilidad de la Cuenta Corriente" (no publicado).

Nashashibi, K., S. Gupta, C. Liuskila, H. Lorie y W. Mahler, 1992, *Las Dimensiones Fiscales del Ajuste en Países de Bajos Ingresos*, Documento Ocasional del FMI No. 95 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 1995, *Estudios Económicos: Canadá. 1995* (París).

Sachs, J. A. Tornell y A. Velasco, 1995, "El Colapso del Peso Mexicano. Qué Hemos Aprendido", Documento de Trabajo NBER Serie No. 5412 (Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).

Schadler, S., M. Carkovic, A. Bennet y R. Kahn, 1993, *Recientes Experiencias con Oleadas de Entradas de Capital*, Documento Ocasional del FMI No. 108 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

_____, (de.), con A. Bennet., M. Carkovic, L. Dicks-Mireaux, M. Mecagni, J. Morsink, y M. Savastano, 1995, *Condicionabilidad del FMI: Experiencia bajo Acuerdos Contingentes y Ampliados*, Documento Ocasional del FMI No. 129 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Stiglitz, J., y M. Uy, 1995, "Política Pública y Milagro Económico en el Este Asiático" (no publicado).

Talvi, E., 1995, "Estabilización Basada en el Tipo de Cambio con Respuesta Fiscal Endógena" (no publicado, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Tanzi, V., y D. Fanizza, 1996, "Déficit Fiscal y Deuda Pública en Países Industriales, 1970-1994" en *El Nuevo Orden Fiscal. Implicancias para las Naciones Industrializadas*, ed. por Steuerle y Kawai (Washington: Urban Institute Press).

_____, 1995, *Tributación en un Mundo Integrado* (Washington: Brookings Institution).

Ter-Minassian, T., 1996, "El Papel de la Política Fiscal en la Estabilización Sustentable: Pruebas Provenientes de las Experiencias Latinoamericanas", (no publicado, Washington: Fondo Monetario Internacional).

Discurso Inaugural del Presidente del Instituto de Oficiales de Finanzas Municipales de Sudáfrica

Sr. Hennie Venter*

Estimados invitados, señoras y señores:

1. Introducción

Bienvenidos a la Conferencia del IFMF de 1997. Vivimos en un país muy bello con gente más bella todavía donde nuestra fuerza deriva de nuestra diversidad. Debemos cuidar al bebé recién nacido, alimentarlo con amor y dedicación para que se convierta en un actor internacional con el cual se pueda contar en todo momento.

En mi alocución, abordaré brevemente los siguientes temas:

- Una evaluación de la administración financiera municipal,
- Las políticas actuales y la nueva legislación,
- Economía,
- Modelos de gobierno local,
- El papel del IFMF, y
- La conferencia de 1997.

* Hennie Venter fue presidente del Instituto de Oficiales de Finanzas Municipales. Esta organización colabora estrechamente con la ASIP en el plano internacional.

Durante los últimos cinco años leí en profundidad y pasé muchas horas investigando, debatiendo temas y filosofías para encontrar soluciones y respuestas a los desafíos del gobierno local en una nueva Sudáfrica con específica referencia a sus finanzas. Este texto incluirá algunas de mis ideas personales así como ideas de otras personas con el objetivo básico de preparar el terreno para nuestra conferencia.

2. Evaluación de la administración financiera municipal

La administración y la prestación de servicios de los gobiernos locales están fundadas en las desigualdades y las disfunciones del apartheid. La transformación democrática y funcional de esta esfera del gobierno requiere por lo tanto mucho más que implementar una visión y un orden nuevos. Hace falta una transformación total y ese es el objetivo número uno de la etapa provisoria hasta 1999. (DBSA, 1997)

Todavía no hemos llegado a ese punto y, como dijo nuestro Presidente, el Sr. Nelson Mandela: "Debemos arremangarnos más y trabajar más duro".

La administración financiera de nuestros gobiernos locales no responde a los desafíos de la época. Las necesidades de nuestra comunidad son muchas y los recursos financieros muy limitados. El hecho de que el gobierno local genere 90% de su ingreso parece saludable, pero deudores pendientes por aproximadamente R 7,9 mil millones y un promedio de niveles de pago del 70%, nos dejan con un déficit de efectivo de + R 8 mil millones al año. Hasta ahora, estos déficits se financiaron con reservas disponibles y préstamos a corto plazo, que son casi inexistentes. En la realidad, algunos organismos locales están usando fondos propios para financiar el gasto operativo. Esta situación es totalmente inaceptable y en cualquier administración o empresa constituye una receta para el desastre financiero. (Viabilidad de proyectos - junio 1997)

No obstante, las necesidades y las expectativas son más altas que nunca y permítaseme agregar enseguida, en algunos casos, necesidades y expectativas poco realistas en un lapso demasiado breve. Por lo tanto, necesitamos planes y estrate-

gias realistas a largo plazo para poder satisfacer las necesidades y financiar los servicios de una manera lógica y accesible en la que nuestros políticos y la comunidad, respaldados por una administración eficaz, sean socios igualitarios. Recién entonces las elevadas expectativas a corto plazo se convertirán en una prestación de servicios factible a largo plazo.

El rol del sector privado en la prestación de servicios municipales es actualmente más importante que nunca. Esto tendrá su costo. El precio que los participantes deben estar dispuestos a pagar durante la próxima década es, por lo menos, el de una mayor inversión con una tasa inferior de retorno sobre el capital. No obstante, las estrategias a largo plazo deberían garantizar la obtención de ganancias aceptables.

Sr. Presidente, no quiero explayarme demasiado en este tema, pues algunos de nuestros oradores lo abordarán con mucho más detalle.

Como conclusión de esta parte, me gustaría decir que debemos aceptar el verdadero significado de trabajar en forma más inteligente con nuestros recursos financieros limitados.

Las siguientes preguntas podrían resultar de ayuda en futuros debates:

- ¿Los directores financieros y los concejales en el gobierno local responsables de las políticas, estamos equipados para estos desafíos?
- ¿Nuestros sistemas contables son capaces de suministrar la información necesaria para prestar asistencia en el área de planificación?
- ¿Todas las fuentes de ingreso se explotaron al máximo?
- ¿Cómo podemos trabajar de manera más inteligente para prestar servicios municipales accesibles?

Lo que cuenta en las finanzas municipales actualmente es el manejo del margen bruto de autofinanciación y hay una carencia real de instrumentos de manejo del margen bruto de autofinanciación. Si no podemos transformar los Rands que ingresan en Rands de servicio, manejar los Rands disponibles y, lo que es más importante, cobrar lo que se nos debe, la prestación de servicios en Sudáfrica se verá inaceptablemente afectada y no se llevarán a cabo las políticas del Gobierno Nacional.

El Ministro Trevor Manuel lo dijo de la siguiente manera el 11 de agosto de 1997: “Más allá de las políticas que adoptemos, debemos asegurarnos de que todas las esferas del gobierno están empeñadas en implementar estas políticas. Más importante aún, debemos cuidar que todas las esferas del gobierno comprendan plenamente las razones por las que se adoptaron dichas políticas. El peligro que implica un sistema de tres esferas como el nuestro es que cada esfera empiece a adoptar una perspectiva más bien estrecha y unilateral; peor aún es la situación en que cada esfera implementa las políticas de manera poco entusiasta porque no se siente totalmente comprometida con ellas.

Esto nos lleva al trago amargo. Desde el momento que ninguna esfera puede existir o implementar una política sin las finanzas correspondientes, las políticas financieras del gobierno desempeñan un papel clave al garantizar que nos desempeñamos de acuerdo con los objetivos de nuestra RDP. Teniendo en cuenta 300 años de privación, hay una enorme demanda de fondos limitados, lo cual nos obliga a dar prioridad y escalonar nuestras políticas de manera lógica para garantizar la ampliación de la prestación a la mayor cantidad de personas posibles. En este sentido, es un crimen despilfarrar fondos o sobrestimar nuestra capacidad para gastar y así aferrarnos a fondos que un departamento no puede gastar cuando otro departamento sí podría hacerlo”.

3. Política actual y nueva legislación

Cualquier cosa que los políticos decidan que el personal debe aplicar tiene que estar de acuerdo con la política gubernamental. Por lo tanto, quiero resaltar las políticas esenciales:

- La Constitución.
- Los seis principios de reconstrucción y desarrollo
 - un programa integrado y viable
 - un proceso dirigido al pueblo
 - paz y seguridad para todos
 - construcción del país

- reconstrucción y desarrollo de vínculos
- democratización de Sudáfrica
- “Construyamos juntos” de Masakhane a través de la prestación asociada de servicios, el desarrollo, el pago por el servicio y supervisión.
- Crecimiento, empleo y políticas de redistribución.
- La Ley de Promoción del Desarrollo con su objetivo básico de integrar el desarrollo.

Sr. Presidente, abordaré ahora algunos aspectos de las políticas anteriormente mencionadas:

3.1 La Constitución es una Ley del Gobierno nacional e indica los objetivos que el país quiere lograr. Puede llevarse a cabo una reestructuración y la presente Ley prescribe los instrumentos que pueden utilizarse en dicha reestructuración. Las siguientes estipulaciones, aplicables a nuestra conferencia, se relacionan con la autonomía fiscal del gobierno local y las relaciones fiscales intergubernamentales.

La constitución reconoce al gobierno local como una “esfera” independiente de gobierno, igual y no subordinada –en la categoría de las esferas provincial y nacional. Las municipalidades tienen responsabilidades amplias con respecto al desarrollo y la explotación de los servicios por los cuales en definitiva responden. Con respecto a los acuerdos fiscales y financieros, las municipalidades son responsables de sus propios asuntos financieros y tienen poderes considerables de fijación de impuestos y endeudamiento. La Constitución limita las facultades de imposición de las municipalidades de dos formas: la fijación municipal de impuestos no puede “perjudicar injustificadamente” las políticas y actividades económicas nacionales, y los gobiernos municipales no pueden gravar impuestos a las ganancias o impuestos generales a las ventas. Las facultades de endeudamiento están limitadas solamente por la exigencia de que el endeudamiento no puede financiar déficits presupuestarios, imponiendo con ello una prohibición constitucional eficaz contra la financiación mediante el déficit a nivel local.

Las relaciones fiscales intergubernamentales se tratan en la Constitución en dos aspectos amplios:

- Transferencias intergubernamentales y
- Supervisión y regulación de los asuntos financieros de las municipalidades.

Con respecto a las transferencias intergubernamentales, la cláusula clave de la Constitución es el Párrafo 227 (1)(a) que da derecho a la esfera del gobierno local a una “parte equitativa” de la renta recaudada a nivel nacional para que pueda “brindar los servicios básicos y desempeñar las funciones que le fueron asignadas”. Lo esencial aquí es que la “parte equitativa” se determina considerando la diferencia entre la capacidad fiscal local y las necesidades fiscales locales, y será necesario convenir reglas para evaluar dicha diferencia y el grado en que la renta recaudada a nivel nacional estará disponible para este fin.

Se designó una Comisión financiera y fiscal para investigar y hacer recomendaciones respecto de las relaciones fiscales intergubernamentales y el Gobierno. Se publicó un informe completo a fines de julio de 1997 donde se aborda el principio de equidad vertical y horizontal y se dan recomendaciones sobre tres tipos de subsidios a los organismos locales, a saber:

- Un subsidio de capital para abordar los atrasos en el área de infraestructura,
- Un subsidio de participación en las recaudaciones para subsidiar las unidades familiares que no puedan pagar los servicios y
- Una nivelación o componente de capacidad impositiva que incluye los dos subsidios básicos.

El documento es un documento de discusión y los organismos locales deben hacer todos los esfuerzos posibles por estudiar su contenido y hacer sus comentarios al respecto.

3.2 Masakhane no se refiere solamente al pago de servicios, se centra más en la calidad de vida para todo el pueblo. Hay una conciencia generalizada de la campaña, pero las agrupaciones políticas hacen un mal uso de esta campaña para su rédito político. Una debilidad del proyecto es que no se aborda el pago por los servicios utilizados por los pobres.

3.3 GEAR sostiene el RDP y constituye esencialmente la armonización de políticas a nivel más amplio para crear una serie de objetivos que están estrechamente ligados a los siguientes cuatro objetivos:

- Una economía competitiva de rápido crecimiento que cree empleos suficientes para todos los que buscan trabajo;
- Una redistribución del ingreso y las oportunidades a favor de los pobres;
- Una sociedad en la que todos tengan a su disposición buenos servicios de salud, educación y otros y,
- Un medio ambiente en el que las casas sean seguras y puedan ser lugares de trabajo productivo.

Se ha criticado mucho esta política y la cifra proyectada de crecimiento del 2,9 % para este año se corrigió, no siendo más de un 2%.

La Ley de Promoción del Desarrollo es una nueva ley que implementa un sistema para acelerar el proceso de desarrollo en Sudáfrica, y por ende la prestación del RDP. El DFA también proporciona un nuevo marco de políticas para el desarrollo integrado. Después de las elecciones de 1994, se constató que la planificación y las leyes de desarrollo existentes en Sudáfrica no permitían la implementación efectiva del RDP. Había alrededor de 17 procedimientos distintos para aprobar los proyectos en el país –se aplicaban trámites distintos en cada una de las viejas provincias y en cada uno de los llamados “bantustans”. Esto generaba retrasos y confusión. La aprobación de las solicitudes para realizar proyectos podía llevar hasta tres años. Este era un ambiente de desarrollo hostil. El DFA establece por lo tanto un procedimiento nacional único y claro para aprobar proyectos con:

- Un mecanismo más rápido para obtener la aprobación;
- Un nuevo marco de políticas para un desarrollo integrado.

Por primera vez en la historia de este país, el gobierno hizo un intento honesto y sincero por afianzar una planificación integrada sensata en la legislación. Un componente clave de este enfoque de planificación integrada del desarrollo debe vincu-

lar ciclos de planificación anual con ciclos presupuestarios anuales. Aunque esto es totalmente lógico, la falta de un enfoque así en el pasado sólo puede atribuirse al hecho de que el verdadero desarrollo no era una prioridad de los regímenes anteriores. Con cierta ironía, "enriquecido" por la experiencia del pasado, el gobierno actual afianzó un hábito de planificación sensata en la legislación.

Si estudiamos las reglamentaciones del DFA y su aplicación, por ejemplo, en Guateng, es evidente que la intención es poner en práctica una planificación integrada de desarrollo y reconciliar los ciclos de planificación anual con los ciclos presupuestarios anuales. El punto central no es solamente desarrollar una estrategia operativa involucrando a todos los actores implicados, también es asegurar que los sueños y visiones de nuestro pueblo (anteriormente privado de sus derechos de representación y desheredado) puedan traducirse en servicios factibles cuidando que dichos servicios sean respaldados por planes financieros adecuados y a los que se pueda hacer frente.

El DFA nos obliga a salir de la "mentalidad de silo", de pensar en compartimentos. Esta necesidad de pensar interdepartamentalmente en un nivel de organismo local, en vez de los rígidos "compartimientos" o "silos" de los departamentos tradicionales, nos obliga, por primera vez, a abordar las necesidades de nuestras comunidades de una manera holística e integrada, esforzándonos así por lograr un equilibrio en la prestación de servicios.

Además de contribuir a alcanzar un equilibrio con respecto a la prestación de un servicio eficaz y efectivo, el DFA también ayuda a sostener materialmente el RDP de nuestro gobierno, la Estrategia de Desarrollo urbano y otras políticas y legislaciones nacionales que apuntan a la prestación rápida de servicios. Los LDO son parte significativa y habilitante de la DFA.

Los principios del Capítulo 1 del DFA cubren cuestiones amplias para el desarrollo integrado, tales como vincular la vivienda al empleo, sustentar el medio ambiente, integrar los aspectos sociales, económicos, institucionales y físicos del desarrollo, etc.

Los LDO son un tema nuevo importante. Los LDO son pla-

nes de desarrollo quinquenales preparados por cada zona local. El organismo local es responsable de preparar los LDO conjuntamente con otros actores locales. Los LDO deben cubrir:

- Normas de servicios (transporte, agua, salud, educación, etc.) que se prestarán en esa zona.
- Objetivos de desarrollo en la región: cómo se integrarán las comunidades de bajos ingresos, qué transporte se prevé, qué infraestructura se suministrará, cómo se usarán los recursos naturales, etc.
- Estrategias de desarrollo para alcanzar los objetivos que implican la participación de todos los sectores económicos en el desarrollo, el acceso a las finanzas, las estructuras administrativas, etc.
- Objetivos de desarrollo: pueden evaluarse objetivos concretos de desarrollo respecto del desempeño.

Una vez concluidos, los LDO se presentan al Gobierno provincial para su aprobación. En los casos en los que el gobierno local no puede preparar o no prepara los LDO, el Gobierno provincial puede hacerlo para esa zona.

Uno de los mayores desafíos para la administración financiera del gobierno local es desarrollar un plan financiero integrado expresado en una legislación adecuada que sea viable tanto para la autoridad local como para la comunidad que sirve. Dicho plan debería cubrir un período de cinco años y enunciar las estrategias financieras más amplias que sustentarán los LDO.

3.5 La elaboración de una nueva legislación para reemplazar los cuatro conjuntos de ordenanzas y leyes obsoletas parece estar bien avanzada. El procedimiento llamado Informe Blanco apunta a abordar los temas adecuados. No obstante, si estudiamos el Capítulo Finanzas del borrador, todavía queda mucho por hacer.

El Gobierno provincial también empezó a introducir su propia legislación sobre gobiernos locales y todos esperan ansiosamente el momento en que volúmenes y volúmenes de legislación sean reemplazados por un nuevo documento racionalizado.

4. Economía

Pese a que la tasa de inflación para el año anterior fue la más baja en 24 años, o sea 7,4%, aumentó levemente a mediados de este año a un nuevo pico de 9,8%. Los economistas prevén un promedio de 8,7% para este año con una cifra de crecimiento nacional de 3% para 1998. Para lograr estas cifras, deseo decir algo sobre el desarrollo económico local (DEL).

El objetivo del DEL es establecer e implementar un plan estratégico que apunte a conformar o reestructurar nuestra economía local. Algunos elementos del DEL serán:

- Promover la creación de empleos generando empleos de calidad sobre una base sustentable;
- Aumentar la base fiscal local;
- Movilizar recursos para estos fines: los recursos serán del sector privado, del sector público y de la comunidad;
- Desarrollo de formación y capacidad;
- Mejorar la capacidad del gobierno para prestar servicios;
- Crear un ambiente favorable a los inversores;
- Generar estabilidad económica, y
- Proporcionar bases de datos respecto de las disponibilidades de la región en este sentido.

De acuerdo con la Constitución de Sudáfrica, uno de los objetivos del gobierno local es promover el desarrollo social y económico. Este fin se traduce además en una obligación de desarrollo del gobierno local: el gobierno local debe estructurar y manejar su administración y sus procedimientos presupuestarios y de planificación para dar prioridad a las necesidades básicas de la comunidad y para promover el desarrollo social y económico de la comunidad.

La Ley de Transición del gobierno local (Segunda enmienda, 1996), da profundidad al objetivo de desarrollo económico y de obligación de desarrollo del gobierno local. La Ley (en Programas 2 y 2A) identifica la promoción del desarrollo económico integrado como facultad y deber de los consejos metropolitanos. Esto debe hacerse dentro del contexto de la estructura de Planificación de Desarrollo integrado.

En general, el gobierno local recauda más de \$R 40 mil mi-

lones anualmente en tasas, facturas al usuario y cuotas. Emplea a miles de personas. Compra bienes y servicios, invierte en proyectos de capital y paga salarios que equivalen a miles de millones de Rands. En muchos casos, determina el precio y la calidad de nuestra agua, electricidad y rutas y controla el uso y el desarrollo de la tierra. En algunas partes del país, es dueño de grandes extensiones de tierra. Establece el cronograma de política local y la forma en que funciona es un fuerte indicador para sus votantes, eventuales inmigrantes y potenciales inversores.

Estos poderes y responsabilidades tradicionales dan por sí solos al gobierno local una influencia muy grande sobre nuestro bienestar social y económico. Más aún, la nueva Constitución obliga al gobierno local a promover el desarrollo social y económico de sus comunidades. Esta nueva obligación está dando origen a una nueva generación de programas y políticas locales que apuntan específicamente a la creación de empleos y al alivio de la pobreza. Van desde el marketing local y la promoción empresarial hasta el desarrollo comunitario y las asociaciones. La base de todas las iniciativas del gobierno local en torno del desarrollo económico local deben ser por lo tanto las políticas y la legislación. (D.C.D. ñ 1997)

Entre la legislación y las políticas nacionales claves que facultan al gobierno local a participar en el desarrollo económico local, se cuentan:

- El Programa de Reconstrucción y Desarrollo;
- La prestación de servicios (expresada por la Constitución);
- La promoción del desarrollo social y económico y,
- La administración cooperativa.

Sumado a lo anterior, es necesario que se tengan en cuenta las herramientas necesarias para montar una estrategia de DEL. Algunas de estas herramientas son:

- Compactar ciudades;
- Educación y capacitación;
- Red industrial y modernización;
- Crear idoneidad en el gobierno local y
- Re-desarrollo

Un desafío en este sentido será aumentar los ingresos per capita de los pobres para reducir la diferencia de ingresos entre nuestras comunidades. Una forma de abordar este desafío consiste en ampliar la base económica de los organismos locales.

Para obtener más efectivo, los organismos locales deberán repensar seriamente sus inversiones en algunos de sus bienes e identificar cuáles podrían venderse. Algunos de esos bienes son:

- Tierra libre como parques y terrenos industriales;
- Equipamiento altamente especializado muy costoso;
- Créditos al personal;
- Viviendas para el personal; y
- Talleres municipales.

Para hacerlo, los bienes con valor en el mercado deben ser reevaluados y registrados en sus libros al valor de mercado.

La reestructuración de la industria de provisión de electricidad en Sudáfrica ya es un hecho. El ahorro total neto para el consumidor todavía no se calculó y me gustaría ver ese cálculo. La posible transferencia de este servicio debe ser bien manejada para que la prestación del mismo no se vea afectada. La posible transferencia del personal y la administración de apoyo deben ser bien definidas. Por lo tanto, antes del 30 de junio de 1998, los Tesoreros deberían bloquear la cuenta de electricidad, identificar todos los bienes y deudas y asegurar que se introduzca la estructura tarifaria NER establecida.

5. Los diferentes modelos de gobierno local

Los actuales modelos de gobierno local en Sudáfrica todavía requieren estudio y debate. Después de casi tres años en la etapa provisoria, puede ser un poco prematuro evaluarlo fácilmente, pero es un hecho que el gobierno local no se desempeñó de acuerdo con nuestras expectativas. Quiero citar un documento preparado por el Dr. Mathole Motshekga (Legislatura de Gauteng):

“El gobierno local, tanto en zonas urbanas como rurales,

enfrenta ciertos problemas comunes. Con el apartheid había alrededor de 800 organismos locales. El sistema de gobierno local provisorio no racionalizó dichas estructuras; por el contrario, creó incluso más organismos locales que no eran viables desde un comienzo. Por lo tanto, ya antes de que expire el mandato de los primeros concejales elegidos democráticamente, ha surgido la necesidad de racionalizar la cantidad de municipalidades y concejales.

Según el Documento de discusión Informe Blanco, hay demasiadas municipalidades y también existen problemas con el tamaño de los concejos, su demarcación y el costo que implica mantener el sistema actual. Ya se indica que algunos concejos están al borde del derrumbe. Por lo tanto, es urgente abordar los siguientes temas:

- El número de municipalidades;
- El número de concejales o la dimensión de los concejos municipales;
- La eficacia de la democracia local en el sistema provisorio de gobiernos locales;
- La viabilidad financiera de las estructuras provisionales de los gobiernos locales.

Los nuevos organismos locales todavía están luchando por establecer administraciones amalgamadas que incluyan políticas, procesos y procedimientos uniformes. Los sistemas para llevar la contabilidad todavía no prevén administraciones amalgamadas y el Programa 2 y las funciones 2A en las áreas metropolitanas todavía no están adecuadamente concluidos.

Señoras y señores, me preocupa que se cambien los modelos y limitaciones actuales de los organismos locales cuando la administración (financiera) todavía no implementó la política actual. Una vez más, la prestación de servicios se verá seriamente afectada y nuestras comunidades serán la parte damnificada. El personal y los políticos están sobrecargados con el trabajo de todos los nuevos planes y, con mucha frecuencia, los planes todavía están en un archivo y no se han puesto en práctica.

Otro aspecto importante a propósito de esto es la devolución de funciones al gobierno local con especial referencia a

los servicios de salud, mantenimiento del orden y vivienda. Cada tanto, da la sensación de que si las otras esferas del gobierno no logran prestar un servicio, éste recaerá en los organismos locales como agentes, o llegado el caso, lo manejarán totalmente sin la financiación correspondiente. El gobierno local no tiene ni la capacidad ni la financiación para hacerlo y los concejales y funcionarios deben asegurarse siempre de que la función devuelta esté totalmente financiada.

6. El papel del IFMF en el gobierno local

El IFMF es un cuerpo profesional establecido en 1929. El Instituto está registrado en el Párrafo 21 de la Ley de Sociedades y es una Asociación sin fines de lucro.

El Instituto tiene por objeto proteger y promover los intereses de la profesión de funcionarios contables municipales y las finanzas del gobierno local en general. El Instituto:

- Presta servicio especializado a organismos estatutarios y no estatutarios;
- Establece control sobre la formación académica y el entrenamiento práctico de los que están en la profesión;
- Preserva y mantiene la ética y el status de la profesión y combate conductas y acciones faltas de ética;
- Custodia la responsabilidad y transparencia de las finanzas estatales para al público;
- Compila, publica y distribuye pautas referidas a las finanzas y la contabilidad del gobierno local;
- Ofrece talleres, seminarios y conferencias sobre temas relacionados con las finanzas y la contabilidad estatal donde los asociados pueden intercambiar opiniones y experiencias.

El Instituto es administrado por un Consejo con una Comisión Administrativa que responde a las condiciones establecidas en la Ley de Sociedades y la Constitución del Instituto. El Consejo es elegido anualmente y está formado por un Presidente, un Vice-presidente y el Tesorero honorario así como un número adicional de miembros que representan a las nueve provincias de Sudáfrica.

El Consejo del Instituto es respaldado por una comisión permanente de seis especialistas, nueve ramas provinciales y una amplia gama de grupos de trabajo, grupos de interés y miembros individuales de todo el país. Los seis miembros de la comisión permanente son responsables de:

- Asuntos relacionados con la comunicación y los miembros;
- Administración y comercialización;
- Ramas provinciales;
- Educación y capacitación;
- Prácticas contables;
- Investigación.

Los miembros de esta comisión incluyen a funcionarios municipales, funcionarios de gobiernos provinciales y centrales, otros cuerpos profesionales y países vecinos.

Para ser miembro es necesario tener un título académico y realizar el programa de formación y capacitación del Instituto. Para poder inscribirse en el programa de formación y capacitación, el futuro miembro debe:

- Estar empleado full time en un cargo financiero en un organismo local o afín;
- Estudiar en el campo de las finanzas de gobiernos locales;
- Inscribirse como alumno en el Instituto.

Hay dos niveles de asociación, a saber, Socios y Licenciados: Socio es el nivel superior pues requiere un título académico superior. Cada nivel puede alcanzarse adquiriendo:

- Un título universitario;
- Un título técnico;
- Otra calificación aprobada.

Para los dos niveles se exigen distintas materias obligatorias. La más importante es contabilidad. Los futuros miembros también deben realizar un programa estructurado de capacitación práctica de tres años en un organismo local para presentar la solicitud de socio.

¿Por qué incorporarse al Instituto?

- Ser socio está reconocido como una calificación académica adecuada en el área de finanzas de los gobiernos locales.
- Ser socio es un requisito previo para alcanzar el nivel más alto en la profesión. Por ejemplo, ser socio es un requerimiento estatutario para la designación en ciertos cargos, especialmente tesorero municipal, en la mayoría de los organismos locales;
- Ser socio ofrece estímulo, enriquecimiento profesional (y personal) y la oportunidad de conocer a los miembros de la profesión a nivel provincial, nacional e internacional.

El Instituto tiene un código de conducta que todos sus miembros deben cumplir. Los Tesoreros municipales también deben cumplir con la ley de funcionarios contables municipales (Ley No. 21 de 1988). Desde su fundación en 1929, el IFMF formó y capacitó literalmente a miles de funcionarios contables. Actualmente, el IFMF tiene 887 miembros –todos calificados como funcionarios contables municipales profesionales. Consiste en:

- 576 socios (el nivel más alto)
- 311 licenciados (introducidos en 1986)
- un tercer nivel (se introducirá durante 1998)

Este nivel, que muy probablemente se llamará Técnico, ya fue aceptado en principio por el Consejo del Instituto. Permitirá que los integrantes del personal de Tesorería sean miembros del Instituto realizando un programa de capacitación práctica. No sólo ampliará la base de miembros del Instituto, sino que albergará un personal competente que no tuvo la oportunidad de estudiar en una institución terciaria.

El Consejo del Instituto también resolvió revisar los Requerimientos para socios y licenciados. La intención es adaptarnos a las circunstancias sudafricanas actuales y armonizarlos con la proyectada Ley de la Profesión Contable. Si esta ley llega a promulgarse, sería el resultado de una investigación realizada por la Junta de Auditores y contadores públicos (JACP), a saber la FFCSA (Futura formación contable en Su-

dáfrica). Nuestro Instituto participó en ella desde el comienzo y todavía presta su colaboración. Quiero felicitar y agradecer a la JACP por su iniciativa de poner la regulación de la profesión contable bajo protección.

Cabe imaginar la amplia experiencia que el IFMF tiene en su medio. En este momento, 504 empleados de finanzas del gobierno local están inscriptos como alumnos, o sea, personas que trabajan full time en el departamento de finanzas de un organismo local con la intención de ser miembros. O se ocupan de sus estudios o están realizando el programa de capacitación práctica del Instituto o ambas cosas.

Desde el 1° de enero de 1995 se introdujo un sistema de libreta para el control y el registro de la capacitación práctica de estudiantes. Es obligatorio que todos los alumnos realicen el entrenamiento práctico teniendo como mentor a un miembro del IFMF.

Todas las operaciones son manejadas por cinco personas que trabajan full time, dirigidas por el Director ejecutivo Japie Bosch. El Instituto también está vinculado a otros cuerpos profesionales a nivel local e internacional.

El Instituto también participa en el Proyecto Viabilidad para reunir información financiera básica de los organismos locales dos veces al mes. El Banco Mundial solicitó que se evaluara el cuestionario y señaló que "... a falta de una declaración sobre el margen de autofinanciamiento, el cuestionario sirve para proporcionar una evaluación indirecta de la liquidez..." El cuestionario no es un rating de solvencia. Solamente identifica posibles áreas problemáticas que deben investigarse.

Durante el año, se cambió el nombre del Instituto de "Instituto de Tesoreros y funcionarios contables municipales" a "Instituto de Funcionarios municipales de finanzas". La principal razón fue:

- muchos organismos locales ya no usan el término "tesorero";
- "funcionario municipal" es un término colectivo más descriptivo;
- no todos los miembros son contadores e incluye a auditores, administraciones financieros, empleados, etc.

Luego de distintos esfuerzos, el Instituto logró asegurar la publicación regular del SA Treasurer a partir de octubre de 1997. Se logró gracias a la firma de un "Memorandum de Acuerdo" entre el Instituto y la empresa británica Emap. Esta empresa publica distintas revistas, entre otras The Local Government Chronicle (LGC) en el Reino Unido.

La LGC se publicará semanalmente y se distribuirá gratis a unos 10.000 lectores. El SA Treasurer será un anexo mensual en la LGC. Se ocupará de esto personal editorial full time. De todos modos, esto no significa que los miembros del Instituto ahora pueden sentarse a esperar la publicación. Los aportes de los miembros deben seguir siendo parte integrante de su contenido. El Instituto también participa en el Proyecto especial del Presidente (Presidente Mandela) en la anterior zona de Transkei en el cual se identificó a un grupo central de once personas que recibirán capacitación para llevar los libros de los organismos locales y capacitar luego a otros. Casi todos los libros de los organismos locales de esa zona están actualizados al 30 de junio de 1996.

Se compiló el Manual para funcionarios contables municipales y está disponible a partir de junio de 1997. Todos los organismos locales deben tenerlo y los asistirá en tareas como:

- preparar las declaraciones financieras anuales;
- inversiones;
- cálculo de costos;
- etc.

Se está realizando una investigación sobre informes contables y financieros cuyo resultado podría tenerse ya a comienzos de este año.

El Instituto está colaborando también en la revisión y redacción de la nueva legislación y desempeñará un papel importante como actor en el proceso de reestructuración de la electricidad. El Instituto ocupa un lugar importante como órgano de protección profesional de las finanzas de los gobiernos locales. Muchos organismos confían en nuestra pericia en el medio y es tarea de los socios del Instituto brindar su asistencia. Los ministerios estatales y las comisiones afines, así como los gobiernos provinciales, solicitan cada vez más las

opiniones y los comentarios del Instituto respecto de las finanzas de las administraciones locales. En este sentido, el Instituto desempeña un papel constructivo en beneficio del país.

En nombre del Instituto, estoy agradecido por lo que se logró durante mi mandato. Quiero expresar mi agradecimiento al Consejo del Instituto, a las Comisiones permanentes y a los miembros del Instituto por hacer posible lo siguiente. Resumiendo:

- El cambio del nombre del instituto: por razones prácticas;
- El renacimiento del SA Public Treasurer: por transmitir y compartir ideas;
- La publicación del Manual de Funcionarios municipales de finanzas: para ser más profesionales;
- El establecimiento de una nueva base de requerimientos de asociación: para poner bajo nuestra protección a todo el personal de finanzas competente;
- El creciente reconocimiento del profesionalismo y la pericia del Instituto: con lo cual se prestigia la profesión y
- El establecimiento de una secretaría sólida e independiente: para alcanzar nuestros objetivos.

Estoy convencido de que Sudáfrica sería más pobre sin el IFMF. Su importancia nacional no debe ser subestimada. Prestamos un servicio y seguiremos prestándolo, porque esa es nuestra misión.

7. Conclusión

La Conferencia de 1997 está estructurada con el fin de que, a su término, los delegados:

- Comprendan la política del Gobierno sobre la prestación de servicios;
- Tengan una mayor comprensión de las opciones financieras;
- Tengan una mayor comprensión de las asociaciones en la prestación de servicios;
- Estén equipados con las herramientas necesarias para el

proceso de tomar decisiones y, con suerte, usen el tiempo para interactuar con colegas y amigos, aborden los temas del momento y también se diviertan.

Quiero agradecer al Concejo de Durban por su hospitalidad, así como a los delegados por venir, a todos los oradores por sus presentaciones, a mi Concejo de Khayalami por darme la oportunidad de dedicar tiempo a las actividades del Instituto, al Consejo del Instituto por su apoyo y, especialmente, al Secretario de la Conferencia y su personal y al director general del Instituto y su personal. Muchas gracias por un trabajo bien hecho.

Mi Creador de talentos dados: al ser humanos, no somos perfectos; al comprometernos, logramos el máximo.

Muchas gracias.