

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 42

Marzo - abril 2000



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, 5° Piso, (1093)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: María Jesús Sáez López (España)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Jorge Cuevas Morales (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 1ro.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)
Vocal Suplente 2do.: Carlos Altamirano Toledo (México)
Vocal Suplente 3ro.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 4to.: Elio Amat Brache (Cuba)
Vocal Suplente 5to.: Adrián Gómez (Honduras)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: María Cristina Urdaneta (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Delfina Vargas Sanabria (Costa Rica)
Secretario: Expidio Palacios (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 42**

MARZO / Abril 2000

Año XXVII

Nº 42

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo-Abril 2000

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.

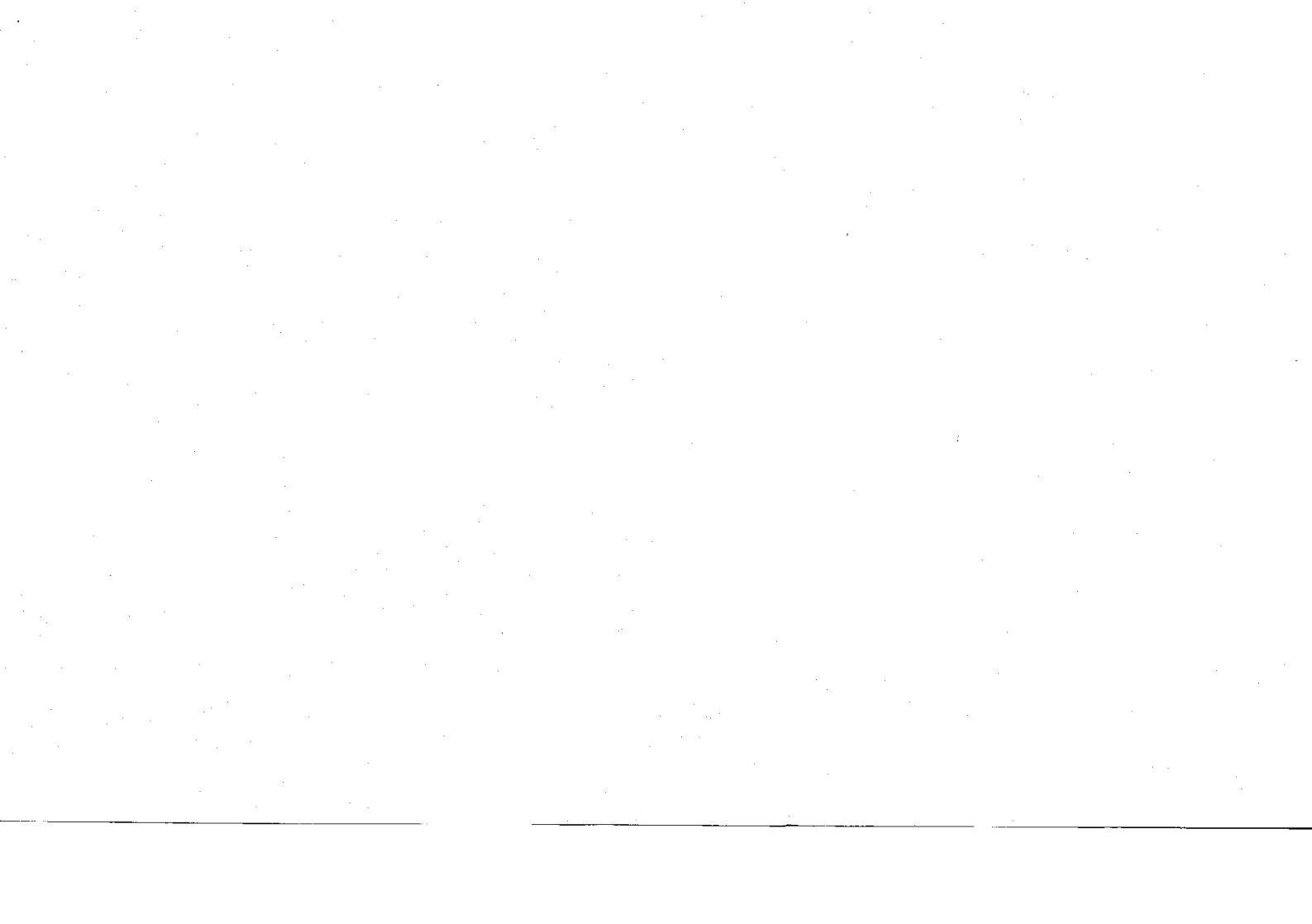
Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

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>	
Capacidad Fiscal Local Freda S. Johnson y Diana L. Roswick	9
Un nuevo Pacto Fiscal: la propuesta de la Cepal Eugenio Lahera P.	49
Límites y potencialidades del presupuesto participativo Valdemir Pires	81
Estados demasiado grandes y demasiado chicos Alberto Alesina	123



Nota editorial

El Estado provee bienes y servicios en función de las demandas de la sociedad y esa actividad está expresada en el presupuesto público. El equilibrio presupuestario es hoy defendido por progresistas y conservadores porque ambos coinciden en señalar que ésta es una condición necesaria para operar con eficacia en una economía globalizada y altamente competitiva. Una segunda cuestión es analizar los casos en que los presupuestos pueden ser equilibrados con una gestión a la vez ineficiente. Es por eso que hoy en día existe una gran preocupación por lograr que las prestaciones públicas sean eficaces para que el Estado contribuya, de esta manera, a la productividad global de la economía.

Algunas cuestiones, tales como la capacidad fiscal de los gobiernos locales y nacionales, la necesidad de realizar acuerdos políticos que mejoren el gasto, la gestión y la posibilidad de incorporar más activamente a la sociedad en las decisiones, son centrales para alcanzar los objetivos mencionados. Muchos de estos importantes factores son analizados en los artículos incluidos en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

El artículo de **Freda Johnson** y **Diana Roswick**, titulado *Capacidad Fiscal Local*, tiene por objetivo examinar la capacidad de las jurisdicciones locales y las dificultades que éstas enfrentan para generar ingresos a través de sus propios medios, como un aspecto esencial de los esfuerzos que realizan los gobiernos locales en los Estados Unidos para financiar sus programas.

Eugenio Lahera, en un trabajo denominado *Un Nuevo Pacto Fiscal: la Propuesta de la CEPAL*, argumenta que la robustez o la fragilidad de las finanzas públicas está vinculada a la existencia de un acuerdo político explícito o implícito entre los distintos sectores sociales, expresado a través de un pacto fiscal que refleje el consenso activo sobre la cantidad

del gasto y la calidad de la gestión de los recursos del sector público.

Valdemir Pires es autor del trabajo candidato al Premio Anual ASIP al mejor ensayo sobre temas presupuestarios y de finanzas públicas, que lleva por título *Limites y potencialidades del presupuesto participativo*, en el que se analiza el surgimiento y la evolución del presupuesto participativo en Brasil, como así también los aspectos más promisorios y significativos de su metodología.

Alberto Alesina es el autor de *Estados demasiado grandes y demasiado chicos*, un incisivo trabajo en el que se analizan la composición y eficiencia de los programas gubernamentales en los países desarrollados y subdesarrollados para evitar los niveles de desigualdad social inducidos por el mercado.

Este número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* contiene, sin dudas, material actualizado en el que se debaten con lucidez y capacidad técnica muchos de los principales temas que hoy preocupan a los especialistas en temas presupuestarios y de finanzas públicas.

Capacidad fiscal local*

Freda S. Johnson / Diana L. Roswick

La capacidad fiscal se puede definir en general como la capacidad de una jurisdicción para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes. La capacidad fiscal es esencial para todas las jurisdicciones, grandes y pequeñas, porque los gobiernos locales necesitan recursos financieros para llevar a cabo sus funciones. Para tomar cualquier decisión política -ya sea que la decisión traiga aparejado potenciales nuevas emisiones de bonos, nuevos programas operativos, o ampliaciones de programas existentes- un paso clave en el proceso de toma de decisiones es evaluar la capacidad fiscal disponible para apoyar dicha decisión.

Para analizar la capacidad fiscal local, varios puntos deben tenerse en cuenta. Primero, los gobiernos locales son criaturas de un Estado y los parámetros de la capacidad fiscal de una comunidad son definidos por la Constitución, la legislación y las reglamentaciones del Estado. Una diferencia clave entre la capacidad fiscal de los Estados y la de las localidades es el alcance; el Estado tiene a su disposición -como

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 10 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.

mínimo en primera instancia— todas las bases impositivas y de ingresos dentro de sus límites. Una localidad tiene aquellos que le han sido otorgados por la Constitución o la legislatura estadual.

Segundo, las diferencias en la capacidad fiscal entre las entidades gubernamentales pueden reflejar sus distintos roles. Los gobiernos de propósitos generales, tales como condados y ciudades, tienen a menudo más capacidad fiscal que las jurisdicciones de función limitada, tales como distritos escolares, distritos sanitarios, distritos bibliotecarios o distritos de parques. Esta disparidad refleja las responsabilidades de servicios más amplias del típico gobierno de propósitos generales y está basada en sus funciones históricas y mandatos estaduales. Ciertos tipos de distritos de función especial, más notablemente los distritos escolares, reciben con frecuencia montos sustanciales de ayuda estadual y necesitan basarse menos en los recursos locales para proveer fondos.

Tercero, aun entre tipos de jurisdicciones similares, la necesidad de capacidad fiscal es relativa; las distintas comunidades requerirán distintos montos. En consecuencia, la capacidad fiscal deberá evaluar en el contexto el papel económico de una jurisdicción, el alcance de sus necesidades operativas y de capital, y el costo de la prestación del servicio. Es típico que un gobierno local que brinda una amplia gama de servicios necesitará más capacidad fiscal que otro que tiene un papel más limitado. Siendo todo lo demás igual, es probable que una comunidad que está creciendo rápidamente y que debe efectuar mejoras de capital sustanciales necesite más capacidad fiscal que aquella comunidad madura con una infraestructura bien mantenida que ya está en marcha.

Deben considerarse muchas variables al medir la capacidad fiscal local, muchas de las cuales están interrelacionadas. La capacidad fiscal surge directamente de la base de ingresos e impositiva de una comunidad, y la mayoría de las medidas de capacidad fiscal están destinadas a cuantificar esta base. La base comprende formas de actividad económica —flujos de ingresos, operaciones y tenencias de activos— que constituyen los objetos potenciales o reales de imposición o cargos. Existen, sin embargo, ciertos aspectos de la base impositiva y de ingresos que no pueden ser medidos directamen-

te sino que deben ser imputados de otros tipos de medidas. Más aún, es imposible comprender la base impositiva y de ingresos sin comprender el marco económico y sociológico dentro del cual existe esa base.

En consecuencia, algunas medidas de capacidad fiscal serán de naturaleza económica y socioeconómica. También habrá que acometer diversas limitaciones legales y prácticas para obtener acceso a las bases impositivas y de ingresos; éstas presentan restricciones muy reales que reducen en forma significativa la capacidad de una comunidad para usar sus recursos.

Al medir la capacidad fiscal, no se puede enfatizar lo suficiente la necesidad de datos corrientes. Dado que la capacidad fiscal debe ser analizada a lo largo del tiempo, los datos que se encuentran disponibles a intervalos regulares durante períodos de muchos años son los más útiles. Igualmente importante es la necesidad de que la información sea presentada en forma coherente de un periodo de presentación de informes al siguiente, o por lo menos que las incoherencias sean señaladas con claridad y tomadas en cuenta. Una de las razones claves para evaluar las mediciones de capacidad fiscal a lo largo del tiempo es usar las tendencias pasadas para realizar apreciaciones informadas acerca del futuro. Es probable que tales apreciaciones sean más precisas si los datos son coherentes.

Hemos ofrecido más arriba una definición general de la capacidad fiscal y un contexto para la discusión de la capacidad fiscal local. Sin embargo, la capacidad fiscal puede tener una gama de definiciones más específicas en otros contextos. En cada caso, la definición de capacidad fiscal será ajustada a las necesidades de los usuarios, la perspectiva de los analistas, y la naturaleza de los datos disponibles.

Gran parte de la investigación sobre la capacidad fiscal del gobierno se ha concentrado en la capacidad fiscal relativa de diversas entidades. Un objetivo clave de tales estudios es desarrollar una medida estándar que se pueda usar para determinar la necesidad de asistencia fiscal de cada entidad, de modo que la ayuda pueda distribuirse en forma equitativa. También se han usado estudios de capacidad fiscal para satisfacer otras necesidades de información en organismos

normativos del gobierno, como así también para fines académicos.¹

El objetivo de este capítulo es servir como introducción a la capacidad fiscal y como guía para una jurisdicción local que desee evaluar y comprender sus recursos fiscales. El enfoque está en la comunidad individual y su capacidad para brindar recursos que apoyen su conjunto particular de programas operativos y de capital. De este modo, la definición de un "buen" nivel de capacidad fiscal variará con la naturaleza de la jurisdicción y sus cambiantes circunstancias a lo largo de los años.

Este capítulo no se ocupa de cuestiones de equidad ni trata de encontrar un medio para clasificar a todas las comunidades en términos de su capacidad fiscal relativa. Por lo tanto, no tratamos ni de desarrollar ni de abogar por una fórmula estándar que sea aplicada en forma uniforme a todas las jurisdicciones. Dado que la capacidad fiscal de una comunidad es la suma de un conjunto complejo de factores que incluyen el cambio constante, componentes no cuantificables como la tolerancia del votante a los incrementos a las tasas impositivas, tales fórmulas dejan de lado, por necesidad, ciertas variables claves y sólo son válidas por un período muy limitado. El objetivo aquí es identificar factores claves que son usados en general para evaluar la capacidad fiscal y para discutir cómo son usados en tal análisis.

¹ Para una recopilación y debate de la investigación de la capacidad fiscal estadual, véase Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Oficina de Estado y Finanzas Locales, *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales-Locales: Informe al Presidente y al Congreso* (Septiembre de 1985), págs. 207-43, y *Documentos Técnicos*, volumen 1 y 2 (Septiembre de 1986), págs. 1-261 y págs. 829-54, y Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, *Medición de la Capacidad Fiscal Estadual: Métodos Alternativos y Sus Usos* (Washington, D.C.: ACIR, Septiembre de 1986).

Para ejemplos y debate de los estudios sobre la capacidad fiscal del gobierno local, véase *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales-Locales: Informe al Presidente y al Congreso*, págs. 103-21 y págs. 244-48, y *Documentos Técnicos*, volumen 1, págs. 263-95.

La economía local

Para comprender la base impositiva y de ingresos de la cual deriva la capacidad fiscal de una comunidad, debe comprenderse el contexto económico en el cual existe esta base. Primero, los valores de la vivienda y otros valores inmuebles reflejan las condiciones de la economía local. Segundo, otros componentes de la base impositiva y de ingresos, en particular los impuestos a las ganancias y a las ventas, son sensibles a los ciclos económicos. Por último, la capacidad de los residentes para pagar cualquier impuesto o carga del usuario depende de sus activos e ingresos. Una comunidad pobre tiene menos capacidad para obtener ingresos que otra rica; una comunidad en donde virtualmente todos los residentes están empleados tiene mayor capacidad para pagar que la que sufre un desempleo de dos dígitos.

La relación entre la base económica de una comunidad y su capacidad fiscal es compleja. Para evaluar plenamente el marco económico en el cual debe funcionar una comunidad, deberá examinarse la economía de toda el área en donde se encuentra ubicada la comunidad. Dado que muchos residentes de una comunidad trabajan fuera de la misma, algunos de los flujos de ingresos y niveles de riqueza estarán íntegramente atados a las bases económicas de otras comunidades.

Un concepto clave que se debe mantener en mente al examinar la base económica es la distinción entre activos e ingresos. A excepción del impuesto sobre bienes inmuebles, los gobiernos locales no gravan los activos, y en definitiva incluso los impuestos sobre los bienes inmuebles son pagados de los flujos de ingresos de los propietarios de bienes. Al evaluar la capacidad fiscal, uno debe comprender el origen del ingreso de la comunidad. Algunas comunidades tienen economías que exportan ingresos devengados dentro de sus límites, mientras que otras comunidades tienen economías que importan ingresos. En general, una ciudad central exportará un monto sustancial de ingresos devengados del empleo dentro de sus límites mientras que una ciudad de la periferia importará ingresos devengados en otro lugar. Es por ello que, para la mayoría de las comunidades, la naturaleza de la mezcla del sector y la industria de su condado o área metropolitana es

más esencial que las oportunidades de empleo reales dentro de los propios límites de la comunidad.

Muchas medidas se pueden usar para evaluar la economía local. El debate que figura más adelante se concentrará en cinco áreas particularmente pertinentes para medir la capacidad fiscal. Estas son (1) la base del empleo, (2) las tasas de desempleo, (3) otras medidas de la actividad económica, (4) las tendencias de la población, y (5) las características de vivienda y socioeconómicas de los residentes.²

La base del empleo

Una manera de comprender la base económica a la cual se encuentra atada la capacidad fiscal de una comunidad es examinar cómo están empleados los residentes de la comunidad, dado que es del empleo que los residentes devengarán su ingreso. Una fuente clave de información sobre el empleo proviene de la Oficina de Censo de los Estados Unidos, que brinda análisis por sector de las bases de empleo local junto con el censo tomado cada diez años.

Un análisis por sector más corriente y ciertos detalles adicionales sobre empleo por sector se pueden obtener de la Oficina de Análisis Económico (BEA). Sin embargo, debido a las diferencias en la categorización y recolección de datos, estas cifras no son directamente comparables con los datos del censo y no están disponibles para las jurisdicciones locales por debajo del nivel de condado.

La Oficina de Censo de los Estados Unidos agrupa el empleo de los residentes en cuatro categorías generales. Estas categorías incluyen la construcción, fabricación, transporte, comunicaciones, comercio minorista, finanzas, seguro, bienes inmuebles y servicios educativos, entre otros. La categoría de fabricación está dividida además en industrias de bienes durables y no durables.

Existen otras diversas estadísticas que se pueden extraer de los datos del Censo de los Estados Unidos. El coeficiente

² Para una revisión útil de la base económica y la capacidad fiscal, véase Robert Berne y Richard Schramm, *El Análisis Financiero de los Gobiernos* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986), págs. 98-115.

de retentiva, desarrollado por el Servicio a los Inversores de Moody, resulta particularmente útil. La retentiva es el porcentaje de mano de obra que reside y trabaja dentro de un área. La retentiva puede ayudar a evaluar en qué medida la capacidad fiscal de los residentes de una jurisdicción está atada a las bases económicas fuera de los límites geográficos de la comunidad. Como podría esperarse, la retentiva para los Estados fue muy alta, o del 96% según cifras de 1980. Fue relativamente alta para las ciudades centrales —alrededor del 68%—, pero baja para las ciudades de la periferia —alrededor del 27%.

En general, cuanto más diversa sea la base de empleo de residentes de una comunidad, menos vulnerable será esa ciudad a las recesiones nacionales o a los problemas cíclicos dentro de una industria en particular. Aquellas comunidades que en 1980 tenían concentraciones por encima del promedio en la fabricación de bienes durables, en general, sufrieron más durante la recesión de comienzos de la década del ochenta que aquellas con economías que se apoyaban menos en la fabricación. La concentración de una economía local en subsectores particulares de la industria también determinará cómo le irá en épocas de tensión económica. Por ejemplo, no todas las comunidades con pesadas concentraciones en la fabricación de bienes durables sufrieron en forma severa; aquellas que dependían de empresas automotrices y del acero fueron más dañadas que las comunidades cuya fabricación estaba basada en la alta tecnología. De este modo, un amplio análisis sectorial de la base de empleo deberá estar complementado por conocimientos acerca de los principales empleadores del área y la perspectiva de sus industrias.

También resulta importante comprender el contexto cambiante en el cual existe la base de empleo de una comunidad. Lo que en un momento es una industria de crecimiento y una fuente de fuerza para un área puede en otro momento ser una vulnerabilidad. Cabe señalar que hace muchos años, la presencia de industrias automotrices y del acero constituía una fuerza económica. Ahora, el predominio de tales industrias tiende a ser vista como una potencial debilidad. Del mismo modo, cuando los precios crecían a mediados y a fines de la década del setenta, las economías basadas en minerales a menudo eran consideradas fuertes. Desde entonces, con la

declinación en los precios del petróleo, las medidas de conservación, y una mayor producción de petróleo, las comunidades basadas en las industrias relacionadas con la energía han sufrido.

Muchas comunidades están tratando de atraer firmas de alta tecnología para revitalizar sus bases económicas. No resulta claro, sin embargo, si la alta tecnología es la respuesta a todo. Sin duda, en algunos lugares, hay signos de que una sobre-concentración de firmas de alta tecnología ha creado problemas, en parte porque muchas de las tareas de armado de computadoras y otros trabajos tecnológicos ofrecen sueldos más bajos que los antiguos trabajos de manufactura que han reemplazado.

En el pasado, una economía local con un sector de servicios considerable ha sido en general menos vulnerable que otras durante períodos de recesión. La experiencia dirá, sin embargo, si esto continúa siendo así a medida que el predominio de los servicios se incrementa en muchas comunidades. Más aún, la identidad de los receptores de los servicios es esencial; si las industrias atendidas están declinando, se necesitarán entonces menos servicios. Mientras que la presencia de hospitales, gobiernos y universidades es a menudo un factor estabilizador, éstos se pueden ver afectados desfavorablemente por factores ajenos al control de la comunidad. Por ejemplo, los cambios en las políticas de reintegros de *Medicare* y *Medicaid* han dado como resultado la implementación de medidas de control de costos que llevan a menudo a una reducción del personal del hospital. Un beneficio que a menudo tienen las grandes ciudades es un grado de diversidad posibilitado por su magnitud y sus roles como centros de servicio y comercio regionales. Inversamente, un riesgo para algunas ciudades más pequeñas está constituido por basarse en exceso en un empleador grande o en un tipo de industria. Las jurisdicciones más pequeñas que dependen de la agricultura enfrentan problemas especiales, dado que los precios de los productos agrícolas y el valor de la tierra han fluctuado. Las comunidades más pequeñas, que dependen de economías basadas en minerales, sufren a menudo más que la ciudad cercana más grande y diversificada.

Tasas de desempleo

Las tasas de desempleo brindan datos que son útiles para muchos propósitos, incluyendo la medición del nivel total de la actividad económica. Los cambios en las tasas de desempleo pueden indicar la dirección y el alcance de futuros cambios tanto en los niveles de ingreso de los residentes como, en el largo plazo, en los niveles de riqueza. Según sea su tamaño y tasa de crecimiento, un aumento en las tasas de desempleo de los residentes podría ser motivo de preocupación, dado que es probable que presagie cambios desfavorables.

La Dirección de Estadísticas de Trabajo (BLS) de los Estados Unidos pone a disposición estadísticas de desempleo en forma anual y mensual. Desde 1980, la dirección ha limitado la recolección de datos a ciudades con poblaciones de 50.000 habitantes o más, aunque en forma reciente ha comenzado a recolectar estos datos de comunidades con poblaciones de 25.000 habitantes como mínimo. Para otras jurisdicciones, deberán usarse datos de desempleo para el condado en donde se encuentran ubicadas, a menos que haya información disponible de otra fuerza, como por ejemplo el Estado.

Las tasas de desempleo siempre deben ser analizadas en el contexto de tendencias de la población activa. Por ejemplo, si las tasas de desempleo son estables pero la magnitud de la población activa está disminuyendo, entonces es probable que las tasas de desempleo conduzcan a error. Al usar los datos sobre desempleo de la BLS, es importante señalar que existen frecuentes cambios en "el establecimiento de datos de referencia"; es decir, la forma en que se reúnen y manipulan los datos. Tales cambios pueden crear inconsistencias de un período de informes al otro.

Otras medidas de la actividad económica

La naturaleza de la comunidad determina a menudo qué otros indicadores económicos corresponde controlar. Los niveles de actividad económica se pueden medir por el nivel de ventas minoristas; el número de conexiones de servicios públicos; el nivel de consumo de agua; el monto de los gastos de flete, acarreo o transporte fluvial; el valor agregado por fabricación; el

número de cuentas bancarias y el monto de depósitos bancarios; la inscripción en instituciones de enseñanza superior; el número de turistas; y las tasas de vacantes comerciales, entre otros. Un indicador de la actividad económica que resulta muy útil y está a disposición de la mayoría de las comunidades son los datos anuales sobre el valor, número, y tipo de permisos de construcción. Tales cifras brindan una noción del nivel de actividad de la construcción y el incremento potencial en la base del impuesto a los bienes inmuebles que resultará de esta construcción.

Cualquier medida de actividad económica que se use deberá ser analizada cuidadosamente. Por ejemplo, los incrementos en las conexiones de servicios públicos pueden reflejar un nuevo ingreso de población o se pueden deber a que se han conectado líneas de agua y de cloacas en zonas que no tenían anteriormente este servicio. Los incrementos en el consumo de agua se pueden atribuir a una mayor actividad industrial o simplemente a un verano caluroso y prolongado que requiere más aire acondicionado y agua para riego de parques. Los incrementos de la inscripción en la universidad o el instituto de enseñanza superior local pueden significar que la institución se ha vuelto más competitiva o que más gente asiste porque existen menores oportunidades de empleo.

Tendencias de la población

Las tendencias de la población son a menudo una clave para una variedad de otras tendencias. Es más probable que una comunidad con población en crecimiento refleje tal crecimiento en la base de impuestos e ingresos que una población que está declinando. Supuestamente, la población en crecimiento tiende a reflejar nuevas oportunidades de trabajo y una atractiva disponibilidad de viviendas, etc. Sin embargo, la población también puede crecer por otros factores, en particular la anexión. La actividad de anexión agregó casi un cuarto de millón de personas y más de 750 millas cuadradas a las municipalidades en 1985 solamente.³

³ Joel C. Miller, "Anexión Municipal y Cambio de Límites", *El Anuario Municipal, 1987* (Washington, D.C.: International City Management Association, 1987), página 65.

Características socioeconómicas y de vivienda de los residentes

La Oficina de Censo de los Estados Unidos publica datos socioeconómicos y de vivienda que brindan información sobre las características de los residentes de una comunidad y la naturaleza de sus viviendas. Es probable que los datos más comúnmente utilizados de estas estadísticas sean los datos sobre el ingreso. Los niveles de ingreso de los residentes —que se pueden calcular sobre una base per cápita, por familia o por hogar— brindan un indicio de la capacidad total de los residentes de una comunidad para pagar impuestos y cargas. Las mediciones de la distribución del ingreso brindan un indicio acerca de si la condición económica de los residentes es homogénea o dispar, mientras que la porción de la población por debajo del nivel de pobreza indica el tamaño de la población dependiente.

El valor medio de las viviendas ocupadas por sus propietarios puede servir para medir los niveles de ingreso y de riqueza global. Otros datos sobre vivienda brindan información adicional sobre la naturaleza de una comunidad en particular. Por ejemplo, los datos sobre la proporción de viviendas construidas con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial y la proporción construida desde el último censo pueden indicar cuánto tiempo hace que se desarrolló la comunidad y la edad relativa de las viviendas disponibles.

Además de los niveles de ingreso y las características de la vivienda, son importantes otras características de los residentes de una comunidad. La edad de la población, su educación, y sus niveles de capacidad indican cuántos están en edad de trabajar y los tipos de trabajo que pueden realizar. Esto es útil para evaluar el ingreso que la población podría ganar potencialmente y su capacidad para adaptarse a los cambiantes mercados de trabajo. También puede resultar clave para la decisión de ubicación de las firmas dado que brinda una evaluación del conjunto de mano de obra potencial.

En razón de las diferencias en el costo de vida y otros factores, las características socioeconómicas y de vivienda de los residentes deben ser evaluadas en el contexto de las normas regionales. Por ejemplo, basado en los datos del Censo Esta-

dounidense de 1980,⁴ el ingreso medio familiar era de US\$21.933 en el Lejano Oeste, US\$17.136 en el Sudeste, y US\$19.011 en el Este Medio. Una familia con un ingreso de US\$22.000 hubiera sido promedio si viviera en California, pero por encima del promedio si viviera en Carolina del Sur o en Pennsylvania.⁴ La ubicación dentro de un Estado también marca una diferencia, porque las áreas urbanas tienden a tener mayores ingresos que las áreas rurales.

Los datos que miden el ingreso y los niveles de riqueza también deben ser considerados en el contexto de la comunidad. Por ejemplo, es típico que una ciudad universitaria tenga un ingreso per cápita por debajo del promedio y un porcentaje por encima del promedio de población por debajo de la línea de pobreza en razón del gran número de estudiantes. Esto tiene diferentes implicancias para la capacidad fiscal que lo que sería el caso para una comunidad con los mismos niveles de ingreso pero compuesta principalmente por familias en un área con altas tasas de desempleo.

Una de las dificultades para evaluar los datos socioeconómicos y de vivienda de los residentes es que la mayoría de las cifras están disponibles en intervalos de solamente diez años, fecha en que se lleva a cabo el Censo de los Estados Unidos. Por ejemplo, la falta de disponibilidad de datos sobre vivienda más vigentes y nacionalmente coherentes puede crear dificultades para evaluar la existencia de viviendas de una comunidad. Los datos del Censo sobre el verdadero valor de las propiedades residenciales pueden ser particularmente problemáticos para zonas como la ciudad de Nueva York, en donde los valores de la vivienda subieron drásticamente durante gran parte de la década del ochenta —en muchos casos más que duplicándose desde el Censo de 1980. A menudo las estadísticas corrientes de las empresas inmobiliarias locales son más realistas. Sin embargo, dado que el método de recolección de datos no es homogéneo en todo el país, deberán tomarse precauciones al comparar comunidades en distintas regiones o Estados.

La BEA brinda datos más corrientes y más frecuentes so-

⁴ Servicio a los Inversores de Moody, Departamento de Finanzas Públicas.

bre el ingreso personal para regiones, Estados, áreas estadísticas metropolitanas y condados. Si bien tales datos no son comparables con los datos del censo en razón de las diferencias en las metodologías de muestreo y categorías de definición, estas estadísticas pueden brindar información adicional que resulte útil para analizar el contexto económico en el cual existe una jurisdicción más pequeña.

La base impositiva y de ingresos

La base económica de una comunidad abarca todos sus recursos. La base impositiva y de ingresos —la fuente directa de la capacidad fiscal de una jurisdicción— define cuál de estos recursos está potencialmente disponible para ser usado por la comunidad para financiar sus necesidades. Los componentes de la base impositiva y de ingresos de una comunidad pueden clasificarse en cuatro amplias categorías. Estas son la base del impuesto a los bienes inmuebles, la base del impuesto a las ventas y el impuesto al consumo, la base del impuesto a las ganancias y la base de cargas y tarifas del usuario. Si bien muchas jurisdicciones se benefician con montos considerables de ayuda federal y estadual, tal ayuda no es incluida aquí porque no se genera de los propios recursos de la jurisdicción.

De algún modo, las diversas bases impositivas y de ingresos se superponen y duplican. Es decir, los contribuyentes de una comunidad en particular tienen una capacidad limitada para pagar programas de servicios y capital del gobierno por una parte y su consumo privado por la otra. La capacidad para pagar un impuesto a la propiedad inmueble, un impuesto a las ganancias, un impuesto a las ventas y/o tarifa del usuario surge de la misma base de activos y flujo de ingresos.⁵ Es por ello que, para algunos estudios de capacidad fiscal, una cifra como el ingreso per cápita, es usada para representar una estimación aproximada del conjunto de la capacidad fiscal de una entidad. Sin embargo, el propósito de este capítulo es analizar por separado cada forma potencial de imposi-

⁵ Berne y Schramm, *op.cit.*, capítulo 4.

ción a fin de asistir a los gobiernos locales a ponderar qué aspecto de la capacidad fiscal sería el más apropiado para un objetivo particular.⁶

La base del impuesto a los bienes inmuebles

La mayoría de los gobiernos locales tienen la capacidad de gravar impuestos sobre los bienes inmuebles. En razón de su disponibilidad casi universal, los datos sobre la base del impuesto a los bienes inmuebles son tomados en cuenta con frecuencia para muchos propósitos, incluyendo determinar la distribución de la ayuda estadual entre distritos escolares y otras jurisdicciones locales. Al analizar la base del impuesto a los bienes inmuebles a los fines de evaluar la capacidad fiscal, se debe examinar la base del impuesto a los bienes inmuebles durante un período de tiempo, preferentemente cinco años como mínimo.

Para evaluar las tendencias de la base del impuesto a los bienes inmuebles, la base debe ser cuantificada primero y luego ser considerada desde dos perspectivas. La primera es el fundamento económico de la base y las fuerzas que afectarán los valores de los bienes inmuebles. Naturalmente, son claves para el análisis desde esta perspectiva la estructura y la dinámica de la economía en cuestión. La segunda perspectiva es la de definir qué tipos de propiedad son evaluados a los fines impositivos y cómo se realizan estas evaluaciones. Idealmente, para analizar las tendencias de la base impositiva, deberán identificarse las fuentes de todos los cambios que lleven al cambio neto en las cifras de la base impositiva global. El crecimiento a la valuación de los bienes inmuebles se puede atribuir al agregado de nuevos bienes inmuebles, a la rehabilitación de bienes inmuebles existentes, a incrementos en el valor económico de los bienes inmuebles por factores tales como la proximidad de la comunidad a los centros de empleo y a la inflación. Por otra parte, las disminuciones en la valuación de los bienes inmuebles pueden reflejar la eliminación de

⁶ Para un debate más teórico de fuentes de ingresos y sus características, véase Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Finanzas Públicas en la Teoría y en la Práctica* (Nueva York: McGraw-Hill, 1984).

bienes inmuebles del padrón impositivo, la amortización de bienes inmuebles existentes tales como plantas industriales, o una disminución general en el valor económico de los bienes inmuebles debido a la situación de la economía local. Tanto el crecimiento como la disminución pueden deberse también a cambios en los tipos de bien inmueble incluidos en la base impositiva y la forma en que éstos son valuados a los fines impositivos.

Cuantificación de la base impositiva de los bienes inmuebles

El valor del bien inmueble puede ser cuantificado usando una valuación determinada, valuación compensada o cifras completas de valuación. La valuación determinada, que se encuentra disponible en forma anual para virtualmente todas las comunidades, es una medida legal de la base impositiva del bien inmueble. La valuación determinada de un bien inmueble en particular es el valor asignado legalmente a un bien por el tasador local (o en algunos casos estadual) a los efectos impositivos. Las valuaciones determinadas compensadas son cifras de evaluación local que han sido ajustadas, en general por el Estado, para establecer coherencia dentro y entre diversas localidades.

En algunos Estados, la valuación determinada o la valuación compensada puede ser igual a la valuación total de mercado, que es la medida más abarcadora del valor del bien inmueble. Las estimaciones del valor total (es decir, a qué precio se vendería la propiedad si fuera a ser vendida en el mercado libre) son realizadas en general a través de estudios estadísticos que traen aparejado diversas metodologías de muestreo, en un esfuerzo por estimar el valor de mercado del bien inmueble en una jurisdicción en particular. Las cifras de valor completo deberían ser comparables entre Estados, por lo menos teóricamente. Este no es el caso, sin embargo, debido en parte a las diferencias en las metodologías de muestreo. Más aún, las estimaciones de valor total —como así también de valuación determinada y de valuación compensada— reflejan sólo el valor del bien inmueble seleccionado para ser incluido en estas cifras. Es por ello que el aspecto de definición de las

cifras del valor del bien inmueble, discutido más adelante en esta sección, es tan importante.

Al examinar la base del impuesto a los bienes inmuebles a los efectos de evaluar la capacidad fiscal, las cifras a considerar en la mayoría de los casos son las de la valuación determinada o la valuación compensada—cualquiera se use para fines impositivos. Aunque la valuación total rara vez mide la valuación real que se puede gravar, es también una medida importante incluso con sus imperfecciones. Brinda un mejor sentido de la riqueza total del bien inmueble, por ejemplo, y la verdadera capacidad de una comunidad para pagar impuestos a los bienes inmuebles para operación o deuda—si se debe usar sólo una medida— que las cifras de valuación determinada o determinada compensada.

El fundamento económico de la base del impuesto a la propiedad inmueble

Se puede comprender la naturaleza de la base del impuesto a la propiedad inmueble de una comunidad y su relación con la economía local determinando qué porción de la base del impuesto a la propiedad inmueble está representada por distintos tipos de bienes inmuebles y examinando a los principales contribuyentes. Los bienes inmuebles comprenden una abrumadora parte de la valuación para la mayoría de las comunidades, que representa aproximadamente el 90% de toda la valuación de bienes inmuebles gravada localmente en el ámbito nacional. Este porcentaje ha estado creciendo, reflejando la enorme escalada de los valores de bienes inmuebles como así también una tendencia a reducir la dependencia de los bienes personales a los efectos impositivos.⁷

Los bienes inmuebles se pueden clasificar por el uso. La mayoría de los bienes inmuebles serán usados para fines residenciales, comerciales o industriales, si bien las bases del impuesto a los bienes inmuebles de las comunidades rurales tiene a menudo un componente agrícola considerable, y aque-

⁷ Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Oficina de Censo. *Valores de Bienes Inmuebles Imponibles y Coeficientes de Precio de Gravamen-Evaluación*, vol. 2, 1982 *Censo del Gobierno*, p. x.

llos ubicados en áreas con base mineral tienen un componente sustancial de petróleo, gas y otros minerales.

En general, la diversidad en las clases de bienes agrega fortaleza a una base del impuesto a los bienes inmuebles. Sin embargo, existen muchos barrios de la periferia de clase acomodada a lo largo de la nación que son predominantemente residenciales y que tienen bases impositivas extremadamente fuertes. La riqueza de los bienes de estas comunidades deriva del alto ingreso de sus residentes, la mayoría de los cuales obtiene sus ingresos de fuentes externas a la comunidad.

Serán claves para evaluar el componente residencial de la base del impuesto a los bienes inmuebles la calidad y naturaleza de las viviendas disponibles. Algunas de las variables antes mencionadas —como el valor medio de las viviendas ocupadas por propietarios y la distribución de las viviendas existentes entre nuevas y viejas— brindará un fundamento para este análisis. También significativos son los tipos de viviendas que se construyen como así también la cantidad de tierra que queda para un futuro desarrollo residencial. La calidad de vida, vista por los residentes y las personas de afuera, también es importante. ¿Es una comunidad con un buen sistema escolar y otras comodidades la que continuará atrayendo a residentes e incrementando los valores de las propiedades? ¿O es una comunidad que se percibe como teniendo problemas y siendo poco atractiva para los potenciales recién llegados?

Por último, uno va a querer conocer la identidad de grandes centros de empleo y la proximidad a los mismos por parte de la comunidad —y esta es una de las muchas áreas en donde el vínculo entre el impuesto y la base de empleo es esencial—, porque el valor de la propiedad residencial dependerá a menudo de la riqueza de la economía del área. Si un nuevo empleador grande se ubica en una ciudad cercana, la demanda de vivienda local puede incrementarse. Por el contrario, si un empleador grande cierra, esto puede reducir la demanda y el valor de las viviendas en la zona, en particular si la base de empleo de la comunidad surge primariamente de dicho empleador.

Para comunidades con sectores industriales o comerciales considerables, la apertura o cierre de una instalación importante afecta aún más directamente la base del impuesto a los bie-

nes inmuebles de la comunidad. Cuando un contribuyente grande es también un empleador grande, la comunidad es doblemente vulnerable —se apoya en la compañía tanto por la parte de impuesto a los bienes inmuebles que le corresponden a la compañía como por el ingreso que ésta brinda a sus residentes.

Si la compañía representa una parte importante de la base del impuesto a la propiedad inmueble de la comunidad pero no es un empleador importante, como ocurre en general con una planta de energía, el impacto de la pérdida de ese contribuyente dependerá de la estructura total impositiva y de ingresos de la comunidad. La pérdida de un gran contribuyente requerirá a menudo que la comunidad incremente la tasa del impuesto a la propiedad inmueble para mantener el mismo nivel de servicios a menos que se encuentren disponibles fuentes alternativas de ingresos. Tener un gran empleador o varios grandes empleadores todos en la misma industria incrementa la vulnerabilidad de la base del impuesto a los bienes inmuebles ante cualquier reducción en ese tipo de negocio. Por lo tanto, cuanto más diverso sea el sector comercial e industrial, más estable será probablemente la base del impuesto a los bienes inmuebles.

Definición de la base del impuesto a los bienes inmuebles

Si bien la naturaleza de los bienes que componen la base impositiva es esencial, igualmente importante es la relación entre el verdadero valor de todos los bienes en una comunidad y la valuación dada a las diversas propiedades a los efectos de su evaluación. Al analizar las tendencias en la base del impuesto a la propiedad inmueble, se deberá tener en cuenta la naturaleza arbitraria de muchos estándares de evaluación y los cambios periódicos en la forma en que diversas clases de bienes son valuados a los efectos de ser gravados. Deberán tenerse en cuenta los cambios que pueden producir discontinuidad en la comparación de las cifras de valuación gravada de un año a otro. Por ejemplo, al igual que ocurre con las tendencias en la población, cualquier evaluación de tendencias en la base del impuesto a la propiedad inmueble deberá ser ajustada por el impacto de las anexiones.

Bienes sujetos a gravamen

Es simple: una propiedad que puede ser gravada es la que no está exenta de impuestos y, por lo tanto, del gravamen. Las exenciones pueden tomar muchas formas.

Primero, ciertas clases de bienes estarán exentos por la legislación estadual. Los bienes personales intangibles rara vez se encuentran gravados debido a las dificultades para obtener información. Asimismo, las comunidades en casi todos los Estados exceptúan de impuestos a ciertos tipos de bienes personales tangibles. Los tipos más comunes de exenciones a los bienes personales son los de bienes del hogar y los automotores. En ocho Estados—Illinois, Hawaii, Delaware, New Hampshire, Nueva York, Pennsylvania, Dakota del Norte y Dakota del Sur— virtualmente todos los bienes personales tangibles se encuentran exentos de impuestos.⁸

Segundo, en toda comunidad, algunos bienes estarán exentos de impuestos por la naturaleza de la entidad que posee la propiedad y el uso al que se destina la propiedad. El tipo más significativo de propiedad en esta categoría es el bien perteneciente a entidades gubernamentales y a las organizaciones sin fines de lucro. Es probable que una comunidad que incluye una gran base militar o universidad tenga una base de bienes imponibles menor que su base económica. La ciudad de Boston es un ejemplo de tal comunidad por su gran número de instituciones educativas y su considerable sector de atención de salud.

Tercero, las cifras de valuación gravadas para bienes inmuebles pueden verse afectadas por exenciones que surgen de las políticas sociales, tales como dar desgravaciones fiscales a ciertas categorías o residentes. Uno de los tipos más comunes es la exención por bien de familia, por la cual la valuación gravada de la propiedad residencial de cada propietario es reducida por un monto generalmente determinado por el Estado. También se pueden llevar a cabo ajustes más amplios a la valuación gravada por cuestiones de política social. Por ejemplo, en el área metropolitana de Minneapolis-St. Paul, el

⁸ Idem, págs. xvi-xvii.

40% del crecimiento que tuvo lugar a partir de 1971 en la propiedad comercial e industrial de una comunidad es compartido con las otras comunidades en el área de siete condados. Por lo tanto, la comunidad en la cual tuvo lugar el desarrollo comercial o industrial se beneficia directamente sólo con el 60% de la valuación adicional. Este compartir de la valuación gravada es visto como un modo de compensar la disparidad en la capacidad fiscal entre las distintas jurisdicciones.

Cuarto, la valuación gravada puede verse restringida por el uso de exenciones para promover diversas políticas de desarrollo económico. A fin de otorgar incentivos a los promotores inmobiliarios, muchas comunidades exceptúan a los bienes de impuestos o los rebajan durante cierto periodo. Al evaluar la capacidad fiscal, una comunidad deberá tomar en cuenta el hecho de que estos nuevos proyectos no se agregarán a la valuación gravada en el futuro inmediato.

Por último, si bien no es una exención impositiva, una herramienta de desarrollo relacionada que tendrá un impacto en la disponibilidad de la valuación gravada de una comunidad a los fines impositivos generales es el uso de distritos de incremento de impuestos. Esta técnica, que es una opción para localidades en 35 Estados, implica seleccionar una zona particular que se desea desarrollar y establecer un distrito de incremento de impuestos. La valuación incrementada, si bien todavía es parte de la base impositiva total de la comunidad, está restringida al uso del distrito de incremento impositivo. De este modo, si bien brinda capacidad fiscal para financiar un programa de incremento impositivo o conjunto de proyectos, la valuación incrementada no brinda capacidad fiscal disponible para financiar las operaciones generales de una comunidad o incremento de deuda no impositiva.

Antes de finalizar el debate sobre los bienes exentos, cabe señalar que aun cuando un bien inmueble gubernamental o sin fines de lucro está excluido de las cifras de valuación gravada, una comunidad podrá, no obstante, estar en condiciones de incluir a la entidad en su base de ingresos. Con frecuencia, se puede efectuar algún tipo de arreglo, en general los llamados "pagos en lugar de impuestos", para compensar a la localidad, por lo menos en parte, por el hecho de que no puede gravar y, por lo tanto, cobrar impuestos. De allí que, incluso si

una entidad no está incluida en las cifras de valuación gravada, su base de bienes inmuebles todavía puede contribuir a la capacidad fiscal de una comunidad. Asimismo, los gobiernos pueden a menudo gravar a tales entidades utilizando tarifas y cargas de usuario de las cuales no se encuentran exentas.

Prácticas de Gravamen

Las prácticas de gravamen varían ampliamente entre los Estados y, desde un punto de vista práctico (si no legal), incluso dentro de un Estado. Al examinar las tendencias de valuación gravada en el contexto de evaluar la capacidad fiscal, deberán tenerse en cuenta los siguientes puntos:

Primero, los procedimientos de estimación y la oportunidad de nuevas estimaciones pueden afectar enormemente la valuación gravada. Los gravámenes de bienes inmuebles quedan a menudo rezagados detrás del valor real de mercado. En algunos Estados, los inmuebles individuales son estimados nuevamente en forma anual, mientras que en otros, sólo periódicamente. Uno de los casos más extremos es Nueva York, en donde algunos inmuebles no han sido revaluados durante décadas. La oportunidad de las nuevas valuaciones tiene un impacto significativo en la equidad entre inmuebles dentro de la misma jurisdicción. Si dos hogares tienen el mismo valor de mercado, pero sólo uno de ellos ha sido valuado nuevamente en forma reciente, el propietario del hogar revaluado estará obligado a pagar impuestos a los bienes inmuebles más altos, a pesar del hecho de que el verdadero valor del bien inmueble es idéntico al de su vecino. La falta continua de nuevas valuaciones a lo largo de los años hace cada vez más difícil restablecer la equidad a través de nuevas valuaciones, porque tal nueva valuación dará como resultado un cambio sustancial en la forma en que se distribuye la carga del impuesto a los bienes inmuebles. Resulta claro que es preferible una nueva evaluación regular.

Segundo, si bien el valor gravado está destinado a tener cierta relación establecida con respecto al valor total del bien en cuestión, en algunos casos el valor total de mercado no es el método para fijar los niveles de valuación. Por ejemplo, en la mayoría de los Estados, con la notable excepción de Texas,

los gravámenes de las propiedades que poseen minerales están basados en cuánto se extrae del suelo, no sobre el valor de mercado de las reservas. El valor del terreno agrícola está basado a menudo en cierta medida de la productividad del suelo más que en el valor estimado de reventa de la tierra.

Tercero, las diferentes categorías de bienes inmuebles se evalúan a menudo a distintas tasas. No resulta poco común encontrar que las propiedades residenciales son gravadas a una tasa que es menor –en relación con su valor total– que las propiedades comerciales e industriales, trasladando, en efecto, una porción más grande de la carga impositiva al sector comercial. Mientras tales discrepancias pueden beneficiar a la mayoría de los contribuyentes (en general dueños de hogares), también puede desalentar el asentamiento de nuevos negocios en el área, en particular si las prácticas de valuación en las comunidades vecinas son más favorables.

Cuarto, el crecimiento en el valor gravado puede verse limitado por las leyes estatales. Por ejemplo, en California durante 1978, la valuación gravada fue "retrotraída" a los niveles de 1975. Al mismo tiempo, el crecimiento futuro en la valuación gravada de las propiedades existentes se limitó a no más del 2% anual. En Iowa, los gravámenes locales en el ámbito estatal pueden incrementarse en conjunto solamente un 4%; cualesquier incrementos adicionales son retrotraídos. Bajo restricciones tales como las encontradas en California y Iowa, la capacidad fiscal prestada por la base impositiva del impuesto a los bienes inmuebles de una jurisdicción no puede crecer tan rápido como el valor económico de esa base. Por otra parte, por lo menos en el caso de Iowa, si los gravámenes crecen menos del 4%, las valuaciones retrotraídas previamente pueden ser devueltas a la base, sumando con ello a la capacidad fiscal en años cuando el crecimiento de la base impositiva del impuesto a los bienes inmuebles es mínimo.

Por último, aun después de todas las consideraciones antedichas, las cifras de valuación gravadas no pueden ser tomadas necesariamente a su valor nominal. Con frecuencia estas cifras incluyen una valuación que está siendo impugnada por diversos contribuyentes. En consecuencia, una porción de la valuación existente así como la futura está sujeta a incertidumbre.

*Otros componentes de la base de ingresos
e impositiva local*

En general, los impuestos a los bienes inmuebles corresponden al ámbito de los gobiernos locales, y es de esta base que la mayoría de los gobiernos obtienen la mayor parte de su capacidad fiscal. Existen otras fuentes potenciales de capacidad a disposición de las comunidades locales, pero en la práctica muchas de estas otras bases de ingresos e impuestos son usadas por el Estado, dando con ello uso prioritario a la localidad. Por ejemplo, la gran base mineral de un condado podría brindar una fuente de capacidad fiscal; pero es típico que los Estados cobren impuestos por la extracción de petróleo y minerales, mientras que las localidades no lo hacen. La mayoría de los Estados también gravan impuestos a las ganancias y/o a las ventas en el ámbito estadual, y en estos casos estarán usando algo de la capacidad fiscal brindada por las bases de ingresos y ventas de todas las comunidades. No obstante, los gobiernos locales dependen cada vez más de fuentes que no tienen como base el impuesto a los bienes inmuebles. En 1957, los gobiernos locales obtuvieron alrededor del 87% de los ingresos por impuestos locales de los impuestos a la propiedad inmueble; para 1985 este porcentaje había disminuído al 74%.⁹

La mayoría de los componentes de la base impositiva y de ingresos que no es la base del impuesto a la propiedad inmueble incluye el gravamen de la actividad económica. Cualquier evidencia de actividad económica implica una fuente potencial de capacidad fiscal. Por supuesto, si determinada comunidad está en condiciones de convertir esta fuente potencial en una que pueda usar realmente dependerá de varios factores, algunos de los cuales son comentados más adelante y otros en la sección referida a restricciones fiscales. La naturaleza de los servicios que prestan las respectivas jurisdicciones ayudará a determinar qué componentes de la capacidad fiscal local son los más apropiados. Por ejemplo, es posible que los

⁹ Las cifras excluyen cargas e impuestos sobre servicios y licores. Véase Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, *Rasgos Significativos del Federalismo Fiscal*, 1987 ed. (Washington, D.C.: ACIR, 1987) pag. 44.

distritos de aguas sanitarias tengan la facultad de gravar bienes, pero a menudo obtendrán capacidad fiscal principalmente de su base de tarifas al usuario.

*La base del impuesto a las ventas
y del impuesto al consumo*

Después de la base del impuesto a los bienes inmuebles, la segunda base de ingreso local más grande para muchas jurisdicciones es la base del impuesto a las ventas y del impuesto al consumo. Un impuesto al consumo puede ser gravado sobre la fabricación, venta o consumo de un producto básico o servicio particular. Una definición más amplia del impuesto al consumo también incluiría diversos impuestos sobre los privilegios tales como los honorarios y licencias comerciales. Al igual que la base del impuesto a los bienes inmuebles, la forma en que se define el impuesto a las ventas y el impuesto al consumo es clave para saber cuánta capacidad fiscal brinda realmente.

La capacidad fiscal que surge del impuesto a las ventas y el impuesto al consumo de una comunidad dependerá de la naturaleza de la comunidad. Por ejemplo, la base de ventas minoristas de una comunidad con varios centros comerciales grandes provendrá en gran parte de la compra de ropas, joyas, y otros artículos tangibles; la base del impuesto a las ventas y del impuesto al consumo de una comunidad turística provendrá en principio del uso de hoteles, moteles y restaurantes y tipos conexos de uso o consumo; la base del impuesto a las ventas y el impuesto al consumo de una comunidad con un gran sector comercial e industrial podrá provenir en gran parte de una gama de actividades de franquicia.

De los diversos tipos de impuestos al consumo, el impuesto a las ventas minoristas es, a nivel nacional, el que brinda la fuente más grande de capacidad fiscal para las jurisdicciones locales. En 1986, alrededor de 6.700 jurisdicciones locales en 28 estados impusieron un impuesto a las ventas minoristas general.¹⁰ En conjunto, los impuestos a las ventas ge-

¹⁰ Idem, página 92.

nerales representaban un poco más del 10% del cobro de impuestos del gobierno local en el ámbito nacional.

La base correspondiente para un impuesto a las ventas minoristas puede ser extremadamente amplia. En el sentido más amplio, la base de ventas minoristas incluye todos los bienes vendidos al por menor en una comunidad en particular. Sin embargo, en realidad, ciertas clases de bienes están habitualmente exentas de impuestos. Estos incluyen en general artículos que son considerados necesidades básicas, tales como alimentos y remedios, pero también pueden incluir otros elementos, tales como ropa. Comúnmente, los artículos incluidos en la base de ventas minoristas local son determinados a nivel del Estado.

Las comunidades también pueden cobrar impuestos a las ventas en forma selectiva sobre artículos específicos, ya sea en lugar de un impuesto general de base amplia o agregado al mismo. Por ejemplo, se pueden cobrar impuestos sobre las compras de productos elaborados con tabaco, bebidas alcohólicas, o nafta y otros tipos de combustibles. Los impuestos a las ventas por el uso de hotel y motel, restaurante y consumo de alimentos, y por entretenimientos son particularmente populares en las comunidades y zonas turísticas, dado que parte de la carga impositiva puede ser transferida a no residentes.

Algunas localidades gravan las primas de las pólizas de seguro. Los impuestos a la transferencia de bienes inmuebles son utilizados por otras, a menudo ciudades grandes. Uno de los tipos más comunes de impuestos a las ventas es el aplicado al consumo de servicios públicos como telecomunicaciones, gas, y electricidad prestados por empresas privadas de servicios. Esta es una base impositiva valiosa, porque, si bien el uso de los servicios varía con las condiciones del tiempo y los ciclos económicos, la mayoría de los residentes y las empresas necesitan cierto nivel básico de servicios públicos. Además de diversas clases de exenciones, el tamaño de la base del impuesto a las ventas minoristas también puede verse restringido a operaciones por debajo de un monto específico en dólares. Por ejemplo, la ciudad de Peoría, Illinois, tenía un impuesto a la compra sobre operaciones de U\$S500 o menos hasta hace poco. Tal límite puede brindar recursos fiscales a una localidad y desalentar al mismo tiempo la compra por

parte de los residentes de artículos que impliquen grandes desembolsos, como, por ejemplo, automóviles o artefactos importantes fuera de los límites geográficos de la ciudad.

Cada vez más se ha considerado la posibilidad de incluir servicios en la base del impuesto a las ventas. A medida que las economías posindustriales se orientan cada vez más hacia los servicios, esta fuente potencial de capacidad fiscal crece. Como ocurre con el impuesto sobre los bienes de consumo, saber qué servicios están incluidos es esencial para determinar el monto de capacidad fiscal disponible. Se pueden gravar servicios que van desde los cortes de pelo y la limpieza en seco hasta el asesoramiento legal y financiero.

Los impuestos a las ventas y otros impuestos al consumo son muy sensibles a las tendencias económicas, y la capacidad fiscal brindada por tales bases impositivas fluctuará. Cuando sea posible, la actividad de la base del impuesto a las ventas y de la base del impuesto al consumo deberá ser analizada en relación con las tendencias estaduales, regionales y nacionales. Por ejemplo, si el crecimiento en las ventas minoristas en una jurisdicción en particular hubiera disminuido, pero a una tasa más lenta que a la del Estado o la nación, es más probable que la disminución en la actividad de ventas minoristas locales refleje el impacto de una condición cíclica que un cambio fundamental en la base de ventas minoristas de la localidad.

El impacto de los ciclos económicos en la base del impuesto a las ventas y del impuesto al consumo reflejará en parte la composición de esa base. Una base de impuesto a las ventas que se sostenga demasiado en los artículos llamados "importantes", tales como muebles y automóviles, será mucho más vulnerable a los descensos económicos que una más variada. Es más probable que los impuestos sobre hoteles, moteles y entretenimientos sean sensibles a los ciclos económicos que los impuestos a los servicios. Sin embargo, los impuestos a los servicios están sujetos a otras fuerzas, tales como la disolución de la *American Telegraph and Telephone Company* y los cambios en el costo del gas y del petróleo para calefacción. Para implementar cualquier nuevo impuesto o tasa —pero en particular un impuesto a las ventas o al consumo— una jurisdicción necesita evaluar la capacidad de los residentes y otros

para evitar el impuesto. Por ejemplo, los consumidores pueden tratar de evitar el impuesto a las ventas minoristas realizando operaciones en efectivo, tornando más difícil la ejecución del impuesto. Los consumidores pueden comprar también muchos artículos en otro lugar con relativa facilidad; en consecuencia, la implementación de un nuevo impuesto a las ventas puede dar como resultado la pérdida de parte de la base del impuesto a las ventas en beneficio de otras jurisdicciones. Este riesgo se ve moderado a veces por acuerdos con jurisdicciones vecinas para cobrar, cuando sea factible, el impuesto a las ventas basado en el lugar de residencia y no en el lugar de la operación. Las jurisdicciones podrían también cobrar un impuesto sobre la utilización de bienes basado en dónde se usa el artículo en lugar de en dónde se compra.

La Oficina de Censo de los Estados Unidos publica datos cada cinco años sobre el número de establecimientos minoristas, el número de empleados minoristas, y el valor de las ventas minoristas. Los datos de ventas deberán ser ajustados por inflación para evaluar si el crecimiento ha sido real o nominal. Obviamente, son preferibles cifras más corrientes. Si un Estado cobra un impuesto a las ventas, estos datos pueden estar disponibles rápidamente a partir de fuentes estaduales.

Si bien el comentario que precede se ha concentrado principalmente en las ventas minoristas y en las bases de impuesto relacionadas, otros tipos de impuestos al consumo son muy importantes para algunas localidades. Por ejemplo, muchas jurisdicciones en el Estado de Washington se basan en gran parte en los impuestos de franquicia comercial. Las comunidades de rápido crecimiento de toda la nación obtienen con frecuencia un monto importante de capacidad fiscal de diversos permisos y tasas de construcción.

La base del impuesto a las ganancias

El ingreso tanto personal como de la empresa constituyen bases impositivas potenciales para la mayoría de las comunidades, aunque menos de un tercio de los Estados permiten a las localidades explotar estas bases. La actividad económica que han generado estos flujos de ingresos puede provenir de la propia base económica de la comunidad o, como ocurre a me-

nudo con el ingreso de los residentes, de bases económicas vecinas. Cuando una jurisdicción tiene permiso para cobrar impuesto a las ganancias, es probable que la base impositiva se limite al ingreso personal. Si bien los impuestos a las ganancias de las empresas son una opción para algunas jurisdicciones, es común que los impuestos a las empresas locales tomen la forma de impuestos de licencia o de privilegio.¹¹

En general, la base del impuesto a las ganancias personal es compartida con el Estado y esa base es vinculada a menudo con la definición estadual de ingreso a los fines de los impuestos estaduales. En Estados que permiten los impuestos locales sobre el ingreso personal, la base impositiva puede estar limitada además a los sueldos, salarios y otros ingresos devengados. Un número seleccionado de localidades cobra a los empleadores locales un impuesto sobre planilla de sueldos, que, si se traslada a los empleados, se convierte en efecto en un impuesto a las ganancias personal. En el ámbito nacional, los impuestos a las ganancias representan aproximadamente el 6% de todos los recursos impositivos del gobierno local.¹²

Las localidades que tienen impuestos a las ganancias personales gravan con frecuencia a aquellos que viven y trabajan dentro de los límites de la comunidad a un nivel más alto que aquellos que están empleados en la comunidad pero que viven en otro lugar. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, tiene tasas de impuesto a las ganancias que son significativamente más bajas para los que viajan a diario a esa ciudad que para los residentes. Los intentos por elevar los impuestos a las ganancias de los no residentes han enfrentado una fuerte resistencia. Por una parte, la tasa del impuesto más baja para los no residentes se puede justificar por el uso más limitado de los servicios por parte de los no residentes y también por el papel que tales tasas impositivas podrían jugar para expandir el conjunto de mano de obra para los empleadores locales. Por otra parte, se puede alegar que la disparidad es demasiado grande y que los que viajan a diario a la ciudad reci-

¹¹ Idem, página 83, y *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales-Locales*, pags. 110-11.

¹² ACIR, *Federalismo Fiscal*, págs. 84-85.

ben más servicios públicos que lo que pagan. Los funcionarios públicos se ven obligados a equilibrar las necesidades de las empresas y de los que viajan a diario a la ciudad con las necesidades de los votantes locales.

Al igual que el impuesto a las ventas y otros impuestos al consumo, el impuesto a las ganancias fluctúa con las condiciones económicas. Los aumentos de la inflación y los vaivenes de la economía serán capturados más rápidamente por la base del impuesto a las ganancias que por la base del impuesto a los bienes inmuebles. Por otra parte, las altas tasas de desempleo pueden estar acompañadas por disminuciones en los ingresos del impuesto a las ganancias. Comprender la sensibilidad de la base del impuesto a las ganancias de una comunidad a los ciclos económicos permitirá una mejor evaluación de la capacidad fiscal a largo plazo proveniente de esta base.

Al igual que con los impuestos a las ventas, implementar un nuevo impuesto a las ganancias provocará preocupación acerca de la competencia con las localidades vecinas; la imposición de un impuesto a las ganancias podrá alentar a los residentes a mudarse a una jurisdicción sin impuestos a las ganancias. Asimismo, son pocas las localidades que tienen impuestos a las ganancias o a las ventas en lugar de impuestos a los bienes inmuebles, y la implementación de un impuesto a las ganancias o a las ventas es considerada a menudo como una medida mucho más significativa que un aumento en el impuesto a la propiedad inmueble.

Bases de cargas y tarifas al usuario

La dependencia de las cargas al usuario por parte de los gobiernos locales —es decir, pagos por bienes y servicios específicos que benefician a aquellos gravados— se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. En parte, esto refleja el impacto de una mayor preocupación por parte del voto acerca de los crecientes impuestos a los bienes inmuebles y los correspondientes intentos por incrementar la eficiencia de las operaciones del gobierno. Asimismo, se puede alegar en favor de la equidad que los consumidores que se benefician de los servicios públicos deben pagarlos.

Se pueden imponer cargas a una variedad de bienes y servicios. Una ciudad u otro gobierno de utilidad general que brinda muchos servicios tendrá el potencial más grande de base de cargas del usuario. Un distrito especial como por ejemplo un distrito sanitario o un distrito de parques tendrá una base de carga al usuario limitada a sus propios servicios particulares. Ciertos otros tipos de jurisdicciones, en particular los distritos escolares, no tendrán base de cargas al usuario significativas porque el servicio que brinda es considerado un servicio básico, no dependiente de la capacidad para pagar. Incluso las jurisdicciones con grandes bases de cargas al usuario no podrán cobrar por todos los servicios. En general no es factible, por ejemplo, cobrar por los servicios de protección policial, aunque otros servicios "básicos", como el tratamiento de aguas de desecho, abastecimiento de agua y la recolección de residuos sólidos están siendo gravados con mayor frecuencia.

En general, los ingresos generados por una base de carga al usuario sólo se pueden usar para financiar el servicio por el cual se ha impuesto la carga. Estas cargas pagarán por la entrega del servicio y las mejoras en el capital del sistema. Por otra parte, algunas jurisdicciones se apoyan en sus bases de carga al usuario para ayudar a financiar gastos de fondos generales. Esto es particularmente atractivo cuando el sistema de una empresa brinda servicios a entidades exentas de impuestos o a comunidades vecinas. En el último caso, la base de carga al usuario se extiende más allá de los límites geográficos de una jurisdicción y ésta puede usar el dinero pagado por los no residentes para ayudar a financiar los servicios básicos de los residentes. Pero existen límites: el abuso por parte de un prestador de servicios puede llevar a la creación de un nuevo proveedor local dispuesto a cobrar tarifas reducidas.

Restricciones

Una comunidad puede tener una economía vibrante y una gran base de ingresos, pero si tiene restricciones legales u otras no podrá obtener pleno acceso a esa base. Casi todos los

gobiernos locales están sujetos como mínimo a ciertas limitaciones impositivas impuestas por el Estado y a restricciones de toma en préstamo. Incluso si las restricciones legales son relativamente pocas, como ocurre con las comunidades autónomas, una jurisdicción local está sujeta a menudo a diversas restricciones políticas, competitivas y administrativas sobre su aptitud para realizar su capacidad fiscal.

Restricciones legales

El Estado impone una amplia gama de limitaciones legales sobre las actividades tributarias y de toma en préstamo de los gobiernos locales. *Primero*, el Estado determina qué componentes de la base impositiva y de ingresos de una comunidad están disponibles para las distintas jurisdicciones que prestan servicios a la comunidad y cómo deberán definirse las respectivas bases impositivas. *Segundo*, el Estado tiene la autoridad para imponer límites a las tasas impositivas, los gravámenes, contribuciones y cargas, gastos, e incluso requerir balances de fondos a fin del ejercicio. *Tercero*, el Estado define qué recursos se pueden comprometer para el rescate de deuda y fija límites de deuda para las tomas en préstamo tanto a corto como a largo plazo. Por último, el Estado impone ciertas restricciones de procedimiento tales como requerir audiencias públicas antes de aprobar un presupuesto, la aprobación previa del cargo para un nuevo usuario por parte de una comisión estadual, o un referéndum de votantes antes de imponer un incremento en la tasa impositiva. Mientras estas diversas limitaciones tienen la intención de proteger los intereses de los contribuyentes, casi siempre tienen un impacto desfavorable en la capacidad fiscal de una jurisdicción.

Las jurisdicciones locales a lo largo del país han operado bajo limitaciones impuestas por el Estado durante años. Sin embargo, hubo una mayor concentración en estas limitaciones con las revueltas de los contribuyentes de fines de la década del 70 y comienzos de la del 80. Como resultado de las iniciativas de los contribuyentes, se implementaron limitaciones adicionales para los gobiernos locales en diversos Estados. Por ejemplo, la Propuesta 2 1/2 en Massachusetts, la Enmienda Headlee en Michigan, y la Enmienda Hancock en Mis-

souri, todas limitaban el alcance de los incrementos anuales en los gravámenes del impuesto a la propiedad inmueble local. La Propuesta 2 1/2 también ponía un tope al monto absoluto en dólares del gravamen impositivo del 2 1/2% de la valuación total, mientras que la Enmienda Hancock congeló los impuestos a la propiedad inmueble al nivel que estaba en vigencia en el año 1982.

La mayoría de las limitaciones implementadas en años recientes han estado destinadas al impuesto a la propiedad inmueble, que fue y sigue siendo la principal fuente de ingresos para la mayoría de los gobiernos locales. Sin embargo, en algunos casos hubo también implicancias para otras bases de ingresos, como así también para la capacidad de los gobiernos locales para emitir deuda. Por ejemplo, la Enmienda Hancock también afectó la capacidad para incrementar tasas y cargas relacionadas con sistemas de empresa. La Enmienda Headlee hizo virtualmente imposible emitir deuda tributaria de obligación general ilimitada sin la aprobación de los votantes.

Una de las medidas de reforma tributaria iniciada por los votantes más drástica y posiblemente más publicitada tuvo lugar con la promulgación de la Propuesta 13 en California. Examinar cómo les fue a las localidades de California después de la aprobación de la Propuesta 13 sirve como un útil estudio de caso de cómo se puede restringir la capacidad fiscal y cómo reaccionan los gobiernos.

Propuesta 13

La Propuesta 13, aprobada en 1978, impuso una gama de limitaciones a la aptitud de los gobiernos locales de California para obtener ingresos y emitir deuda. Retrotrajo la valuación gravada a los niveles de 1975 y limitó los incrementos anuales en la valuación de los bienes inmuebles existentes al 2%. Retrotrajo las tasas tributarias y estableció una tarifa máxima de US\$10 por US\$1.000 de valuación gravada. La Propuesta 13 también requirió que las ciudades que no tuvieran Constitución obtuvieran la aprobación de los votantes para aumentar los impuestos sobre los servicios y otros impuestos especiales. Por último, la Propuesta 13 prohibió el uso de impuestos ilimitados para bonos de obligación general, a menos que

los bonos ya hubieran sido autorizados o se encontraran en circulación.

Las comunidades respondieron a la Propuesta 13 de diversas maneras. Algunas de las respuestas más inmediatas incluyeron el uso de superávits acumulados para equilibrar los presupuestos del año en curso, la postergación del mantenimiento de recursos de capital, y reducciones en niveles de servicios y de personal. Sin embargo, en el largo plazo estos tipos de medidas no pudieron ocuparse plenamente de los problemas de la capacidad fiscal perdida. Aquellas jurisdicciones que tenían la autoridad para depender en menor medida de los impuestos a los bienes inmuebles comenzaron a hacerlo. Después de la Propuesta 13, las localidades a lo largo del Estado instituyeron una plétora de tasas y cargas. Si bien las municipalidades de California no tienen la autoridad para imponer un impuesto a las ganancias, ha habido una dependencia creciente en el impuesto a las ventas. Aunque las ciudades con Constitución tienen la mayor flexibilidad para diversificar su base de ingresos, otros tipos de jurisdicciones también han diversificado sus ingresos. Por ejemplo, desde la promulgación de la Propuesta 13, más distritos escolares han gravado tasas sobre los promotores inmobiliarios. En algunos casos, el Estado dispuso nuevas formas de asistencia financiera. Por ejemplo, en 1986, el Estado estableció una lotería, que se está usando para proporcionar fondos adicionales a los distritos escolares.

Aunque las comunidades de California han reducido su dependencia de los ingresos del impuesto a los bienes inmuebles, la base de este impuesto no se ha visto tan dañada como muchos temieron en un principio. Esto es así porque los factores económicos han mitigado el impacto de los límites puestos al crecimiento de la valuación gravada por la Propuesta 13. *Primero*, la economía del Estado ha sido favorable en términos generales, dando como resultado mucho nuevo desarrollo. Dado que los nuevos bienes inmuebles se pueden determinar a valor de mercado, la valuación de estos bienes no estuvo restringida por impuestos retrotraídos y otros límites impuestos por la Propuesta 13. *Segundo*, la movilidad de los residentes durante la década del ochenta —y el consiguiente gran número de reventas de hogares existentes— ayudó a

muchas localidades, dado que los bienes pueden ser revaluados a la reventa sin tener en cuenta las limitaciones de la Propuesta 13. Por último, la inflación incrementó el valor de los bienes inmuebles, aumentando con ello sustancialmente el valor agregado por nuevos bienes y reventas de los bienes inmuebles existentes.

Como la Propuesta 13 hizo imposible emitir deuda de obligación general, los gobiernos locales tuvieron que usar mecanismos de financiamiento alternativo. Muchas jurisdicciones tomaron préstamos de capital celebrando convenios de arrendamiento con opción de compra con entidades ficticias y vendiendo certificados de participación que demostraban una participación en estos pagos de arrendamiento. La capacidad fiscal que soporta estas formas de deuda es significativamente inferior que el compromiso impositivo ilimitado de plena fe y crédito que garantiza los bonos de obligaciones generales. En 1986, una iniciativa de los votantes permitió a las localidades emitir nuevamente deuda de obligación general. Sin embargo, dado que se requiere la aprobación de dos tercios de los votantes para emitir tal deuda, los gobiernos locales han insistido en usar financiamiento de arrendamiento con opción de compra y de distrito especial para las mejoras de capital.

La forma en que las localidades de California respondieron a la Propuesta 13 ilustra diversos puntos. *Primero*, la necesidad de capacidad fiscal de las jurisdicciones locales no se puede reducir fácilmente y si una fuente —en este caso, la base del impuesto a la propiedad inmueble— es reducida, las localidades buscarán otras fuentes, tales como las tarifas al usuario o los impuestos a las ventas. *En segundo término*, la tensión financiera local causada por una reducción en la capacidad fiscal pone más presión en el Estado tanto para dar a las jurisdicciones locales más autoridad para obtener ingresos como para brindar ayuda directa de fuentes estatales (tales como la lotería). *Tercero*, las jurisdicciones locales pueden diferir las necesidades de capital en el corto plazo, pero las necesidades de infraestructura locales deben ser atendidas. La toma de préstamos tomará nuevas formas si las viejas han sido suspendidas.

Por último, la economía local juega un papel significativo para determinar el alcance del daño causado por los límites

de ingreso y de toma en préstamo. En el caso de California, y luego de hacer un balance, las tendencias económicas han sido favorables. Sin embargo, una disminución del crecimiento económico aparejado con baja inflación puede permitir que se experimenten los efectos completos de la Propuesta 13. Más aún, la práctica de gravar las propiedades inmuebles existentes sólo a su reventa ha creado desigualdades que pueden ser remediadas implementando retrocesos de precios adicionales y poniendo restricciones adicionales a la valuación gravada. En cierto sentido, el verdadero poder de la Propuesta 13 no ha sido probado todavía plenamente. Asimismo, la Propuesta 13 fue seguida por la Enmienda Gann, que impone ciertos límites de gastos y requiere que los ingresos que superen estos límites sean rebajados a los contribuyentes. Hasta que hace poco se la modificó, la Enmienda Gann había comenzado a limitar la capacidad fiscal local para varias localidades.

Restricciones políticas

Requerir la aprobación del votante para nuevos incrementos de deuda y de tasa de impuestos es una de las restricciones políticas y legales más limitativas que enfrentan muchas localidades. Esta restricción es particularmente fuerte si la aprobación requerida por el votante es mayor que una simple mayoría. Cuando tales límites existen, las jurisdicciones locales tratan a menudo de evitarlos si es que hay un método legal para hacerlo. Por ejemplo, en Illinois, varias jurisdicciones locales usan las comisiones de edificios públicos para emitir deuda en su nombre; esto evita la necesidad de obtener la aprobación con respecto a deuda del votante y al mismo tiempo permite a la jurisdicción gravar un impuesto limitado que pague costos operativos como así también costos de servicio de deuda de las facilidades financiadas con los bonos de la comisión.

Aun si un gobierno local no necesita la aprobación del votante para un incremento de impuestos o una nueva emisión de bonos, es probable que los sentimientos del votante jueguen un papel clave en la posibilidad de que se incremente el impuesto o se venda la emisión de bonos. Si bien es posible que no haya una restricción formal sobre los impuestos o las

tomas de préstamo, el clima político puede crear restricciones prácticas.

Por otra parte, dado que en general los mismos contribuyentes pagan impuestos a la propiedad inmueble a distintas jurisdicciones, es esencial una toma de conciencia de las necesidades impositivas de otras jurisdicciones. Por ejemplo, la capacidad de una ciudad para usar la base del impuesto a la propiedad inmueble puede verse restringida en forma efectiva si el distrito escolar local hubiera elevado recién sus impuestos para financiar un nuevo programa o construir una nueva escuela. Esta es la razón por la cual cualquier evaluación de base de capacidad fiscal debe tomar en cuenta la carga total en un área. En muchos casos, se deben considerar otras bases además de las bases del impuesto a la propiedad inmueble. Por ejemplo, si un condado acaba de imponer un impuesto a las ventas, se le puede hacer difícil incrementar los impuestos a la propiedad inmueble el año siguiente.

La existencia de distritos especiales sólo se agrega al número de jurisdicciones que explota la misma base impositiva. Por ejemplo, en Illinois, una comunidad puede recibir servicios no sólo de la ciudad y el condado, sino también de varios distritos escolares, un distrito de parques, un distrito bibliotecario, y un distrito sanitario. En Nueva York, distritos especiales prestan diversos servicios a áreas especiales dentro de una comunidad. Y varias áreas metropolitanas —por ejemplo, Atlanta, Chicago y San Francisco— tienen distritos de tránsito que cubren amplias áreas geográficas y abarcan muchas comunidades. A medida que se incrementa el número de distritos, puede disminuir el monto de ingresos a disposición de cualquier jurisdicción.

Restricciones competitivas

Además de las restricciones políticas dentro de la propia comunidad, los gobiernos locales también deben estar al tanto de las cargas y políticas impositivas de las comunidades vecinas, en el sentido que las comunidades compiten por los residentes y por la actividad económica. Tal como antes mencionáramos, instituir un impuesto a las ventas local cuando ninguna de las comunidades vecinas lo tiene puede alentar a

algunos residentes a comprar artículos en otro lugar. Los altos impuestos a los bienes inmuebles pueden disuadir a los residentes y a las empresas de mudarse a una comunidad. En realidad, cualquier clase de impuesto, tasa o tarifa del usuario adicional puede tener un impacto económico y será evaluado a menudo en el contexto de lo que hacen otras comunidades.

Dada la capacidad de los residentes y empresas de "votar con los pies" mudándose a otro lugar, las jurisdicciones con muchas clases diferentes de impuestos son particularmente vulnerables a perder parte de su base de impuestos e ingresos en manos de las jurisdicciones vecinas. Si bien la política tributaria no es el único ni siquiera el más importante criterio para determinar la ubicación de la empresa, juega su papel. Las tasas impositivas y la composición de los impuestos también serán uno de los factores tomados en cuenta cuando una familia decide en dónde estará su próximo hogar y si puede afrontar una comunidad en particular. Cualquier éxodo significativo de personas y empresas de una jurisdicción que cobra muchos impuestos y tasas puede ser el incentivo para reacondicionar la política tributaria local.

Restricciones administrativas

Por último, incluso si una jurisdicción local tiene la autoridad legal para imponer una clase de impuesto o tasa particular, tiene el apoyo del votante para hacerlo, y no se preocupa por la competencia de otras comunidades, dicho impuesto o tasa pueden ser difíciles de imponer en razón de las restricciones administrativas. Estas restricciones pueden incluir limitaciones prácticas que tornen difícil la implementación o limitaciones que conviertan en prohibitivo el costo de la implementación.

Las comunidades más pequeñas enfrentan a menudo restricciones administrativas en razón de su tamaño. Por ejemplo, un pequeño pueblo puede proveer de agua a sus residentes pero no puede cobrar una tasa basada en el uso porque no tiene los recursos para llevar a cabo un estudio de tasa que determinen cuáles deben ser los cargos apropiados ni tiene los medios para controlar el uso. Puede ser más simple para

el pueblo cubrir cualquier costo de operar el sistema de agua a través de otras fuentes de ingresos, como por ejemplo el impuesto a los bienes inmuebles.

Si bien las grandes jurisdicciones pueden tener menos restricciones administrativas en razón de su tamaño, incluso las ciudades importantes pueden enfrentar restricciones administrativas en algunas áreas. Por ejemplo, una ciudad podría cobrar tasas por amarrar un barco en el muelle municipal; sin embargo, sería muy difícil cobrar por muchos otros tipos de uso de área de puerto, tales como la admisión a los parques que corren a lo largo de la playa.

Y a veces es posible que el gravamen de un impuesto o tasa no sea efectivo con respecto a costos en razón del pequeño número de personas afectadas. Por ejemplo, a una ciudad universitaria con muchos estudiantes le podría resultar útil imponer una tasa por registro de bicicletas, porque muchos estudiantes poseen bicicletas. Sin embargo, otra localidad con proporcionalmente menos ciclistas podría encontrar que el costo de administrar tal tasa resulta mayor que los ingresos derivados de la misma.

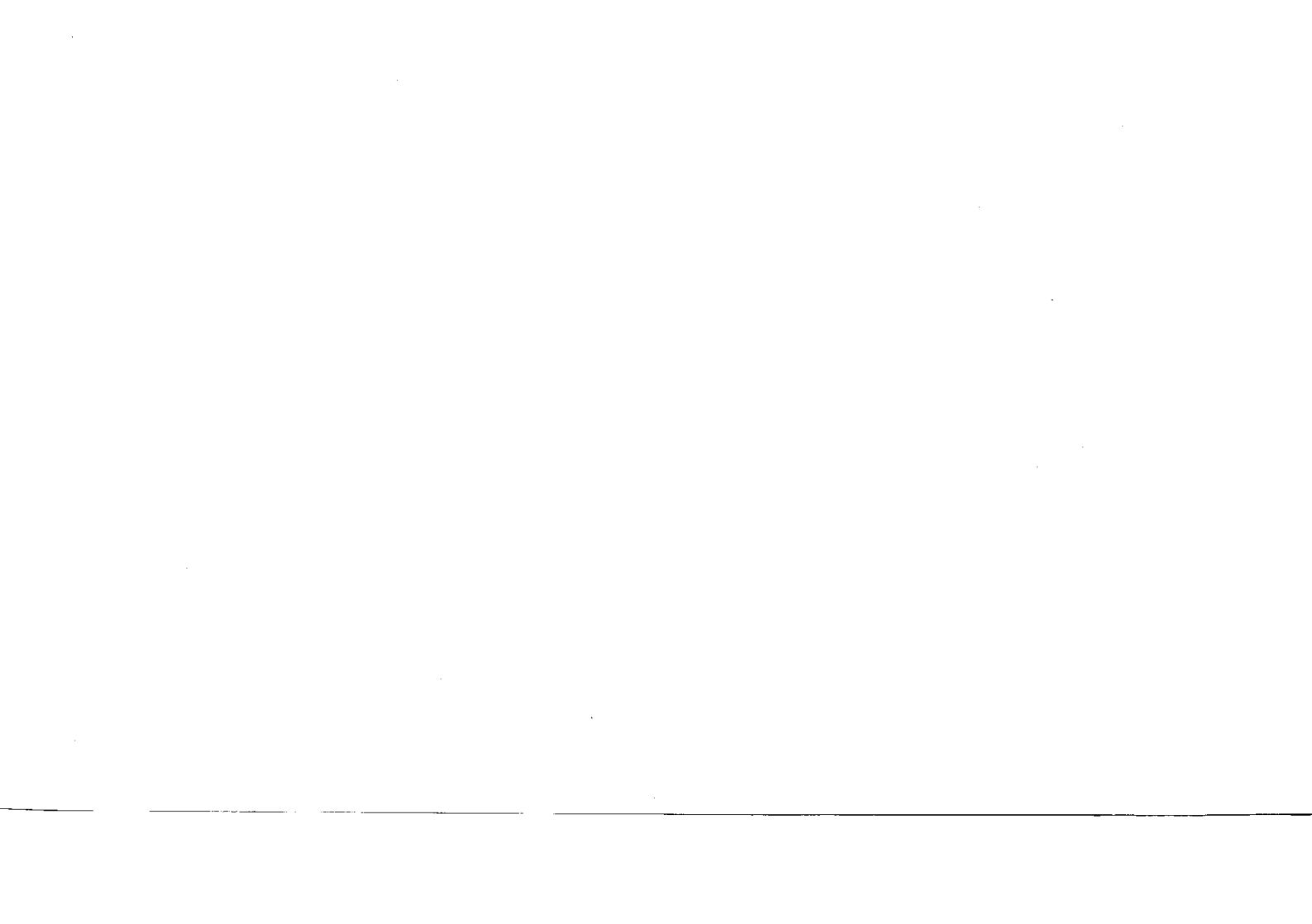
En resumen

La capacidad fiscal es un componente integral del planeamiento financiero del gobierno local. Tiene un efecto sobre las decisiones de política operativa y de capital. La evaluación de la capacidad fiscal de una comunidad trae aparejado una serie de juicios analíticos basados en factores tanto cualitativos como cuantitativos.

Para determinar la capacidad fiscal, se consideran la economía local de la comunidad, su base de impuestos e ingresos y las diversas limitaciones que enfrenta la jurisdicción. Mediciones tales como el empleo y los ingresos de los residentes, las tasas de desempleo, y las tendencias de la población brindan un marco económico dentro del cual se puede analizar la capacidad fiscal. Las tasas de impuestos e ingresos se pueden cuantificar, pero es importante reconocer la sensibilidad de cada fuente de ingreso a las distintas variables independientes. Asimismo, a menudo existen restricciones legales, políticas, competitivas y administrativas que

afectan la capacidad fiscal de una comunidad, y que deben ser identificadas.

El proceso de evaluación es complejo, pero la conciencia de un gobierno local de su capacidad fiscal brinda una base sólida para preparar las políticas financieras a corto y largo plazo. Tales políticas pueden ser planeadas luego, sobre la base de una determinación cuidadosa y minuciosa de la capacidad del gobierno para apoyar sus metas relacionadas con servicios y capital.



Un nuevo pacto fiscal: la propuesta de la Cepal*

Eugenio Lahera P.**

Introducción

Las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos, si bien subsisten diversos problemas fiscales y una extendida fragilidad de los logros alcanzados.

La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "pacto fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía y la gestión de los recursos que debe manejar el Estado. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Así, una condición de la viabilidad de un proceso de transformación productiva con equidad es un nuevo pacto fiscal, al

* Este artículo se basa en el documento *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Cepal, LC/G.1997/Rev. 1, 3 de julio de 1998. Sin embargo, las opiniones expresadas son personales y no necesariamente corresponden a las de la institución.

** Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la Cepal.

que se llega mediante la institucionalidad democrática, cuyos dos objetivos sean la consolidación de las reformas en proceso, impulsando así un entorno macroeconómico estable y la promoción de la equidad, que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos y que contemple mecanismos transparentes de acción pública.

I. De la agenda pública a la política fiscal

El pacto fiscal forma parte de un acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas. La capacidad de lograr dicho acuerdo es determinante de la estabilidad y el carácter reformista de la democracia.

Más que cualquier discusión de carácter abstracto sobre lo que el sector público debiera hacer, son las políticas públicas las que determinan papeles para el Estado y el gobierno en la estrategia de desarrollo. En consecuencia, dicho acuerdo también debe determinar la cuantía de los recursos públicos requeridos, su origen y las reglas de su asignación y ejecución. Se configura así la demanda de intervención pública.

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

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe; y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización

de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos, y, en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento.

Dicha demanda requiere una oferta proporcional del sector público en lo relativo a la capacidad del Estado y del gobierno para realizar el aporte esperado. Pero tal capacidad no está asegurada por la simple necesidad de su existencia, lo que es una asimetría característica del subdesarrollo. De allí la necesidad de la reforma del Estado y el gobierno en la región.¹

II. La institucionalidad fiscal

Una adecuada institucionalidad fiscal es parte importante de la institucionalidad democrática, ya que ella permite compatibilizar equilibrio macroeconómico y crecimiento, garantiza el uso de los recursos conforme al acuerdo social expresado en las políticas del gobierno, y mejora la gestión fiscal, al establecer incentivos adecuados y métodos de control y evaluación. Para ello las instituciones fiscales deben tener en cuenta a todos los actores sociales que corresponde: poder ejecutivo nacional, gobiernos subnacionales, entidades públicas autónomas, el parlamento, los organismos de control y la sociedad civil, dando apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario.

Esta matriz de agentes y objetivos debe ser examinada en más detalle, especialmente su dinámica, tipos de conflicto y modalidades de resolución, en sus facetas analíticas de diseño, gestión y evaluación de la política fiscal. Entre los temas a ser considerados se encuentran: la coordinación de representantes políticos y funcionarios gubernamentales, que pue-

¹ Eugenio Lahera, *Las políticas públicas y el arte de gobernar. Una introducción crítica*, versión preliminar, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1999.

de inducir una sobreutilización de los recursos comunes, disipación de ingresos extraordinarios o postergación de los ajustes requeridos; la credibilidad de las decisiones económicas, especialmente cuando pueda plantearse una inconsistencia dinámica; y los problemas de agencia, especialmente cuando los políticos y funcionarios encuentran incentivos para actuar según sus propios intereses, más que según los del principal, quien diseñó el Pacto Fiscal.²

Como lo comprueba la experiencia de diversos países de la OCDE, la reforma de la gestión pública se basará en la mayor flexibilidad en el uso de los recursos entregados a las agencias que realizan el gasto, en un marco de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas que las responsabiliza por sus resultados. En el mediano plazo, la reforma de la gestión pública debe ser confiada a los ejecutivos más que a los diseñadores de política.³

La puesta en práctica de la flexibilidad con responsabilidad en el gasto requiere el reforzamiento o la reforma de diversos aspectos institucionales de la gestión del gasto público: planes estratégicos y operacionales, objetivos y evaluación de desempeño, contratos para desempeño personal y organizaciones, la separación del diseño de políticas y de la provisión del servicio, nuevas medidas contables, uso más activo de las auditorías y evaluaciones, así como incentivos y sanciones financieras.⁴ La formulación de políticas debe atender de modo explícito a las implicaciones financieras de éstas, precisando los nexos costo-resultado

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

² Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington, 1997.

³ OECD, *El Rol Cambiante de la Dirección Central de Presupuesto*, OECD-GD/97/109, París, 1998.

⁴ OECD, *Presupuestación Moderna*, París, 1997.

dencia de contratos podría llevar a situaciones de colusión y corrupción.⁵

La autonomía del Banco Central debe ser específicamente considerada. La evidencia académica al respecto indica que los bancos centrales independientes típicamente producen niveles de inflación menores que sus contrapartes no autónomas, pero también contribuyen menos al crecimiento en largo plazo.⁶

En definitiva en este terreno, las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

III. Consolidación del ajuste fiscal y la macroeconomía

El pacto fiscal tiene dos grandes orientaciones que pueden reforzarse reciprocamente. Una es la consolidación del ajuste fiscal y de la situación macroeconómica; la otra es la de contribuir a la equidad. En cuanto al primer objetivo pueden caracterizarse dos grupos de acciones: uno referido a los in-

⁵ International Monetary Fund, "Temas y Nuevas Directivas en la Administración de los Gastos Públicos", Trabajo del FMI, WP/96/123, Washington, noviembre de 1996.

⁶ Sobre este tema véase Ignacio Mas, "Independencia del Banco Central. Una Perspectiva Crítica", Banco Mundial, Trabajo sobre Investigación de Políticas N° 1356, septiembre de 1994

gresos públicos; el otro, a los desafíos en el terreno de la macroeconomía.

Como es evidente, el costo de los ajustes necesarios en las economías nacionales debe ser compartido con el sector privado, para prevenir burbujas de consumo o procesos de sobreajuste fiscal, que debilitan el cumplimiento de las tareas sociales y productivas especificadas en el pacto fiscal.

1. Ingresos públicos

Las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir cabalmente los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación, se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

a) Fortalecer los ingresos fiscales

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerequisite de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. Mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, el fortalecimiento de la tri-

butación directa (especialmente a las personas) contribuiría a mejorar la equidad vertical.

A lo anterior se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala "impuestos verdes", los que generan además efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, éstas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de recursos. Para dotar de viabilidad política a todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

b) Simplificar el régimen y administración tributarios

Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los "costos de cumplimiento" de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión —básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta se difunde en diversos niveles de gobierno, tiende a dificultar las operaciones de control.

c) Reducir y racionalizar los incentivos tributarios

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no

dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos "gastos tributarios", está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer, en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, conjuntamente con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal.

d) Privatización e ingresos fiscales

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

2. Nuevos desafíos macroeconómicos de la política fiscal

Estos desafíos incluyen lo de morigerar al carácter cíclico de las finanzas públicas; prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir pérdidas por la vía fiscal; atender a los efectos macroeconómicos de la descentralización; y vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social.

a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente pro cíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales.⁷ Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en períodos adversos. Con este fin es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con algún diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.⁸

En materia de reglas presupuestarias se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios du-

⁷ Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi, "Administración de la Política Fiscal en América Latina y El Caribe: Volatilidad, Pro-ciclicidad, y Confiabilidad Limitada", *Serie de Trabajos de IADB*, N° 326, Washington, 1996.

⁸ Teresa Ter-Minassian y Gerd Schwartz, "El Rol de la Política Fiscal en la Estabilización Sostenible: Experiencias de América Latina" Fondo Monetario Internacional, *Trabajo del FMI*, WP/97/94, agosto de 1997.

rante los periodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo.

En esta misma orientación, es importante que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del marcado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento de los déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, evitando además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudir a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de los programas sociales, ya que una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

b) Crisis bancarias

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos cor-

tos), así como con un manejo fiscal menos pro cíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el Comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial.

En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que estas pérdidas se reflejen en una expansión del crédito interno.

c) Controlar los efectos macroeconómicos de la descentralización

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias.

Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.

d) Atender al impacto fiscal de las reformas a la previsión social

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito. El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional.

El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados); y b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados), el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan), el pago de los subsidios para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un periodo le-

gal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) de un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados.

Aun en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas que buscan aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

IV. Resguardo de la equidad

Como ya se señaló, el Pacto Fiscal tiene como objetivos simultáneos la consolidación de la macroeconomía y la promoción de la equidad; esta es la intuición de la estrategia de transfor-

mación productiva con equidad propuesta por la Cepal, que busca llenar el "casillero vacío", aquel de las economías que crecen con rapidez y equidad.⁹ En la región ha existido una marcada asincronía al respecto, ya que el objetivo de la estabilización predominó ampliamente sobre el de la equidad. Nuevas rondas de restricciones externas podrían volver a postergar el objetivo de equidad, poniendo en peligro la solidez del pacto fiscal.

La experiencia demuestra que el crecimiento con equidad es posible, pero que el crecimiento no conduce automáticamente a la equidad y la política social no puede compensar los efectos regresivos de numerosas políticas económicas. Es necesario incorporar en la política económica tanto el objetivo de la equidad como el del crecimiento, y la política social debe otorgar prioridad no sólo a la equidad, sino también a la eficiencia. Por otra parte, un supuesto de la estrategia de transformación productiva con equidad es que existen áreas en las que ambos objetivos se potencian recíprocamente; ellas son al menos cinco: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo, la modernización tecnológica, y el desarrollo de la infraestructura.¹⁰ En todas las áreas señaladas el gasto público tiene significación.

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

a) Incidencia distributiva de la política fiscal

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario

⁹ Fernando Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Cuadernos de la Cepal, N°60, 1990.

¹⁰ Joseph Ramos, "¿Es posible crecer con equidad?", *Revista de la Cepal*, N° 56, agosto de 1995.

de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la tributación en distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto.

Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios importantes en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, especialmente las renunciadas tributarias y las regulaciones obligatorias.

En cuanto a la incidencia distributiva de la política tributaria en sí misma, no sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de sus efectos que afectan desfavorablemente la simplicidad del régimen y la administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas a algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de recursos. Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una sustitución considerable

del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

b) Gasto social

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento pro cíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

c) Efectos de la descentralización en términos de la equidad

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país.

d) Provisión privada de servicios sociales

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los que proteger a los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de

control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

V. Productividad del gasto público

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

Para ello deben satisfacerse dos condiciones; eficiencia en función de los costos y combinación óptima de productos a niveles sostenibles de gasto agregado. La primera conlleva el diseño y la ejecución de programas o proyectos de gasto público para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a un costo mínimo. La combinación óptima de productos, por su parte, implica que los beneficios sociales derivados de los programas de gasto público deberían igualarse en términos marginales.¹¹

Las ganancias en la eficiencia y la eficacia del gasto público permiten reducir los gastos improductivos o la porción improductiva de éste, ya que los mismos corresponden a la diferencia entre el gasto actual en un programa y el menor gasto que produciría los mismos beneficios con la máxima efectividad de costos. El efecto público sería un incremento de los recursos disponibles para inversión pública, programas sociales o reducción de déficit adicionales.

a) Nueva cultura de la gestión pública

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra lo poco desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos

¹¹ George Kopits y Jon Craig, "Gastos Públicos Improductivos. Una Aproximación Pragmática al Análisis de la Políticas", Fondo Monetario Internacional, *Series de Folletos* N° 48. Washington, 1995.

sectores como al interior de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los "dividendos de la paz".

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

b) Empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de

su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera adecuado otorgar subsidios a un sector, región o a un grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

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

Se debe establecer una política de inversiones plurianual, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, e independizar este proceso de la discusión presupuestaria anual. Debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando el mercado financiero nacional e internacional, incorporando activa y mayoritariamente al sector privado al financiamiento del crecimiento de aquéllas, estableciendo sociedades mixtas, coinversiones y otras formas de asociación.

Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso al financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable una rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital y coherencia con la estrategia corporativa- y que además aseguren la mantención de competitividad estratégica.

Un instrumento útil al respecto es el contrato programa o contrato de gestión. Se trata de compromisos gerenciales entre el gobierno y el directorio de una repartición pública, con objetivos y metas periodizadas, cuya ejecución es supervisada por el Estado.¹² Estos convenios son distintos de un plan corporativo, como lo es el presupuesto anual de la empresa.

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

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

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

¹² Maristela De André. "Contratos de gestao. Contradições e caminhos da administração pública", *Revista de administração de empresas*, São Paulo, vol. 35, Nº 3, mayo-junio, 1995.

c) Descentralización de los servicios

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuente con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

Los criterios generales de un programa de descentralización incluyen la descentralización de la actividad del gobierno, el principio de subsidiariedad fiscal, la responsabilidad fiscal, la coordinación fiscal y la movilidad de recursos y bienes. Ellos requieren un marco normativo que resuma los criterios sobre los cuales se establecen los vínculos entre los distintos niveles de gobierno. Esas normas deben tener alta previsibilidad. Es imprescindible contar con un texto ordenado sobre las obligaciones y tareas de los distintos niveles de gobierno,

en materia de gastos y esencialmente de competencias en reglamentaciones. Por otra parte, es indispensable clarificar la jerarquía de las normas. A nivel constitucional conviene fijar principios de carácter general para el tratamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Las leyes que regulan las relaciones de los distintos niveles de gobierno deberían utilizar datos de tipo censal o de otra fuente que por su naturaleza no sean susceptibles de manipulación por parte de los sectores. El margen de discrecionalidad debe quedar reservado para catástrofes o episodios imprevisibles; en suma, se trata de establecer reglas del juego que limiten las demandas permanentes para atender dificultades normales y previsibles de cualquier jurisdicción.¹³

Conviene distinguir entre descentralización administrativa y fiscal. Esta última existe cuando los gobiernos subnacionales tienen el poder legal de imponer algunos impuestos y ejecutar gastos dentro de criterios legalmente establecidos.¹⁴ Es necesario respetar el principio de la responsabilidad fiscal, ya que la autonomía implica capitalizar o asumir los resultados de la conducta propia; así como el de coordinación fiscal, ya que la autonomía no implica extraterritorialidad: las políticas tributarias y de endeudamiento deben poderse coordinar, tanto espacial como temporalmente.¹⁵

El fortalecimiento de las finanzas locales puede requerir varias líneas de acción:¹⁶

- mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades; fortalecimiento de los sistemas de informa-

¹³ Ricardo López Murphy, "Sugerencias de política", *La descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

¹⁴ Vito Tanzi, "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

¹⁵ BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*. Tema especial: descentralización fiscal, Washington, D.C., octubre, 1994.

¹⁶ Gabriel Aghón, "El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones", en *Desafíos para el fortalecimiento municipal*, José A. Abalos y otros, *Documento de Trabajo N° 38/94*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, diciembre de 1994.

ción fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación,

- cierta flexibilidad del sistema impositivo, que permita a los gobiernos locales tener autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y determinar los cobros a los usuarios. Complementariamente, es recomendable flexibilizar los gastos, de modo de responsabilizar cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local,
- el impuesto inmobiliario puede organizarse a nivel municipal, por su conocimiento y proximidad al bien. Ello requiere la uniformidad de los criterios de valoración e información catastral,
- conviene plantear nuevas fuentes de ingresos a nivel local, tal como los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, contribuyendo así a su autofinanciamiento. En el caso de Colombia, la recaudación de esta contribución tiene como destino específico el financiamiento de las obras correspondientes,
- en cuanto a las transferencias intergubernamentales, conviene que el diseño sea simple y transparente, en vez de introducir sofisticados criterios para su asignación. Dichas transferencias deben ser complementarias al esfuerzo recaudador municipal y servir para la promoción de una gestión eficiente, responsable y autónoma, y
- en cuanto al endeudamiento municipal, debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación.

d) Privatización

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significati-

vas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunos casos reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión.

El problema de los pasivos contingentes generados por las garantías otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura exige que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurables en el mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del "seguro" que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que ellas implican la sustitución de un gasto público muy costoso, es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público, por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

e) Participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en la ejecución de programas sociales

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas de impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva de servicios sociales, creando al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

f) Gasto militar

El gasto público militar se ha analizado poco en la región, principalmente por razones de orden político, las que también limitan el acceso a la información pertinente. Sin embargo, a raíz de diversos acontecimientos, empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales, sobre todo en lo que se refiere a cuál es su nivel apropiado (¿cuánto es suficiente?) y su costo de oportu-

nidad (¿cuál es su impacto económico directo e indirecto?), así como a un sistema de adquisición de armamento que sea eficaz en relación con sus costos (¿cuál es su efecto por unidad monetaria?).

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

Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre la eficacia y eficiencia del gasto militar en relación con el proceso de desarrollo en general y a su impacto económico en particular. El gasto militar y policial contribuye a generar defensa y seguridad ciudadana, que son bienes públicos que, según muestra la experiencia, pueden lograrse con niveles muy diferentes del gasto. Por otra parte, la concertación internacional permite evitar aumentos del gasto militar cuyo dinamismo simultáneo no incrementa la seguridad de país alguno. Ella también permitiría que en la región se diera el "dividendo de la paz", hasta ahora ausente, ya que América Latina es la región en desarrollo en que el gasto militar ha experimentado los mayores aumentos.¹⁷ (Cuadro 1.) Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público que es la defensa, su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Es difícil justificar la importación de armamento sofisticado, si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que a un nivel de gasto más alto. Por otra parte, el costo de oportunidad del gasto militar es a todas luces elevado, mientras que las externalidades positivas que genera pueden lograrse mediante otro gasto público que lleve a cabo otro servicio, más especializado.

¹⁷ Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar, "Gasto militar y desarrollo en América Latina", *Revista de la Cepal*, N° 65, Santiago de Chile, agosto de 1998.

Cuadro 1**Variación del gasto militar por regiones, 1990-1997***(En miles de millones de dólares)*

	1990-1995	1995-1997	1990-1997
<i>Todos los países</i>	-99.5	-18.3	-117.8
Economías avanzadas	-10.3	-30.7	-41.0
Países industriales	(-21.3)	(-33.8)	(-55.1)
Economías asiáticas recientemente industrializadas	(9.8)	(2.3)	(12.1)
Países en desarrollo	12.5	9.7	22.2
Africa	-2.3	-1.2	-3.5
América	7.9	4.0	11.9
Asia	8.5	2.9	11.4
Oriente Medio*	-1.5	4.0	2.5
Países en transición	-101.7	2.8	-99.9
Ex Unión Soviética	-97.7	3.6	-94.1
Europa Central	-4.0	-0.9	-4.9

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, publicado en el *Boletín del FMI* el 18 de mayo de 1998.

* Incluye Chipre, Malta y Turquía, de Europa continental.

VI. Transparencia del gasto público

La efectividad del pacto fiscal requiere también transparencia del gasto público, ya que la misma facilita el diseño, aplicación, control y evaluación de acuerdos fiscales amplios y estables. También incluye la apertura al público con respecto a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones en materia de política fiscal, la contabilidad del sector público, sus indicadores y proyecciones, así como la reducción de las operaciones extrapresupuestarias y los déficit cuasifiscales.¹⁸

¹⁸ Fondo Monetario Internacional, "Transparencia en las Operaciones Gubernamentales", *Papeles Eventuales*, N° 158, Washington, 1998.

a) *Prácticas cuasifiscales*

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y que, por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, denominadas "cuasifiscales" en la literatura, conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar.¹⁹ Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más proclives al desarrollo de prácticas de corrupción.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un grava-

¹⁹ Vito Tanzi, "El Impacto de las Políticas Macroeconómicas sobre el Nivel de Tributación y el Equilibrio Fiscal de los Países en Desarrollo", *Trabajos de Staff del FMI*, Vol. 36, N° 3, septiembre de 1989.

men adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.²⁰

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

- *Presupuesto de renuncia fiscal*, incluyendo el monto, las razones y el destino de los "gastos tributarios" generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios. En todo caso, ellos deben otorgarse bajo condiciones estrictas, por plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

²⁰ Como señala Vito Tanzi, "a menudo los gobiernos que no pueden aumentar la recaudación tributaria a un nivel deseado no disminuyen su papel en la economía, sino que en cambio, ellos tratan de desarrollar tal papel mediante instrumentos no fiscales... principalmente, pero no exclusivamente, mediante actividades y regulaciones, cuasifiscales". En "El Rol del Gobierno y la Eficacia de los Instrumentos de la Política", *Trabajos del FMI*, 95/100, 1995.

- *Presupuesto de regulaciones obligatorias:* habida cuenta de que los objetivos de las políticas públicas pueden lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado, en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar también el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.

- *Estimación de las garantías públicas otorgadas:* las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura deben ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del "seguro" equivalente debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular las garantías de pensión mínima.

Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento se debe discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto las empresas públicas como los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

b) Información fiscal

Un elemento que tiende a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad. Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino también la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información y con el fomento de debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

c) Evaluación del gasto fiscal

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

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

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

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

Límites y potencialidades del presupuesto participativo*

Valdemir Pires**

Síntesis

El presente artículo constituye una reflexión sobre el Presupuesto Participativo, considerándolo una práctica innovadora en la gestión pública municipal brasileña, con potencial para renovar el municipalismo en el país y, quizás, para arrojar un haz de luz sobre la teoría de la decisión presupuestaria, que aún en la actualidad sigue marcada por serias debilidades. Luego de presentar esta última posibilidad, planteando importantes cuestiones que continúan sin resolverse, el texto avanza con un panorama del surgimiento y la evolución del Presupuesto Participativo en Brasil, para discutir después sus aspectos más promisorios y sus elementos metodológicos básicos. Se concluye señalando la necesidad de continuar la experimentación y profundizar la reflexión, a fin de remover los obstáculos que todavía hoy impiden un cabal florecimiento de la propuesta.

* Monografía presentada para el Premio Anual ASIP- Asociación Internacional de Presupuesto Público- Octubre de 1999.

** Economista de origen brasileño, autor de numerosos artículos y libros entre los que se incluye *Presupuesto Participativo: que es, para que sirve, como se realiza*. Actualmente se desempeña como coordinador del curso de economía de UNIMEP y como profesor del departamento de economía de dicha institución y de la facultad de Gestión y Negocios. Es, también, Vicepresidente para América del Sur de la AFEIAL (Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina) y miembro del Consejo Comunitario de la Universidad Metodista de Piracicaba.

Introducción

“Presupuesto Participativo” es una expresión que se popularizó en algunos medios políticos brasileños a partir de los años '80, y significa la adopción de prácticas diferenciadas de gestión presupuestaria municipal, en las que el ingrediente innovador anunciado consiste en la apertura de canales y mecanismos de participación popular en el proceso de asignación de los recursos públicos de las municipalidades. Según el discurso prevaleciente entre quienes conducen estas experiencias, tales prácticas promueven mejoras en el nivel de eficiencia de las asignaciones (al forzar la planificación y la transparencia de las decisiones sobre gastos) y, al mismo tiempo, favorecen el surgimiento de un patrón de relación entre el poder público municipal y los ciudadanos que amplía y ayuda a consolidar la convivencia democrática. Los argumentos centrales de este discurso vienen poniéndose en práctica en el país en forma creciente, desde las primeras tentativas de principios de la década del '80 hasta las más recientes, que incluyen ciudades cuyos intendentes pertenecen a corrientes políticas bastante diferentes de las que gobiernan en los municipios pioneros, entre los que se destaca la capital de Río Grande del Sur, con la experiencia más extensa y exitosa, elegida una de las cuarenta mejores prácticas del mundo en la *II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (Habitat II) celebrada en Estambul en junio de 1996. Además de Porto Alegre, muchas otras ciudades, con objetivos y procedimientos bastante diversos entre sí, han adoptado el Presupuesto Participativo. Entre ellas se encuentran Cosmópolis SP, São Bernardo do Campo SP, Diadema SP, Santo André SP, Jaboticaba SP, Santos SP, Piracicaba, São José dos Campos SP, Santa Bárbara d'Oeste SP, Belo Horizonte MG, Ipatinga MG, Betim MG, Timotêo MG, João Monlevade MG, Florianópolis SC, Blumenau SC, Joinville SC, Palmeira SC, Gravatal SC, Londria PR, Vitória ES, Vila Velha ES, Rio Branco AC, Brasília DF, Recife PE.

Recientemente, el análisis de algunas de estas experiencias ha sido objeto de estudios y publicaciones (BAVA, 1990; MOURA & PEREIRA, 1990; DANIEL, 1991; AZEVEDO, 1994; FE-DOZZI, 1994 y 1997; UTZIG & GUIMARÃES, 1996; RIBEIRO

& SIMON, sin fecha; FIGUEIREDO & LAMOUNIER, 1996; GOULART, 1996), que representan a la vez un refuerzo de la práctica y el inicio de una reflexión necesaria para identificar los límites y potencialidades hacia la apertura de canales y la construcción de metodologías para la participación de los ciudadanos en la definición de los presupuestos públicos locales. Es notorio, sin embargo, el carácter narrativo y descriptivo de la mayoría de los textos, que en algunos casos se acercan a la apología.

La experimentación en curso se puede observar desde varios puntos de vista, con miras a su mejor comprensión teórica y a la construcción de procedimientos y metodologías eficaces. Uno de esos aspectos es de naturaleza histórica y política: se trata de indagar en qué contexto, por intermedio de qué fuerzas sociales y político-ideológicas, en busca de qué objetivos, con la adopción de qué discurso y mediante qué estrategias surge la experiencia del Presupuesto Participativo en Brasil. Otro punto de vista es de naturaleza eminentemente técnica: se intenta dilucidar de qué manera las metodologías propiciadoras de la participación de los ciudadanos comunes en la definición del presupuesto municipal puede contribuir a la sofisticación y mejoramiento de las técnicas consagradas de planificación y ejecución presupuestaria. Desde el campo técnico-político se puede abordar el Presupuesto Participativo como una innovación de la gestión urbana, que tiende puentes entre la planificación financiera y las demandas de infraestructura y servicios de la ciudad (estableciendo relaciones Presupuesto/Política Financiera y Plan Director/Política de Desarrollo).

Otra posibilidad adicional es la discusión teórica sobre las experiencias: es necesario analizar de qué manera, si existe alguna, se pueden encuadrar las prácticas y discursos que tipifican el Presupuesto Participativo en el acervo teórico tanto de la Ciencia Política como de la Ciencia Económica. En el caso de la Ciencia Política, algunas cuestiones interesantes para analizar son la dificultad para compatibilizar la democracia participativa con procedimientos de decisión más cercanos a la democracia directa, y dentro de la especificidad de las experiencias elegidas (municipales) los límites impuestos por el poder local a los cambios que se buscan mediante nuevos mo-

dos de gestión de los recursos públicos. En el caso más directamente relacionado con la Ciencia Económica, uno de los recortes posibles para el análisis es el que aborda el Presupuesto Participativo a la luz de la teoría económica de la determinación presupuestaria (un tema de lo que se conoce en la actualidad como Economía del Sector Público, campo del conocimiento en el que se ubican las Finanzas Públicas).

El fundamento más elaborado y aceptado que existe en términos de las Ciencias Económicas de la determinación presupuestaria consiste en la admisión de que el mercado, a pesar de ser el mejor mecanismo de asignación de recursos, falla en diversas situaciones, y se revela incapaz o ineficiente para proveer ciertos bienes y servicios o para enfrentar determinadas situaciones (asuntos externos y monopolios, por ejemplo). En tales circunstancias, el gobierno aparece como proveedor de bienes públicos, sociales y loables, aumentando así la eficiencia del sistema. Una vez aclarado esto, se busca fundamentar los procedimientos eficientes tanto para obtener los recursos para la financiación de los gastos, como para elegir los rubros de egresos que serán cubiertos por estos gastos.

Consagrada por los manuales de Economía (SAMUELSON & NORDHAUS, 1992, por ejemplo), de Microeconomía (VARIAN, 1987 y BYRNS & STONE, 1996, por ejemplo) y especialmente por los libros de texto de Finanzas Públicas y/o Economía del Sector Público (ver, por ejemplo, LONGO, 1984; FILELINI, 1994; MUSGRAVE, 1974; MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980; REZENDE DA SILVA, 1989; STARRETT, 1988; RIANI, 1986; EKSTEIN, 1966) la visión vigente sobre el mecanismo de decisión para la provisión de bienes públicos, sociales o loables, parte de la aceptación de la idea de que, a semejanza de las decisiones sobre el gasto privado, las decisiones sobre el gasto público importan una elección racional efectuada por el individuo, con miras a la maximización de ese gasto (según se expone en DOWNS, 1957, p. 3-20; BUCHANAN & TULLOCK, 1962, p. 17-39). En segundo lugar, intenta encontrar y explicar los mecanismos sociales concretos a través de los cuales los individuos concretan esa elección racional-maximizadora. Se constata en MILLERON (1972) que fueron varias las tentativas ensayadas por los economistas para arribar a esta explicación, desde la formulación de la idea de óptimo de

Pareto¹ hasta los modelos de Lindahl y más tarde de Samuelson,² pasando por las diversas acepciones de los principios de tributación, de la capacidad de pagar y del beneficio. Todas ellas chocan con un obstáculo delicado: la idea voluntaria del intercambio, según la cual el individuo revela sus preferencias por los bienes públicos no de la misma manera pero con igual claridad con que lo hace con respecto a los bienes privados. Aceptando como más probable el comportamiento individual inverso –no revelar preferencias para no participar del prorrateo de los bienes públicos, que de todas formas serán ofrecidos– todas las tentativas que se remontan a esta idea se convirtieron en blanco fácil de variadas críticas.

Fruto de la contribución teórica de ARROW (1951), BUCHANAM³ (1973), BUCHANAM & TULLOCK (1962),⁴ DOWNS (1957) y otros, la teoría de la elección pública fue la que más contribuyó, desde la segunda posguerra hasta la actualidad, en el sentido de considerar la determinación presupuestaria como un proceso regido por una lógica racional-maximizadora mucho más cercana a la que caracteriza la decisión sobre asignaciones típicas del mercado. Elige las prácticas electorales de la democracia representativa como el método decisorio más cercano del *quid pro quo* practicado en el mercado y lo aplica a las decisiones destinadas a definir el conjunto de bienes que debe garantizar la intervención del gobierno. De esta forma, es posible decir que la elección que realiza el individuo mediante su voto de los candidatos que se presentan en las elecciones (con sus plataformas y planes de acción) es similar a la que realiza, con dispendio de sus escasos recursos, con respecto a una determinada canasta de bienes que se ofrece en el mercado.

¹ Se logra el equilibrio cuando no se puede beneficiar más a un individuo sin que otro resulte perjudicado.

² Estos modelos representan tentativas de determinación presupuestaria que tienen en cuenta tanto el aspecto de los ingresos como de los gastos, asegurando que las pérdidas individuales representadas por el pago de tributos resulten compensadas con exactitud mediante más servicios públicos pagados con el gasto del gobierno.

³ "Principal protagonista de ese movimiento científico" (SILVEIRA, 1996, p. 38)

⁴ Obra paradigmática de la teoría de la elección pública, según SILVEIRA (1996).

En general, sin embargo, se admite que el mecanismo público de provisión de bienes también tiene fallas, oriundas principalmente en los siguientes grandes grupos de complicación (según WHYNES & BOWLES, 1981 y BYRNS & STONE, 1992): el comportamiento apático del elector, la ignorancia del electorado, ineficiencias e incoherencias de los sistemas electorales, búsqueda del elector medio por parte de los candidatos (con promesas que no guardan relación con sus intenciones reales), la débil competencia entre los partidos, la formación de grupos de presión por parte de los electores, la connivencia política entre partidos y candidatos, la actuación inadecuada de las burocracias gubernamentales, etc. En consecuencia, la elección pública por medio de la democracia participativa es un sistema que sólo refleja en forma grosera las preferencias de los electores, sembrando en algunos la sospecha de que las "fallas del gobierno" son más grandes que las "fallas del mercado".

El Presupuesto Participativo es claramente un elemento nuevo (aunque en el caso que se analiza se refiera sólo al gobierno local) en el escenario de la determinación presupuestaria. Después de verificar detenidamente en qué consiste en los ejemplos concretos de algunas experiencias ya ejecutadas o en curso, es de interés teórico y práctico responder a cuestiones tales como: ¿el Presupuesto Participativo perfecciona el mecanismo de elección auspiciado por las teorías económicas más aceptadas? En caso contrario, ¿puede perfeccionárselo de manera que ofrezca esta contribución? De ser así, ¿en qué aspectos y de qué manera?

1. El Presupuesto Participativo en la práctica

Antes de abordar la discusión sobre los límites y potencialidades del Presupuesto Participativo, es conveniente proceder al rescate panorámico de la historia de su surgimiento y evolución para caracterizar su efectiva existencia, pues sólo así será admisible considerarlo como una posibilidad práctica, dotada de ciertos límites y potencialidades, que serán analizados a continuación.

Los vientos democráticos que comenzaron a soplar en Bra-

sil a fines de los años setenta y comienzo de los ochenta, trajeron consigo un ímpetu participacionista bastante amplio, que tuvo origen en sectores sociales movilizadas y en grupos políticos que se consolidaron en el fragor de la lucha contra la dictadura militar. Este reclamo por una mayor influencia de los ciudadanos comunes en las decisiones del Estado fue ampliado y difundido por la prensa, ya libre de las mordazas que se le habían impuesto anteriormente. En el afán de acortar la brecha que el régimen autoritario había creado entre el gobierno y la sociedad civil, los sectores sociales y grupos políticos que forjaron la vuelta a la democracia siempre enarbolaron como una de sus preocupaciones los derechos sociales y políticos cuya solución pasaba por tomas de posición y medidas que debían ser adoptadas y puestas en práctica por las diferentes esferas del gobierno. En ese clima, no pasó mucho tiempo antes de que se erigiera en palabra santa una propuesta de participación popular para la gestión de los recursos públicos, especialmente en épocas electorales y cuando los grupos que tradicionalmente pertenecían a la oposición asumían distintos gobiernos. Fue así que el llamado Presupuesto Participativo se convirtió, en los años ochenta, en una propuesta común en el escenario político brasileño, retomando algunos sectores políticos las tentativas municipales de planificación participativa que se habían esbozado desde mediados de la década del setenta hasta fines de la década siguiente.

Transcurrida la fase eufórica de las conquistas obtenidas como resultado de las jornadas de lucha por la democracia, advino un nuevo período de experimentación, con el liderazgo de unos pocos municipios gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT), que enarbolaba el Presupuesto Participativo como uno de los principales aspectos de su forma de gobernar. Como después de mediados de la década del ochenta comenzó una retracción del movimiento social y un relativo escepticismo político, estas experiencias no adquirieron gran difusión, hasta que, desde comienzos hasta mediados de la década del 90, se reavivó la cuestión de la descentralización y de la participación popular, ahora en el marco de nuevos datos coyunturales, marcados por una perspectiva liberal de la economía. Al tiempo que los propagadores de la "reinención del gobierno" y los comandantes y técnicos de los organismos

internacionales de crédito y fomento "acordaban" sobre la importancia de una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones adoptadas por el poder público, muchos líderes políticos nacionales incorporaron el Presupuesto Participativo en su plataforma electoral para las elecciones municipales de 1996, como si recién entonces comenzaran a tener eco en la política diaria las disposiciones constitucionales de incentivo creadas en 1988⁵ y los artículos de diversas leyes orgánicas municipales.

A pesar de los diferentes abordajes que pueden haber caracterizado las discusiones y experiencias relativas al Presupuesto Participativo, es un hecho que, *en Brasil, en los últimos quince años, la participación popular en el gobierno ha despertado el interés de investigadores de distintas áreas de estudios, produciendo incontable cantidad de conferencias, libros, artículos, etc. Del mismo modo, el tema ha despertado el interés de los partidos políticos, transformándose en plataforma electoral o en destacado componente de los programas de gobierno.* (MENDES, 1994, p. 44)

Tanto por ello como por el hecho de que, en forma más reciente, en ocasión de la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II (Estambul, julio de 1996) el tema adquirió relevancia internacional, por haber sido elegido una de las cuarenta mejores prácticas del mundo presentadas al Habitat II, resulta suficientemente interesante como para analizarlo con el debido cuidado, para evitar abordarlo con la peligrosa liviandad con que lo tratan los adeptos de los modismos de última hora.

Finalmente, ¿para qué ha servido el discurso y la práctica del Presupuesto Participativo en la experiencia brasileña reciente? El resto del trabajo es, en gran medida, una tentativa de responder estas preguntas, con miras a arrojar un haz de

⁵ La Constitución Federal de 1988, en su art. 29, inciso X, reza: "Art. 29: El Municipio se regirá por una ley orgánica votada en dos turnos, con intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros del Concejo Deliberante, que la promulgará, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos: (...) X- Cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal.

luz sobre la utilidad de las prácticas participativas que parecen tener hoy gran consenso entre partidarios de las más diversas concepciones políticas e ideológicas.

Con esta denominación –Presupuesto Participativo– la experiencia de elaboración del presupuesto anual ganó cierto espacio en la administración pública municipal brasileña en los años '80, con el liderazgo del Partido de los Trabajadores (PT) que la defendió y difundió especialmente en los comicios de 1982 y 1988, y en la gestión de algunos municipios, en el periodo 1989-92.⁶ Pero en aquello que la propuesta tiene de esencial –toma de decisiones con participación de los habitantes del municipio, rompiendo con el formalismo de la democracia representativa, donde los intendentes y sus equipos, técnicos y concejales son los únicos responsables de la conducción del proceso presupuestario– el PT no fue pionero. La planificación participativa, de la cual el Presupuesto Participativo puede ser considerado una derivación, fue defendido anteriormente por otros grupos políticos y agremiaciones partidarias. La innovación *petista* consistió en centralizar la planificación participativa en el horizonte de corto plazo y en utilizar la experiencia como instrumento de gerencia tanto de los recursos materiales como de los recursos de poder. Tal afirmación se irá aclarando a medida que se vaya presentando una visión panorámica, como la que sigue, de la experiencia brasileña en temas de planificación participativa. Según OLIVEIRA, 1989: *La historia de la administración municipal brasileña presenta más ejemplos de planes de gobierno esporádicos, elaborados y seguidos de acuerdo con el estilo de cada go-*

⁶ Algunas ciudades brasileñas que vivieron la experiencia *petista* fueron: Piracicaba, SP, Porto Alegre RS (ver UTZIG & GUIMARAES, 1996; NASSIF, 1994; FEDOZZI, 1994; MOURA & PEREIRA, 1990; GENRO & SOUZA, 1997), Santo André SP (ver BAVA, 1990), Diadema SP (ver BAVA, 1990), Jaboticabal SP (ver RIBEIRO & SIMON, sin fecha), Santos SP (ver RIBEIRO & SIMON, sin fecha), São Bernardo SP, San Pablo SP, Ipaúnga MG, Betim MG (ver PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM, 1996; azevedo, 1994) Porto Alegre fue la que alcanzó más notoriedad, no sólo por la riqueza del proceso vivido sino también por su duración (más de una gestión) y por el hecho de que la ciudad es capital de un expresivo estado de la Federación. La experiencia paulista no tuvo mucho éxito, tal vez debido a la complejidad de una región que tiene características de una megalópolis.

bernante, que una tradición de proceso de planificación sistemática, continua y con la efectiva participación de la población. (...) Hasta la década del '70 muchos municipios –especialmente los considerados grandes y medianos– elaboraron planes directores, con la asistencia de técnicos de sus cuadros o de consultores externos. Aunque incluían estudios de la situación socio-económica y administrativa local, tales planes se centraban principalmente en los problemas físicos de la ciudad, el control de su evolución y crecimiento en un plazo relativamente extenso. (...) Se admite que tales planes –aplicados con resultados positivos en países que lograron un nivel relativamente estable de crecimiento urbano– en general no resultaron eficaces en las ciudades brasileñas. La otra experiencia brasileña de planificación municipal es más reciente y fue auspiciada principalmente por el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU) creado en 1964 y disuelto en 1975. Esa experiencia enfatizó un tipo de planificación integrada... Dentro de esa óptica de planificación local (...), muchos municipios brasileños adoptaron planes y programas de desarrollo de largo plazo, en base a estudios y relevamientos minuciosos sobre los problemas del propio municipio y sobre su relación con la microrregión en la que está ubicado, llevados a cabo por equipos de administradores y especialistas en diversas áreas. Gran parte de estos planes no llegó a ser implementada, y pocos alcanzaron una repercusión expresiva en la evolución de los municipios a los que estaban destinados. (...) A mediados de los años '70, con el desarrollo de los movimientos sociales urbanos, comenzaron a circular con frecuencia noticias sobre experiencias innovadoras y exitosas de gobiernos municipales, basadas en la participación de la comunidad en las decisiones y la solución de los problemas públicos. Surgieron entonces formas de planificación democrática, a nivel municipal, sustentadas por la consulta popular, que suponía la organización de la comunidad y la voluntad política de descentralizar el poder de decisión.

En la época en que el movimiento participativo adquirió relevancia en Brasil, materializándose en algunas experiencias municipales⁷ (lo que ocurrió en el período que va desde 1975

⁷ Se acostumbra citar entre las experiencias de esa fase: Piracicaba SP (ver PESSOA, 1988), Lajes SC (ver ALVES, 1980), Campinas SP (ver PESSOA,

a 1986, aproximadamente), un ingrediente fundamental de la coyuntura fue, en un comienzo, la lucha contra la dictadura militar que se había instaurado con el golpe de 1964, y más tarde la recuperación del poder de mantobra de las fuerzas democráticas victoriosas. En ese contexto, dos ingredientes se constituyeron en formidables obstáculos para la manifestación popular, especialmente acerca de cuestiones que implicaban recursos financieros y materiales: inicialmente el cercenamiento de las libertades políticas individuales (mantenida con dureza por la represión) y la excesiva centralización del poder en manos de la Unión, transformando al municipio en una entidad de la federación prácticamente sin ninguna expresión. En un segundo momento, continuó el problema de los defectos del federalismo en Brasil y la represión, como obstáculo, fue reemplazada por la relativa falta de experiencia de gobierno de la oposición que iba asumiendo las intendencias, obligada a saltar al ruedo en una coyuntura económica francamente desfavorable.

Enfrentado a las dificultades del régimen militar y como única agrupación partidaria opositora, el antiguo Movimiento Democrático Brasileño (MDB) estuvo al frente de las experiencias de planificación participativa en la primera fase del período que va desde mediados de la década del setenta a mediados de la del ochenta. Tanto en este frente como en el frente municipalista, en el que también actuaba incisivamente, este partido pretendía ejercer una oposición centrada en la lucha por la recuperación de los derechos políticos, de la democracia. Siendo así, encaraba la planificación participativa como un instrumento, entre otros, de profundización de la lucha. Mientras el gobierno federal, en manos de los militares, centralizaba y formaba una casta de burócratas para tomar decisiones, el segmento progresista del MDB proponía e intentaba ejercer la descentralización y decidir junto con la población de las ciudades que gobernaba. Ejercida de esta forma y desde esta perspectiva, la planificación participativa, en manos del antiguo MDB —después PMDB—, sirvió para llevar a cabo el

enfrentamiento al régimen militar. Como el MDB era un partido nacional, con fuerte representación a nivel federal y gobernaba gran número de intendencias, su estrategia de lucha se trazaba teniendo en mente el escenario nacional. Las acciones a nivel municipal se sumaban a las demás, originadas principalmente en el Congreso Nacional, formando un conjunto cuyo destino era poner en jaque al régimen militar.

En el PT otra fue la historia. Este partido comienza a reforzar la lucha en 1982, año en que participa por primera vez en las elecciones municipales, alcanzando poca expresión en términos numéricos (representación en el Congreso Nacional, concejales, intendentes). Adquiere alguna expresión, en tanto defensor de la planificación participativa, a partir de los gobiernos que asume en 1989. Desde entonces, fruto de la experiencia que una estructura de núcleos de base y la gestión de unas pocas intendencias le permitió acumular, formuló una propuesta con características que permiten diferenciarla de aquellas presentadas por otras agrupaciones políticas.

Partido fuertemente enraizado en las clases populares (sindicalistas y líderes de las comunidades de base), nacido como fruto de la articulación de sectores marxista-leninistas, el PT se constituyó como agrupación que, a diferencia de las demás, tenía propuestas y una disciplina que lo convirtieron en una verdadera máquina partidaria:⁸ operativo y eficaz en la defensa e implementación de propuestas progresistas originadas (y por ello apoyadas) por los sectores sociales política y económicamente marginados. Con esta historia, el PT tenía razones distintas de las del PMDB para defender la participación popular. Para el primero esa participación no era sólo un frente de lucha que se agregaba a las luchas libradas en el plano estrictamente institucional. Para el PT la participación era una reivindicación de origen, genética: el PT declara en su manifiesto fundacional ser el instrumento de lucha de los que hasta entonces no habían tenido oportunidad más que de votar.

Como ya se mencionó, el PMDB era un partido nacional cuando se acercó a las experiencias participativas. El PT, no. Desde el punto de vista institucional, se construyó a nivel na-

⁸ Esta condición era reconocida por sus propios adversarios.

cional a partir de su paulatina inserción municipal y en las asambleas legislativas. Por eso, su propuesta de planificación participativa recayó exactamente sobre el presupuesto municipal. Fue a partir de algunos municipios que inició su práctica concreta de gobierno, en un contexto en el que ya no se trataba de enfrentar a la dictadura, sino de construir experiencias de gobierno que respondieran a los intereses populares, partiendo de un contexto más democrático, con especial énfasis en una perspectiva redistributivista típica de un partido declaradamente socialista.

Es en este sentido que las experiencias lideradas por el antiguo MDB, después PMDB, se diferencian de las implementadas por el PT. En primer lugar, se desarrollaron en coyunturas distintas; en segundo lugar, sus objetivos estaban inspirados en diferentes estrategias de lucha. Por consiguiente, se basaban en metodologías también diferentes.

Lo que ambas experiencias tuvieron en común fue el hecho de crear un caldo de cultivo de una práctica innovadora y auspiciosa. De esta forma, ninguno de los dos partidos se puede arrojar el derecho de ser considerado el "padre de la idea", puesto que tanto la propuesta como los propios partidos que intentaron implementarla fueron fruto de diferentes etapas de la correlación de fuerzas que se estableció en la coyuntura política brasileña de los últimos 20-25 años. Además, la idea de participación popular, de planificación y de Presupuesto Participativo no nació aquí, y quienes procuraron implementarla se beneficiaron con sus resultados y, en muchos casos, también generaron beneficios para las poblaciones alcanzadas. Finalmente, se trata de una propuesta que todavía está en una fase embrionaria, tanto en lo que respecta a la concepción como en lo relativo a su implementación. Por lo tanto, una eventual pelea declarada pública, entre supuestos padres, sólo podrá provocar problemas para el desarrollo de la "criatura". Lo más conveniente para todos en este momento es tomar la propuesta de Presupuesto Participativo como patrimonio colectivo de la sociedad civil brasileña, construido a lo largo de las jornadas de lucha por la democracia y de la experiencia reciente de la administración municipal para resolver la deuda social del país y llevar nuevamente al movimiento popular y sindical al centro del proceso público y estatal de la toma de decisiones.

En síntesis, la práctica de la planificación participativa y de su vertiente más específica –el Presupuesto Participativo– sirvió en el Brasil reciente para diferentes estrategias de lucha política. En manos del MDB/PMDB fue instrumento de combate contra la centralización y la burocratización instauradas por los gobiernos militares. Fue uno de los ingredientes de un movimiento de carácter nacional, centrado en la tentativa de superación de un problema nacional –la dictadura militar. En manos del PT, se reveló como arma de lucha contra el predominio político de las oligarquías locales. Fue ingrediente de una estrategia de consolidación del partido a nivel nacional, a partir de los espacios que le fue posible conquistar en los primeros comicios. Debe haber servido, muy probablemente, también como oportunidad para el ejercicio de la ciudadanía para muchas personas, anteriormente completamente ajenas a las cuestiones públicas, por omisión típica de un período de silenciamiento y cercenamiento de la participación y/o por el total desprecio de los gobernantes por la opinión popular. Sirvió también, ciertamente, para sustentar un nuevo tipo de populismo, que en lugar de ser paternalista, como en la tradición popular, era falsamente participacionista, aprovechando la cooptación, y como justificativo de la falta de atención a reivindicaciones crecientes en un contexto económico de recursos menguantes, de manera de mejorar las condiciones de gobernabilidad. En la actualidad aparece como signo autorizado de modernización tanto entre progresistas como conservadores, por cierto con argumentos distintos, que puede comprenderse por el conocimiento de la lucha que se traba hoy en el escenario internacional entre un liberalismo exacerbado y fuerte y una resistencia de izquierda tímida y debilitada.

1.1 Las experiencias recientes y las experiencias en curso

Hoy "Hasta el PFL adhiere al Presupuesto Participativo".⁹ Según informa la gran prensa nacional, "Actualmente alrededor

⁹ Título de "Folha de Sao Paulo", en un reportaje de Patricia de Andrade de marzo de 1999.

de 70 municipios adoptan el mecanismo [de Presupuesto Participativo] mediante el cual la población elige las obras prioritarias que deben ser incluidas en el proyecto de presupuesto. Hace diez años, cuando la Municipalidad de Porto Alegre decidió implantar el sistema, sólo 20 ciudades siguieron ese camino. En la tanda de intendentes electos de 1992, que ejercieron sus mandatos hasta 1996, alrededor de 40 municipios implantaron la experiencia. (...) En la campaña electoral de 1998, varios candidatos incluyeron la idea en su lista de promesas. (...) Las intendencias del PMDB también apuestan al Presupuesto Participativo"¹⁰, además de un grupo de gobernadores, que incluyen hasta al PFL, como señala el titular. Sumado a las ciudades anteriormente citadas, el acervo de experiencias se enriquece con las siguientes: Porto Alegre del Norte, Fortaleza CE, Rio Branco AC, Timoóto MG, Angra dos Reis RJ, São José dos Campos SP, Londrina PE, Recife PE, Penápolis SP, Camaçari, Palmeira SC, Joinville SC.

Por el lado de la sociedad civil, también se ha incentivado el mecanismo de participación popular en el proceso de decisión presupuestaria. Comienzan a aparecer cada vez más instituciones que defienden y toman iniciativas en ese sentido. Merece mención el Consejo Regional de Economía (CORECON), tanto el de San Pablo (que constituyó una comisión especial para tomar iniciativas y movilizarse sobre la cuestión, y está preparando cursos de reciclaje para economistas) como el de Río de Janeiro, ciudad en la que existe un Foro Popular del Presupuesto. La FASE (Federación de Organismos de Asistencia Social y Educativa) ha promovido eventos, estudios y publicaciones sobre Presupuesto Participativo. El Instituto Polis viene auspiciando foros de debate para interesados en el tema desde hace años. También se enrolan en este movimiento la ABOP (Asociación Brasileña de Presupuesto Público) y el INESC (Instituto de Estudios Socioeconómicos). Una búsqueda en Internet permite localizar varias páginas sobre el tema, entre las que existen algunas mantenidas por Universidades e Institutos de Investigación.

¹⁰ Ídem.

1.2 Experiencias internacionales

En las dos últimas décadas se desarrollaron varias experiencias en el mundo, a nivel local y en el ámbito de las intendencias con miras a la descentralización, a lograr una mayor proximidad entre gobierno y comunidad, a la planificación participativa, al rescate del espacio público como esfera importante de la vida social, etc. En muchas de ellas la cuestión presupuestaria fue objeto de preocupación, propuestas y acciones, permitiendo afirmar que de cierta forma la idea de Presupuesto Participativo estuvo siempre presente. Varias de esas experiencias se constituyeron en vidrieras de un nuevo modo de gobernar. Entre ellas cabe citar a Bolonia (Italia), Barcelona (España), Yokohama (Japón), Ontario (Canadá), Portland, Auburn y el Estado de Minnessota (EE.UU.).

Más recientemente, y de manera más directamente relacionada con el Presupuesto Participativo, se están generando nuevas experiencias. En Paraguay, por ejemplo, las ciudades de Asunción (desde 1995) y Villa Elisa (1997) adoptaron la práctica de Audiencias Públicas de Presupuesto, con el apoyo y asesoramiento de organismos norteamericanos interesados en combatir la corrupción en el sector público. El 20 de enero de 1999, un grupo de periodistas franceses llegó a Porto Alegre para producir textos y videos sobre la experiencia de esa capital, que serán difundidos en Europa para ampliar la visibilidad internacional de una práctica premiada por la ONU en 1996.

Debe señalarse que de la lectura de los informes y análisis de las experiencias internacionales se desprende una gran diferencia de abordaje con relación a las prácticas brasileñas (y tal vez latinoamericanas). En los países desarrollados, con sociedades ricas y constituidas por ciudadanos más familiarizados con la democracia, con gobiernos dotados de burocracias profesionales, la concepción que rige las innovaciones es básicamente liberal: el objetivo es asignar mejor los recursos, evitando el derroche y la corrupción. En Brasil, país pobre, con una alta concentración del ingreso, recién salido de una dictadura militar y luchando con el problema del subdesarrollo, el argumento central en defensa de nuevas maneras de gestionar los recursos públicos recae sobre la importancia de

desprivatizar el Estado y reformular las prácticas del poder público, introduciendo prácticas democráticas y transparentes en una relación históricamente populista y paternalista.

2. Presupuesto participativo: perfeccionamiento de la elección colectiva

La práctica presupuestaria gubernamental es a la vez un instrumento para incrementar la eficiencia / eficacia del uso de los recursos públicos y una forma de garantizar el control del ingreso y gasto público por parte del Poder Legislativo. Una técnica bastante difundida en la actualidad para la gestión de las finanzas públicas es el Presupuesto Programa que consiste en una forma de organizar las previsiones y controles de ejecución presupuestaria capaz de enlazar entre sí los planes de gobierno y los recursos para implementarlos. El paso del Presupuesto tradicional (que no permitía más que un control contable) al Presupuesto Programa representó una conquista de los poderes públicos rumbo al mejoramiento técnico del proceso presupuestario. A su vez, el Presupuesto Democrático (que permite mayor injerencia del Poder Legislativo) representó un mejoramiento político: la planificación pasa a tomar en cuenta las aspiraciones, evaluaciones y visiones de un grupo más amplio de actores (concejales, diputados, también elegidos).

El Presupuesto Participativo significa avanzar un paso más en el sentido del perfeccionamiento político. En él, no son sólo los legisladores quienes participan en las decisiones sobre finanzas y políticas públicas: en una población organizada, la sociedad civil asume un papel activo; pasa a ser agente y no mero paciente. Se produce una radicalización democrática. En esa transformación, la democracia pasa a ser encarada no sólo como medio para alcanzar el objetivo de una mejor asignación de recursos, sino también como fin en sí mismo. En el escenario en que transcurre la disputa por los escasos recursos públicos, los ciudadanos ejercen su derecho y su deber de participación en la definición de los rumbos de la acción de gobierno. La práctica continuada de la cogestión lleva a que, por un lado, el gobierno vaya abandonando paulatinamente la

tentación de imponer siempre su punto de vista, y, por otro lado, la población va adquiriendo una visión de conjunto sobre la escasez de recursos y sobre la infinidad de demandas que se le presentan al gobierno. Una nueva idea sobre el modo de gobernar comienza a disputar la hegemonía con la visión tradicional, de un gobierno legitimado exclusivamente por el voto y por el uso de la buena técnica.

El Presupuesto Participativo no implica el abandono de las metodologías del Presupuesto Programa o del Presupuesto Democrático. Sólo es incompatible con el presupuesto tradicional. Para adoptar el Presupuesto Participativo es necesario que se utilicen las técnicas del Presupuesto Programa, a fin de que el lenguaje de los fines aunados a los medios, configurando planes viables, sirva de base para las decisiones y evaluaciones. Tampoco existen motivos para abandonar la contribución que ofrece el Presupuesto Democrático al permitir una mayor participación del Poder Legislativo sobre las decisiones que involucran una definición de fuentes y usos de los recursos. Los representantes del Poder Legislativo y de la comunidad y sectores organizados deben interactuar en el proceso.

Es en este sentido que tal vez el Presupuesto Participativo pueda resultar un ingrediente capaz de perfeccionar la visión que se tiene hasta hoy sobre la intervención gubernamental. Gran parte de las imperfecciones del proceso decisorio que conduce a la elección colectiva, ya mencionadas, pueden reducirse mediante la participación popular organizada en ese proceso.

3. Aspectos promisorios del presupuesto participativo

Son muchos los aspectos del Presupuesto Participativo que pueden hacer de su metodología un factor de cambio, capaz de perfeccionar el proceso de elección colectiva y, quizás, la teoría de la elección pública. A continuación se comentan los más significativos:

3.1 Presupuesto Participativo y poder local

Las razones esgrimidas por la izquierda para defender la participación popular son de fondo predominantemente político, en tanto que las razones de los neoliberales son fundamentalmente económicas. Cuando la izquierda propone que la sociedad civil ejerza un mayor control sobre el Estado, se preocupa por la democracia, por la separación de poderes (y, en consecuencia, por la política). En la estrategia de la fracción mayoritaria de la izquierda que abandonó la tesis de tomar el poder por la fuerza y optó por la vía institucional y el respeto a las normas de la democracia representativa, existe una confrontación cotidiana por la hegemonía de ideas que se desarrolla en las luchas políticas diarias que se plantean en forma simultánea en los movimientos sociales, en las instituciones y en los organismos del Estado. Los agentes de esta lucha, por el lado de la izquierda, tendrían que desarrollar acciones en estrecho contacto con los movimientos sociales, con miras a transformar las aspiraciones populares en reivindicaciones sustentadas por un intenso movimiento en las calles y los espacios formales de poder. La confrontación, tanto de las ideas como de los métodos que caracterizan a los diferentes grupos en conflicto, generaría un clima de saludable politización de los agentes, siendo las masas las mayores beneficiarias tanto de la politización resultante (que las deja mejor armadas) como de los beneficios inmediatos conquistados a costa del dinero público. Es fácil ver dónde encaja la propuesta de Presupuesto Participativo en esa estrategia. Se trata de una oportunidad singular para trasladar las contradicciones de una sociedad de clases al ámbito de uno de los centros neurálgicos del Estado capitalista, aunque esto deba hacerse por intermedio de la fracción menos dotada de poder en los regímenes federalistas: el municipio.

La idea que la izquierda pretende hegemonizar a través de esta propuesta de intervención de la sociedad civil es la de un Estado cuyas decisiones favorecen a la mayoría, de un Estado distributivista, en detrimento de un Estado claramente comprometido con los intereses inmediatos de los empresarios, especuladores inmobiliarios, oligarquías, etc. Por eso, el Presupuesto Participativo se define como la herramienta de la

“desprivatización de lo público”, palabra autorizada de gran convocatoria en un país en que, como Brasil, “la vida pública del político se confunde con la privada”, según reza el saber popular.

En un texto que adquirió bastante difusión entre militantes del partido (DANIEL, 1991), uno de los ideólogos del PT deja translucir la estrategia mencionada. Según ese autor: *una propuesta de acción para las administraciones democráticas y populares que no se agote en sí misma debe apuntar a un nuevo modelo de sociedad que permita vislumbrar los contornos de una estrategia transformadora: un socialismo que, negando simultáneamente la opción capitalista –el status quo brasileño, el neoliberalismo o la socialdemocracia– y el estatismo del “socialismo real”, afirme el camino de la construcción de una sociedad radicalmente democrática –donde la democracia asuma un valor estratégico, medio y fin a ser logrado. (...) En esa disputa –que como está planteada supone una ruptura con el poder económico– lo fundamental es asumir el embate a los valores que sustentan la hegemonía conservadora a nivel local, negándolos al afirmar los términos de una nueva cultura política. (p. 5-6)*

El espacio de poder local se presenta como el más adecuado para construir paulatinamente ese tipo de estrategia. Por eso, el presupuesto municipal elaborado con la participación popular es un instrumento que adoptan con particular énfasis las denominadas administraciones populares: pone en discusión y en el centro de la disputa los recursos financieros de la municipalidad, que son siempre insuficientes para hacer frente a todas las demandas. Con ello, no sólo el ejercicio del poder local pasa al dominio de un conjunto más grande de individuos y grupos, sino que además aumenta la importancia de ampliarlo (disminuyendo en consecuencia el peso del poder estadual y federal sobre las decisiones que afectan a la localidad).

Son muchos los motivos por los cuales el poder local disfruta en muchas áreas de acción e intervención de cualidades superiores a las del poder de las esferas de gobierno más altas, y se encuentran identificados en la vasta literatura histórica, sociológica e incluso económica.

3.2 Presupuesto Participativo y ciudadanía

El rescate de la ciudadanía como bien en sí mismo, y la utilización de la condición ciudadana como instrumento para transformar las relaciones Estado-sociedad son banderas que actualmente enarbolan diversos sectores sociales y políticos en toda América Latina. Naciones recién salidas de dictaduras militares, que instalaron el terror, acallaron todo tipo de oposición y sembraron nacionalismos miopes (a partir, entre otros medios, de sistemas educativos que adulteraron la historia y la política, y de medios de comunicación obsecuentes) y se transformaron, con el arribo de la democracia, en el escenario de una lucha política en la que de un lado se alinean grupos opositores modelados en la lucha contra la dictadura, y del otro lado agentes del gobierno favorables a una apertura lenta y gradual, apenas observados, unas veces más de cerca y otras más de lejos, por una vasta masa popular desposeída y descontenta, empujada hacia las ciudades y vulnerable al accionar de caudillos y de toda clase de oportunistas. ¿Cómo pensar en ciudadanía en ese contexto? En el mejor de los casos, esa ciudadanía debe ser rescatada, restaurada. En el peor de los casos, debe ser construida de la nada, ya que en sus primerísimas etapas fue enterrada por la fuerza. Hay que erigir la polis al mismo tiempo que se forjan sus operadores: ni la mentalidad ciudadana, ni las instituciones que dan vida a la ciudadanía están listas. La forma de responder a ese desafío es hacer haciendo, aprender haciendo. El Presupuesto Participativo es una oportunidad para ese ejercicio, porque permite al individuo rescatar la idea de que es sujeto, de que es lo suficientemente digno como para ser respetado por el poder público, de que forma parte de un todo social regido por normas y no por voluntades individuales o grupales superiores, de que el espacio público también le pertenece, de que no existen seres iluminados capaces de brindarle una vida mejor, de que su destino está parcialmente en sus manos y parcialmente en manos de un "ser colectivo" cuya voluntad no puede estar completamente subordinada a intereses ajenos a los suyos. El Presupuesto Participativo es, entonces, una oportunidad para la toma de conciencia que despliega las alas de la ciudadanía, así como para exorcizar al populismo, que tanto mal hizo y hace a esa ciudadanía.

3.3 Presupuesto Participativo y corrupción

La corrupción arraigada en el interior de los organismos públicos es un mal que parece cobrar cada día nueva dimensión, en todos los lugares del mundo. Una vez cae un ministro latinoamericano, otra vez aparece un primer ministro japonés pidiendo disculpas a la nación, en otro momento Italia se ve sacudida por la operación *mani pulitti* que arrastra a un gran número de altos funcionarios públicos. En Brasil es de triste y reciente memoria el caso Collor / PC Farias, y cada día aparecen nuevos casos (mafia de las administraciones regionales de San Pablo, corrupción en los Tribunales Regionales del Trabajo). Se trata, en los ejemplos dados, de la corrupción gruesa, de grandes proporciones. Por debajo de ella, mucho menos visible, quizás de menores proporciones financieras, pero ciertamente tanto o más nociva, se desarrolla la pequeña corrupción: alimentos desviados del comedor escolar, aranceles cobrados por prácticas médicas no realizadas, propinas para la expedición de documentos, desvío de partidas, cobros de "peajes", creación de dificultades para vender facilidades, etc. Se dice que la falta de control y la impunidad es lo que permite una proliferación tan grande de procedimientos ilícitos. Pero es probable que no se trate únicamente de eso. A todo corrupto le corresponde de alguna manera un corruptor. O sea, la corrupción es parte de un todo con un fuerte componente cultural. La búsqueda de sacar provecho de todo ("ley de Gérson") es un dato de la realidad que tiñe con fuerza la relación de un gran número de brasileños con el poder público: ser nombrado empleado público es (todavía hoy) un objeto de deseo, ya que significa poco trabajo y dinero fácil, con estabilidad en el empleo; los cargos electivos se transformaron en un camino para obtener ventajas del manejo o de la proximidad al poder; ser amigo o pariente del intendente o del concejal favorece la atención de reivindicaciones... El espacio público es considerado, en fin, como tierra de nadie, a la espera de ser ocupada, posible botín de los más hábiles. No existe la noción de valor de una esfera pública de la vida que se centre en la garantía de igualdad de derechos, de la paz pública, de los contratos, de la oferta de bienes públicos y de la promoción del bienestar colectivo.

El Presupuesto Participativo es un espacio, un momento, un canal, una forma político-institucional que ofrece una oportunidad (no la única ni suficiente, con seguridad) para revertir esa cultura nociva. La discusión sobre los ingresos (de cuánto deben ser y quién debe aportarlos) y de los gastos (quién será beneficiado y con cuánto) en un escenario de escasez de recursos y de partición del poder engendra con el tiempo la percepción de los límites y potencialidades de la municipalidad para promover el bien común. Al mismo tiempo deja en claro que la escasez puede ser más pronunciada para la mayoría cuando una minoría privilegiada por la proximidad con el poder tradicional decide el destino de los recursos de manera poco transparente, sin preocuparse por la vigilancia popular, con total libertad para actuar como mejor le parezca.

En un escenario como el que existe en el interior de la burocracia pública brasileña, ni aun el más incorruptible de los gobiernos es capaz de asegurar que su gestión sea inmune a los ataques y asedios del batallón de Gérson. La vigilancia popular, la exigencia de transparencia, la rendición constante de cuentas, el diálogo entre los actores interesados: estos son los ingredientes que el Presupuesto Participativo puede traer consigo y que resultan mejores aliados en el combate contra la corrupción que cualquier grupo de fiscales, cualquier "gerente de la ciudad", cualquier intendente bien intencionado, cualquier guardián de la moralidad.

3.4 Presupuesto Participativo y planificación

El Presupuesto Programa es (o debería ser, por lo menos) un instrumento de planificación a corto plazo que, aunado a otros instrumentos de planificación de más largo plazo, como el Plan Director, el Plan Plurianual, el Plan de Gobierno, etc., ayude a colocar al municipio en la ruta del desarrollo sustentable y del bienestar social (tanto cuanto sea posible, en el contexto más amplio de la economía y de la política regional, estadual y nacional). La planificación, tan alabada y tomada tan poco en serio, no es ninguna garantía de éxito económico y de tranquilidad social, pero su ausencia representa con certeza la pérdida de oportunidades, riesgos más altos, mayores

costos y una ampliación de las incertidumbres, con las angustias psicológicas y psicosociales que se asocian a ellas.

Para que las prácticas serias y consecuentes de planificación sean realmente concretadas, es necesario que los beneficiados por esa práctica presionen para que así sea. Como es evidente que las decisiones gubernamentales se toman pasando por una serie de filtros (que incluyen los intereses de los políticos, de los técnicos, de los funcionarios, de grupos de presión y de la población en general), es claro que llevarán ventaja los actores que se organicen en defensa de sus intereses y de la adopción de los medios que consideran más eficaces para alcanzarlos. Desde el punto de vista de la población en general, el Presupuesto Participativo es un medio extremadamente adecuado para hacer valer sus voluntades en la planificación municipal. Además es:

- un instrumento de presión para la implantación de la planificación de largo plazo;
- la puerta de entrada de la planificación participativa a nivel municipal (y esto es importante, ya que no basta la planificación; es mejor que sea participativo).

3.5 Presupuesto Participativo y "reinención del gobierno"

Desde mediados a fines de la década del setenta, los países desarrollados comenzaron a enfrentar serias dificultades para sustentar el modelo, hasta entonces dominante, de gasto en políticas sociales. Comenzó allí el ocaso del estado de bienestar (*welfare state*). En una coyuntura en que la crisis fiscal se fue aunando al creciente desempleo, la respuesta inicial a nivel práctico fue la retracción de las políticas sociales, bajo la bandera del neoliberalismo,¹¹ que tuvo su apogeo con

¹¹ Se define aquí como "... cuerpo de doctrina coherente, autoconsciente, militante, lúcidamente decidido a transformar el mundo a su imagen, en su ambición estructural y su extensión internacional." (ANDERSON, Perry. Balance del neoliberalismo. En: SADER, E. & GENTILI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 22).

los gobiernos de Reagan, en Estados Unidos, y Thatcher, en Inglaterra. En el plano teórico la respuesta se dio a través de una avalancha de cuestionamientos a la teoría intervencionista de cuño keynesiano, adoptada por la mayoría de los países desde la segunda posguerra.

Toda la década del ochenta estuvo marcada por un intenso debate sobre el papel del gobierno en la economía, con franca ventaja para las tesis anti-intervencionistas, favorecidas no sólo por la crisis del *welfare state* sino también por el colapso de las experiencias socialistas y por el fortalecimiento de la teoría económica del lado de la oferta (*supply side economics* o *Reaganomics*). Pasada la euforia del aparente "fin de la historia" (Francis Fukuyama), en los años noventa vuelve a aparecer la discusión sobre el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, ahora bajo el impacto de evaluaciones no tan positivas con respecto a los resultados de las experiencias norteamericana e inglesa de retracción de la política social. Es en este contexto que surge la discusión sobre la reinención del gobierno, cuyo significado está muy bien sistematizado en el *best seller* mundial *La reinención del gobierno*, de David Osborne y Ted Gaebler, autores norteamericanos que, a pesar de no hacer más que recopilar en un solo volumen una serie de conceptos sobre lo que la opinión pública entiende por buen gobierno en una buena sociedad, lo hacen sintetizando adecuadamente esa visión.

De acuerdo con ellos, el gobierno reinventado se apresta a dar respuesta a un mundo en rápida transformación,¹² con-

¹² Afirman Osborne & Gaebler (1993):

"Vivimos en una era de cambios rápidos; en un mercado global, que ejerce enorme presión competitiva sobre nuestras instituciones económicas. Vivimos en la sociedad de la información, en la que el pueblo tiene acceso a la información casi tan rápidamente como sus líderes. Vivimos en una economía basada en el conocimiento, donde los trabajadores con buen nivel de educación se resisten a las órdenes y exigen autonomía. Vivimos en una era de nichos de mercado, con consumidores habituados a una alta calidad y amplia variedad." (p. 16)

"Nuestros padres hacían cola durante horas para tramitar la patente del auto y no se quejaban. Nosotros, hoy, nos ponemos furiosos si nos toca esperar para esa gestión. Nuestros padres aceptaban la escuela pública como algo dado, que no era posible de cambios. Nosotros, hoy, organizamos comisiones, exigimos nuevos programas, conseguimos recursos y hasta nos ofrecemos co-

vertido rápidamente en escenario de experimentación en lo que respecta al acto de gobernar. Las reglas se tornaron imprecisas en los últimos 20 años, instaurando una crisis de paradigmas en el arte de gobernar. Esta crisis tiene su origen en la rápida obsolescencia de los gobiernos tradicionales, burocratizados, provocada por el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías que están permitiendo, en todo el mundo y en todas las actividades, un inusitado aumento de la productividad, transformando el mundo empresario y las instituciones en general, así como la propia manera de actuar de las instituciones.

El gobierno reinventado es, en síntesis, aquel que cambia su forma de funcionar, que elimina las fallas que lo hicieron ineficiente (estando la ineficiencia centralizada en sus medios y no en sus fines). Es el gobierno emprendedor, renovador, maximizador de la productividad y la eficiencia, creador de oportunidades, delimitador de riesgos, promotor de la competencia (interna y externamente). Es el gobierno que utiliza los siguientes principios de manera integrada, en todas sus áreas de actuación:

- disminuye los esfuerzos que invierte en las actividades de prestación de servicios (en general terceriza o gestiona de forma no tradicional) y se concentra en las actividades de regulación y catalización;
- enfrenta los problemas en forma conjunta con la comu-

mo voluntarios para dar clases en unidades educativas experimentales. Y si todo esto no da resultado, mandamos a nuestros hijos a una escuela privada." (p. 183)

"En una era en que los cambios se suceden con una rapidez pasmosa, la ceguera con respecto al futuro es una falla mortal." (p. 242)

"En la aldea global contemporánea, sucesos que ocurren en Kuwait o Japón pueden dar vuelta nuestro mundo súbitamente." (p. 243)

"Hace 50 años, las instituciones centralizadas eran indispensables. Las tecnologías de la información eran primitivas, la comunicación entre lugares distintos era difícil, y la mano de obra disponible era relativamente poco instruida. No había otra alternativa más que juntar a todos los profesionales de la salud en un mismo hospital, a todos los funcionarios públicos en una misma organización... Había tiempo de sobra para que la información subiera lentamente por toda la cadena jerárquica y para que luego bajase, por el trayecto inverso, en forma de decisiones." (p. 274)

nidad, y no creando estructuras asistencialistas profesionalizadas;

- introduce la competencia en la prestación de servicios, luchando contra las prácticas monopólicas en todos los frentes, incluso en los organismos públicos;

- opera persiguiendo sus misiones y no limitándose a obedecer normas y reglas rígidas;

- evalúa los resultados de sus políticas, premiando resultados en lugar de suministrar recursos en forma aleatoria;

- se centra en la atención de las necesidades del "cliente" y no de la burocracia;

- emprende, muchas veces transformando fuentes de gasto en fuentes de recursos y escapándose así del dilema tradicional planteado por la crisis fiscal: ampliar la base de tributación o no hacer;

- planifica y actúa de manera de evitar o prepararse para controlar la aparición de problemas, logrando con eso actuar en forma preventiva y no curativa;

- descentraliza, no opera con jerarquía rígida, incentiva la participación y la constitución de equipos;

- practica la regulación estructurando el mercado, en lugar de adoptar programas que lo suspenden.

En un gobierno con estas características, la utilidad del Presupuesto Participativo es evidente: ayuda a aumentar la presión en pos de la eficiencia, fuerza la transparencia de los actos administrativos (disminuyendo el riesgo de desvío de recursos), impone una lógica al gobernante, sujeta a los funcionarios públicos a controles más estrictos, fuerza una planificación más centrada en los intereses inmediatos de la población, etc.

El ciudadano participante aparece, en este abordaje, como cliente del sector público, atento al destino de los recursos que salen de las arcas públicas cargadas a partir de sus bolsillos, de la misma manera en que vigila los gastos para la compra de bienes que le ofrecen las empresas, a través del mecanismo de mercado. El gobierno, supuestamente, no sólo es presionado para gastar mejor (con más criterio) sino que también se reduce su tamaño por las presiones de la eficiencia del mercado (que realiza mejor muchas de las actividades

que el gobierno no vigilado sigue realizando) y por la colaboración de las entidades comunitarias y no gubernamentales en la lucha contra los males sociales. Las razones del cliente, aquí, no tienen nada que ver con las cuestiones del poder, pero sí con los diversos aspectos de la eficiencia en las asignaciones, cuya referencia óptima es el sistema de trueques practicado a través del mercado, con precios regulados fundamentalmente por la ley de la oferta y la demanda.

3.6 Presupuesto Participativo y nuevo municipalismo

Combinando las razones de los seguidores de la "reinención del gobierno" y los motivos de los defensores de la ampliación del alcance del poder local, y teniendo en cuenta la historia del federalismo en Brasil (en que hasta hoy en día se plantea la necesidad de articulaciones políticas y movimientos sociales en defensa de la autonomía y de mayor amplitud del poder municipal) y la historia de la administración pública brasileña (que todavía vive una fase de profesionalización a nivel federal y sigue siendo bastante precaria en otros niveles, en la mayoría de los casos) es posible encarar la propuesta de Presupuesto Participativo como una experiencia extremadamente promisoría, ya que se trata de una metodología para lidiar con una de las cuestiones de gobierno más importantes (su gestión financiera) que acarrea un fuerte potencial para:

- llevar al gobierno los beneficios de la presión y de la vigilancia populares para promover mejoras en la racionalidad y en la democratización de la maquinaria gubernamental;
- fortalecer, a partir del poder local, los eternos deseos de construcción de un federalismo más justo y eficiente, capaz de mejorar la actuación del sector público en todo el país;
- ampliar la calidad de la gestión pública a través de la innovación en los métodos de trabajo adoptados por los equipos de gobierno y por los funcionarios.

Desde esa perspectiva, el Presupuesto Participativo se levanta como elemento central (en tanto medio y en tanto fin) de un municipalismo renovado, del tipo que el país necesita en este momento: que no sea un municipalismo de ocasión, enarbola-

do por líderes que ven en él una mera munición para sus propios proyectos, y que no sea parte de proyectos populistas que se limitan a cooptar liderazgos populares para alcanzar sus fines. Que sea un municipalismo centrado en la construcción de un poder local políticamente democrático y microeconómicamente eficiente, en que tales características se encuentren intrínsecamente imbricadas, produciendo un potencial en las administraciones locales con voluntad política y competencia técnica para promover el desarrollo social y económico.

4. Elementos metodológicos básicos del presupuesto participativo

Para que se lo pueda clasificar como propuesta con efectiva potencialidad para mejorar la gestión pública y, eventualmente, para contribuir al perfeccionamiento de la teoría sobre la decisión presupuestaria pública, el Presupuesto Participativo debe revestirse de características propias, capaces de diferenciarlo de otras técnicas.

4.1 Presupuestos metodológicos

La elaboración del presupuesto con participación popular se basa en las más diversas metodologías. No existe un modelo que sirva para todas las realidades. Además, el mismo municipio puede adoptar diferentes metodologías a lo largo de cada gestión, variando de un año a otro según la experiencia adquirida y las conveniencias. Antes de iniciar la práctica es necesario, siempre, realizar un diagnóstico de la realidad. Ciertas premisas (que se sintetizan a continuación) tienen que servir de referencia para la elección de las estructuras y mecanismos de participación.

4.1.1 Geografía y forma de ocupación

La geografía de la ciudad y la forma en que las áreas están ocupadas determinan en gran parte el modo según el cual los ciudadanos participan en el proceso, y el mecanismo de toma de decisiones que debe ser observado. En una municipalidad

con una extensa zona rural y un reducido núcleo urbano, con población predominantemente rural, las discusiones deberán tener lugar en los núcleos de residencia y trabajo de las personas. Con una población predominantemente urbana, se puede dividir la ciudad en zonas por densidad demográfica y elegir lugares de preferencia comunes para los debates. Una metrópolis tiene sus especificidades en ese sentido, y quizás lo mejor sea confeccionar presupuestos regionales y luego sumarlos. En contrapartida, una ciudad constituida por un pequeño núcleo urbano y una zona rural con baja densidad de población puede admitir que los grupos de debate trabajen dentro de la propia intendencia, simplificando procedimientos y ahorrando reuniones.

4.1.2 Naturaleza de los principales problemas

El volumen, naturaleza y alcance de los problemas pueden favorecer o entorpecer la movilización popular. Si la vivienda es el principal problema que debe enfrentar la intendencia, existe un incentivo para movilizar: todos los solicitantes de techo deben ser convocados para su registro, discusión, adhesión, etc. Si, por otro lado, el problema es el tratamiento de los residuos, fuera de las regiones afectadas por los tradicionales depósitos de basura será difícil tener éxito con la movilización. Lo mismo ocurre con las rutas rurales: los residentes de las zonas beneficiadas se movilizan, pero los habitantes de las demás permanecen apáticos.

Existen también situaciones en las que la solución de un problema redundante en la creación de otro, que a veces afecta a un grupo diferente. En estos casos, la polémica y el enfrentamiento acaban produciendo una visibilidad movilizadora. Por ejemplo, la erradicación de villas de emergencia y la creación de núcleos habitacionales para acoger a las familias afectadas. Muchas veces el cambio implica distancias prohibitivas entre vivienda y trabajo para los trasladados, que se resisten a pesar de la oferta de mejores condiciones habitacionales. Otro ejemplo: la construcción de sitios especiales para los vendedores callejeros, que mejora la infraestructura y libera los espacios públicos, pero generalmente dificulta las condiciones de comercialización.

4.1.3 *Historia política y económica*

La actividad económica predominante ejerce gran influencia sobre la vida cotidiana de las personas, y moldea en parte el comportamiento social y político. Una metrópolis industrial es un polo de movilización sindical; una pequeña ciudad agrícola genera relaciones de trabajo cuya proximidad entre patrón y empleado transforma al sindicato en un cuerpo extraño. La interacción entre la actividad económica y política genera condiciones históricas específicas que dan como resultado diferentes "caldos de cultivo" para la adopción de mecanismos participativos de gestión de lo público. El grado de conciencia política y la voluntad de participación en actividades extrafamiliares varía según se van desarrollando las prácticas políticas. Algunas ciudades brasileñas que fueron el centro de proyectos políticos progresistas en los últimos años tienen una población más politizada que otras, y presentan una ventaja comparativa para iniciar prácticas de cogestión de los recursos públicos. Otras, víctimas de años ininterrumpidos de populismo y cooptación, ofrecen muchas dificultades. Existen incluso otras que, por caracterizarse como "ciudades dormitorio", tienen una población que no echa raíces y lleva una "doble vida".

4.1.4 *Objetivo, voluntad política y preparación del gobierno*

El objetivo de participación popular que se fija un gobierno (o que acepta, en caso de que el proceso sea forzado por la población, como sucede a veces) moldea en gran medida las formas y los resultados. Si el objetivo es la mera tentativa de cooptar liderazgos para fortalecer al Poder Ejecutivo frente a un Legislativo opositor, los procedimientos y los resultados aceptados serán unos; si el objetivo es construir un nuevo tipo de relación entre el municipio y la población, para romper los cerrados círculos de poder que caracterizan principalmente a las intendencias de las ciudades pequeñas y medianas, serán otros.

Además del objetivo, es de suma importancia la voluntad política del gobierno. Existen gobiernos que dan a la participación popular un lugar central en su planificación y accio-

nar, haciendo que penetre a través de todos los sectores de actuación. Otros, sin embargo, gastan poca energía en esto, y encaran la participación popular como una tarea adicional, en pugna con otras para obtener atención.

Objetivos y voluntad política de nada sirven, o de poco ayudan, si el gobierno no está preparado para hacer valer sus designios. Incluso el mejor intencionado y aguerrido gobierno progresista no irá muy lejos en cuestiones de participación popular si no sabe llevarla a cabo de manera adecuada y oportuna. Aunque no muchos lo crean, promover una forma de participación popular que dé resultados no es cosa de aficionados. La falta de preparación puede causar incluso frustraciones que destruyen oportunidades, las cuales bien aprovechadas, representarían saltos cualitativos espectaculares.

4.1.5 Recursos materiales disponibles

En una intendencia pequeña, de una ciudad pequeña con baja densidad de población, son muy pocos los recursos adicionales que se requieren para cambiar el proceso decisorio en lo que respecta a los ingresos y gastos públicos. En las ciudades de tamaño mediano en adelante, sin embargo, cambiar el mecanismo de elaboración presupuestaria de manera de contemplar la opinión de los ciudadanos exige un volumen considerable de recursos, asignados a la contratación de personal, la divulgación de informaciones a través de los medios de comunicación, la adquisición de material gráfico y de computación, etc. En consecuencia, el volumen de las disponibilidades para ese fin es un fuerte condicionamiento del proceso y sus resultados.

4.1.6 Coyuntura

La coyuntura económico-social y política general alterna momentos favorables con otros desfavorables para la movilización popular. De igual manera lo hacen las variables internas de la coyuntura local. En la fase de inicio de la apertura política en Brasil (desde fines de la década del setenta hasta mediados de la década del ochenta) incluso pequeñas localidades dominadas por los "coroneles" tuvieron atisbos de movilización

ción social; a comienzos de los noventa, década predominantemente neoliberal, marcada por un bajo crecimiento económico, grandes ciudades progresistas, con intensa actividad sindical, fueron escenario del congelamiento de la movilización política de base. Sólo basta imaginar la situación en pequeños municipios con escasas oportunidades laborales.

La lista de factores condicionantes de aspectos a ser tomados como presupuestos, para llevar a cabo con posibilidades de éxito en base a los objetivos preestablecidos, una experiencia participativa en la gestión de los recursos públicos de un municipio, podría ser mucho más extensa, pero el incremento de la cantidad de factores intervinientes tendría escaso valor si no quedara claro lo que es posible comprender con los elementos ya mencionados, es decir, que cada ciudad debe construir su propio modo de gestión participativa, respetando las especificidades de su realidad. Esto no significa que deban despreciarse las oportunidades de absorber parcialmente experiencias exitosas de otros lugares. Cuando se trate de metodologías que fueron aplicadas en un lugar en situaciones similares a las existentes en otro, no hay por qué "volver a inventar la rueda".

4.2 Principios conductores de la metodología

Cualquiera sea la metodología elegida para su implementación, el proceso participativo debe respetar algunos principios básicos si el objetivo propuesto está relacionado con la ampliación de la calidad de la democracia ejercida por los gobiernos locales. Los más importantes se sintetizan a continuación.

4.2.1 Principio del carácter pedagógico del proceso

La cultura establecida, en lo que respecta a la administración pública, es la de ausencia "natural" de los ciudadanos en el proceso decisorio, dada su falta de preparación y la baja disponibilidad de tiempo para ello. El Presupuesto Participativo debe luchar contra ese concepto, al hacer evidente el carácter fundamentalmente político (y no técnico) de las decisiones que se adoptan sobre la recaudación y el destino de los recur-

tos públicos. Se sabe, sin embargo, que ese cambio de cultura política no se procesa del día para la noche. La metodología que se adopte debe contemplar la necesidad de un aprendizaje paulatino, continuo, y abandonar cualquier pretensión de éxito total al cabo de la primera experiencia.

4.2.2 Principio de la autonomía de los movimientos sociales

Este principio tiene por objeto evitar que los movimientos sean cooptados y se integren pasivamente a la voluntad del gobierno. Establecidas las reglas para la elaboración del presupuesto, de común acuerdo entre el gobierno y los movimientos, éstos deben desarrollar las actividades previstas con absoluta autonomía: las reuniones, asambleas y plenarios deben estar coordinados y dirigidos por los propios líderes populares; los lugares y horarios de los debates deben definirse de común acuerdo entre los grupos y sus coordinadores, que deben atender además a la movilización de la comunidad (divulgar, constatar, etc.). El gobierno puede y debe prestar ayuda ofreciendo cursos de preparación para líderes, brindando aclaraciones, subsidiando la producción de material de divulgación, etc. Nunca debe tomar la iniciativa ni adoptar conductas que impliquen asumir la dirección de las discusiones y / o iniciativas.

4.2.3 Principio de la cogestión

Este principio tiene por objeto evitar el surgimiento de falsas expectativas con respecto a los límites de la participación popular en los procesos decisorios, en los marcos institucionales de la democracia representativa. En las condiciones actuales, no es posible hablar de autogestión. Las asambleas y consultas populares no pueden tener carácter deliberativo, ni la maquinaria pública está preparada o abierta para cambios tan radicales. Pero un gobierno democrático puede, evidentemente, someterse al juego de las presiones populares, y aceptar como deliberativas decisiones adoptadas por grupos organizados bajo ciertas normas, que no choquen frontalmente con el sistema jurídico. Así, en la medida en que la sociedad civil se va organizando y movilizándose, y el gobierno va apren-

diendo a lidiar con esa organización y movilización, el avance de la cogestión irá ampliando el grado y la calidad de la democracia que se ejerce en la realidad. Pero siempre se estará navegando entre dos extremos: gobierno autoritario y centralizado (que decide todo solo) y autogestión (población que decide por sí misma). La mayor cercanía a uno u otro de los extremos dependerá del éxito del proceso participativo, que ciertamente avanzará y retrocederá periódicamente.

4.2.4 Principio de la sustitución de las reivindicaciones por prioridades

Este principio tiene por objeto politizar los movimientos, en el sentido de una toma de conciencia de que los recursos públicos son extremadamente escasos y deben ser gastados en base a criterios de prioridad definidos en el espacio de la lucha política. Los grupos que participen en los debates no deben simplemente enumerar los temas que reivindican para su barrio y para la ciudad, sino además ser capaces de elegir, entre todas las reivindicaciones, aquéllas que consideren prioritarias.

Se entiende por reivindicación un simple pedido (formulado con o sin el empleo de presión). Se entiende por prioridad una reivindicación destacada en un conjunto de otras, por ser considerada más importante y/o urgente. La prioridad puede o no coincidir con una reivindicación. Por ejemplo, el gobierno puede considerar prioritario asfaltar las calles de un barrio, hecho reivindicado por sus habitantes. En ese caso, estamos delante de una prioridad que es al mismo tiempo una reivindicación.

4.2.5 Principio de organización y movilización como forma de disputa de los recursos

Durante todo el proceso debe quedar en claro que las comunidades que se organizan y se movilizan en defensa de sus intereses tienen más oportunidades de lograr sus objetivos, incluso porque mediante la propia organización esos objetivos se aclaran para el colectivo, y porque con la movilización las presiones sobre el poder público tienden a surtir más efecto.

4.2.6 Principio de la transparencia y de los límites de las decisiones

Es imposible para la población discutir la totalidad del presupuesto desde el comienzo. En un primer momento, se puede permitir la intervención en el tratamiento del gasto de inversiones. En un segundo momento, avanzar sobre los gastos de ampliación del gasto. En una tercera etapa, evaluar la calidad de los gastos no discutidos, a fin de averiguar si pueden ser reducidos sin perjuicio para los bienes y servicios ofrecidos. Y así sucesivamente. Lo fundamental es dejar en claro cuáles son los pasos que se están dando, sin escatimar ni distorsionar la información. Y, obviamente, sin volver atrás – una vez dados– nuevos pasos: si en un año ya se discutió la inversión y la ampliación de determinados gastos, no tiene lógica política que al año siguiente se acepte únicamente la discusión de los gastos de inversiones, a no ser con una justificación clara y ampliamente aceptada.

Es fundamental explicitar los principios y pactarlos en forma democrática, pues de ese modo quedan claras las intenciones y el “espíritu” de las acciones y decisiones, creando un clima de confianza mutua entre el gobierno y la población, que es ingrediente esencial en los momentos críticos generados por las incomprendiones y divergencias que lo nuevo siempre trae a escena.

5. Conclusión

Todavía son muchos los obstáculos que debe superar el Presupuesto Participativo para universalizarse como metodología de decisión de asignaciones y distribución en los gobiernos municipales. Sólo el tiempo y la experiencia podrán dar respuesta definitiva sobre esta posibilidad, así como sobre su ampliación a niveles superiores de gobierno. Proseguir la experimentación dependerá de la capacidad de los agentes políticos para difundir la idea, conquistando la hegemonía frente a otras técnicas y visiones sobre la elección colectiva. La transformación de la experiencia en elementos para una nueva teoría sobre el proceso decisorio gubernamental acerca de

los ingresos y los gastos dependerá de la diligencia de aquellos que se ocuparán de las reflexiones sobre el tema. De la experiencia y la reflexión bien conducidas y exitosas podrá surgir y fortalecerse un conjunto de elementos para el abordaje novedoso sobre el papel de la intervención del gobierno en un contexto democrático que supere los límites de la democracia representativa.

En el caso específico de Brasil, si el Presupuesto Participativo contribuyera a gestar y dar a luz un nuevo municipalismo, repensado y renovado, del tipo anteriormente mencionado, habrá prestado una gran contribución a la profundización de la democracia y a la disminución de los graves problemas sociales que enfrenta el país.

Bibliografia

ALVES, Márcio Moreira (1980). *A Força do Povo - Democracia Participativa em Lajes*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. En: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARROW, Kenneth J. (1951). *Social choice and individual values*. Nueva York: J. Wiley & Sons Inc., 1951.

ARROW, Kenneth J. (1970). *La organización de la actividad económica: cuestiones pertinentes a la elección de la asignación en el mercado versus fuera del mercado*. En: HAVEMAN, Robert H. & MARGOLIS, Julius. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

AZEVEDO, Sérgio de (1994). *Orçamento Participativo e Gestão Popular: Reflexões. Preliminares sobre a Experiência de Betim*. *Proposta*, n. 62, set 1994, p. 44-48.

BASSO, Adilson (1997). *Santa Bárbara popular - no caminho da participação*. Santa Bárbara d'Oeste: Ed. SOCEP, 1997.

BAVA, Silvio Caccia (1990). *Orçamento Municipal e Participação Popular*. *Proposta*, n. 45, ago 1990, p. 34-37.

BLACK, Duncan (1958). *The theory of committees and election*. Cambridge University Press, 1958.

BOSSOIS, I. L. (1987). *A Formulação Democrática do Orçamento Municipal - A Experiência de Vila Velha, ES, no período 1983-86*. *Revista de Administração Municipal*, v. 34, n. 184, jul-set 1987, p. 6-11.

BOWEN, Howard R. (1948). *Toward social economy*. Nueva York: Rinehart & Company Inc., 1948.

BUCHANAN, James M. (1973). *La hacienda publica en un proceso democrático*. Madrid: Aguilar, 1973.

BUCHANAN, James M. & TULLOCK, G. (1965). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: Univ. of Michigan Press, 1965.

BYRNS, Ralph T. & STONE, Gerald W. *Microeconomía*. São Paulo: Makron Books, 1996.

DALTON, Hugh (1980). *Princípios de finanças públicas*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

DANIEL, Celso (1991). *As Administrações Democráticas e Populares em Questão*. Santo André: mimeo 1991.

DOMECQ, Raúl F. Monte (1998). Audiencia Pública de Presupuesto: Un camino para buscar la transparencia, junto a los ciudadanos. *Responsabilidad*, n. 16, mayo 1988, p. 6-7.

DOWNS, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row, 1957.

EARP, Fábio Sá (1996). Um pouco além de Thomas Kuhn. *Revista de Economia Política*, San Pablo, vol. 16, n. 1 (61), p. 57-69, ene-mar/1996.

ECKSTEIN, Otto (1966). *Economia financeira: introdução à política fiscal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

FEDOZZI, Luciano (1994). Poder Local e Governabilidade: o Caso de Porto Alegre. *Proposta*, n. 62, set 1994, p. 23-29.

_____, (1997). *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

FIGUEIREDO, Rubens & LAMOUNIER, Bolivar (1996). *As cidades que dão certo; experiências inovadoras na administração pública brasileira*. Brasília: MH Comunicação, 1996.

FILELLINI, Alfredo (1994). *Economia do setor público*. San Pablo: Atlas, 1994.

FISCHER, Tânia (org.) (1993). *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993.

FISHBURN, Peter C. (1973). *The theory of social choice*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1973.

GALBRAITH, John K. (1961). *A economia e o interesse público*. San Pablo: Pioneira, 1988.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de (1997). *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. San Pablo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James (1992). *Orçamento público*. 4ª. ed. San Pablo: Atlas, 1992.

GIDDENS, Anthony (1994). *Beyond left and right*. Cambridge: Polity Press; Palo Alto: Stanford University Press, 1994.

GONDIM, Linda M. (1989). Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades, limitações. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 191, p. 6-15, abr-jun 1989.

GOULART, Jefferson Oliveira (1996). *Esquerda e poder - a gestão petista na Prefeitura de Piracicaba (1989-1992)*. Dissertação de mestrado. DCP-FFLCH-USP. San Pablo, 1996.

HERRMANN NETO, João (1984-85). *Democracia Feita em Casa*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 1984/85, 2 vol.

HAVEMAN, Robert H. & MARGOLIS, Julius (1983). Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

KRAMER, G. (1973). On a class of equilibrium conditions for majority rule. *Econometrica*, n. 41, p. 285-97.

KUHN, Thomas (1970). A estrutura das revoluções científicas. San Pablo: Perspectiva, 1975.

LONGO, Carlos Alberto (1984). *Finanças públicas: uma introdução*. San Pablo: IPE/USP, 1984.

MÉDICI, André C. & MARQUES, Rosa M. *O processo orçamentário e a participação popular*. Mimeo, 1992.

MENDES, Eugênio Lima. Participação Popular e Governo: Algumas Questões Teóricas, Conceituais e Práticas (1994). *Anais do 18o. ENANPAD*, Curitiba, 1994, p. 44-56.

MILLERON, Jean-Claude (1972). Theory of value with public goods: a survey article. *J. Econ. Theory*, n. 5, dec. 1972, p. 419-77.

MONTEIRO, J. I. (1987). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: IPEA/IN-PES, 1987.

MOURA, Maria Suzana & PEREIRA, Simone Ambros (1990). Porto Alegre: o Orçamento Municipal em Discussão. *Proposta*, n. 45, ago 1990, p. 31-33.

MUELLER, Dennis (1976). Public choice: a survey. *Journal of Economic Literature*, n. 14, p. 295-433.

MUELLER, Dennis (1989). *Public Choice II*. NY: Cambridge Press, 1989.

MUSGRAVE, Richard Abel (1974). *Teoria das finanças públicas*, 2v. San Pablo: Atlas/MEC, 1974.

MUSGRAVE, Richar Abel & MUSGRAVE Peggy (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. San Pablo: Campus, 1980.

MYRDAL, Gunnar (1984). *Aspectos políticos da teoria econômica*. San Pablo: Abril Cultural, 1983.

NASSIF, Luis (1994). O Exemplo de Porto Alegre. *Folha de São Paulo*, 10./05/94.

OLIVEIRA, Dauraci Senna (1989). *Planejamento Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. Textos de Administração Municipal.

OLSON Jr., Mancur (????). The logic of collective action.

OSBORNE & GAEBLER (1993). *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1993.

PESSOA, Enildo (1988). *Planificação: a Opção pelas Classes Populares*. Campinas: Papirus, 1988.

PIGOU, A. C. (1951). *Study in public finance*. 3ª. ed. London: Macmillan & Co. Ltd., 1951.

PIRES, Valdemir (1996). *Estado, mercado e tributação*. Piracicaba SP, Ed. UNIMEP, 1996.

PIRES, Valdemir (1999). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. do autor, 1999.

PRADO, Eleutério F. S. (1993). Metodologia da Economia: individualismo & holismo. *Impulso*, Piracicaba, vol. 6, n. 13, p. 29-48, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM (1996). *Orçamento Participativo de Betim*. Em: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. San Pablo: Studio Nobel, 1996, p. 58-65.

RESTON, J. e ROCHA, N. (1985). A Câmara de Vereadores na Elaboração da Proposta Orçamentária. *Revista de Administração Municipal*, v. 32, n. 177, out-dec 1985, p. 46-55.

REZENDE DA SILVA, Fernando. *Finanças públicas*. 7ª. tiragem. San Pablo: Atlas, 1989.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público - uma abordagem introdutória*. San Pablo: Atlas, 1986.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. (sem data). *Práticas Orçamentárias Participativas: um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas*. Texto para Discussão n. 16. FGV, EAESP, Departamento de Economia.

SAMUELSON, Paul A. & NORDHAUS, William D. (1993). *Economia*. 14ª. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1993.

SEN, A. (1970). *Collective choice and social welfare*. S. Francisco: Holden Day, 1970.

SILVA, Salete (1994). Descentralização e cidadania: desafio ao poder local. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 118, n. 3, p. 129-136, set-dic 1994.

SILVEIRA, Antonio Maria (1996). A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. *Revista de Economia Política*, San Pablo, vol. 16, n. 1 (61), p. 37-56, ene.-mar./1996.

SINGER, Paul (1996). Budgeting and democracy. *Revista de Economia Política*, San Pablo, vol. 16, n. 3, p. 20-30, jul.-set./1996.

SMITHIES, Arthur (19??). *Economia y política*. Madrid: Ed. Rialp, 1968.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. En: XVIII ENANPAD, 1994. *Anais do XVIII ENANPAD*. Curitiba, 1994, p. 57-74.

STARRET, David A. (1988). *Foundations of public economics*. New York: Cambridge University Press, 1988.

STEINER, Peter O. (1974). *El sector público y el interés público*. Em: HAVEMAN, Robert H. & MARGOLIS, Julius. Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

TEIXEIRA, Hélio J. & SANTANA, Solange M. (1994). *Remodelando a gestão pública*. San Pablo: Ed. Edgard Blucher, 1994.

TIEBOUT, C. M. (1956) *A pure theory of local expenditure*. *J. Polit. Econ.*, n. 64, oct. 1956, p. 416-24.

TRINDADE, A. F. de e outros (1992). *Participação popular no orçamento*. Vitória:FASE, 1992.

UTZIG, José Eduardo & GUIMARÃES, Rafael (1996). *Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre*. Em: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. San Pablo: Studio Nobel, 1996, p. 51-57.

VARIAN, Hal R. (1987). *Microeconomía - Principios básicos*. San Pablo: Ed. Campus, 1994)

WHYNES, David K. & BOWLES, Roger A. (1981). *A teoria econômica do estado*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Estados demasiado grandes y demasiado chicos*

Alberto Alesina**

I. Introducción

En el mundo actual, la intervención del Estado en la economía es amplia y multifacética. Uno de los roles importantes del Estado es, sobre todo, proveer redes de protección social y evitar los niveles excesivos de desigualdad social que genera el mercado.

En un extremo, en la mayoría de los países industriales, los Estados tratan de hacer demasiado; sus intentos excesivos de brindar seguridad social están tornándose contraproducentes; de hecho, la carga tributaria que hace falta para sostener estos programas generalizados de transferencia disminuye el crecimiento y aumenta el desempleo. En el extremo opuesto, muchos Estados de países con bajos ingresos no hacen lo suficiente, ni para proveer infraestructuras ni para reducir la desigualdad, y lo que hacen en general resulta inefi-

* Preparado para la Conferencia sobre Política Económica y Equidad, 8 y 9 de Junio, 1998. Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional.

** Quiero dar las gracias a Silvia Ardagna, Olivier Blanchard, Ke-young Chu y Andrei Shleifer por sus útiles comentarios. Este trabajo forma parte de un programa de investigación patrocinado por una Beca NSF a través del NBER (National Bureau of Economic Research). Mi agradecimiento tanto al NSF como al NBER por su apoyo. No debe citarse este trabajo sin la autorización del autor. Las opiniones expresadas en él son las del autor y no representan necesariamente las del FMI o sus instituciones.

caz y corrupto. En estos países, los Estados a menudo no pueden producir ni los bienes públicos más elementales ni la infraestructura necesaria para el desarrollo.

En ambas situaciones los Estados se equivocan. Esta polarización en los extremos opuestos del espectro es consecuencia de una tendencia a oscilar entre dos equilibrios políticos. En la economía industrial avanzada, una fracción cada vez mayor de la población –sobre todo, los desocupados, los jubilados y, naturalmente, los empleados públicos– dependen más y más de transferencias o salarios estatales como fuente de ingreso. Cuanto más grandes son estos grupos, más fuerte es la demanda política de programas públicos; pero cuanto más grandes son los programas, mayor es la carga tributaria necesaria para sostenerlos. A su vez, una carga tributaria excesiva frena el crecimiento de la economía, lo cual lleva a un aumento de la porción de población que depende de transferencias estatales. Como consecuencia de ello, tenemos un círculo vicioso, que contribuye en gran medida a explicar la denominada *Euroesclerosis*.

Muchos países en desarrollo, sobre todo en América Latina y África, se mueven en un círculo vicioso contrario. Sistemas fiscales ineficaces y una falta de capacidad o voluntad para recaudar impuestos desembocan en una evasión impositiva rampante y el desarrollo de una economía en negro que opera fuera del sistema legal, sin infraestructuras y ejecución pública de los contratos. A su vez, la falta de ingresos impositivos genera malas infraestructuras estatales, lo cual reduce los incentivos para que quienes participan en la economía en negro salgan y aprovechen las infraestructuras estatales, adhieran al sistema legal y a la “ley y al orden” y paguen impuestos. Es así como las políticas estatales deficientes traen aparejada una evasión impositiva y la reducción de los ingresos fiscales empeora aún más las políticas estatales. Además, los ingresos tributarios (y la ayuda extranjera) relativamente pequeños no están bien orientados o se despilfarran y no llegan a los verdaderos necesitados ni respaldan el desarrollo de infraestructuras eficientes. La muy mala calidad de las instituciones y las políticas estatales en los países en desarrollo, sumada a la dimensión excesiva pero con una eficiencia relativamente más alta de los Estados en los países de la OCDE po-

nen en evidencia una consecuencia empírica interesante: la relación entre el tamaño del Estado y el crecimiento puede ser compleja y no lineal. Esta es precisamente la conclusión de La Porta, y otros (1998).

En resumen, el panorama que emerge en cuanto al rol del Estado como proveedor de seguridad social es bastante sombrío. En muchos casos, los Estados hacen demasiado —neutralizando su propio objetivo— o son incapaces de brindar un mínimo de infraestructura o un sistema de seguridad social bien dirigido, lo cual trae aparejados los abrumadores fenómenos de pobreza y desigualdad de ingresos, especialmente en América Latina y África al sur del Sahara.¹

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera. La Parte II presenta algunas pruebas sobre la dimensión, la composición y la eficacia de programas estatales en algunos países desarrollados y en desarrollo. La Parte III da cuerpo a la discusión sobre los “dos equilibrios” señalada en esta introducción. La Parte IV trata de las derivaciones ligadas a las políticas, sobre todo para el FMI.

II. Dimensión y composición del sector público

En las últimas décadas, el tamaño del Estado en general aumentó.² El fenómeno más espectacular es la expansión acelerada de los programas de transferencia en las economías industriales, el llamado estado benefactor. A decir verdad, desde comienzos de los sesenta hasta hoy, la composición de los desembolsos estatales en las economías industriales pasó del consumo de bienes y servicios a transferencias a unidades familiares y salarios estatales.³

¹ Se trata, naturalmente, de una conclusión convencional. El nivel de ingreso no es el único determinante de la calidad institucional y la eficacia estatal. Subsisten importantes diferencias respecto de este punto dentro de los países desarrollados y en desarrollo. Para una discusión reciente esclarecedora de este tema, véase a La Porta, y otros (1998).

² Sobre este punto, véase, sobre todo, a Tanzi y Schuknecht (1997).

³ Otro componente de las desembolsos estatales que aumentó en las últimas dos décadas es el pago de intereses, debido a la acumulación de grandes deudas públicas en varios países de la OCDE.

La Figura 1 presenta la evolución de los desembolsos estatales totales, los gastos primarios y los ingresos totales como parte del PBI para un promedio de 20 países de la OCDE desde comienzos de los sesenta hasta 1994.⁴ La dimensión del Estado aumentó considerablemente. Más impactantes aún son los cambios en la composición de los desembolsos estatales. La Figura 2 presenta varios componentes del gasto estatal como parte del PBI: transferencias, salarios estatales, consumo estatal no salarial e inversión pública. Las Figuras 3 y 4 muestran, respectivamente, la relación de las transferencias y los salarios estatales con el gasto primario total. El panorama que emerge de estos diagramas habla por sí mismo: los Estados de los países de la OCDE están volviéndose más grandes y transformándose cada vez más en máquinas de redistribución. En tanto la inversión pública exhibe una tendencia descendente, las transferencias muestran un movimiento marcadamente ascendente. Como consecuencia de ello, en la década del noventa alrededor de $3/4$ del gasto son transferencias y salarios públicos. Esto implica que una fracción cada vez más grande de la población deriva sus principales fuentes de ingreso (salarios, jubilaciones, compensaciones por desempleo, subsidios de la seguridad social) del sector público y depende de él.

La contrapartida de este sector público cada vez más redistributivo es una carga tributaria mayor, lo cual disminuye el crecimiento y por ende aumenta la desocupación, tal como lo documentan algunos trabajos recientes. Por ejemplo, De la Fuente (1997) presenta pruebas empíricas convincentes del efecto negativo que tiene una dimensión mayor del Estado en el crecimiento de los países de la OCDE.⁵ Alesia y Perotti (1997) muestran el efecto negativo sobre los costos unitarios relativos del trabajo (competitividad internacional) de las altas tasas impositivas, sobre todo en países con mercados de

⁴ Los países son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Todos los datos son del ODEC.

⁵ En Barro (1991), Alesina (1997) y las referencias allí citadas pueden encontrarse evidencia coincidente referida a un muestreo más amplio de países.

Fig. 1 - Gastos e ingresos en países de la OCDE

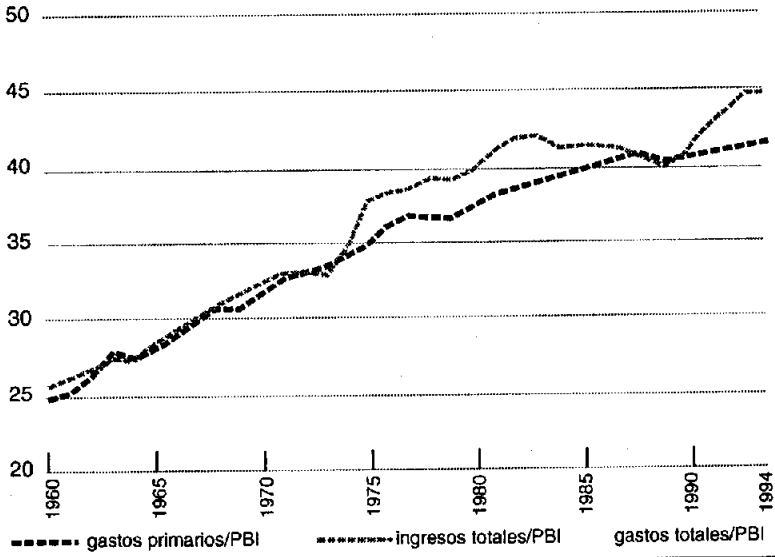


Fig. 2 - Composición de los gastos en países de la OCDE

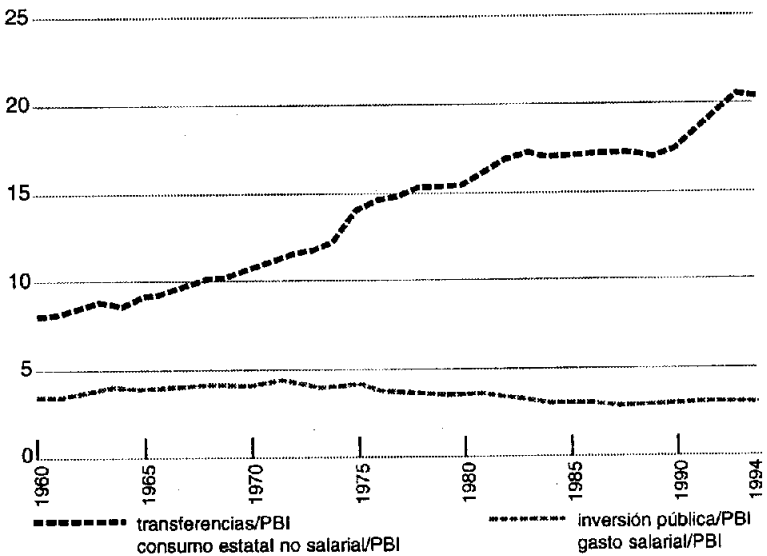


Fig. 3 - Transferencias en países de la OCDE

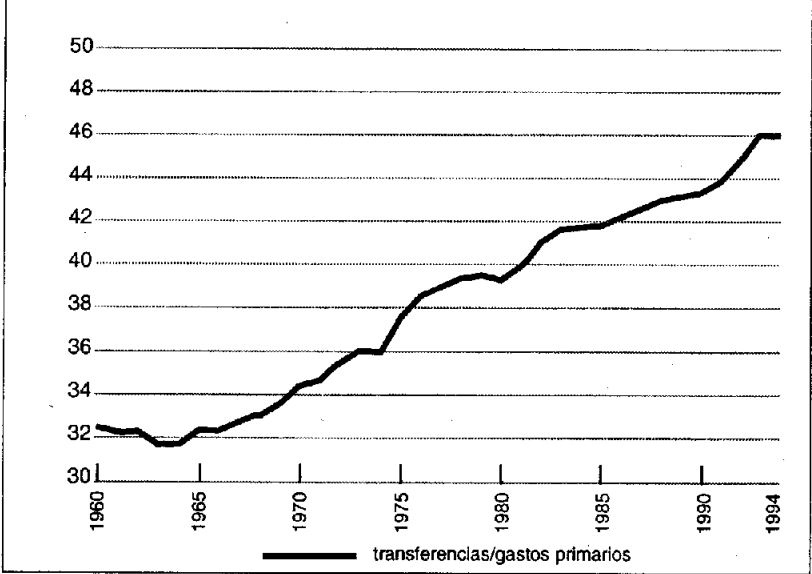
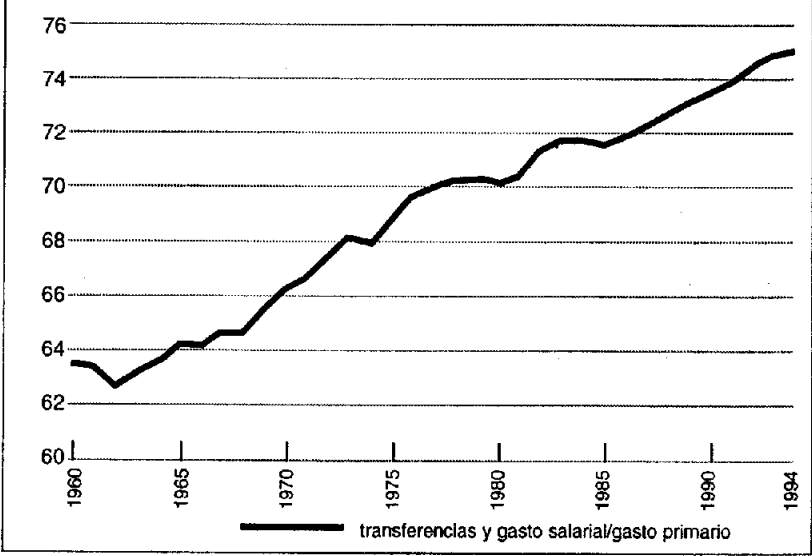


Fig. 4 - Transferencias y gasto salarial de los países de la OCDE



trabajo con sindicatos. Estos autores demuestran que aunque los efectos de los aumentos del impuesto al trabajo en la oferta de trabajo pueden ser pequeños en mercados de trabajo competitivos, en los mercados de trabajo con sindicatos con ciertos rasgos institucionales típicos de Europa occidental podrían ser mucho más altos. Se calcula que un aumento del uno por ciento en los impuestos a la renta del trabajo puede llevar a un aumento de hasta dos por ciento en los costos relativos del trabajo. La desocupación se incrementa aún más con regulaciones laborales y políticas públicas que tienden a sobreproteger a los afiliados a gremios de empleados, los que "están adentro". El número cada vez mayor de los que están "afuera" queda en manos del Estado y del contribuyente medio.⁶

Para los países en desarrollo, no se dispone fácilmente de un desglose confiable y comparable de la composición del gasto estatal, similar al presentado anteriormente para los países de la OCDE. No obstante, la tendencia a una gran expansión del estado benefactor no es frecuente en el mundo en desarrollo. En este gran grupo de países, el tamaño y la composición del Estado varían y resulta difícil hacer comparaciones internacionales; pero en muchos países la dimensión del Estado es, con frecuencia, muy pequeña. Pero Estado chico no significa Estado eficiente, al menos no necesariamente. En realidad, la "calidad" del gasto en muchos países en desarrollo es muy baja. Como consecuencia de ello, ni siquiera los tipos de gasto supuestamente "a favor de los pobres" contribuyen en gran medida a disminuir la pobreza y la desigualdad de ingresos. Ya en 1974, Tanzi señaló que en América Latina "... primero se observa que hasta el tipo de gasto supuestamente a favor de los pobres tiene escaso efecto en la distribución del ingreso. Segundo, el grupo que parece sacar la mayor ventaja del gasto público es la clase media urbana..." (p. 87).

En dos trabajos recientes (Alesina 1997, 1998) analicé una abultada bibliografía posterior a la revelación de Tanzi de 1974. Llegué a conclusiones muy similares y decepcionantes:

⁶ Para una discusión clásica del problema "estar adentro/afuera", véase a Lindbeck y Snower (1984).

en América Latina, los países africanos al Sur del Sahara e incluso en varios países asiáticos (por ejemplo Filipinas e Indonesia) el consumo público y las transferencias en general no están bien orientados, no reducen la desigualdad de ingresos y en gran medida sostienen un *interés especial* definido socialmente, geográficamente o por ocupación.⁷ A esta conclusión decepcionante se llega analizando varios estudios sobre el gasto público en salud, educación y seguridad social. Por ejemplo, Pradhan (1996) pone de manifiesto que en un muestreo de varios países en desarrollo,⁸ el gasto, tanto en salud como en educación, no alcanza la porción inferior de la escala de ingresos. En casi todos los países, la mayor parte de los beneficios de estos ítems del gasto social beneficia al 40 por ciento más rico de la población. Graham (1994) muestra cómo el apoyo público a la educación resulta sumamente regresivo e ineficaz en Senegal. Angell y Graham (1995) llegan a similar conclusión para Venezuela. Estos últimos escriben que "el problema en los sectores sociales de Venezuela deriva más de décadas de una mala asignación de recursos que de las presiones fiscales" (p. 212). El trabajo de Aspe y Sigmud (1984) pone de relieve la inclinación pro urbana en el gasto para asistencia social en México, lo cual generó una enorme diferencia geográfica en la cobertura y la calidad de los servicios públicos y la infraestructura.

Un reciente volumen editado por van de Walle y Nead (1995) reúne varios estudios sobre los efectos del gasto en prestaciones sociales, dedicando especial atención a Indonesia, Perú, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, India y Malasia. En general, la conclusión de todos estos estudios es que hasta el gasto para prestaciones sociales está mal orientado en estos países y, además de ser administrado en forma ineficaz, no es particularmente progresivo —cuando no visiblemente regresivo. Por ejemplo, en el caso de Indonesia, en la página 145 de este volumen, leemos que el gasto en distintos programas de educación pública en el país "no explica gran parte

⁷ Dos volúmenes recientes excelentes sobre este punto son Graham (1994) y van de Walle y Nead (1995)

⁸ Los países son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Indonesia, Irán, Malasia, Filipinas y Sri Lanka.

del aumento de capital humano en Indonesia en los ochenta (Pitt, Rosenzweig y Gibbons en este volumen). En lo que respecta al gasto destinado a salud en Indonesia, en la página 283 leemos que "la evidencia indica que el mayor gasto estatal se asocia en realidad al menor uso de los servicios de salud por parte de los hijos de los pobres" (Deolalikar, en este volumen). En la página 249 del mismo volumen leemos que los programas de salud en Indonesia "no están particularmente bien orientados. De hecho, la previsión uniforme de las transferencias a tanto alzado para toda la población, sin objetivos, habría sido mucho más progresiva" (van de Walle, en este volumen). La evidencia referida a todos los demás países cubiertos en este volumen lleva a conclusiones igualmente desalentadoras.

Además del problema de la "mala orientación", la situación se ve agravada por una corrupción abyecta y una ineficacia burocrática. Así como todas las mediciones disponibles de la corrupción están inversamente relacionadas con el ingreso per capita, todas las mediciones de la ineficacia burocrática, el imperio de la ley y la aplicación de los contratos están directamente relacionadas con el ingreso per capita (Mauro, 1995, y Barro, 1997). La Tabla 1 muestra algunas correlaciones de varios países para un promedio del período 1960-92 entre nivel de ingreso, tasas de crecimiento e índice de la calidad del sector público. El nivel de ingreso se relaciona de manera categórica con la calidad de la burocracia y las mediciones del imperio de la ley y la democracia. Los países más ricos también tienen niveles más bajos de corrupción,⁹ y un nivel más bajo de división etnolingüística e inestabilidad política (revoluciones). La estabilidad política y la calidad institucional también se asocian categóricamente con el crecimiento.

Tanzi (1998) sostiene de manera convincente que la corrupción impone costos económicos significativos, oponiéndose al argumento de algunos economistas según el cual algo de corrupción facilita las transacciones entre los sectores privado y público de la economía. Este autor reconoce no obstante

⁹ Nótese que en la tabla el índice de corrupción se define de tal manera que valores más altos del índice implican menos corrupción.

la dificultad de erradicar la corrupción, argumento que coincide con el punto de vista del presente trabajo, según el cual un alto grado de corrupción y evasión impositiva constituye una forma de equilibrio ineficaz.

Tabla 1.
Correlaciones entre ingreso, crecimiento
y eficiencia estatal

	Crecimiento	Ingreso per capita (1960)
Crecimiento	1,00	--
Ingreso per capita (1960)	0,21	1,00
División étnica	-0,23	-0,54
Imperio de la ley	0,45	0,75
Corrupción	0,36	0,77
Calidad burocrática	0,44	0,77
Democracia	0,22	0,75
Revoluciones	-0,27	-0,36

Nota: Número de observaciones: 78.

Fuentes: Crecimiento: la tasa de crecimiento porcentual en el PBI real per capita (Summers y Heston, 1991), el ingreso por capita 1960; registro del PBI per capita real en 1960; fracción étnica: índice de división etnolingüística (Mauro, 1995); imperio de la ley: índice de aplicación del imperio de la ley de 1 a 6; un número más alto significa mayor imperio de la ley (IRIS-ICRG); calidad burocrática: índice de eficiencia de las divisiones: mayor valores significan más eficiencia (IRIS-ICRG); democracia: índice que mide el alcance de los derechos civiles y políticos: valores más altos significan más derechos; (Freedom House) revoluciones: número de revoluciones y golpes (Banks). Para mayores detalles sobre los datos, véase a Alesina (1998).

En un importante trabajo realizado hace poco, Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) tratan de medir estadísticamente el impacto de la corrupción en una amplia muestra de países. Demuestran, sobre todo, que niveles más altos de corrupción aumentan la desigualdad del ingreso. Una conclusión sorprendente es que "un agravamiento del nivel de corrupción de un país por una desviación estándar... se asocia al mismo aumento en el coeficiente Gini como una reducción de 2,3 años en la enseñanza secundaria promedio." Este resultado es muy

fuerte, desde el momento que la enseñanza secundaria es una de las variables que más se asocian a la desigualdad (Perotti, 1996). Nótese que una amplia bibliografía empírica ha establecido que los niveles altos de desigualdad de ingresos son perjudiciales para el crecimiento.¹⁰ Por lo tanto, al aumentar la desigualdad, una mayor corrupción también tendría un efecto negativo en el crecimiento.

En suma, los países pobres tienen programas de gasto mal orientados, un nivel relativamente alto de corrupción y una burocracia ineficaz. Estas observaciones, vistas en conjunto, sugieren una interesante consecuencia empírica en el efecto económico de la dimensión del Estado. Los Estados más grandes de los países de la OCDE son, en promedio, más eficientes que los Estados más chicos de los países en desarrollo; no obstante, los primeros imponen una carga tributaria más alta. Por ende, la relación empírica entre dimensión del Estado y éxito económico (digamos crecimiento económico) se ve complicada por esta relación directa entre eficiencia y tamaño del sector estatal.¹¹

III. Dos círculos viciosos

En las economías industrializadas, los jubilados viven más años, son más numerosos y reciben una fracción cada vez más alta del PBI como jubilaciones. En varios países —de los cuales un ejemplo básico es Italia— el peso de las jubilaciones constituye el mayor obstáculo para alcanzar una consolidación permanente del presupuesto; no sólo debido a que las jubilaciones bloquean otras formas de seguridad social. Los sistemas de pagos con cargo a los ingresos corrientes han creado una gran clientela de ancianos que se opone siempre a cualquier reforma de la jubilación. Los individuos más viejos en general son relativamente opulentos y tienen más tiempo para dedicarse a la acción política; como conse-

¹⁰ Véase Perotti (1996) para un análisis de esta bibliografía.

¹¹ La Porta, y otros (1998) desarrollan este punto y aportan evidencia de apoyo.

cuencia de ello, su influencia política puede en realidad ir más allá de su proporción de votos en la población. Este efecto se ve reforzado en situaciones en que los jubilados son miembros activos del movimiento sindical, influyendo por ende en las políticas de los sindicatos ligadas a las reformas de los servicios sociales.¹²

Argumentos similares se aplican a los empleados públicos y a las burocracias. En muchos casos, el empleo público se utiliza como un medio indirecto para distribuir recursos a grupos de interés políticamente influyentes.¹³ En muchos países industrializados, el empleo público prácticamente es vitalicio y a menudo resulta muy difícil despedir a empleados públicos.

Observaciones casuales indican que los sindicatos del empleo público, al igual que los jubilados, tienen una influencia política que va más allá de su proporción de la población votante. Algunos resultados recientes de Alesina, Perotti y Tavares (1998) son coherentes con esta hipótesis. Estos autores analizan los efectos electorales de la política fiscal y llegan a la conclusión de que los Estados de los países de la OCDE que emprenden ajustes fiscales normalmente no son castigados por los votantes. ¡Además, las contracciones fiscales basadas en recortes a las transferencias y los salarios públicos se ven recompensadas electoralmente!¹⁴ Estos resultados difieren mucho de las ideas convencionales de que las reducciones de los cargos son políticamente costosas. Una interpretación es precisamente que los grupos de países que más se benefician con un sector público y un sistema de servicio social muy grande tienen influencia suficiente como para bloquear cualquier reforma del servicio social y los ajustes fiscales; pero los gobiernos que "no se amilanan" y corren el ries-

¹² Un caso extremo es el de Italia, donde la mayoría de los afiliados sindicales con tarjeta son jubilados.

¹³ En Italia, por ejemplo, el empleo público es mucho mayor per capita en el sur que en el norte. Se reconoce ampliamente que la mayor parte de ese empleo público en el sur es una compensación disfrazada de un desempleo permanente.

¹⁴ Es interesante observar que resultados muy similares surgen del estudio centrado en estados de Estados Unidos (Peltzman, 1992) y en países de América Latina (Kraemer, 1997).

go no son castigados en el cuarto oscuro, al menos no de manera sistemática.

La existencia de una "coalición de bloqueo" de los sindicatos del sector público (a menudo apoyados por otros sindicatos) y los jubilados puede resultar particularmente perjudicial; la bibliografía reciente llega de manera persistente a la siguiente conclusión:¹⁵ los ajustes fiscales que llevan a una consolidación más permanente de los presupuestos públicos son los que dependen principal o exclusivamente de los recortes en el gasto y especialmente recortes en los programas de transferencia y los salarios estatales. Por lo tanto, una coalición de los jubilados y los sindicatos del sector público bloquearía exactamente el tipo de recortes al gasto que realmente son necesarios.

En suma, una coalición más grande y con mayor influencia política deriva su ingreso de las transferencias y los salarios públicos. A su vez, la dinámica interna de los programas de derechos a prestaciones trae aparejado un aumento de la carga tributaria. Este último lleva a una reducción de la tasa de crecimiento, empeorando aún más el problema de las prestaciones sociales (desocupación y jubilación anticipada), lo cual, a su vez, genera el círculo vicioso. Hasta la "cultura" y las actitudes tienen su incidencia. En muchas economías de la OCDE, una cultura de las prestaciones sociales genera la expectativa de que los contribuyentes tienen que sostener a una amplia fracción de no trabajadores. En la medida que esto pasa a formar parte de la "norma", tiene efectos incentivos perversos. Cuando resulta "normal" que una amplia fracción de la población disfrute de un empleo público para toda la vida, que las jubilaciones no estén en relación con sus aportes y que haya compensaciones generosas al desempleo, se torna difícil erradicar esta actitud de dependencia.

Un círculo vicioso opuesto se produce en varios países en desarrollo. En muchos casos una fracción considerable de la economía opera en negro o, por lo menos, en una zona gris. La razón es que muchas empresas e individuos prefieren elu-

¹⁵ Véase, en particular, Alesina y Perotti (1997), Alesina, Perotti y Tavares (1998), Fondo Monetario Internacional (1996), y McDermott y Wescott (1996)

dir los impuestos y las regulaciones, incluso al precio de no poder utilizar muchas infraestructuras públicas disponibles para el sector formal de la economía. Cuanto más ineficaz es el sector público, menores son los beneficios para el sector formal y más atractivas resultan las opciones informales.

Loayza (1996), por ejemplo, estudia un modelo bisectorial de economías con los sectores formal e informal. Muestra que, según los valores de parámetro, la economía puede llegar a un equilibrio con un amplio sector informal, bajos ingresos tributarios, baja aplicación de la recaudación impositiva y servicios públicos malos, o a un equilibrio con las características opuestas. El sector informal es menos productivo que el formal y se especializa en actividades con bajo valor agregado. Por lo tanto, los dos equilibrios con una participación alta o baja de la economía informal pueden clasificarse en términos de eficiencia.

Cuanto más grande se vuelve el sector informal, más difícil resulta para el Estado recaudar impuestos. Con bajos ingresos tributarios, el Estado se ve forzado a mantener el gasto bajo. Muchas veces, los programas de gasto que se recortan no son los más ineficaces, sino los que no tienen grupos de interés que se hagan oír apoyándolos. Como consecuencia de esto, los bajos ingresos tributarios disminuyen aún más la eficiencia de los bienes y las infraestructuras públicas. Por lo tanto, obtenemos un círculo vicioso de bajos ingresos, que generan un Estado ineficaz creando un incentivo aún mayor para que la economía se vuelva informal, reduciendo aún más los ingresos tributarios. Johnson, Kaufman y Shleifer (1997) presentan un modelo útil de esta interacción y lo aplican para analizar la emergencia de una economía en negro en Europa del Este. Entre las infraestructuras que no puede aprovechar la economía informal, estos autores ponen el acento en la provisión de "ley y orden". En la medida que resulta ineficaz la forma en que se provee ley y orden a la economía formal, mayor es el incentivo para volcarse a la informal.

La evasión impositiva no es prerrogativa de los países en desarrollo; está también presente en los países de la OCDE.¹⁶

¹⁶ Sobre esta cuestión, véase Tanzi (1982) y Tanzi y Shome (1995).

No obstante, también las dinámicas de la evasión y la recaudación impositiva exhiben rasgos de equilibrio múltiple. Si la evasión impositiva es baja, la probabilidad, para la ley, de capturar al evasor es más alta, lo cual reduce aún más el incentivo a evadir. Si la evasión impositiva es generalizada, la probabilidad de ser detectado es menor, con lo cual aumenta el incentivo a eludir el impuesto. Por lo tanto, esta es otra fuerza que empuja hacia dos equilibrios polarizados. Como ocurre con el caso de la "cultura de las prestaciones sociales", las actitudes culturales son importantes también aquí. Si el pueblo está acostumbrado a eludir el pago de impuestos, la evasión impositiva pierde toda connotación socialmente inaceptable y pasa a ser simplemente una práctica empresarial astuta. Si esto ocurre, perseguir a los evasores impositivos pasa a tener un costo político particular, aun para el Estado con buenas intenciones. Cuando los evasores impositivos se convierten en mayoría, o casi, no hay apoyo político para reformas impositivas.

En suma, varios Estados "fallan" porque son demasiado grandes, otros porque son demasiado chicos e ineficaces. Las fuerzas político-económicas autónomas empujan las administraciones hacia esos dos "rincones", pudiendo ser ambos equilibrios ineficaces.

IV. Derivaciones en las políticas para el fondo monetario internacional

El FMI muchas veces colabora asesorando a países para reducir los déficits presupuestarios. Con frecuencia, las estabilizaciones fiscales son componentes esenciales de los programas de un país. Aun países donde el FMI no está prestando directamente, toman su criterio sobre ajustes fiscales como una evaluación esencial del avance de los países hacia la estabilidad fiscal.

Tradicionalmente, el FMI acordó una importancia casi exclusiva al logro de un presupuesto equilibrado; le interesa mucho menos cómo se alcanza este objetivo, a saber, aumentando los ingresos o recortando el gasto, y sobre todo, en qué programas de gasto. La evidencia abordada anteriormente

muestra que el "cómo" se logra un ajuste fiscal puede ser tan importante como la dimensión misma del ajuste, medida por la cantidad de reducción de los déficits presupuestarios. El FMI debería concentrarse igualmente (o incluso más) en la dimensión de los impuestos y el gasto respecto del PBI antes que en el tamaño del déficit respecto del PBI. Abed (1988) analiza las características de los ajustes fiscales respaldados por el FMI en varios países en desarrollo en los últimos diez años. Este informe ilustra realmente cierto esfuerzo por abordar problemas de composición, pero admite que "algunos países con un bajo esfuerzo inicial en cuanto a los ingresos fueron incapaces de mejorar el comportamiento de los ingresos." Por el lado del gasto, "persistieron las deficiencias en el manejo del gasto."

En los países de la OCDE, un volumen considerable de evidencia, recientemente reunida, indica que los ajustes fiscales que son duraderos y no tendientes a la reducción de la actividad comercial son, aun en el corto plazo, los que se basan exclusivamente en recortes al gasto, especialmente a las transferencias y los salarios estatales.¹⁷ Por ejemplo, Alesina, Perotti y Tavares (1998) estudian los efectos de los ajustes fiscales en 19 países de la OCDE desde comienzos de los sesenta hasta 1995. Definen un ajuste fiscal como un año en el que el déficit presupuestario básico ajustado cíclicamente cae por lo menos un 1,5% del PBI.¹⁸ A continuación, definen como "exitoso" al ajuste en que durante los tres años siguientes la relación de la deuda con el PBI baja por lo menos un 5 por ciento del PBI. Los ajustes exitosos y no exitosos tienen aspectos muy diferentes. En los casos exitosos, más de $\frac{2}{3}$ de la reducción de los déficits proviene de recortes al gasto; en los casos no exitosos, sólo $\frac{1}{4}$ del ajuste se ubica del lado del gasto. En cuanto a los recortes al gasto, en los casos no exitosos afectan prácticamente todos a inversiones públicas, mientras que en los casos exitosos más de la mitad de los recortes al gasto afectan las transferencias y los salarios estatales. Los autores

¹⁷ Véase, por ejemplo, Alesina y Perotti (1997), McDermott y Wescott (1996), y Alesina y Ardagna (1998).

¹⁸ Sucede que los resultados no se ven afectados por el tipo específico de corrección cíclica utilizada.

también demuestran que los ajustes exitosos no están asociados a recesiones, mientras que los casos no exitosos generan bajas en el corto plazo y no traen aparejada una consolidación permanente del presupuesto con lo cual se torna inevitable otro ajuste.

Un ejemplo particularmente esclarecedor es el de Irlanda. A comienzos de los ochenta, este país realizó un intento de reducir los déficits presupuestarios en base a los impuestos que en gran medida fracasó. Consecuentemente, a fines de los ochenta fue necesario un segundo intento. Esta vez todo el ajuste se realizó del lado del gasto: la relación del gasto básico con el PBI cayó del 43 por ciento al 35 por ciento. La carga tributaria se redujo en realidad en 1 punto de PBI. Los recortes al gasto se centraron en las transferencias y la participación estatal. Por ejemplo, en alrededor de tres años (1987-89), el empleo público se redujo en aproximadamente 10 por ciento, de 300.000 a 270.000 empleados. Desde el comienzo de este segundo ajuste, la economía irlandesa experimentó la tasa de crecimiento más alta en la OCDE, y fue apodada "tigre de Europa". En alrededor de 10 años, la relación deuda-PBI casi se redujo a la mitad, de 110 por ciento del PBI en 1987 a aproximadamente 60 por ciento actualmente.

Pueden no aplicarse conclusiones similares sobre la composición de los ajustes fiscales exitosos a países en desarrollo con "Estados chicos" que tienen dificultad en recaudar ingresos. En estos casos, los ajustes fiscales podrían brindar la oportunidad de que los Estados mejoren su capacidad de recaudar impuestos y reduzcan la evasión fiscal mediante reformas impositivas y regulatorias, haciendo que una mayor proporción del sector informal pase al formal, que paga impuestos. Resultados preliminares de Gavin y Perotti¹⁹ llegan a la conclusión de que los ajustes fiscales latinoamericanos con más posibilidades de tener éxito y ser duraderos se basan en el impuesto; esta conclusión es exactamente opuesta a la alcanzada por la bibliografía empírica sobre los países de la OCDE. Estos resultados preliminares coinciden con el argumen-

¹⁹ Estos resultados preliminares todavía no publicados se obtienen utilizando los mismos datos planteados en Gavin y Perotti (1997), pero no están publicados en ese trabajo.

to de que, si bien la mayoría de los Estados de los países de la OCDE gastan mucho, muchos Estados de países latinoamericanos no recaudan suficientes impuestos debido a la evasión impositiva.

No obstante, la conclusión de que muchos países en desarrollo deben recaudar más ingresos no implica que simplemente deban aumentar el gasto en programas existentes. Al contrario, una tarea más audaz, aparte de recaudar más ingresos, es la de reformar y reorientar los programas de gasto. Por ejemplo, en muchos países el empleo público (componente muy importante del gasto) es una forma indirecta (e ineficaz) de transferir el ingreso a ciertos grupos y no una forma de producir servicios públicos.²⁰ De hecho, La Porta y otros (1998) consideran que la proporción de los salarios públicos en el del gasto total está inversamente relacionada con varias medidas de calidad de las políticas y los rendimientos públicos.

En realidad, la evidencia disponible sobre la ayuda extranjera indica que no basta con aumentar simplemente los ingresos de los Estados en los países en desarrollo. Los resultados de Boone (1996) y Burnside y Dollar (1997) muestran que la ayuda exterior en gran medida se malgastó, aumentó el consumo estatal en vez de la inversión y no promovió la adopción de políticas macroeconómicas "mejores".²¹

De manera más general, un mejoramiento de la capacidad del Estado para reducir la pobreza y la desigualdad social, y mejorar el comportamiento del crecimiento, debe adoptar formas distintas en distintos grupos de países. En los países de la OCDE es indudable que estos objetivos se alcanzan mejor a través de una reducción considerable del alcance y la cobertura del Estado benefactor.²² Dos áreas son particularmente importantes: los sistemas de jubilaciones y los beneficios pa-

²⁰ En Kenya, por ejemplo, la mitad de la mano de obra en la economía formal está empleada por 93 organismos estatales (Alesina, Baqir y Easterly, 1998).

²¹ Para ser justos, como aparece en Alesina y Dollar (1998), los países donantes comparten cierta responsabilidad por los fracasos del esfuerzo de la ayuda exterior.

²² La dimensión de la reducción aconsejable puede variar de un país a otro y puede depender de las condiciones iniciales. Por ejemplo, es bien sabido que la dimensión del Estado benefactor es menor en Estados Unidos que en la mayoría de los países europeos.

ra el desempleo. En muchos países ya tendría que haberse pasado de los sistemas con régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes a sistemas con capitalización total. Esta reforma no sólo mejoraría la eficiencia económica, sino que también sería más equitativa en un sentido inter-generacional. Deben resolverse problemas de transición para nada triviales y los aspectos específicos pueden variar de un país a otro, pero el principio general es el mismo. La segunda área fundamental son las políticas del mercado de trabajo. La protección excesiva a la mano de obra empleada, junto con altos niveles de compensación por desempleo, crean rigideces en el mercado laboral. Si los Estados intervinieran menos en el mercado laboral y redujeran la carga tributaria, no sólo sería mejor el comportamiento del crecimiento sino que no hay ninguna razón para que no mejorara la distribución del ingreso.

Muchos países en desarrollo enfrentan problemas aún más difíciles. En ese caso, una mejor performance del Estado para alcanzar los objetivos sociales implica pasar de una economía de evasión impositiva sin ninguna infraestructura y con redes de seguridad mal orientadas, a una economía formal que pague los impuestos con redes de seguridad social relativamente chicas pero eficientes. El verdadero problema radica en el hecho de que muchas de estas reformas probablemente no alcancen el éxito sin una reducción de la cantidad de corrupción y un aumento de la eficiencia burocrática. Por eso precisamente el FMI y el Banco Mundial ponen tanto énfasis desde hace unos años en la "calidad del gobierno".

Como señala Tanzi (1998), mejorar la "calidad de gobierno" no es tarea fácil, y supervisar el proceso desde una organización externa resulta sumamente difícil. No obstante, como se dijo anteriormente, el mejoramiento de estas dimensiones es esencial tanto para reducir la desigualdad como para mejorar la eficiencia y el crecimiento. ¿Qué pueden hacer el FMI y el Banco Mundial al respecto? Una posibilidad, tratada con más detalle en Alesina (1997) es imponer requisitos institucionales más estrictos a países que requieren la asistencia del FMI y el Banco Mundial. Estas organizaciones deberían considerar la posibilidad de retirar la asistencia técnica y financiera a los Estados que no cumplan con los criterios mínimos de eficiencia y transparencia y que sean excesivamente corruptos. Es-

te enfoque podría generar incentivos domésticos para la reforma y el mejoramiento de la calidad de gobierno. La opción de continuar la asistencia puede simplemente ser equivalente a posponer el necesario "cambio de régimen".

En resumen, las reformas fiscales necesarias en los distintos países difieren mucho entre sí. El FMI fue acusado recientemente, a veces con razón, de dar siempre la misma receta política a cada país. Si bien algunos de los críticos del FMI han sido demasiado severos, la acusación es hasta cierto punto válida.²³ Este trabajo presenta argumentos que defienden la tesis de que el FMI debería apoyar programas fiscales diferentes en países diferentes, tanto en el caso de la estabilización fiscal como de las reformas fiscales estructurales a más largo plazo.

Además, la insistencia del FMI en las políticas de reducción del déficit, si bien en la mayoría de los casos resultan perfectamente adecuadas, no deberían ser más importantes que el nivel del gasto y los impuestos. En algunos casos, la cura para el mal del déficit puede ser peor que la enfermedad en sí. Consideremos, por ejemplo, el caso de los criterios de convergencia para la Unión Monetaria en Europa. Todos los criterios fiscales se basaron en objetivos ligados al déficit. Estos criterios estimularon (o forzaron) reducciones retrasadas en los déficits. No obstante, una fracción abrumadora de estos ajustes fiscales recientes se produjo del lado del ingreso, aumentando aún más la alta carga tributaria.²⁴ Un caso que viene a cuento es el de Italia, donde casi todo el ajuste fiscal se hizo del lado del ingreso: la relación impuesto-PBI aumentó del 42 por ciento en 1992 a aproximadamente 49 por ciento en 1997. Del lado del gasto, la relación transferencia-PBI siguió aumentando a lo largo de todo el ajuste y la relación salario público-PBI no cayó. En Italia, al igual que en muchos países de la OCDE, la reducción de la dimensión del Estado es tan importante, si no más importante, que las reducciones de la relación deuda-PBI. En la próxima década deberían ser

²³ No me refiero en particular a la reciente discusión acerca de la intervención del FMI en el Asia oriental. Mi planteo es más amplio.

²⁴ Además, varios comentaristas pusieron de relieve el uso de la contabilidad creativa para alcanzar los objetivos.

prioritarios los recortes presupuestarios sustanciales equilibrados en los impuestos y el gasto.

Otra consecuencia política de estos argumentos referidos a los equilibrios múltiples e ineficaces sobre la dimensión del Estado tiene que ver con la discusión sobre la "velocidad" de las reformas fiscales. Tanto para las economías de la OCDE como para los países en desarrollo con grandes economías informales, tal vez sea mejor un enfoque "de abstinencia". Ambos tipos de Estado necesitan converger en un equilibrio distinto. En el caso de los países de la OCDE, el cambio de régimen debe señalar una reducción significativa del rol del Estado como proveedor de ingreso garantizado a los que no están en la población económicamente activa o que están desocupados. El Estado benefactor, tal como se lo veía en los sesenta y los setenta en muchos países europeos, sencillamente no puede sobrevivir. En cuanto a los países en desarrollo, hace falta un cambio de régimen fiscal de manera que se reviertan los incentivos por elegir la economía formal en oposición a la informal. Esto requeriría un gran esfuerzo por mejorar la recaudación impositiva, posibilitando que los miembros informales de la economía en negro pasen al sector formal.

Esto exige un esfuerzo coordinado: los Estados deben aumentar su eficiencia en la provisión de servicios y a la vez reducir la evasión fiscal, ampliando de esa forma la base imponible sin aumentar las tasas impositivas. Esto no es fácil de hacer y requiere un "cambio de régimen" que haga creíble que las reformas se mantendrán.²⁵ Así como organizar un cambio creíble en el régimen fiscal dista de ser fácil, la buena noticia es que, si el mismo se produce, la convergencia hacia un nuevo equilibrio podría ser relativamente rápida. En otras palabras, cuando se revierte el círculo vicioso de servicios públicos deficientes, evasión fiscal, servicios públicos aún peores, economía en negro, y así sucesivamente, puede convertirse en un círculo vicioso con una mejora rápida en la eficiencia estatal.²⁶

²⁵ Argentina, por ejemplo, mostró un éxito significativo en su reciente esfuerzo por aumentar la recaudación impositiva en el contexto de las recientes políticas de estabilización.

²⁶ Véase Johnson, Kaufman y Shleifer (1997), donde se trata la economía informal en Europa del Este y la ex Unión Soviética dentro de esta línea.

La implementación de reformas fiscales drásticas puede requerir el mejoramiento de redes de seguridad social adecuadas. Ante todo, no deberíamos cometer el error de sobrestimar los costos de las reformas. Reformas políticas bien elaboradas pueden empezar a producir resultados sociales relativamente rápido, como lo muestran muchos ejemplos tanto en América Latina como en Europa del Este. Por lo tanto, no debemos "obsesionarnos" con las redes de seguridad social: las oportunidades del mercado trabajan muy bien y muy rápido. Dicho esto, es necesaria cierta cantidad de redes de seguridad social para asegurar un buen paquete de reformas. La economía del diseño de las redes de seguridad social se entiende relativamente bien; véase por ejemplo el reciente volumen editado por Chu y Gupta (1998). Las cuestiones de economía política son mucho más difíciles. Por ejemplo, Graham (1994) documenta que incluso programas sociales bien intencionados terminaron sosteniendo a unos pocos grupos relativamente privilegiados en vez de a los realmente pobres. Este autor muestra que en muchos países latinoamericanos, a menudo las burocracias estatales y la clase media baja urbana fueron excesivamente protegidas, en relación con los pobres rurales. Chu y Gupta (1998, Capítulo 2) definen este fenómeno como la "captura" de las redes de seguridad social por parte de la clase media.

En principio, una orientación adecuada podría resolver el problema; pero en la práctica, la elección de los objetivos tiene varias limitaciones. En primer lugar, precisamente debido a esta captura por parte de la clase media, la orientación a los realmente pobres puede resultar políticamente poco factible. Es decir, los programas que apuntan a las pequeñas minorías desfavorecidas pueden no ser factibles, especialmente en presencia de una diversidad étnica y lingüística dentro del país. Segundo, identificar y llegar a los muy pobres, sobre todo en zonas urbanas y en países con una gran economía informal, puede resultar muy difícil. Programas muy complicados y con objetivos muy marcados también pueden resultar técnicamente difíciles de implementar y crear incentivos a las distorsiones y la corrupción porque son más difíciles de controlar. De hecho, la simplicidad en los programas de impuestos y gastos es fundamental y en definitiva más eficaz. La elección

adecuada entre programas simples de base amplia y con objetivos puntuales puede variar de un país a otro. Pero la elección no puede basarse sólo en factores puramente económicos sino que debe tener en cuenta el equilibrio político, que debería apoyar e implementar los programas propiamente dichos. En otras palabras, es posible que algunos programas deban aplicarse en forma más amplia y con un objetivo menos puntual de lo que sería "idealmente" óptimo para asegurar el apoyo político.

Referencias

Abed, George T., y otros, 1998, *Fiscal Reforms in Low-Income Countries: Experiences Under IMF-Supported Programs*, Documento ocasional del FMI No. 160 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Alesina, Alberto, 1997, "The Political Economy of Growth", documento elaborado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre economía de desarrollo, abril 30 y mayo 2 (Washington: Banco Mundial).

———, 1998, "The Political Economy of Macroeconomic Stabilizations and Income Inequality: Myths and Reality", en *Income Distribution and High-Quality Growth*, editado por Vito Tanzi y Ke-young Chu (Cambridge, Massachusetts, MIT Press).

———, y Robert Perotti, 1997 "Welfare State and Competitiveness", *American Economic Review*, Vol. 87 (Diciembre), pp. 921-39.

Alesina, Alberto, Reza Baqir y William Easterly, 1997, "Public Goods and Ethnic Divisions", Documento de Trabajo NBER No. 6009 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research).

Alesina, Alberto y Silvia Ardagna, 1998, "Tales of Fiscal Adjustments" (próximamente)

Alesina, Alberto y D. Dollar, 1998, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?"

Alesina, Alberto, Robert Perotti y J. Tavares, 1998, "The Political Economy of Fiscal Adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity*, a publicarse en primavera.

Angell, A. y C. Graham, 1995, "Can Social Reforms Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, Parte I (Febrero), pp. 189-219.

Aspe Armella, Pedro y Paul E. Sigmond, eds., 1984, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico* (Nueva York: Holmes and Meier).

Barro, Robert J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (Mayo), pp. 407-43.

———, 1997, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Boone, Peter, 1995, "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid," Documento de trabajo NBER No. 5308 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Burnside, Craig y D. Dollar, 1997, "Aid, Policies, and Growth", Documento de trabajo de Estudio de Políticas del Banco Mundial No. 1777 (Washington: Banco Mundial)

Chu, Ke-young y Sanjeev Gupta, eds., 1998, *Social Safety Nets; Issues and Recent Experiences* (Washington: Fondo Monetario Internacional)

Fuente, A. de la, 1997, "Fiscal Policy and Growth in the OECD," Documento para discusión CEPR No. 1755 (Londres: Centre for Economic Policy Research).

Gavin y R. Perotti, 1997, "Fiscal Policy in Latin America", en Anuario Macroeconómico NBER, editado por B. Bernanke y J. Rothenberg (Cambridge, Massachusetts: MIT Press)

Graham, C., 1994, *Safety Net, Politics and the Poor* (Washington: Brookings Institution).

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, Rosa Alonso-Terme, 1998 "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", Documento de Trabajo FMI 98/76 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Johnson, S., D. Kaufman y A. Shleifer. 1997, "The Unofficial Economy in Transition", *Brookings Paper on Economic Activity*: 2, Brookings Institution.

Kraemer, M., 1997, "Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes and Political Futility", Documento de trabajo Banco Interamericano de Desarrollo (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

La Porta, F. y otros. 1998, "Fundamental Determinants of Government Performance", (sin publicar)

Lindbeck, Assar y Dennis Snower, 1984, "Involuntary Unemployment as an Insider-Outsider Dilemma", Documentos del Seminario de Estudios económicos internacionales de la Universidad de Estocolmo No. 282 (Julio), pp. 1-45.

Loayza, Norman A., 1996, "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America", *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, Vol. 45 (Diciembre), pp. 129-62.

Mauro, Paolo, 1995, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 2 (Agosto), pp. 681-712.

McDermott, C. John y Robert F. Wescott, 1996, "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", *IMF Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, Vol. 43 (Diciembre), pp. 725-53.

Peltzman, Sam, 1992, "The Voters as Fiscal Conservatives", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107 (Mayo), pp. 327-61.

Perotti, Robert, 1996, "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, No. 2 (Junio), pp. 149-186.

Pradhan, Sanjay Kumar, 1996, "Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews," *World Bank Discussion Paper No. 323* (Washington: Banco Mundial)

Summers, Robert y Alan Heston, 1991, "Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (Mayo), pp. 327-68.

Tanzi, Vito, 1974, "Redistributing Income Through the Budget in Latin America", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 27, No. 108, pp. 65-87.

———, 1998, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures," Documento de Trabajo FMI 98/63 (Washington: Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional).

———, ed., 1982, *The Underground Economy in the United States and Abroad* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books)

———, y Parthasarathi Shome, 1995, "A Primer on Tax Evasion", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, Vol. 40 (Diciembre), pp. 807-28.

Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht, 1997, "Reconsidering the Fiscal Role of Government: the International Perspective", *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2 (Mayo), pp. 164-68.

Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead, eds., 1995, *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, publicado para el Banco Mundial)



**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 - ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES - ARGENTINA
Telefax: 4748-4905
Celular: 15-4034-4873
MARZO DE 2000**