

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 58

Julio - Agosto 2005



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
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: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Rubén Lemus (Guatemala)
Secretario: Carlos Gonzalez (Panamá)
Consejero: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Manuel López García (Cuba)
Consejero: José Arista (Perú)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Isaac Umansky (Uruguay)
Consejero: Rodolfo Danery Funez (Honduras)
Consejero: Aida Pagan (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez (España)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: José Luis Araya (Costa Rica)
Secretario: Alejandro León Duarte (Paraguay)
Consejero: Mitzila Samudio (Panamá)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 58**

Julio / Agosto 2005

Año XXXIII

Nº 58

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio - Agosto 2005

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*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *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.

ÍNDICE

Nota editorial 7

Artículos:

Indicadores para la gestión municipal
Adolfo Dodero Jordán 11

Un enfoque institucional de la reforma administrativa
en la Argentina
Guillermo F. F. Schweinheim 33

Sustentabilidad fiscal en países de mercados emergentes
aplicado a Ecuador
**Carlos Díaz Alvarado, Alejandro Izquierdo y
Ugo Panizza** 67

La educación de los niños en los países pobres
Arye L. Hillman y Eva Jenkner 115

Actividades internacionales:

Conclusiones y recomendaciones del XXXII Seminario
Internacional de Presupuesto Público
Asociación Internacional de Presupuesto Público 129

Nota editorial

Se ha mencionado en reiteradas oportunidades que es bueno que el sector público incorpore técnicas y mecanismos que se aplican en el sector privado, ya que ello contribuye a la eficiencia y eficacia en lo que se refiere al manejo y administración de los recursos que pertenecen a la comunidad.

Habida cuenta de que esta tendencia se está afirmando, también es necesario realizar alguna reflexión con relación a la *especificidad* del sector público, con el objetivo de evitar simplificaciones que puedan tener consecuencias no deseadas.

En realidad, el sector público y el privado difieren substancialmente, y sólo pueden ser comparados en función de un denominador común que es, precisamente, esa eficiencia y eficacia que han sido mencionadas como aspectos esenciales de la modernización administrativa en general.

Por lo demás, el manejo del Estado tiene una singularidad fundada en la ausencia de lucro en su accionar dado que, por razones éticas y, fundamentalmente, políticas, el sector público debe atender necesidades de la población, aunque esa función no sea rentable. La "rentabilidad", en estos casos, sólo puede ser mensurada teniendo en cuenta el "fin social" de la administración pública. Por esta razón, los resultados no pueden medirse sólo en base a criterios de caja o ser determinados en base devengado, ni deberían buscarse únicamente en el marco de la ecuación ahorro-inversión-financiamiento.

La especificidad del sector público requiere registrar activos y pasivos –al igual que en el sector privado–, pero siempre teniendo en cuenta que los resultados deben medirse a partir de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, que, por cierto, tienen una expresión económica que aparece finalmente en los presupuestos, financiada por recursos públicos cuya administración el ciudadano ha confiado al Estado.

El desarrollo de nuevas técnicas que permitan avanzar hacia mayores niveles de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad es de suma importancia, sin que por ello deba perderse de vista la finalidad última de Estado, que es el bien común.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* incluye en esta edición importantes artículos de diferentes especialistas en temas vinculados al presupuesto y las finanzas públicas que, sin dudas, expresan avances en el manejo del sector público.

El artículo de **Adolfo Dodero Jordán**, funcionario del ayuntamiento de Móstoles, España, que se titula *Indicadores para la gestión municipal*, vaticina una decidida apuesta de la Administración Pública por incorporar técnicas que, nacidas en el ámbito de la empresa privada, pueden suponer una importante herramienta de trabajo para los especialistas que se desempeñan en el área de las finanzas locales.

El ensayo **Guillermo F. F. Schweinheim** titulado *Un enfoque institucional de la reforma administrativa en la Argentina*, constituye un intento de identificar algunos conceptos, hipótesis y modelos que permitan tener una comprensión más acabada de los procesos de reforma administrativa desde un enfoque institucional, e intenta reflejar algunos resultados de desarrollo teórico, investigación y práctica de los últimos dos años sobre la institucionalidad administrativa con referencia empírica relacionada, principalmente, con el caso argentino.

La importante investigación de **Alvarado, Izquierdo y Panizza** promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo, que lleva por título *Sustentabilidad fiscal en países de mercados emergentes aplicado a Ecuador*, constituye un repaso de la reciente literatura sobre sostenibilidad fiscal, analiza modelos probabilísticos para evaluarla y utiliza a Ecuador para ilustrar su aplicación. El trabajo concluye sugiriendo que los parámetros ordinarios para evaluar la sostenibilidad fiscal no son fácilmente aplicables en los países emergentes dado el alto grado de incertidumbre, por lo que recomienda más flexibilidad en la política fiscal, menor endeudamiento y la creación de un confiable fondo petrolero de estabilización.

El documento de trabajo del F.M.I. elaborado por **Arye L. Hillman** y **Eva Jenkner**, que lleva por título *La educación de los niños en los países pobres*, ofrece estadísticas sobre tendencias educativas, la teoría implícita en el problema de equidad-eficiencia, estudios de caso y una bibliografía completa acerca de los problemas de muchos países en desarrollo que carecen de los recursos financieros o de la voluntad política

indispensables para responder a las necesidades educativas de sus ciudadanos.

Finalmente, se incluyen en este número las *Conclusiones y recomendaciones del XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público* realizado en Lima, Perú, durante el mes de abril del corriente año. Este importante documento fue elaborado por dos Comisiones de Trabajo que estuvieron integradas por distintos expositores, representantes de diferentes países y autoridades de la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

De esta manera, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* aporta nuevos temas para el debate y, también, ofrece a los técnicos y especialistas la posibilidad de acceder a estas discusiones académicas que tienen por finalidad aplicar nuevos conceptos que permitan modernizar el sector público.

Indicadores para la gestión municipal*

Adolfo Dodero Jordán

1. Introducción

Fijar objetivos y establecer indicadores no es tarea que suela ser acometida con agrado por los gestores públicos, y ello no sólo por la dificultad añadida que pueda suponer su seguimiento, sino, más bien, porque la información suministrada puede constituir un contundente instrumento en manos de la oposición cuando se debaten las cuentas; es como si se le facilitara directamente a los portavoces contrarios el argumento de su discurso. Claro está que cabe la posibilidad de que, al final del ejercicio, se logre cumplir satisfactoriamente todos (o casi todos) los objetivos, lo que podría esgrimirse como una poderosa arma electoral; en este caso, la tentación del político será fijar objetivos de fácil logro para poder demostrar posteriormente que la misión ha sido cumplida. Es, pues, entre el dilema del cumplimiento o no cumplimiento donde debe enmarcarse la disposición de los gestores públicos para aceptar como procedimiento habitual la programación por objetivos y sus consecuentes indicadores.

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por la Revista Presupuesto y Gasto Público, del Instituto de Estudios Fiscales de España y ha sido incluido en la corriente edición de la Revista Internacional de Presupuesto Público con permiso concedido por la institución.

Para el logro de objetivos se precisan recursos o medios. Lamentablemente, en la práctica es harto frecuente que se confundan los objetivos con los medios: construir un polideportivo nunca será un objetivo, sino un medio para fomentar la práctica del deporte. Por lo general, cuando se enuncian «objetivos» cuyo desenlace posterior puede contestarse con un simple «sí» o «no», se están confundiendo objetivos con medios. Los auténticos objetivos suelen desembocar en grados de cumplimiento, de ahí que muchos indicadores se expresen en porcentajes o *ratios*.

Si se elige el camino del presupuesto por objetivos, habrá que establecer indicadores para comprobar hasta qué grado se han cumplido; y en la elección del indicador, debe tenerse en cuenta no sólo su adecuación como instrumento de medida, sino las posibilidades de medición. Ciertamente es que todo (o casi todo) es susceptible de medida, pero para ello debe existir la voluntad de hacerlo, lo cual no siempre ocurre. El planificador debe asegurarse de que se han adoptado las medidas pertinentes para que la información esté disponible en el momento oportuno. Lamentablemente, son muchos los casos en que los objetivos no pueden ser valorados por no haberse instrumentado previamente, a nivel organizativo, un sistema de obtención de información acerca de los indicadores. De nada sirve, por ejemplo, establecer como indicador de esfuerzo el número de consultas telefónicas atendidas, si nadie se encarga de registrarlas. Para lograr el efecto *feed-back* en la obtención de los indicadores puede ser de gran ayuda que éstos se introduzcan como *input* o dato habitual en la memoria de actividades que, por imperativo legal, debe cumplimentar la Secretaría General del ente local. Aún mejor puede resultar el refrendo del sistema en forma institucional mediante la aprobación de un Reglamento Orgánico en el que se incluya la obligación de los distintos servicios de colaborar en el establecimiento y seguimiento de los indicadores: en el resto de los casos habrá de conseguirse la colaboración de las concejalías delegadas y centros gestores, lo cual no siempre resulta fácil.

2. Objetivos e indicadores en la normativa reguladora de la actividad financiera de las corporaciones locales

La referencia a la utilización de indicadores para el análisis de la gestión de las corporaciones locales es aún escasa en su normativa reguladora, pero suficientemente significativa como para esperar que, en un futuro no muy lejano, el procedimiento se consolide.

Así, el artículo 211 del texto refundido de la Ley de las Haciendas Locales (TRLHL)¹ establece que los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior, cuando confeccionen la Cuenta General de cada ejercicio, deberán realizar las siguientes memorias:

- a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.
- b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste.

No resulta excesivamente claro el contenido que debe tener la memoria a la cual se refiere la letra a). Ciertamente es que, al menos a nivel conceptual, la primera parte no plantea excesivos problemas: todo servicio tiene un coste de prestación y, aunque hayan sido ya muchos –y vanos– los intentos de confeccionar un modelo completo de análisis de coste de los servicios públicos, lo cierto es que, mal que bien, las tasas (no así los precios públicos) suelen aprobarse por los Plenos municipales con su correspondiente –y preceptivo– estudio de costes más o menos riguroso. Pero lo que, generalmente, se olvida en esta memoria es el desarrollo de la segunda parte, esto es, el análisis del rendimiento de los servicios públicos. Y ello es así, entre otras razones, porque resulta difícil definir el significado del concepto de «rendimiento» en actividades que, habitualmente, vienen ofreciéndose a precios o tasas inferiores a su coste o que, en otros casos, se financian con recursos generales como pueden ser los impuestos o la participación en

¹ Aprobado por RDL 2/2004, del 5 de marzo (BOE 09/03/2004).

ingresos del Estado. En principio, analizar rendimientos implica establecer relaciones entre resultados obtenidos y recursos empleados, esto es, algo similar a lo que se entiende como *grado de eficiencia*, término al que nos referiremos en epígrafes posteriores. Y para este análisis, puede resultar de gran utilidad el establecimiento de indicadores de gestión.

Respecto a la otra memoria, la señalada en la letra b), el problema radica en que, ni en el citado texto refundido, ni en el RD 500/1990 –por el que se desarrolla la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia presupuestaria–, ni en las vigentes Instrucciones de Contabilidad para las Administraciones Locales de 1990, se indica que las Entidades Locales deban elaborar un presupuesto por objetivos, por lo que, difícilmente, podría exigirse la elaboración de una memoria cuya base es algo que no existe. Podría considerarse, eso sí, que dentro del concepto de *programa* al que se refiere el cuarto nivel de la clasificación del presupuesto en vigor, establecida por la Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1989, se entiende de forma implícita que debe contenerse objetivos; pero, aún en este caso, conviene recordar que el desglose a nivel de programa se considera como optativo en la citada Orden, por lo que la Entidad Local puede perfectamente confeccionar su presupuesto a nivel de subfunción, eludiendo de esta forma la discusión sobre si los programas han o no de incorporar objetivos. Lo que sí parece claro es que la única forma de poder realizar la citada memoria *ex-post* es el haber programado los objetivos *ex-ante*. Y, además, difícilmente podrá indicarse cuáles de los objetivos previstos se han alcanzado si no se han establecido previamente los criterios de medición o *indicadores*, que indicarán las reglas del juego a las que habrá de atenerse la memoria. En consecuencia, si se pretende ofrecer a los ciudadanos la discutida memoria de grado de cumplimiento de los objetivos, habrá que empezar por fijarlos previamente.

Más concreto es el tratamiento que sobre esta materia ofrece una norma más reciente, como es la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL)². Así, dentro del propio título X de la

² Aunque el Texto Refundido tenga fecha posterior, el contenido de la mayor

misma Ley, en el artículo 133 letra f) se establece que «la asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y cumplimiento de objetivos».

En realidad, la anterior referencia no hace sino asumir lo que se recoge en la nueva Ley General Presupuestaria, aprobada el mes anterior (LGP)³. En la memoria justificativa de su correspondiente proyecto de Ley ya se enumeraba, entre sus objetivos inspiradores, «el establecimiento de un sistema de presupuestación y gestión por objetivos» (Uría, 2004, p.203); y en el título II de la Ley, que desarrolla los procedimientos de elaboración y gestión de los Presupuestos Generales del Estado, se define expresamente el presupuesto por objetivos como el sistema que regirá, a partir de ahora, el procedimiento presupuestario: «La Ley General Presupuestaria... pone énfasis en la eficiencia en la asignación de recursos, estableciendo la definición de objetivos como condición para la asignación de créditos presupuestarios, e introduce la normativa básica para iniciar procedimientos de evaluación de políticas públicas, como instrumento de análisis de la efectividad de los recursos presupuestarios asignados a las mismas» (Sánchez Revenga, 2003, p.221).

Objetivos e indicadores eran ya, por lo tanto, elementos necesarios e inseparables para poder cumplir con lo dispuesto en el artículo 211 del TRLHL que, por cierto, ha pervivido con una redacción similar desde el año 1988, en que se aprobó la Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales, aunque con numeración diferente (antes era el artículo 192). Y, dentro del caso de los municipios de gran población, debemos entender que, a partir de la entrada en vigor de la LMMGL, la necesidad de desarrollar el documento presupuestario dentro de un escenario de objetivos e indicadores debe considerarse ya como norma de obligado cumplimiento.

parte de su articulado, incluido el 211 antes expuesto, se encontraba ya en la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales.

³ Ley 47/2003, del 26 de noviembre. General Presupuestaria.

3. Análisis comparativo de indicadores: el *benchmarking*

La utilización de un sistema de indicadores debe ir acompañada, posteriormente, por un análisis objetivo de los resultados que permita la obtención de conclusiones útiles para la mejora de la gestión. Para ello es preciso disponer de referencias con las cuales comparar los resultados expresados por los indicadores siendo éste, precisamente, el campo de actuación del *benchmarking*, la disciplina que se ocupa de establecer comparaciones entre indicadores.

Se pueden distinguir tres tipos de *benchmarking* (Guinart i Solá, 2003): el interno, el competitivo y el genérico. Mediante el *benchmarking interno* se establecen comparaciones entre indicadores de diferentes servicios dentro de la propia entidad; por ejemplo, grado de ausentismo laboral, tiempo medio de resolución de expedientes, imagen ciudadana, etc. El *benchmarking competitivo* busca relaciones con otras entidades del mismo sector; por ejemplo, presión fiscal general y de cada tributo, número de empleados por cada 1.000 habitantes, presupuesto por habitante, etc. Y el *benchmarking genérico* trata de estudiar las relaciones con entidades de otros sectores, como podría ser, en el caso de las entidades locales, el autonómico, el central o el empresarial; por ejemplo, salario medio, jornada, presupuesto en actividades informativas, etc.

Como tantas otras técnicas asumidas por el Sector Público, el *benchmarking* surge en el campo de la empresa privada, más concretamente en el área comercial. Su propósito era el de desarrollar técnicas que permitieran a una empresa establecer comparaciones con la competencia y, de ser posible, asumir aquellas tácticas de mercado que le permitieran situarse en posición de ventaja desde el punto de vista competitivo. En el caso del sector público, Navarro y Ortiz entienden que podrían considerarse como «competidoras» todas aquellas entidades que realizan actividades similares, con independencia de que operen o no en el mismo territorio (Navarro y Ortiz, 2004, p. 112), concluyendo que, en el caso de las entidades locales, aunque ningún ayuntamiento pretenda captar a los usuarios de los servicios que presta otro, pueden darse las características adecuadas para establecer criterios comparativos.

Es cierto que si hay un sector donde las técnicas del *benchmarking* pueden proporcionar resultados de interés, éste es, precisamente, el local. España cuenta con un total de 8.128 entidades locales, sin incluir en esta cifra organismos autónomos y empresas públicas dependientes. El establecimiento de comparaciones entre ellas puede permitir una continua mejora en su gestión. Puede, incluso, que, de forma incipiente, se esté produciendo cierto fenómeno de competencia entre entidades locales que, si bien no es tan marcado como en el ámbito empresarial, en el futuro tenga repercusiones de mercado, especialmente en un previsible marco de financiación en el que, posiblemente, los municipios tengan que obtener una parte significativa de sus ingresos por vías no fiscales.

Consciente de esta realidad, parece que el legislador quiere proporcionar los medios para que el análisis comparativo de indicadores de gestión sea una realidad a mediano plazo en nuestro país. Así, en la novena disposición adicional de la LMMGL se indica que «con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida de los municipios regulados en el título X de esta Ley⁴, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas». Se abre, pues, un interesante campo para los analistas, aunque conviene advertir desde estas páginas que un factor importante para el éxito del Observatorio Urbano será, sin duda, la participación de las ciudades en el desarrollo del modelo, lo cual podría propiciarse, por ejemplo, mediante un convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias.

De momento, tanto la utilización de indicadores como su posterior análisis son prácticas de escasa difusión en el sector público local. Navarro y Ortiz citan como excepciones las experiencias prácticas de Barcelona, Madrid, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón (Navarro y Ortiz, 2004, p. 113), aunque es seguro que a la lista deberían añadirse otras experiencias aisladas que, nos consta, se están realizando en municipios

⁴ El título X se refiere al régimen de organización de los municipios de gran población.

catalanes y andaluces y, más recientemente, en el municipio madrileño de Móstoles, cuyos presupuestos para 2004 fueron elaborados incluyendo objetivos e indicadores en un 85% de los programas. A nivel experimental se han realizado, también, análisis comparativos de interés por parte de Universidades y Cámaras de Cuentas, aunque, a menudo, el estudio se restringe a servicios concretos (transporte, policía, hospitales, etc.).

4. La propuesta de AECA

El interés por el uso de indicadores de gestión en el sector público es muy reciente, hasta el punto de que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que se ha gestado en el último decenio. Uno de los primeros trabajos consistentes realizados en nuestro país dentro del ámbito local, que resulta de justicia citar, es el del Doctor Navarro Galera, profesor de la Universidad de Granada, que dedicó su tesis doctoral a este tema, y su posterior edición por la Sindicatura de Cuentas de Valencia (Navarro, 1998). Deben mencionarse, también, los trabajos de Brusca Alijarde (1997), Norberto *et al.* (2000), López *et al.* (2001). Torres (2002), Guinart i Solá (2003) y Cárca-ba García (2003). A nivel internacional, el uso de indicadores de gestión en el Sector Público ha experimentado, también, un gran avance en diversos países de Iberoamérica, y, muy especialmente, en Colombia y México.

Con referencia al caso español, sin duda el documento más completo elaborado para el sector de las entidades locales es el *Sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos*, realizado por AECA (2002), en cuyo desarrollo ha participado un numeroso grupo de profesionales entre los que se inscriben profesores universitarios, auditores y funcionarios públicos. Los indicadores propuestos por AECA se han diseñado en función de *áreas* de servicios, de acuerdo con la siguiente clasificación:

- I. Protección civil y seguridad ciudadana.
- II. Seguridad, protección y promoción social.
- III. Producción de bienes públicos de carácter social.

IV. Producción de bienes públicos de carácter económico.

V. Actividades generales.

VI. Gestión financiera, económica y presupuestaria.

Cada una de las anteriores *áreas* se desarrolla en *actividades*, y éstas en *servicios*, configurándose, de esta forma, un *Mapa de Actividades y Servicios Municipales* que constituye la base para el diseño posterior de indicadores de gestión. Como justificación de por qué se ha optado por este criterio clasificador, en la página 12 del documento se indica que «entre las diversas formas en las que se pueden clasificar o agrupar los diferentes servicios públicos locales, en el presente Documento se va a utilizar una agrupación de estos servicios que pueda resultar coherente con una asignación homogénea e integrada de indicadores de gestión».

Sin que ello signifique ánimo de crítica a un documento que, en sus líneas generales, constituye una base válida y útil para el establecimiento de indicadores de gestión, no se entiende cómo el grupo de trabajo de AECA ha optado en particular por este criterio clasificador. Ciertamente es que la vigente clasificación funcional de los presupuestos de las administraciones locales, que data de 1989, no responde en forma coherente a las competencias y funciones que les atribuye la Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local –como en más de una ocasión hemos procurado advertir– tanto en textos escritos donde se propone una clasificación alternativa (Dodero, 1999 y Dodero y De León, 2004), como en calidad de miembro de la Comisión para el Estudio de la Reforma de las Haciendas Locales (2002) y co-ponente de la materia presupuestaria y contable dentro de esta Comisión. El motivo de que la estructura funcional en vigor encaje mal en el esquema de competencias de las administraciones locales se debe a que se trata de una adaptación de la Administración Central, con la que coincide a niveles de *grupo de función*, *función* y *subfunción*. Así, por ejemplo, el grupo de función 4 (producción de bienes públicos de carácter social) viene a suponer, como media, más del 40% de los gastos totales de las administraciones locales, e incluye áreas tan dispares como limpieza diaria, recogida de basuras, cultura, deportes y cementerios. El peso del grupo 4 es aún más importante cuanto ma-

yor es el tamaño poblacional del municipio; véase, por ejemplo, el caso de los presupuestos de la capital de España para 2003 (Cuadro 1).

Pero el hecho de que la estructura presupuestaria no resulte satisfactoria no parece razón suficiente para que, en el diseño de los indicadores, se aplique una estructura diferente de la que es de aplicación obligatoria en la actualidad. Lo cierto es que, guste o no, el *programa* constituye el cuarto nivel de la clasificación vigente y, en consecuencia, los Ayuntamientos han de diseñar sus objetivos en función de dichos programas, que, a su vez, provienen de las subfunciones legalmente definidas. El mapa de actividades propuesto por AECA adolece, además, de ciertas incoherencias, como son el hacer depender los servicios de *Medioambiente y Consumo* de la actividad *Cultura*, o las *Actividades Recreativas* de la actividad *Regulación Económica de Carácter General*. En cualquier caso, lo importante del documento es su propuesta de indicadores de gestión, que pueden adaptarse fácilmente a cualquier criterio de clasificación de funciones de las administraciones locales.

Cuadro 1
Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid para 2003:
distribución funcional en términos porcentuales

Grupos de función	Porcentaje
1. Servicios de carácter general	10,19%
2. Protección civil y seguridad ciudadana	17,64%
3. Seguridad, protección y promoción social	8,29%
4. Producción de bienes públicos de carácter social	47,11%
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	6,95%
6. Regulación económica de carácter general	2,72%
7. Regulación económica de sectores productivos	0,12%
9. Transferencias a otras administraciones públicas	(sin consignación)
10. Deuda pública	6,98%
Total	100%

Fuente: elaboración propia.

El concepto de *indicador de gestión* para Ayuntamientos que incluye el documento número 26 de AECA –tomado a su vez del que figuraba en otro documento anterior de la misma institución (Documento nº 16: Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas– es el de «unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos». De acuerdo a la materia que se pretende evaluar, se clasifican en los siguientes grupos:

1. Economía.
2. Eficacia.
3. Eficiencia.
4. Excelencia.

La definición que realiza el documento de AECA para cada uno de los anteriores factores es:

- a) *Economía*: factor clave relacionado con la adquisición y el aprovechamiento de los recursos o *inputs*, los cuales deben ser adquiridos de la forma más óptima posible en cuanto a la oportunidad del momento, el menor coste posible, en una cantidad adecuada y con un nivel de calidad aceptable.
- b) *Eficacia*: este concepto se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos; añade el documento que «se hace necesario, en primer lugar, precisar los objetivos de gestión en cada uno de los ámbitos de análisis de la esfera de los servicios municipales, además de dotar lógicamente un sistema de información financiera y técnica que permita llevar a cabo su oportuno seguimiento».
- c) *Eficiencia*: expresa el nivel de aprovechamiento de los recursos en el desarrollo del proceso de actividades o servicios municipales. Juzga la relación entre los *outputs* o resultados con los *inputs* o recursos empleados.
- d) *Excelencia*: expresa el nivel de calidad de los servicios; tiene dos componentes: el *objetivo*, de difícil medición, y el *subjetivo*, relativo a la forma en que perciben los ciudadanos dicho nivel de calidad.

En base a las anteriores definiciones de AECA, puede concluirse que:

- a) Para confeccionar la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos, deben aplicarse indicadores de *eficiencia*.
- b) Para confeccionar la memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados, deben aplicarse indicadores de *eficacia*.

La estructura básica de indicadores propuesta por AECA es:

- a) Economía:
 - a.1.) Coste unitario de personal: $\text{costes totales de personal} / \text{n}^\circ \text{ de personas empleadas}$
 - a.2.) Ahorro en adquisición de bienes y servicios: $\text{coste efectivo contratado} / \text{precio tipo de licitación}$
 - a.3.) Coste del servicio por habitante: $\text{costes totales del servicio} / \text{n}^\circ \text{ de habitantes}$
- b) Eficacia:
 - b.1.) Eficacia operativa: $\text{volumen de output realizado} / \text{volumen de output previsto}$
 - b.2.) Eficacia presupuestaria en gastos: $\text{gastos reales} / \text{gastos presupuestados}$
 - b.3.) Eficacia presupuestaria en ingresos: $\text{ingresos reales} / \text{ingresos presupuestados}$
 - b.4.) Eficacia general: $\text{volumen de output} / \text{n}^\circ \text{ de habitantes}$
- c) Eficiencia:
 - c.1.) Eficiencia real del personal: $\text{volumen de output} / \text{n}^\circ \text{ de empleados}$
 - c.2.) Eficiencia económica del personal: $\text{volumen de output} / \text{costes de personal}$
 - c.3.) Eficiencia global del servicio: $\text{volumen de output} / \text{costes totales}$
- d) Excelencia:
 - d.1.) Tiempo de atención o respuesta en el servicio
 - d.2.) Recursos a disposición del público: cantidad o volu-

men de recursos a disposición del público / n° de habitantes

- d.3.) Usuarios reales del servicio: *n° de usuarios reales / n° de usuarios potenciales*
- d.4.) Volumen de quejas o reclamaciones: *n° de reclamaciones / n° de habitantes (en miles)*
- d.5.) Valoración ciudadana: *puntuación obtenida en encuestas*

Inputs o recursos y *outputs* o resultados constituyen, por lo tanto, los ingredientes fundamentales de un indicador de gestión. En ambos casos puede tratarse de importes monetarios o de unidades físicas. A partir de este esquema básico, el documento 26 de AECA propone diversos indicadores específicos para cada uno de los *ítems* del Mapa de Actividades y Servicios, de los cuales entresacamos los siguientes ejemplos:

- Área: *Protección civil y seguridad ciudadana*
- Actividad: *Seguridad*
- Indicadores:
 - a) Economía: *costes totales del personal de la plantilla de policía municipal / n° de policías*
 - b) Eficacia: *n° de denuncias tramitadas / 1.000 habitantes*
 - e) Eficiencia: *n° de denuncias tramitadas / n° de agentes de policía municipal*
 - d) Excelencia: *n° de agentes de policía municipal / 1.000 habitantes*

5. Indicadores del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de la OM de 20/09/1989 (Ministerio de Hacienda) por la que se aprueban los códigos de clasificación de los presupuestos de las Entidades Locales

La normativa reguladora de las Haciendas Locales, anterior y actual, contiene determinados *ratios* o magnitudes de carácter financiero, utilizados como límites o «señales de aviso» que pretenden controlar la magnitud de pasivos financieros del sector

local, a los que nos hemos referido en otras ocasiones (Doderro, 2000). Algunos son ya tradicionales en el sector público como, por ejemplo, el coeficiente de endeudamiento –que se aplicaba antes de la primera versión de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988–; otros se han añadido posteriormente a través de diversas leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. Son los siguientes:

- Carga financiera: *intereses + cuotas de amortización de la deuda*.
- Coeficiente de endeudamiento: *carga financiera / recursos corrientes*.
- Coeficiente de endeudamiento corregido⁵: *carga financiera / (ingresos corrientes - carga financiera)*.
- Porcentaje de endeudamiento⁶: *deuda viva consolidada / ingresos corrientes liquidados*.

6. Indicadores de presión fiscal: el «Ranking Tributario de los Municipios Españoles» del Ayuntamiento de Madrid

En un intento de realizar comparaciones de presión fiscal con otros municipios, el Ayuntamiento de Madrid publicó, en el año 1997, su primer «ranking tributario de los municipios españoles», obra en la que puso especial empeño el por entonces concejal Delegado de Hacienda, Pedro Bujidos. A partir de este año, el ranking se viene publicando con regularidad, habiéndose ampliando su contenido.

El *ranking* distingue entre los conceptos de *esfuerzo fiscal absoluto* y *esfuerzo fiscal relativo* para cada una de las figuras tributarias locales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto de Actividades Económicas, Impuesto sobre Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el In-

⁵ Utilizado por el Banco de Crédito Local hasta su privatización.

⁶ Artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

cremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), estableciendo posteriormente un entorno de *benchmarking* en el que se tienen en cuenta los indicadores de esfuerzo fiscal correspondientes a cada una de las 52 ciudades capitales de provincia y los 15 municipios de más de 50.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de Madrid. En el intento de lograr una mayor objetividad de situaciones comparativas, se definen los siguientes conceptos:

- *Tipo impositivo máximo y mínimo.*
- *Tipo impositivo equivalente* (únicamente en el caso del IBI, para municipios con revisión reciente de valores catastrales).
- *Rango máximo:* diferencia entre tipo impositivo máximo y mínimo.
- *Rango establecido:* diferencia entre tipo impositivo establecido y el tipo mínimo que permite la ley.
- *Rango equivalente* (únicamente en el caso del IBI, para municipios con revisión reciente de valores catastrales).
- *Esfuerzo fiscal relativo:* porcentaje que supone el rango establecido o equivalente sobre el rango máximo.

El Ranking Tributario del Ayuntamiento de Madrid podría, tal vez, mejorar mediante la consideración de otros factores tales como cifra total de presupuesto de cada municipio, nivel de renta, porcentaje que supone cada figura impositiva sobre ingresos tributarios, corrientes y totales, etc. Constituye, sin embargo, uno de los pocos documentos disponibles para establecer análisis comparativos de presión fiscal en nuestro país, por lo que su aparición (y, más aún, su supervivencia durante todos y cada uno de los últimos siete años) merece ser destacada y aplaudida por los analistas que operamos en el campo de la administración local.

7. Indicadores del proyecto de Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local

Una de las novedades significativas del proyecto de Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, cuya implementación obligatoria se espera para 2006,

es la inclusión de un apartado sobre indicadores, tanto en el modelo normal (que deberá ser cumplimentado por todos los entes locales cuyo presupuesto supere los 3 millones de euros o cuya población supere los 5.000 habitantes) como en el modelo simplificado (a aplicar por entes locales de presupuesto entre 300.000 y 3.000.000 de euros con población inferior a 5.000 habitantes). El borrador del Plan fue puesto por la Federación Española de Municipios y Provincias en su página web (www.femp.es), en solicitud de sugerencias que puedan contribuir a su perfeccionamiento.

En este caso, se ha optado por utilizar como criterio clasificador de los indicadores *o ratios* el de la fuente o documento de donde se obtendrían los datos; éstos se agrupan en tres categorías:

7.1. Indicadores financieros y patrimoniales

Los datos principales se obtienen del balance de situación; se configuran los siguientes indicadores:

- Liquidez inmediata: *fondos líquidos / obligaciones pendientes de pago.*
- Solvencia a corto plazo: *fondos líquidos + derechos pendientes de cobro / obligaciones pendientes de pago.*
- Endeudamiento por habitante: *pasivo exigible (financiero) / N° habitantes.*

7.2. Indicadores presupuestarios

Los datos se obtienen de los estados de liquidación del presupuesto:

- *Del presupuesto corriente:*
 - Ejecución del presupuesto de gastos: *obligaciones reconocidas netas/ créditos definitivos.*
 - Realización de pagos: *pagos / obligaciones reconocidas netas.*
 - Gasto por habitante: *obligaciones reconocidas netas / N° habitantes.*

- Inversión por habitante: *obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / N° habitantes.*
 - Esfuerzo inversor: *obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / obligaciones reconocidas netas.*
 - Período medio de pago*: *(obligaciones pendientes de pago / obligaciones reconocidas netas) x 365.*
() De las obligaciones imputadas a los Capítulos II y VI.*
 - Ejecución del presupuesto de ingresos: *derechos reconocidos netos / previsiones definitivas.*
 - Realización de cobros: *recaudación neta / derechos reconocidos netos.*
 - Presión fiscal: *derechos reconocidos netos* / derechos reconocidos netos. (*) De los Capítulos I a III, excepto de los artículos 38 (Reintegros) y 39 (Otros ingresos).*
 - Autonomía: *derechos reconocidos netos* / derechos reconocidos netos. (*) De los Capítulos I a III, V, VI, VIII, más las transferencias recibidas.*
 - Período medio de cobro*: *(derechos pendientes de cobro / derechos reconocidos netos) x 365.*
() De los derechos de cobro imputados a los Capítulos I a III.*
 - Superávit (o déficit) por habitante: *resultado presupuestario ajustado / N° habitantes.*
 - Contribución del presupuesto al remanente de tesorería: *resultado presupuestario ajustado / remanente de tesorería para gastos generales.*
- *De presupuestos cerrados:*
- Realización de pagos: *pagos / saldo inicial de obligaciones (± modificaciones y anulaciones).*
 - Realización de cobros: *cobros / saldo inicial (de derechos (± modificaciones y anulaciones)).*

7.3. Indicadores de gestión

En la memoria se indica que estos indicadores se utilizarán para «evaluar la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de, al menos, los servicios financiados con tasas o precios públicos». Se advierte también que, en cuanto a las magnitudes a utilizar, «podrán expresarse en unidades moneta-

rias o físicas y referirse a análisis totales o parciales de cada servicio».

Con acierto, se ha considerado que los indicadores de gestión pueden variar en función de los objetivos programados y el modelo funcional u organizativo de la Entidad, por lo que los que se aportan son genéricos, y deben considerarse únicamente a título orientativo:

- *Coste del servicio / N° habitantes.*
- *Rendimiento del servicio / coste del servicio.*
- *Coste del servicio / N° prestaciones.*
- *Coste del servicio / coste estimado del servicio.*
- *N° empleados del servicio / N° habitantes.*
- *N° prestaciones realizadas / N° prestaciones previstas.*
- *N° prestaciones realizadas / N° habitantes.*

(A los efectos anteriores se entenderá por «prestación» la unidad (o unidades) de medida del servicio).

El esquema de indicadores es ambicioso aunque, al tratarse de datos a incluir en la memoria, en algunos casos no es aplicable directamente a un presupuesto inicial, especialmente en lo que se refiere a los dos primeros grupos. Se echan en falta, además, ciertos indicadores, magnitudes o *ratios* ya clásicos en el caso de los Ayuntamientos, contenidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (a los que hemos hecho referencia en el anterior epígrafe), como pueden ser *ahorro neto*, *coeficiente de endeudamiento*, *carga financiera*, *repercusión financiera*, etc.

8. Integración de indicadores de gestión en un presupuesto por objetivos: el diseño de una ficha de programa

Un aspecto que habitualmente no se cuida lo suficiente, pero que puede ser decisivo cuando se pretende que los indicadores sirvan para algo más que para cumplir con determinados requisitos formales, es el de la presentación. En la medida de lo posible, el soporte documental debe incluir el área, la acti-

vidad, los objetivos, el indicador o indicadores a utilizar, las unidades de medida y el valor previsto. En el diseño de *Ficha de Programa* utilizado por el Ayuntamiento de Móstoles en sus presupuestos para 2004, se ha pretendido conjugar, en un solo documento, la información referente a objetivos, indicadores de gestión, partidas presupuestarias, crédito asignado a cada partida y ratios. A cada programa de gasto corresponde una ficha; el presupuesto consta de un total de 64 programas, clasificados, en primer lugar, por el criterio orgánico (concejalías delegadas) y, a continuación, por el funcional de acuerdo con la estructura obligatoria establecida por la Orden Ministerial de 1989. Cada ficha contiene la siguiente información:

1. Análisis de objetivos, incluyendo su definición, la descripción del estimador o estimadores propuestos para su posterior evaluación y los parámetros o valores esperados.
2. Descripción de la función desempeñada por el programa en el esquema de funciones municipales.
3. Análisis de la plantilla de personal afectada al programa, con especificación de número de plazas cubiertas, vacantes, amortizaciones y traslados.
4. Análisis de ratios, expresando la repercusión de los distintos capítulos de gasto del programa en el total del capítulo y el total del presupuesto.
5. Índice de servicio, que expresa la proporción entre el número de efectivos de personal asignado al programa en relación con la población del municipio (índice externo) y el total de trabajadores del Ayuntamiento (índice interno).
6. Cuantía de crédito asignado (por capítulos y subconceptos), importe correspondiente a los presupuestos del ejercicio anterior (2003) y porcentaje de variación.

El modelo es muy similar al que desde hace tiempo viene utilizando el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), cuyo origen se encuentra en una estructura mucho más sim-

ple de programa, ya aplicada en sus presupuestos de 1984 y perfeccionada en sucesivos presupuestos. Éstas, y muchas otras experiencias nacionales e internacionales (entre las cuales recomendamos a los interesados acceder a la página web de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia: www.bogota.gov.co, donde encontrarán, entre otros, un interesante muestrario de indicadores de criminalidad ciudadana), contribuyen, sin duda, al perfeccionamiento de una técnica tan incipiente y aburrída como prometedora; llegará un día en que los actuales y aburrídos debates presupuestarios, basados casi con exclusividad en considerar que se es más eficaz cuanto más se gasta, se abocarán al análisis vertical y transversal de objetivos e indicadores con el objeto de que el ciudadano sea consciente de que se puede ser eficaz, eficiente e, incluso, excelente, sin que ello pase, ineludiblemente, por el aumento de la cifra presupuestaria. Los futuros presupuestos se medirán en hectáreas, decibelios, horas, kilowatios, toneladas y metros cúbicos. Y también en euros, cómo no.

Bibliografía

Brusca Alijarde, Isabel (1997): *Una nueva perspectiva de los informes financieros en la contabilidad pública: los indicadores de gestión*, Revista de la Contabilidad, n° 0, Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC).

Cárcaba García, Ana (2003): *Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores*, Revista Española de Financiación y Contabilidad, n° 118.

Comisión de Contabilidad de Gestión de AECA (2002): *Un Sistema de Indicadores de Gestión para Ayuntamientos*, Documento n° 26, AECA.

Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002): *Informe para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales*, IEF, Madrid.

Dodero Jordán, Adolfo (1999): *Evolución de las Estructuras Contables en las Administraciones Municipales*. Tesis doctoral, Universidad San Pablo-CEU.

Dodero Jordán, Adolfo (2000): *El análisis presupuestario en las entidades locales*. Comunicación presentada en el XX Congreso de Contabilidad Pública de Oviedo, ASEPUC, Oviedo.

Dodero Jordán, Adolfo y De León Ledesma, Javier (2004): *Una visión crítica de la clasificación funcional del presupuesto local: propuesta de solución*. XI Encuentro de profesores universitarios de contabilidad, ASEPUC, Granada, junio 2004.

Guinat i Solà, José María (2003): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, octubre 2003.

López, Antonio M., Navarro, Andrés, Ortiz, David, García, Carmen Iglesias, Nieto, Antonio (2001): *Proyecto SINIGAL: una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios*. Auditoría Pública, n° 23 (abril), p. 21:28.

Navarro Galera, Andrés (1998): *El Control Económico de la Gestión Municipal. Un Modelo basado en Indicadores*, Sindicatura de Comptes de Valencia.

Navarro Galera Andrés y Ortiz Rodríguez, David (2004): *Propuesta metodológica para la aplicación del Benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales*. Revista de Contabilidad, ASEPUC.

Sánchez Revenga, Jaime (2004): *El presupuesto en la nueva Ley General Presupuestaria*. Presupuesto y Gasto Público, n° 35 (2/2004).

Torres, Lourdes (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, AECA (monografías).

Uria Fernández, Francisco (2004): *Los objetivos de la nueva Ley General Presupuestaria*. Presupuesto y Gasto Público, n° 35(2/2004).

Un enfoque institucional de la reforma administrativa en la Argentina*

Guillermo F. F. Schweinheim**

I. Introducción

Una maravillosa evidencia, repetida a lo largo de la historia de la ciencia, está constituida por la relación entre los problemas y el desarrollo de las teorías científicas. Cuando los paradigmas o programas de investigación dominantes no logran resolver los problemas teóricos, las paradojas empíricas y los obstáculos prácticos con que se enfrentan las comunidades científicas y tecnológicas, entonces, en tales momentos, se asiste a la aparición de nuevas teorías y paradigmas o bien a un posicionamiento más central de programas de investigación que, hasta entonces, tenían una valorización secundaria o marginal (Khun, 1975).

Esta regularidad se ha verificado, también, en los últimos quince años, en relación al problema de la naturaleza de las instituciones y sus efectos sobre el desempeño de las economías, las sociedades y los sistemas políticos (North, 1993). La

* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por el autor en el XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, organizado por la *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*, en la ciudad de Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina, entre el 5 y el 8 de octubre de 2004.

** Coordinador Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública.

economía, la ciencia política y la sociología han debido incorporar la explicación institucional a sus análisis frente a enigmas y paradojas que aparecieron, sistemáticamente, en problemas vinculados con el crecimiento económico, el desarrollo humano o el funcionamiento de la democracia. En este posicionamiento del análisis institucional fue fundamental el reconocimiento parcial, realizado por los organismos multilaterales de crédito, acerca de la necesidad de incorporar la problemática institucional a la perspectiva de abordaje de las reformas (Banco Mundial, 1997; BID, 1998). De hecho, en América Latina y en Europa Oriental, luego de quince años de iniciadas tendencias concomitantes de reforma democrática y de reforma económica y del Estado orientadas al mercado, claramente influenciadas por la teoría económica neoclásica, los resultados distaron, en una enorme proporción, de ser los esperados. Aunque el enfoque de los organismos multilaterales todavía está, básicamente, influido por el enfoque neoclásico, ya hay algunos resultados notorios que permiten proyectar explicaciones más completas acerca de la influencia de las instituciones sobre las políticas públicas en general y sobre la economía política de las reformas en particular.

De la misma manera, las ciencias aplicadas del Estado –tales como la economía del sector público, la administración pública, la administración financiera y la teoría de la gestión pública–, ciertamente con más atraso pero no por ello con menos necesidad, han comenzado a incorporar, progresivamente, a sus análisis el enfoque institucional (Prats i Catalá, 1998). Esta historia reciente de utilización del análisis institucional en las perspectivas vinculadas a las ciencias aplicadas del Estado se origina en los lentos avances –y aun en los notorios retrocesos– que, en muchos casos, se han observado en los procesos de reforma administrativa iniciados hacia fines de los años 80. Del mismo modo que en la reforma económica y del Estado primó un enfoque neoclásico, que suponía que el método consistía en adoptar las normas formales necesarias que corrigieran la asignación de recursos distorsionada por el tamaño del Estado y sus distintos modos de intervenir en los mercados, las reformas administrativas tuvieron una perspectiva de sistemas que presumía que el método reformista consistía en adoptar las normas formales necesari-

rias que introdujeran un modelo de insumo producto en los sistemas y tecnologías de gestión. Y así como el enfoque neoclásico puro se reveló incorrecto en sus supuestos sobre el método de reforma económica, conduciendo a notorios fracasos a lo largo de los años 90, el enfoque de sistemas se ha evidenciado como claramente limitado cuando se evalúan las marchas y contramarchas en los procesos de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública.

Este ensayo es, entonces, un intento de identificar algunos conceptos, hipótesis y modelos que nos permitan tener una comprensión más acabada de los procesos de reforma administrativa desde un enfoque institucional. Intenta reflejar algunos resultados del desarrollo teórico y la investigación y práctica de los últimos dos años sobre la institucionalidad administrativa. Y, si bien, tiene pretensión de generalidad para los países que atravesaron de modo concomitante procesos de reforma democrática, de reforma económica y del Estado y de reforma administrativa desde la década del 80, particularmente en América Latina, su referencia empírica es, principalmente, el caso argentino.

La experiencia argentina en materia de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública ofrece una enorme evidencia empírica sobre la limitación del enfoque sistémico y la necesidad de incorporar una perspectiva institucional. Desde la primera mitad de la década del 90 y hasta el año 2001, y en el marco ofrecido por el tipo de reformas económica y del Estado ya comentadas, el sector público nacional de la República Argentina asistió a una implementación de todo el recetario de reformas de los sistemas administrativos y de gestión pública. El sistema integrado de administración financiera; el de control interno y auditoría interna y externa; el de profesión administrativa; el de compras y contrataciones; los sistemas de ética pública y transparencia; los sistemas y tecnologías de información y comunicación para el sector público; las tecnologías de gestión orientadas a resultados (planeamiento estratégico, formulación de programas, indicadores de gestión, diseño de procesos, calidad de servicios, carta compromiso, acuerdos programa) y la evaluación de programas y políticas (sistema de evaluación y monitoreo de programas sociales, evaluación de la calidad educativa, evaluación y acre-

ditación universitaria, evaluación de impacto en salud y epidemiología) son sólo algunos de los elementos de un amplio menú de experiencias de implantación de nuevos sistemas y tecnologías.

Sin embargo, la evidencia práctica y la evaluación fundada de los funcionarios públicos, los expertos, los cuadros políticos superiores o intermedios que lideraron tales cambios y los expertos internacionales de la banca multilateral que financió en gran medida los mismos, es decepcionante. No sólo muchos de los cambios impulsados tuvieron escasos avances, sino que hubo retrocesos notorios en sistemas a los cuales se suponía consolidados en el sector público nacional. La reforma administrativa fue casi marginal a nivel subnacional, en provincias y en municipios, tanto en áreas de menor grado de desarrollo económico social como en el distrito económica y socialmente más avanzado, es decir, la Ciudad de Buenos Aires.

Debemos contar, entonces, con un marco conceptual que nos permita explicar este devenir a partir de la comprensión de cómo las reglas de juego (con o sin formalidad jurídica), institucionalizadas a partir de los comportamientos, las percepciones, los incentivos y la cultura de los actores, afectan los procesos de reforma administrativa. Aquí ofreceré un intento de desarrollo de tal marco conceptual. En la segunda sección, argumentaré que los sistemas de gestión modernos, que intentaron implantarse en las reformas administrativas de los años 90, sólo pudieron prosperar en el contexto de una institucionalidad administrativa de naturaleza republicana. Y que un contexto de institucionalidad administrativa y de gestión pública delegativa, propio de los países de transición democrática reciente, que atravesaron a un mismo tiempo procesos de reforma económica y del Estado orientadas por el mercado, impide la consolidación de los programas de modernización de los sistemas administrativos. En la tercera sección, ofreceré un modelo institucional explicativo de las razones de la aparición de instituciones administrativas de naturaleza delegativa. En primer lugar, analizaré la importancia pero, también, la limitación que significa reducir la perspectiva histórico-institucional al análisis cultural. Posteriormente, formularé una explicación del porqué de la consolidación del patrón de institucionalización delegativo, desde el juego de las

transacciones. En la cuarta sección, y de modo más específico, expondré ciertas hipótesis institucionales que permitan comprender los avances y posteriores retrocesos en el sistema de administración financiera. Finalmente, en la quinta sección, intentaré identificar algunas pistas que permitan resolver el laberinto del mejoramiento de la institucionalidad administrativa y de las decisiones públicas como precondition para poder avanzar en el perfeccionamiento de los sistemas administrativos y de gestión.

II. La institucionalidad administrativa republicana como contexto institucional de los sistemas administrativos y de gestión modernos

Las teorías de la modernización y de la innovación nos han permitido comprender el modo en que los sistemas políticos hacen frente a los nuevos desafíos de su ambiente: buscan opciones de resolución de problemas y de recombinação de recursos, tanto en el ambiente externo como en su propia memoria interna (Schweinheim, 1998). La mayor o menor dosis de incorporación modernizante de modelos externos o de desarrollo autónomo de innovaciones más o menos originales es función del grado de desarrollo relativo y complejidad de cada sistema político, o bien de la originalidad de los problemas que requiere, a su vez, de cambios estructurales originales. Este patrón se repitió a lo largo de las experiencias de reforma en América Latina. En casos como el argentino, el brasileño o el mexicano, el grado de desarrollo relativo, la complejidad y la originalidad de sus problemas, determinaron un enfoque de adaptación modernizante y aun de innovación. Otros, en cambio, atravesaron por procesos de renovación administrativa de carácter fuertemente modernizante, aunque dependiente.

Sin embargo, a pesar de verificarse en los primeros casos mayores niveles de adaptación o innovación, el enfoque general de los reformistas fue (por razones que expondremos luego) de sistemas. Esto es, la identificación de que en las democracias del capitalismo avanzado los sectores públicos eran eficaces, eficientes, económicos, equitativos, sustenta-

bles, transparentes y participativos, porque en ellos se verificaban procesos y sistemas de gestión que podían garantizarlo. Y aunque en Argentina o en Brasil nunca se trató de una modernización a-crítica sino, más bien, de una adaptación creativa, este enfoque impidió observar que tales sistemas sólo funcionan adecuadamente en un contexto institucional republicano.

¿A qué denomino instituciones administrativas y de gestión pública republicanas? (Schweinheim, 2003-a)? A continuación expongo sintéticamente el modelo típico ideal:

1. Una estructura del poder ejecutivo que diferencia los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fundaciones públicas, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económicas sociales.
2. La limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social de políticas –y, eventualmente, de acuerdo al caso, de presupuestos participativos–, y elaboración y elevación al parlamento de proyectos de ley vinculados al régimen impositivo y marcos regulatorios. Les corresponde, además, la defensa de tales políticas y presupuestos, regímenes impositivos y marcos normativos y regulatorios en sede legislativa. Son responsables de la evaluación de los resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución, recaudación y de control y regulación. Ello implica una importante limitación para la disposición directa de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar en nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos.
3. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órga-

- nos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, estabilidad con plazos preestablecidos y evaluación de desempeño sobre la base de acuerdos, programas o convenios de gestión o resultados.
4. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente dentro del cuerpo del servicio civil para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de los programas y aun de cargos de viceministros o secretarios generales encargados de la coordinación, continuidad y logro de resultados de los programas y de la gestión equilibrada, solvente, evaluable, controlable y auditable de recursos públicos.
 5. La consolidación de un cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil, estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente del desempeño como garantía del logro de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido y de la defensa del interés público y ciudadano y del respeto al orden normativo instituido democráticamente.
 6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:
 - Responsabilización política de las autoridades ejecutivas gubernamentales por los resultados de las políticas públicas a través del control parlamentario.
 - Responsabilización administrativa y de gestión para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución centralizada.
 - Rendición de cuentas y de responsabilidad patrimonial y de resultados frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.
 1. El funcionamiento institucionalizado del rol del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes de auditoría de resul-

- tados (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas).
2. El funcionamiento institucionalizado y la participación de Consejos Consultivos y de Administración, de organizaciones económicas sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.
 3. La institucionalización de principios de:
 - Equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo pero, al mismo tiempo, favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios –incluidos bienes públicos de carácter social– en cantidad y calidad adecuados, en un marco de igualdad de oportunidades.
 - Equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación de recursos públicos y con niveles sustentables de endeudamiento.
 - Responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.
 1. La institucionalización de modelos –principios y tecnologías– de gestión orientados a resultados; de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio; de la formulación estratégica de políticas; de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas; de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública.
 2. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión y del servicio civil a todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.
 3. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Cabe destacar que, con diferencias de grado o detalle, con distintos momentos y ritmos de implementación o con un mayor

o menor grado de formalización legal, estas reglas institucionales caracterizan a los países democráticos del capitalismo central cuyos regímenes tienen perfil presidencialista, como Estados Unidos; semipresidencialista, como Francia o parlamentario, como el Reino Unido, España, Alemania, Canadá y Australia.

No es momento aquí para exponer la historia del desarrollo de estas instituciones. Baste señalar que resultaron del largo y complejo proceso de modernización occidental, que combinó el despliegue concomitante del capitalismo, la democracia y la sociedad civil. Y, en relación con las democracias modernas avanzadas, podemos decir que las mismas son el resultado de una compleja articulación de tradiciones liberales (respeto a los derechos individuales), republicanas (acción activa gubernamental para garantizar el bien común, con controles horizontales legislativos y administrativos) y democráticas (principio de la representación política) (O'Donnell, 1998), consecuencia de la historia política y social de dichas democracias.

La institucionalidad administrativa delegativa

Por el contrario, en los países que en los últimos veinte años atravesaron de modo concomitante procesos de democratización y de reforma económica y del Estado orientadas al mercado, el patrón institucional de la administración y la gestión de las decisiones públicas se ha caracterizado por las siguientes tendencias modales a las que denomino institucionalidad administrativa delegativa (Schweinheim, 2003-b):

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente establecidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado).
2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas, tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas.

La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o, incluso, reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder crearse, reestructurarse o, incluso, cerrarse con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe, virtualmente, limitación a la disposición de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del Estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de que quien puede lo más puede lo menos.

3. Ante la designación discrecional por parte de las autoridades democráticas, las autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del Estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados, deben, convencionalmente, renunciar ante los recambios democráticos gubernamentales.
4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.
5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables, con limitados mecanismos de carrera administrativa, con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.
6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:
 - Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas por los resultados de las políticas públicas.
 - Responsabilización administrativa y de gestión difusa por

- las autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
- Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría. Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por los resultados frente a asociaciones de la sociedad civil, la opinión pública y la ciudadanía en general.
1. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañado por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un débil funcionamiento institucionalizado del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales o diseños organizacionales del sector público –centralizado o descentralizado– por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.
 2. El funcionamiento de la participación de organizaciones económicasociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de los resultados.
 3. La ausencia o difusa institucionalización de principios de equidad contributiva, equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública y de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.
 4. Baja institucionalización de modelos –principios y tecnologías– de gestión orientados a resultados; de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio; de la

formulación estratégica de políticas; de la programación operativa; de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública. Cuando, por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública, los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad.

5. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.
6. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Estas instituciones administrativas, en tanto reglas formal o informalmente estatuidas, han caracterizado no sólo a la República Argentina sino, en gran medida, a todos los países de América Latina. En primer lugar, a la mayoría de los recientemente democratizados (con Chile como excepción más notoria y Brasil con algunos cambios republicanos a partir de la Constitución de 1988 y, en particular, de la gestión Cardoso). Pero, también, se verifica en países como Venezuela, Colombia o México, de mayor tradición institucional democrática. Este patrón de institucionalización de las reglas de juego administrativas y de gestión está asociada al patrón de institucionalización política denominado democracia delegativa.

Consecuencias de la institucionalidad delegativa sobre los resultados de los procesos de reforma de los sistemas administrativos y de gestión

La discrecionalidad administrativa y de gestión es, entonces, la regla institucional básica de este tipo institucional. Por razones que exploraré en las siguientes secciones, la resultante de la historia institucional económica, social y política ha sido la consagración del principio de la discrecionalidad, establecido jurídicamente como principio doctrinario de la zona de reserva de la administración o, constitucionalmente, con la incorporación de la legislación de emergencia y de delegación de facultades o de los decretos de necesidad y urgencia como procedimientos aceptados por la norma fundamental.

Ciertamente, todo gobernante ejecutivo en democracia, e, incluso, las autoridades del Legislativo, el Judicial y demás órganos de control del sector público y aun de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero, cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia e institucionalización administrativa de carácter delegativo y a una cultura y liderazgo político de naturaleza autoritaria, entonces, la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

La arbitrariedad política o la transgresión tienen gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia –libertades y condiciones de vida de los ciudadanos– y del ejercicio republicano del gobierno. En particular, en esta última dimensión, puede afirmarse que, a mayor arbitrariedad en la gestión pública, menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadano de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas

y de gestión republicanas, conspira, en la práctica, con respecto a la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y reforma del sector público (que los núcleos reformistas y los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo).

No es de extrañar, entonces, que si se realizara un balance del estado de las instituciones y las reformas administrativas hacia fines de los años 90 –e. incluso, después de la transición gubernamental de 1999 y de los procesos post crisis del 2001 y 2002– podría identificarse claramente la siguiente evidencia:

- Las políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a los procesos de privatización/reestatización, reestructuración, transferencia de servicios a las provincias y desregulación/erregulación, generaron, hacia fines de los años 90, como también durante la crisis de fines del 2001 y luego de ella, una fuerte inestabilidad en los órganos formuladores de políticas públicas, la inestabilidad y, en muchos casos, el debilitamiento de la gestión y de los controles internos y externos de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económicasociales. En particular, las leyes de emergencia han contenido, invariablemente, facultades para modificar el patrón de intervención estatal y el tamaño y la morfología –reestructuraciones organizacionales– de los organismos creados por ley.
- Las leyes de presupuesto han contenido, invariablemente, autorizaciones amplias al Poder Ejecutivo para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones. En el 2002, el Ejecutivo comenzó a incrementar el presupuesto valiéndose de la emisión o asignando el superávit por decreto de necesidad y urgencia.
- La selección abierta reglamentada que pudiera existir para el nombramiento de directivos de agencias autónomas fue reemplazada, progresivamente, por la designación discre-

cional, bajo el principio del necesario alineamiento de aquéllos con el Poder Ejecutivo. Al instaurarse las reglas que establecen la intervención del Poder Legislativo en la selección de tales directivos, el propio Parlamento, con la misma composición partidaria, e, inclusive, con los mismos legisladores, acompañó las remociones impulsadas por el Ejecutivo, toda vez que éste requirió el alineamiento de tales agencias como, por ejemplo, el Banco Central.

- Las designaciones transitorias de los niveles de dirección o gerencia –previstas necesariamente ante vacancias posibles– se transformaron, progresivamente, en la regla.
- Las reglas de conformación de jurados o comités de selección omitieron, deliberadamente, que el funcionario político de turno pudiera elegir discrecionalmente a los integrantes de tales instancias de evaluación.
- El impulso a la contractualización, es decir, la flexibilización de las condiciones de empleo del personal público, impulsado por los reformistas y los organismos internacionales, derivó en un plantel de personal, profesionales y consultores contratados que conspiraron contra las escasas reformas orientadas hacia la conformación de un servicio civil. Una coalición de reformistas y políticos con vocación delegativa, –y aun clientelar y prebendaria– derivó en un crecimiento sistemático de las plantas de personal contratado, de designación discrecional. En aquellos programas con financiamiento externo, esta combinación –tecnocrática y clientelística al mismo tiempo– tuvo efectos directos sobre la ineficiencia e ineficacia de todos los programas, particularmente de los programas sociales, incluidos aquéllos con financiamiento internacional, que, a su vez, aumentaron significativamente el endeudamiento.
- El reemplazo, impulsado por organismos internacionales, de los sistemas tradicionales de rendición de cuentas documental (ante un órgano jurisdiccional administrativo como el Tribunal de Cuentas) por los balances de cuenta de inversión auditables integralmente (ante un órgano como la Auditoría General de la Nación), fue realizado exceptuando, no sólo el cargo patrimonial tradicional, sino, también, la responsabilización de los funcionarios políticos.

Estas reglas, sumadas a la eliminación de controles externos y previos y a la debilidad del sistema de control interno, permitieron un aumento significativo de situaciones de corrupción política.

- La designación en posiciones de auditoría, contraloría o sindicatura no se basaron en el principio del mérito y la independencia del auditor –generalmente aceptados– sino en la discrecionalidad política.
- Las leyes de responsabilidad fiscal resultaron carentes de aplicación en sus objetivos de equilibrio y solvencia fiscal y en la instrumentación de sanciones a los responsables. Ello derivó en desequilibrios fiscales crecientes y en el aumento sistemático del endeudamiento interno y externo del sector público. Aún más, no se pudo evitar que los patrones tradicionales preburocráticos de institucionalización, a nivel provincial o municipal, se consolidaran ni que se institucionalizara el patrón delegativo.
- La curva de creación de fondos fiduciarios se aceleró a partir de la crisis de solvencia fiscal en 1999, con la devaluación del 2002 y con el nuevo período presidencial inaugurado en el año 2003. A la utilización de la figura de la fiducia para la constitución lisa y llana de cuentas especiales, se le ha agregado, a partir de 2004, la no-sujeción de los fondos fiduciarios a los controles internos y a la auditoría interna y externa establecidos por la ley de Administración Financiera.
- Las políticas de modernización de instrumentos de gestión –planeamiento, programación, acuerdos programas, cartas compromiso–, impulsados por programas con financiamiento de organismos internacionales, responsabilizaron a los funcionarios políticos por la implementación de los mismos, lo cual derivó en fracasos, interrupciones o retrasos reiterados en los procesos de implementación.

Este inventario de los modos genéricos en que la institucionalidad administrativa delegativa afectó los objetivos de los procesos de reforma permite ilustrar el peso significativo de la influencia de los patrones institucionales sobre las políticas públicas de modernización o innovación administrativa.

III. Una explicación del patrón institucional desde la psicología social y la sociología de la cultura

¿Cómo explicar, entonces, las causas que dan origen a un determinado patrón de institucionalización que, como se ha analizado, establece de modo tan determinante los procesos de reforma?

Ciertamente, una de las virtudes del nuevo institucionalismo económico es que considera a la psicología del aprendizaje y del comportamiento y a la institucionalización de la cultura como causas explicativas antecedentes del surgimiento de las reglas de juego.

Sin duda, desde esta perspectiva, aparecen como las razones, causas o variables antecedentes más profundas de la naturaleza de la institucionalización política y de la administración pública en los países que atravesaron, de manera concomitante, procesos de transición democrática y de reforma estatal y económica orientadas por reglas de mercado, es decir, el modo autoritario –patrimonialista– de la cultura política y del liderazgo político, y del liderazgo societal y organizacional en general. En los últimos años, la cuestión de la cultura política y los estilos de liderazgo ha vuelto a merecer la atención de ciertas corrientes de las ciencias sociales, quizás desde una perspectiva conservadora (Harrison y Huntington, 2001). Pero, en relación al tema que nos ocupa, basta destacar que entiendo por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión. El mismo valora el poder entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permiten obtener, a su vez, otros medios y que, principalmente, permiten controlar las conductas de los otros. Del mismo modo, el liderazgo autoritario está orientado, básicamente, por una motivación por el poder en el sentido antes expuesto (Mc Clelland, 1981). De este modo, la cultura y el liderazgo autoritarios se diferencian de los democráticos, ya que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas, objetivos o resultados, en este caso, de naturaleza colectiva. Así, mientras la cultura y el liderazgo autoritarios disvaloran la deliberación, el debate y los controles mutuos, la cultura y el liderazgo democráticos los valoran positivamente en función de la exploración de medios y resulta-

dos para el conjunto. Ciertamente, los procesos de transición demostraron que la sobrevivencia de culturas y liderazgos políticos autoritarios, en el sentido aquí definido, no ha sido incompatible con la institucionalización democrática.

Esta naturaleza autoritaria de la cultura y el liderazgo políticos puede constituir una primera explicación de por qué, frente a los contextos económicos y fiscales mundiales, regionales y nacionales, al momento de la transición, se verificó, al mismo tiempo, una institucionalización democrática de bajo espíritu republicano asociada con procesos de reforma estatal y económica orientados por el mercado (Cavarozzi, 1992). Mucho se ha expuesto, también, sobre cómo el tipo de institucionalización delegativa, que se verificó en la transición democrática, ha sido funcional para las reformas estatales y económicas que, para estos países, impusieron los organismos multilaterales de crédito y el grupo de países capitalistas centrales (Vilas, 2000).

Para el caso argentino y para otros países en procesos de transición de características federales, la complejidad del proceso es mayor debido a la autonomía de gobiernos provinciales y municipales. Dada la institucionalización democrática verificada, resultó posible la coexistencia de gobiernos nacionales, provinciales y municipales de distinto signo, todos con fuertes tendencias delegativas –y con cultura y liderazgo político autoritario–, que debían tomar decisiones de distinto tipo en relación a la crisis económica y social. Mientras los gobiernos nacionales encaraban, con distinto ritmo e intensidad, los procesos de ajuste y reforma estatal y económica de acuerdo al paradigma del mercado, los gobiernos estaduales y locales institucionalizaron en alto grado los modos prebendarios, patrimonialistas y clientelistas del ejercicio del poder. Esta naturaleza del juego político y de las políticas fiscales derivó en un juego fiscal imposible, en el cual la solvencia y la responsabilidad fiscales, requeridas para hacer frente al proceso de reestructuración estatal y económica y a las políticas de tratamiento del endeudamiento nacional y externo, se volvieron inviables. Mientras los gobiernos provinciales y municipales, en contacto directo con la ciudadanía y los sectores populares, requieren, en forma creciente, recursos públicos derivados de la naturaleza clientelar con la que trataron de afrontar

los costos sociales de la reestructuración estatal y económica, los gobiernos nacionales carecen del manejo de todos los poderes de disposición que el ajuste fiscal y la reforma estatal requerían para lidiar, al mismo tiempo, con el manejo de la deuda pública. Esta situación reforzó la institucionalización delegativa de los gobiernos nacionales, verificada en cada uno de los planes de estabilización, ajuste y reforma económica y estatal que se implementaron en el periodo (O'Donnell, 1996).

Dada esta combinación de la naturaleza de los procesos de transición democrática y las reformas orientadas al mercado con un estilo autoritario de la cultura y el liderazgo, no es de extrañar, entonces, la ausencia de reglas de juego y de instituciones de naturaleza republicana para la organización y funcionamiento de la administración pública. Como, tampoco, el desarrollo y la consolidación de un tipo de institucionalidad administrativa asociada con la democracia delegativa (O'Donnell, 1994).

Sin embargo, y si bien es necesario considerar las dimensiones culturales y la psicología social del comportamiento del liderazgo, una explicación puramente cultural podría llevar a conclusiones erróneas.

En primer lugar, esta perspectiva nos llevaría a aceptar hipótesis que, a esta altura del conocimiento científico, resultan incompletas y de escaso valor explicativo. Por ejemplo, las conocidas explicaciones basadas en la diferencia entre la cultura latina y la anglosajona o entre la católica y la puritana. Estos enfoques no sólo no pueden explicar el desarrollo político y administrativo republicano ni el social y económico de países como Francia o Bélgica, sino el más reciente de España o Irlanda. Y, además, son incompletos en lo referente a la historia política, administrativa, social y económica de los Estados Unidos, si sólo toman en cuenta el hecho de que, de las trece colonias originarias, muy pocas eran estrictamente puritanas, muchas eran anglicanas y había, también, una importante presencia católica. Por ello, el análisis institucional, además de permitirnos integrar elementos de la cultura y la psicología social del comportamiento, nos debe ayudar a comprender la manera en que estos factores están asociados al resto de las instituciones sociales, políticas y económicas y el modo en que la historia económica, política y social propia

de cada país, juntamente con el juego de las transacciones, dieron lugar a un patrón de institucionalización de los comportamientos, la cultura y las instituciones.

En segundo lugar, la explicación no sólo sería incompleta en sus componentes y en sus causas, sino que puede provocar una actitud de desaliento frente al desafío que significa intentar intervenir sobre los patrones culturales o los de comportamiento social.

Por ello, se requiere un esfuerzo para intentar desentrañar el modo particular en que estos patrones se articularon con el juego de las transacciones y las instituciones políticas y económicas (Spiller y Tomassi, 2003). Y, si bien una historia del desarrollo económico, social y político desde una perspectiva institucional para América Latina, en general, y para la República Argentina, en particular, es una tarea aún pendiente, aquí nos concentraremos en algunos aspectos recientes que nos permitan una comprensión más acabada de las razones de la aparición de una institucionalidad administrativa y de gestión de las decisiones públicas de naturaleza delegativa, así como de sus efectos sobre los procesos de modernización y reforma administrativa.

Una explicación del patrón de institucionalización desde el juego de las transacciones políticas a partir de la transición democrática¹

El proceso de institucionalización democrática de las últimas dos décadas se materializó al mismo tiempo que se producían radicales transformaciones económicas, sociales y tecnológicas en el contexto internacional y nacional. En consecuencia, los partidos políticos nacionales –tanto los antiguos como los nuevos– han estado sometidos a importantes desafíos vinculados con su institucionalización organizativa interna, con la adaptación de sus plataformas políticas y con los modos de

¹ Este capítulo se ha beneficiado con la investigación que, por encargo del Banco Mundial, fue realizada por la Maestría en Auditoría Gubernamental, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, en el marco del Proyecto Institutional and Governance Review Argentina, durante el primer semestre de 2004.

ejercicio de la representación de la ciudadanía. Asimismo, desde la década del 30, la inestabilidad constitucional generó percepciones, valores y objetivos orientados, principalmente, a tratar de consolidar, en escaso tiempo, el juego constitucional frente a la amenaza latente de una eventual reaparición de golpes y planteos militares. Este contexto global, radicalmente distinto, y el comportamiento y desempeño de los políticos, influenciados por las dificultades de la consolidación de la democracia, provocaron, de manera general, importantes dificultades para el fortalecimiento de los partidos políticos, y, en relación con el tema que nos ocupa, para la preparación continua de su organización interna con miras al ejercicio de funciones ejecutivas y parlamentarias. Incluso, estos factores pueden explicar la alta volatilidad en las estrategias de acción de gobierno, aun al interior de un mismo partido político. Consecuentemente, no es de extrañar, dada la gran diversidad de ideas de acción gubernamental y de consolidación democrática, aun entre los distintos grupos político-partidarios al interior de los propios partidos, que la acción gubernamental se caracterizara por los altos costos de transacción en la formulación, adopción e implementación de políticas públicas.

Asimismo, la debilidad de los partidos políticos nacionales en el ejercicio de la representación de la ciudadanía, las dificultades para institucionalizar su funcionamiento permanente, las amenazas del contexto internacional y los problemas propios de la transición democrática y la naturaleza presidencialista del régimen político parecen encontrarse entre las principales causas de la notoria debilidad del Congreso para participar activamente en el proceso de formulación y control de ejecución de las políticas públicas.

Dada la naturaleza presidencialista del régimen político, la percepción media de la acción de gobierno (salvo para la figura del Presidente) por parte de los grupos político-partidarios que constituyen los gabinetes ha sido, entonces, la de un horizonte de participación de escaso tiempo, sometido, además, a altos niveles de inestabilidad. En consecuencia, son escasos los incentivos para la toma de decisiones referidas a procesos de reformas de los sistemas administrativos que implican, no sólo la adopción de medidas formales, sino,

también, importantes esfuerzos para el cambio real de los procesos de gestión. Dicho de otro modo, las expectativas de resultados, en términos de los patrones de utilidad percibida media por parte de los equipos gobernantes para la adopción de políticas de reforma, parecen ser bajas, dados los altos costos en los que deben incurrir para la adopción de tales medidas y su puesta en práctica. La negociación intra e interpartidaria, la existencia de actores internos y externos a la administración pública que perciben –acertada o erróneamente– un menoscabo a su posición relativa así como los costos de transacción derivados de la necesidad de afectar recursos financieros, humanos y simbólicos al proceso de reforma, implican altos costos frente a expectativas de resultados que sólo son de mediano plazo y, por las cuales, no se percibe utilidad en términos de un juego político caracterizado por la volatilidad y la alta rotación.

Estas características del proceso de toma de decisiones sólo fueron alteradas frente a incentivos o desafíos externos o del contexto. Los equipos político-partidarios solamente tuvieron la motivación para adoptar medidas orientadas a mejorar el desempeño gubernamental cuando se hallaron frente a situaciones de crisis (en general de naturaleza fiscal), frente a demandas de actores de la sociedad civil (generalmente activadas por problemáticas vinculadas a la transparencia) o frente a incentivos derivados del ofrecimiento de líneas de crédito de los organismos multilaterales para la realización de programas de ajuste estructural o de reforma.

Sin embargo, dichas características del proceso de formación de las políticas públicas produjeron algunas de las siguientes tendencias:

- Dada la debilidad de los partidos políticos en la constitución de equipos relativamente preparados para el ejercicio de la acción de gobierno, los grupos político-partidarios con participación en el gabinete –particularmente en aquellas áreas con responsabilidad en los procesos de reforma de los sistemas administrativos– han recurrido, habitualmente, a la convocatoria y la alianza con núcleos o sectores tecnocráticos expertos, a efectos de la formulación y la adopción de tales políticas. Algunos de estos núcleos expertos

fueron conformados por tecnoburocracias del propio sector público. Pero, en buena medida, se han constituido con equipos de consultores, fundaciones, universidades o institutos de estudios e investigaciones, particularmente aquellos especializados en políticas económicas.

- Dada la naturaleza volátil del proceso de formación de las políticas públicas (y dentro del marco de la percepción generalizada de los altos costos de transacción y volatilidad en las políticas), tales sectores tecnocráticos expertos (especialmente los constituidos por núcleos externos al sector público) exigieron un alto nivel de concentración de facultades, a efectos de poder formular e implementar las políticas de reforma.
- Esta alianza –habitual entre distintos grupos político-partidarios y distintos núcleos tecnocráticos expertos–, frente a los altos costos de transacción presentes en los procesos de reforma, consiguió obtener del Congreso amplias facultades para su implementación, o bien demandó de los bloques parlamentarios oficialistas una aprobación de las medidas cuyo debate parlamentario introdujera pocas o ninguna modificación. La debilidad señalada del Congreso en su rol en la formulación o el control de las políticas públicas, tanto como la dependencia de la carrera política de los legisladores del partido oficialista de su apoyo a las políticas públicas del Ejecutivo (aun aquellas que, por motivo de la volatilidad en las políticas públicas, tuvieran naturaleza contradictoria con respecto a otras decisiones anteriores), generaron la tendencia a aprobar una amplia delegación de facultades al Poder Ejecutivo o a ejercer escasos controles frente a las políticas públicas en general, y frente a las políticas de reforma de los sistemas administrativos en particular. Más aún, la institucionalización de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo impulsada por los bloques parlamentarios mayoritarios impidió consensos interpartidarios en materia de reformas administrativas. Esta modalidad también se dio en los casos en que los bloques minoritarios acompañaron formalmente con su voto. Lo que parece haber estado presente es un juego partisano de negociación de apoyos en la votación a cambio de otros pagos laterales (por ejemplo en la afectación de recursos financie-

ros para jurisdicciones provinciales o municipales que son la base de representación de legisladores opositores).

- Ante cada cambio de elenco de responsables (como consecuencia de cambios ministeriales en un mismo gobierno o de elecciones presidenciales) los costos de transición –discontinuidad, pérdida de expertise, ineficiencia por retrasos en la ejecución de los cambios, fatiga de reforma, etc.– se volvieron crecientemente altos hasta la reedición de nuevas alianzas circunstanciales entre los grupos político partidarios con los núcleos tecnocráticos expertos en reforma de los sistemas administrativos.

Esta naturaleza del proceso de adopción de las políticas de reforma derivó en otro conjunto de consecuencias:

- En tanto que muchas de estas medidas de reforma de los sistemas administrativos se originaron en demandas o incentivos del entorno –y no estuvieron motivadas en una visión partidaria y de los gobiernos acerca de la necesidad de una mejora sistemática de la gestión pública–, es altamente plausible la explicación de que la mayor parte del apoyo de los grupos político-partidarios a los cuales les cupo la responsabilidad por la formulación y la implementación de las políticas públicas, se concentró en la etapa de adopción de las medidas recomendadas. Por el contrario, cuando se trató de cambios en los procesos internos y logro de resultados esperados, fueron escasos los esfuerzos sistemáticos para obtener la movilización efectiva de apoyos y recursos.
- Dadas la escasa participación del Congreso y la tendencia a la delegación de facultades, una importante cantidad de medidas de detalle que permitieran el logro de cambios y resultados dependía de las decisiones adoptadas a nivel del Ejecutivo o de Ministerios. Dada la naturaleza de la percepción media de los costos y utilidades de la toma de tales decisiones, no es de extrañar el ritmo lento que adquirió la adopción de medidas de detalle.
- Frente a la naturaleza volátil del proceso de formación de las políticas públicas, los núcleos o sectores tecnocráticos acudieron a una estrategia que privilegió la adopción de medidas formales rígidas y la obtención de facultades re-

glamentarias amplias, con independencia de los funcionarios de origen partidario. Asimismo, dada la débil institucionalización, a lo largo de todo el período, de un servicio civil meritocrático y la propia naturaleza de núcleos tecnocráticos expertos –muchos de ellos externos a la administración–, estos sectores privilegiaron la conformación de equipos constituidos por consultores externos. Y todo ello, además, para evitar los costos de transacción en la implementación de las reformas con el personal permanente de carrera del sector público.

- Paradójicamente, este comportamiento de los núcleos tecnocráticos expertos habría provocado efectos negativos respecto del éxito del proceso de la reforma de los sistemas administrativos. La amplia discrecionalidad y la propia naturaleza “ad hoc” de los equipos expertos de reforma generaron fuertes resistencias por parte del resto de la administración para implantar los cambios en los procesos internos y alcanzar resultados. La delegación de facultades por parte del Congreso en el Ejecutivo para la adopción de medidas provocó que, no sólo los núcleos tecnocráticos externos contaran con discrecionalidad decisoria, sino los propios grupos político-partidarios en ejercicio de la acción de gobierno. Esta situación colaboró con el bajo nivel de apoyo que los políticos otorgaron a los núcleos tecnocráticos para ir más allá de la adopción formal de nuevos marcos normativos. Y, además, facilitó la adopción de medidas contradictorias con respecto a los objetivos de reforma. Estas consecuencias reforzaron la tendencia de los núcleos expertos hacia los enfoques de medidas rígidas como, también, a tratar de concentrar facultades de decisión.
- La excesiva rigidez y formalismo de las medidas de reforma y los altos costos en los que debían incurrir los grupos político-partidarios con responsabilidad en los procesos de reforma –si realmente querían alcanzar cambios y resultados– explican por qué, en general, las medidas no estuvieron acompañadas por un régimen de premios y castigos para las jurisdicciones que, efectivamente, implantaron los nuevos sistemas. En consecuencia, ni los políticos responsables de los procesos de reforma, ni los responsables de las jurisdicciones, ni el personal permanente de la

administración contaron con los incentivos necesarios para cambiar los procesos internos y alcanzar los resultados esperados.

- Esta ausencia de incentivos para los políticos responsables de las reformas de los sistemas administrativos (escasa utilidad en términos de carreras políticas sometidas a una alta inestabilidad, altos costos respecto de otros grupos político-partidarios con responsabilidad en otras jurisdicciones del gobierno y respecto del personal permanente), el enfoque formal y tecnocrático de las mismas y las tendencias de la etapa democrática a exacerbar el presidencialismo y la delegación de facultades discrecionales, explican, además, el escaso incentivo general por la reforma administrativa. En última instancia, la implantación de reformas en los sistemas administrativos supone la implantación de unos procesos de gestión que limitan fuertemente la discrecionalidad decisoria, orientándola por criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, equidad y participación. Frente a características altamente volátiles de la acción de gobierno y de las carreras políticas, la implantación de sistemas administrativos y de gestión es percibida como una limitación y amenaza a la capacidad de decisión (tanto en la gestión financiera, los procesos de compras, la administración de personal, la implantación de controles internos, como en la adopción de sistemas de transparencia), que conlleva escasos réditos.
- En el ámbito del Congreso, la naturaleza de los procesos de reforma –delegación de facultades, ausencia de debate y de consensos interpartidarios– reforzó la tendencia a la debilidad institucional del parlamento. Y motivó, también, un descuidado diseño de detalle de las medidas vinculadas a los cambios necesarios en los procesos que debían darse en el propio Congreso, frente a los cambios en los procesos en los sistemas administrativos del sector público, impidiendo que se alcanzaran resultados en los nuevos roles que el Congreso debía cumplir a partir de los procesos de reforma.
- Los actores económicos adecuaron su comportamiento y sus estrategias a estas transacciones. Los modelos mentales de la dirigencia empresarial parecían estar influencia-

dos por visiones rígidas de la gestión fiscal y, en consecuencia, carecieron de la motivación para demandar reformas de los sistemas administrativos, con efectos en el mediano plazo sobre la mejora de la gestión pública. Aún más, apoyaron decididamente la delegación de facultades en general y la concentración de las mismas en los sectores tecnocráticos expertos.

- Los actores de la sociedad civil orientados por el mejoramiento de la transparencia carecieron de percepciones complejas de las medidas y cambios de detalle requeridos en los procesos de reforma, tanto como de la necesidad de su persistencia en el tiempo.
- Los sindicatos del personal público criticaron o apoyaron las estrategias de reforma con facultades ampliamente discrecionales para los grupos político-partidarios con responsabilidad en tales áreas, o para los núcleos tecnocráticos, en función de la lucha política o de la posibilidad de obtener pagos laterales (recursos, participación en el proceso decisorio, etc).

Si este modelo simplificado del juego de las transacciones en los últimos veinte años es razonablemente correcto, entonces es posible concluir que:

- El patrón de institucionalización de la administración y la gestión de las decisiones públicas no podría haber sido otro que el de la institucionalidad administrativa delegativa.
- El juego de las transacciones políticas de los últimos veinte años es el principal factor causal del patrón de institucionalización, que derivó en el modo delegativo impidiendo una transición hacia el modo republicano (como puede observarse en la trayectoria de la transición en España o Chile, y en menor medida, en Brasil).
- La trayectoria de la transición hacia el modo delegativo reforzó las dimensiones culturales y psicosociales de naturaleza autoritaria (en lugar de provocar un progresivo cambio cultural y del comportamiento como en las transiciones con mayor componente republicano).
- Dado el patrón de institucionalización delegativo que re-

fuerza los patrones culturales y de liderazgo, se pueden explicar, entonces, los retrocesos, la discontinuidad y el lento ritmo de avance en materia de reforma administrativa.

IV. Consecuencias del patrón de institucionalización sobre el sistema de administración financiera

En este marco de razonamiento, se puede exponer un modelo simplificado de las consecuencias que el patrón de institucionalización delegativo ha tenido sobre la reforma del sistema de administración financiera.

Debido a la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, y a partir de la alta concentración de facultades delegadas en el Poder Ejecutivo, los núcleos tecnocráticos convocados *ad hoc* para la gestión de las políticas económicas y fiscales lograron impulsar la adopción de reglas formales presupuestarias que permitieron obtener resultados en materia de eficiencia y transparencia del gasto público, de acuerdo con los principios de presupuestación y administración financiera generalmente aceptados (Ley de Administración Financiera). Las nuevas reglas de juego presupuestarias implicaban la necesidad de una alta coherencia con los parámetros macroeconómicos derivados de la Ley de Convertibilidad y de la política de ingresos públicos y de endeudamiento.

Es necesario destacar que los patrones de institucionalización que determinaron la debilidad del Congreso en su rol de formulación y control del presupuesto, incentivaron un diseño institucional de la Auditoría General de la Nación, en el cual no se garantizaron reglas generalmente aceptadas respecto de la independencia de las organizaciones fiscalizadoras superiores en su rol de auditoría integral del sector público.

Hasta el año 1996, el proceso presupuestario se caracterizó, en su etapa de elaboración, por un juego de transacciones entre el Ministerio de Economía –en particular los núcleos tecnocráticos que sucesivamente ocuparon la Secretaría de Hacienda–, los Ministerios y Agencias del Poder Ejecutivo, y el Presidente, con cierta participación de algunos legisladores influyentes, particularmente los de las Comisio-

nes de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, y algunos gobernadores. La participación del Congreso (Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Comisión Mixta Revisora de Cuentas) en las etapas de aprobación y control del presupuesto fue escasa o nula.

Durante el proceso de ejecución presupuestaria, el Ministerio de Economía contó con amplias facultades para efectuar modificaciones administrativas al presupuesto, generalmente referidas a reducciones o endeudamiento interno y externo. Ello se debió a la creciente rigidez que el resto de las reglas macroeconómicas (régimen de coparticipación federal, convertibilidad, apertura externa, desregulación laboral con impacto en la recaudación previsional, reforma del sistema de seguridad social) y la performance de la recaudación impositiva, aduanera y previsional implicaron para la gestión del presupuesto.

Las reducciones presupuestarias impulsadas desde del Ministerio de Economía, principalmente en los gastos financiados con fondos del Tesoro, pero también la relativa facilidad de los Ministerios y agencias para contar con fuentes de financiamiento externo hasta 1999, la ausencia de un servicio civil consolidado en los Servicios Administrativos Financieros de las jurisdicciones, la debilidad del control interno y el escaso impacto del control externo, fueron las causas que incentivaron la baja calidad del proceso de formulación y ejecución presupuestaria en las jurisdicciones.

Como consecuencia de ello, los núcleos tecnoburocráticos de la Secretaría de Hacienda adoptaron diversas estrategias. En primer lugar, promoviendo mayores recortes presupuestarios *ad hoc* frente al crecimiento de los desequilibrios. En segundo lugar, centralizando las decisiones de asignación prioritaria de recursos mediante estrategias como los techos presupuestarios o centralizando los órdenes de pago a través del sistema de Cuenta Única. Y, finalmente, dando escaso impulso a las acciones orientadas a otorgarles mayor capacidad decisoria a los responsables de los servicios administrativos financieros de las jurisdicciones. Estas estrategias conspiraron contra la institucionalización real del principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Como consecuencia de ello, se reforzaron las tendencias a la resistencia a

los cambios por parte de los responsables administrativos de las jurisdicciones y, también, las tendencias a un comportamiento decisorio discrecional y despreocupado por la calidad del gasto de los grupos político-partidarios responsables de Ministerios y Organismos.

Desde mediados de 1996, y ante la debilidad de los partidos políticos nacionales y el creciente poder de los gobernadores, el proceso presupuestario estuvo fuertemente influenciado por el juego político electoral de cara a las elecciones presidenciales de 1999. Particularmente, el nivel del gasto y el endeudamiento provincial fue en aumento y, en general, las provincias no avanzaron en las reformas del régimen presupuestario y de administración financiera. Así, la Ley de Convertibilidad, los incentivos para el endeudamiento creciente, la baja responsabilidad fiscal micro de las jurisdicciones, el régimen impositivo, el problema del financiamiento del régimen previsional, el régimen de coparticipación federal de impuestos y las crecientes necesidades de gasto público del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales se volvieron fuertemente incoherentes, determinando resultados fiscales crecientemente negativos.

La debilidad de los legisladores, cuyas carreras políticas dependían cada vez más de los gobernadores y autoridades políticas provinciales, tanto como la debilidad de la Auditoría General de la Nación, determinaron que el Congreso no pudiera controlar esta incoherencia en el comportamiento fiscal.

A partir de 1996, y debido a la insustentabilidad de los presupuestos aprobados, los núcleos tecnocráticos convocados *ad hoc* para la gestión de la política económica y presupuestaria recurrieron como estrategia a políticas de ajuste y endeudamiento. La ley de responsabilidad fiscal de 1999; las políticas de ajuste vía aumento de la presión impositiva o disminución de haberes del sector público, jubilaciones y pensiones del año 2000; los pactos fiscales; el llamado blindaje financiero; el denominado megacanje de la deuda externa y la ley de déficit cero no lograron corregir dicha insustentabilidad, dadas la incoherencia y rigidez del resto de las reglas de juego (coparticipación federal, convertibilidad, etc.).

Esta situación se mantuvo hasta la crisis del 2001. A partir de entonces, el abandono del régimen de convertibilidad y

las nuevas reglas macroeconómicas reforzaron el rol del Presidente y del Ministerio de Economía, así como el de los gobernadores, en el proceso presupuestario (especialmente el de estos últimos, debido a la falta de reglas federales de correspondencia, solvencia y responsabilidad fiscal y de regímenes presupuestarios concordantes con el sistema nacional de administración financiera). La necesidad de las autoridades nacionales de contar con mecanismos menos rígidos para la gestión del gasto público determinó, a partir del 2001, una inclusión creciente de partidas de transferencias (subsidios) a sectores económicos y sociales y a provincias y municipios, incluso vía decretos de necesidad y urgencia; la delegación de facultades en la Jefatura de Gabinete de Ministros para la asignación presupuestaria; la creación de un número en constante aumento de fondos fiduciarios por fuera de la administración nacional y de nuevas empresas públicas rompiendo, de este modo, con las reglas presupuestarias y de control interno y externo –generalmente aceptadas–, que fueron implantadas con la reforma de la administración financiera de 1992.

Si bien luego de la devaluación, y durante los años 2003 y 2004, los resultados de la formulación y la ejecución presupuestaria han mejorado su desempeño relativo, las características del juego de la interacción entre los actores influyentes –Presidente, Ministerio de Economía y Gobernadores– en el proceso presupuestario y fiscal no garantizan un proceso sustentable (es decir, la ausencia de un régimen institucionalizado de responsabilidad fiscal). Como tampoco garantizan la eficiencia (es decir, bajos incentivos para aumentar el rendimiento, la efectividad y la transparencia del presupuesto en las jurisdicciones de la administración nacional, fondos fiduciarios, provincias y municipios) y la representatividad del gasto (debido a la escasa o nula participación de los legislativos en el proceso de formulación y control de ejecución del presupuesto).

V. Conjeturas para la salida del laberinto

Si el enfoque institucional nos permite comprender los procesos que determinaron un juego de transacciones y su estabilización en un patrón de reglas de conducta y culturales, no es menos cierto que nos enfrenta a los interrogantes de cómo intervenir eficazmente en el proceso de cambio institucional. Y, si bien, hoy conocemos mucho más de cómo el juego de las transacciones, las instituciones, la cultura y los patrones de liderazgo influyen sobre el desempeño de la gestión pública, también debe decirse que nuestro conocimiento teórico y práctico de cómo estas intervenciones son posibles es decididamente escaso.

En consecuencia, las ideas que se exponen a continuación no constituyen más que algunas pistas.

En primer lugar, puede haber un rol importante a cumplir por parte de los núcleos expertos. Si éstos –que seguramente seguirán siendo convocados para la implantación de procesos de reforma administrativa– dejaran de exigir facultades discrecionales amplias, tanto legales como reglamentarias, para la implementación de las mismas, se estaría contribuyendo, en buena medida, a provocar un cambio en el juego de las transacciones con los cuadros puramente políticos. Si bien, tradicionalmente, su paradigma, valores y comportamiento contribuyeron a reforzar el patrón delegativo, no es menos cierto que el pobre desempeño de los esfuerzos de reforma podría constituir un incentivo para modificar unas conductas que se revelaron como fuertemente contradictorias con el objetivo buscado.

En segundo lugar, parece necesario que la conciencia de estos problemas alcance a las organizaciones de la sociedad civil. Si bien éstas cumplieron un rol importante en la demanda de transparencia y “accountability”, no es menos cierto que han sido, tradicionalmente, poco concientes acerca de la importancia de la institucionalidad administrativa y de gestión para generar las condiciones sustentables para el logro de sus demandas. Una caracterización del problema con un fuerte sesgo hacia la problemática del Poder Judicial, la corrupción o el sistema electoral y de representación, ha impedido que cumplan un rol en la demanda por un nuevo patrón institucional para la administración pública.

En tercer lugar, parece necesaria una alianza con aquellos sectores de la banca multilateral que insisten con la necesidad de un enfoque institucional en la orientación de las reformas administrativas y de gestión. Si estos sectores contaran con mayor influencia en la banca multilateral, los efectos serían ampliamente beneficiosos. Es decir, si las condicionalidades de los créditos estuvieran más atadas a avanzar en cambios institucionales que en las tradicionales condicionalidades de ajuste o implantación de sistemas y procesos.

En cuarto lugar, es necesario aprovechar las tendencias hacia la integración del Cono Sur. Así como la Unión Europea significó, para los nuevos integrantes, un incentivo para modificar sus instituciones de administración y gestión pública, la integración sudamericana podría ayudar a desarrollar un ambiente externo que promueva tales cambios. Los procesos de "republicanización" de la administración pública en Chile y Brasil son un buen parámetro.

En quinto lugar, necesitamos reflexionar para explicar e investigar más estos procesos. Sin ello, careceremos de los conocimientos empíricos, teóricos y técnicos necesarios para actuar.

Finalmente, es necesaria una mayor difusión de estas ideas, un debate menos técnico y menos ideológico y un diálogo político en búsqueda de diagnósticos comunes y de consensos institucionales.

Quizás luego de errar muchas veces la salida del laberinto, logremos encontrarla. El desafío no es menor. Pero, las recompensas, seguramente son inmensas. Sólo pensemos que de la naturaleza de nuestras instituciones estatales dependen, en gran medida, la libertad, el crecimiento y el desarrollo, y, con ello, la salida de la pobreza de la mitad de nuestros pueblos.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado*. Mimeo, Washington.

Banco Mundial (1997) *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Nueva York.

Cavarozzi, Marcelo (1992) "Beyond Transitions to Democracy in Latin America." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24 (May 1992).

Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (2001) *La cultura es lo que importa. Cómo los valores dan forma al progreso humano*. Planeta, Buenos Aires.

Khun, Thomas (1975) *La estructura de las revoluciones científicas*. F.C.E., México.

McClelland, David (1981) *The Achieving Society*. Van Nostrand, New York.

North, Douglas (1993). *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Academia Nobel, Estocolmo.

O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1).

O'Donnell, Guillermo (1996) *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Working Paper 222. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

O'Donnell, Guillermo (1998) *Accountability horizontal*. Ágora, verano 1998, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2001) *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político Nro. 7, Buenos Aires.

Prats i Catalá, Joan (1998) *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 11, Caracas.

Schweinheim, Guillermo F. F. (1998) *Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?* Revista de Investigaciones del INAP N° 0, Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo (2003-a) *¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 27, Caracas.

Schweinheim, Guillermo (2003-b) *República e instituciones administrativas: Segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa*. Revista Política y Gestión. Volumen 6, Homo Sapiens/Universidad de San Martín, Rosario, Argentina.

Spiller P. y Tommasi M. (2003) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." Forthcoming. *Journal of Law, Economics and Organization*.

Vilas, Carlos (2000) *Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 18, Caracas.

Sustentabilidad fiscal en países de mercados emergentes aplicado a Ecuador*

Carlos Díaz Alvarado, Alejandro Izquierdo
y Ugo Panizza

1. Introducción

En este documento, revisamos la literatura reciente sobre sustentabilidad fiscal, particularmente la referida a los problemas que son específicos de los países de mercados emergentes (ME). En este escenario, el documento se concentra en el papel de los desajustes de moneda y de vencimiento, pecado original, suspensiones repentinas en los flujos de capital, intolerancia de la deuda, y deuda en términos favorables.

Después de comentar los modelos estándar de la sustentabilidad fiscal, el documento resalta la importancia de trasladarse desde modelos deterministas de sustentabilidad fiscal hacia modelos probabilísticos. Para resaltar las diferencias entre las metodologías, el documento evalúa la sustentabilidad fiscal en Ecuador usando tres metodologías diferentes: (i) el enfoque estándar; (ii) el modelo probabilístico desarrollado por Mendoza y Oviedo (2003); y (iii) la suspensión repentina desarrollada por Calvo, Izquierdo y Talvi (2002).

* Este documento de trabajo ha sido publicado originalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo y ha sido incluido en la corriente edición de la Revista Internacional de Presupuesto Público con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son responsabilidad del autor y no deben ser atribuidas al Banco Interamericano de Desarrollo.

Mientras que la literatura original sobre sustentabilidad fiscal se concentró, en gran parte, en los países industriales (véase, por ejemplo, Buitter, 1985 y Blanchard, 1990), existen, actualmente, algunas piezas como ésta que se concentran en la sustentabilidad fiscal en los países de mercados emergentes. El trabajo que está estrechamente relacionado con el nuestro incluye Mendoza (2003). Otros documentos relevantes incluyen FMI (2002, 2003b), Chalk y Hemming (2000), y Cuddington (1996). Izquierdo y Panizza (2003) utilizan un enfoque idéntico al de este documento para evaluar la sustentabilidad en Egipto. Cuatro documentos que están estrechamente relacionados con nuestro trabajo sobre Ecuador son Artana, Tour y Navajas (2002), López-Cálix (2003), Tinsley (2003) y Barnhill y Kopits (2003). Los dos últimos evalúan la sustentabilidad fiscal en Ecuador, pero, mientras que Tinsley usa un enfoque de sustentabilidad estándar, Barnhill y Kopits usan un enfoque fortuito basado en un modelo de valor en riesgo. Un tema importante, que no está cubierto en este documento, se refiere a la forma en que las asociaciones privadas-públicas deben ser incluidas en las cuentas fiscales y en los análisis de sustentabilidad. Los lectores interesados en este tópico deberán remitirse al FMI (2004) y, para un análisis teórico de las asociaciones privadas-públicas, a Hart (2002).

El documento está organizado del siguiente modo: la Sección 2 introduce el concepto de sustentabilidad fiscal y discute sus definiciones principales y los principales indicadores de sustentabilidad que han sido propuestos en la literatura; la Sección 3 se concentra en el caso de los países de mercados emergentes, comenta qué hace a estos países diferentes de los países industriales y menciona brevemente el reciente debate sobre si debe incluirse el gasto público en las metas fiscales; la Sección 4 comenta brevemente los principales modelos fortuitos de la sustentabilidad fiscal, poniendo particular énfasis en el modelo desarrollado por Mendoza y Oviedo (2003); la Sección 5 comenta el caso de Ecuador, describiendo la reciente evolución económica del país y realizando tres ejercicios diferentes de sustentabilidad fiscal; finalmente, la Sección 6 corresponde a la conclusión.

2. ¿Qué queremos decir por sustentabilidad fiscal?

El término “sustentabilidad fiscal” es usado, a menudo, sin una clara definición. Basándonos en una analogía con el comportamiento doméstico, las políticas de un país son definidas como fiscalmente sustentables si llevan a una situación en la cual el país puede satisfacer su restricción presupuestaria. Señala que una “verdadera” restricción presupuestaria es una identidad contable que, por definición, siempre es satisfecha. Un gobierno, por ejemplo, puede decidir satisfacer su restricción presupuestaria no pagando (a través de un default o incumplimiento) o reduciendo su deuda por inflación. En este sentido, cualquier análisis de sustentabilidad fiscal refleja, en último término, un juicio de valor del costo y los beneficios de mecanismos de ajuste alternativos. De modo que el análisis de la sustentabilidad fiscal supone, implícitamente, que los ajustes a través del nivel y la composición de los ingresos por impuestos o el gasto primario son preferibles a los ajustes a través del default (incumplimiento) o la inflación (Mendoza, 2003).

2.1 Solvencia versus sustentabilidad

El FMI (2002) y Croce y Juan-Ramón (2003) discuten la diferencia entre solvencia y sustentabilidad. Según su definición, un conjunto de políticas es insostenible si conduce a la insolvencia (la solvencia es definida como una situación en la cual los futuros caminos del gasto y de los ingresos satisfacen la restricción presupuestaria intertemporal). Sin embargo, sugieren que la solvencia es sólo una condición necesaria para la sustentabilidad, ya que podría lograrse con futuros ajustes muy grandes y costosos. La sustentabilidad, sin embargo, requiere lograr la solvencia con políticas sin cambio. De este modo, podemos definir una postura política como sustentable si “se espera que un prestatario pueda continuar prestando el servicio de su deuda sin una futura corrección poco realista al equilibrio de ingresos y egresos” (FMI, 2002, página 4).

Con estas consideraciones en mente, definimos como sustentable una situación que satisfaga las siguientes dos condiciones: (i) un país puede satisfacer su restricción presupuesta-

ria del período corriente sin recurrir al incumplimiento o a la excesiva monetización de la deuda; y (ii) un país no sigue acumulando deuda cuando sabe que será necesario un ajuste futuro importante para poder hacer frente al servicio de su deuda.

Hasta este punto, hemos hecho uso de dos términos clave en el debate de la sustentabilidad fiscal, aunque sin definirlos adecuadamente. Estos términos son “restricción presupuestaria del período corriente” y “restricción presupuestaria intertemporal”. La restricción presupuestaria del período corriente es una expresión que equipara los flujos de los ingresos y egresos del gobierno con los cambios en la existencia de la deuda pública y en la base monetaria. Formalmente:

$$(D_{t+1} - D_t) + (M_{t+1} - M_t) = iD_t + G_t - REV_t \quad (1)$$

en donde D mide la existencia de deuda pública (medida al comienzo del período), M es la base monetaria, i es la tasa de interés pagada por deuda del gobierno, G es el gasto del gobierno en bienes y servicios, y REV representa los impuestos (neto de transferencias) y otros ingresos (tales como regalías provenientes de recursos naturales). La ecuación anterior muestra claramente que un déficit dado puede ser financiado emitiendo deuda (financiamiento a través de bonos) o imprimiendo moneda (financiamiento a través del dinero). Una excesiva impresión de moneda puede llevar a una alta inflación, la ecuación (1) es representada a menudo como $(D_{t+1} - D_t) = iD_t + G_t - REV_t$. Debe quedar claro que la ecuación (1) no impone una fuerte restricción a los gobiernos que están en condiciones de emitir deuda. En realidad, Wilcox (1989) señala que “virtualmente cualquier patrón de déficit sería sustentable si fuera posible tomar dinero en préstamo y pagar los intereses tomando más préstamos” (página 291).

En cambio, la restricción intertemporal impone un límite en la capacidad del gobierno para tomar préstamos en forma indefinida, requiriendo deuda inicial neta más el valor actual de futuros egresos esperados del gobierno iguales (o no mayores que) el valor actual de los ingresos esperados del gobierno. Formalmente:

$$D_t + \sum_{k=0}^{\infty} \frac{E_t(G_{t+k} + iD_{t+k})}{(1+i)^k} \leq \sum_{k=0}^{\infty} \frac{E_t(REV_{t+k})}{(1+i)^k} \quad (2)$$

en donde E_t denota la expectativa tomada en tiempo t , y todas las otras variables son definidas según lo descrito más arriba. Cabe notar que evaluar la ecuación (2) requiere formular expectativas sobre el futuro camino de los ingresos y egresos del gobierno. Asimismo, simplificamos en gran parte la ecuación (2), suponiendo que la tasa de interés pagada sobre deuda del gobierno es constante e igual a la tasa de descuento. Moderar estas suposiciones complicará aún más el análisis.¹

Una implicancia de la ecuación (2) es que en el límite (dado que t va al infinito), el valor presente de la deuda en el período terminal sería de cero. Formalmente, la ecuación (2) requiere que:

$$\lim_{\tau \rightarrow \infty} \frac{D_{t+\tau}}{(1+i)^\tau} = 0 \quad (3)$$

La condición (3) es mencionada a menudo como condición Juego-No-Ponzi (NPG). Dado que la sustentabilidad requiere que NPG sea satisfecha sin un cambio radical en las políticas, la sustentabilidad se puede probar mirando si la postura fiscal corriente llevará, eventualmente, a la violación de (3). Comenzando con Hamilton y Flavin (1986), una larga serie de documentos utilizó datos de los países de la OCDE para realizar pruebas de sustentabilidad.² Dado que estos tipos de pruebas requieren largas series de tiempo de datos fiscales (y estas series de tiempo no deben tener grandes interrupciones estructurales), la investigación sobre los países en desarrollo se ha visto mucho más limitada.

¹ La ecuación 2 se convertiría en
$$D_t + E_t \sum_{k=0}^{\infty} \frac{(G_{t+k} + i_{t+k} D_{t+k})}{\prod_{j=1}^k (1 + \delta_{t+j})} \leq E_t \sum_{k=0}^{\infty} \frac{(REV_{t+k})}{\prod_{j=1}^k (1 + \delta_{t+j})}$$

en donde δ es la tasa de descuento que varía con el tiempo.

² Para un estudio de estos documentos, véase Cuddington (1996). Bohn (1995) fue el primero en incluir explícitamente la incertidumbre en estas pruebas.

2.2 Indicadores de sustentabilidad

Dado que las pruebas de sustentabilidad tienden a ser problemáticas y bastante exigentes en términos de requerimientos de datos, algunos analistas han desarrollado una regla de bolsillo destinada a verificar si las políticas corrientes pueden estabilizar o reducir un coeficiente de deuda dado. Si bien estos indicadores tienen la ventaja de ser simples, debe reconocerse que no están basados en una definición bien específica de sustentabilidad.³

El punto inicial para obtener estos indicadores es la restricción presupuestaria del período corriente de la ecuación (1) que, después de dividir todas las variables por el PBI, se pueden escribir nuevamente como:

$$\Delta d = (r - g)d - ps \quad (4)$$

en donde d es la relación deuda-PBI, r la tasa de interés real constante, g la tasa de interés a largo plazo del PBI real, y ps el excedente primario (definido como $(REV-G)/GDP$). Un valor positivo de (4) indica que deuda-PBI se está expandiendo y puede ser interpretada como una política no sustentable. Después de fijar Δd igual a cero, la ecuación 4 es reescrita a menudo como $ps = (r-g)d$, y ps es interpretado como el excedente primario requerido para estabilizar la relación deuda-PBI por una tasa de interés real dada, la tasa de crecimiento de la economía, y la existencia inicial de la deuda.⁴ En razón de su simplicidad, la ecuación (4) es, probablemente, el indicador más comúnmente usado de la sustentabilidad.⁵

³ Para una descripción del enfoque práctico de la sustentabilidad seguido por el FMI, véase Chalk y Hemming (2000).

⁴ Todos los indicadores comentados en esta sección suponen que $(r-g) > 0$, que es una condición necesaria para la eficiencia dinámica (para un comentario sobre esta condición, véase Blanchard, 1990).

⁵ La ecuación (4) es la fórmula estándar de libro de texto de la evolución de la deuda respecto del PBI. Una definición más precisa de la evolución de la deuda en tiempo discreto es $\Delta d = \frac{(r-g)d}{1+g} - ps$.

Con esta segunda formulación, la ecuación de sustentabilidad estándar se convierte en: $ps = \frac{(r-g)d}{1+g}$.

Buiter (1985) sugiere un indicador alternativo de sustentabilidad, definido como:

$$SUS = ps - (g - r) \frac{W}{GDP} \quad (5)$$

en donde W es el patrimonio neto del sector público y todas las otras variables se definen según lo antedicho. El segundo término a la derecha de la ecuación (5) es igual al excedente primario que mantiene constante la relación patrimonio del sector público-PBI. De este modo, de acuerdo con este indicador, la sustentabilidad depende de la diferencia entre el excedente primario real (ps) y el excedente que estabiliza el patrimonio neto del gobierno (dimensionado por el PBI). Los valores negativos de SUS son tomados como indicación de que la postura fiscal corriente es insustentable. Una ventaja de (5) es que supone, explícitamente, que el gasto del gobierno podría incrementar el patrimonio del mismo (éste es uno de los puntos planteados recientemente por algunos países en desarrollo, que discutiremos en detalle más adelante). Uno de los principales problemas con la ecuación (5) es que el patrimonio del gobierno es muy difícil de medir.

Blanchard (1990) define a un conjunto de indicadores de sustentabilidad que requieren calcular la tasa de impuestos constante que satisface $t^* = E(e - (r - g) d)$, en donde t^* mide los impuestos sobre el PBI y e los egresos del gobierno sobre el PBI.⁶ Esta técnica se puede usar para calcular el corto plazo (en donde las expectativas son reemplazadas por valores corrientes de e , r , y g) o, dependiendo de la extensión del período por el cual se toman las expectativas, indicadores a mediano y largo plazo. Blanchard (1990) señala que t^* tiene una fácil interpretación porque es igual al valor de anualidad del gasto y de las transferencias futuros esperados más la diferencia entre la tasa de interés real esperada y la tasa de crecimiento multiplicada por la relación corriente deuda-PBI. Entonces, si t^* es más grande que la tasa de impuestos co-

A todos los fines prácticos, las dos definiciones producen excedentes primarios de estabilización de deuda similares.

⁶ Bajo certeza, dado que $ps = t - g$, esto equivale a $ps = (r - g)d$.

riente (t), será necesario un ajuste en los gastos o en los impuestos y, por lo tanto, la postura de política fiscal no sería sustentable. El indicador de sustentabilidad ($t^* - t$) mide el tamaño del ajuste requerido en el período corriente.

Blanchard (1990) sugiere que los diferentes valores de ($t^* - t$) tendrán diferentes implicancias para la sustentabilidad, dependiendo del nivel inicial t . Los países con una baja tasa de impuestos tienen más espacio para hacer ajustes, mientras que los países que ya tienen altos niveles de impuestos o una capacidad limitada para recaudarlos (quizás por la presencia de un gran sector informal, como sucede a menudo en los países en desarrollo), es posible que tengan que recurrir a la monetización de la deuda o al incumplimiento (default) liso y llano.⁷

Existen varias advertencias que se aplican a los indicadores comentados más arriba. En primer término, en su mayoría se concentran en la estabilización de una relación deuda-PBI particular, pero no dicen nada sobre la optimalidad de esta relación. En consecuencia, es posible que algunos países tengan que apuntar a un objetivo de deuda más bajo, y la sustentabilidad deberá ser definida como la postura política necesaria para alcanzar este nuevo objetivo.

Segundo, todos los indicadores comentados hasta ahora son condiciones suficientes (pero no necesarias) para la sustentabilidad a largo plazo. Existen buenas razones por las que un país puede querer incurrir en un déficit grande. Por lo tanto, puede ser sub-óptimo impedir que un país reduzca el gasto (o lleve a cabo políticas contracíclicas) porque esto llevaría a rebasar los límites de una relación fiscal que corresponde a un equilibrio a largo plazo (véase, por ejemplo, la discusión sobre el Pacto de Crecimiento y Estabilidad dentro de la Unión Monetaria Europea).

Tercero, estos indicadores requieren suposiciones sobre el crecimiento del PBI, las tasas de interés, los egresos e ingresos del gobierno, y suponen, implícitamente, que estas variables son exógenas. Sin embargo, la mayoría de ellas tienden a ser endógenas y a estar correlacionadas entre sí. Resulta claramente poco realista suponer que los cambios en el déficit

⁷ Sin embargo, los países con sectores públicos más grandes o con bases impositivas más grandes tienen mayor capacidad de adaptación. Véase BID (1995).

primario no tendrán efecto alguno sobre la tasa de interés y el crecimiento, o que los cambios en el crecimiento no afectan el excedente primario. Croce y Juan-Ramón (2003) proponen un indicador de sustentabilidad fiscal recursivo destinado a ocuparse de estas cuestiones. Obtienen el excedente primario y la tasa de descuento que prevalecería cuando un país alcance su relación deuda-PBI proyectada, y, luego, construyen un indicador de sustentabilidad fiscal que deja que estas variables reaccionen a las conmociones que mueven a la relación deuda-PBI de su valor de equilibrio. Este indicador identifica la función de reacción del gobierno y, por lo tanto, permite que el analista evalúe si la postura fiscal está yendo hacia la sustentabilidad o si se está alejando de ella.

Por último, la mayoría de estos indicadores no toman en cuenta una multitud de factores que caracterizan la situación de la mayoría de los países con mercados emergentes y en desarrollo, aumentando, en gran medida, la incertidumbre.

3. ¿Por qué los mercados emergentes son distintos?

Varias características distinguen a los países de mercados emergentes de los países de la OCDE, para los cuales se han obtenido la mayoría de los indicadores comentados más arriba. En particular, los países de mercados emergentes tienen, a menudo, una limitada capacidad para recaudar impuestos (en razón de un sector informal más grande) y una base de ingresos volátil; también están sujetos a mayores conmociones externas (tanto reales como financieras) que aumentan la volatilidad del crecimiento del PBI y el servicio de la deuda y se caracterizan por altos niveles de dolarización de las obligaciones (véase FMI 2003c). Todos estos elementos complican la gestión de la política fiscal e incrementan mucho la dificultad de evaluar la sustentabilidad.

Para aclarar esta afirmación, comencemos modificando la ecuación (4) para incluir algunos de los elementos que son comunes a los países de mercados emergentes:

$$\Delta d = \left[\alpha r^{dl} + \beta r^{ds} + \gamma \frac{(1 + \rho + r^f)(1 + \varepsilon) - 1}{1 + \pi} + (1 - \alpha - \beta - \gamma) \frac{(1 + r^f)(1 + \varepsilon) - 1}{1 + \pi} - g \right] d - ps \quad (6)$$

en donde α es la parte de deuda expresada en moneda local a una tasa de interés fija (a largo plazo), y r^{dl} es la tasa de interés real correspondiente. β es la parte de la deuda expresada en moneda local a una tasa de interés flotante (a corto plazo) y r^{ds} es la tasa de interés real correspondiente. γ es la parte de la deuda expresada en moneda extranjera; ε es la depreciación nominal, π es la inflación, r^f es la tasa de interés internacional, y ρ es el riesgo país. $(1 - \alpha - \beta - \gamma)$ es la deuda oficial contraída con instituciones bilaterales o multilaterales.⁸ En contraste con los países de la OCDE, en los típicos países de mercados emergentes β y γ tienden a ser altos y α tiende a ser pequeño. Por lo tanto, los países de mercados emergentes tenderán a tener una parte más grande de su deuda en moneda local a tasa flotante, o bien, en una moneda extranjera a tasa fija. (En tanto, algunos países de mercados emergentes tienen una parte sustancial de deuda oficial y con términos favorables, aunque éste tiende a ser el caso de los países en desarrollo más pobres).⁹

Ahora resulta fácil ver cómo las características de los países de mercados emergentes complican los ejercicios de sustentabilidad comentados en la sección anterior.

Las conmociones externas reales (al igual que las conmociones comerciales) tienden a ser más grandes en los países de mercados emergentes. Esto afecta la volatilidad del crecimiento del PBI y, por lo tanto, hace que g sea difícil de estimar. Existen, también, algunas pruebas en cuanto a que el efecto de las conmociones externas se ve amplificado por la presencia de suspensiones repentinas en los flujos de capital (Galindo e Izquierdo, 2003a).

Una débil posición fiscal es otra característica clave de los países de mercados emergentes y de los que están en desarrollo. Las políticas fiscales y las instituciones presupuestarias en los países de mercados emergentes a menudo no son creí-

⁸ Suponemos que esta deuda es contraída a las tasas de interés internacionales. En algunos casos, la tasa real será mayor (cuando la deuda no tenga condiciones especiales) y, en otros, más baja. Sin embargo, esto no cambia nuestro análisis en tanto la tasa de interés aplicada a este tipo de deuda tenga una volatilidad limitada.

⁹ Edwards (2002) y el FMI (2003a) se concentran en la sustentabilidad de la deuda en países de bajos ingresos.

bles, y esto les impide gestionar políticas contracíclicas haciendo anuncios creíbles para reducir el gasto público o recortar impuestos en las buenas épocas (véase FMI, 2003c).

Dolarización de obligaciones y pecado original se refieren al hecho de que, en la mayoría de los países de mercados emergentes, existen limitadas oportunidades para tomar préstamos a largo plazo en la propia moneda del país (de allí que los países de mercados emergentes tengan altos valores de β y γ).¹⁰ Dada la generalizada dolarización de obligaciones, los países de mercados emergentes tienden a sufrir el “temor a flotar” (Calvo y Reinhart, 2002; Hausmann, Panizza y Stein, 2001) y, por ello, tienden a estabilizar en demasía el tipo de cambio, incluso si el régimen de tipo de cambio es anunciado formalmente como flexible. Sin embargo, estabilizar el tipo de cambio requiere grandes ajustes en la tasa de interés interna, y esto amplía la incertidumbre sobre los costos vinculada al servicio de la deuda expresada en moneda local a una tasa flotante. Al mismo tiempo, episodios de contagio financiero y la posibilidad de crisis fiscales autocumplidas afectan el riesgo país, e incrementan la volatilidad del costo del servicio de la deuda en moneda extranjera. Barnhill y Kopits (2003) señalan que, dado que la restricción presupuestaria de los países de mercados emergentes es particularmente difícil de observar, los sentimientos de los inversores tienden a ser particularmente volátiles. Estas conmociones pueden llevar a múltiples equilibrios: un país que, bajo una condición tranquila puede tener una postura política perfectamente sustentable, puede saltar, de repente, a una situación insustentable, simplemente porque el temor al incumplimiento lleva a los inversores internacionales a pedir una prima de riesgo más grande. Barnhill y Kopits (2003) estudian el caso de Ecuador y

¹⁰ Eichengreen, Hausmann, y Panizza (2003a) señalan que esto es especialmente cierto en el caso de la deuda externa. Definen al pecado original como la incapacidad de un país para tomar préstamos en el exterior en su propia moneda. En un trabajo anterior, Eichengreen y Hausmann (1999) usaron el término “pecado original” para referirse, tanto a la incapacidad de ciertos países para tomar préstamos en el exterior en sus propias monedas, como a su incapacidad para tomar préstamos en su país a vencimientos largos. Para un comentario de los determinantes del pecado original, véase Hausmann y Panizza (2003).

muestran que la volatilidad del margen soberano es una fuente importante de vulnerabilidad fiscal, y es más importante que las conmociones de los términos comerciales. En este sentido, hay casos en los cuales el comportamiento de los acreedores es el determinante definitivo de la sustentabilidad.

Las suspensiones repentinas en los flujos de capital podrían ser, también, un determinante clave de la sustentabilidad. Por ejemplo, Calvo, Izquierdo y Mejía (2003) alegan que una pérdida del acceso a los mercados de crédito no debe resultar, necesariamente, del sobreendeudamiento *en el contexto de un buen equilibrio*, sino que puede, más bien, ser el resultado de una economía que cayó en un mal equilibrio *disparado por una suspensión repentina en los flujos de capital*. Este *punto de vista fiscal inverso* se sostiene en el hecho que los episodios de suspensión repentina tienden a producirse en el mismo tiempo, y para países que exhiben una variedad de situaciones fiscales. Las suspensiones repentinas en los flujos de capital fuerzan ajustes abruptos del déficit de cuenta corriente que pueden requerir un gran ajuste (depreciación) del tipo de cambio real (Calvo, Izquierdo y Talvi, 2003). Estos ajustes pueden tener grandes efectos de valuación y multiplicar el costo del servicio de la deuda en moneda extranjera por la excesiva dolarización de las obligaciones, empujando, de este modo, a un país al borde de la insustentabilidad.¹¹ También hay pruebas en cuanto a que, aparte de ampliar el efecto de las suspensiones repentinas, la dolarización de las obligaciones puede ser, en sí misma, un determinante de la probabilidad de tener una suspensión repentina (Calvo, Izquierdo y Mejía, 2003).

La deuda es más riesgosa en los países de mercados emergentes, llevando a una situación en la cual relaciones deuda/PBI relativamente bajas (para los estándares de los paí-

¹¹ Una crisis de liquidez surge cuando un deudor, que siempre fue solvente, no tiene suficientes activos líquidos para hacer frente al vencimiento de sus obligaciones o refinanciarlas. El FMI (2002) señala, correctamente, que es posible que la liquidez no sea un problema para los países de bajos ingresos que, si bien tienen un alto coeficiente de deuda, no necesitan tomar préstamos del mercado de capitales privado (porque la mayoría de sus obligaciones externas son con acreedores oficiales). Sin embargo, es un problema serio para países de mercados emergentes endeudados, incluso, moderadamente.

ses industriales) producen muy bajas calificaciones de crédito. Suiza y Costa Rica tienen relaciones deuda/PBI similares, y lo mismo ocurre con los Estados Unidos y Turquía –o Italia, Japón y Bélgica y Jordania, Paquistán y Jamaica–. Sin embargo, estos países de mercados emergentes tienen calificaciones de crédito muy diferentes a las de los países en desarrollo. Suiza, los Estados Unidos, Italia, Japón y Bélgica tienen una calificación de AA como mínimo, mientras que los países de mercados emergentes que figuran más arriba están muy por debajo del *investment grade* (con posibilidades de inversión). Esta desvinculación entre las calificaciones de crédito y los coeficientes de deuda ha sido reconocida por diversos autores (Hausmann, 2003; Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2003a, y 2003b; y Reinhart, Rogoff, y Savastano, 2003) quienes, sin embargo, lo atribuyen a diferentes causas. Hausmann (2003) y Eichengreen, Hausmann y Panizza (2003b) ponen de relieve el rol del pecado original, y sugieren que la deuda en moneda extranjera provoca que el costo del servicio de la deuda dependa del tipo de cambio real, que es incierto y procíclico. Dado que todos estos elementos aumentan la probabilidad de estar en un país del mundo en el cual el pago se torna muy difícil, los mismos darán como resultado calificaciones de crédito más bajas.¹² Reinhart, Rogoff, y Savastano, (2003), en cambio, introducen el concepto de “intolerancia de la deuda”, y la definen como la incapacidad de los mercados emergentes para manejar los niveles de deuda externa que son manejables para los países industriales avanzados. De acuerdo con su punto de vista, las calificaciones de crédito más bajas se deben a la baja credibilidad (representada por los altos niveles de la inflación pasada) y a una historia de incumplimientos repetidos.¹³ Por último, Mendoza (2003) pone de relieve el papel de las bases impositivas limitadas y volátiles.¹⁴

¹² Hausmann (2003) comenta un modelo formal.

¹³ Para un debate sobre las diferencias entre los desajustes de moneda, la intolerancia de la deuda, y el pecado original, véase Eichengreen, Hausmann y Panizza (2003b).

¹⁴ Las relaciones de impuesto-PBI tienen un promedio de alrededor del 40% en los países industriales, y del 30% en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la volatilidad de los ingresos por impuestos (medida como el coeficiente de variación) tiende a ser dos veces más grande en los países en desarrollo.

Cualquiera sea la causa (e independientemente de si hay una solución), existe el consenso de que, bajo las normas vigentes de juego, los países de mercados emergentes sólo pueden manejar con seguridad niveles bastante bajos de deuda externa. Mientras que el FMI (2002) fija el umbral para un nivel de deuda seguro en alrededor del 40% del PBI, Reinhart, Rogoff, y Savastano (2003) son, incluso, más pesimistas, y alegan que es posible que algunos países no manejen con seguridad niveles de deuda externa que están por encima del 15% del PBI.

Los recursos no renovables pueden afectar el resultado de los cálculos de sustentabilidad estándar. Chalk y Hemming (2000) muestran que, en presencia de recursos no renovables, la sustentabilidad requeriría equiparar el patrimonio neto de un país (incluyendo el valor de los recursos no renovables) con el valor presente de los déficits primarios no provenientes de recursos. Este método pone de manifiesto el hecho de que incrementar la explotación de recursos para pagar deuda no afectaría la sustentabilidad. Existen, sin embargo, por lo menos dos problemas con esta “equivalencia ricardiana de recursos naturales”. El primero es el mismo que el subrayado más arriba, cuando comentamos el indicador de Buiter de sustentabilidad fiscal, es decir que calcular el patrimonio neto de un país es un ejercicio muy difícil. Segundo, supone que el “petróleo en el suelo” tiene el mismo rendimiento que los diversos activos y pasivos financieros del gobierno.

La deuda en términos favorables también juega un papel importante para determinar la sustentabilidad. Para adoptar cualquiera de los enfoques de una nación estable descritos más arriba, es importante reconocer que, a medida que los países en desarrollo crecen y se hacen más ricos, la parte de su deuda en términos favorables va a disminuir y esto incrementará el costo de financiar la deuda total. Este aumento en el costo de la deuda deberá ser tomado en cuenta al estimar la tasa de interés real de la nación estable pagada por deuda del gobierno.¹⁵

¹⁵ Para un comentario de la relación entre la deuda en términos favorables, el alivio de la deuda y la sustentabilidad fiscal, véase Edwards (2002).

3.1. Otras cuestiones

En los programas de estabilización estándar conducidos por el FMI, a menudo se pide a los países que se comprometan a lograr un objetivo dado en términos de déficit primario, con el propósito implícito de estabilizar o reducir sus coeficientes de deuda (para un estudio en tal sentido, véase Chalk y Hemming, 2000). Esto fue criticado por no tomar en cuenta dos factores. El primero se relaciona con el hecho de que no toda la deuda tiene el mismo nivel de riesgo. El segundo, con el hecho de que los déficits incurridos para financiar inversión pública deben ser tratados en forma distinta de los déficits incurridos para financiar gastos corrientes.

La ecuación (6) muestra que la existencia de deuda del sector público no puede ser considerada una entidad monolítica. Según lo comentado más arriba, los distintos tipos de deuda tienen diferentes implicancias para la volatilidad del déficit del sector público y, por lo tanto, para la sustentabilidad. La deuda a plazo fijo en moneda local es, claramente, la forma más segura de deuda porque el costo del servicio de esta deuda está, en gran medida, predeterminado. La deuda oficial en moneda extranjera es, también, relativamente segura. Si bien está sujeta a riesgo de tipo de cambio, las tasas de interés cobradas por los acreedores oficiales tienden a ser estables y el flujo de financiamiento es a-cíclico, o levemente contracíclico. La deuda a tasa flotante en moneda local está sujeta a la volatilidad de la tasa de interés, y el costo de servir esta clase de deuda puede incrementarse sustancialmente durante períodos de agitación financiera. La deuda no oficial en moneda extranjera es la más riesgosa. El costo de servir esta deuda está sujeto a la volatilidad del tipo de cambio y del riesgo soberano (este último se aplica solamente si la deuda tiene que ser refinanciada). Asimismo, las suspensiones repentinas en los flujos de capital pueden hacer que los gobiernos de los países de mercados emergentes no puedan refinanciar su deuda, llevando a una crisis, tanto de liquidez, como de solvencia.

Sobre la base de estas consideraciones, se ha alegado que deben realizarse ejercicios sobre la sustentabilidad de la deuda haciendo uso de relaciones ponderadas deuda-PBI en donde, a semejanza de los principios de Basilea para evaluar los

balances de los bancos, se deberán ponderar distintos tipos de deuda según su riesgo.

La segunda cuestión se relaciona con el modo en el cual se deben registrar los gastos de inversión en las cuentas del gobierno. El debate está motivado por la preocupación de que, de acuerdo con la práctica corriente, las estrategias de ajuste del sector público unen en un mismo paquete el gasto corriente y la inversión pública. En respuesta a esta práctica, el Grupo de Río (mecanismo permanente de consultas políticas y de interacción entre 19 países latinoamericanos) ha sometido una propuesta destinada a excluir el gasto en inversiones de las metas de déficit fiscal.¹⁶ El principal argumento a favor de esta propuesta es que, dado que el gasto corriente tiende a ser difícil de ajustar (porque está compuesto, principalmente, por salarios y programas de derecho a beneficios), la inversión es la típica variable de ajuste cuando el déficit supera al objetivo. La propuesta alega que la inclusión de los gastos de inversión en el equilibrio presupuestario proyectado puede ser problemática porque considera, básicamente, todo incremento de la deuda como una reducción en el patrimonio del gobierno, no asignándole, implícitamente, ningún valor al gasto de inversión como un agregado al patrimonio neto. El Grupo de Río, en cambio, favorecería la adopción de indicadores de sustentabilidad similares al propuesto por Buiter (ecuación 2).

Según lo mencionado más arriba, un problema potencial con objetivos basados en el patrimonio neto es que éste es muy difícil de medir. Además, esta cuestión está vinculada al rol que el sector público debe jugar, en términos de estrategia de inversión, en un país de mercados emergentes. Es típico que los países de mercados emergentes enfrenten períodos de restricciones financieras en los cuales los mercados de capital se cierran, quedando sujetos a problemas de credibilidad con respecto a su capacidad para seguir siendo sostenibles en épocas de escasez. Las crisis se producen en un contexto en el cual el gasto permanece inflexible, en particular debido a su alto contenido de salarios, y donde hay una

¹⁶ Este principio fue reformulado en la "Carta de Lima", firmada por varios ministros de economía latinoamericanos en las asambleas del Banco Interamericano de Desarrollo que se celebraron en 2004 en Lima, Perú.

variedad de demandas insatisfechas que los países de mercados emergentes deben enfrentar. Ante este escenario, puede resultar beneficioso que el gobierno sólo quede involucrado en actividades de inversión de co-financiación que, de otro modo, no serían llevadas a cabo en forma completa por el sector privado y que son consideradas socialmente rentables (en lugar de asumir la responsabilidad por la financiación completa de los proyectos de inversión). Esto, naturalmente, no significa que los gobiernos no deban invertir, sino que deben hacerlo en forma selectiva, complementando la participación del sector privado. Si este principio es aceptado, se desprende que la parte de un proyecto que es financiada por el gobierno es, esencialmente, un subsidio –y, como tal, deberá ser computada como una “partida ordinaria”–. Esto no implica que la inversión pública sea siempre el resultado de un mayor déficit fiscal, porque deberá tomarse en cuenta el ingreso fiscal –posiblemente más alto– que tal inversión podría traer aparejado (y que, nuevamente, deberá ser calculado como una “partida ordinaria”). Por supuesto, en la medida en que los gobiernos no sigan esta norma, sigue habiendo un problema con respecto a la necesidad de contabilizar la inversión pública como un agregado al patrimonio neto, pero, entonces, nuevamente, existen varios factores que hacen que la valuación de esta inversión sea bastante difícil, en particular porque este capital no es fácilmente negociable, ya que es, en esencia, un bien no comercializable.¹⁷

4. Evaluando la sustentabilidad bajo la incertidumbre

El análisis de sustentabilidad estándar comienza escogiendo valores para el crecimiento constante y la tasa de interés real, usando luego estos valores para calcular el nivel de excedente primario que es compatible con la estabilización de la deuda. La sección anterior examinaba cómo evaluar la sustentabilidad en los países de mercados emergentes y en desarrollo es

¹⁷ Para un comentario detallado, véanse las próximas notas del BID sobre inversión pública .

más difícil que evaluarla en los países industriales, porque los países de mercados emergentes se caracterizan por una mayor volatilidad, tanto en el ingreso como en el gasto. En consecuencia, las diversas implicancias basadas en valores constantes de crecimiento y tasa de interés real (en donde la volatilidad no es una cuestión) pueden no tener mucho sentido.

En esta dirección, un nuevo documento de política publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2003b) describe diversas metodologías para subrayar análisis de prueba de sustentabilidad estándar con conmociones en las principales variables macroeconómicas (esto se podría hacer observando la pasada volatilidad de las principales variables o usando simulaciones fortuitas) e incluyendo, explícitamente, obligaciones contingentes. Estas simulaciones pueden ser usadas luego para cimentar intervalos de confianza alrededor de la evolución proyectada deuda/PBI.

Para ocuparse de la cuestión de la volatilidad, algunos autores están desarrollando actualmente modelos probabilísticos de sustentabilidad que, específicamente, toman en cuenta la volatilidad en variables macroeconómicas. Barnhill y Koptis (2003) desarrollan modelos basados en el concepto del valor en riesgo y lo aplican al caso de Ecuador. Hausmann (2003) también usa el concepto del valor en riesgo y lo aplica en un contexto a través del país. Croce y Juan-Ramón (2003) desarrollan un modelo fortuito destinado a obtener una norma de política fiscal que sea observable por los analistas externos e indique si un país está adoptando una postura de política sustentable. Como estudiar todos estos modelos requeriría una considerable cantidad de tiempo y de tecnicismo, en nuestro análisis nos concentraremos en el modelo probabilístico desarrollado para el Banco Interamericano de Desarrollo por Mendoza y Oviedo (2003). Éste es el modelo que usaremos como referencia para nuestro análisis, concentrándonos en la volatilidad del ingreso y la inflexibilidad del gasto. La Sección 4.1 describe las principales características del modelo. Ilustramos luego su aplicación para el caso de Ecuador en la Sección 5.1.

4.1 *El modelo Mendoza-Oviedo*

El principio rector del modelo Mendoza-Oviedo (MO) es el del "compromiso de pago creíble" (CPC). De acuerdo con su definición, un compromiso de reembolso es creíble sólo si el gobierno está en condiciones (si no necesariamente dispuesto) a reembolsar su deuda en cualquier estado natural.¹⁸ Esto implica que el gobierno no puede acumular más deuda que el nivel que podría atender si fuera a ingresar en una crisis fiscal (definida como el caso en el cual el equilibrio primario permanece en todo momento en su valor más bajo posible). Si el nivel real de la deuda fuera a permanecer más alto que el umbral determinado por el CPC, entonces, el gobierno estaría enfrentando una probabilidad positiva de incumplimiento de su deuda, algo que un prestamista con aversión al riesgo no permitiría que suceda.¹⁹

Con estas consideraciones en mente, Mendoza y Oviedo (2003) desarrollaron un modelo de equilibrio general fortuito, completo y dinámico. En dicho modelo, el camino de los ingresos del gobierno está determinado endógenamente por el comportamiento de personas físicas que maximizan la utilidad y firmas que maximizan las ganancias en un contexto en donde se producen bienes, tanto comerciables como no comerciables. En su modelo hay un desajuste en el balance del gobierno porque la deuda del gobierno está expresada, en su mayoría, en bienes comerciables y los ingresos impositivos están expresados, en su mayoría, en bienes no comerciables. También, suponen que la volatilidad en los bienes del gobierno puede ser rastreada hasta la volatilidad en valores fundamentales tales como las condiciones del comercio, las tasas de interés extranjeras, o la productividad. Dado que discutir la especificación completa de este modelo requeriría detalles técnicos considerables, seguimos una versión simplificada de Mendoza y Oviedo (2003) que transmite el sentido de su for-

¹⁸ Incluyendo el caso en el que los ingresos del gobierno (expresados como una parte del PBI) permanezcan en su mínimo en forma indefinida.

¹⁹ Para saber más sobre este tema, incluido un comentario sobre los resultados del uso de contratos óptimos, véase Mendoza (2003).

mulación más compleja. Esta versión simplificada es la que está en uso para llevar a cabo una aplicación a los datos ecuatorianos que figuran en la Sección 5.2.

Efectuamos las tres suposiciones siguientes: (i) el camino de los ingresos del gobierno es fortuito y está determinado en forma exógena; (ii) no hay desajuste de moneda (los ingresos del gobierno y la deuda están denominados en la misma moneda); y (iii) tanto la tasa de interés (r) como el crecimiento del PBI a largo plazo (g) se conocen con certeza.

Estas suposiciones nos llevan a una simple formulación del compromiso de reembolso creíble, en donde el valor umbral para la relación deuda/PBI satisface la siguiente condición:²⁰

$$d \leq d^* \equiv (t^{\min} - e^{\min}) \frac{1+g}{r-g}. \quad (7)$$

Aquí d^* representa el valor umbral para la relación deuda/PBI, t^{\min} es la realización más baja posible de los ingresos del gobierno sobre el PBI, y e^{\min} es el nivel mínimo de la relación gasto del gobierno/PBI que puede ser sustentada si el país fuera a ingresar en una crisis fiscal en la cual el ingreso por impuestos alcance (y permanezca en) t^{\min} y empuje a d por encima de d^* . En este modelo (abstrayéndonos de cuestiones relativas al deseo de pagar) el gobierno siempre estaría en condiciones de reembolsar cualquier nivel de deuda por debajo de d^* . De este modo, la tasa de interés que cobrarán los inversores es la tasa de interés libre de riesgos, r .

Heurísticamente, e^{\min} mide la capacidad de un gobierno para reducir el gasto en presencia de un prolongado shock negativo de los ingresos. Los países que pueden soportar ajustes más grandes podrán soportar relaciones deuda/PBI más grandes en relación con los países con gasto público rígido.

En esta versión del modelo, el gobierno tiene un nivel de

²⁰ La ecuación (7) podría haber sido escrita también como $d \leq d^* \equiv \frac{(t^{\min} - e^{\min})}{r-g}$

Véase nota al pie N° 5 para un comentario.

gasto primario deseado constante, e . Cada período observa la realización de ingresos y financia cualquier brecha entre los ingresos y el gasto total (incluyendo pagos de interés) con nueva deuda, siempre que la deuda resultante no golpee el umbral de deuda d^* . De otro modo, necesita ajustar gastos para hacer frente a la restricción de umbral de deuda. De este modo, siempre que la deuda sea más baja que el umbral, la relación deuda/PBI evoluciona de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$d_t = d_{t-1} \frac{(1+r)}{(1+g)} + \bar{e}_t - t_t \quad (8)$$

Dado un nivel de deuda inicial, y una secuencia de realizaciones de ingresos basada en características fortuitas del proceso de ingresos (término medio, desvío estándar, y persistencia), el modelo genera un conjunto de resultados relevantes a pesar de su simplicidad. No sólo determina un umbral de nivel de deuda, sino que también produce una probabilidad de distribución de deuda n períodos adelante. Esta probabilidad de distribución puede ser usada luego para calcular la probabilidad de alcanzar el umbral de deuda en cualquier punto de tiempo dado.

Una diferencia importante entre el enfoque de la sustentabilidad de Mendoza y Oviedo y el enfoque tradicional a largo plazo es que el enfoque tradicional define un objetivo político (expresado como la relación equilibrio primario/PBI) destinado a estabilizar la relación deuda corriente/PBI (que se supone es el nivel constante de deuda/PBI). En cambio, en el modelo probabilístico, sólo se define el nivel máximo de deuda/PBI, pero este nivel no es el equilibrio que será observado necesariamente, resultando claro que no es el nivel óptimo de la deuda. La tarea del gobierno es fortalecer los valores fundamentales, de modo que la probabilidad de alcanzar el límite superior de la deuda siga siendo bajo.

Una implicancia del modelo probabilístico es que, para cualquier relación dada ingreso promedio/PBI, los gobiernos que tienen una base de ingresos menos volátil (por ejemplo, gobiernos que dependen menos de los recursos naturales),

tendrán valores más altos de $t^{\min 21}$ y, de allí, que podrán sustentar niveles de deuda más altos. Asimismo, lo que realmente importa no es el valor real del ajuste del gasto que un país puede anunciar, sino el valor de e^{\min} que puede ser *creíblemente* anunciado. Los países que pueden comprometerse a un ajuste grande del gasto también pueden sustentar relaciones deuda/PBI más altas, y es posible que nunca se les pida que actúen de acuerdo con estos compromisos.²²

Mendoza (2003) usa la ecuación (7) para computar las relaciones deuda sustentable/PBI bajo distintas suposiciones para la volatilidad de los ingresos, la diferencia entre el crecimiento del PBI y la tasa de interés real, y la capacidad para ajustar gastos. Muestra que los resultados son muy sensibles a la elección de este último parámetro. En particular, encuentra que los países de los mercados emergentes, que no pueden ajustar el gasto en más del 1% del PBI, no podrán sostener deuda positiva. Los países de mercados emergentes con capacidad de ajuste más grande (definidos como países que pueden ajustar la relación gasto/PBI en, por lo menos, 8%) pueden estar en condiciones de sostener relaciones deuda/PBI que varíen entre el 40 y el 150%. Cuando calibra los resultados al país de mercado emergente “promedio”, encuentra una relación deuda/PBI sustentable del 60% para países de mercados emergentes de bajo riesgo (“bajo riesgo” se define como teniendo una pequeña diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento del PBI) y del 30% para países de mercados emergentes de alto riesgo. Estimaciones comparables calibradas a los países industriales resultan en una relación deuda sustentable/PBI que puede alcanzar hasta el 350%, con valores promedio del 85%.

Cabe notar que estas grandes diferencias en sustentabilidad se obtuvieron asumiendo, simplemente, diferencias en la volatilidad de los ingresos y la capacidad para ajustar el gasto primario. Hausmann (2003) sugiere que es probable que

²¹ En donde, por ejemplo, se supone que t^{\min} es igual al término medio menos dos desvíos estándar.

²² Los países también podrían comprometerse a ajustar su tasa de impuestos y, aumentando t^{\min} , obtener un resultado similar.

los efectos de la valuación provocada por la dolarización de las obligaciones y el pecado original amplien, aún más, estas diferencias. En efecto, la dolarización de las obligaciones, haciendo que un país sea más riesgoso, puede afectar la diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento del PBI, y por lo tanto, jugar un papel importante para determinar qué países se encuentran en el grupo de alto riesgo.

5. El caso de Ecuador

Esta sección estudia las principales cuestiones relacionadas con la sustentabilidad fiscal en Ecuador, incluyendo dos ejercicios de sustentabilidad, el primero, relacionado con la volatilidad de los ingresos bajo el marco Mendoza-Oviedo, y, el segundo, trata los efectos de las suspensiones repentinas en los flujos de capital y los efectos de las conmociones por el precio del petróleo según el enfoque Calvo-Izquierdo-Talvi.

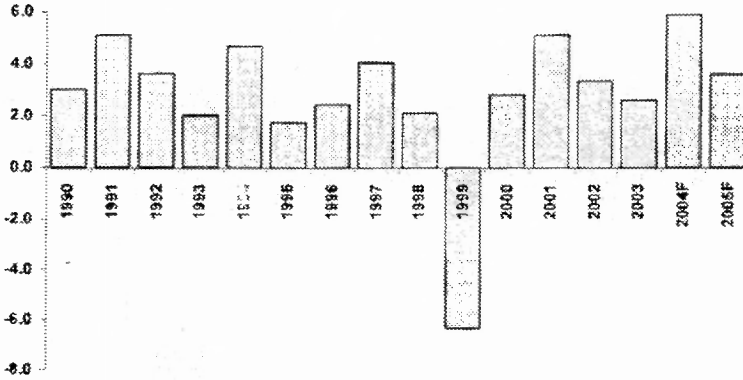
5.1 Algunos hechos estilizados

A pesar de los altos ingresos provenientes del petróleo, la acumulación de persistentes déficits fiscales durante mediados de la década del setenta y gran parte de los ochenta dejaron a Ecuador, en 1990, con una relación de alrededor del 100% de alta deuda con respecto al PBI.²³ La combinación de crecimiento del PBI con un promedio del 3,6% anual (véase Figura 1), la apreciación del tipo de cambio real del 5,3% anual, y las sólidas políticas fiscales que mantuvieron la deuda pública casi constante en términos de dólares fueron los principales factores que encontramos detrás de una reducción al 68% en la relación deuda/PBI para 1993 (véase Figura 2).

Como en muchos otros países latinoamericanos, 1993 marcó el comienzo de una ola de ingresos de capital que duraron hasta 1998, promediando el 5,5% del PBI (véase Figura 3). A pesar de este ambiente externo favorable, que dio como resul-

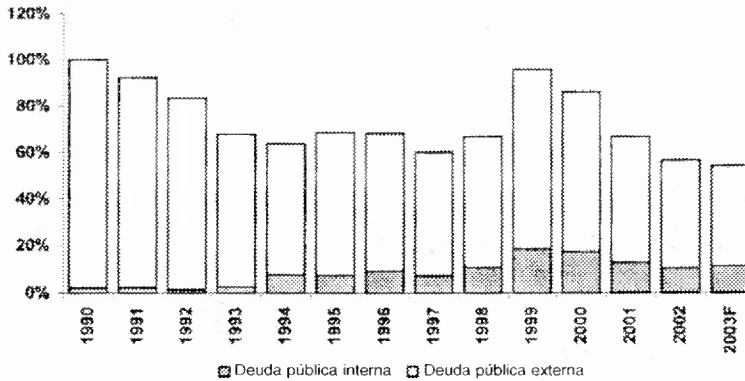
²³ *World Bank-IDB Ecuador Public Expenditure Review* (Banco Mundial-BID Examen del Gasto Público de Ecuador), de próxima aparición en 2004.

Figura 1. Crecimiento real del PBI (puntos porcentuales)



Fuente: FMI, Perspectiva económica mundial (abril 2004).

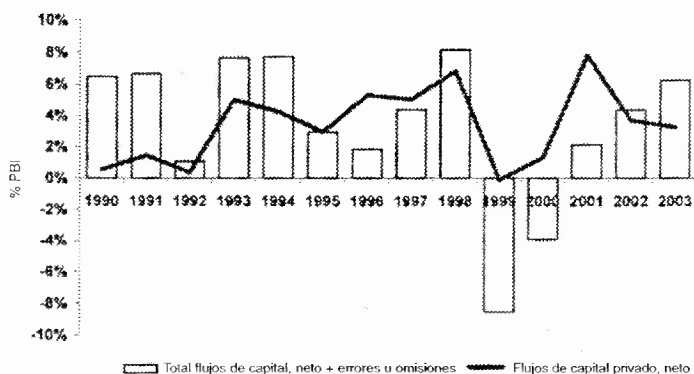
Figura 2. Total deuda pública en Ecuador (% PBI)



Fuente: FMI y Banco Central de Ecuador.

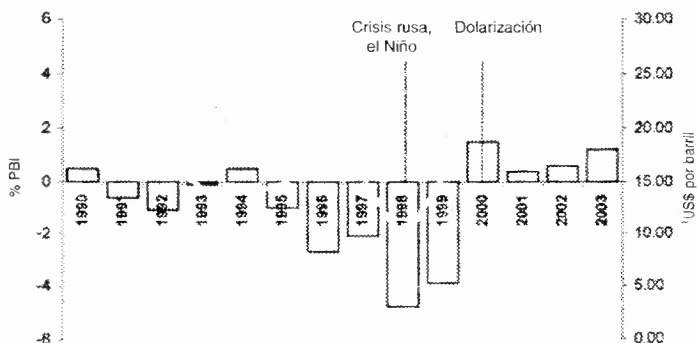
tado el crecimiento de casi el 3% anual del PBI durante el mismo periodo, el comportamiento fiscal decayó, en particular en 1996 y 1997, incluso antes de la materialización de la crisis macroeconómica de 1998. En promedio, el déficit total del sector público no financiero permaneció en el 1% del PBI para el período 1993-97, antes de llegar a su punto más bajo en 1998, cuando alcanzó el 4,8% del PBI (véase la Figura 4).

Figura 3. Flujos de capital neto a Ecuador (% PBI)



Fuente: Perspectiva económica mundial (abril 2004).

Figura 4. Comportamiento fiscal y ciclos del petróleo en Ecuador (Resultado global del sector público no financiero/PBI y precios del petróleo)



Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía.

Cabe señalar, también, que 1998 fue un año extremadamente difícil para Ecuador debido a que el país fue objeto de un conjunto de conmociones que afectaron sus principales fuentes de vulnerabilidad.

- Una suspensión repentina en los flujos de capital que tuvieron lugar en 1998, después de la crisis rusa del mismo año (véase Izquierdo, 2002 para mayores detalles), que se convirtió en una reversión del flujo de capital de alrededor de US\$3,500 millones para 1999, equivalente al 20% del PBI, o 56% del crédito del sector privado vigente en 1998. Esta reversión trajo aparejado un cambio dramático en el tipo de cambio real que disminuyó seriamente la sustentabilidad fiscal, directamente a través de la revaluación de la deuda y, también, como una parte del PBI;²⁴ e, indirectamente, a través de la materialización de obligaciones contingentes derivadas de la crisis financiera resultante que condujo a la quiebra de los sectores no comerciables con deuda en moneda extranjera.²⁵
- Un colapso en los precios del petróleo (que promedió US\$9,2 por barril, el valor más bajo de la década de los noventa); por cierto otra conmoción importante dada la alta correlación entre los precios del petróleo y los resultados fiscales (véase Figura 4).
- Los efectos de las inundaciones de El Niño a fines de 1997 y 1998.

El colapso resultante en los ingresos, aparejado con los costos de la resolución de la crisis bancaria y los esfuerzos de reconstrucción después de El Niño, en un contexto de mercados mundiales de capital cerrados, condujo a una enorme presión para la monetización de las necesidades de financiamiento fiscal. Hacia comienzos de 1999, Ecuador eligió abandonar su régimen de micro devaluaciones en favor de un tipo

²⁴ Dado que gran parte de la deuda del gobierno estaba expresada en moneda extranjera, por cuanto el PBI tiene un gran componente no comerciable.

²⁵ El costo fiscal de la crisis bancaria se estima en alrededor de US\$2.600 millones, casi el 20% del PBI en 1999. Véase el IMF Staff Country Report No. 00/125, de octubre 2000, para mayores detalles.

de cambio flotante, pero dada la presión proveniente del lado fiscal, los compromisos monetarios se vieron reprimidos y el sistema monetario colapsó, mientras que las expectativas de devaluación continuaron siendo altas. Bajo estas circunstancias, la única opción para recuperar cualquier tipo de credibilidad era abdicar de la política monetaria dolarizando en 2000. Aun así, esta política no fue totalmente exitosa hasta que se alcanzaron acuerdos respecto de la reestructuración de la deuda varios meses más tarde.²⁶

La adopción de la dolarización, junto con el cierre de los mercados de capital para la deuda del gobierno, forzó a las autoridades a realizar drásticos ajustes en las finanzas públicas. En consecuencia, el balance primario, que promedió el 2,3% del PBI para el período 1993-1998, aumentó al 8,1% del PBI en 2000.²⁷ Desde entonces, y en parte como consecuencia del incremento en los precios del petróleo, el gobierno pudo sostener balances globales positivos (véase la Figura 4). Si bien se llevó a cabo un esfuerzo importante en 2000, como lo evidencia el gran balance primario, ha caído desde entonces a niveles mucho más bajos, y Ecuador sigue siendo vulnerable a conmociones como la experimentada en 1998. Incluso, después de una segunda reestructuración de deuda emprendida en 2000, la relación deuda/PBI sigue siendo alta, en alrededor del 54% del PBI para fines de 2003,²⁸ no demasiado alejada de la cifra vigente antes de la crisis de 1998.

Si bien la suspensión repentina de 1998 condujo a una

²⁶ Esto se puede deber al hecho de que, dada la desaparición de una base monetaria interna para gravar con impuestos a través de la inflación (consecuencia de la dolarización), aumentó el riesgo de incumplimiento de la deuda del gobierno (como se reflejó en el incremento en los márgenes de deuda del gobierno), y la economía no se estabilizó hasta que se produjo la reestructuración de la deuda en la segunda mitad de 2000. Para mayores detalles sobre este tema, véase Galindo e Izquierdo (2003b).

²⁷ Usamos datos del Banco Central de Ecuador.

²⁸ En agosto de 2000, el gobierno ecuatoriano reestructuró su deuda externa soberana en bonos. Por otra parte, en septiembre de 2000, Ecuador alcanzó un acuerdo para refinanciar US\$880 millones de los US\$1.300 millones que el país adeudaba al Club de París de naciones acreedoras, acordando reembolsar este monto en un período de 18 años con un período de gracia de tres años.

Cuadro 1.
Operaciones del sector público
 (porcentaje del PBI)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Resultados del sector público no financiero							
Ingresos totales	23.4	17.3	21.1	25.9	23.5	25.7	25.7
Ingresos petróleo	5.4	3.9	6.3	9.2	6.4	5.7	6.2
Ingresos no petroleros	13.3	13.3	14.0	15.8	16.5	19.2	19.0
IVA	3.9	3.6	3.5	5.6	6.9	6.8	6.5
Impuesto a las ganancias	2.0	1.5	0.9	2.0	2.6	2.4	2.7
Aportes seguridad social	2.3	1.9	1.4	1.4	2.2	3.1	3.4
Gasto total	25.9	22.1	25.0	24.4	23.1	25.1	24.5
Gasto corriente	16.8	17.2	19.0	19.4	16.4	18.6	19.1
Salarios	7.7	7.3	5.9	4.8	5.5	7.2	8.5
Intereses sobre la deuda interna	1.0	1.0	2.1	1.2	1.0	0.8	0.7
Impuestos sobre la deuda externa	3.7	3.2	5.0	5.4	3.7	2.7	2.4
Gastos de capital	6.2	5.0	6.0	5.0	6.6	6.5	5.4
Excedente (-déficit)	-2.1	-4.8	-3.9	1.5	0.4	0.6	1.2
Excedente primario (-déficit)*	2.1	-0.6	3.2	8.1	5.1	4.2	4.3
Excedente del gobierno central							
Ingresos totales	14.6	13.9	16.1	20.4	18.3	18.8	17.8
Ingresos petróleo	5.1	3.8	6.0	8.8	6.1	5.6	5.8
Ingresos no petroleros	9.5	10.1	10.2	11.6	12.2	13.2	12.0
IVA	3.3	3.6	3.3	5.2	6.4	6.3	5.9
Impuesto a las ganancias	1.7	1.5	0.7	1.8	2.3	2.2	2.2
Gasto total	15.8	18.0	19.0	20.3	19.0	19.6	18.7
Intereses sobre la deuda interna	1.0	1.0	2.0	1.2	1.0	0.8	0.8
Intereses sobre la deuda externa	3.0	3.0	4.7	5.1	3.5	2.6	2.3
Resultado global							
Excedente (-déficit)	-1.2	-4.1	-2.9	0.1	-0.7	-0.8	-0.9
Excedente primario (-déficit)	2.8	-0.1	3.9	6.5	3.7	2.6	2.2

Fuente: Banco Central del Ecuador y estimaciones del BID.

contracción de la actividad económica a fines de la década del noventa que empeoró las cuentas fiscales de Ecuador, los problemas presupuestarios del país no son puramente atribuibles a este hecho, y están arraigados en la volatilidad de sus ingresos (debido en parte a la alta concentración del sector exportaciones) y la rigidez de sus gastos (Artana, Tour y Navajas, 2002; López-Cálix, 2003, Jácome, 2004). Todos estos factores contribuyen a hacer que las cuentas fiscales sean particularmente vulnerables a las conmociones fiscales, conforme a lo indicado por el hecho de que Ecuador tuvo que reestructurar su deuda dos veces en un período de diez años, siendo el primer país en no cumplir con los bonos Brady.

Si damos una mirada a los principales componentes de las cifras fiscales de Ecuador (Cuadro 1), es fácil encontrar problemas estructurales que necesitan ser solucionados mediante un cambio en la postura política. En particular, las cuentas del sector público no financiero muestran un incremento en el gasto corriente que se debe, en gran parte, a salarios más altos. El empleo en el sector público y los salarios nominales del sector público tienden a ser muy difíciles de recortar y, en el pasado, Ecuador ha estado en condiciones de reducir los salarios reales del sector público a través de la inflación. No obstante, con la dolarización, la inflación a través de la expansión monetaria ya no es una opción y, por ello, los salarios más altos del sector público pueden incrementar la rigidez del presupuesto y empeorar la situación fiscal en los próximos años. Vale la pena señalar que el incremento en el gasto público se vio equilibrado por una reducción en el gasto de capital y, por lo tanto, el gasto total permaneció más o menos constante como una parte del PBI. La rigidez del presupuesto de Ecuador se ve confirmada por un reciente análisis de la composición del gasto público, que encontró que el 95% de los ingresos está preasignado y sólo el 5% es de libre disponibilidad (López-Cálix, 2003).

Si bien el gasto total ha permanecido más o menos constante, la prociclicidad de los ingresos por impuestos y las conmociones en los precios del petróleo han llevado a una situación caracterizada por ingresos totales extremadamente volátiles (López-Cálix, 2003). Dicha volatilidad puede llevar a problemas estructurales porque durante los buenos tiempos

la situación fiscal mejora, y esto podría reducir el compromiso del gobierno por las reformas fiscales (de hecho, existió la preocupación de que el país pudo haber perdido cierto impulso en sus reformas después de lograr un excedente primario del 8,1% en el sector público no financiero en 2000).²⁹ Las preocupaciones por el desempeño fiscal de Ecuador llevaron a Standard and Poor's a bajar la calificación de la deuda soberana en moneda extranjera del país de B- a CCC+ en 2001, impidiendo, efectivamente, que Ecuador recurriera a los mercados mundiales de capital.³⁰

Los análisis anteriores sugieren que la volatilidad del ingreso y las conmociones internas –tales como una suspensión repentina en los flujos de capital o una caída repentina en los ingresos provenientes del petróleo– podrían tener, todavía, un gran impacto negativo en la sustentabilidad fiscal de Ecuador. Analizaremos estas fuentes de vulnerabilidad en la siguiente sección.

5.2 Análisis de sustentabilidad

En esta sección evaluamos la sustentabilidad fiscal en Ecuador usando tres ejercicios; (i) un análisis de sustentabilidad estándar; (ii) el enfoque probabilístico Mendoza-Oviedo (2003); y (iii) el enfoque de la suspensión repentina de Calvo-Izquierdo-Talvi (2002).

Estos tres enfoques son útiles para evaluar las distintas cuestiones de la sustentabilidad. El enfoque tradicional, que equipara la relación deuda corriente/PBI con el nivel de deuda constante, es útil para calcular el excedente primario que es compatible con esa deuda a diversas tasas de interés y tasas de crecimiento. El segundo enfoque incorpora al caso anterior volatilidad del ingreso y flexibilidad del gasto. Por últi-

²⁹ Un reciente informe del Banco Mundial indica “[Ecuador] debe tomar el sendero de la austeridad y de la competitividad... o derrochar una vez más las riquezas de su país provenientes del petróleo” (López-Cáliz, 2003, página 3).

³⁰ Esta calificación ha sido revisada varias veces desde entonces sin cambios importantes; la última revisión en septiembre de 2003 dejó la calificación en CCC+ para la deuda a largo plazo, sin una perspectiva estable, y una calificación de corto plazo de C.

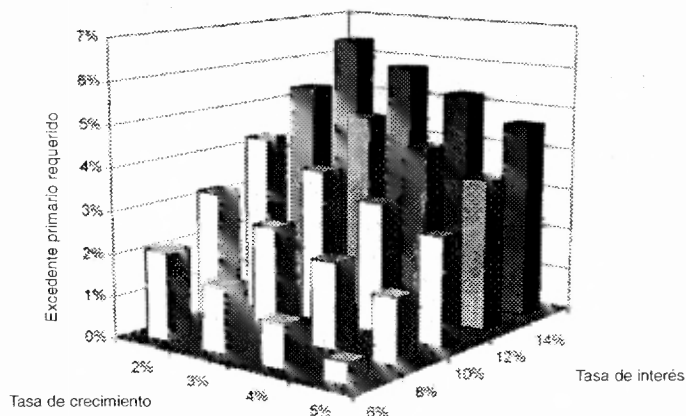
mo, el tercer enfoque se ocupa de los efectos de una conmoción externa que lleve a un ajuste en el balance de cuenta corriente y a la depreciación del tipo de cambio real.

Enfoque estándar de la sustentabilidad

El enfoque estándar requiere supuestos sobre la deuda inicial, el crecimiento constante del PBI y la tasa de interés real constante. Para nuestro cálculo de línea de base, suponemos que el nivel inicial de deuda es del 54% del PBI, es decir, el valor de la deuda pública total vigente a fines de 2003, dejando que la tasa de crecimiento constante oscile entre el 2 y el 5% y que la tasa de interés real oscile entre el 6 y el 14%. La Figura 5 muestra que, en las condiciones más favorables, (6% de tasa de interés real y 5% tasa de crecimiento de la economía), el gobierno ecuatoriano podría estabilizar la deuda con un excedente primario equivalente al 0,5% del PBI. Sin embargo, si nos alejamos de este escenario prometedor, encontramos que los excedentes primarios requeridos superan ampliamente el 3% del PBI. En particular, si suponemos que el crecimiento a largo plazo constante es igual al promedio geométrico del crecimiento del PBI observado para el período 1985-2003 (2,5%) y la tasa de interés real es igual a la tasa de interés promedio que prevalecerá, eventualmente, para los bonos globales (que producen un valor del 11%³¹), obtenemos un excedente primario requerido del 4,5% del PBI. Esto es levemente mayor que el saldo observado para 2002 y 2003. Una primera mirada a estas cifras parecería indicar que la situación fiscal es relativamente apropiada, pero debemos reconocer que el excedente primario observado se obtuvo bajo un contexto muy favorable para los precios del petróleo y la cuenta de capital (véase las Figuras 3 y 4). Las siguientes dos secciones mostrarán que, una vez que se consideren las principales fuentes de volatilidad relacionadas con los precios del petróleo y la cuenta de capital, la situación podría empeorar sustancialmente.

³¹ Esto se analiza con mayor detalle en la siguiente sección.

Figura 5.
Excedente primario requerido para estabilizar la deuda
al 54% del PBI



Enfoque probabilístico de la sustentabilidad

El enfoque probabilístico Mendoza-Oviedo (MO) es útil para ilustrar cómo la volatilidad del ingreso se puede incorporar a un análisis de sustentabilidad. El modelo probabilístico MO requiere información sobre: (i) volatilidad de los ingresos del gobierno; (ii) niveles promedio de ingresos y egresos; (iii) el tamaño del ajuste potencial en el gasto en caso de que el gobierno cayera en crisis; (iv) la tasa de interés real mundial; y (v) la tasa de crecimiento constante de la economía.

Como primer paso, calculamos la volatilidad basada en una medida del componente cíclico del ingreso del gobierno (obtenido tomando un filtro Hodrick-Prescott al ingreso registrado) en términos reales para el período 1985-2003.³² Luego,

³² Calculamos la tendencia en el ingreso usando datos sobre el gobierno general (sector público no financiero) para el período 1985-2003. Excluimos de nuestras estimaciones el período 1980-1984 para evitar la excesiva volatilidad derivada del ajuste masivo que la crisis de la deuda de la década del ochenta aportó a Ecuador.

aproximamos el comportamiento del componente cíclico aproximado a un proceso autoregresivo de primer orden (ARI), y tomamos el desvío estándar de este proceso como nuestra medida de volatilidad. Luego, transformamos esta volatilidad en términos de ingreso del gobierno en volatilidad en términos de ingreso del gobierno como una parte del PBI, que produce un valor del 2,55%. El ingreso promedio y el gasto promedio no correspondiente a intereses como porcentaje del PBI para el período 1985-2003 ascendieron, respectivamente, al 22,6% y 19,4% del PBI.

Para estimar la tasa de crecimiento promedio de la economía, usamos el mismo período empleado para estimar la volatilidad y obtener un valor del 2,52%.³³ Para la tasa de interés real mundial, tomamos los mismos supuestos que en Mendoza (2003) y Mendoza y Oviedo (2003) y usamos un valor del 6,5%. En cuanto al monto inicial de la deuda, usamos el nivel vigente de deuda pública neta a fines de 2003, equivalente al 54% del PBI.

Por último, a fin de calcular el ajuste potencial en caso de crisis fiscal, necesitamos tomar supuestos adicionales acerca del ingreso mínimo, así como de la flexibilidad del gasto público. Tomamos los dos supuestos siguientes: (i) el nivel de ingreso mínimo queda dos desvíos estándar por debajo de la media. Dadas nuestras medidas para la volatilidad y el ingreso medio, esto rinde un valor de t^{\min} igual a 17,5% del PBI; y (ii) el gobierno puede reducir el gasto no correspondiente a intereses en alrededor del 30% (partiendo de niveles de gasto corrientes) en el supuesto de una crisis fiscal.³⁴ Todos los supuestos necesarios para llevar a cabo el ejercicio de sustentabilidad están resumidos en el Cuadro 2.

³³ Calculado como un promedio geométrico de los datos del PBI FMI/IFS (estadísticas financieras internas).

³⁴ La cifra exacta es del 28,5%, y es elegida para maximizar el tamaño del balance primario en tiempos de crisis para que el umbral de deuda permanezca levemente por encima de los niveles de deuda corriente.

Cuadro 2.
Supuestos de línea de base para el modelo MO aplicado a Ecuador

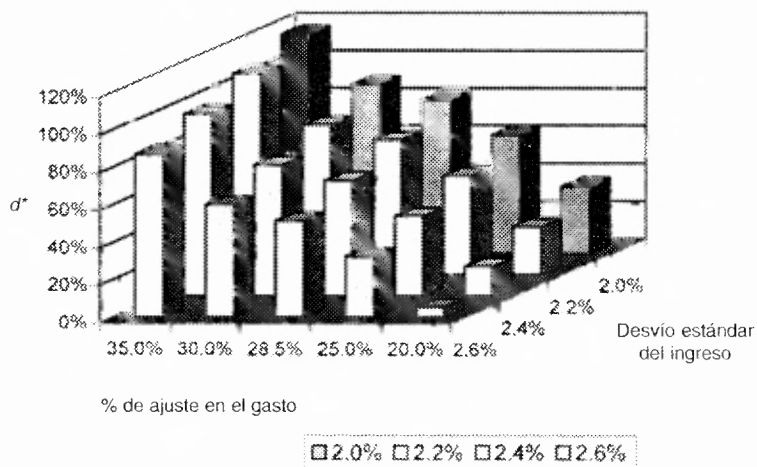
Variable	Valor
Volatilidad de los ingresos del gobierno (porcentaje del PBI)	2,55%
Niveles promedio de ingresos (porcentaje del PBI)	22,61%
Niveles promedio de gasto no correspondiente a intereses (porcentaje del PBI)	19,37%
Nivel mínimo de ingresos (porcentaje del PBI)	17,5%
Ajuste de gasto máximo 28,5% tasa de interés real mundial	6,5%
Nivel inicial de deuda (porcentaje del PBI)	54%
Crecimiento constante del PBI	2.52%

El supuesto de la capacidad para ajustar el gasto no correspondiente a intereses es particularmente importante y merece un comentario adicional. En particular, suponemos una capacidad para ajustar gastos que es bastante grande. En nuestras estimaciones, usamos esta tasa de reducción para maximizar el tamaño del balance primario en tiempos de crisis, a fin de mantener los límites de la deuda por encima de los niveles de deuda corriente. Esto no implica que el gobierno pueda esperar, realísticamente, alcanzar este nivel de reducción del gasto. Este valor de reducción del gasto es elegido, principalmente, para ilustrar la utilidad de este enfoque en el análisis de la sustentabilidad de la deuda. Los niveles más bajos de reducción potencial en el gasto del gobierno bajarían el tamaño del umbral de deuda, volviendo la crisis mucho más probable. Sin embargo, debemos señalar que, durante la crisis de 1999, los gastos del gobierno de Ecuador representaron aproximadamente el 70% de su valor 2003 en términos reales, dando algunos indicios de que Ecuador pudo vivir con niveles de gasto público mucho más bajos, aunque en medio de una asombrosa crisis fiscal y financiera.

La Figura 6 es útil para describir la sensibilidad del umbral de deuda a los diferentes supuestos sobre la volatilidad del ingreso y el ajuste del gasto. Tomando las tasas de interés y de crecimiento tal como son dadas, la figura ilustra los valores de los umbrales de deuda (d^*) que serían obtenidos bajo distin-

tos supuestos para volatilidad del ingreso y ajuste del gasto. Usando como referencia nuestras estimaciones mencionadas más arriba para la volatilidad del ingreso y el ajuste del gasto, el umbral de deuda ronda el 54% del PBI. Valores más bajos de volatilidad permitirían niveles de deuda más altos. Por ejemplo, si reducimos la volatilidad al 2% (y mantenemos el mismo nivel de ajuste del gasto), obtenemos un umbral de deuda del 81,7% del PBI.

Figura 6.
Análisis de sensibilidad de umbral de deuda



Por otra parte, si fuéramos a distender nuestro supuesto de que el gobierno puede ajustar el gasto en casi el 30%, y reemplazarlo con el supuesto de que pueda ajustarlo en sólo el 20%, obtendríamos un umbral de deuda cercano al 8% del PBI. Esto implicaría que la deuda corriente ya está por encima del umbral que garantiza el reembolso de la deuda bajo cualquier condición y que *Ecuador ya estaría en un estado de crisis fiscal* (es decir, la deuda corriente ya está por encima del umbral que garantiza el reembolso de la deuda bajo cualquier condición).

Cabe reconocer que la definición de sustentabilidad usada en el presente modelo es muy conservadora porque asegura al sector público contra el incumplimiento, incluso bajo el peor escenario (en el cual el ingreso permanece en su mínimo para siempre). Asimismo, considerando sustentable sólo aquellos niveles de deuda que son menores o iguales al nivel de deuda que siempre se puede reembolsar, el modelo supone, implícitamente, que los acreedores obtienen un seguro completo. Está claro que los acreedores de los países emergentes no esperan dicho seguro, y esto se ve reflejado en sus márgenes soberanos.³⁵

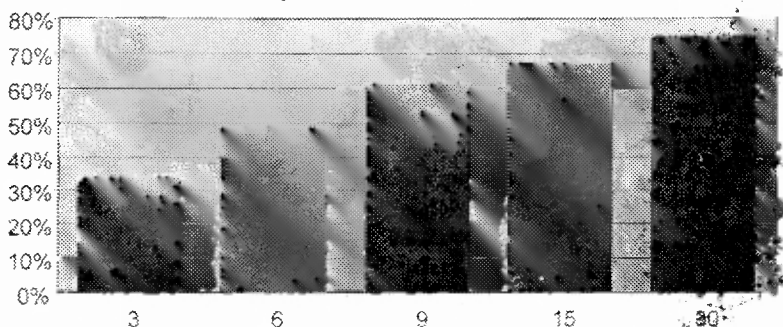
Este simple ejercicio señala que la situación fiscal de Ecuador está lejos de ser distendida. El nivel de deuda corriente parece ser sustentable (en la definición probabilística) sólo si estuviéramos dispuestos a suponer una alta flexibilidad en el gasto del gobierno. Como lo mencionáramos antes, Ecuador ha podido reducir rápidamente el gasto del gobierno no correspondiente a intereses en el pasado reciente, en el medio de una dramática crisis macroeconómica que involucró enormes variaciones en el tipo cambio. Sin embargo, debemos señalar que es posible que tal ajuste sea mucho más difícil de reproducir bajo la redolarización, porque, probablemente, al tipo de cambio le llevaría largo tiempo ajustarse a través de una recesión.

Nos ocupamos ahora de la simulación del modelo. Basado en los supuestos presentados en el Cuadro 2, realizamos 500 simulaciones del modelo, lo que implica obtener 500 posibles caminos de ingresos por impuestos, basado en un ingreso medio del 23.7% del PBI y la volatilidad y persistencia obtenida con anterioridad. Suponiendo que el gobierno mantiene el gasto constante en su nivel medio, podemos estimar la probabilidad de llegar al umbral de deuda en el futuro. Tomando como deuda inicial el nivel vigente a fines de 2003 (54% del PBI), calculamos la relativa distribución de frecuencia de la deuda del gobierno n periodos más adelante y estimamos lue-

³⁵ Sin embargo, sírvase notar que este análisis es llevado a cabo usando tasas de interés promedio mundiales, que son más bajas que las tasas usadas en general para el análisis de sustentabilidad, precisamente en razón del supuesto de la plena capacidad de reembolso del gobierno.

go la probabilidad de entrar en una crisis. La Figura 7 indica que la probabilidad de ingresar en una fase de ajuste dentro de tres periodos es bastante grande (34%), y se incrementa después de 6 periodos a casi el 50%.

Figura 7.
Probabilidad de alcanzar el umbral de deuda
n periodos más adelante



Nota: el nivel de deuda inicial es del 54% del PBI.

Una de las principales ventajas del modelo probabilístico es que, al brindar una distribución para la probabilidad de alcanzar una crisis, pone de relieve la vulnerabilidad corriente de la postura fiscal. Al advertir acerca de posibles resultados negativos con suficiente anticipación, ofrece a las autoridades una oportunidad de corregir la política fiscal antes de alcanzar los umbrales de deuda.

Enfoque de la suspensión repentina con respecto a la sustentabilidad

Nos concentramos ahora en la zozobra impositiva generada, comúnmente, por las conmociones en el financiamiento de la cuenta corriente, o las suspensiones repentinas en los flujos de capital. Según lo establecido en Calvo, Izquierdo y Talvi (2003), este tipo de conmoción fue bastante importante para los mercados emergentes, en particular con posterioridad a la crisis rusa de 1998. Estos hechos pueden ser interpretados como conmociones del crédito. Una caída en el financiamien-

to del déficit de cuenta corriente implica un ajuste forzado en la absorción de bienes comerciables. En tanto el consumo de bienes no comerciables sea un complemento en el consumo de bienes comerciables, una caída en estos últimos implicará una caída en los primeros, lo cual lleva a una disminución en los precios no comerciables. Dado que para una economía abierta y pequeña, los precios son tomados como un supuesto, esto implica que el tipo de cambio real tendrá que ajustarse. El ajuste en el tipo de cambio real generará efectos de valuación en la relación deuda/PBI que, a su vez, afectará la sustentabilidad fiscal.

El potencial de zozobra fiscal posterior a una suspensión repentina para un país como Ecuador fue mucho más grande en 2002, cuando su déficit de cuenta corriente alcanzó el 5,4% del valor del PBI de 2003, cuando/en que se redujo sustancialmente al 1,6% del PBI.³⁶ Sin embargo, Ecuador también está expuesto a conmociones de la cuenta corriente que podrían funcionar como una suspensión repentina. Por ejemplo, una caída en el precio del petróleo o una baja repentina en los flujos de remesas reducirían los recursos disponibles para financiar otros rubros del déficit de cuenta corriente, generando efectos similares a los de una suspensión repentina en los flujos de capital.³⁷

Para una mejor ilustración, evaluamos una gran conmoción del precio internacional del petróleo que lo reduciría a US\$ 12 por barril (cercano al precio promedio real del petróleo en 1998). Esto implica una caída equivalente en términos reales de alrededor del 50% del precio promedio vigente a fines de 2003. Suponiendo que la producción de petróleo permanece constante, esta caída del precio porcentual sería equivalente a una reducción en el valor de las exportaciones netas de petróleo. De este modo, el financiamiento caería levemente en más de US\$1.000 millones, equivalente a una reducción de

³⁶ Datos del Banco Central de Ecuador y cálculos de los autores. De acuerdo con las cifras del FMI, el déficit de cuenta corriente fue de 4,9 en 2002 y de 1,7 en 2003 (fuente: FMI).

³⁷ Mientras que un país con pleno acceso a los mercados de capitales internacionales podría tomar préstamos para suavizar esta clase de conmociones, resulta claro que no es éste el caso de Ecuador.

alrededor del 13% en las importaciones totales. Suponiendo que esta última representa la caída porcentual necesaria en la absorción de bienes comerciables, que tendría lugar una caída porcentual similar en la demanda de bienes no comerciables (este sería el caso con funciones de utilidad homotética), y que la elasticidad de precios relativos de bienes no comerciables tiene un valor similar al de otros países en desarrollo (aproximadamente 0,4), esto produciría una depreciación real de aproximadamente 33%.³⁸

Para evaluar el efecto de la depreciación real sobre la sustentabilidad fiscal necesitamos hacer una serie de suposiciones con respecto a la composición de moneda de la deuda pública, composición de la producción, tasas de crecimiento, y tasas de interés. La composición de la moneda es la más fácil. Dado que la moneda de curso legal de Ecuador es el dólar estadounidense, suponemos que el 100% de la deuda está en moneda extranjera.³⁹ Se puede demostrar que las fluctuaciones de tipo de cambio real no tendrán efectos de valuación sobre la relación deuda/PBL, en tanto la relación de deuda en moneda local (o en bienes no comerciables, B) en relación con deuda en moneda extranjera (o en bienes comerciables, B^*) es la misma que la relación de producción no comerciable (Y) con respecto a la producción comerciable (Y^*), o equivalentemente:⁴⁰

$$\frac{B/B^*}{Y/Y^*} = 1 \quad (9)$$

Dado que Ecuador produce tanto bienes no comerciables como bienes comerciables (y, de allí que $0 < \frac{Y}{Y^*} < \infty$)

³⁸ Una depreciación real es definida como un incremento en el precio de los bienes comerciables con respecto a los bienes no comerciables. Para una descripción detallada de este cálculo, véase Calvo, Izquierdo, y Talvi (2003).

³⁹ Si bien Ecuador todavía tiene cierta deuda pendiente en Suces, la dolarización de la economía implica un tipo de cambio fijo para esa deuda, que, probablemente, será pagada en moneda extranjera a su vencimiento. De este modo, para el presente ejercicio hemos supuesto que toda la deuda interna de Ecuador está expresada en moneda extranjera.

⁴⁰ Véase Calvo, Izquierdo, y Talvi (2003).

y, como ya hemos señalado, toda la deuda de Ecuador está contraída en términos de bienes comerciables, $\frac{B/B^*}{Y/Y^*}$

es igual a cero, indicando que una depreciación real producirá efectos de valuación sobre la relación deuda/PBI.

Ahora, ponemos a prueba los datos de Ecuador (usando análisis estándares de sustentabilidad) al analizar el efecto, sobre el excedente primario requerido, de una depreciación del tipo de cambio real (RER) desencadenada por una caída en el precio del petróleo. Los resultados figuran en el Cuadro 3. Llevamos a cabo el ejercicio bajo cuatro supuestos diferentes para la tasa de interés real (y usamos la misma tasa de crecimiento constante empleada en el marco Mendoza-Oviedo). Artana, Tour y Navajas (2002) estiman que, en 2002, la tasa de interés promedio de la deuda pública de Ecuador fue del 7,22%. Sin embargo, esta tasa de interés es baja dada la gran proporción de deuda en términos favorables de la deuda total de Ecuador. Mirando hacia el futuro, una tasa más realista para este análisis sería la tasa de interés vigente en los bonos globales posteriores a la reestructuración de la deuda, bajo el supuesto de que la deuda en términos favorables fuera reemplazada, eventualmente, por deuda colocada en el mercado. De este modo, construimos un promedio de la tasa de interés de bonos 2012 globales a tasa fija y de la que prevalecería en el largo plazo para los bonos 2030 globales, que rinde un valor de 11%. (Para fines comparativos, incluimos, también, dos escenarios de tasa de interés alternativa comentados por Artana, Tour y Navajas (2002), de 12% y 14%, respectivamente).

Ahora, concentramos nuestro análisis en el segundo escenario, con una tasa de interés real del 11%, que consideramos más realista. En este escenario, el excedente primario observado del gobierno para 2003 está levemente por debajo del excedente que estabilizaría la deuda en un escenario de no-conmoción, equivalente al 4,5% del PBI (ejercicio *a* del Cuadro 3). Una vez que el efecto valuación del tipo de cambio real posterior a la caída en los precios del petróleo se haga sentir, el excedente primario requerido aumentaría al 5,24% (un punto del PBI por encima del excedente primario observado). Los ejercicios *c* y *d* reconocen que las conmociones externas negativas –tales como una caída en los precios del petróleo– son

acompañadas, a menudo, por tasas de interés más altas y menor crecimiento, y examinan las consecuencias de tales conmociones negativas. Por ejemplo, un incremento de 200 puntos básicos en las tasas de interés, aparejado con una caída en el crecimiento del 1%, incrementaría el excedente primario requerido en 2 puntos porcentuales adicionales de alrededor de un 7,2% del PBI.

Por último, tomamos en cuenta el hecho de que, en muchas crisis recientes, los gobiernos pusieron a los bancos en problemas. Esto se debe, particularmente, a que emergieron préstamos morosos en moneda extranjera otorgados a sectores no comerciables, que fueron a la quiebra después de un sustancial aumento del tipo de cambio real. Por lo tanto, analizamos el impacto potencial que podría tener el pasivo contingente en el sector financiero sobre la sustentabilidad fiscal (López-Cálix, 2003, comenta las principales vulnerabilidades del sector financiero de Ecuador). Suponemos que toda la cartera de préstamos del sistema bancario está expresada en términos de bienes comerciables. Para calcular la parte de los préstamos asignados al sector no comerciable, excluimos los préstamos a los sectores de la agricultura, la minería y manufactureros ponderados por la fracción de producción de estos sectores que se exporta, realmente⁴¹, de la cartera de préstamos totales del sistema bancario ecuatoriano.⁴² Estimamos que los préstamos bancarios asignados al sector no comerciable fueron de alrededor del 12,6% del PBI para 2003. Para fines ilustrativos, suponemos que el 20% de estos préstamos irá al default cuando se eleve el tipo de cambio real, y que el gobierno incorporará este monto a su pasivo después de un incumplimiento. De este modo, la deuda del sector público se incrementaría en 2,5 puntos del PBI. El ejercicio *e* muestra que incluir tales pasivos contingentes en el análisis incremen-

⁴¹ Por lo tanto, suponemos que el crédito asignado a actividades comerciables dentro de cada sector es proporcional a la parte de exportaciones en la producción de ese sector.

⁴² La información sobre asignación de préstamos se refiere a septiembre de 2003 y corresponde a la Superintendencia Ecuatoriana de Bancos y Seguros. Para preparar estas ponderaciones usamos PBI sectoriales y exportaciones de 2001 provenientes de las estadísticas del Banco Central de Ecuador.

taría los excedentes requeridos al 7,5% del PBI. En el supuesto de que todos estos factores se materializaran en conjunto (como se detalla en los ejercicios *b* a *n*), lo que es un hecho posible en tiempos de crisis, el excedente primario corriente, que, según los estándares históricos es muy alto, no sería suficiente para estabilizar la deuda. Cabe señalar que este ejercicio pone de manifiesto los efectos de la valuación del cambio en los precios relativos posteriores a la caída en el precio del petróleo, pero no toma en cuenta el efecto directo que las menores regalías sobre el petróleo traerían aparejado sobre el presupuesto del gobierno, a menos que este efecto fuera amortiguado por el uso del fondo petrolero de Ecuador.

Cuadro 3.
Ejercicio de suspensión repentina
(caída en los precios del petróleo a US\$ 12 p/b)

	1	2	3	4
Suposiciones básicas				
Deuda sobre el PBI $((B+B^*)/(Y+Y^*))$	54.0%			
Tasa de interés (<i>r</i>)	7.22%	11%	12%	14%
Crecimiento constante del PBI. (θ)	2.50%			
Caída en exportac./importac. netas de petróleo de B&S	13.15%			
Depreciación real	32.88%			
Excedente primario real	4.3%			
Análisis de sustentabilidad				
Excedente primario requerido:				
a. Ejercicio básico (sin conmoción)	2.49%	4.48%	5.01%	6.06%
b. Cambio en precios relativos (efecto valuación)	2.91%	5.24%	5.86%	7.09%
c. <i>b</i> + incremento en la tasa de interés de 200 PBS	4.14%	6.47%	7.09%	8.32%
d. <i>c</i> + disminución en el crecimiento PBI de 1%	4.81%	7.16%	7.78%	9.03%
e. <i>d</i> + pasivo contingente 2.54% del PBI	5.03%	7.49%	8.14%	9.45%

Nota: Todos los datos se refieren a 2003.

Se llevó a cabo un ejercicio similar para analizar el impacto de la suspensión repentina en los flujos de capital. Dado que Ecuador ha cerrado gran parte de su brecha de cuenta corriente entre 2002 y 2003 (el déficit de cuenta corriente 2003 fue de alrededor del 1,6% del PBI), una detención repentina en los flujos de capital implicaría una depreciación real limitada (estimada en 15,4%), y no llevaría a grandes efectos de valuación. En realidad, el Cuadro 4 estima que el simple efecto valuación sobre el excedente primario oscilaría entre el 0,23% del PBI (columna 1) y el 0,57% del PBI (columna 4). Comparado con el ajuste que siguió a la detención repentina en 1998-1999 (cuando el déficit de cuenta corriente fue del 11% del PBI y el cambio en el balance de cuenta corriente de 1998 a 1999 fue de casi el 50% de las importaciones), encontramos que, bajo circunstancias normales, una suspensión repentina de los flujos de capital no es una fuente importante de vulnerabilidad para la economía ecuatoriana. No obstante, los ejercicios *c*, *d* y *e* del Cuadro 4 muestran que, aun con este déficit limitado de cuenta corriente, las conmociones que, en general, acompañan a una suspensión repentina en los flujos de capital podrían tener serias consecuencias.

Cuadro 4.
Ejercicio de suspensión repentina
(Depreciación necesaria para cerrar el déficit de cuenta corriente)

	1	2	3	4
Suposiciones básicas				
Deuda sobre el PBI $((B+B^*)/(Y+Y^*))$	54.0%			
Tasa de interés (r)	7.22%	11%	12%	14%
Crecimiento constante del PBI. (θ)	2.50%			
Depreciación real	15.38%			

6. Conclusión

En este documento estudiamos la literatura reciente sobre sustentabilidad fiscal, concentrándonos, especialmente, en los países de mercados emergentes. Ponemos de manifiesto que, dada la mayor incertidumbre y alta volatilidad de ingresos, un análisis de sustentabilidad estándar no es fácilmente aplicable a los países de mercados emergentes. Con estas consideraciones en mente, describimos en detalle un modelo que apunta a evaluar la sustentabilidad usando métodos probabilísticos. Concluimos nuestro comentario con una aplicación al caso de Ecuador.

Encontramos que, si bien la postura fiscal de Ecuador ha mejorado sustancialmente en los últimos años, la introducción de la incertidumbre en el ingreso por impuestos muestra que existe una probabilidad positiva de que el país pueda ingresar en una crisis fiscal en el futuro cercano. Esto se debe a que parece haber una gran falta de flexibilidad en el gasto no correspondiente a intereses del gobierno, y alta volatilidad en los ingresos del gobierno que dejan al país vulnerable a las conmociones externas, como queda demostrado por dos incumplimientos de la deuda externa durante la década del noventa.

Asimismo, aun cuando Ecuador mejoró en mucho su posición externa y, al reducir su déficit de cuenta corriente, bajó el impacto potencial de una suspensión repentina en los flujos de capital, el país es todavía susceptible a las conmociones externas de la cuenta corriente. En particular, mostramos que una conmoción del petróleo puede funcionar como una suspensión repentina en los flujos de capital y tener un costo fiscal sustancial.

Estos resultados muestran que, si bien los excedentes primarios corrientes son bastante compatibles con un escenario de no-conmoción, Ecuador tiene que hacer mayores esfuerzos para lograr la consolidación fiscal, que es la responsable de sus fuentes de volatilidad. Esto es particularmente importante porque la dolarización, si bien hace a un lado los problemas de credibilidad relacionados con la mala política monetaria, ha dejado a la política fiscal como el único instrumento disponible para amortiguar las conmociones. Por lo tanto, se nece-

sita mucha más flexibilidad en la política fiscal. Esto se puede lograr a través de una reducción del derecho a incurrir en gastos y de la consolidación de un fondo confiable de estabilización del petróleo, como, así también, reduciendo los niveles de deuda pública.

Referencias

- Artana, D., J.L. Tour y F. Navajas (2002), "La problemática fiscal en Ecuador". Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Barnhill, T., y G. Kopits (2003), "Evaluación de la sustentabilidad fiscal bajo incertidumbre". Documento de trabajo del FMI 03/79. Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional.
- Blanchard, O. (1990), "Sugerencias para un nuevo conjunto de indicadores fiscales". Documento de Trabajo del Departamento de Economía 79. Paris, Francia, OCDE.
- Bohn, H. (1995), "La sustentabilidad de los déficits presupuestarios en una economía fortuita". *Journal of Money, Credit and Banking* 27(2), páginas 252-272.
- Buiter, W. (1985), "Guía para los déficits y la deuda del sector público". *Economic Policy: A European Forum* 1, páginas 13-79.
- Calvo, G. (1998), *Flujos de capital y crisis del mercado de capital: la simple economía de las suspensiones repentinas*. College Park, Maryland, Estados Unidos, Universidad de Maryland.
- Calvo, G. (2003), "Explicación de la suspensión repentina, el colapso del crecimiento, y la crisis de la balanza de pagos: el caso de los impuestos distorsivos a la producción". *IMF Staff Papers* 50 (Edición especial).
- Calvo, G., A. Izquierdo y L. F. Mejía (2003), "Sobre el empirismo de las suspensiones repentinas". Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi (2003), "Suspensiones repentinas, el tipo de cambio real, y sustentabilidad fiscal: lecciones de Argentina". Documento de trabajo 9828 NBER. Cambridge, Estados Unidos, Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Calvo, G., y C. Reinhart (2002), "Temor a flotar". *Quarterly Journal of Economics* 117, páginas 379-408.

Chalk, N., y R. Hemming (2000), "Evaluación de la sustentabilidad fiscal en la teoría y en la práctica". Documento de trabajo del FMI 00/81. Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional.

Croce, E., y H. Juan-Ramon (2003), "Evaluando la sustentabilidad: comparación a lo largo del país". Documento de trabajo del FMI 03/145. Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional.

Cuddington, J. (1996), "Analizando la sustentabilidad de los déficits fiscales en los países en desarrollo". Washington, DC, Estados Unidos, Universidad de Georgetown y Banco Mundial. Documento mimeografiado.

Edwards, S. (2002), "Alivio de la deuda y sustentabilidad fiscal". Documento de trabajo 8939 NBER. Cambridge, Estados Unidos, Oficina Nacional de Investigación Económica.

Eichengreen, B., y R. Hausmann (1999), "Tasas de interés y fragilidad financiera". En: A. Greenspan, editor. *Nuevos desafíos para la política monetaria: simposio patrocinado por el Banco de la Reserva Federal de la Ciudad de Kansas*. Jackson Hole, Wyoming, agosto 26-28, 1999. Ciudad de Kansas, Missouri, Estados Unidos, Banco de la Reserva Federal de la Ciudad de Kansas.

Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2003a), "El dolor del pecado original". En: B. Eichengreen y R. Hausmann, editores. *El dinero de otra gente*. Chicago, Estados Unidos, University of Chicago Press (de próxima aparición).

— (2003b). "Desajuste de moneda, intolerancia de la deuda y pecado original: por qué no son iguales y por qué importa". Documento de trabajo 10036 NBER. Cambridge, Estados Unidos, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Galindo, A., y A. Izquierdo (2003), "Condiciones de conmociones en el comercio, suspensiones repentinas y empleo en los países de mercados emergentes". Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.

— (2003), "Suspensiones repentinas y estrategias de tipo de cambio en América Latina". En: P. van der Haegen y J. Viñals, editores. *Integración regional en Europa y América Latina*. Aldershot, Reino Unido, Ashgate.

Hamilton, J., y M. Flavin (1986), "Sobre las limitaciones a las tomas en préstamo por parte del gobierno: marco para pruebas empíricas". *American Economic Review* 76, páginas 809-819.

Hart, O. (2002), "Contratos incompletos y propiedad pública: observaciones y aplicación a las asociaciones públicas-privadas". Cambridge, Estados Unidos, Universidad de Harvard. Documento mimeografiado.

Hausmann, R. (2003), "Buenos coeficientes de deuda, malas calificaciones crediticias: el papel de la estructura de la deuda". Cambridge, Estados Unidos, Universidad de Harvard. Documento mimeografiado.

Hausmann, R., y U. Panizza (2003), "La determinación del pecado original: investigación empírica". *Journal of International Money and Finance* 22, páginas 957-990.

Hausmann, R., U. Panizza y E. Stein (2001), "¿Por qué los países flotan del modo en que lo hacen?" *Journal of Development Economics* 66, páginas 387-414.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1995), *Venciendo la volatilidad*. Informe sobre los Progresos Económicos y Sociales en América Latina 1995. Washington, DC, Estados Unidos, BID.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000). Staff Country Report No. 00/125. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

— (2002), "Evaluando la sustentabilidad". Documento sobre política preparado por el Policy Review and Development Department, 28 de mayo de 2002. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

— (2003a), "Sustentabilidad de la deuda en países de bajos ingresos - Hacia una estrategia con miras a futuro". Documento sobre política preparado por el Policy Review and Development Department, 23 de mayo de 2003. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

— (2003b), "Evaluaciones de sustentabilidad: Revisión de aplicación y perfeccionamiento metodológico". Documento sobre política preparado por el Policy Review and Development Department, 10 de junio de 2003. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

— (2003c), "Deuda pública en los países de mercados emergentes: ¿Es demasiado alta?" *World Economic Outlook*, septiembre 2003. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

— (2004), "Asociaciones públicas-privadas". Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Cuestiones Fiscales. Documento mimeografiado. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>

Izquierdo, A. (2002), "Suspensiones repentinas en los flujos de capital: desempeño y opciones de Ecuador". Documento de antecedentes preparado para la conferencia "Dolarización en Ecuador: Políticas para asegurar el éxito", 17 de octubre de 2002. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones.

Izquierdo, A., y U. Panizza (2003), "Sustentabilidad fiscal: cuestiones para los países de mercados emergentes". ECES Documento de Trabajo 91. Cairo, Egipto, Centro Egipcio de estudios económicos.

Jàcome, L. (2004), "La crisis financiera de fines de los noventa en Ecuador: debilidades institucionales, rigideces fiscales, y dolarización financiera en funcionamiento". Documento de trabajo del FMI 04/12. Washington, DC, Estados Unidos, FMI.

López-Cálix, J. (2003), "Manteniendo la estabilidad con disciplina fiscal y competitividad". En: V. Fretes-Cibilis, M. Giugale and J. López-Cálix, editores. *Ecuador: agenda económica y social para el nuevo milenio*. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Mundial.

Mendoza, E. (2003), "Revisión analítica del análisis de sustentabilidad de la deuda pública y sus implicancias para los mercados emergentes". College Park, Maryland, Estados Unidos, Universidad de Maryland. Documento mimeografiado.

Mendoza, E., y P.M. Oviedo (2003), "Sustentabilidad de la deuda pública bajo incertidumbre". Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.

Panizza, U. (2002), "Políticas macroeconómicas en Egipto: interpretación del pasado y opciones para el futuro". *Journal of Development and Economic Policies* 5(1), páginas 5-37.

Reinhart, C., K. Rogoff y M. Savastano (2003), "Intolerancia de la deuda". *Brookings Papers on Economic Activity* 1, páginas 1-74.

Tinsley, E. (2003), "Administración de la deuda y sustentabilidad". En: V. Fretes-Cibilis, M. Giugales and J. López-Cálix, editores. *Ecuador: agenda económica y social para el nuevo milenio*. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Mundial.

Wilcox, D. (1989), "Sustentabilidad del déficit del gobierno: implicancias de la restricción a los préstamos a valor presente". *Journal of Money, Credit, and Banking* 21(3), páginas 291-306.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *Revisión del Gasto Público de Ecuador*. De próxima aparición. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

La educación de los niños en los países pobres*

Eva Jenkner y Arye L. Hillman**

Prefacio

Los niños tienen derecho a una educación elemental gratuita de calidad. Reconociendo este derecho, los líderes mundiales fijaron, como uno de los “Objetivos de desarrollo para el milenio”, el logro de la educación primaria universal para el año 2015. En 2004, esta meta parece estar fuera de alcance para muchos de los países pobres. La escolaridad, especialmente en el caso de las niñas, dista de ser universal, y muchos ni-

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la corriente edición de la Revista Internacional de Presupuesto Público con permiso concedido por la institución. El FMI lanzó la serie *Temas económicos* en 1996 para que las conclusiones del personal de investigación del FMI fueran accesibles a la opinión pública. La misma consiste en una serie de monografías breves no técnicas sobre temas de actualidad dirigidos al lector no especializado. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las del FMI.

** Eva Jenkner es Economista en el Departamento Hemisferio Occidental del FMI, Bachelor of Arts de la Universidad de Cambridge y Master en Asuntos Públicos de la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad Princeton.

Arye L. Hillman preside la cátedra William Gittes en la Universidad Bar-Ilan de Israel, donde es profesor de Economía. En 1995, compartió el Premio de Economía Max Planck por sus aportes a la economía política. Es editor en la *European Journal of Political Economy* y tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania.

ños abandonan el colegio antes de completar su educación primaria. Otros niños que sí asisten al colegio reciben una educación inadecuada debido a maestros mal capacitados y mal pagos, aulas superpobladas y falta de materiales indispensables como manuales, pizarrones, lapiceras y papel.

El problema de muchos países en desarrollo es que los gobiernos carecen de los recursos financieros o de la voluntad política indispensables para responder a las necesidades educativas de sus ciudadanos. En respuesta, en algunos países de bajos ingresos, los padres pobres se organizaron para pagar por la educación de sus hijos. Es verdad que las cuotas escolares y otros pagos del usuario constituyen una pesada carga para algunos padres. Pero, en vista de la alternativa –niños que no reciben ninguna educación–, dichos pagos del usuario pueden representar una solución, aunque no ideal, del problema.

Tema económico No. 33 analiza este serio problema. Michael Treadway preparó el texto en base a *Los pagos del usuario por educación elemental en países de bajos ingresos* (Documento de Trabajo del FMI 02/182, noviembre 2002) por Arye I. Hillman y Eva Jenkner, (se consigue gratuitamente en www.imf.org/pubs). El documento de trabajo ofrece estadísticas sobre tendencias educativas, la teoría implícita en el problema de equidad-eficiencia, estudios de caso y una bibliografía completa. *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* (Cambridge, RU, y Nueva York: Cambridge University Press, septiembre 2003), un libro de texto del Profesor Hillman, ofrece un análisis más amplio de la educación y, asimismo, otras opciones de políticas públicas.

La educación de los niños en los países pobres

En un mundo ideal, la educación primaria sería universal y financiada públicamente, y todos los niños asistirían a la escuela, más allá de la posibilidad o la voluntad de pagar de los padres. La razón es simple: cuando algún niño no adquiere los conocimientos básicos para actuar como un miembro productivo y responsable de la sociedad, la sociedad en su conjunto –sin hablar individualmente del niño– pierde. El costo de educar niños es ampliamente superado por el costo de *no*

educarlos. Los adultos que carecen de los conocimientos básicos tienen mayores dificultades para encontrar empleos bien pagos y para escapar de la pobreza. La educación de las niñas produce beneficios sociales sorprendentes: los ingresos son más altos y las tasas de mortalidad materna e infantil son más bajas en el caso de las mujeres educadas, las que, también, tienen más libertad personal para realizar elecciones.

Pese a los considerables avances de las últimas dos décadas, la asistencia a la escuela en los países más pobres del mundo no es en absoluto universal. Según el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, a fines de 2003, alrededor de 113 millones de niños en el mundo no estaban inscriptos en la escuela.

Teniendo en cuenta que la educación es un derecho reconocido, y considerando los beneficios que recibe la sociedad cuando los niños recibieron educación, el Estado debería afrontar el costo, especialmente en el caso de los niños pobres. La administración pública puede no disponer de los recursos necesarios para ofrecer una educación gratuita para todos, ya sea porque una gran sector de la economía no paga impuestos y la base tributaria es pequeña, o porque la administración y la recaudación fiscales son ineficaces. Y, en muchos países (con frecuencia los mismos), el Estado no maneja bien los recursos que tiene. Los fondos se administran mal y la falta de eficiencia o, directamente, la corrupción, pueden impedir que los recursos lleguen a las escuelas. La voluntad política de dar una educación universal también puede estar ausente en las sociedades no democráticas, si las élites gobernantes temen que una población educada esté en mejores condiciones de cuestionarlas. Si bien corregir estas deficiencias es, obviamente, una prioridad, llevará tiempo. ¿Qué se puede hacer, mientras tanto, para garantizar que los niños pobres de los países pobres reciban educación?

Un estudio reciente del Banco Mundial reveló que los pagos de los padres por la educación elemental eran comunes en 77 de los 79 países estudiados. Los pagos del usuario pueden revestir distintas formas. Los aranceles escolares pueden cubrir los sueldos de administradores y profesores, materiales como lápices y manuales y el mantenimiento de la escuela. O los padres pueden hacer pagos en especie, por

ejemplo, aportando comida para los profesores, ayudando en el aula o colaborando con su trabajo en la construcción o el mantenimiento de las escuelas. Es importante analizar el efecto de estos pagos del usuario en la educación en los países pobres antes de decidir si cabe continuar con ellos, reformarlos o prohibirlos.

El rendimiento escolar en los países pobres

La mayor proporción de pobres en el mundo vive en el Este asiático y el Pacífico, el Sur de Asia y África al Sur del Sahara. La inscripción escolar en estas regiones refleja su rendimiento económico.

Según datos del Banco Mundial, en el Este asiático, con un crecimiento acelerado, la inscripción escolar primaria prácticamente era universal (99%) en 1997, frente al 86% en 1980. (Son cifras de inscripción netas, definidas como el porcentaje de niños en el grupo etario apropiado que están en la escuela; las tasas brutas de inscripción incluyen a niños que son mayores de lo acostumbrado para su nivel de grado y, por lo tanto, pueden exceder el 100%). El Sur de Asia está muy rezagado, con apenas el 77% de los niños inscriptos en 1997, pero esto representa una gran mejora respecto de 1980, cuando la inscripción neta era de sólo el 64%. África al Sur del Sahara es otra historia. Si bien no se dispone de datos correspondientes a 1997, sabemos que la tasa de inscripción bruta cayó levemente entre 1980 –cuando se estimaba en 54%– y 1996. En la actualidad es probablemente del 50%.

Muchos niños en los países pobres abandonan la escuela antes de graduarse. En 1999, la tasa de escolaridad completa –porcentaje de niños en edad de graduarse que realmente completaron ese año la escuela primaria– fue del 73% en los países en desarrollo en tanto grupo –81% en el Este de Asia, comparado con 50% en el Sur de Asia y África al Sur del Sahara–. Pese a lo desalentadoras que resultan estas cifras, también ellas representan una mejora ya que, en 1990, las tasas de escolaridad completa fueron más bajas.

Pero completar la escuela primaria no es una garantía de que los niños han adquirido los conocimientos académicos

básicos. Las encuestas realizadas en una serie de países de bajos ingresos documentan que muchos adultos que han recibido alguna enseñanza escolar (cinco-seis años o menos) son funcionalmente analfabetos o no saben contar.

Igualmente desalentadoras son las disparidades en el logro educativo entre diferentes grupos *dentro* de los países y regiones. Desgraciadamente, pero como era dable esperar, en la mayoría de los países con ingresos bajos, los niños de familias pobres tienen muchas menos posibilidades de estar en la escuela que los niños de familias más holgadas, salvo en países como Uzbekistán que tienen una fuerte herencia de educación universal. En Pakistán, a comienzos de la década de 1990, el 86% de los niños ricos de 6-14 años estaba en la escuela, frente al 37% de niños pobres, lo cual representa una brecha entre ricos y pobres de 49 puntos de porcentaje; la brecha fue de 52 puntos en Senegal y de 63 puntos en Marruecos. La brecha es menor, pero, de todos modos, grande en países como Bangladesh, Ghana e Indonesia.

La disparidad entre sexos es aún más marcada. En los países de bajos ingresos, las mujeres figuran de manera desproporcionada entre los niños que no van a la escuela. El prejuicio contra las niñas es especialmente fuerte en el Sur de Asia y África; en muchos otros países, las cifras son más o menos iguales entre los varones y las niñas que concurren al colegio y, en algunos, la proporción masculino-femenino favorece a las niñas.

Los niños discapacitados se ven particularmente desfavorecidos. Se estima que sólo el 5% de los niños africanos con discapacidades de aprendizaje y que necesitan una educación especial van a la escuela, mientras que el 70% de ellos podría concurrir si las escuelas tuvieran las instalaciones adecuadas. No obstante, aun con mejores instalaciones, los padres pueden optar por mandar a los niños discapacitados a mendigar antes que inscribirlos en la escuela.

Déficits de oferta y demanda

Teniendo en cuenta los beneficios evidentes de una educación básica, ¿por qué son tantos los niños en tantos países que no

la reciben? Según la teoría económica, una falta o deficiencia de un bien o servicio que es claramente deseable deriva de una deficiencia de la demanda o de la oferta. Es decir, hay impedimentos debidos a la demanda o a la oferta.

El costo es una razón obvia por la cual la **demand**a de educación puede ser baja, dado que las familias pobres deben satisfacer primero sus necesidades esenciales, es decir, comida y techo. Además de la enseñanza, los libros y los útiles escolares, puede haber gastos de transporte y ropa. Algunos padres podrían, quizá, pagar una educación para sus hijos si pudieran repartir el costo en varios años, pero muchos pobres en los países de bajos ingresos no tienen acceso al crédito.

La demanda de educación puede no presentarse debido a los costos de sustitución de educar a los niños: los padres pueden preferir que sus hijos trabajen para complementar el ingreso del hogar, hacer tareas domésticas o cuidar a los miembros de la familia que están enfermos. En los países africanos castigados por el SIDA, los niños pueden quedar fuera de la escuela por atender a padres enfermos o hermanos huérfanos. Los costos de sustitución pueden hacer que aun la escolaridad gratuita resulte inaccesible para algunas familias.

También el valor con que es percibida afecta a la demanda de educación. Los padres pueden no tener información suficiente para evaluar exactamente la renta de una inversión en la educación de sus hijos, o pueden considerar –a veces acertadamente– que la renta es demasiado baja para justificar el costo, quizá debido a la mala calidad de la educación disponible. Pueden pensar que los empleos en la economía local no requieren conocimientos académicos o que conseguir trabajo depende más de las conexiones personales que de la capacidad. Pueden sentir que los empleos urbanos más competitivos están demasiado alejados de la comunidad y la familia como para tenerlos en cuenta. O, simplemente, pueden no tener conciencia de las oportunidades que existen, especialmente si ellos, a su vez, no han recibido educación. Si viven en una comunidad que devalúa la educación o mira con mala cara a las niñas que se educan, pueden ser renuentes a violar las normas sociales.

El programa “Progres

más de la mitad el costo de ir a la escuela, pero la inscripción aumentó sólo el 10%. En este programa, el gobierno central efectúa los pagos directamente a los funcionarios locales, quienes los distribuyen entre las jefas de familia del lugar con la condición de que manden a sus hijos a la escuela y los lleven a clínicas para su atención médica preventiva. Las transferencias de ingresos equivalen a pagos del usuario negativos. En países como México, donde una demanda débil de educación no es atribuible al costo, la asistencia a la escuela no mejorará hasta que se superen las barreras culturales y los prejuicios y los costos de sustitución sean más altos para las niñas que para los varones.

Puede haber una deficiencia de la *oferta* por las razones expuestas más arriba; un gobierno puede carecer de recursos suficientes para brindar servicios educativos o ser incapaz, desde el punto de vista administrativo, de canalizar recursos a las escuelas que los necesitan. Las escuelas financiadas por el Estado pueden existir en las zonas urbanas pero no en las zonas rurales o pueden variar mucho en calidad. O las escuelas financiadas públicamente pueden considerarse una prioridad menor si las élites políticas y económicas del país mandan a sus hijos a escuelas privadas. Los recursos públicos pueden desviarse de la educación primaria a instituciones de educación superior que sirven a la élite gobernante, o ser desplazados totalmente de la educación y derivados a otros proyectos –como desarrollo militar– favorecidos por las élites que tratan de proteger sus intereses.

La corrupción es otra de las razones por las que los niños pobres en los países pobres pueden no tener acceso a escuelas de buena calidad financiadas por el Estado: los funcionarios públicos pueden dejar de gastar en escuelas en favor de elementos más caros –como, por ejemplo, defensa y construcción vial–, ya que es más fácil desviar su financiación y es más probable que los proyectos de ese tipo incluyan coimas.

Los donantes extranjeros –la ayuda tiende a representar una gran proporción de los presupuestos de los países pobres– también parecen favorecer el gasto de capital antes que los gastos escolares recurrentes como los sueldos y los textos escolares.

Pros y contras de los pagos del usuario

Es importante distinguir entre los factores que influyen sobre la demanda y sobre la oferta de educación. Es menos probable que los pagos del usuario aumenten la escolaridad cuando la escasa inscripción se debe a una falta de demanda que cuando se debe a una falta de oferta. Obviamente, cuando el problema es una falta de oferta porque una administración carece de los medios o la voluntad de construir escuelas o afectar personal a éstas para niños de familias pobres, los pagos del usuario constituyen un medio para que los padres pueden brindar educación a sus hijos. Por supuesto, las influencias del lado de la demanda hacen que los pagos del usuario resulten ineficaces. Si los padres no quieren o no pueden poner a sus hijos en la escuela cuando la educación es gratuita, no enviarán a sus hijos a la escuela si están obligados a pagarla de su propio bolsillo.

Chad

Los pagos del usuario en la práctica

Chad, un país de África Central con un producto nacional bruto per capita estimado en sólo US\$ 215, es un clásico ejemplo de un país de ingreso bajo con una capacidad de generar ingresos públicos muy débil (el ingreso total es apenas el 8% del producto bruto interno), una subinscripción escolar neta grave en la escuela (alrededor del 50%), una tasa de alumnos que completan la escuela primaria baja (20%) y un analfabetismo generalizado (más del 60%). Pese a lo sombrías que son estas medias, las extremas disparidades por región y por sexo indican que la situación es aún mucho peor para muchos niños de zonas rurales y para las niñas.

Sin embargo, Chad tiene una larga historia de participación de los padres en la financiación y el manejo de la educación elemental. En la época colonial, ya había escuelas manejadas por la comunidad. Después de la independencia, las asociaciones de padres respondieron a la inestabilidad económica y política del país y a la incapacidad del Estado de ofrecer, aunque más no fuera, la educación más elemental a muchos niños rurales asumiendo toda la responsabilidad de manejar las escuelas rurales. Estas asociaciones no sólo se hicieron cargo de escuelas que el Estado había abandonado sino que, también, construyeron y explotaron nuevas. El 20% de los alumnos primarios de Chad están inscritos en colegios manejados por la comunidad.

Los padres también aportan a las escuelas dirigidas por el Estado. El apor-

Existe, sin embargo, una reserva: los pagos del usuario pueden aumentar la calidad de la educación, motivando a pagar por la educación de sus hijos a los padres que anteriormente no estaban dispuestos a hacerlo. Estudios realizados confirman que los pagos del usuario aumentan la demanda de instrucción si traen aparejadas mejoras académicas o de otro tipo. Por ejemplo, la asistencia a la escuela disminuyó al principio en las zonas rurales de Mali, cuando se aumentaron las cuotas escolares. Sin embargo, esta caída fue más que compensada por el aumento de la escolaridad producido luego de la construcción de nuevas escuelas ubicadas más cerca de las comunidades rurales y los padres comprobaron que la calidad de las escuelas había mejorado.

Si la demanda es inadecuada porque los padres están mal informados sobre el verdadero valor de la educación para sus hijos, los pagos del usuario pueden tener un "efecto de de-

te medio anual en efectivo es apenas de US\$ 2, pero los padres también afrontan el costo de los libros y otros útiles y aportan su tiempo como voluntarios. La asistencia es voluntaria, pero mecanismos informales de garantías impiden que los niños sean excluidos aunque los padres no puedan pagar, ni siquiera, el arancel más modesto.

Las asociaciones de padres y maestros contratan y supervisan a más de la mitad de los maestros escolares primarios de Chad, quienes enseñan en sus propios pueblos (los maestros capacitados en los centros rara vez están dispuestos a trasladarse a regiones alejadas) después de recibir una formación mínima. El Estado, con la ayuda del Banco Mundial, paga el 80% de sus sueldos (que alcanzan sólo alrededor de un tercio de lo que reciben los maestros empleados por el Estado), y la comunidad cubre el resto.

El caso de Chad demuestra el valor que hasta los padres pobres desesperados pueden adjudicar a la educación de sus hijos. Sin embargo, pese a sus sacrificios y a su cooperación, los resultados educativos en Chad son flojos: menos de la mitad de los adultos con seis o más años de escolaridad saben leer bien. Es todo lo que se puede hacer con recursos escasos y docentes mal capacitados. El Estado prometió aumentar su gasto en educación con recursos liberados mediante la la Iniciativa por los Países Pobres muy Endeudados del Banco Mundial y el FMI y por recursos petroleros futuros anticipados. Mientras tanto, los pagos del usuario son el único medio realista de que las cuentas de la educación cierren. Sin ellos, los niños de Chad estarían mucho peor.

mostración”: cuando los pagos del usuario permiten que más chicos vayan a la escuela, adquieran conocimientos y, a la larga, encuentren trabajo, los padres de otros niños pueden convencerse de que la instrucción vale la pena.

Por otra parte, cuando a los padres se les pide que paguen por la educación de sus hijos, es más probable que controlen el desempeño de los maestros para asegurarse de que no están pagando en vano, de modo que se crea un círculo virtuoso. Un estudio realizado en Filipinas reveló que las escuelas primarias que más dependían de la financiación local (tanto de los gobiernos municipales como de los pagos a las asociaciones de padres y maestros) tendían a ser mejores en términos rentables. Al traspasar la financiación de la educación al nivel local, los pagos del usuario pueden mejorar la gestión de la escuela. Las escuelas que son responsables ante la comunidad local –y ante los padres, específicamente– tienen un mayor incentivo para ofrecer una educación de buena calidad, aunque pueda existir corrupción a nivel local tanto como a nivel nacional. Para decirlo claramente, es más fácil para los padres vigilar a funcionarios locales y, llegado el caso, emprender una acción colectiva en su contra. A la larga, si el pago es voluntario y las escuelas no se desempeñan satisfactoriamente, los padres pueden sacar a sus hijos de la escuela, con lo cual los administradores de aquella perderán parte de la financiación con la que se pagan sus sueldos.

Los pagos del usuario son una manera de superar una tendencia política hacia las élites urbanas en detrimento de los pobres rurales. Permiten que los padres pobres paguen directamente por la educación de sus hijos en vez de subsidiar, por medio de sus impuestos, la educación de niños ricos. Si bien lo ideal sería que los ricos subsidiaran la educación de los pobres a través de una tributación progresiva, en realidad, a menudo, sucede lo contrario; los pagos del usuario pueden evitar un resultado tan injusto.

La reforma educativa basada en los pagos del usuario puede, incluso, generar un círculo político virtuoso. A medida que son más las personas más educadas, buscan una mayor participación democrática para sí mismas y una mayor responsabilidad de su gobierno. No es inconcebible que, en algunos países, sea ésa precisamente la razón por la que

Malawi y Uganda

Salir de los pagos del usuario

A mediados de la década de 1990, Malawi reemplazó un sistema de pagos del usuario por educación primaria gratuita. Si bien el gasto del estado en la educación primaria aumentó considerablemente, la calidad bajó cuando la inscripción escolar se incrementó en un 60% (1 millón de alumnos nuevos), lo cual, a su vez, generó superpoblación escolar y escasez de docentes. Una demora en la financiación de donantes contribuyó a que el país no pudiera prepararse adecuadamente para una inscripción escolar mayor. El desempeño docente también parece haberse deteriorado porque los padres, aliviados de la carga financiera, se sintieron menos movidos a controlar a los maestros. Por otra parte, se suponía que los padres debían seguir aportando mano de obra y materiales para la construcción de escuelas y comprando útiles y ropa; esto, junto con el costo previsto de sustitución de la mano de obra infantil, hizo que los costos totales fueran elevados para algunos padres. El resultado fue un aumento en las tasas de deserción escolar. En 1999, la tasa de alumnos con la escuela primaria completa fue de apenas 50%. También se mantuvieron los prejuicios por sexo.

Uganda pasó casi totalmente a la educación primaria universal gratuita en 1997, cuando abandonó la instrucción de hasta cuatro niños por unidad familiar. Las familias siguieron haciéndose cargo de los útiles escolares y los aportes a la construcción, igual que en Malawi, y tuvieron que comprar los uniformes y pagar también los aranceles de los exámenes finales. No obstante, Uganda se preparó mejor que Malawi para recibir la afluencia de nuevos alumnos. El Estado duplicó la proporción de gasto estatal recurrente destinado a la educación primaria y utilizó ayuda externa para capacitar nuevos docentes, construir aulas y adquirir materiales de enseñanza. Aun así, la calidad educativa bajó, con relaciones alumno-maestro y alumno-aula muy altas y materiales inadecuados. Asimismo, la inscripción neta bajó, del 85% en 1997 al 77% en 2000. Todavía se denuncian prejuicios ligados al sexo, como en Malawi.

Las experiencias de estos dos países demuestran que la educación pública universal no puede alcanzarse simplemente eliminando las cuotas y abriendo las puertas de las aulas. Surgen obstáculos tanto desde el lado de la demanda como del de la oferta. La educación puede seguir siendo costosa para los pobres, desalentando así la inscripción, especialmente cuando mantener la calidad es un problema. Esto, a su vez, no es solo una cuestión de aumentar el gasto; también son necesarios una buena planificación, una buena ejecución y un buen control. Para alcanzar el objetivo de la escolaridad universal en ambos países se requieren medidas tendientes a aliviar a los padres pobres de todos los costos relacionados con la educación, lo que podría lograrse mediante un sistema de transferencias de ingresos.

el régimen existente se opone a la reforma educativa capaz de brindar a todos los niños una educación de calidad o, al menos, alguna educación.

En los países donde no se dispone de finanzas públicas para las escuelas debido a la evasión fiscal, los pagos del usuario pueden restablecer el vínculo entre el dinero pagado y los servicios recibidos. Es decir, la gente puede estar dispuesta a pagar por las escuelas porque ve lo que recibe a cambio, mientras que puede evadir impuestos porque percibe, acertadamente, que sus impuestos caerán en manos de funcionarios corruptos y no llegarán a las escuelas.

Dicho esto, los pagos del usuario no son una panacea. La educación financiada públicamente y gratuita para los usuarios es más equitativa y, a la vez, más inclusiva que la educación que es pagada por los padres. Si la asistencia a la escuela es obligatoria, requerir un pago es un impuesto regresivo –es decir, la carga de pagar el impuesto es mayor para los hogares con los ingresos más bajos–. En la organización más simple, el pago es una cantidad fija por niño. Dicho pago representa una parte más amplia del ingreso de una familia pobre que de una familia rica; como parte del ingreso disponible, la carga sobre la familia pobre es aún mayor.

Si bien los pagos del usuario permiten que los padres financien la educación de sus hijos cuando no disponen de una enseñanza de calidad financiada públicamente, la asistencia escolar voluntaria (o sea, la asistencia que es contingente al pago) puede llevar a algunos padres a no enviar a sus hijos a la escuela. En general, cuanto más alta es la cuota, más probable es que las familias decidan no educar a sus hijos o que se vean forzados a decidir a cuáles de sus hijos educan. Algunos niños pueden, por lo tanto, no recibir ninguna educación. Dicha exclusión es injusta. La alternativa, sin embargo, puede ser aún peor; la ausencia de pagos del usuario en países cuyos gobiernos son incapaces de ofrecer enseñanza gratuita o no quieren hacerlo, puede llevar a que todos los niños pobres queden excluidos de obtener una educación.

Cuando los niños no pueden ir a la escuela porque sus padres no pueden pagar las cuotas de usuario, la situación no solamente es inicua y socialmente injusta sino que, también, puede ser económicamente ineficiente. Muchos costos escola-

res –como la infraestructura física y los sueldos docentes– son fijos y dejar que un niño más asista no los aumentaría. Esto sucede, particularmente, en las zonas rurales de los países con ingreso bajo, donde es común la escuela de una sola aula con un solo maestro y un pizarrón. Por supuesto, la calidad disminuye después de cierto punto, ya que la atención del profesor debe dividirse entre más alumnos.

En principio, un gobierno podría controlar la financiación de escuelas a través de pagos del usuario y hacer que éstos fueran progresivos, eximiendo a las familias pobres o tomando los ingresos como base del pago. Pero esto significa hacer intervenir a la burocracia estatal –cuyas impericias justamente obligaron a muchos padres a asumir, en primer lugar, la responsabilidad por la enseñanza de sus hijos– en el sistema escolar. Por lo general, una comunidad pequeña, se controla mejor a sí misma. Sus integrantes tienden a conocer las circunstancias económicas de sus vecinos. La información que poseen unos de otros puede contribuir a implementar un sistema de pagos del usuario personalizados que sea honesto, disuadiendo a quienes pudieran, sin causa, buscar un trato especial. Los vínculos comunitarios pueden, así, servir de respaldo a un sistema de seguros rudimentario. De este modo, las familias que sufren un revés económico –como la invalidez de la persona que aporta el ingreso–, pueden continuar, con la ayuda de sus vecinos, enviando a sus hijos al colegio, con lo cual se contrarresta la exclusión de la enseñanza que puede derivar de los pagos del usuario voluntarios.

Como los niños tienen derecho a una educación básica gratuita de calidad que no depende de la voluntad o la capacidad de los padres de pagar por su educación, la financiación de escuelas por los usuarios constituye una solución temporaria hasta que el Estado sea capaz de ejercer su responsabilidad. Los estados no deben interpretar el éxito de los pagos del usuario como un indicio de que han sido absueltos de su responsabilidad.

Conclusiones

Los pagos del usuario por la educación elemental nunca deben ser más que una solución temporaria: la organización

ideal y el objetivo propio de la política educativa sigue siendo la educación universal financiada por el Estado con ingresos públicos. Los pagos del usuario son indeseables porque son un impuesto regresivo cuando la asistencia a la escuela es obligatoria. Los pagos del usuario voluntarios son indeseables porque los niños quedan excluidos de la enseñanza si sus padres no pueden o no quieren pagar cuotas escolares.

Las estadísticas muestran que la inscripción en la escuela primaria y las tasas de alumnos que la completan son bajas en muchos países de ingreso bajo, donde presupuestos sin medios de financiación suficientes, una capacidad administrativa débil en la burocracia estatal y una falta de voluntad política –en realidad, una oposición política a ampliar el acceso a las oportunidades educativas– pueden negar una educación a los hijos de padres pobres. Esta situación puede llegar a continuar durante un tiempo si los padres esperan que el Estado inicie el cambio. En estas circunstancias comprometidas, los pagos del usuario pueden servir.

La efectividad de los pagos del usuario dependerá de si las razones por las que los niños no están en la escuela tienen que ver con la demanda o la oferta. Si los niños no reciben la instrucción que corresponde debido a una falta de demanda derivada de la pobreza de los padres o de problemas de información o de un prejuicio social contra la educación de los niños, no puede esperarse que imponer pagos del usuario aumente la inscripción escolar –a menos que los ingresos por los pagos del usuario mejoren lo suficiente la calidad de la escuela como para superar los impedimentos ligados a la demanda–.

Si, por otro lado, el problema está referido a la oferta –vale decir, la incapacidad o la falta de voluntad del Estado de ofrecer enseñanza financiada públicamente– los pagos del usuario son una forma de atacar el problema de una demanda de educación no satisfecha. De hecho, en dichas situaciones, los pagos del usuario pueden llegar a ser el único medio por el cual los padres en los países de ingreso bajo pueden ofrecer a sus hijos una educación hasta que los estados quieran o puedan asumir la responsabilidad de brindar a todos los niños la educación gratuita de calidad, financiada públicamente, a la que tienen derecho.

Conclusiones y recomendaciones del XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público

Asociación Internacional de Presupuesto Público

Informe de Comisión de Trabajo del Tema I*

“La transparencia como elemento básico de gobernabilidad: ¿cómo hacer para que la información presupuestaria oficial y la que llega al ciudadano sean fieles y completas?”

Visto

Que las autoridades del XXXII Seminario Internacional han resuelto que es necesario debatir en el seno de la Comisión I el tema encomendado a la luz de las exposiciones realizadas y

Considerando

Que se entiende la transparencia como la obligación de los Estados de brindar información confiable, oportuna y comprensible sobre la gestión de los recursos públicos y el derecho de los ciudadanos al acceso a la misma.

* Presidente: Carlos González Miranda (Director de Presupuesto de Panamá); Vicepresidente: Nohelia Elizondo (Directora Ministerio de la Unidad Ejecutora de Guatemala); Secretaria: Marixenia Castillo (Ministerio de Salud Pública de Panamá); Participantes: Pierre Mathieu Duhamel (Director Nacional de Presupuesto de Francia) y Luis Carranza (Vice Ministro de Hacienda de Perú).

Que la promoción y aplicación de prácticas de transparencia en la gestión de los Recursos Públicos fortalece la gobernabilidad, devuelve a la sociedad confianza en sus instituciones, mejora la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil.

Que una práctica de transparencia arraigada en el centro del sistema institucional otorga posibilidades de participación de la ciudadanía en los procesos de planificación, ejecución y control de las actividades del Sector Público y, consecuentemente, garantiza el mejor uso de los recursos públicos para satisfacer necesidades colectivas.

Que son condiciones básicas para hacer efectiva la transparencia el firme compromiso de las autoridades políticas y los funcionarios y agentes públicos, la adopción y el fiel cumplimiento de reglas de gerencia fiscal, la rendición de cuentas y la publicación de los actos sobre su gestión.

Que se deben desarrollar sistemas de información que contengan datos acerca de la gestión de las finanzas públicas, utilizando instrumentos de comunicación que contemplen el desarrollo tecnológico de cada país y región.

Que es pilar fundamental de las sociedades democráticas la participación y el control ciudadano.

Que el Presupuesto Público es un documento que contiene problemas complejos.

Tomando en cuenta estas Consideraciones, y en base a lo debatido en el seno de la Comisión de Trabajo I, el Plenario del *XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público*

RECOMIENDA:

1. Realizar esfuerzos para presentar el Presupuesto Público de tal forma que, atendiendo a la complejidad de las disciplinas involucradas, también satisfaga la información presupuestaria, el principio de claridad y comprensión, tanto para especialistas en la materia como para la pobla-

ción en general, entendiendo que esta última constituye el verdadero propietario del patrimonio nacional.

2. Descentralizar la Gestión Pública transfiriendo responsabilidades a niveles de gobierno subnacionales y municipales, con el objeto de facilitar el acercamiento de la misma a la población, para crear un espacio de práctica transparente sobre la gestión de los recursos públicos.
3. Apoyar la gestión presupuestaria pública en el diseño y aplicación de herramientas tecnológicas que faciliten la sistematización del proceso de evaluación y seguimiento, incorporando el uso de indicadores que permitan conocer, oportunamente, el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.
4. Diseñar indicadores que deben involucrar a los distintos sectores, tomar en cuenta las prioridades del gasto y los resultados que se pueden alcanzar. Debe quedar en claro en qué términos y tiempos se solucionarán los problemas de la sociedad y las características de los compromisos asumidos por la autoridad política.
5. Tener presente que la administración de los recursos públicos constituye un medio y no un fin en sí mismo, debiendo articularse la eficacia y calidad de sus procedimientos como parte de la evaluación de la gestión pública en general.
6. Fortalecer la transparencia en el manejo de los actos públicos a través de la actividad de organismos de control que actúen como agentes de prevención, brindando asesorías previas y apoyando la toma de decisiones. Su participación debe constituirlos en agentes facilitadores de la gestión pública, evitando caer en el rol de co-administradores.
7. Reconocer la conveniencia de adoptar reglas fiscales que apoyen el ordenamiento y manejo transparente de los recursos públicos, y que éstas surjan como resultado de propuestas realizadas que conformen el Plan de Acción del Gobierno, y de acuerdos con la sociedad alcanzados democráticamente. Adicionalmente, es recomendable que las reglas fiscales incluyan criterios de flexibilidad previa-

mente acordados para facilitar la atención de situaciones contingentes.

Las reglas fiscales, como instrumento de la Administración Financiera de un país, deben formar parte de los Planes de Acción de las autoridades políticas y, consecuentemente, estar en línea con sus objetivos y metas y deben expresarse con claridad, con el propósito de que se pueda observar su aceptabilidad y su cumplimiento efectivo.

En conclusión:

El Presupuesto Público debe cumplir con rigurosidad los patrones establecidos por la sociedad en materia de transparencia en las instancias del proceso de su diseño, formulación, aprobación, ejecución y control.

Deben, asimismo, consignarse con claridad los objetivos y metas que se pretende alcanzar, como así también las disposiciones legales y técnicas que los encuadraron.

Informe de la Comisión de Trabajo del Tema II*

“El papel del presupuesto nacional como factor de competitividad en el marco de la globalización: efectos”.

Visto

Que las autoridades del XXXII Seminario Internacional han resuelto que es necesario debatir en el seno de la Comisión II el tema encomendado a la luz de las exposiciones realizadas y

Considerando

Que debe tomarse en consideración, para abordar el tema que nos ocupa, el hecho de que las experiencias de crecimiento de nuestros países hayan estado altamente condicionadas por factores no sólo internos sino, y en gran medida, externos. En este contexto, el presupuesto público, factor claro para la ejecución de las políticas públicas que faciliten el desarrollo y crecimiento económico, deberá concurrir, también, a sostener los esfuerzos gubernamentales que se deban realizar para superar los *shocks* externos y el comportamiento de otras variables exógenas que puedan reducir el objetivo de crecimiento económico en un escenario globalizado. Las políticas públicas, que consignan objetivos y metas deseadas por la colectividad, deben encontrar en los presupuestos públicos su contención y expresión.

Que cabe, entonces, reflexionar acerca de cuáles son las mejoras a introducir en el plano del proceso presupuestario a

* Presidente: Fabián David Quirós Álvarez (Subdirector de Presupuesto de Costa Rica), Vicepresidente: Ana María Fernández (Coordinadora Técnica, Dirección de Presupuesto de Paraguay); Participantes: Philip R. Dame (Director Adjunto de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos) y José Luis Ruiz Álvarez (Asesor de la Dirección de Presupuesto de España).

efectos de orientar una gestión pública que coadyuve a los objetivos de competitividad de la economía. Es decir, determinar los elementos que le agreguen valor a la gestión pública y, por tanto, a la economía en su conjunto.

Que a la luz del proceso globalizador, la competitividad de las economías nacionales se convierta en un hecho imperativo para resguardar la calidad de vida de los ciudadanos, y en consecuencia, el presupuesto público debe contribuir a este proceso incrementando la productividad del gasto público en los países.

Que conviene en este contexto, en el cual intervienen políticas públicas que exceden el marco presupuestario, dejar en claro su papel y su nivel en el tema de la competitividad. No hay un presupuesto orientado a resultados si la gestión pública no está orientada a éstos.

Tomando en cuenta estas Consideraciones, y en base a lo debatido en el seno de la Comisión de Trabajo II, el Plenario del *XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público*

RECOMIENDA:

Desde lo político organizacional:

1. Tratar de reformular las políticas públicas para que contemplen preferencias de gasto en sectores clave para estimular la competitividad y calidad del gasto público.
2. Proponer que el proceso presupuestario atienda al objetivo de contribuir a la competitividad del país, a través de un riguroso establecimiento de prioridades para dar primacía a la inversión en capital humano, condición necesaria para el crecimiento y desarrollo económico. Estamos señalando con ello que los gastos en educación, salud, investigación y tecnología no pueden más que ocupar un lugar prioritario para que la intervención del Estado en general avance, en forma significativa, hacia mejoras en la productividad y, por consiguiente, en la competitividad.
3. Fortalecer la gobernabilidad del sistema y planificar las

acciones del Estado en forma estratégica para el mediano y largo plazo, contemplando de manera singular la política de crédito público a desarrollar. El peso de la deuda pública, en algunos países, ha sido un factor de concentración de recursos, lo cual ha provocado, frente a la escasez de los mismos, ajustes en los niveles de recursos asignados destinados a la formación de capital humano, factor dinámico de crecimiento y desarrollo económico, como ya fuera expresado.

4. Planificar el desarrollo. En un mundo globalizado, la integración no se puede tratar en forma marginal, pues ella constituye un potencial que los países deben acelerar para su aprovechamiento, en la cual planes y presupuestos deben ocupar lugares destacados. Esta recomendación implica aceptar el largo camino de la formación de valores y de cultura organizacional y, por consiguiente, de mejora de procesos político-presupuestarios graduales en el tiempo. También implica una gran actividad de armonización de los Parlamentos de América Latina con el objeto, caso específico de este continente, de facilitar la integración de los países componentes.

Desde lo funcional:

5. Señalar con convicción que el supuesto agotamiento de la técnica del Presupuesto por Programas es una consecuencia de su inadecuada aplicación en los distintos planos que tienen responsabilidad sobre ella. Desde el plano político, que, generalmente, es poco propenso a que controlen la eficiencia y eficacia en la aplicación y resultados de los recursos públicos, hasta el plano técnico, donde la ausencia de soluciones racionales e imaginativas obedece a distintas causas, entre ellas, la más importante, la escasa idoneidad de las personas que lo deben desarrollar y aplicar. Las experiencias observadas nos permiten afirmar que la herramienta del Presupuesto por Programa no está agotada y que es un poderoso instrumento lógico de ordenamiento de pensamiento que conecta medios con fines.

6. Profundizar las capacidades técnicas instaladas en las funciones encargadas de las áreas presupuestarias.
7. Controlar y seguir paralelamente el proceso presupuestario, en conjunto y específicamente, utilizando la información derivada como herramienta de readecuación y reorientación, y no como un elemento de persecución.
8. Desarrollar centros de costos por programas y actividades, es decir, estructuras adecuadas de costos que permitan compartir experiencias entre los países.
9. Controlar los costos. Se hace fundamental, en tanto permite dotar al presupuesto de sistemas de seguimiento y medición del impacto de la intervención del Estado y, en consecuencia, evaluar la gestión y su incidencia objetiva en la competitividad en los planos políticos y técnicos. Las afirmaciones del proceso presupuestario deben estar contenidas y reflejadas fehacientemente en la rendición de cuentas. Los procesos necesitan ser bien diseñados, con el objeto de que los hechos que los expresan puedan ser bien demostrables y auditables.
10. Exaltar la preocupación que generan los documentos presupuestarios confusos. No se pretende que la complejidad de los problemas públicos se simplifique al extremo de su desnaturalización, pero sí se pretende que los presupuestos públicos generen información especial y simple, para un mayor conocimiento de la ciudadanía y para que los gestores públicos interpreten mejor las tareas que tienen encomendadas.

Desde lo normativo:

11. Emitir normas no resuelve los problemas públicos; más aún en nuestros países, donde la maraña de leyes, decretos y reglamentos dificulta la gestión por la instrumentación que implica cada medida legal. En este capítulo surge una revisión y reevaluación de las normativas vigentes con el objeto de atender a su simplificación y efectivo cumplimiento.

12. Observar que la fiscalidad no es sólo asunto de una tasa de tributo por sus efectos sobre la renta, la producción y el patrimonio de los ciudadanos. Las estructuras tributarias deben representar un diseño que tenga el doble propósito de financiar al Estado y dar equilibrio al Sistema. Recomiéndase especialmente a los gobiernos establecer un diálogo político-social permanente, que analice y debata el equilibrio y la posible simplificación de las estructuras tributarias como un medio para lograr un crecimiento económico con equidad.

Desde los sistemas de información:

13. El uso inteligente de los sistemas de información a nivel presupuestario, tanto para la gestión (papel del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas integrados de información financiera), como para atender a una máxima transparencia y rendición de cuentas. La tecnología del gobierno electrónico puede tener resultados positivos, en tanto utiliza y maximiza los medios, y ello, inevitablemente, conduce a una mayor competitividad y facilita la transparencia.
14. Establecer rutinas que mejoren los procesos de gestión pública en áreas específicas. El caso emblemático en los países es el de las compras y contrataciones. El desarrollo de sistemas tecnológicamente destacados (E-Government), ha permitido a los países ahorrar cantidades significativas de recursos, que se han reservado para una aplicación útil, y suprimir prácticas de corrupción en su operatoria.

En conclusión:

Las recomendaciones efectuadas a criterio de los delegados participantes de este Seminario Internacional están dirigidas, no sólo a lograr una mayor competitividad, sino, también, a fortalecer la gobernabilidad, lo que, en su conjunto, impacta de manera positiva en el nivel y calidad del bienestar de los países.

Esta edición de 700 ejemplares se imprimió y encuadernó en
OFFSET DIFO S.H., Rosario 4751- Adolfo Sourdeaux – Bs. As.
Tel: 4748-1511 Email: offsetdifo@hotmail.com
en el mes de julio de 2005

