

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO  
N° 60  
Marzo - Abril 2006



---

# 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 Garcia (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 60**

MARZO / Abril 2006

AÑO XXXIV

Nº 60

# Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo - Abril 2006

## 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
<i>Artículos:</i>	
Finanzas públicas y crecimiento económico: una visión panorámica y algunas reflexiones <b>José Luis Ruiz Álvarez</b>	9
Políticas anticíclicas y fondos de estabilización fiscal: antecedentes, ventajas e inconvenientes en el caso de Chile <b>Wally Meza San Martín</b>	31
Gestión del gasto público en África francófona: análisis de distintos países <b>Yaya Moussa</b>	129



## **Nota editorial**

Se observa en los últimos años una tendencia a reducir el tamaño del Estado mediante la transferencia de algunas de sus funciones al sector privado de la economía. El sector público, sin embargo, sigue administrando porcentajes muy altos de la renta nacional en casi todos los países.

Los presupuestos, de esta manera, continúan siendo una herramienta estratégica para las sociedades, no solamente porque en su formulación contribuyen a mejorar las elecciones colectivas en lo que se refiere a la administración de recursos cada día más escasos, sino porque tienen otras funciones igualmente importantes que son esenciales para el Estado.

Una de ellas es asignar recursos para satisfacer las necesidades públicas en materia de bienes y servicios en áreas que no pueden ser atendidas por el sector privado, entre los que están, desde luego, los bienes públicos a los que no les cabe el principio de exclusión ya que son usufructuados por todos una vez producidos. Otra, no menos esencial, es contribuir a una mejor redistribución de la renta nacional en aras de la consolidación de lo que Aristóteles llamaba la justicia distributiva. Por último, la crucial función de contribuir a la estabilización económica, factor fundamental de la gobernabilidad democrática.

Es así que, a través de los presupuestos públicos, los Estados continúan administrando una buena parte de los recursos de las naciones en razón de la propia naturaleza de algunas de las responsabilidades específicas a cargo del sector público las que, en su conjunto, una vez trasladadas al presupuesto, constituyen la expresión económica de los más altos objetivos de las sociedades cuyo origen se encuentra en el plano de la ética y los valores.

El presente número de la Revista Internacional de Presupuesto Público incluye importantes trabajos sobre diferentes temas de gran interés.

El primero de ellos, que pertenece a **José Luis Ruiz Álvarez** y lleva por título *Finanzas públicas y crecimiento económico: una visión panorámica y algunas reflexiones*, sugiere que la prodigalidad fiscal puede dañar las expectativas de crecimiento económico a largo plazo y que la experiencia sobre crecimiento económico en los países de América Latina indica que factores de tipo estructural, como capital humano, madurez financiera, e infraestructuras públicas, tienen una correlación positiva con el crecimiento económico, mientras que, por el contrario, las altas tasas de inflación y los fuertes desajustes de los tipos de cambio han producido efectos negativos sobre la actividad económica.

El trabajo de **Wally Meza San Martín**, que lleva por título *Políticas anticíclicas y fondos de estabilización fiscal: antecedentes, ventajas e inconvenientes en el caso de Chile*, analiza los caminos políticos e institucionales que conducen a un buen desempeño fiscal.

El muy interesante documento escrito por **Yaya Moussa**, titulado *Gestión del gasto público en África francófona: análisis de distintos países*, publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, analiza las similitudes en los sistemas de gestión del gasto público del África francófona y busca las diferencias que pudieran existir entre ellos y el francés y entre los de los propios países africanos de habla francesa.

El Consejo Directivo de la Asociación Internacional de Presupuesto Público ha dispuesto que, a partir del presente número, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se publique también en idioma francés para ser distribuida en la vasta comunidad de países francófonos. Este esfuerzo, que forma parte del proceso de expansión de actividades de la ASIP, tiene como objetivo ayudar a un número cada vez mayor de países a modernizar las técnicas usadas para el desarrollo, evaluación y diseño presupuestario de las políticas públicas y la administración financiera a nivel nacional, provincial y municipal.

# **Finanzas públicas y crecimiento económico: una visión panorámica y algunas reflexiones\***

José Luis Ruiz Álvarez\*\*

## **I. Introducción**

A pesar de los recientes retrocesos en los procesos de consolidación y saneamiento de las finanzas públicas, no cabe la menor duda de que en los dirigentes de una abrumadora mayoría de países ha calado la idea de que las finanzas públicas saneadas y en equilibrio tienen efectos positivos en la actividad económica a medio y largo plazo; y son muchos los países que introdujeron cambios en sus instituciones presupuestarias con miras a volver más difícil la prodigalidad fiscal.

Sin embargo, se ha avanzado mucho menos en el camino sobre cuál debe ser la composición –tanto de los gastos como de los ingresos públicos– para contribuir al crecimiento económico a largo plazo.

De acuerdo con estas preocupaciones, Allan Shick (Shick, 2002) nos recuerda que cada vez existe un consenso más generalizado sobre cuáles deben ser los tres objetivos básicos de un buen presupuesto:

\* Este trabajo fue presentado en el XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público, celebrado en Lima en abril de 2005.

\*\* Subdirector General de Análisis y Evaluación de las Políticas de Gasto. Dirección General de Presupuestos. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda. Presidente Consejo Deliberante de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP.

- primero, garantizar el control agregado del conjunto de ingresos y gastos públicos;
- segundo, dotar a la economía de cierta flexibilidad mediante el juego de los estabilizadores automáticos; y,
- tercero, asignar los recursos de manera eficaz y eficiente en relación con las prioridades estratégicas explicitadas por los gobiernos.

El primer objetivo –control agregado de ingresos y gastos– está orientado a garantizar que el conjunto del dinero que el gobierno desea gastar sea financiable a medio y largo plazo y compatible con los objetivos de estabilidad de precios de la política monetaria.

El segundo objetivo –dotar a la economía de cierta flexibilidad– tiene como fin contribuir a la estabilidad económica desde el presupuesto, al configurarse éste como una pieza fundamental para suavizar el ciclo económico y evitar recalentamientos y caídas bruscas de la actividad y del empleo. Por ello, resulta recomendable que el presupuesto incluya una estructura de ingresos y programas de gasto flexibles para que actúe como amortiguador de las oscilaciones de la economía.

La experiencia disponible en economía nos indica que aquellos países que lograron alcanzar éxitos razonables en los objetivos del control agregado de gastos, junto con una gestión de ingresos y gastos orientada a suavizar el ciclo económico, comenzaron a prestar mayor atención al objetivo de lograr una asignación más eficaz y eficiente de recursos de acuerdo con las prioridades del gobierno.

Entre las prioridades de los gobiernos figura, en primer lugar, aumentar el nivel de vida de la población. Y como todo el mundo sabe, no se puede aumentar el nivel de vida de los ciudadanos si la economía se estanca. Es decir, para vivir mejor necesitamos crecer.

Por lo tanto, la pregunta relevante es qué debe y qué no debe hacer la política presupuestaria para favorecer el crecimiento económico. En línea con esta preocupación básica, el resto de este trabajo se estructura como sigue: en primer lugar, se presenta un breve panorama de la literatura económica sobre la relación entre finanzas públicas y crecimiento económico; en segundo lugar, se examinan, a la luz de la evi-

dencia empírica disponible, los factores del crecimiento en América Latina y el papel del Sector Público en dicho crecimiento; y, finalmente, se incluyen algunas reflexiones sobre los temas tratados.

## **II. ¿Cuál es el significado de las finanzas públicas de calidad?**

En un contexto de preocupación por la eficacia de las finanzas públicas, la Comisión Europea, en su informe anual sobre las finanzas públicas de 2004, European Commission (2004), abre un interesante debate sobre la influencia de la composición y nivel, tanto de gastos como de ingresos, en los resultados de la política presupuestaria.

Así, la Comisión define como finanzas públicas de calidad –que ofrecen mejores resultados– a aquellas que permiten alinear la asignación de los recursos públicos, de la forma más eficaz y eficiente posible, conforme a las prioridades estratégicas de los gobiernos.

La alineación de los recursos nos obliga, primero, a identificar los objetivos estratégicos para los cuales, en principio, no debería haber grandes divergencias. Son pocos los gobiernos que no persiguen aumentar la renta real de la población –con una estructura de protección social que mitigue el infortunio– en un contexto de servicios públicos básicos de calidad.

Sin duda, no se pueden alcanzar los objetivos de renta, protección social y servicios públicos básicos sin alcanzar altas tasas de crecimiento económico sostenido, y, sobre todo, si pensamos en países con rentas bajas de partida. Por ello, no sin sorpresa, se identifica en muchos casos a las finanzas públicas de calidad como a aquella combinación de gastos, ingresos e instituciones presupuestarias que favorecen más el crecimiento económico.

Recientemente, numerosas instituciones y autores se han ocupado de estudiar la relación entre las finanzas públicas y el crecimiento económico, entre los que podemos citar algunos de los más relevantes: la European Commission (2004), el European Central Bank (2001), la OECD (2004), Hemming et al (2002), Tanzi y Shuknecht (2003), y Afonso y otros (2005).

En dichos estudios se sistematiza cómo las finanzas públicas ejercen una influencia importante sobre el crecimiento económico, tanto en el crecimiento a corto plazo como sobre el crecimiento potencial a largo plazo. Y lo hacen, no solamente a través de los flujos de gastos e ingresos que generan las finanzas públicas, sino, también, vía el marco institucional utilizado para la formulación e implementación de la política presupuestaria.

Un breve repaso de la literatura citada anteriormente nos muestra la importancia de la composición de los gastos e ingresos, y la estructura institucional a la hora de explicar el crecimiento económico a largo plazo. En dicha literatura se tiene en cuenta no sólo los beneficios que proporcionan los programas de gastos, sino, también, los costes que producen mayores impuestos.

### ***Los gastos públicos***

En relación con los gastos, existe una coincidencia en la literatura al considerar que solamente un grupo reducido de los mismos podrían considerarse como “productivos” en el sentido de observarse una relación “directa” entre los gastos y el crecimiento económico. Es decir, categorías de gastos directamente ligados con incrementos en la productividad, como son la investigación y el desarrollo, la educación, y los gastos de inversión en infraestructuras básicas.

Las modernas teorías sobre crecimiento endógeno recomiendan la intervención del Estado en la economía cuando existen fallos del mercado (efectos externos, competencia monopolística, información imperfecta, etc.), ya que dichos fallos no garantizan una asignación eficiente por parte del sector privado.

La función de producción clásica nos muestra que el volumen de producción máximo alcanzado por cualquier economía está relacionado con las cantidades de factores de producción –empleados, capital y trabajo– que se emplean en un estado tecnológico dado. Por lo tanto, dicha función de producción nos proporciona los distintos niveles máximos de producción, a partir de las distintas combinaciones de capital y trabajo, y en un estado tecnológico dado.

Sin embargo, la incorporación de más unidades de esos factores no quiere decir que la producción aumente en la misma proporción, puesto que dicha incorporación está sujeta a la ley de los rendimientos marginales decrecientes; esto quiere decir que la producción obtenida es cada vez menor por cada unidad adicional de factor utilizado.

Por lo tanto, no se puede aumentar sensiblemente la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía con aumentos de capital y trabajo si no se modifican las condiciones tecnológicas dadas. En otras palabras, un desplazamiento de la función de producción se consigue a través del cambio tecnológico, pues ello significa que con los mismos niveles de capital y trabajo obtendremos más producción.

Desde esta perspectiva, y siguiendo la metodología de contabilización del crecimiento de Robert Solow (1956), los incrementos de producto se pueden explicar a través de tasas de crecimiento de los factores de producción, capital y trabajo más una variable adicional que él denomina "productividad total de los factores (PTF) o cambio tecnológico", y que sería la causa principal del crecimiento a largo plazo.

La PTF se obtiene por la diferencia entre la tasa de crecimiento del producto y la suma de las tasas de crecimiento de los factores de la producción.

La siguiente relación, muestra con sencillez cuánto aporta cada uno de los factores al crecimiento de la producción:

$$\Delta Q = \alpha_1 \Delta L + \alpha_2 \Delta K + \Delta PTF \quad (1)$$

Donde

$\Delta Q$  = es el aumento de la producción

$\alpha_1 \Delta L$  = es el aumento del factor trabajo multiplicado por la proporción en que éste participa en la renta de los factores

$\alpha_2 \Delta K$  = es el aumento del factor capital multiplicado por la proporción en que éste participa en la renta total de los factores

$\Delta PTF$  = es el aumento de la llamada "productividad total de los factores".

La producción total dividida por el factor trabajo nos da la productividad aparente del factor trabajo, nos muestra el origen de los aumentos de productividad de la economía, y viene determinada, como se verá más adelante, por la acumulación del capital por trabajador y por la productividad total de los factores.

Para obtener la productividad aparente del trabajo, se divide la producción total ( $Q$ ) y cada uno de los factores de la ecuación (1), por el factor trabajo  $L$ , obteniendo la ecuación siguiente:

$$\Delta q = \alpha_1 + \alpha_2 \Delta k + \Delta PTF \quad (2)$$

Siendo

$\Delta q = (\Delta Q / \Delta L)$  (productividad aparente del factor trabajo)

$\Delta k = (\Delta K / \Delta L)$  (intensificación del capital o acumulación de capital por trabajador)

$\Delta PTF$  = productividad total de los factores que se sigue calculando como factor residual

Donde  $k$  se conoce con el nombre de intensificación del capital y que, como se ve en la leyenda de la ecuación (2), es la relación por cociente entre capital y trabajo.

En resumen, las formulaciones de Solow sobre el crecimiento nos muestran que los aumentos de productividad de la economía, base del crecimiento económico a largo plazo, vienen determinados exclusivamente por dos factores: uno, la acumulación del capital por trabajador; y dos, la productividad total de los factores o cambio tecnológico (algunos autores incluyen en este factor los beneficios de la  $I + D$ ).

Según este esquema, ante la presencia de fallos del mercado (efectos externos, competencia monopolística, información imperfecta, etc.), la inversión del Estado en capital físico y humano e investigación parece recomendable porque puede afectar positivamente a la tasa de crecimiento potencial de la economía. Así, –desde esta perspectiva teórica– podríamos de-

finir gastos públicos "productivos" como aquellos que pueden afectar positivamente a la productividad marginal del capital y/o del trabajo.

Sin embargo, el hecho de prestar atención solamente a los denominados gastos "productivos" nos podría llevar a la falsa conclusión de considerar al resto como menos importantes para el crecimiento económico. Por el contrario, la evidencia empírica nos enseña que no puede haber crecimiento económico sin un aceptable nivel de "servicios públicos esenciales", entre los que podemos incluir la justicia, la seguridad interna y externa, la educación y la sanidad primarias, las infraestructuras básicas y la asistencia social.

Los gastos de protección social tienen efectos diferentes sobre el crecimiento según su nivel, finalidad, y el nivel de desarrollo del país que los soporte: mientras que en los países industrializados los gastos generosos en programas de mantenimiento de rentas pueden erosionar los incentivos a trabajar, en los países en desarrollo, los gastos de asistencia social son claves, no solamente para la supervivencia de los preceptores sino, también, para que los mismos busquen trabajo o inicien un pequeño negocio.

En el caso de los países industrializados, la jubilación efectiva a edad temprana junto con el progresivo envejecimiento de la población están aumentando fuertemente los gastos en jubilación al mismo tiempo que disminuye la población ocupada y, por lo tanto, también disminuye la población cotizante que debe financiar el sistema de pensiones.

No cabe duda de que la inversión pública está vinculada al crecimiento económico a largo plazo; pero también es cierto que la tradicional dicotomía que establecía la bondad de los gastos de inversión frente al escaso valor de los gastos de consumo debe ser revisada a la luz de los enormes cambios, tanto en la oferta de servicios públicos como en la demanda de los ciudadanos. Hoy un abultado tamaño de los gastos corrientes puede tener su origen en servicios públicos preferentes -sobre todo educación y sanidad- fuertemente implantados. Sin embargo, aunque dicha maduración justifica el alto tamaño relativo, también es cierto que en este tipo de servicios se encuentran buenas posibilidades de obtener ganancias de productividad.

La teoría económica nos muestra que los gastos en capital físico tienen efectos positivos en el crecimiento si los mismos son un vehículo que favorece la actividad y la inversión privada. Esta idea está confirmada por estudios empíricos, sobre todo en infraestructura del transporte, comunicación y servicios básicos como agua y electricidad. No obstante, cuando los estudios toman datos más agregados, esta influencia de las inversiones públicas sobre el crecimiento presenta datos aparentemente más contradictorios.

Con el paso del tiempo se ha ido ampliando el concepto de inversión pública, ya que tradicionalmente estuvo asociado con las inversiones físicas. En los estudios sobre crecimiento económico se incluyen cada vez más los cálculos del stock de capital humano para explicar la evolución de las tasas de crecimiento potencial de la economía, donde se incorporan datos no sólo respecto del nivel de formación de la población activa sino, también, sobre su estado de salud.

Se echa de menos que las inversiones –tanto en capital físico como humano– no suelen ir acompañadas por estudios de coste previstos y beneficios esperados, por lo que en muchas ocasiones asistimos a inversiones en las que los costes superan los beneficios de una forma alarmante. Tal vez los ejemplos más lacerantes están constituidos por las obras de infraestructura del transporte –para las que no existe suficiente demanda de movilidad que las justifiquen–, en cuyo caso dicha demanda se hubiera podido cubrir con alternativas más baratas.

Y finalmente, las inversiones, en muchos casos, generaron endeudamientos insostenibles que pusieron en riesgo la estabilidad macroeconómica y, como consecuencia, el propio crecimiento que pretendían impulsar.

En el estudio de la relación entre finanzas públicas y crecimiento vale la pena prestar especial atención al vínculo entre las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, de ahora en adelante denominadas TIC, y dicho crecimiento.

Se pueden distinguir tres vías esenciales a través de las cuales las TIC han contribuido al aumento de la productividad: en primer lugar, la propia evolución del sector TIC, en el que la innovación aplicada internamente en el sector ha generado un aumento en su productividad. Su contribución al cre-

cimiento depende del ritmo de crecimiento de las ramas TIC y de su peso en la actividad económica general. En segundo lugar, la caída de los precios y aumentos de calidad en los bienes del sector TIC que tienen su origen en aumentos en la productividad, ha permitido la diseminación de sus productos por las restantes ramas productivas. El resultado final ha sido un aumento en el stock de capital en bienes de equipo TIC por empleado –intensificación del capital– en el conjunto del resto de las ramas productivas. Finalmente, las TIC han generando efectos externos positivos sobre la productividad total de los factores al permitir mejoras en la organización de la producción.

Muchos autores sostienen que el crecimiento económico de la economía americana de los años 90, que se caracterizó por altas tasas de crecimiento junto a tasas de inflación históricamente bajas, estuvo vinculado a la producción y difusión de las nuevas tecnologías de la telecomunicación y de la información. En este mismo sentido, se señala, también, que es muy probable que la intervención del Estado en el mercado de la innovación de estas tecnologías produjo externalidades positivas que contribuyeron, también, a las citadas mejoras de la productividad, como es el caso de Estados Unidos.

La revisión de la literatura sobre la relación de las TIC y el crecimiento, realizada por las Naciones Unidas en un reciente informe (2003) sobre comercio electrónico y desarrollo, muestra de forma generalizada la fuerte relación positiva entre el mayor uso de las mismas y el nivel de productividad. Así, el informe citado concluye que el efecto de las TIC en el mejor desempeño del conjunto de la economía ha ido aumentando con el paso del tiempo, sobre todo en la década de los años noventa.

Los datos parecen indicar con bastante claridad que la difusión de estas tecnologías de uso general tendrá un efecto sostenido y duradero sobre la productividad y el crecimiento económico, siempre que los gobiernos apliquen políticas que aceleren su difusión y mejoren la asignación de los recursos.

Indudablemente, aunque el sector de las TIC tuvo su mayor desarrollo en los países industrializados, también aparecen datos de su incorporación en los países en desarrollo. Así, dichos países no pueden perder de vista los enormes efectos

positivos que tienen estas tecnologías sobre la productividad y, por lo tanto, sería aconsejable que priorizaran aquellas inversiones sobre determinadas ramas de este sector que fomenten el crecimiento económico a largo plazo.

Las áreas de acción de las políticas públicas en el sector de las TIC deben de ser el fruto de la coordinación y de la mejor mezcla de políticas regulatorias y presupuestarias, de tal manera que se garantice el libre mercado a los operadores –incluyendo incentivos a la innovación– y se favorezca el acceso de los usuarios a las nuevas tecnologías a bajo costo.

Las políticas de promoción y apoyo al desarrollo de infraestructuras de telecomunicación e información pueden ser una gran ayuda para ampliar el acceso a conexiones de Internet de banda ancha y bajo coste. Pero no es suficiente con una política adecuada en esta área, sino que también son necesarias políticas regulatorias y el apoyo desde el Estado a inversiones que tengan como objetivo lograr que las transacciones electrónicas sean más seguras aumentando, así, la confianza de empresarios y usuarios en el comercio electrónico.

Por otro lado, el Sector Público puede desempeñar un papel importante en la mejora de las cualificaciones necesarias para la difusión de las tecnologías de Internet dentro de la población ocupada o en paro. Existen varias formas, que van desde cambios en los requerimientos educativos, a partir de la enseñanza obligatoria hasta la incorporación de nuevas especialidades en la enseñanza media y superior, pasando por la instrumentalización de incentivos económicos para que las empresas mejoren sus procesos de formación continua.

En cuanto a garantizar la difusión de las TIC en el sector privado, en esta área resultan recomendables las Asociaciones Público-Privadas con la vista puesta en:

- aumentar el acceso al capital financiero con el fin de estimular las inversiones TIC
- incrementar el capital humano para facilitar la utilización y difusión de las tecnologías TIC
- estimular el desarrollo y la extensión de las redes que aumenten la inversión privada de las TIC
- aumentar la seguridad de las transacciones electrónicas para que disminuya el temor a utilizarlas con fines económicos

Los gastos públicos en educación y en investigación y desarrollo tienen, sin duda, la más alta correlación con el crecimiento económico. Las modernas teorías sobre el desarrollo, como mencionamos anteriormente, señalan la necesidad de intervención del Estado en estas áreas para corregir los fallos del mercado y, además, jugar un papel dinamizador en estos sectores para impulsar la necesaria participación del sector privado.

La necesidad de apoyo público a la innovación privada en estas áreas puede estar justificada desde la perspectiva de las imperfecciones del mercado a la hora de proporcionar recursos para dicha innovación, ya que de no apoyarla se puede llegar a un nivel de inversión sub-óptima. Un ejemplo de estas imperfecciones está en las dificultades que encuentran las pequeñas empresas para encontrar financiación en innovación.

### ***Los ingresos públicos***

Los ingresos públicos –impuestos– distorsionan el funcionamiento económico porque detraen recursos del sector privado hacia el sector público, y en un esquema de mercados competitivos –a no ser que el sector público utilice mejor los recursos que el sector privado– no podríamos justificar dicha detraición de recursos.

Además, los altos niveles de impuestos modifican la estructura de incentivos para que una economía funcione; fundamentalmente, modifican los incentivos para trabajar e invertir así como las decisiones entre consumo presente o ahorro, sin olvidar los perjuicios añadidos por la salida de capitales que producen los altos niveles de impuestos.

Pero los altos niveles de impuestos afectan tan negativamente como los bajos niveles; digamos que existe una imposición óptima desde el punto de vista del crecimiento económico; mientras que los altos impuestos distorsionan la estructura de incentivos para crecer de forma sostenible, los bajos impuestos no permiten al Estado financiar servicios públicos esenciales que son la condición necesaria para el crecimiento. El reto, sin duda difícil, es encontrar el punto donde el beneficio de la intervención del Estado con sus programas de gastos sea superior a las distorsiones que causa su sistema impositivo.

### ***El marco institucional del proceso presupuestario***

El marco institucional del proceso presupuestario afecta, sin duda, al crecimiento económico al menos en dos formas diferentes: por una parte, el conjunto de reglas sobre saldos presupuestarios y volúmenes de deuda viva permiten un control agregado de los gastos, facilitan la estabilidad económica, y mejoran las expectativas de los agentes económicos para tomar sus decisiones. Por otra parte, las reformas orientadas a presupuestar y gestionar por resultados estableciendo una relación entre medios empleados y objetivos que se pretenden alcanzar, permiten aumentar la eficiencia del sector público y repercuten, sin duda, en la mejora de la tasa de crecimiento potencial de la economía en su conjunto.

Orientar la actividad del sector público hacia una gestión por resultados no es un camino fácil. En algunos casos, es difícil identificar el producto objetivo –pensemos en el gran número de servicios administrativos de coordinación–; y, en otros casos, cuando el producto es sólo un medio para conseguir un resultado final o impacto, nos encontramos con verdaderas dificultades para ver la relación entre producto e impacto final.

Pensemos, por ejemplo, en conocer la influencia que tienen los servicios sanitarios –producto– sobre el nivel de salud de la población –resultado o impacto–, cuando sabemos que la salud de la población no sólo depende de los servicios sanitarios sino que existen otros factores que la condicionan, entre los cuales podemos citar la alimentación, la vivienda, los hábitos de vida, y las infraestructuras de abastecimiento y tratamiento de aguas residuales.

En cualquier caso, la dificultad de establecer objetivos nunca puede ser un pretexto para frenar la única forma de gestión que nos permite: la asignación de los recursos públicos en relación con las necesidades de la población, la rendición de cuentas de los gestores, y la evaluación imparcial sobre el grado de cumplimiento de objetivos.

En los últimos años han proliferado formas institucionales de indudable interés como las Asociaciones Público Privadas (APP) –uniones contractuales entre el sector público y el sector privado por las que el sector privado realiza la provisión de

infraestructuras y servicios que, tradicionalmente, eran realizadas por el sector público-.

Existe un amplio abanico de colaboración que va desde la simple prestación de servicios a complejos sistemas de financiación, diseño, construcción, prestación y propiedad. Pero las características definitorias son:

- Énfasis en que la inversión y la prestación de servicios son realizadas por el sector privado.
- Se comparten riesgos y responsabilidades entre el sector público y el sector privado, existiendo una estrecha colaboración entre ambos.
- Significativa transferencia de riesgos del sector público al privado, asumiéndose por ello los costes.

Las APP persiguen dos objetivos que las hacen atractivas: por un lado, realizan una provisión de infraestructuras presumiblemente de una forma más eficiente que la realizada tradicionalmente por el sector público; y, por otro lado, ofrecen vías alternativas de financiación, que presentan las ventajas potenciales de constituir financiación adicional o de no contar en el cómputo para el seguimiento de la posición fiscal.

Para aprovechar las ventajas que este tipo de iniciativas tiene en los resultados del sector público, es preciso prestar atención tanto a los aspectos legales como a los riesgos del sector público. Los primeros tienen que ver con la determinación de la propiedad y del contrato y, los segundos, con los riesgos microeconómicos y macroeconómicos de este tipo de operaciones.

Como se ha señalado en un trabajo reciente del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2004), los riesgos implicados para el sector público en las APP son de construcción (coste y retrasos); financieros (variabilidad de las tasas de interés, tipo de cambio, otros factores); de desempeño (disponibilidad del activo, continuidad de la prestación del servicio, calidad); de demanda (utilización del servicio); y valor residual (precio residual del activo).

Además de estos riesgos microeconómicos, se tienen que considerar los riesgos macroeconómicos derivados del desplazamiento de las obligaciones hacia el futuro. Por una parte, el

pago futuro de inversiones presente puede producir un efecto expulsión no deseado de nuevas inversiones futuras; y, por otro lado, si no se controla adecuadamente el volumen de obligaciones, bajo este régimen de asociación (peaje en sombra y método alemán), podría verse comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por tanto, la cuestión clave es analizar si las ganancias potenciales de eficiencia derivadas de la gestión de las APP compensan los costes derivados de los riesgos anteriores, de forma que las APP sean una alternativa eficiente y efectiva a la inversión pública y a la provisión pública de los servicios.

En el marco de la OCDE existen países, como Gran Bretaña o Australia, con un nivel avanzado de utilización de la figura de las APP. En Europa, países como España, Alemania o Italia comienzan a desarrollar proyectos con APP. Éstos se promueven, fundamentalmente, en proyectos de carreteras.

México y Chile se destacan en Latinoamérica como pioneros en el uso de las APP para promover la participación privada en los proyectos de inversión públicos. Otros países, sobre todo Brasil, están planificando un amplio uso de esta figura. Es importante, en este sentido, significar también la propuesta del Grupo Río de potenciar un desarrollo regional de las infraestructuras en Latinoamérica, lo cual implicaría un papel relevante de las APP como estrategia de financiación.

La experiencia de Chile ha sido exitosa, ya que consiguió satisfacer una parte importante de su requerimiento de infraestructuras identificada hace una década. Fundamentalmente, se utilizaron las APP para transportes, aeropuertos, prisiones, y presas. La base de este éxito ha sido un sólido marco institucional; buenos procedimientos para desarrollar los proyectos; esfuerzos para asegurar un adecuado reparto de riesgos entre los sectores público y privado; y reformas para asegurar la financiación privada de los proyectos. Todo ello, a pesar de que, también, se encontraron problemas en la implantación de las APP como renegociaciones contractuales o necesidades de mejora en la contabilidad y rendición de cuentas.

México, por su parte, utilizó las APP por primera vez en la década de los años 80, sobre todo para financiar autovías. Desde mediados de los años 90, aumentaron los proyectos en

el sector energético. En ese momento comenzó a utilizar la figura PIDIREGAS (Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto) para incrementar la inversión en áreas tradicionalmente restringidas al sector privado y, únicamente, en sectores estratégicos (por ejemplo sectores con monopolio del gobierno).

Este tipo de proyectos, que se desarrollaron en el sector eléctrico y petrolífero y fueron contratados por el sector público pero financiados por el sector privado, y las expectativas de flujo de caja han de ser suficientes para cubrir, al menos, la deuda resultante. Fuera del programa PIDIREGAS, la participación de las APP es modesta. Después del impulso de los años 80 a las carreteras, recién ahora las concesiones se están reconsiderando como fórmula para mejorar la pobre calidad de la red de carreteras. Los mayores progresos se han hecho en puertos y aeropuertos.

### **III. ¿Qué podemos decir de la relación entre finanzas públicas y crecimiento económico en América Latina?**

El deterioro de la situación económica en varios países de Latinoamérica, al comienzo de la presente década, ha originado que, desde algunos sectores, se hayan cuestionado, por una parte, las reformas estructurales orientadas a la profundización de los mercados, y por otra, las bondades de los procesos de consolidación fiscal para el funcionamiento de la economía.

En este contexto, se acentúa el interés por reflexionar sobre el perfil de crecimiento de los países emergentes y en desarrollo, cuáles son los factores subyacentes que impulsan dicho crecimiento y qué se puede hacer desde el sector público para favorecer un mejor comportamiento de la actividad económica.

La evidencia empírica sobre desarrollo económico nos muestra que países que crecieron de manera sostenida a lo largo del tiempo fueron capaces de reducir los niveles de pobreza de manera visible, al mismo tiempo que disfrutaban de mayor estabilidad democrática.

Por lo tanto, acelerar la tasa de crecimiento potencial a lar-

go plazo se convierte en un objetivo capital, especialmente para cualquier dirigente de los países en desarrollo. Pero ésta no es una tarea fácil. No obstante, si se logra, habrá más posibilidades de financiar programas públicos que permitan aumentar la renta personal de los ciudadanos y mejorar la calidad de vida de la población.

Noman Loayza y otros (2004), en un reciente trabajo sobre el crecimiento económico en América Latina, señalan que, a pesar de las diferencias lógicas entre el conjunto de países en relación con su forma de crecer, se pueden indicar tendencias y similitudes en los patrones de dicho crecimiento que pueden servir de ayuda para la formulación de la política presupuestaria:

- primero, existe una clara evidencia de convergencia económica entre los diferentes países que integran la región en el sentido de que los países pobres están creciendo más rápido que los países ricos;
- segundo, se señala que los siguientes factores de tipo estructural han tenido una correlación positiva con el crecimiento económico:
  - el capital humano –medido en términos de años de estudio, tasas de escolarización o de analfabetismo–;
  - la madurez financiera –medida por los ratios de oferta monetaria o crédito privado en relación con el PIB–;
  - las infraestructuras públicas –medidas por número de teléfonos, kilómetros de carreteras, capacidad de electricidad instalada–;
- tercero, el crecimiento económico se debilita visiblemente con altas tasas de inflación y fuertes desajustes en los tipos de cambio indicando, sin duda, la importancia de la estabilidad de los precios para lograr tasas de crecimiento sostenido; y,
- cuarto, los shocks externos –medidos a través de los términos de comercio o flujos de capitales– tienen, también, una influencia significativa sobre el crecimiento económico.

En su intento de explicar la recuperación del crecimiento per cápita para los países de la región en la década de los años 90, los autores del citado artículo señalan, también, que dicha recuperación del producto fue precedida, en la mayoría de

los casos, por importantes ganancias en la productividad total de los factores.

Estos resultados sugieren que detrás de dicha recuperación se encuentran reformas estructurales y políticas de estabilidad económica que tienen probada influencia en las mejoras de la productividad.

Desde el punto de vista de los resultados, el balance de los sectores públicos en los países de América Latina en los últimos años ha sido mixto. Como recientemente señalaron Anoop Singh y otros (2005) en un trabajo sobre estabilización económica en América Latina, se puede observar como numerosos países de la región presentaron durante la década de los años 90 debilidades comunes, entre las que cabe citar:

- fuertes crecimientos de la deuda pública;
- debilidad en las instituciones financieras, y crisis importantes de endeudamiento;
- resultados modestos de crecimiento económico en los cuales, sin duda, tuvieron influencia los desequilibrios financieros del sector público

Aunque el volumen de endeudamiento no parecía alto siguiendo estándares internacionales –entre el 40 y el 50 por ciento del PIB–, su fuerte crecimiento puso de manifiesto tanto oscilaciones a la baja de la actividad económica como la posible influencia de la debilidad de los mecanismos de control agregado de las finanzas públicas.

Una política monetaria relajada junto con los desequilibrios de las cuentas públicas que aceleraban el nivel de endeudamiento público fomentaron la desconfianza en las monedas locales, originando la indiciación de los instrumentos de deuda, respecto al dólar o a la inflación, acelerando el crecimiento autónomo de aquélla.

A esta espiral de crecimiento del endeudamiento se le iba a sumar la ayuda concedida a los perjudicados por las crisis bancarias que afectaron a numerosos países de la región, fundamentalmente a partir de la segunda mitad de los años 90 que coincide con la desaceleración económica de principios de 2000.

La caída de la recaudación fiscal producida por la desaceleración económica de la segunda mitad de los años 90 y principio de 2000 se vio agravada, en algunos casos, por la debilidad en los mecanismos institucionales relacionados con la gestión de las finanzas públicas.

Así, la caída de ingresos obtenidos por el estrechamiento de las bases fiscales y por la crisis se ha profundizado por la existencia de mecanismos débiles de recaudación y rigideces en la estructura de los gastos, lo que no permite transferir créditos de partidas excedentarias, procedentes de ingresos finalistas, hacia partidas deficitarias. En muchos casos, dichos créditos de carácter finalista que están reconocidos en la legislación vigente, se destinan a financiar funciones o instituciones que no rivalizan por escasos recursos presupuestarios en el proceso anual de asignación.

Ante situaciones de desequilibrio de las finanzas públicas que vuelven necesarios, primero, e inevitables, después, procesos de consolidación fiscal –las comentadas condiciones de estrechez de la base fiscal y rigideces en la estructura de gastos hacen que el ajuste se haga en gastos discrecionales como son las inversiones en infraestructura, y/o aumentado impuestos con efectos distorsionantes, y/o reduciendo gastos sociales imprescindibles para aliviar la pobreza.

Afortunadamente, hay un numeroso grupo de países que han respondido a la situación descrita con iniciativas y reformas que hacen su posición fiscal más fuerte creando espacio para financiar proyectos de infraestructura social y, al mismo tiempo, programas necesarios para aliviar la pobreza.

Tal vez, la reformas más sobresalientes hayan sido las orientadas a lograr el control agregado de los gastos y un uso más eficiente de los recursos a través de:

- el establecimiento de reglas que afectan a los saldos y al endeudamiento;
- la introducción de normas de publicidad y registro de la información que obligan a los gobiernos a dotar de mayor transparencia la gestión de los recursos públicos;
- fortalecimiento de la presupuestación por objetivos, lo que facilita la rendición de cuentas de los gestores; y

- mejoras en la gestión del endeudamiento, alargando la temporalidad de los instrumentos de deuda y limitando la indicación de los mismos.

Los países también tomaron nota del carácter explosivo del stock del endeudamiento cuando éste se basa en una estructura temporal a corto plazo y en instrumentos indicados en dólares o la inflación, más una tasa adicional que constituye el rendimiento esperado del acreedor. Para paliar estos peligros se extendieron las iniciativas para aumentar los plazos de la deuda y cambiar hacia instrumentos de rendimientos más predecibles.

#### **IV. Conclusiones**

Asistimos, sin duda, a una mayor conciencia fiscal de los ciudadanos que se traduce no sólo en mayores demandas de servicios sino, también, en mayores exigencias de información sobre los resultados del sector público. En este contexto de mayor conciencia fiscal, ha calado la idea de que la prodigalidad fiscal puede dañar las expectativas de crecimiento económico a largo plazo y, como consecuencia, se analizan más por parte de todos –ciudadanos y gobernantes– los resultados de la gestión de las finanzas públicas.

Aunque la preocupación por la influencia de las finanzas públicas en el crecimiento tiene una gran tradición en la literatura, podemos constatar, a través del aumento del número de publicaciones sobre la materia, un acentuado interés sobre este asunto.

Las implicaciones macroeconómicas de la política presupuestaria han sido estudiadas desde la academia y desde la administración de una manera intensa, y sus reflexiones sirvieron para la elaboración de la agenda política de numerosos gobernantes a lo largo del mundo.

Aunque no existe discrepancia sobre los objetivos estratégicos de la política presupuestaria, entre los que podemos incluir el aumento de la renta real de la población en un entorno de protección social y servicios públicos básicos aceptables, está por resolverse qué combinación de

gastos, impuestos e instituciones se necesita para alcanzar dichos fines.

La coincidencia parece unánime respecto de que si no aumenta la tasa de crecimiento potencial de la economía a largo plazo, no hay forma de elevar la renta real per cápita de los ciudadanos y, por lo tanto, su nivel y calidad de vida.

Las modernas teorías sobre crecimiento endógeno abren las puertas a la intervención –de una manera selectiva– del Estado en la economía debido a la existencia de fallos del mercado, ya que dichos fallos no garantizan una asignación eficiente de determinados bienes y servicios por parte del sector privado.

En las formulaciones básicas sobre el crecimiento se pone de manifiesto que la única manera de elevar la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía es aumentando la intensidad del capital –la acumulación de capital por trabajador–, y la Productividad Total de los Factores –que está asociada a la evolución de la tecnología–, donde juegan un papel importante la Investigación y el Desarrollo y los aspectos institucionales y organizativos de la producción del Estado.

Pero este enfoque de preocupación respecto de los bienes y servicios más directamente vinculados con el crecimiento no nos debe hacer olvidar que sin servicios públicos esenciales –como la justicia, la seguridad, la educación y la sanidad primarias, las infraestructuras básicas, y la asistencia social–, disminuyen las posibilidades de crecer de la economía.

La experiencia sobre crecimiento económico en los países de América Latina nos señala que factores de tipo estructural –como capital humano, madurez financiera, e infraestructuras públicas–, tienen una correlación positiva con el crecimiento económico y que, por el contrario, las altas tasas de inflación y los fuertes desajustes de los tipos de cambio han producido efectos negativos sobre la actividad económica.

## Bibliografía

Afonso, A.; Ebert, W.; Schuknecht, L. and Thöne M. (2005) *Quality of Public Finances and Growth*. European Central Bank, working paper series N° 438/February 2005.

ECB (2001). *Fiscal policies and economic growth*, Monthly Bulletin August, 41-57

European Commission (2004). *Public Finances in EMU – 2004*. A report by the Commission Services, SEC(2004)761. Brussels.

Fiscal Affairs Department (2004). *Public Investment and Fiscal Policy – Lesson from the Pilot Country Studies*. International Monetary Fund.

Hemming R.; Kell, M. and Mahfouz, S. (2002). *The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – A review of the literature*, IMF Working Paper N° 02/208.

Loayza N.; Fajnzylber P. and Calderón C. (2004) "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations, and forecasts". Central Bank of Chile working papers N° 264. Junio 2004.

Naciones Unidas (2003). "Informe sobre comercio electrónico y desarrollo, 2003. cap.2: Las TIC, Internet. resultados económicos: consecuencias para los países en desarrollo." Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 2003

OECD (2004). *Babies and boxes, reconciling work and family life*, vol. 2 Austria, Ireland, Japan, Paris.

Shick, A. (2002). *Does budgeting have a future?*, OECD Journal on Budgeting, 2

Singh, A., *Stabilization and reform in Latin América: A macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s*. IMF Occasional Paper 238.

Solow, R. (1956). *A contribution to the theory of economic growth*, Quarterly Journal of Economics, 70 (1), 65-94.

Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2003). *Public Finances and economy growth in European Countries*. In *Fostering Economic Growth in Europe*, Conference Volume of the 31<sup>st</sup> Economics Conference of the Oestereichische Nationalbank, Vienna, 2003. 178-196.



# **Políticas anticíclicas y fondos de estabilización fiscal: antecedentes, ventajas e inconvenientes en el caso de Chile\***

Wally Meza San Martín\*\*

## **Introducción**

### **1.1. Conceptos y características de la política fiscal<sup>1</sup>**

Tradicionalmente, los libros de texto tratan la política fiscal suponiendo que la autoridad económica tiene una extraordinaria capacidad de análisis, decisión y ejecución.

Es así como los agregados fiscales, consumo del Gobierno, recaudación tributaria u otros, se mueven en las ecuaciones de los textos como producto de la exclusiva voluntad de dicha autoridad, guiada, a la vez, por la búsqueda del bien común. En estas circunstancias, los errores de la política no podrían ser sino el resultado de desaciertos de la autoridad o interferencias externas indeseadas.

Una excepción a lo señalado precedentemente es la crítica de los teóricos neoclásicos, quienes plantean la ineffectividad de la política fiscal debido al desfase que ocurre entre el mo-

\* El presente trabajo obtuvo una Mención Especial en el Premio Anual ASIP del año 2005.

\*\* Lic. en Ciencias Económicas, Consultor Privado y Docente de Post Grado en la Universidad Arturo Prat de Santiago de Chile.

<sup>1</sup> Tomado, modificado y extractado de Marcel, Mario, "Los caminos de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la experiencia chilena", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 37, año XXV, julio-agosto de 1998.

mento en que se detecta una cierta tendencia cíclica y aquel en que se aplican las medidas para modificarla.

Este enfoque teórico contrasta significativamente con la gestión cotidiana de las finanzas públicas. En ésta, los agregados fiscales evolucionan como resultado de un sinnúmero de decisiones, tomadas en distintos momentos, y afectadas por fenómenos imprevisibles y otros difíciles de manejar<sup>2</sup>.

Las decisiones de la autoridad tienden a producirse bajo condiciones de incertidumbre similares a las de otros agentes económicos y son, frecuentemente, el resultado de procesos de negociación con diversos actores, que tienen intereses y prioridades contrapuestas. Lo mismo ocurre con la implementación posterior de dichas decisiones<sup>3</sup>.

En este escenario, los desequilibrios fiscales pueden responder a errores de previsión; retrasos en decisiones claves o al impacto diferido de decisiones pasadas; opciones, presiones o transacciones políticas; acción de funcionarios y grupos de interés; cambios estructurales o cíclicos en el contexto económico. Todos estos son factores notablemente más difíciles de identificar y de prever.

La acción de los diversos actores que intervienen en la formulación y aplicación de la política fiscal está influenciada por los objetivos que se buscan y por el marco político e institucional en el que se desenvuelven.

Una buena comprensión de este marco permitiría identificar cuáles son los elementos críticos que inciden sobre una determinada decisión. Así, por ejemplo, si la legislación de un país otorga al Parlamento un papel importante en las decisiones presupuestarias, entonces, no sólo será importante estudiar el comportamiento de los legisladores, sino, también, analizar el sistema electoral en el que se originan y los procedimientos de votación en la aprobación del presupuesto.

<sup>2</sup> Véase para mayores antecedentes Wally Meza S.M., 19 de agosto, 2004, "Hacia un mayor fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas para la toma de decisiones en escenarios con perspectivas de racionalidad y riesgo".

<sup>3</sup> Para mayores antecedentes, véase Wally Meza S.M., *Guía para la elaboración de informes sobre: perspectivas de inversiones y negocios en las actividades productivas de bienes y servicios en Chile, de mediano y largo plazo*. Santiago de Chile, 14 de abril de 2005.

La relación entre las instituciones, el sistema político y las decisiones que comprometen recursos fiscales ha sido reconocida durante largo tiempo por la ciencia política. Así es como la escuela de la elección pública identificó los presupuestos como la moneda de cambio entre políticos y burócratas motivados por la búsqueda de sus propios intereses.

Las teorías sobre el incrementalismo presupuestario intentaron explicar, por su parte, cómo un amplio número de actores eran capaces de asignar recursos entre miles de ítems opcionales en un lapso relativamente corto de tiempo.

Sólo en los últimos años, los economistas han comenzado a prestar atención a estas relaciones. Su motivación ha sido entender las causas de las crecientes divergencias entre el desempeño fiscal de los países y el progresivo deterioro de los Balances Fiscales en el mundo desarrollado.

Como resultado, no sólo se exploraron teóricamente las vinculaciones entre política, institucionalidad y gestión financiera, sino que se intentó medir estas variables y estimar estadística y econométricamente las relaciones entre ellas<sup>4</sup>.

De estos estudios emerge un cierto consenso en cuanto a que una institucionalidad presupuestaria más jerarquizada, esto es, concentrada en el Ejecutivo y en una autoridad financiera fuerte al interior de éste, tiende a producir mejores resultados en materia de política fiscal.

La institucionalidad presupuestaria chilena se encuentra, desde esta perspectiva, entre las más jerarquizadas de América Latina. En Chile, el Ejecutivo concentra toda la iniciativa legal respecto de materias que comprometen recursos públicos, correspondiéndole al Congreso Nacional pronunciarse solamente en forma limitada respecto de las propuestas de aquel.

Al interior del Ejecutivo, la gestión financiera corresponde al Ministerio de Hacienda, que mantuvo una política fiscal prudente que produjo superávits globales y niveles importantes de ahorro público durante los últimos años<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Véase "Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos". Documento publicado en *Revista ASIP* N° 57. Argentina, abril de 2005.

<sup>5</sup> Véase para mayores antecedentes, Wally Mez S. M., *Metodología para la Elaboración de indicadores de gestión*, agosto de 2005.

¿Significa lo anterior que la actual institucionalidad presupuestaria chilena asegura al país un buen desempeño fiscal? ¿Basta con que otros países definan su institucionalidad presupuestaria similar a la de Chile para mejorar dramáticamente sus balances fiscales?

El presente trabajo busca responder a estas preguntas, analizando de manera más precisa cuáles son los caminos políticos e institucionales que conducen a un buen desempeño fiscal, utilizando como referencia el caso de Chile.

Para esto, se parte aceptando que el *presupuesto público es un instrumento que cumple simultáneamente funciones* políticas, económicas y gerenciales. Además, se describen y analizan instrumentos como los fondos de estabilización y las políticas fiscales que Chile ha implementado.

Del análisis de estos elementos y de las contradicciones en su manejo, se concluye que la gobernabilidad fiscal es, fundamentalmente, producto del equilibrio que se establece entre los distintos factores que inciden en las decisiones que finalmente se adopten<sup>6</sup>.

## 1.2. Objetivos

Los objetivos del presente trabajo, a partir de los gobiernos democráticos de 1990 a la fecha, fundamentalmente son:

- Reseñar las políticas anticíclicas y sus instrumentos como los fondos de estabilización fiscal, aplicados por los gobiernos chilenos durante el período 1990-2005, evaluando sus antecedentes, ventajas e inconvenientes.
- Explicitar el análisis y la aplicación de los distintos fondos de estabilización utilizados por el gobierno de Chile durante la década de los años noventa, es decir, el Fondo de Compensación del Precio del Cobre y el Fondo de Estabilización del Petróleo.
- Releva la política fiscal activa y analizar la gobernabilidad fiscal.
- Evaluar la flexibilidad fiscal en el proceso de elaboración de

<sup>6</sup> Mario Marcel, *op. cit.*

la Ley de Presupuestos y los aspectos positivos y negativos del balance estructural.

- Apreciar el rol y diferencia del PIB potencial y del PIB tendencial o de pronóstico utilizado en la metodología para el cálculo del balance estructural.

## **II. Bases conceptuales y metodológicas de la política fiscal**

### **2.1. Compatibilización de las políticas económicas y de la programación real-financiera**

Idealmente, la formulación de un programa de desarrollo debería tener como base un modelo equilibrado conceptual y estadísticamente, que abarque al menos la esfera física (real o corriente) de la economía, así como también la esfera financiera. Véase cuadro 1.

La existencia de sistemas integrados de contabilidad social —en el campo teórico y pragmático— que describen los procesos productivos, financieros, y la riqueza nacional, constituye un buen aliciente para tratar de plantear un esquema de programación que abarque ambas áreas<sup>7</sup>.

Los sistemas contables son una buena fuente de información para conocer el funcionamiento de la economía en el pasado y en la coyuntura; a través de ellos, es posible establecer relaciones cuantitativas entre las diversas variables macroeconómicas. De esta forma es posible proyectar el comportamiento futuro de estas variables.

La característica fundamental de este tipo de modelo es que las variables financieras, en general, son interdependientes con las variables reales o físicas. Vale decir, las variables financieras quedarán determinadas, en alguna medida, por el comportamiento previsto de las variables reales. Todo lo anterior está referido esencialmente para el corto plazo.

La proyección conjunta de las variables físicas y financie-

<sup>7</sup> Extractado de Wally Meza S.M., *Esquema de compatibilización para la programación real-financiera de corto plazo*. Santiago de Chile, 1970.

**Cuadro 1**  
**Equilibrio contable del agente económico gobierno general**

$$\text{Ecuación de equilibrio} = Y + FF = G + I + UF$$

Entradas o captación de recursos	Salidas o asignación de recursos
<p style="text-align: center;"><b>Ingresos corrientes ( Y )</b></p> <p>Tributación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impuesto directo a las familias</li> <li>- Impuesto directo a las empresas</li> <li>- Impuestos indirectos internos</li> <li>- Impuesto al Valor Agregado, IVA .</li> <li>- Impuestos sobre la propiedad</li> <li>- Impuestos a las herencias</li> <li>- Otros impuestos.</li> </ul> <p>Aranceles o derechos aduaneros: Ingresos corrientes provenientes por ser el gobierno general propietario de factores de la producción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilidades netas generadas por las empresas estatales.</li> <li>- Rentas</li> <li>- Permisos y derechos</li> <li>- Multas</li> <li>- Otros ingresos corrientes</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Gastos corrientes ( G )</b></p> <p>Remuneraciones</p> <p>Compras corrientes de bienes y servicios finales</p> <p>Transferencias a familias, personas u hogares e instituciones sin fines de lucro y empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios.</li> <li>- Subvenciones</li> <li>- Intereses pagados</li> <li>- Comisiones pagadas</li> <li>- Transferencias al exterior</li> <li>- Otros gastos corrientes.</li> </ul>
	<p style="text-align: center;"><b>Inversión ( I )</b></p> <p>Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Usos de fondos</b></p> <p>(Aumento de activos y/o disminuciones de pasivos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportes o transferencias de capital</li> <li>- Amortizaciones de créditos internos o externos</li> <li>- Otros usos de fondos.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ahorro genuino</b></p> <p style="text-align: center;"><b>S = Y - G</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Fuentes de fondos</b></p> <p>(Aumento de pasivos o disminuciones de activos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créditos internos y externos desembolsados</li> <li>- Emisión de bonos y otros papeles financieros</li> <li>- Ventas de empresas públicas o privatizaciones</li> <li>- Ventas de otros activos</li> <li>- Otras fuentes de fondos</li> </ul>	

ras permite analizar el impacto que tendrían diversas medidas de política económica, entre ellas la política fiscal, en un campo más amplio que aquel al cual están específicamente referidas. Es común encontrarse con medidas que pueden ser acertadas para fomentar la producción, pero cuyo impacto en el campo financiero se desconoce o produce un efecto negativo en todo el sistema económico.

La proyección de la actividad real, en la medida en que no se acompañe de la correspondiente en la actividad financiera, puede constituir un obstáculo, a veces insalvable, para el cumplimiento de los programas de desarrollo y de la programación fiscal.

El conocimiento de los mecanismos de financiamiento, como también de la estructura del sistema financiero, posibilita el diseño de medidas de política económica tendientes a aumentar la generación de ahorro interno, a reorientar su canalización hacia los sectores que lo utilizan, o a conseguir otro objetivo que se juzgue necesario. La cuantificación de los resultados de medidas optativas se puede realizar a través de un *modelo real-financiero*, sobre todo si se utilizan mecanismos para procesarlo.

La disponibilidad de estadísticas básicas para analizar los fenómenos financieros no ha tenido un desarrollo tan grande como aquellas estadísticas que dicen relación con otras facetas de la economía. Es por ello que este trabajo es un intento por despertar la inquietud de los organismos responsables, para iniciar la recopilación de estos antecedentes en forma regular y en un marco que garantice su utilidad.

Los Sistemas de Cuentas Nacionales, elaborados por el Banco Central de acuerdo a los manuales diseñados por las Naciones Unidas, sirven de base fundamental para el diseño de los modelos de programación.

Es preciso hacer notar que el modelo real-financiero planteado en este trabajo, el cual debe estar inserto en el Balance Estructural, genera resultados utilizables en la medida en que exista un programa global de desarrollo a mediano plazo (3 a 10 años), sustentado en una estrategia a largo plazo de desarrollo económico, social y político, dentro de la cual se debe enmarcar la acción de corto plazo.

### **2.1.1. El esquema conceptual<sup>8</sup>**

#### *Agentes económicos*

Prácticamente, la agrupación de agentes económicos debe ser la misma que se utiliza en el modelo de programación, estructurada de acuerdo a los Sistemas de Cuentas Nacionales, con algunas modificaciones que tienen por objeto central (en un programa financiero) establecer el comportamiento que desempeñarán los agentes que ahorran, los intermedios que captan y asignan ahorro, y los que invierten.

Así, los agentes económicos quedan definidos de la siguiente forma:

Agente 1. Gobierno general

Agente 2. Empresas estatales de bienes y servicios, no financieras

Agente 3. Empresas privadas de bienes y servicios, no financieras

Agente 4. Sistema financiero o de intermediación financiera pública y privada

Agente 5. Personas u hogares e instituciones sin fines de lucro

Agente 6. Resto del mundo

El sector gobierno general incluye los mismos subsectores de las Cuentas Nacionales, cuales son:

- Gobierno Central
- Municipalidades
- Otros servicios

Las empresas del agente económico empresas privadas de bienes y servicios no financieras, eventualmente, se pueden designar en:

Sociedades de capital cuyos propietarios son residentes

<sup>8</sup> Véase para mayores antecedentes, *Esquema de compatibilización para la programación real-financiera de corto plazo.*

(véase *Manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional*), incluyendo las empresas mixtas de la minería del cobre.

Sociedades de capital cuyos propietarios son no residentes, incluyendo las empresas de la gran minería del cobre, hierro y salitre.

Además, dentro del agente económico empresas privadas no financieras se podría hacer una apertura más profunda y amplia de las empresas productivas, lo que significaría un modelo más abierto, el cual se realizaría probando área por área.

El agente económico sistema financiero o de intermediación debe disponer de las agrupaciones que se explicitan a continuación. Véase cuadro 2.

El sector intermedio va a tener tres grandes subsectores:

- Sector bancario
- Financieras públicas: de fomento, de seguros y otras financieras
- Financieras privadas: de seguros, de fondos de capitales, sistemas de ahorro y préstamos y otras financieras

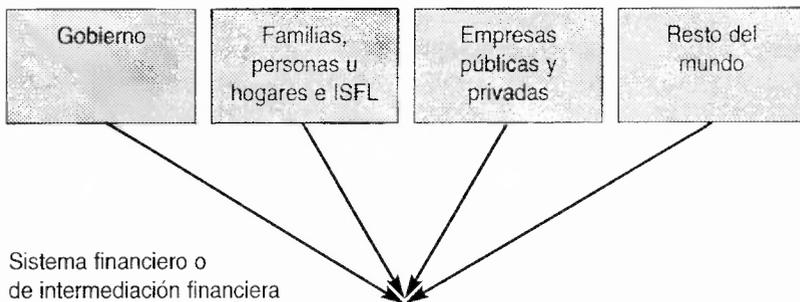
En el sistema financiero se debe programar en forma exhaustiva cada uno de los grupos de instituciones que componen los subsectores anteriormente nombrados. Pero, se debe presentar un solo gran agente económico integrado como resumen.

El agente económico personas e instituciones sin fines de lucro debe incluir, además, a las empresas individuales. Estas últimas lo son sólo en el aspecto de ahorrantes, tratamiento similar al utilizado en Cuentas Nacionales.

**Cuadro 2**  
**Sistema financiero o de intermediación financiera**

Circuito del ahorro genuino (S)  
hacia la inversión (I.I.B.) y  
generación de la emisión de dinero (D).

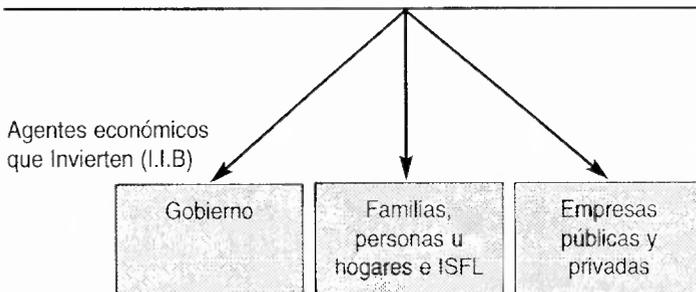
Agentes económicos que generan ahorro genuino



**Captación del ahorro genuino (S)**

Banco Central	Bancos comerciales	Bancos de capital de riesgo	Corporación de Fomentos y Similares	Sistema previsional - AFP - ISAPRES - FONASA - INP	Empresas de seguros	Otras empresas fin. que operan transacciones financieras que afectan sus activos
Emisión del dinero						

**Emisión del dinero y asignación del ahorro genuino (S) hacia la inversión (I.I.B.)**



Notas:

(1) Entidades Supervisoras del Sistema Financiero: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros; Superintendencia de AFP's y Superintendencia de Isapres.

(2) Entidades Operadoras del Sistema Financiero: Bolsas de Valores y Bolsas de Metales.

Finalmente, el agente económico resto del mundo corresponde al área usada en Cuentas Nacionales, por lo tanto incluye aquellas sociedades de capital, residentes en el territorio nacional, cuyos propietarios son no residentes (según definición del *Manual de balanza de pagos* del Fondo Monetario Internacional)

### **2.1.2 Variables pertinentes a considerar en el corto plazo**

Para lograr los objetivos en el corto plazo, se debe elegir un *modelo de programación de la esfera corriente*, al cual se le debe acoplar un *modelo de programación financiera*, unidos ambos a través del puente o proceso de ahorro e inversión.

Si se toma un modelo cualquiera de programación de Cuentas Nacionales, de  $n$  ecuaciones con  $n$  incógnitas, y se le agrega otro con  $n$  ecuaciones y  $n$  incógnitas, se obtendrá un modelo final de  $m + n$  ecuaciones con  $m + n$  incógnitas, siempre que existan en este último modelo relaciones de comportamiento entrelazadas e interdependientes con el primero.

El modelo elegido debe contener  $n$  incógnitas con  $n$  ecuaciones, y deben ser sus variables medidas a precios nominales y constantes de un año base dado.

Se entenderá por corto plazo, aquel periodo en el que no existe modificación sustancial de la capacidad de productividad.

Tanto las relaciones de comportamiento como sus parámetros son variables en el tiempo. Consecuentemente, incluyen cambios en la política económica (por ejemplo, cambios en los impuestos, etc.) y cambios institucionales (creación, crecimiento, o disminución en las funciones de determinados tipos de intermediarios financieros).

De lo anterior, se puede deducir que se tendrán dos tipos de parámetros: (1) los que se deducen de las cifras históricas, y que se pueden usar en la *prognosis del programa financiero de corto plazo*; y, (2) los de *programación de corto plazo*, que implican cambios y orientaciones de política económica e institucional.

#### *a. Variables físicas o reales*

- Producto

- Ingreso
- Consumo
- Transferencia
- Interés
- Otros
- Ahorro geográfico bruto
- Ahorro geográfico neto
- Asignaciones para el consumo de capital fijo
- Inversión geográfica bruta
- Inversión geográfica bruta en capital fijo
- Variación en los stocks

*b. Variables financieras*

- Préstamos externos
- Préstamos internos
- Amortizaciones de créditos externos
- Amortizaciones de créditos internos
- Aportes de capital
- Emisión de bonos
- Rescate de las emisiones de bonos
- Emisión de acciones
- Compra y venta de terrenos
- Variación de reservas de oro y divisas
- Variación de las cantidades de dinero
- Variación de otros activos y pasivos

Las variables financieras a considerar en el corto plazo se deben remitir a los flujos del periodo (o nuevos), que financian los gastos de capital en el programa de cada uno de los agentes económicos.

Las variables reales financieras se deben expresar en moneda nacional y extranjera (esta última en dólares y convertida a moneda nacional por el tipo de cambio programado en el corto plazo).

El propósito de presentar un *modelo real-financiero global*, es dejar constancia del rol del agente económico gobierno general y sus políticas de interdependencia con los otros agentes económicos del país, en especial con el sistema financiero y del resto del mundo.

En esta ocasión, lo que se desea es encasillar la política fis-

cal dentro de la política económica de un país y encuadrar el balance estructural como instrumento de los equilibrios financieros fiscales.

## **2.2. Los agentes económicos y la temporalidad en el proceso de toma de decisiones**

### **2.2.1. Programación económica, global y fiscal**

En toda sociedad los diversos agentes económicos deben tomar decisiones de política y su instrumentalización en términos de una evolución dinámica de aspiraciones, objetivos, metas y eficiente toma de acciones y/o prioridades en escenarios de riesgo y de incertidumbre a largo, mediano y corto plazo.

Todo ello, en economías globalizadas, abiertas y fuertemente evolutivas en términos de los factores de la producción, en lo sustantivo en lo que respecta a la evolución y a los fuertes cambios tecnológicos que requieren cambios estructurales en la educación, de manera de evitar el desplazamiento de la mano de obra especializada y de la no especializada causando problemas de desempleo.

Lo relevante y que es preciso señalar en materia de política económica –fundamentalmente de la política fiscal– es que cada decisión se debe tomar en función del pasado (diagnóstico), presente ( coyuntura económica) y futuro (prospectiva económica, financiera, social, tecnológica, ambiental, institucional, jurídica y, en general, del bienestar de la comunidad).

A continuación se presentan algunas ideas fundamentales respecto de la evolución y evaluación dinámica de las aspiraciones, objetivos y metas para lograr una eficiente y eficaz toma de decisiones en escenarios de riesgo y de incertidumbre; la temporalidad propiamente tal en la toma de decisiones, el monitoreo y la gestión en el mediano y corto plazo; y el monitoreo y gestión en la toma de decisiones anual, trimestral y mensual.

La metodología para identificar una estrategia de desarrollo económico y social a la que alude el tema central de este documento, *Las políticas anticíclicas y fondos de estabilización fiscal*, se basa en el hecho de que, en toda organización gubernamental sólida y modernamente estructurada y gestionada, el proceso de toma de decisiones contempla tres fases de análisis y evaluación:

- 1ª del pasado: el diagnóstico
- 2ª del presente: la coyuntura
- 3ª del futuro: la prospectiva

En cuanto a la necesidad de la primera fase, cabe recordar que los diagnósticos y los análisis son necesarios porque suministran una visión de la realidad nacional con sus virtudes y defectos, lo cual es muy importante para definir objetivos, tareas y formas de acción.

### **2.2.2. Determinación del período de la evaluación**

En todo diagnóstico es necesario determinar previamente el período dentro del cual se efectuará el análisis.

Para los fines de impulsar el fortalecimiento de las políticas económicas se han considerado determinados períodos, lo que permite contrastar el comportamiento de ciertos factores intervinientes en la evolución de la situación de la política fiscal en dichos períodos.

Los períodos considerados fueron:

- desde el 11 de septiembre de 1973 a 1989
- desde 1990 a 1994
- desde 1995 a 2000
- desde 2001 a 2006

### **2.2.3. Evaluación cuantitativa y cualitativa**

Respecto de aquellos elementos que se identifiquen como factores explicativos de la evolución de la situación de la política fiscal en el análisis de diagnóstico, se trató de:

- Procurar, en la mayor medida de lo posible, dimensionarlos en términos cualitativos y cuantitativos.
- Identificar los factores que constituyen fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (análisis FODA).
- Determinar la calidad de tales factores, en función del contexto histórico de cada uno de los períodos a analizar.

### **2.2.4. Prognosis**

La prognosis comprende tres fases:

- 1ª Análisis de base y conclusiones preliminares.
- 2ª Cotejo interactivo
- 3ª Refinamiento y conclusiones del análisis

### **2.2.5. Prospectiva**

En materia de política fiscal, sobre la base de lo establecido en la prognosis se debe elaborar la prospectiva; esto es, la imagen de lo que se aspira que sea el gobierno en el futuro en distintos escenarios básicos, retroproyectada al presente. Esto se debe realizar también en tres fases:

- 1ª Preparación del *Documento del programa de gobierno*.
- 2ª Revisión del Documento por los estamentos directivos y profesionales del gobierno.
- 3ª Elaboración de una programación a largo, mediano y corto plazo.

En la elaboración de esta prospectiva, que corresponderá a un *Horizonte de planificación* de diez años, se deben considerar los siguientes factores:

- Evolución cultural del país y los principios y valores de las propuestas del gobierno (lo referente a evolución cultural del país se relaciona básicamente con las actitudes y conductas filosóficas, religiosas y normativas de la población). Evolución de la economía nacional y concepciones económicas del gobierno.

Aquí se deben considerar cuestiones tales como:

- Sistema económico social y sustentable de mercado y sistema económico de mercado.
- Rol del Estado.
- Inserción del país en la economía global.
- Regionalización y descentralización.
- Desafíos en materias de trabajo, educación, salud y previsión.
- Tecnología y empleo.

La *Fase de elaboración del Documento de Trabajo*, debe ser realizada por un equipo interdisciplinario especializado, responsable de materializar esta propuesta.

En la *Fase de revisión del Documento de Trabajo* por los estamentos directivos y representativos del gobierno, éstos deberán formular todos los alcances que estimen pertinentes.

### **2.2.6. Estrategia**

Sobre la base del Documento Final conteniendo las conclusiones relativas a la prospectiva, el equipo interdisciplinario especializado responsable de materializar esta propuesta elaborará las *Recomendaciones de estrategias y opciones de corto, mediano y largo plazo*.

Como es sabido, esta técnica de diseño de estrategias de desarrollo de instituciones es la que usan gobiernos, empresas y otras organizaciones que están a la vanguardia en la aplicación de modernos enfoques de gestión.

### **2.2.7. La gestión fiscal**

Una buena gestión por parte del agente económico gobierno se basa en los siguientes aspectos.

#### *a. Concepto de gerencia pública*

- Puede significar cambio o fortalecimiento de la organización
- Cambio de mentalidad: espacio socio-tecnológico
- Estrategia de acción gubernamental que incluye relación entre aparato administrativo, poder legislativo y sociedad
- Mecanismos de dirección según resultados
- Fortalecimiento de la "rendición de cuenta"

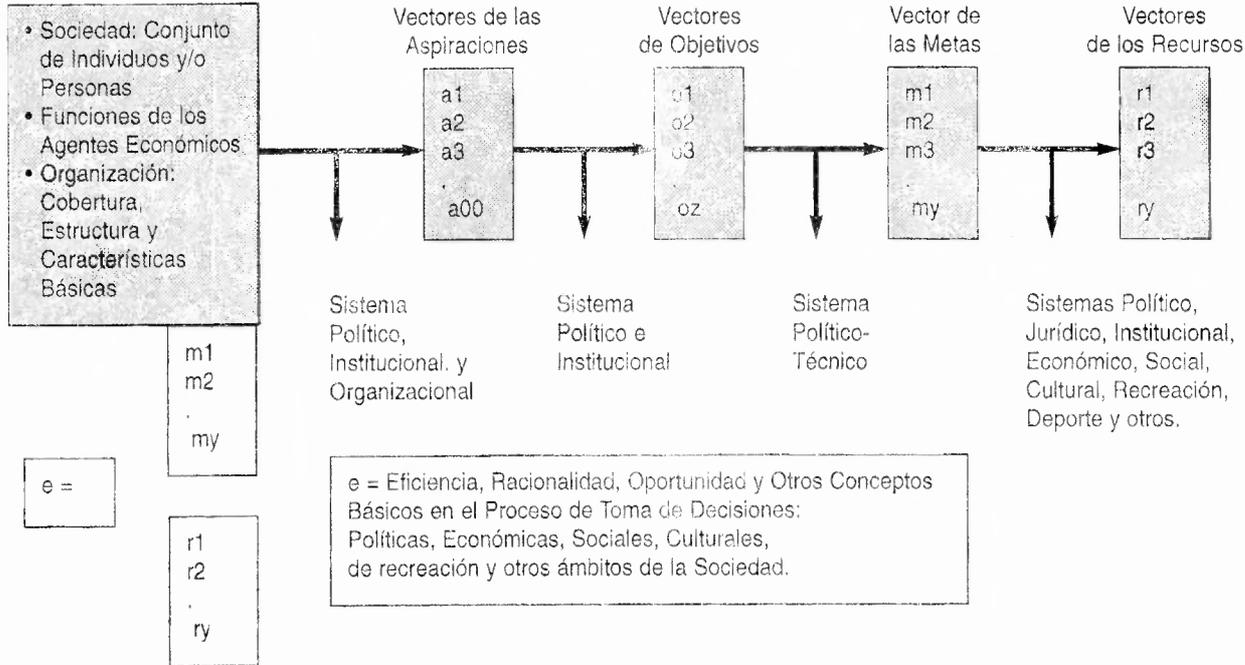
#### *b. Objetivos, metas de producción y gestión*

- Objetivos institucionales:
- Cumplimiento de mediano y largo plazo
- Realismo sobre plazos y recursos
- Metas de producción de corto plazo
- Tecnología, estándares y niveles de actividad
- Metas de gestión
- Mejorar procesos: calidad, eficiencia, eficacia
- Compromisos internos y factores exógenos

#### *c. Objetivos de indicadores de gestión*

- Compromiso de involucrarse en la generación del "servicio" o "producto"

**Cuadro 3**  
**Evolución y evaluación dinámica de aspiraciones, objetivos, metas y**  
**eficiente toma de decisiones en escenarios de riesgo**



- Compromiso de eficiencia en la utilización de recursos escasos
- Priorizar la satisfacción del usuario
- Principios de transparencia, equidad y disciplina fiscal. Por ejemplo, balance estructural
- Beneficios de indicadores para mayor eficiencia, autonomía y responsabilidad de directivos y mejor coordinación con otros niveles del sector público
- Dificultades:
  - Múltiples objetivos complejos
  - Objetivos relacionados con otras instituciones
  - Subsidios que limitan la relación físico-financiera

*d. Metodología para elaborar indicadores de gestión.*

- Comprensión cabal de la “misión”
- Definiciones conceptuales, cobertura, estructura, modalidades
- Determinación de los criterios para seleccionar las variables a generar o fortalecer en el proceso de toma de decisiones
- Información física y financiera
- Relaciones a nivel de programas, subprogramas y proyectos
- Procedimientos de monitoreo, evaluación y control
- Metodologías, estadísticas para efectuar proyecciones económicas y financieras
- Manuales técnicos para cálculo y síntesis de indicadores de gestión y control

### **2.3. El marco de la política fiscal**

Considerando el rol institucional de la política fiscal, se pueden destacar los siguientes aspectos que inciden en su formulación<sup>9</sup>:

*Estratégicos.* Estilos de desarrollo, sistemas de administración del Estado, políticas de defensa, subsidiariedad<sup>10</sup>, ne-

<sup>9</sup> Para mayores antecedentes, véase Manuel Marfan, *Capital Flows to Successful Economies: The Relevance of Private Deficits*. CEPAL, julio de 2001 y la presentación preparada para la Asociación Chilena de Administración Financiera y Presupuesto Público ACHAFP, del mismo autor.

<sup>10</sup> La subsidiariedad es aplicada en todos los países, cuando no es posible para el Estado o para las municipalidades la realización de ciertas obras y servicios, que deben tener definidos sus costos unitarios, muy similares a los de la administración directa.

gociaciones internacionales, libertades ciudadanas, y otros similares.

*Objetivos.* Política social, industrial, tecnológica, medio-ambiental, seguridad ciudadana, etc.

*Instrumentales:* Impuestos y subsidios, transferencias, regulación, planificación indicativa, empresas públicas, bienes públicos, inversión real y financiera, etc.

*Macroeconómicos.* Consistencia de grandes agregados (ahorro-inversión, balanza de pagos, actividad y empleo) y de precios claves (tipo de cambio, tasas de interés, salarios, nivel de precios).

Por otro lado, entre los elementos relevantes en el rol macroeconómico de la política fiscal, se pueden mencionar las siguientes:

*Política fiscal pasiva.* Agregados fiscales por el entorno (actividades, términos de intercambio, tipo de cambio, inflación, etc).

*Política fiscal activa.* Decisión de política fiscal para afectar el entorno macroeconómico. Persigue objetivos macroeconómicos (déficit cero; superávit estructural; reactivación y empleo; estabilidad de cuentas externas; presión al sistema financiero; espacios al gasto privado; estabilización; ajuste, etc.).

*Gobernabilidad fiscal.* Capacidad institucional de la autoridad fiscal de plantearse metas macroeconómicas y desarrollar una política fiscal consistente con esas metas.

Por otra parte, entre los enfoques convencionales se tienen a vía de ejemplo los que se enumeran a continuación<sup>11</sup>:

- Política fiscal activa
- Metas macroeconómicas

<sup>11</sup> Manuel Marfan, *op. cit.*

- Flexibilidad ante la Ley de Presupuestos y rigidez posterior
- Gobernabilidad fiscal relativamente elevada
- Supuestos ortodoxos (enfoque de expectativas racionales)

En lo que respecta a la gobernabilidad fiscal, existen tres elementos fundamentales; ellos son los *presupuestos*, la *política fiscal* y las *funciones del presupuesto* que consideran las funciones políticas, institucionales, gerenciales y económicas.

Entre estos elementos se destacarán algunas consideraciones sobre el presupuesto y la política fiscal (un análisis más profundo de estos elementos se encuentra en el trabajo de Mario Marcel citado en la bibliografía).

### **2.3.1. Presupuestos y política fiscal<sup>12</sup>**

Como ya fue mencionado, los análisis tradicionales de política fiscal suponen habitualmente una autoridad económica con una extraordinaria capacidad de análisis, gestión, decisión y ejecución.

Esta figura ha sido caracterizada como la de un “dictador benevolente”, que adopta decisiones sobre ingresos y gastos públicos a partir de un análisis racional de los problemas y de sus opciones de solución, ejecutando dichas opciones con plena información, sin retraso ni dificultad.

Esta imagen contrasta con la realidad cotidiana de la política fiscal. En la administración de las finanzas públicas, las autoridades adoptan sus decisiones con limitaciones similares a las de otros agentes, es decir, información incompleta, incertidumbre, restricciones operativas, incertidumbre sobre el efecto de sus decisiones<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, la implementación de dichas decisiones está sujeta a un proceso institucional particularmente complejo, que requiere de negociaciones y acuerdos en el Parlamento así como al interior del propio Ejecutivo.

Una vez superadas estas barreras, corresponde a múltiples organismos públicos, con variadas capacidades administrativas, ejecutar dichas decisiones. No es infrecuente que orga-

<sup>12</sup> Mario Marcel, op.cit.

<sup>13</sup> Véase para mayores antecedentes, “Indicadores de gestión en los servicios públicos”, Documento publicado en *Revista ASIP*, Argentina, abril de 2005.

nismos públicos que lucharon denodadamente por un mayor presupuesto dejen parte de sus recursos asignados sin gastar.

De este modo, la política fiscal no sólo resulta de un proceso de toma de decisiones bajo importantes restricciones, sino que en ella participan múltiples actores con intereses, prioridades y capacidades diversas.

Por estas mismas razones, la ejecución de la política fiscal puede caracterizarse como un proceso dinámico en el que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que se modifica la información disponible para las autoridades y surgen nuevos problemas a resolver.

Sin embargo, la adopción casi universal de un ciclo fiscal anual le impone al proceso de formulación y ejecución de la política fiscal un ordenamiento que define instancias específicas de decisión y acción.

En este proceso se pueden distinguir dos etapas posibles:

La primera corresponde a la formulación y aprobación del presupuesto —que abarca el conjunto de recursos que el Gobierno espera percibir y su asignación entre distintos usos durante el año fiscal—; la segunda etapa corresponde a la ejecución de dicho presupuesto, fase durante la cual éste puede sufrir modificaciones significativas.

En la práctica, los niveles efectivos logrados por los agregados fiscales —ingresos, gastos y balance— durante el año, pueden variar sustancialmente respecto de lo presupuestado, aun en países relativamente estables y con un mayor nivel de desarrollo.

Tales diferencias pueden provenir tanto de factores coyunturales como de cambios estructurales fuera del control de la autoridad, o de decisiones de política. Cada una de estas opciones tiene distintas implicancias respecto de la perdurabilidad de sus efectos sobre las finanzas públicas.

La *governabilidad fiscal* se puede definir como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para las demás áreas de la política pública.

La gobernabilidad fiscal demanda, de este modo, una cierta armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institu-

cionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos duraderos en torno a las finanzas públicas. Aun si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la existencia de dicho conflicto creará dudas entre los agentes económicos respecto de la sostenibilidad de los logros alcanzados, comprometiendo su efectividad.

No existe, tampoco, gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran a costa de paralizar al sector público. El frecuente recurso de la rebaja de remuneraciones de los empleados públicos o la reducción drástica de inversiones en infraestructura como parte de programas fiscales, involucra grandes costos cuyas consecuencias se extienden más allá de la emergencia fiscal.

El concepto de gobernabilidad fiscal aquí adoptado asigna, por lo tanto, cierta preeminencia a los aspectos económicos del presupuesto.

La experiencia reciente demuestra que ésta no es una materia de preferencias personales, sino la lección principal de todas las experiencias recientes de ajuste fiscal.

Si los desequilibrios fiscales no se previenen a tiempo, los ajustes posteriores terminan siendo enormemente perjudiciales para el conjunto de las relaciones políticas, institucionales y administrativas construidas en torno a las finanzas públicas.

Sin embargo, la experiencia también indica que para lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal, se requiere responder de alguna manera a las demandas sobre el presupuesto que formula el sistema político y gerencial del Estado.

Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia, es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño.

Sin embargo, dicho equilibrio no ocurre espontáneamente, sino que depende del marco institucional en el que se desenvuelve el Presupuesto y de la forma en que la disponibilidad de recursos públicos esté integrada a la gestión de los organismos gubernamentales<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Mario, Marcel, op.cit.

### **2.3.2. Gobernabilidad fiscal y presupuestos en países en desarrollo**<sup>15</sup>

En los países en desarrollo y en América Latina en particular, los problemas de gobernabilidad fiscal –descritos en la sección anterior– son especialmente agudos. En efecto, en estos países no sólo las finanzas públicas son más vulnerables a factores exógenos, sino que la institucionalidad financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos es considerablemente más precaria.

De acuerdo a estudios recientes sobre el efecto de shocks externos en las finanzas públicas de países en desarrollo, se estima que en países como Chile y Tailandia estos shocks han originado –en las últimas dos décadas– variaciones absolutas en el déficit fiscal que, en promedio, equivalen a cerca del 2,0% del PIB. En Colombia y Marruecos, el efecto de estas fluctuaciones externas ha alcanzado cerca del 1,0% del PIB.

En su análisis sobre las causas y los efectos de la volatilidad económica en América Latina, Hausman y Gavin (1995) no sólo constatan que las economías de la región son más volátiles que las de los países desarrollados en lo que se refiere a crecimiento, inflación y tipo de cambio, sino que las finanzas públicas ocupan un lugar importante en la generación y difusión de shocks hacia la economía.

Así, mientras el sector público actúa como correa de transmisión de las variaciones en los términos de intercambio, los giros de la política fiscal –generalmente procíclicos– explican, en buena parte, la volatilidad del tipo de cambio real y de la política monetaria debido a la escasa profundidad de los mercados financieros.

Dadas estas condiciones extremas de vulnerabilidad e incertidumbre sobre las finanzas públicas, el presupuesto es un instrumento que, en muchos países en desarrollo, ha quedado reducido a un documento legal de escaso valor práctico.

La inflación, los shocks externos, las crisis financieras y las necesidades del ajuste fiscal frecuentemente hacen que el Presupuesto, elaborado necesariamente con gran anticipación, quede obsoleto –incluso antes de su aprobación propia–

<sup>15</sup> Marcel, Mario, op.cit. p. 81-83.

mente como tal- y requiera modificaciones desde el inicio de su ejecución.

No obstante, la formulación y aprobación del presupuesto continúa involucrando un largo y detallado proceso de discusión y negociación en muchos países. El proceso de aprobación parlamentaria muchas veces se prolonga hasta meses después de iniciado el año fiscal, requiriéndose normas legales provisionarias para permitir el funcionamiento del Estado en el intertanto.

Debido a la incertidumbre que rodea a las finanzas públicas, una parte importante de las negociaciones en torno al presupuesto resultan de la presión política para proteger componentes específicos del gasto.

Tal protección puede tomar la forma de fondos especiales, afectación de impuestos, operaciones extrapresupuestarias, indexación de beneficios restringiendo, de este modo, el ámbito de acción del presupuesto y la política fiscal a sólo una fracción de los recursos públicos.

Así, es común que una parte desproporcionada del peso del ajuste fiscal recaiga en sectores menos protegidos o con menos influencia, o que los esfuerzos por controlar los gastos, al restringirse a las áreas cubiertas por el presupuesto, sean desbordados por desequilibrios en los sectores excluidos del mismo.

Sin embargo, a medida que los países han podido superar la emergencia del ajuste fiscal, en América Latina ha ido surgiendo una preocupación creciente por los problemas institucionales y administrativos de la gestión pública y, en particular, por el fortalecimiento de las bases de la gobernabilidad.

La gobernabilidad fiscal merece, sin duda, un lugar prioritario dentro de estas preocupaciones.

### **2.3.3. El caso de Chile**

Chile no es un país ajeno a los problemas de la estabilidad fiscal, los presupuestos y la gobernabilidad.

El sector público chileno, pese a las reformas estructurales de los últimos años, se encuentra entre los de mayor tamaño en América Latina<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Hay que señalar que sin embargo es más pequeño desde el punto de vista del empleo, ya que en Chile el Sector Público emplea alrededor del 7,0% del total de población ocupada del país.

El gasto del Gobierno Central representa alrededor del 21% del PIB. Si a éste se agregan los municipios y el balance operacional de las empresas públicas, dicha proporción se aproxima al 25,0% del PIB.

La inversión pública representa alrededor de la cuarta parte de la formación bruta decapital fijo en la economía<sup>17</sup>.

La *institucionalidad presupuestaria* tuvo gran importancia en la historia de Chile, desarrollándose y modificándose en función de los conflictos y desafíos a los que se vio enfrentada, producto de distintas crisis provenientes del exterior que afectaron directamente la economía.

Chile, a diferencia de otros países, no busca el equilibrio de poderes en materia presupuestaria sino que, más bien, ha optado por un sistema en el cual la iniciativa y la responsabilidad por la administración financiera del Estado están asignadas al poder ejecutivo; y el poder legislativo conoce, autoriza y fiscaliza, pero no es un coadministrador, lo que permite evitar la dilución de responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas.

Otra característica de la institucionalidad chilena es que, junto con otorgar al Ejecutivo la responsabilidad por la administración del Estado, le provee de mecanismos para poder ejecutar el presupuesto con márgenes razonables y flexibles, ya que el presupuesto está consignado para un futuro incierto, donde es imprescindible contar con mecanismos que permitan adaptar dichos planes y adecuar las estimaciones a la realidad y necesidades concretas<sup>18</sup>.

Desde que se inició la crisis asiática, a finales del año 1997, las finanzas públicas sufrieron un fuerte deterioro que se tradujo en sucesivos déficits fiscales; sin embargo en el año 2004, ya en el mes de mayo se podía prever que la situación sería radicalmente distinta, siempre y cuando que en los últimos ocho meses del año se mantuviera el ritmo de recuperación de la ac-

<sup>17</sup> Marcel, Mario, op.cit. pág. 83.

<sup>18</sup> Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público del año 1998, presentado por Joaquín VialRuiz-Tagle, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile al Congreso Nacional en octubre del año 1997.

tividad doméstica y los precios de las principales *commodities* chilenas continuaran en alza en el mercado externo<sup>19</sup>.

Ése era el escenario en el que los economistas y el equipo económico auguraban un balance positivo para el Gobierno Central, el primero de los últimos seis años.

La mayoría de los analistas preveía que, en 2004, el fisco cerraría con un superávit sobre base devengada de entre el 1,0% y el 1,5% del PIB. El Ejecutivo, aunque confiaba en obtener un saldo positivo, revisó sus cálculos para presentarlos en una sesión especial de la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos, en junio de 2004.

El balance fiscal dependía de ingresos y gastos y el Ministro se había comprometido a entregar una proyección actualizada de ingresos y gastos en junio de 2004. Pero lo que se aclaró era que, efectivamente, se iba a tener una cifra positiva en el balance fiscal.

En esa fecha la estimación oficial para 2004 era de un déficit efectivo del Gobierno Central sobre base devengada del 0,1% del PIB.

Esta nueva metodología que reemplazaba al flujo de caja –y que fue sugerida por el FMI a Chile–, mostraba los mejores ingresos y egresos del balance fiscal.

Igual criterio sostenían los agentes económicos privados, que esperaban un superávit fiscal devengado del 1,2% en el año 2004. La reactivación de la economía chilena durante 2004 y la fase expansiva en los precios de las materias primas no pasaban inadvertidas para las arcas fiscales.

Por primera vez desde que se inició la crisis asiática, Chile era capaz de generar un balance positivo de su cuenta pública.

Se estimó un superávit fiscal sobre base devengada en torno al 1,0% del PIB para 2004, aunque con una previsión de crecimiento del producto del 4,5%. Todavía persistían algunos factores de incertidumbre para que el gobierno entregase un nuevo cálculo del balance fiscal; pero, en general, el mercado y el equipo económico estaban bastante en línea con sus estimaciones.

En tanto, la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) fijaba el nuevo precio promedio para el metal entre 90 y 92 centavos

<sup>19</sup> Tomado y extractado del diario *La Tercera*, martes 4 de mayo de 2004.

de dólar la libra para los próximos 10 años. Esta cifra estaba entre 2 y 4 centavos por encima del valor de largo plazo de 88 centavos de dólar, que el gobierno incluyó en la Ley de Presupuestos de 2004 y con la cual proyectó el nivel de gasto fiscal de los años venideros, de modo concordante con la regla de balance estructural del 1,0% del PIB<sup>20</sup>.

Chile arrojaba balances positivos para el año 2004, estimándose que los ingresos por el alza del cobre compensarían sobradamente el mayor gasto en que incurriría el país por sus importaciones de petróleo.

Expertos del sector preveían que en el año 2004 los ingresos del cobre sumarían US\$ 4.000 millones pues, por cada centavo que aumenta el promedio anual del metal, las exportaciones crecen entre US\$ 100 millones y US\$ 120 millones<sup>21</sup>.

Como en 2003 el cobre terminó con un valor promedio de US\$ 0,80 la libra y para el año 2004 se preveía una media de US\$ 1,2, había US\$ 0,40 extras para Chile. De cumplirse esto en 2004, la industria exportaría un récord de US\$ 13.000 millones.

El petróleo, principal producto de importación, era la cara opuesta de esta moneda pues, el barril bordeaba los US\$ 40 y las estimaciones no eran favorables. Se preveía que el promedio anual sería de US\$ 35; o sea, US\$ 5 más que la media de 2003.

¿Cómo afectaba esto a Chile?. Por cada dólar que subía el promedio anual de crudo, se gastaban entre US\$ 60 y US\$ 70 millones en importaciones. Por lo tanto, las compras extras se ubicarían alrededor de US\$ 400 millones.

Así, la diferencia entre las mayores exportaciones de cobre y el alza de las importaciones de petróleo, representaba un saldo positivo de unos US\$ 3.500 millones<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Extracto del diario *La Tercera*, martes 4 de mayo de 2004.

<sup>21</sup> Diario *el Mercurio*, 24 de marzo de 2004.

<sup>22</sup> *Ídem*.

### **III. Políticas anticíclicas**

#### **3.1. Aspectos macroeconómicos 1970-2005**

Antes de la década de los años setenta, el mercado financiero internacional era bastante estable, siendo usuales los créditos a plazos medianos y largos, con tasas de interés fijas.

Además, los países subdesarrollados podían conseguir financiamiento de organismos internacionales a tasas de interés concesionadas, esto es, más bajas que en el mercado privado. Primero, con recursos propios (aporte de los países miembros) del BID y Banco Mundial; luego, con recursos del mercado formal que los organismos multilaterales obtenían a tasas preferenciales.

En Chile, bajo el modelo cepaliano de desarrollo "hacia adentro", la economía se basaba en productos primarios (dependencia extrema del cobre), con alta migración del campo a la ciudad (que dio origen a los problemas sociales y de alta pobreza), con escasa participación de la mujer en el campo político y en la actividad económica y con un sistema de precios distorsionado por la fijación de precios a los artículos denominados de primera necesidad.

En el plano económico: bajas tasas de crecimiento del PIB, escaso nivel de ahorro interno e inversión, elevada deuda externa -especialmente la pública-, términos de intercambio internacional absolutamente desfavorables, tipos de cambio diferenciados, control del mercado de divisas, altas tasas de inflación, déficit fiscal elevado, financiado con emisiones del Banco Central (que hasta esa época no fue autónomo), un sistema tributario anárquico que facilitaba la evasión y baja gobernabilidad en la política fiscal, ya que los parlamentarios podían "crear gastos" con cargo a nuevos impuestos específicos que nunca rendían lo previsto (etapa de "los billetes marcados").

En el año 1970 existía una alta incertidumbre política. Hubo un cambio radical en la política económica, enfocada a transferir el poder económico al pueblo mediante la estatización de las principales fuentes productivas y del sistema bancario. Disminución de la productividad, inflación galopante, escasez de bienes, fuerte pérdida de divisas, nula gobernabilidad (en cuanto a las políticas), quiebre económico y político.

El presente documento está basado en la situación económica chilena en la década de los años 90, que tiene su origen en décadas anteriores; por tal motivo se parte de la base de lo ocurrido a nivel interno y externo a partir de los años 70.

En los años 90, Chile mantuvo una política fiscal disciplinada y un Banco Central independiente –exitoso en perseguir una meta inflacionaria–, pero ello no fue suficiente para revertir un nivel de gasto excesivo, tasas de cambio que no estaban alineadas, o, en forma más general, una alta vulnerabilidad externa.

La convicción es que los fundamentos detrás de estos eventos no son ideosincráticos al caso chileno, pues son válidos para casos más generales de economías emergentes abiertas a mercados financieros internacionales. Este tópico se concentra en los dilemas de políticas que encaran economías exitosas emergentes en el contexto de flujos financieros voluntarios<sup>23</sup>.

El punto principal que se acentúa es que cuando la inflación es endógena, de otra manera en un contexto Mundell-Fleming, la eficacia de instrumentos de política opcionales cambiasustancialmente.

Se argumenta que políticas monetarias convencionales y/o tasas de cambio manejadas por el Banco Central son efectivas para perseguir metas nominales, pero ineficaces para alterar variables reales en el corto plazo, incluyendo la tasa de cambio real.

La política fiscal, por su parte, es siempre efectiva en variables de corto plazo, independientemente del régimen de las tasas de cambio.

Hay conclusiones relevantes relacionadas con el punto anterior.

Primero, la inflación es una medida incompleta del calentamiento de la economía y de la inconsistencia macroeconómica.

Presiones inflacionarias que vienen de un crecimiento insostenible puede ser total o parcialmente revertidas por apreciaciones financieras. Crecimiento excesivo y apreciación monetaria pueden coexistir, a la vez, mientras un deterioro en las

<sup>23</sup> Marfan, Manuel. *Fiscal Policy Efficacy and Private Deficits: a Macroeconomic Approach*.

cuentas actuales es factible en el corto plazo. Unas deterioradas cuentas actuales también puede ser un síntoma de sobre-calentamiento y de inconsistencia macroeconómica.

Segundo, una conducta exuberante del sector privado, producto de proyecciones optimistas a mediano plazo, pueden generar calentamientos de corto plazo.

Las políticas convencionales del Banco Central (monetarias y/o políticas de tasas de cambio) son incapaces de restablecer un equilibrio sustentable.

Sin embargo, el gobierno puede corregir desalineamientos de variables reales generando un superávit fiscal que compense el exceso de gastos privados. A mayor exhuberancia del gasto privado, mayor es el "thrift"<sup>24</sup> necesario.

Tercero, el sector público no tiene el rol institucional de compensar los gastos excesivos privados, imponiendo un dilema político que no puede ser solucionado con instrumentos de política convencionales. Se deben explorar algunos instrumentos de política no convencional, tales como un impuesto cíclico y una versión simplificada de un impuesto a los flujos financieros.

En general, los países emergentes y en desarrollo presentaron en las últimas décadas fuertes déficits fiscales, los cuales, de acuerdo a la teoría y praxis económica, provocaron efectos negativos en su evolución económica, como son la inflación, el empleo, el crecimiento del PIB, la balanza de pagos, etc.

Es por ello que el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos internacionales han recomendado y establecido normas, instrumentos y mecanismos sobre políticas fiscales anticíclicas y de transparencia fiscal para los países con situaciones complejas permanentes, fundamentalmente en lo que respecta al déficit fiscal.

En este contexto, uno de los rasgos distintivos de la política económica de Chile en la década de los años noventa fue

<sup>24</sup> Véase Ocampo, José Antonio (Ed). *Beyond Reforms. Structural dynamics and Macroeconomic vulnerability*. Economic Commission for Latin American and Caribbean.

la búsqueda sistemática de consensos para implementar los cambios y reformas sugeridas. Tras años de confrontación, la nueva democracia chilena tenía que demostrar su capacidad para integrar diferentes puntos de vista en una agenda compartida<sup>25</sup>.

Allí convergerían la realidad –por entonces– crucial del país y las sugerencias de los organismos internacionales para poner en práctica la adopción de nuevas normas de gestión fiscal.

Los nuevos gobernantes, entendían que la tarea no consistía sólo en producir paquetes de medidas sensatas sino, también, en estructurar la coalición necesaria que apoyara las reformas esenciales, lo que requería una estrategia definida como de “crecimiento con equidad”.

Los proyectos de reforma fueron, por lo tanto, complementados con objetivos secundarios para el gobierno, pero que aseguraron el apoyo de los actores económicos y políticos que eran claves en el país.

Durante 1982, después de tres años de experimentar con una tasa de cambio fijo, el sector financiero se desplomó. El PNB cayó en 16,0%, y el desempleo se incrementó hasta el 30,0% de la fuerza de trabajo. Como consecuencia de estos hechos, en ese año, una de cada dos familias chilenas se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

La crisis bancaria que derivó de esta situación tuvo, según diversas estimaciones, un costo para el país equivalente al 35,0% del PIB.

La experiencia chilena de la reforma tributaria de 1990 consistió en un aumento impositivo generalizado: tanto los impuestos de las empresas como los impuestos directos de las personas se incrementarían, así como el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre rentas agrícolas y del transporte<sup>26</sup>.

La reforma apuntaba, indirectamente, a un tema que le importaba mucho a la gente: la pobreza y las desigualdades sociales.

<sup>25</sup> Tomado, extractado y modificado de Foxley, Alejandro. *Economía política de las políticas públicas*. Cieplan, 2005.

<sup>26</sup> *Op. cit.*

El aumento impositivo fue presentado por el nuevo gobierno de Aylwin como la única manera de introducir un componente de solidaridad en la política económica; como el paso necesario para legitimar el esquema de economía de mercado abierta.

A fines del año 1990, el nuevo gobierno de Aylwin aplicaba una estricta política de estabilización. Las tasas de interés habían sido elevadas a un rango del 15,0% por el Banco Central.

Tanto la política fiscal como la política monetaria eran contractivas. La lucha contra unacreciente inflación y una economía sobrecalentada, heredadas del gobierno anterior, aún no producían los resultados deseados.

El gobierno decidió que el incremento de precios sería transferido en su totalidad a los consumidores. A esto le seguiría la creación de un Fondo de Estabilización del Petróleo para enfrentar futuras fluctuaciones del precio del petróleo y sus derivados.

En los siguientes gobiernos se pusieron en práctica otras políticas de estabilización fiscal como la del Balance Estructural del 1,0% y, actualmente, está en funcionamiento el Fondo Compensatorio de Salud, más conocido como Plan AUGE. El balance estructural será explicado con más detalle en los capítulos posteriores.

### **3.2. Política Fiscal durante el Gobierno Militar, 1973-1989**

A partir de 1973, la crisis del petróleo generó un elevado déficit en EEUU y un alto poderfinanciero de los países productores, dando origen a los llamados *petrodólares* o *platas árabes*, loque llevó a un quiebre del sistema financiero mundial.

Los árabes ofrecían elevados montos de créditos con períodos de gracia de hasta 10 años. La evaluación de estos préstamos daba resultados inviables. Por tales motivos se produjo un agotamiento de la capacidad de financiamiento de organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial. No existían opciones de financiamiento para proyectos complejos de períodos de ejecución muy largos, debido a que no era posible fijar la tasa de interés adecuada. Nacen la incertidumbre y el riesgo como criterio de evaluación.

A raíz de lo anterior se plantearon y tomaron dos opciones de solución:

- Tasas de interés referenciales al mercado de Nueva York (tasa PRIME) o al mercado de Londres (LIBOR), según las transacciones de los bancos más importantes de esas plazas, más un *spread* (sobretasa por intermediación).
- Se crearon los sindicatos de bancos, como medida para compartir riesgos. Un banco hacía decabeza, elaboraba el *dosier* económico del país a que pertenecía el eventual contratante del crédito y le ofrecía a otros bancos participar en el otorgamiento del préstamo.

En síntesis y de manera somera, el gobierno militar determinó en su oportunidad la recuperación económica sobre la base de las siguientes políticas, entre otras:

- Política de economía de mercado, que en lo inmediato significó la eliminación de las fijaciones de precio por parte del Estado, en la llamada "política de shock" en la cual los precios eran fijados por el juego de la oferta y la demanda. El resultado fue menos traumático de lo pensado.
- Disminución sustancial del tamaño del sector público.
- Devolución pronta de las empresas de mayor significación en el abastecimiento de la población. Más adelante, privatización de otras empresas.
- Fomento de las exportaciones, de tal manera de mejorar los términos de intercambio abriendo mercados a aquellos productos que podían exportarse y, de este modo, disminuir la importancia relativa del cobre en la economía.
- Ordenamiento de las cuentas externas, empezando por un Sistema de Notificación de la Deuda Externa que permitió conocer cuánto realmente debía el país, a quiénes y en qué monedas.
- Regulación del crédito público, especificando la autoridad del Ministro de Hacienda para calificar las opciones de las instituciones públicas. Para el financiamiento externo se fortaleció el CACE, Comité Asesor de Créditos Externos, que calificaba condiciones financieras, evaluación de los

proyectos y factibilidad presupuestaria y financiera de los contratantes.

- Regulación de la política fiscal, dándole mayor gobernabilidad mediante la Ley de Administración Financiera, DL 1263 de 1975 –vigente hoy en día salvo algunas pocas modificaciones.
- Reordenamiento del sistema tributario y creación del IVA.
- Fomento y creación de un mercado financiero interno como instrumento básico para canalizar y aumentar el ahorro interno.
- Reforzamiento del sistema presidencialista, con menos atribuciones del Parlamento.
- Constitución de 1980.
- Separación de la política monetaria y fiscal mediante la autonomía del Banco Central.
- Privatización del sistema previsional, lo que significó una fuerte disminución de la carga fiscal.
- Indexación de la economía (creación de la UF) lo que, en definitiva, permitió que la economía fuera menos afectada por la incertidumbre que vivía el mundo en el ámbito financiero resguardando, así, el proceso de ahorro y la inversión.

La década de los años ochenta se inicia con una crisis mundial que afectó a Chile, aunque en menor medida que a otros países debido al ordenamiento efectuado en años anteriores.

Política polémica, pero básica en el devenir económico de los años siguientes, fue la sustentación del naciente sistema financiero nacional mediante el financiamiento estatal de los pasivos de las entidades financieras en lo que se conoce como la “deuda subordinada” –discutida hasta la fecha–, pues algunas entidades, después de 20 años, aún no han pagado esa deuda.

La ventaja de esta política sería la menor vulnerabilidad del sistema financiero y económico chileno ante el reciente proceso de globalización.

Debido a los problemas políticos del gobierno militar, el financiamiento externo que el país pudo obtener era exiguo y, al haber mayor regulación interna, en definitiva, la deuda pública comenzó a disminuir radicalmente.

Las políticas definidas en el período anterior comenzaron a dar sus frutos y se inició un control de la inflación, una dis-

minución de la evasión tributaria, un aumento de las exportaciones *no cobre* y un mayor crecimiento del PIB lo que, unido a un mayor control del gasto público, permitió, ya en 1985, empezar a generar un superávit fiscal que perduró por más de 10 años.

Pese a los altos niveles de pobreza que mostraba el país, dicho superávit se mantuvo debido a un manejo responsable de la sostenibilidad que deben mantener los programas sociales.

Cabe señalar que, pese a ser un gobierno militar, siempre existieron presiones para aumentar el gasto, fundamentado en la necesidad de los pobres.

Si bien fue un requerimiento de un organismo internacional para un proyecto específico, en 1985 nace el llamado Fondo de Compensación del Cobre el cual, pese a estar fundamentado sólo en un decreto, es reconocido hasta la fecha por la clase política de Chile como un buen instrumento de política anticíclica.

En el contexto de la macroeconomía, independientemente de la discusión que en la actualidad se plantea sobre el precio de las mismas, el producto de las privatizaciones efectuadas en este período no se utilizó para financiar gastos que pudieran generar presiones futuras.

### **3.3. Política fiscal del gobierno del presidente Patricio Aylwin 1990-1994**

En diciembre de 1989, y tras 17 años de gobierno militar, Patricio Aylwin fue elegido Presidente de Chile.

Se suele decir que el éxito o el fracaso de un gobierno se juega en sus primeros 100 días. Aun cuando esta afirmación puede resultar exagerada, lo que parece sugerir el caso que se analiza, al menos para el contexto latinoamericano en donde el consenso político es un bien escaso, es que las reformas más difíciles tienen más probabilidad de éxito si se abordan al comienzo, aprovechando la holgura del breve período de "luna de miel" que acompaña normalmente a cualquier nuevo gobierno<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Foxley, A., *op. cit.*

La gente siempre espera que un nuevo presidente promueva cambios, aun cuando no se tenga muy claro los sacrificios que estos cambios podrían implicar para los ciudadanos. Para cualquier gobierno, la tentación es siempre la de comenzar con reformas que no supongan mucha resistencia.

Por otro lado, muchas veces sucede que la acción del gobierno se ve distraída por otros temas coyunturales.

Hubo que tomar tres decisiones políticas críticas durante la primera mitad del mandato del presidente Aylwin.

Un planteamiento básico para poder asumir la urgente implementación de programas sociales—fundamentalmente en educación, salud y vivienda—, fue la promoción de una reforma sustancial del sistema tributario que, en lo esencial, implicaba un alza transitoria de dos puntos en el Impuesto al Valor Agregado.

La primera reacción de la opinión pública fue casi generalizadamente contraria al alza impositiva. Cada grupo político o segmento de la población tenía un buen argumento para oponerse a algún aspecto específico del paquete tributario.

La decisión del gobierno de Aylwin fue que se gastaría en esa reforma tanto prestigio y capital político del gobierno como fuera necesario.

Se afirmaba que, sin un incremento sustancial en los ingresos tributarios, el componente de equidad del programa gubernamental no tendría viabilidad. Éste sería percibido sólo como un eslogan de campaña y la nueva administración democrática se vería rápidamente desacreditada.

Naturalmente que la reforma apuntaba, indirectamente, a un tema muy importante para la gente: la pobreza y las desigualdades sociales. La política económica del gobierno militar había sido percibida como injusta hacia los sectores pobres y medios de la sociedad<sup>28</sup>.

La estrategia resultó exitosa. Antes de transcurridos los críticos 100 días, se firmaba un acuerdo político importante con el principal partido de oposición y con el apoyo de los dirigentes empresariales y de los trabajadores. El aumento in-

<sup>28</sup> Véase Boeninger, E., *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

positivo fue aprobado en el Congreso en un tiempo récord. El voto en la Cámara de Diputados fue de 78 votos a favor y 11 en contra, y en el Senado fue de 30 a favor y 2 en contra.

Este desenlace fue el resultado de un complejo proceso entre el gobierno y los actores políticos y del sector privado. Como se trataba de un esfuerzo tributario de envergadura que buscaba aumentar la recaudación entre el 2,0 y el 3,0% del PIB, todos los sectores del país se veían afectados.

El sector privado reaccionó negativamente a la propuesta de aumentar los impuestos a las utilidades de las empresas del 10,0 al 15,0%. La Central Unitaria de Trabajadores quería, a su vez, que esa tasa subiera al 20,0%. Calificaba la propuesta del gobierno como tímida. Se oponía al aumento del IVA del 16,0 al 18,0% propuesto por el gobierno, y exigía un paquete de medidas sociales de emergencia, como prueba de la credibilidad del objetivo de fondo del gobierno al proponer un alza generalizada de impuestos: la reducción drástica y rápida de la pobreza y de la extrema pobreza.

Los parlamentarios de gobierno apoyaban la propuesta, aunque consideraban que el aumento del IVA sería regresivo. Exigían, entonces, un programa de gasto público fuertemente focalizado en los sectores de menores ingresos<sup>29</sup>.

Como consecuencia, los empresarios aceptaron el alza tributaria que afectaría a las utilidades de las empresas. La CUT apoyó el aumento del IVA, con la condición que el gobierno se comprometiera a aumentar significativamente el ingreso mínimo y las asignaciones y otros subsidios familiares.

El problema se vió agravado por la súbita alza en los precios del petróleo, como consecuencia de la invasión a Kuwait por parte de Irak. Chile importaba el 85,0% del petróleo que consumía. Por ende, la guerra puso la política de estabilización en peligro al generar fuertes presiones de costo sobre la industria chilena.

La gente estaba exasperada por la desaceleración económica impuesta por la política de estabilización del gobierno de Aylwin desde comienzos de 1990.

Se alzaron voces populistas que llamaban al gobierno a ig-

<sup>29</sup> Foxley A., *op. cit.*

norar la crisis de precios y a establecer una “tasa de inflación subyacente” que no tomara en cuenta el alza del precio del petróleo.

Se llegó, incluso, a sugerir que el precio del crudo fuera lisa y llanamente suprimido del Índice de Precios al Consumidor.

El gobierno optó por un enfoque que supondría “nuevos sacrificios”. Los principales componentes del paquete de medidas y los sectores que respaldaron las medidas específicas, se presentan a continuación. (Ver cuadro 4)

Pero, al mismo tiempo, se propuso compensar la tendencia alcista de los costos –consecuencia de la crisis del petróleo–, reduciéndolos en otros planos.

El gobierno de Aylwin decidió asumir el riesgo de convocar a los sindicatos y a los representantes del empresariado para intentar consensuar un paquete de sacrificios compartidos.

Se le propuso a la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) que aceptara un aumento salarial inferior a la inflación anual. La inflación por ese entonces rondaba el 30,0%, y el gobierno ofreció un incremento salarial para los trabajadores del sector público del 25,0%. La propuesta fue inicialmente rechazada<sup>30</sup>.

**Cuadro 4**

Paquete de medidas	Sectores a favor
• Incremento del precio interno de los combustibles	• Mercados financieros
• Fondo de estabilización del petróleo	• Consumidores
• Reducción del gasto gubernamental	• Sector privado
• Reducción de gastos militares: compartir el sacrificio	• Población civil
• Acuerdo con los sindicatos para reducir los sueldos reales	• Sindicatos
• Reducción de la tasa de interés	• Empresas
• Medidas de ahorro en energía	• Sector privado
	• Defensores del medio ambiente

Fuente: Alejandro Foxley, *Economía de las políticas públicas, lecciones de la experiencia*.

<sup>30</sup> Foxley, A., op.cit.

Luego, el gobierno agregó: "todos compartiremos la carga". Los gastos gubernamentales tendrían un recorte del 5,0%. El elemento clave de esta propuesta a los sindicatos, era una reducción significativa de los gastos militares.

La Junta Militar había establecido una Ley que le garantizaba un piso mínimo al presupuesto militar. El nuevo gobierno estaba imposibilitado por Ley de reducir en términos reales el gasto militar. Como parte de un acuerdo con los trabajadores, el gobierno sugirió revisar esta situación y le propuso a los sindicatos anunciar un recorte de un 5,0a los gastos públicos, incluyendo los de defensa, siempre y cuando las organizaciones de trabajadores dieran su apoyo al paquete completo, que incluiría una reducción de los gastos militares y un aumento salarial para los trabajadores inferior a la tasa de inflación<sup>31</sup>.

Una vez que el gobierno logró el apoyo de los trabajadores para este paquete de medidas, fue fácil persuadir al sector privado. Al autoimponerse un recorte en los gastos gubernamentales, el gobierno estaba demostrando que su compromiso con respecto a la disciplina fiscal seguía incólume, pese a las circunstancias adversas.

La buena coordinación existente entre el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central también permitió que este último, como reconocimiento a la poderosa señal de austeridad proveniente del sector público, decidiera crear más espacio para la expansión del sector privado, reduciendo las altas tasas de interés prevalecientes, del 13,0% en septiembre al 9,0% en diciembre de 1990.

El paquete de medidas fue sumamente efectivo. Aun cuando durante dos meses seguidos la inflación ascendió al 5,0% y 4,0% mensual, esto fue seguido por una marcada caída en los meses siguientes: 0,9% en noviembre de 1990; 0,5% en diciembre y 0,1% en febrero de 1991.

La aparente baja inicial de los salarios reales fue ampliamente compensada por el hecho de que la tasa real de inflación en 1991 bajó abruptamente al 19,0%. Como consecuencia, los salarios reales *ex-post* se incrementaron.

<sup>31</sup> Op.cit.

Tras este episodio exitoso, las organizaciones sindicales aceptaron el principio de introducir la tasa de inflación esperada –y no la inflación pasada– como el indicador apropiado para la negociación colectiva. El otro indicador aceptado por los trabajadores fue el de incluir como base de negociación de los asuntos salariales a futuro los incrementos esperados en laproductividad.

Al gobierno le preocupaba que la entrada excesiva de capitales pudiera traducirse en una burbuja financiera.

Como respuesta a esta situación, se decidió proponer una rebaja unilateral de tarifas arancelarias del 15,0% al 11,0%. Una mayor demanda de importaciones impulsada por la reducción de aranceles ayudaría a mantener un nivel más razonable del tipo de cambio.

La rebaja arancelaria es un tipo de política que, generalmente, despierta resistencia en la industria nacional. Para mitigarla, el gobierno tomó la iniciativa en una campaña de opinión pública que destacaba que los principales beneficiarios de la apertura del comercio serían los consumidores, puesto que pagarían un precio inferior por bienes importados de mayor calidad.

Esta estrategia de “abrirle el apetito” a los consumidores fue muy efectiva para lograr la aprobación del Congreso. Los exportadores se mostraron a favor de esta decisión porque implicaba un tipo de cambio de equilibrio, menos perjudicial para el sector exportador.

Los políticos de izquierda, normalmente reacios a una excesiva apertura de los mercados mundiales, reaccionaron positivamente al paquete de políticas dado que el gobierno decidió imponer, en junio de 1991, un impuesto a la entrada de capitales de corto plazo.

Al establecer reservas obligatorias del 20,0% en créditos externos por un año –que posteriormente serían aumentadas al 30,0%– y un impuesto adicional a las transacciones externas, se produjo un desincentivo a ingresar capital especulativo.

Esta medida demostró ser efectiva para evitar la entrada excesiva de capitales. Como consecuencia, se alargó la estructura de vencimiento de los créditos externos, reduciéndose drásticamente la entrada de capitales de corto plazo.

Desde el punto de vista político, el gobierno apareció rompiendo la ortodoxia predicada por el FMI y por otros organismos financieros internacionales. Para los políticos de izquierda era una señal potente de la autonomía con que el gobierno estaba diseñando sus políticas para enfrentar el excesivo flujo de capitales que entraban a Chile a comienzos de 1991.

Las restricciones a la entrada de capitales fueron reforzadas por una flexibilización de la salida de fondos. Los bancos fueron autorizados a operar con mayor libertad en el extranjero.

El paquete de medidas constituía una mezcla poco ortodoxa: mayor apertura al comercio y a la salida de capitales, y restricciones a la entrada de capitales (véase cuadro 5).

Esta política dio buenos resultados. Fue aprobada, con un amplio respaldo político en el Congreso, como Ley en junio de 1991. La economía respondió con una aceleración del crecimiento del 8,0% en 1991 y del 12,3% en 1992.

**Cuadro 5**  
**Buen uso de oportunidades cambiantes:**  
**entrada de capitales y “encaje”**

Paquete de medidas	Sectores a favor
• Tarifas arancelarias más bajas	• Consumidores
• Impuesto sobre la entrada de capitales	• Sector exportador
• Salida libre de capitales	• Instituciones financieras
• Compensación fiscal: superávit presupuesto gobierno	• Sector privado
• Impuesto sobre la gasolina	• Defensores del medio ambiente

### **3.4 Política fiscal del gobierno del presidente Eduardo Frei 1995–2000**

La responsabilidad fiscal asumida por Frei seguía la misma línea que la del gobierno anterior, es decir, fortalecer las finanzas públicas reduciendo la deuda pública. Durante este período se vio reducido el financiamiento de programas públicos mediante endeudamiento externo. Esto se hizo con la finalidad de amortizar la deuda del fisco con el Banco Central, efectuando prepagos sobre la misma conjuntamente con el prepago que se hizo de créditos con organismos multilaterales, todo lo cual permitió reducir la deuda pública del 43,0% en 1991 al 15,0% en 1996.

La reducción de la deuda pública contribuyó a bajar las presiones de la cuenta de capitales sobre el tipo de cambio, facilitando la conducción de la política monetaria y liberar recursos fiscales para el financiamiento de programas sociales prioritarios<sup>32</sup>.

En el año 1996 el gasto en seguridad social constituyó el componente de mayor participación representando el 40,9% del total; ese incremento se vio reflejado por el mejoramiento de las pensiones de jubilaciones y montepíos y el aumento en el monto de los subsidios monetarios enfocados en los grupos más pobres de la población, como las pensiones asistenciales y el subsidio único familiar<sup>33</sup>.

En el año 1997 Chile completó doce años consecutivos de superávit y ahorro fiscal y siete años de expansión en gasto social y de infraestructura. Durante este año, el aporte realizado por el Gobierno no se limitó sólo a la consecución de condiciones macroeconómicas que permitieran un crecimiento sólido y sostenido sino, también, a que se asumiera la responsabilidad en cuanto a la superación de la pobreza y a mejorar las condiciones de bienestar de los ciudadanos.

Como consecuencia de lo anterior, el Estado debía ase-

<sup>32</sup> Aspectos macroeconómicos del Proyecto de la Ley de Presupuestos. Presentado por el Director de Presupuestos de Chile Mario Marcel a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional en octubre del año 1996.

<sup>33</sup> Op.cit., pág. 6

gurar a la ciudadanía que estos recursos se usasen eficientemente, no sólo como un imperativo económico sino, también, con un sentido de servicio público, ya que las políticas se desarrollan y financian con las contribuciones de todos los chilenos.

Durante este período, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle puso el acento en la inversión, tanto en infraestructura como en formación de capital humano.

### **3.5. Política fiscal del gobierno del presidente Ricardo Lagos - 2001-2006**

La discusión acerca del gasto público que se desarrolló en los partidos del gobierno durante el año 2002 fue una prueba empírica del fenómeno del alejamiento de los políticos de los problemas de la gente, según lo manifestado por el Instituto Libertad y Desarrollo de Chile para aclarar algunos aspectos que se empezaron a discutir durante este período.

De acuerdo con el referido Instituto, el Gobierno defendió su meta del 1,0% de superávit estructural para ese año, pero aclaró que como era un fenómeno teórico, no existía en la realidad, y lo que se obtendría sería un déficit en las cuentas fiscales, que el propio Ministro de Hacienda estimaba en el 0,7% del PIB y, Libertad y Desarrollo, en el 1,4% del PIB.

El superávit estructural era virtual, es lo que habría ocurrido si el crecimiento del PIB hubiera sido el potencial de la economía chilena –calculado en 4,9%– y el precio del cobre fuera de 90 centavos, ambas cosas bastante alejadas de la realidad en esa época<sup>34</sup>.

Según algunos economistas, se había producido un malentendido en el debate sobre el aumento del gasto fiscal. Parlamentarios y personeros de distintos sectores habían creído entender que el país ya contaba con un superávit estructural del 1,0% del PIB. No habían querido –o no habían podido– entender que la palabra estructural se refería a una situación teórica en la que los principales parámetros de la

<sup>34</sup> Extracto de la columna de opinión de *El Diario*. Luis Larrain, subdirector del Instituto Libertad y Desarrollo, 8 de abril de 2002.

economía se encontraban en una trayectoria de crecimiento estable a largo plazo.

En concreto, sería el superávit fiscal que tendría la economía chilena si estuviera en pleno empleo, con el precio del cobre alcanzando los 90 centavos de dólar y si el gasto siguiera siendo el mismo.

Otra punto que falta aclarar es que el gobierno de Chile se comprometió con los organismos financieros internacionales a una regla de comportamiento y no a un guarismo único del 1,0% de superávit estructural. Esta regla permite una importante cuota de flexibilidad.

La reforma del Estado irrumpió en el escenario político, a comienzos de 2003, bajo la forma de 49 proyectos de ley.

Durante ese año, la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos exhibió un déficit del 0.8% del Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con los datos entregados por el Banco Central, el saldo negativo ascendió a US\$ 593.8 millones, mientras que sólo en el cuarto trimestre fue de US\$ 316.8 millones<sup>35</sup>.

Este saldo negativo fue mayor que el esperado. Incluso en enero de ese año, el instituto emisor había proyectado en su *Informe de política monetaria* (IPOM) que el déficit llegaría al 0.5% del PIB, vale decir, unos US\$ 340 millones.

Sin embargo, a juicio de los analistas, la cifra estaba dentro de los rangos razonables y reflejó la estabilidad y solidez macroeconómica de las cuentas externas.

De hecho, el saldo negativo de la cuenta corriente fue menor al de 2002, cuando alcanzó US\$ 885 millones; esto se explica por un mayor superávit en la balanza de bienes (US\$ 759 millones) y un saldo levemente más positivo en las transferencias (US\$ 8 millones), los que fueron parcialmente compensados por deterioros de las cuentas de servicios (US\$ 110 millones) y renta (US\$ 365 millones).

Con todo, la balanza de pagos anotó un déficit de US\$ 365.6 millones, es decir, el 0.5% del PIB.

Dentro de la balanza de pagos, llamó la atención el efecto que tuvo dentro de la cuenta financiera la mayor inversión de las AFP en el extranjero. Si en 2002 los Fondos de Pensión tu-

<sup>35</sup> Foxley, A., *op. cit.*

vieron una inversión de cartera de US\$ 1.474 millones, en 2003 ésta se duplicó a US\$ 3.736 millones.

De acuerdo con los expertos, esto se debió al cambio del límite de inversión en el exterior, realizado en mayo de 2002, que pasó del 20,0% al 25,0%.

A esto se sumaron las bajas rentabilidades de los activos domésticos y la poca liquidez bursátil (con pobres transacciones de acciones en Bolsa), lo que llevó a que la inversión en cartera se incrementara en 73,0%.

Sin embargo, algunos expertos indicaron que esta salida de capitales no fue suficiente para revertir la caída del dólar observada en el mercado cambiario doméstico, que fue el factor más relevante que llevó a que la cuenta de capital y financiera cerrara con un saldo negativo de US\$ 265 millones<sup>36</sup>.

En dos meses, ya se estaban discutiendo numerosos proyectos de ley. En el tema de transparencia, se destacaba un nuevo sistema obligatorio de compras públicas a través de Internet, legislación que volvía transparente el financiamiento de las campañas políticas por parte de personas o empresas haciendo posible, por primera vez, el aporte del financiamiento público a dichas campañas.

En la modernización del Estado, el proyecto emblemático era la legislación que creaba un *sistema de alta dirección pública*. Lo que éste proponía era seleccionar a los altos cargos públicos vía concurso público de antecedentes, en lugar de nombramientos políticos por parte del Ejecutivo.

Este proyecto reducía el número de cargos públicos que podía designar el Presidente de 3.700 a 600. Los otros 3.100 serían llenados por concurso<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Extracto del *Diario Financiero*, 24 de febrero de 2004: "Saldo negativo de 2003 fue mayor al previsto por el Banco Central".

<sup>37</sup> Foxley, A., op.cit.

## **IV. Los fondos de estabilización fiscal 1983–2005.**

### **4.1. Fondo de compensación del precio del cobre<sup>38</sup>**

#### **4.1.1. Origen**

El Fondo de Compensación del Precio del Cobre (FCC) surge a partir de la aplicación de una cláusula contemplada en el punto 1(a) del Anexo 4 del Contrato de Préstamo Birf N°2625 CH del 25.10.85, denominado de *ajuste estructural* (SAL), suscrito entre la República de Chile y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Por tanto, su origen y mantenimiento no emanan de una Ley que mandatara su aplicación.

#### **4.1.2. Características**

El FCC está constituido por depósitos de divisas que la Tesorería General de la República realiza en el Banco Central de Chile, el cual las incorpora a sus reservas internacionales.

Para realizar tales depósitos, la Tesorería General de la República obtiene los recursos de los traspasos que el fisco recibe de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), tanto por excedentes como por impuestos a la renta.

El FCC se basa sólo en las exportaciones de cobre efectuadas por Codelco, la cual es una empresa del Estado con patrimonio propio y con una particular normativa financiera, presupuestaria y tributaria.

#### **4.1.3. Elementos**

##### *a. Precio de referencia*

Constituido por un precio de largo plazo del cobre refinado (menos un descuento correspondiente) determinado por una comisión de expertos según los procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda, que se refieren al precio futuro esperado en el largo plazo en el mercado mundial del commodity.

<sup>38</sup> Tomado y extractado del Fondo de Compensación del Precio del Cobre. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, agosto de 2005.

*b. Descuento*

Equivale a la diferencia entre el precio BML observado (de una libra de cobre refinado grado A) y el precio FOB obtenido por Codelco (mezcla de productos vendida).

*c. Precio Bolsa de Metales de Londres*

Corresponde al precio efectivo al cual se transa una libra de cobre en la Bolsa de Metales de Londres.

*d. Precio FOB*

Equivale al precio efectivo obtenido por las ventas al exterior de la Corporación.

#### **4.1.4. Funcionamiento**

En el año 1985 operaba de acuerdo a lo establecido en el Oficio Ordinario N° 1561, donde se establecía que su objetivo en primera instancia era dar cumplimiento a los acuerdos tomados con el BIRF.

A partir de junio del año 2005 el funcionamiento del FCC fue sometido a modificaciones, las que fueron formalizadas mediante Oficio Ordinario N°425. Dichas modificaciones tienen por objetivo adecuar el FCC a la actual regla fiscal determinada por el balance estructural<sup>39</sup>.

La operación del FCC considera balances trimestrales de las ventas al exterior de Codelco con los cuales se determinan depósitos o giros desde el FCC.

Bajo la actual regla de política fiscal, la expansión del gasto está determinada por el comportamiento de los ingresos estructurales, los cuales dependen de la evolución del PIB tendencial, del precio del cobre de largo plazo y de los ingresos adicionales que provengan de cambios de carácter estructural en las fuentes de financiamiento fiscal.

*a. Depósitos*

Se efectuarán depósitos en el FCC, cuando el precio FOB sea mayor que el precio de referencia.

<sup>39</sup> Tomado, extractado y modificado de *Fondo de Compensación del Precio del Cobre*. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Agosto de 2005.

precio FOB > precio referencia

Para ello se usa la siguiente tabla de ponderaciones:

- i) 0,0% por los primeros US\$ c/Lb 4 de diferencia.
- ii) 50,0% por los siguientes US\$ c/Lb 6 de diferencia.
- iii) 100,0% por todo lo que exceda de los US\$ c/Lb 10 anteriores.

Depósitos FCC = (p.FOB.- p.ref.) según ponderación x ventas físicas exteriores  
trimestre x factor 22,0462.

*b. Giros*

Se efectuarán giros en el FCC, cuando el precio FOB sea menor que el precio de referencia, de acuerdo a la misma tabla de ponderaciones anterior.

precio FOB < precio referencia.

Giro FCC = (p.FOB.- p.ref.) según ponderación x ventas físicas exteriores  
trimestre x factor 22,0462.

**Cuadro 6**  
**Fondo de Compensación del Cobre**  
(en miles de millones de dólares)

Año	Depósitos (giros) devengados en el FCC mmUS\$
1998	(390.9)
1999	(430.4)
2000	(106.4)
2001	(482.5)
2002	390.0)
2003	(92.5)
2004	(1.398)

Nota: las cifras no presentan descuento por pago de deuda pública.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Sector Empresas.

**Cuadro 7**  
**Precio Bolsa de Metales de Londres:**  
**precio de referencia y precio FOB**  
 (en centavos de dólares)

Año	precio BML	precio referencia	precio FOB
1990	120,9	79,0	113,7
1991	106,1	82,0	98,6
1992	103,6	87,2	97,4
1993	86,7	90,7	81,1
1994	104,9	91,8	101,0
1995	133,2	87,4	124,7
1996	103,9	89,9	97,3
1997	103,2	93,2	99,9
1998	75,0	91,7	70,7
1999	71,4	90,3	69,7
2000	81,6	90,3	80,0

Nota: a septiembre del 2000.

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Cochilco.

#### **4.1.5. ¿Qué hacer con la Ley Reservada del Cobre y el superávit fiscal?**<sup>40</sup>

La Ley Reservada del Cobre no es equitativa, pues ella obliga a que el 10.0% de los ingresos de Codelco vayan a un presupuesto reservado de las FF.AA. La Ley, además, establece un piso garantizado de 220 millones de dólares anuales entregados, como mínimo, a las FF.AA.

Si el precio del cobre cae fuertemente y el valor de las ventas es inferior a los 220 millones, el fisco debe poner la diferencia, sacándolo de los otros programas de gastos del Estado.

Si, por otra parte, el precio del cobre sube, todos los ingre-

<sup>40</sup> Tomado, extractado y modificado del diario *La Segunda*, 24 de marzo de 2005.

sos adicionales van automáticamente al presupuesto reservado de las mencionadas instituciones. Es decir, la Ley fija un mínimo pero no un máximo (al revés de lo que ocurre como exigencia para el resto del sector público) a través del Fondo de Compensación del Precio del Cobre, en el que se establece un preciotope, más allá del cual los recursos adicionales deben ahorrarse para los años de menor crecimiento de la economía.

De hecho, el mismo principio se aplica a todos los ingresos del Estado –y no sólo del cobre– desde el momento en que se estableció la regla del superávit estructural equivalente al 1,0% de los gastos. ¿Por qué no considerar con igual criterio los gastos de defensa?. Como se trata de inversiones, ellas deberían ser evaluadas con criterio técnico y en consonancia con las definiciones estratégicas requeridas por una sólida política de defensa y seguridad del país.

Según algunos economistas, la Ley Reservada del Cobre es uno de los anacronismos de la institucionalidad económica chilena. En los últimos años la economía se fue abriendo cada vez; se modernizó la legislación bancaria y la que regula el mercado de capitales, se puso al día la legislación sobre propiedad industrial, la de libre competencia, el código de aguas, el de pesca y un sin número de otras acciones que ha aprobado el Congreso, en su mayoría destinadas a modernizar instituciones y a hacer más transparentes los asuntos públicos.

La Comisión de Hacienda del Senado, que desde el año 2004 funciona en forma permanente, ha trabajado con el Ministerio de Hacienda para consolidar un sistema presupuestario sólido y confiable, que en la actualidad está a la vanguardia en el mundo por su transparencia y profesionalismo, lo cual ha sido reconocido por organismos internacionales como la OCDE, el FMI y otros.

No debería, entonces, ser fuente de desconfianza una iniciativa tendiente a derogar la llamada Ley Reservada del Cobre y a disponer la incorporación al presupuesto del ítem inversiones de las FF. AA, lo cual contribuiría a fortalecer la transparencia y, por lo tanto, la confianza del público en las FF.AA. Se trata de aplicar normas similares de evaluación a todos los presupuestos de inversión del Estado, modernizando los ejercicios de programación estratégica de inversiones que requieran a futuro los institutos armados.

El objetivo del fondo es doble: transparencia y garantizar la seguridad regional con un gasto adecuado en Defensa.

Una discusión complementaria se refiere a ¿qué hacer con los ahorros generados por un alto precio del cobre durante estos dos últimos años?

Hasta ahora, al igual que los ahorros generales del gobierno, aquéllos se han utilizado para reducir la deuda pública del país. Desde 1990, y sin interrupciones, los tres gobiernos de la Concertación han prepagado deuda pública, la cual llegaba a constituir el 100,0% del Producto Interno Bruto del país a mediados de los años ochenta. En la actualidad dicha deuda se ha reducido hasta representar no más del 10,0% del PIB, una de las más bajas del mundo.

¿Cuánto más puede o debe reducirse la deuda pública?

En la actualidad el fisco está notablemente blindado frente a las bruscas alzas de las tasas de interés internacionales. Por ello, al superávit se le podría dar una orientación en el sentido de invertir en el futuro, lo cual contribuiría a un mayor crecimiento y, por lo tanto, también a una mayor recaudación tributaria esperada, con lo que el déficit fiscal observable a la fecha se reduciría automáticamente en el tiempo. Italia argumenta lo mismo respecto a las grandes inversiones públicas en infraestructura<sup>41</sup>.

El Director de Presupuesto de Chile sugirió en la discusión del presupuesto 2005 que parte del Superávit Fiscal debería ir a un fondo acumulable, de tal manera que el Estado pueda garantizar, a quienes en el futuro no alcancen la pensión mínima, un piso razonable en su pensión al momento de retirarse de la fuerza de trabajo.

El mérito de esta propuesta es que le da un sentido social al superávit fiscal actual. No se trata de ahorrar por ahorrar, o de un sesgo excesivamente conservador en la política fiscal, sino que se estarían creando las condiciones para que las próximas generaciones tengan un mejor pasar al llegar a la vejez<sup>42</sup>.

Lo mismo se podría argumentar respecto a la posibilidad de constituir un fondo para promover la educación de exce-

<sup>41</sup> Tomado, extractado y modificado de diario *La Segunda*, 24 de marzo de 2005.

<sup>42</sup> Ídem.

lencia, finalidad que permitiría ampliar la capacidad productiva de las generaciones jóvenes.

Ahora es posible explorar estos caminos porque el país en su conjunto ha dado pruebas reiteradas, a lo largo de dos décadas, de saber manejar los recursos públicos con prudencia y sin concesión alguna al populismo.

Con motivo del inesperado superávit fiscal producido por el alza del precio del cobre en los mercados internacionales, han surgido otras propuestas referidas al uso más adecuado de los mayores recursos de que dispondrá el Estado.

Al respecto, se ha sugerido una opción que concierne a la deuda que posee el fisco con el Banco Central de Chile (BCCH), institución que presenta un balance general que se caracteriza por mostrar una posición larga en moneda extranjera y, como contrapartida, una posición corta en moneda nacional.

La posición en moneda extranjera obedece, básicamente, a la tenencia de reservas internacionales, en tanto la posición en moneda local obedece a la emisión de instrumentos. Esta situación hace que el balance general esté expuesto a las fluctuaciones del tipo de cambio, a la tasa de inflación y al diferencial entre las tasas de interés a las cuales invierte sus reservas y la tasa de interés a la que emite sus papeles (la tasa a la que efectivamente coloca sus papeles, no la tasa de carátula). Adicionalmente, se deben considerar los gastos de funcionamiento BCCH.

Por otra parte, se debe indicar que, desde el punto de vista del flujo de efectivo, las variables relevantes son la variación neta de reservas en moneda extranjera por compra neta de divisas, los intereses netos pagados y recibidos, la amortización neta de activos y pasivos internos y los gastos de funcionamiento<sup>43</sup>.

Las fluctuaciones cambiarias afectan el estado de resultados pero no tienen impacto en el flujo de caja. La posición neta en moneda extranjera alcanza, aproximadamente, a US\$ 13.800 millones. Las obligaciones en moneda nacional con efecto en resultados contables, representan el equivalente a US\$ 17.700 millones.

<sup>43</sup> Véase *Excedente fiscal, prepago al Banco Central. Una opción interesante de analizar*, Santiago de Chile, 29 de agosto de 2005.

Dicho de manera simplificada, el balance del BCCH tiene una tendencia crónica de pérdidas, con el consiguiente deterioro patrimonial.

Las implicancias de esta situación para los efectos de la adecuada administración de la política monetaria y las funciones del Banco Central no son materia de este análisis; no obstante, cabe indicar que la literatura sobre el tema no revela la presencia de dificultades o conflictos.

Desde el punto de vista del BCCH hay dos opciones a ser consideradas: prepago de deuda y/o aportes de capital.

Desde el punto de vista del balance, es más atractiva la opción de recibir aportes de capital puesto que le genera ingresos operacionales netos positivos.

La opción de prepago de deuda puede ser menos atractiva, en la medida que los recursos de caja que reciba sean invertidos en instrumentos menos rentables que los ingresos netos que en la actualidad recibe; esta situación es probable puesto que el fisco podría estar interesado en prepagar la deuda más costosa (que rinde una tasa libor más 0,5).

El fisco debería pagar aquella deuda que impuso arbitrariamente sobre el Banco Central de Chile cuando correspondía que la absorbiera el propio fisco. Esta deuda es la más barata.

Se debe destacar, en todo caso, que el citado prepago no representa un cambio significativo en la situación de caja del BCCH ni tampoco un cambio mayor en su Balance General, puesto que la deuda neta que tiene contra el fisco, US\$ 5.700 millones al 31 de diciembre de 2004, equivale a muchas veces los recursos que estarían disponibles.

No obstante, los mismos recursos, aportados como capital, serían más beneficiosos para el Banco Central. Esto es cierto de corto plazo, pero a la larga se repetirá la pérdida de capital si no se logra eliminar los descalces actuales. El Banco Central debería procurar eliminar dichos descalces.

Ese fue el motivo para las emisiones de papeles en dólares, o reajustables en dólares, que inició el instituto emisor en años pasados.

El pago de la deuda fiscal contribuiría a eliminar el descalce de tasas. Es el momento de pensar con imaginación en cómo la prudencia de ayer y la de hoy pueden convertirse en in-

versión en calidad de vida y en mejores oportunidades para las generaciones venideras.

## **4.2. Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo**

### **4.2.1. Origen<sup>44</sup>**

La Ley Número 19.030 del año 1991 creó el Fondo de Estabilización de Precio del Petróleo, al amparo del Ministerio de Economía. El objetivo de esta medida era atenuar las variaciones de los precios de venta internos de los combustibles derivados del petróleo, variaciones motivadas por fluctuaciones de sus cotizaciones internacionales.

### **4.2.2. Características**

Los precios de *referencia intermedios* reflejan el precio esperado de mediano y largo plazo del mercado petrolero.

Esta medida considera la evolución de los precios del petróleo en el período anterior y las perspectivas futuras del mercado petrolero. Los precios de referencia son revisados permanentemente, de forma tal que se adecuen oportunamente a los cambios habidos.

Se pueden definir precios de referencia intermedios discrepantes de los precios esperados de largo plazo sólo en situaciones de grandes fluctuaciones de precios internacionales, o cuando se requiera evitar una desacumulación –o acumulación– excesiva de recursos en el fondo.

Los precios de referencia superior o inferior no pueden diferir en menos de un 12,5% del precio de referencia intermedio correspondiente<sup>45</sup>.

### **4.2.3. Elementos<sup>46</sup>**

*Precio de paridad.* Es la cotización promedio semanal observada en los mercados internacionales relevantes de los combustibles derivados del petróleo, incluidos los costos de transporte, seguros y otros.

<sup>44</sup> Comisión Nacional de Energía Nuclear. Ley N° 19.030. Publicado en el *Diario Oficial* el 15 de enero de 1991.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ídem

El precio de paridad de cada producto es fijado por el Ministerio de Minería, previo informe de la Comisión Nacional de Energía y se calcula considerando los precios promedio observados la semana anterior.

#### **4.2.4. Funcionamiento**

El fondo opera con los recursos fiscales que le otorga su Ley, los que se mantienen en una cuenta especial del Servicio de Tesorería.

Los aportes y retiros del fondo se determinan considerando las variaciones de los precios de paridad, que el país paga o recibe cuando transa con el exterior.

El monto de los aportes de cada producto, y por cada período de vigencia de los precios de paridad y de referencia, será igual a la suma de los metros cúbicos vendidos en el país, provenientes de producción nacional y los efectivamente internados por los importadores en el mismo período, con exclusión de las cantidades afectas a mecanismos específicos, como el caso de la Marina Mercante en el territorio nacional y quienes exporten combustibles derivados del petróleo que hubieren pagado el impuesto.

Cuando el precio del petróleo está por encima de cierto nivel se hace un cambio legal que permite reducir coyunturalmente los gravámenes sobre el crudo, y cuando baja de cierto nivel se pone una compensación para evitar que la tasa promedio disminuya.

#### **4.2.5. Activación del Fondo del Petróleo<sup>47</sup>**

Aludiendo al tema de la reactivación del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo, el economista Ricardo French-Davis plantea que Chile necesita más mecanismos contra cíclicos para paliar los efectos de las crisis externas, pues su historia económica se ha caracterizado por una marcada volatilidad y absorción de shocks externos.

Sin embargo, advierte que este fondo debe ser corregido para que no se malinterprete como un subsidio –como es el ca-

<sup>47</sup> French-David, Ricardo. Economista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en *Diario Financiero*, 9 de junio de 2004.

so del Fondo del Cobre-, ya que nadie puede discutir que Chile tiene una economía con fuertes altibajos, especialmente en los años 1975 y 1982, en los que las caídas más grandes de toda Latinoamérica se produjeron en el país.

La economía chilena es muy sensible y, pese a ser muy ordenada, en 1999 se pasó de un crecimiento de 7.0 % a 1.0 %. Esto significó un shock muy intenso para los trabajadores, los empresarios y el gobierno porque cayeron los ingresos tributarios.

En el actual funcionamiento, cuando el precio del petróleo está por encima de cierto nivel, se hace un cambio legal que permite reducir coyunturalmente los gravámenes sobre el crudo y, cuando el precio baja de cierto nivel, se pone una compensación para evitar que la tasa promedio de impuesto disminuya; una vez que se vuelve al precio de tendencia o a banda, los impuestos vuelven a ser los habituales.

Sería un tremendo error mantener en un nivel reducido los impuestos para respaldar un mayor crecimiento de la economía debido al enorme problema mundial de contaminación y deterioro del medio ambiente y a que el consumo de combustible genera una externalidad negativa.

De esto se concluye otro grave error y es el hecho de que el diesel, que es aún más contaminante que otros combustibles, tiene una menor carga impositiva y es una distorsión que se privilegia por una discriminación de precios.

En marzo de 2004, frente a la discusión que se había generado por el aumento internacional del precio del crudo y su impacto en los combustibles locales, el Ministro de Hacienda declaró que si le proponían una fórmula para estabilizar sin subsidiar, el gobierno estaba abierto a estudiarla. Además, en alusión a la reactivación del fondo del petróleo, señaló que si existían otras propuestas que dieran garantía a todos los chilenos de que no se iba a usar dinero fiscal para subsidiar a quienes estaban en buena situación económica, estaba más que dispuesto a acogerla.

En este contexto, precisó que se gastaron US\$ 345 millones en el Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo que significaban, a título de ejemplo, aproximadamente cuatro años de funcionamiento del *Chile solidario* un programa emblemático del gobierno en beneficio de los más pobres. Esto no era admisible y, por ello, el gobierno tomó la iniciativa de

entregar un bono de \$10.000 con el fin de beneficiar a las familias que tenían una pensión fija y para quienes un aumento en el kerosene o en la movilización urbana significaba una parte importante de su canasta<sup>48</sup>.

#### **4.2.6. Antecedentes de septiembre de 2005<sup>49</sup>**

El gobierno de Ricardo Lagos anunció dos medidas para enfrentar el alza en el precio internacional del petróleo y de las bencinas a raíz del paso del huracán Katrina por el Golfo de México.

En primer lugar, la Empresa Nacional del Petróleo deberá refinar la totalidad del crudo que requiere el país evitando, de esta manera, un aumento en los precios del diesel, el kerosene y las bencinas.

En segundo término, se enviará un proyecto de ley que establece la creación de una *política de estabilización del precio de los combustibles* para impedir que los consumidores sigan pagando los constantes aumentos en el costo internacional del petróleo. Esta medida se financiará con recursos provenientes de la rentabilidad financiera de los dineros acumulados en el Fondo de Estabilización del Cobre.

Los anuncios del gobierno para estabilizar los precios de los combustibles provocaron una gran polémica.

En cuanto a la forma, se critica que el Presidente de la República resolviera disponer de los recursos de la Empresa Nacional de Petróleo ENAP para financiar esta iniciativa gubernamental sin siquiera consultar a su directorio<sup>50</sup>.

Esto es un tanto más grave, si se recuerda que se encuentra en trámite un proyecto de ley, impulsado por el propio Ejecutivo, precisamente para introducir mejores prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales.

Mientras la oposición ha propuesto un esquema de mayor autonomía para tales empresas, con directorios profesionales, el gobierno se ha limitado a proponer la inclusión de directo-

<sup>48</sup> Extracto *Diario Financiero*, Santiago de Chile, 25 de mayo de 2004.

<sup>49</sup> <http://www.presidencia.cl/correopresidente/view/viewMasInformacion-Externo-NUEVA.asp?id=124>

<sup>50</sup> Véase "Editorial", diario *El Mercurio*, 11 de septiembre de 2005.

res independientes, que sirvan de contrapeso a quienes son designados por el Presidente de la República.

La decisión presidencial pone en evidencia que ello no sería sino letra muerta en un esquema como el actual, en el que los directores de las empresas estatales no tienen, en la práctica, autonomía alguna para actuar.

Por eso sería recomendable diseñar un esquema de administración genuinamente autónomo de las empresas públicas, que vele por el interés de todos los chilenos y que no sea un mero brazo operativo del gobierno de turno.

Es también inquietante la declaración del gobierno en cuanto a que esta operación sepudo realizar gracias a que Enap es una empresa estatal. Esto sepulta la idea de incorporarle capitales privados y, además, en ella se entrevé el papel de reguladoras de los mercados que se le asigna a las empresas estatales. Con semejante criterio, cabría justificar igualmente empresas estatales en todas las industrias consideradas estratégicas.

En cuanto al fondo, la fórmula ideada para estabilizar los precios de los combustibles no es sino una fijación de precios encubierta, ya que todos sus parámetros son susceptibles de ser revisados por la autoridad.

Esta se ha dejado un amplio margen de libertad para un manejo discrecional, lo cual se aleja del concepto de mecanismo de estabilización.

La señal proyectada es negativa, ya que se desconoce la importancia que tiene la economía de contar con precios que reflejen la verdadera escasez de los combustibles y que, por tanto, orienten adecuadamente a productores y consumidores en sus decisiones.

¿Qué pasa con el Fondo del Petróleo en épocas de elecciones<sup>51</sup>?

Los tiempos de elecciones no son buenos para los Ministros de Hacienda pues, cuando los gobiernos llegan a su fin, es inevitable que comiencen a perder peso político. La mirada de los ciudadanos se dirige crecientemente a los actores del próximo período.

Las presiones propias de las elecciones apagan las luces de la autoridad económica, porque el mundo político no es tan virtuoso como para renunciar del todo al uso de los instrumentos fiscales en aras de objetivos electorales. No por nada en la ciencia política y en la economía se ha construido una teoría del ciclo político económico, que apunta a que los gobiernos intentan utilizar las políticas a su alcance para influir en el bienestar de la población en los periodos previos a los procesos electorales<sup>52</sup>.

Los países conscientes de estas tentaciones suelen protegerse institucionalmente de la amenaza de los ciclos políticos económicos.

La independencia del Banco Central es, por ejemplo, una de esas invenciones de la prudencia que ayudan en esta dirección. No cabe duda de que el balance estructural es otra innovación institucional que apunta en la misma dirección. Por cierto, ambas instituciones tienen méritos que van más allá de esta dimensión. Pero tampoco son una garantía suficiente.

La intervención en el mercado de los combustibles es un respaldo evidente a la teoría mencionada y con un costo que, eventualmente, puede ser significativo para las arcas fiscales.

En la práctica, las medidas anunciadas fijan transitoriamente los precios máximos de las gasolinas hasta el 30 de junio de 2006. Resulta difícil pensar que en ese momento se puedan discutir los precios, si el resultado significa un alza significativa de los mismos.

Es difícil predecir la evolución futura del precio del crudo, ése es un escenario que no se puede descartar.

Aunque es debatible, este fenómeno puntual podría justificar una política transitoria hasta que se aquiete el mercado de refinación.

De hecho, la normalización de dicho mercado, aunque avanza a un ritmo lento, está en pleno desarrollo. En todo caso, haberle cargado la mano a la petrolera estatal no parece muy razonable.

Corresponde poner los subsidios sobre la mesa. Pero la reactivación del Fondo del Petróleo y la fijación más prolonga-

da de los precios de las gasolinas son, definitivamente, harina de otro costal.

Los precios deben reflejar la escasez relativa de los productos. Si ello no ocurre se distorsiona la asignación de los recursos, porque se invita a un uso más intensivo del petróleo de lo que es pertinente en las circunstancias actuales.

Pero, además, priva al fisco de recursos que pueden tener un uso alternativo superior. La discusión respecto de los precios máximos de los combustibles se mezcla usual y erróneamente con la de los impuestos específicos.

Éstos tienen su lógica, aunque se puede discutir en su propio mérito si, más allá de los valores actuales del crudo, están fijados en un nivel adecuado. Utilizarlos como mecanismo de estabilización de precios no tendría ningún sentido.

La algo alambicada y cuestionable argumentación de por qué los intereses del Fondo de Compensación del Cobre, que se utilizaron para inyectarle recursos al Fondo del Petróleo, no entran en el cálculo del balance estructural es, quizás, un buen reflejo del golpe político recibido.

En este caso quedó demostrado que los tiempos de elecciones no son muy buenos para los responsables de las finanzas públicas<sup>53</sup>.

## **V. El modelo macroeconómico anticíclico para la estabilización fiscal<sup>54</sup>**

### **5.1. Antecedentes generales**

La política fiscal en Chile se puede caracterizar, en una larga trayectoria hasta la fecha, por un superávit sostenido desde 1986 hasta 1998. Además, en lo fundamental, se ha apoyado en una institucionalidad jerarquizada, con un control del Ejecutivo y del Ministerio de Hacienda sobre decisio-

<sup>53</sup> Diario *El Mercurio*, op.cit.

<sup>54</sup> Tomado extractado y modificado de Mario Marcel, *Marco macroeconómico para la formulación y ejecución presupuestaria*. Presentación en la reunión patrocinada por la Asociación Internacional Presupuestaria, ASIP, 24 de octubre, 2000.

nes que comprometen recursos públicos, en aspectos tales como:

- a. *Formulación y aprobación del presupuesto.* El Congreso sólo puede reducir gastos propuestos por el Ejecutivo; con un plazo límite para aprobación legislativa.
- b. *Ejecución presupuestaria con amplias normas sobre flexibilidad presupuestaria y con reserva central para cubrir imprevistos.*
- c. *Legislación económica.* Por iniciativa exclusiva del Ejecutivo en legislación sobre impuestos, seguridad social, personal del sector público, administración financiera del Estado.

Asimismo con una responsabilidad plena de los gobiernos por la conducción de la política fiscal que, en general, ha garantizado buenos resultados.

Cabe destacar, además, que se aplicaron políticas e instrumentos fiscales fundamentales para resolver diferentes crisis que enfrentaron los gobiernos de la época.

Un tema importante ha sido la permanente preocupación por los aspectos macroeconómicos de la política fiscal y una adecuada coordinación con la política monetaria. Al estar gran parte de las decisiones concentradas en unas pocas autoridades del Ejecutivo, ha sido posible garantizar un comportamiento responsable en la conducción de la política fiscal macroeconómica.

Otro aspecto significativo ha sido la disciplina fiscal, que en el plano temporal ha considerado la incertidumbre y la sostenibilidad que afectan las proyecciones de mediano y largo plazo, compatibilizándolas con los crecientes compromisos sociales que afectan la asignación de recursos en el corto plazo, mediante renovados instrumentos de control que apuntan a una utilización más eficiente de los recursos públicos.

La experiencia chilena en la década de los años '90 se puede sintetizar en avances significativos en el control de la gestión fiscal lo que, además de generar una mayor confianza pública, es una responsabilidad permanente de la autoridad dentro de las reglas del juego de un Estado democrático de derecho.

Del mismo modo, las distintas organizaciones han evolucionado proporcionando una estructura de la interacción hu-

mana, tal como los cuerpos políticos, económicos, sociales y educacionales.

Esta confianza funciona de manera evolutiva, sobre todo luego del cambio de un régimen, por ejemplo, patrimonial a uno neoliberal.

Es así como en los años '80, en la crisis de la deuda, el FMI y el Banco Mundial fomentaron un programa de ajuste estructural que, en una primera instancia se orientó al mercado a través de la liberación del comercio, desregulaciones, privatizaciones, etc.

En una segunda instancia, el enfoque fue la corrección de los efectos no deseados provocados por el ajuste, y que estaban orientados al quehacer estatal, esto es, contar con una administración pública de alta calidad, suministro de servicios sociales, asignación de recursos a los más pobres y gobernabilidad democrática, entre otros<sup>55</sup>.

En este contexto, era necesario contar con herramientas financieras sólidas que incluyeran los procesos presupuestarios, de administración de fondos, contabilidad, crédito público y control financiero.

Los avances adicionales en el área de control del gasto han sido el límite global al gastocorriente y al gasto de capital.

Entre la nueva información agregada a la discusión del presupuesto fiscal, son importantes los *indicadores de desempeño*, la *evaluación de programas*, y las *remuneraciones por desempeño* ligadas a programas de mejoramiento de gestión.

Por otra parte, el debilitamiento de la política fiscal macroeconómica hacia fines de la década del '90- como consecuencia del proceso de globalización y los efectos de la crisis asiática- generó en 1999 el primer déficit fiscal en 14 años. El déficit causado por el ciclo y por una política fiscal más expansiva en el inicio de la crisis se trató de controlar, a continuación, con rondas sucesivas de recortes de gasto que afectaron, incluso, la inversión, con debilitamiento de la gestión, estrategias defensivas y caída del ahorro público, lo que se

<sup>55</sup> Tomado, extracto y modificado del Documento de trabajo *Transparencia en el gasto público para combatir la corrupción*. Nelson Camsen, Jefe del Departamento de Normas de Contraloría General de la República de Chile.

tradujo, a su vez, en una distorsión en el uso de indicadores y metas de desempeño.

## 5.2. Situación en los inicios del año 2000

La elección presidencial estuvo marcada por un excesivo sesgo populista, lo cual tuvo su efecto en los compromisos programáticos.

Al asumir el nuevo gobierno, se cuestiona el compromiso con una mayor disciplina fiscal, a través de una política fiscal a la defensiva, mientras los índices de pobreza marcan niveles dramáticos como consecuencia de un crecimiento significativo del desempleo.

Después del déficit, durante la recesión de 1999, el balance no se recuperó automáticamente. Al respecto, es preciso destacar que la fuerte incidencia de las privatizaciones en el 2000 mejoró sólo transitoriamente la posición fiscal.

Además se manifestó una fuerte inercia presupuestaria, debido a la continuidad de los gastos fijados por leyes permanentes y de los compromisos de programas plurianuales.

En la estrategia del nuevo gobierno, se puede destacar la alta prioridad de la reforma fiscal, la fijación "ancla" para la política macro y fiscal y la adopción de una fuerte regla de política cual es el superávit estructural del 1,0% del PIB a partir de 2001.

La aplicación de la regla chilena se puede determinar en tres escenarios<sup>56</sup>.

1. Base: la brecha entre el PIB efectivo y tendencial<sup>57</sup> se cierra gradualmente entre 2004 y 2008.
2. Base cíclico: el PIB efectivo sigue ciclos futuros, con duración de cada fase y varianza del producto igual al prome-

<sup>56</sup> Tomado y extractado de *Reglas fiscales y sostenibilidad: La experiencia chilena*. Presentado por Jaime Crispi y Alejandra Vega en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, 27 de febrero de 2004, Santiago de Chile.

<sup>57</sup> Las tasas de crecimiento del PIB efectivo y tendencial convergen a 4,0%, y el precio del cobre converge a su actual precio de referencia (88 centavos de dólar la libra) en 2004, y se mantiene en ese nivel por el resto del período de proyección que está estimado entre 2004 y 2030.

dio de duración y varianza del producto entre 1925 y 2002. El precio del cobre sigue ciclos de igual duración y temporalidad que el producto, con varianza del precio del cobre similar a su varianza histórica.

3. Histórico: consiste en reproducir a futuro la evolución efectiva de la tasa decrecimiento del PIB y el precio del cobre entre 1970 y 1996, período extremadamente turbulento de la historia económica de Chile.

A lo anterior habría que agregar la mantención del límite de gasto fijado en el presupuesto anual de 2000, lo que significó que las nuevas iniciativas debieron ser financiadas con reasignaciones.

En el mismo sentido, se fijó un gasto límite de expansión del gasto público para 2001 en base a la meta de la regla fiscal. Además, es preciso destacar el incremento de los ingresos fiscales estructurales basado en una fuerte campaña contra la evasión de impuestos, acompañado de una mayor eficiencia en la asignación de recursos restringiendo la inercia y promoviendo las reasignaciones.

### **5.3. Hacia el balance estructural y la prudencia fiscal**

Una de las características de la conducción económica en Chile durante estos 15 años ha sido su disciplina en el manejo de las finanzas públicas, una muestra de ello es el superávit fiscal y la reducción de la deuda pública que ha tenido en esta última década.

El Fondo Monetario Internacional -FMI- no ahorró elogios para destacar el compromiso de Chile con una política fiscal prudente, reafirmado con la regla de superávit estructural de 1,0% del PIB, que le permite desarrollar una política contracíclica. No obstante, criticó el poco avance que hubo en liberalizar las restricciones de inversión para los fondos de pensiones.

Los directores del FMI alabaron a las autoridades chilenas por las sólidas políticas macroeconómicas que permitieron mantener una baja inflación y un crecimiento económico sostenido.

Asimismo, elogiaron el tipo de régimen de cambio flotante que permitió a la economía chilena ajustarse en mejores condiciones que otros países a los shocks externos y el marco

transparente en el que se había desarrollado la política del Banco Central, sin intervención en el mercado cambiario.

Además, reconocieron el mérito de las autoridades al restringir el gasto, a pesar de contar con mayores recursos provenientes del alza en el precio del cobre, y al exigir que, en presupuestos futuros, se acumulen recursos para cubrir obligaciones de contingencias futuras y se incluya un cálculo de la posición fiscal estructural<sup>58</sup>.

El balance presupuestario se caracteriza porque es una medición *ex post* de la operación financiera del sector público en el año que, en la realidad, está compuesto de decisiones discrecionales de política, factores de largo plazo ("arrastré"), factores exógenos y factores endógenos, como es el caso del servicio de la deuda.

Del balance se logra extraer conclusiones sobre la evolución de la política fiscal, separando componentes exógenos y transitorios del componente discrecional o de política, además de un indicador simple equivalente al balance convencional y comprensible para el público en general.

Entre los objetivos de los indicadores de política fiscal están la identificación de la política fiscal y la dirección en que se orientan las decisiones de la autoridad; evitar los sesgos procíclicos en el manejo de las finanzas públicas, y los problemas con Balances predeterminados en el ciclo; evaluar el impacto macroeconómico de la política fiscal –si es expansiva o contractiva, procíclica o contracíclica–; y asegurar continuidad y estabilidad en el manejo de las finanzas públicas, en términos de la evaluación y evolución de los factores permanentes versus los transitorios, reforzando la disciplina fiscal en función del manejo de holguras y restricciones.

#### **5.4. Condiciones para construir un balance estructural del sector público en Chile**

De los diversos indicadores de política fiscal, Chile ha optado por el de balance estructural por dos razones:

- a. Metodología conocida, legitimada y aplicada ampliamente por FMI y OECD.

<sup>58</sup> Extractado y modificado del Diario El Mercurio, 5 de agosto de 2005.

- b. Indicador orientado a generar mayor transparencia, credibilidad y eficacia en la conducción de política fiscal; relación con regla de política.

Entre las condiciones que permiten construir este indicador en Chile se cuentan:

- a. Base tributaria amplia, sistema tributario simple.
- b. Bajos niveles de endeudamiento, indexación del sistema tributario.

Todo lo anterior determina que el ciclo económico señale la parte más importante de los factores exógenos que actúan sobre el presupuesto.

La justificación de un indicador del balance estructural en Chile, se resume en:

- a. Sesgos en la discusión pública sobre política fiscal (gasto versus PIB y balances fiscales).
- b. Importancia del ciclo en las finanzas públicas; dificultad para distinguir estabilizadores automáticos de política discrecional.
- c. Transparencia: continuar los avances de los '90 en cantidad, pero sobre todo en calidad de la información.
- d. Base para regla de política: si política fiscal es prudente, cómo realizar beneficios para la economía.

De acuerdo a la definición y características del balance estructural del sector público, éste refleja el balance presupuestario que se produciría si el PIB evolucionara de acuerdo a su potencial y si el precio del cobre fuera el de mediano plazo. Se trata, por lo tanto, de un balance ajustado por el efecto del ciclo de actividad económica y del precio del cobre.

Se debe reconocer que el indicador no recoge sólo discrecionalidad sino, también, factores exógenos absorbibles. Asimismo, no agota el efecto macroeconómico del presupuesto: además, por sí mismo no involucra regla de política sino que sirve de base para establecerla, dado que al separar el componente de política en el presupuesto, para efecto del análisis macro, requiere cobertura que refleja ámbito de decisiones de

política y foco macro. Esto es, Gobierno Central (excluye municipalidades, universidades, empresas públicas, Banco Central y Banco del Estado).

### 5.5. Ajustes contables y cíclicos

Los ajustes contables al balance fiscal tradicional se han efectuado sobre la base de necesidades de financiamiento del sector público. Para el cálculo del balance estructural se utiliza *variación patrimonial neta del Gobierno Central (VPN)*.

Esta definición considera como determinantes del déficit a todas aquellas operaciones que modifican la situación patrimonial del sector público y como financiamiento, las transacciones netas de activos del sector público con el sector privado, aun cuando éstas no constituyesen propiamente deuda pública.

Partidas ajustadas:

- Compra de títulos y valores.
- Privatizaciones.
- Venta de activos financieros.
- Recuperación y concesión de préstamos.
- Otros

**Cuadro 8**  
**Sensibilidad del presupuesto a variables exógenas**  
(en porcentaje del PIB del año 1999)

Partida	(% PIB)
Ingresos tributarios netos	1,03
Ingresos del cobre	0,68
Intereses de la deuda	0,23
Imposiciones previsionales	0,12
Ingresos operacionales	0,10

Nota: Corresponde al promedio del valor absoluto de las diferencias entre la partida presupuestaria y su tendencia calculada en base al filtro de Hodrick-Prescott.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

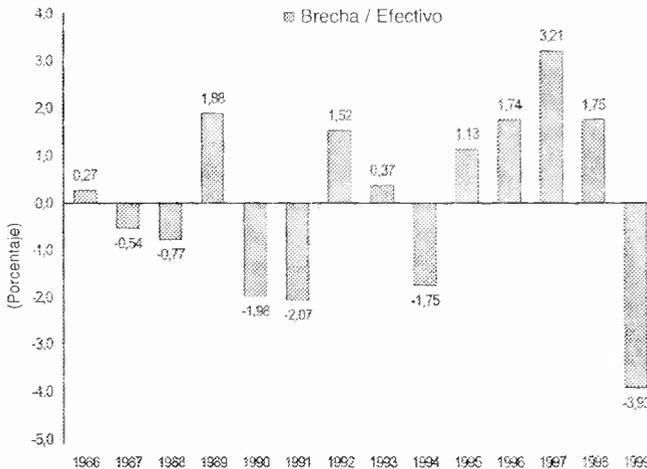
## 5.6. PIB potencial versus tendencial

Es preciso destacar que a través del PIB tendencial se están cometiendo sesgos muy relevantes que inciden en las expectativas de los agentes económicos, dado que el PIB potencial calculado de una u otra forma sobre la base de los factores de producción es muy superior al PIB tendencial o de pronóstico, considerado en la actualidad para su utilización como referente en la política fiscal.

Chile podría haber crecido a tasas muy superiores al 7,0%, sobre todo durante el gobierno del presidente Frei, pero la política monetaria basada en las alzas de las tasas de interés al visualizar rebotes en las tasas de inflación ha frenado la economía chilena durante muchos años, es decir, la política monetaria fue un freno a una mayor tasa de crecimiento del PIB, política que ha resultado en los últimos años como un verdadero “zapato chino” aplicado al crecimiento.

La brecha del PIB efectivo versus el PIB potencial de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Hacienda, se presenta en el cuadro siguiente.

**Cuadro 9**



Fuente: Dirección de Presupuesto Ministerio de Hacienda Chile.

## 5.7. Elasticidad de la recaudación tributaria

**Cuadro 10**  
**Elasticidad de la recaudación tributaria**  
**Estimación elasticidad ingresos tributarios PIB**

Método	Muestra	Constante	LPIB	R <sup>2</sup> Ajustado
OLS	1986-I a 1999-IV	-2,6 (-4,9)	1,06 (28,2)	93,5
OLS	1991-I a 1999-IV	-2,65 (-4,8)	1,06 (27,8)	95,7
OLS(1)	1986-I a 1999-IV	11,75 (8,8)	1,06 (27,2)	96,8
Stock-Watson	1991-I a 1999-IV	-2,69 (-4,5)	1,06 (25,6)	96,8
EMV(2)	1991-I a 1999-IV	2,53	1,05	

(1) OLS: controlado por cambios tributarios.

(2) EMV: estimación de máxima verosimilitud.

Fuente: Marco macroeconómico para la formulación y ejecución presupuestaria.  
 Mario Marcel, Director de Presupuestos de Chile.

## 5.8. Análisis del balance estructural

Al efectuar un análisis del balance estructural durante el período 1987–2005, se tiene que:

- Balance estructural promedio del período 1987–1999: 1,07% del PIB. Extremos -0,9% (1988) a 2,3% (1993-1995).
- Consistencia en la evolución del balance estructural en el tiempo: caída 1987–1988; incremento 1988–1993; estabilidad 1993–1995; caída 1995–1999. La evolución es mucho más consistente y gradual que la del balance efectivo y el ajustado.
- Importancia del componente cíclico en el balance total: desde + 4,8% del PIB a -1,7%. El principal factor es el precio del cobre.
- Componente cíclico oculta la dirección de política fiscal en varios años: 1988–1989. En otros casos compone impulso de política: 1991–1992; 1995.

- En 1999 el componente cíclico exagera el deterioro fiscal: mientras que el resultado fiscal se deterioró fuertemente alcanzando un déficit del 1,5% del PIB en el balance efectivo y del 2,1% del PIB en el balance ajustado, el déficit estructural fue de sólo 0,4% del PIB.

En la aplicación del balance estructural al análisis prospectivo es preciso destacar los siguientes aspectos.

En lo que respecta a la proyección de ingresos y gastos efectivos, se anota la utilización del balance estructural para el análisis prospectivo que requiere de una proyección de ingresos y gastos efectivos.

La proyección de los ingresos estructurales requiere de la proyección del PIB potencial, ya que éste es por definición variable no observada y requiere de una estimación sobre la base de la evolución pasada y futura proyectada de insumos en función de la producción.

Además, el PIB potencial cambia en la medida en que se dispone de nueva información; para ello, el análisis prospectivo requiere actualizar las proyecciones utilizadas. La aplicación de la regla de política fiscal para mantener un superávit estructural del 1,0% del PIB significa, evidentemente, una regla de política comparativamente más exigente que la de otros países.

Regla que equivale al promedio del balance estructural calculado para el período 1987–1999 por las siguientes razones:

- Ingresos transitorios (cobre).
- Pasivos contingentes, compromisos de largo plazo (pensiones asistenciales y mínimas en el nuevo sistema previsional).
- Déficit operacional del Banco Central.
- Contribuir al esfuerzo del ahorro doméstico.
- Pero, por sobre todo, a causa de que la política fiscal juega en Chile un papel simbólico clave, representando el compromiso del gobierno con los equilibrios macroeconómicos.

### 5.9. Metodología de preparación del presupuesto bajo la regla de superávit estructural del 1,0% del PIB

La elaboración del presupuesto considera las siguientes fases: Proyección de los ingresos contables, en términos de los depósitos devengados al Fondo de Compensación del Precio del Cobre; de la recuperación de préstamos, ingresos de privatizaciones, venta de activos financieros; del ajuste por ciclo de actividad del PIB, motivado por el ajuste por ciclo del precio del cobre y de la proyección de ingresos estructurales.

Además de calcular la proyección de los ingresos estructurales más la meta del superávit estructural de 1,0% del PIB, límite del crecimiento del gasto estructural, se debe contemplar la compra de títulos y valores, la concesión de préstamos, el gasto contable en bonos de reconocimiento, el flujo de bonos de reconocimiento uso FEPP y el límite de crecimiento del gasto contable.

**Cuadro 11**  
**Política fiscal: ajustes por ciclo y precio del cobre 1999-2001**  
(Porcentaje del PIB en base a series no deflactadas)

	1999	2000	2001
<b>Niveles</b>			
(1) Balance efectivo	-1,5	0,0	-0,1
(2) Balance ajustado	-2,0	-0,6	0,3
(3) Componente cíclico total	-1,7	-1,0	-0,7
(4) Balance Estructural = (2) - (3)	-0,3	0,4	1,0
<b>Variaciones anuales</b>			
(1) Balance efectivo	-1,9	1,4	-0,1
(2) Balance ajustado	-2,5	1,4	0,9
(3) Componente cíclico total	-1,3	0,7	0,3
(4) Balance estructural = (2) - (3)	-1,2	0,8	0,6

(1): Ingresos totales - gastos totales.

(2): Ingresos totales - gastos totales + ajuste contables.

(4): Balance ajustado - ingresos tributarios efectivos + ingresos tributarios estructurales - ingresos cobre brutos + ingresos cobre estructurales.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

### **5.10. Preparación del presupuesto y asignación de recursos**

En la preparación del proyecto de presupuesto, se debe separar entre:

- Gastos inerciales, asociados a políticas existentes como son el marco comunicado, la expansión 2,5%, con la reasignación 2,0%.
- Gastos para programas innovadores, vía fondo común concursable, 2,0%, formulación de programas en marco lógico.

Asimismo se debe considerar la respuesta de los ministerios –que se caracteriza por ser heterogénea–, cuyo análisis ha sido mucho más fácil para aquellos ministerios que se adecuaron a la metodología. Para aquellos que no se adecuaron, se tuvo que rehacer parte del trabajo o suplir carencias de la presentación inicial.

### **5.11. Distribución funcional del gasto**

De los antecedentes publicados por el Ministerio de Hacienda, se tiene el siguiente desglose para la distribución funcional del gasto como porcentaje de participación en el gasto fiscal.

- Sociales 70,0%
- Generales 17,0%
- Económicas 13,0%

### **5.12. Desafíos y metas futuras**

Chile ha cumplido con los estándares internacionales sobre transparencia fiscal sugerida por el FMI y la OECD respecto al programa propuesto.

Los beneficios son la reducción del riesgo país, mayor competitividad, menor costo de crédito y mayores flujos de inversión extranjera. Asimismo, el beneficio es mayor por el trabajo del Congreso Nacional, gracias a una buena base legal e institucional, a los avances de años anteriores y a los compromisos entre el Ejecutivo y el Congreso.

## VI. Comentarios finales

### 6.1. Aspectos positivos y ventajas

La experiencia de Chile en los tres gobiernos de la Concertación, entre 1990 y 2005, es rica en experiencias de reformas exitosas, algunas no exitosas y, también, en aquellas que terminan en un terreno intermedio que no parece dejar plenamente satisfecho a nadie.

Parece útil sistematizar esa experiencia tomando casos de reformas complejas que dicen relación principalmente con políticas sociales, y en el plano de la modernización del Estado en Chile durante los años '90 y el período 2000-2005.

Con motivo del inesperado superávit fiscal producido por el alza del precio del cobre en los mercados internacionales, han surgido diversas propuestas respecto del uso más adecuado de los mayores recursos de que dispondrá el Estado.

Al respecto, se sugirió una opción que concierne a la deuda que posee el fisco con el Banco Central de Chile (BCCH)<sup>59</sup>.

El BCCH presenta un balance general que se caracteriza por mostrar una posición larga en moneda extranjera y, como contrapartida, una posición corta en moneda nacional.

La posición en moneda extranjera obedece, básicamente, a la tenencia de reservas internacionales, en tanto que la posición en moneda local, a la emisión de instrumentos.

Esta situación hace que el balance general esté expuesto a las fluctuaciones del tipo de cambio, a la tasa de inflación y al diferencial entre las tasas de interés a las cuales invierte sus reservas y la tasa de interés a la que emite sus papeles (la tasa a la que efectivamente coloca sus papeles, no la tasa de carátula).

Adicionalmente, se deben incorporar los gastos de funcionamiento BCCH.

Por otra parte, se debe indicar que, desde el punto de vista del flujo de efectivo, las variables relevantes son la variación neta de reservas en moneda extranjera por compra neta

<sup>59</sup> Véase para mayores antecedentes Wally Meza S.M., *Excedente fiscal: propuesta al Banco Central una opción interesante de analizar*, 29 de agosto de 2005.

de divisas, los intereses netos pagados y recibidos, la amortización neta de activos y pasivos internos y los gastos de funcionamiento.

Las fluctuaciones cambiarias afectan el estado de resultados pero no tienen impacto en el flujo de caja.

Desde el punto de vista del BCCH hay dos opciones a ser consideradas: prepagado de deuda y/o aportes de capital.

Desde el punto de vista del balance, es más atractiva la opción de recibir aportes de capital puesto que le genera ingresos operacionales netos positivos.

La opción de prepagado de deuda puede ser menos atractiva en la medida en que los recursos de caja que reciba sean invertidos en instrumentos menos rentables que los ingresos netos que en la actualidad recibe, situación probable puesto que el fisco podría estar interesado en prepagar la deuda más costosa (que rinde una tasa libor más 0,5).

El fisco debería pagar aquella deuda que impuso arbitrariamente sobre el Banco Central de Chile cuando correspondía que la absorbiera el propio fisco. Esta deuda es la más barata.

Se debe destacar, en todo caso, que el citado prepagado no representa un cambio significativo en la situación de caja del BCCH ni tampoco un cambio mayor en su balance general, puesto que la deuda neta que tiene contra el fisco -US\$ 5.700 millones al 31 de diciembre de 2004- equivale a muchas veces los recursos que estarían disponibles.

No obstante, el aporte como capital de los mismos recursos tendría un efecto más beneficioso para el Banco Central. Esto es cierto de corto plazo pero, a la larga, se repetirá la pérdida del capital si no se logran eliminar los descalces actuales.

Por lo indicado, el Banco Central tiene que buscar fórmulas para eliminar dichos descalces. La necesidad de hacer esto explica las emisiones de papeles en dólares, o reajustables en dólares, que inició el Banco Central en años pasados.

El pago de la deuda fiscal contribuiría a eliminar el descalce de tasas.

En síntesis, si se destinan recursos del superávit fiscal a sanear la deuda del fisco con el Banco Central de Chile, es más rentable que ello se haga como aportes de capital.

## 6.2. Política fiscal y compromisos políticos<sup>60</sup>

Un aspecto relevante en la definición de políticas públicas idóneas –y en su posterior implementación y cumplimiento– es la superación de los niveles de confianza que los habitantes de un país tienen en los actores políticos. Éste es un proceso largo que requiere, cada vez con mayor urgencia, de un perfeccionamiento técnico de las instituciones del país, especialmente de las responsables de dichas políticas, así como también de todas aquellas que aseguran el respeto de los derechos y el cumplimiento de contratos y compromisos.

El mundo político puede hacer mucho al respecto cumpliendo, desde ya, los propios compromisos que adoptó ante la opinión pública.

En este sentido, llama la atención que, salvo algunas excepciones, se esté debilitando el acuerdo de reducir el IVA al 18,0 por ciento en 2007, tal como fue aprobado en la Ley que, en 2003, lo subió transitoriamente a 19,0 por ciento.

Es cierto que hay una demanda latente de recursos fiscales. Actualmente es una época de campañas eleccionarias y se multiplica la oferta de programas públicos que requieren de un generoso financiamiento.

Muchos de ellos son seguramente valiosos, pero el arte de gobernar exige establecer prioridades, porque, precisamente, la confianza de la ciudadanía se obtiene honrando los compromisos adquiridos por muy dolorosos que ellos sean.

Esta incertidumbre respecto de lo acordado es especialmente discutible ahora que los recursos fiscales no son escasos. El superávit fiscal nominal se acercará este año a niveles del 4,0% del PIB y todo indica que el próximo año las cuentas públicas se mantendrán estables. Por supuesto, se puede argumentar que estos recursos estarán mejor utilizados en alguno de los interesantes programas que ofrecen los candidatos a la presidencia.

Nadie se atrevería a discutir el potencial que tienen algunos de los programas planteados por los actuales candidatos

<sup>60</sup> Extractado del diario *El Mercurio*, 28 de agosto de 2005. Harald Beyer, Coordinador del Centro de Estudios Públicos.

presidenciales para asegurar, por ejemplo, mayores oportunidades. Una propuesta compartida en este sentido es la ampliación de la enseñanza preescolar que, sin duda, permitiría corregir desigualdades de origen, un objetivo muy loable de la política pública.

Pero también hay abundante evidencia de la multitud de programas que no han tenido impacto perdurable sobre la población tratada, algunos de los cuales incluso fueron suprimidos a la luz de una evaluación técnica de su vigencia, resultados e impactos.

Por la naturaleza de algunos de los programas, no es fácil suprimirlos y reasignar sus recursos, pero vale la pena intentarlo gradualmente, tal como se ha hecho según protocolos de acuerdo suscritos entre los poderes ejecutivo y legislativo en la instancia de discusión del presupuesto público en el Congreso Nacional.

Cabe preguntarse, entonces, si es legítimo renunciar a la reducción del IVA, cuando el beneficio del uso opcional de esos recursos no está suficientemente documentado.

### **6.3. Eficacia en la política fiscal y déficit privado<sup>61</sup>**

Una ley de mercado conocida de antemano por todos los actores económicos fija gastos gubernamentales. El Banco Central maneja sus instrumentos de política para optimizar una función perdida representando sus metas políticas. Todos los agentes conocen la función del Banco Central.

El sector privado gasta de acuerdo a un (esperado) plan intertemporal, pero la confianza del sector privado puede verse afectada en el corto plazo por inconsistencias macroeconómicas. Ingresos privados no esperados son completamente guardados en el corto plazo.

El Banco Central y el régimen de políticas bajo la línea determinan el suministro de dinero (nominal). La demanda por balances de caja reales evoluciona dependiendo de la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de interés nominal.

La tasa de interés sigue una regla de arbitraje convencio-

<sup>61</sup> Marfan, Manuel, op.cit.

nal, igual a la tasa de interés internacional más la depreciación nominal esperada y un premio riesgo país-específico (perfect financial mobility). El premio al riesgo se puede ver afectado por inconsistencias macroeconómicas.

El instituto emisor chileno reacciona instantáneamente a sorpresas, un supuesto aceptable cuando el corto plazo es un año fiscal completo.

Agentes privados fijan sus expectativas racionalmente pero están sujetos a sorpresas. El gobierno también establece sus expectativas racionalmente, pero es el agente más lento, de modo que los agentes privados fijan sus expectativas conociendo la política fiscal vigente. Cuando se persigue una meta macroeconómica, el gobierno optimiza el valor estimado de la meta variable.

#### **6.4. Desventajas, debilidades y carencias**

Una de las debilidades de las estimaciones para efectuar proyecciones del Producto Interno Bruto, PIB, que se utiliza como uno de los antecedentes básicos en el cálculo del balance estructural y en los presupuestos del sector público, es que está basado en estimaciones efectuadas por economistas asesores de la Dirección de Presupuestos que consideran el concepto de *Producto Interno Bruto Potencial*, que deja bastante que desear ya que, en verdad, la metodología aplicada no es más que un PIB tendencial o de prognosis.

Lo anterior supone que existe un crecimiento immanente de la economía, sin mayores cambios estructurales, ya sean políticos, institucionales, jurídicos y, en especial, de los factores de la producción en términos de recursos humanos, tecnológicos, financieros, naturales, etc.

Es preciso enfatizar que los factores de la producción son procesos de acumulación y que la combinación eficiente de ellos por parte de los agentes económicos, fundamentalmente los empresarios, es la que genera el Producto Interno Bruto de un país.

La estimación de los referidos factores es de difícil cálculo debido a que conlleva metodologías cuantitativas y cualitativas y aspectos complejos de medir, tanto en términos aritméticos como de atributos.

Por otra parte, es preciso señalar que existen tareas pendientes según el FMI, algunas de ellas relacionadas con la generación de espacios para progresar en la eficiencia y supervisión del sistema financiero nacional, por lo que el FMI sugiere avanzar en lograr mayor competencia en la administración de los fondos privados de pensiones y liberalizar las restricciones de inversión.

El Gobierno chileno no tiene una buena disposición para liberalizar restricciones al portafolio de inversiones de las AFP y tienen evaluados métodos para ello. Sólo que se requiere la oportunidad política, lo cual es difícil porque la Comisión de Hacienda del Senado tendrá que estudiar próximamente los cinco proyectos de Ley.

Por otra parte, las medidas anunciadas por el Gobierno para estabilizar los precios de los combustibles tuvieron buena acogida por los distintos sectores de la sociedad.

En cuanto a la forma, se critica que el Presidente de la República resolviera disponer de los recursos de la Empresa Nacional de Petróleo, ENAP, para financiar esta iniciativa gubernamental sin siquiera consultar a su directorio<sup>62</sup>.

Esto es un tanto más grave si se recuerda que se encuentra en trámite un proyecto de ley, impulsado por el propio Ejecutivo, precisamente para introducir mejores prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales.

Mientras la oposición y sus candidatos han propuesto un esquema de mayor autonomía para tales empresas, con directorios profesionales, el gobierno se ha limitado a proponer la inclusión de los directores independientes, que sirva de contrapeso a quienes son designados por el Presidente de la República.

La decisión presidencial deja en evidencia que eso no sería sino letra muerta en un esquema como el actual, en el que los directores de las empresas estatales no tienen, en la práctica, autonomía alguna para actuar.

Por eso sería recomendable diseñar un esquema de administración genuinamente autónoma de las empresas públicas, que vele por el interés de todos los chilenos y que no sea un mero brazo operativo del gobierno de turno.

<sup>62</sup> Véase "Editorial", diario *El Mercurio*, 11 de septiembre de 2005.

Es, también, inquietante la declaración del gobierno en cuanto a que esta operación se pudo realizar gracias a que Enap es una empresa estatal: esto sepulta la idea de incorporarle capitales privados y, además, se entrevé en ella el papel de reguladoras de los mercados que se le asigna a las empresas estatales.

Con semejante criterio, cabría justificar igualmente empresas estatales en todas las industrias consideradas estratégicas.

En cuanto al Fondo de Estabilización del Petróleo, la fórmula ideada para estabilizar los precios de los combustibles no es sino una fijación de precios encubierta, ya que todos sus parámetros son susceptibles de ser revisados por la autoridad.

Ésta se ha dejado amplio margen de libertad para un manejo discrecional, lo cual se aleja del concepto de mecanismo de estabilización.

La señal proyectada es negativa, en cuanto se desconoce la importancia para la economía de contar con precios que reflejen la verdadera escasez de los combustibles y que, por tanto, orienten adecuadamente en sus decisiones a productores y consumidores<sup>63</sup>.

## **6.5. Reglas fiscales y volatilidad macroeconómica en América Latina<sup>64</sup>**

El debate en torno al manejo de la política fiscal se centra en Europa en cómo facilitar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos mientras se logra la consolidación fiscal.

En particular, la discusión se concentra en determinar si el objetivo de equilibrio de mediano plazo fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento debe ser interpretado como un balance estructural, cíclicamente ajustado, y hasta qué grado el límite de Maastrich del 3,0% del PIB para eventuales déficits (excedible sólo en condiciones excepcionales como una con-

<sup>63</sup> Extractado y modificado de la sección económica del diario *El Mercurio*, 10 de septiembre de 2005.

<sup>64</sup> Para mayores antecedentes, véase Reglas fiscales y volatilización macroeconómica en América Latina. Guillermo Perry, Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Año 2005.

tracción del PIB superior al 2,0%) será suficiente para países afectados por fuertes shocks asimétricos.

En contraste, la mayor parte de la discusión sobre política fiscal en América Latina y el Caribe (ALC) se refiere a temas de sustentabilidad de largo plazo, ignorando marcadamente los efectos del ciclo económico.

Esto es sorprendente si se considera que las economías de ALC son mucho más volátiles que sus contrapartes europeas y que sus gobiernos han aplicado, por lo general, políticas fiscales procíclicas, exacerbando esta volatilidad.

Algunos analistas y autoridades parecen pensar que las políticas fiscales contracíclicas son un lujo que sólo los países desarrollados pueden adoptar o, al menos, que los países de ALC (con la excepción de Chile, que ha puesto en marcha con éxito un esquema de política fiscal contracíclica) necesitan resolver temas relacionados con solvencia y ajuste fiscal antes de intentar reducir el sesgo procíclico de sus políticas fiscales.

Se argumenta que esto es un grave error. Primero, porque el costo de las políticas fiscales procíclicas en ALC es enorme en términos de crecimiento y bienestar, especialmente para los más pobres. Segundo, porque las reglas y políticas procíclicas tienden a desarrollar un sesgo deficitario, el que termina siendo insostenible y no creíble. Una regla fiscal bien diseñada puede ayudar a los países de ALC a manejar los factores de economía política y de credibilidad que motivan la adopción de políticas fiscales procíclicas.

Este tipo de regla puede facilitar la operación de los estabilizadores automáticos, permitiendo el logro de objetivos de solvencia y mejorando la credibilidad fiscal. Este análisis lleva a una propuesta para la región que puede ser de interés para autoridades, instituciones financieras internacionales y participantes del mercado en general.

Una característica de las economías de ALC ha sido la alta volatilidad en el crecimiento del PIB. A pesar de haber experimentado una disminución durante los años noventa, la volatilidad del crecimiento en la región ha sido el doble que la de los países de la OECD, significativamente mayor que la de Asia del Sur y algo superior a la de Asia del Este.

La inestabilidad económica afecta el crecimiento a través de diferentes canales. Diversos estudios coinciden en que la

volatilidad está clara y negativamente correlacionada con los niveles de inversión, que concentra la inversión en proyectos de corto plazo de una manera sub-óptima, y que la destrucción de información y organización de mercado, así como la pérdida de capital humano que ocurre durante profundas recesiones, tienen efectos negativos de largo plazo sobre la economía.

Estas conclusiones fueron corroboradas para países de ALC por un reporte del BID, que encontró no sólo evidencia estadística de un significativo efecto negativo de la inestabilidad macroeconómica sobre el crecimiento de largo plazo de la región sino que, además, descubrió una relación perversa entre volatilidad, pobreza, educación, distribución del ingreso y profundidad financiera<sup>65</sup>.

Efectivamente, una alta volatilidad es especialmente dañina para los pobres. Los más pobres tienen menos capital humano para enfrentar enfriamientos en el mercado laboral, poseen menos bienes y menor acceso al crédito –para facilitar un ajuste suave de su consumo ante la caída de sus ingresos– y pueden existir pérdidas irreversibles en nutrición y niveles educacionales ante la ausencia de redes apropiadas de seguridad social, como es común en ALC.

No es una sorpresa, entonces, encontrar un comportamiento asimétrico de la pobreza durante las crisis profundas: ésta aumenta marcadamente durante recesiones profundas, pero no regresa a sus niveles prerecesión una vez que la economía se recupera.

La política fiscal, por otra parte, ha tenido un efecto significativo sobre la volatilidad de países de ALC. Estudios realizados por el Banco Mundial encontraron que casi 1/3 de la volatilidad de la región responde a shocks exógenos, 1/3 a insuficiente integración financiera internacional y falta de un apropiado desarrollo del mercado financiero local y 1/3 a la volatilidad de políticas (procíclicas), tanto monetarias como fiscales. La volatilidad y pro ciclicidad de la política monetaria ha disminuido a lo largo del tiempo, pero no así la de la política fiscal.

<sup>65</sup> Tomado y extractado de Guillermo Perry. Banco Mundial.

Según lo indican diversos estudios, la respuesta fiscal tiende a profundizar los ciclos, particularmente al generar superávit en periodos recesivos, usualmente tras importantes crisis que no permiten otra opción.

Más aún, las políticas fiscales procíclicas no sólo acentúan el ciclo, sino que son, en sí mismas, especialmente nocivas para los pobres.

En efecto, el Banco Mundial observó que durante ciclos de contracción del producto, el gasto social, en el mejor de los casos, se mantiene constante como porcentaje del PIB y el gasto social más focalizado tiende a caer como porcentaje del PIB, precisamente cuando el número de pobres tiende a aumentar y estos programas deberían expandirse.

Como consecuencia, en un proceso recesivo típico, el gasto social por pobre disminuye un 2,0% por cada 1,0% de reducción del producto. En contraste, el gasto social usualmente crece como porcentaje del PIB cuando el producto se expande y menos se necesita.

Es así como la prociclicidad del gasto en la red de seguridad –como consecuencia de una política fiscal procíclica– añade una sustancial merma a la disminución del ingreso de los más pobres.

En las recesiones, los más pobres sufren tanto por pérdidas de sus ingresos como por recortes de transferencias.

Las políticas fiscales procíclicas también afectan la sustentabilidad fiscal al producir un sesgo deficitario. Cuando los países no generan superávit durante un auge económico, se ven obligados por los mercados a compensar el trabajo de los estabilizadores automáticos, recortando el gasto durante periodos de contracción económica.

Sin embargo, existen límites tanto legales como políticos respecto de lo que pueden hacer los gobiernos en estos casos. Es así como el carácter procíclico de la política fiscal termina generando resultados fiscales insostenibles a lo largo del ciclo económico, como ha sido probado en muchos países europeos (por ejemplo, Italia y España) antes de los acuerdos fiscales de la UE, o la aparición de una crisis macroeconómica. Ésta ha sido la experiencia en muchos países de América Latina, siendo las más recientes las de Argentina, Ecuador y Colombia, en donde una política fiscal expansiva durante periodos de auge

económico fue seguida por una profunda crisis fiscal y macroeconómica durante el siguiente período de contracción.

### **6.5.1. Las causas del sesgo procíclico de la política fiscal en América Latina**

Durante el actual ciclo de contracción, sólo Chile y Venezuela –éste, gracias a los altos precios experimentados por el petróleo– fueron capaces de aplicar una política fiscal medianamente contracíclica. Todos los otros países tuvieron que adoptar una marcada política procíclica.

El caso de Argentina es el ejemplo más dramático. La razón para este comportamiento se encuentra en un círculo vicioso conformado por la volatilidad del producto, la respuesta procíclica de la política fiscal y el reducido acceso a los mercados financieros internacionales. La postura procíclica de la política fiscal puede, a su vez, ser explicada por una combinación de malas políticas públicas y una institucionalidad presupuestaria deficiente, a lo que se añaden problemas de información en los mercados financieros internacionales.

Primeramente, existe un serio problema de credibilidad para la mayoría de los países de ALC que intentan una política fiscal expansiva durante un período de bonanza económica. No es solamente que la mayoría de ellos llega al final del auge con posiciones fiscales desmejoradas. Además, se genera un obvio problema de inconsistencia temporal: los gobiernos pueden pedir prestado hoy y luego escoger no pagar en los períodos de bonanza.

Efectivamente, la mayoría de ellos no redujeron sus niveles de endeudamiento en bonanzas pasadas; y no existe razón para que un financista espere que lo hagan la próxima vez.

Casi ningún país en ALC –con la excepción de Chile– ha sido capaz de lograr superávit durante períodos de bonanza económica y muy pocos han reducido su endeudamiento en estos episodios.

En ese caso, políticas expansivas durante períodos de contracción económica pueden ser vistas como iniciadoras de un fenómeno insostenible en el tiempo –un sesgo deficitario–, e interpretadas como un factor que aumenta el riesgo de no pago de la deuda. En estas condiciones, la respuesta apropiada de los acreedores es no financiar un incremento

del déficit durante un período de bonanza, o hacerlo a *spreads* significativamente más altos. Es así como el centro del problema radica en la imposibilidad de mantener superávit en los buenos tiempos.

La razón principal para adoptar una política procíclica durante un periodo de auge económico radica tanto en la economía política de la política fiscal como en la inexistencia de instituciones presupuestarias fuertes. Si ya es lo suficientemente difícil para un ministro de hacienda evitar un déficit –especialmente en períodos donde el financiamiento está disponible–, más difícil aún es mantener un superávit demasiado visible a través del proceso presupuestario habitual.

Existen fuertes presiones en cualquier proceso presupuestario para aumentar el gasto, y los incentivos políticos están claramente alineados con el uso de cualquier superávit potencial durante la bonanza.

Estas presiones políticas pueden inhibir a un ministro de hacienda responsable de implementar una política contracíclica explícita (o simplemente dejar que funcionen los estabilizadores automáticos) durante períodos de contracción de la actividad, porque una vez abierta la caja de Pandora de aumentos discrecionales del gasto o del déficit, ésta puede no ser fácil de cerrar. Además, los mercados penalizarán tal decisión, ya que son incapaces de distinguir fácilmente entre una respuesta contracíclica responsable y un abierto relajamiento de la política fiscal.

Adicionalmente, fallas en los mercados financieros ayudan al carácter procíclico de la política fiscal al financiar déficits durante periodos de auge, exacerbando, así, la tendencia hacia un sesgo deficitario de las cuentas fiscales.

### **6.5.2. Por qué una regla fiscal puede ayudar**

Por todas estas razones, las autoridades económicas quisieran amarrar sus manos y apelar a reglas que permitan, al menos, la operación de los estabilizadores automáticos durante el ciclo.

Eventualmente, estas reglas podrían ir un poco más lejos, hacia la adopción de una política fiscal contracíclica regulada, basada en reglas preestablecidas.

Este tipo de reglas ayudarían a mantener los superávits

durante períodos de bonanza económica fuera del alcance del proceso político-presupuestario normal.

Pero, ¿por qué las autoridades querrían mantener una regla cuando ésta obliga a la adopción de decisiones que no están dispuestos a tomar por su propio arbitrio? ¿Pueden las reglas fiscales cambiar los incentivos para gastar potenciales superávits durante buenos momentos de la economía? La respuesta es que serán capaces de hacerlo en la medida en que impongan costos al no cumplimiento de la regla lo suficientemente altos como para compensar los incentivos para gastar que emergen de los procesos presupuestarios normales.

Las autoridades ejecutivas tendrán importantes incentivos para cumplir las reglas si existen definiciones claras de responsabilidad y penalizaciones aplicables en el evento de su no cumplimiento, como también si la regla es clara –y lo suficientemente simple– como para no dejar espacio al engaño. Más importante aún: dada la visibilidad de esta decisión, romper una regla explícita puede ser más costoso que permitir una silenciosa expansión del gasto cuando no existen tales reglas.

Por otro lado, en períodos de contracción económica, una regla bien diseñada puede facilitar la operación de los estabilizadores automáticos y aumentar la credibilidad, al permitir la aplicación de una política fiscal limitadamente contracíclica.

Éste será el caso, especialmente, cuando la regla haya sido capaz de generar superávit durante un período de bonanza previo. Más aún, si tales superávits fuesen ahorrados en un fondo de estabilización para tiempos difíciles, el gobierno tendría recursos a su disposición para financiar completa o parcialmente déficits ocurridos en períodos de contracción, reduciendo, así, la necesidad de recurrir a los mercados financieros.

El hecho de que un déficit fiscal durante períodos de contracción sea previsible y limitado por la regla –y que la misma regla limite el gasto durante períodos de auge económico–, dará una señal clara de que el gobierno no escorperte una política insostenible, sino que sigue una regla preestablecida y sustentable en el tiempo, ayudando, así, a convencer a los mercados de cubrir las necesidades de financiamiento que puedan surgir.

En otras palabras, los financistas tendrán señales claras para distinguir una política fiscal responsable y sostenible (li-

mitada y predecible) de una política insostenible en el tiempo. Una buena regla puede, así, reducir problemas asociados con problemas de información asimétrica en los mercados financieros y facilitar el financiamiento en periodos de contracción económica.

### **6.5.3. Conflictos entre flexibilidad y credibilidad**

Cualquier regla contiene un potencial conflicto entre flexibilidad y credibilidad. Mantener una regla demasiado rígida en pos de lograr credibilidad puede traer altos costos en flexibilidad. Aún más, una regla demasiado rígida puede convertirse en no aplicable. Si éste es el caso, el mercado puede anticipar la no sostenibilidad de la regla, no trayendo ésta consigo ganancia alguna en términos de credibilidad. En otras palabras, una regla excesivamente rígida puede limitar la flexibilidad y no aumentar la credibilidad; puede traer sólo costos y pocos beneficios. En tales condiciones, sería sólo una mala regla.

Quisiera señalar que tal es el caso de la mayoría de las reglas que intentan reducir el sesgo deficitario y mejorar la solvencia, sin considerar los efectos de shocks y del ciclo económico.

En estos casos, de existir un shock positivo y/o un auge en la actividad económica, la regla no sería restrictiva sino muy fácil de cumplir, no ayudaría a mejorar la verdadera posición fiscal y permitiría que la postura procíclica de la política fiscal se acentuara. Por otro lado, de existir un shock negativo y/o un período recesivo en la economía, la regla sería excesivamente estricta y agravaría la crisis: se convertiría en imposible de ser aplicada y se abandonaría (como ocurrió en los casos de Argentina y Perú con sus recientemente institucionalizadas Leyes de Responsabilidad Fiscal).

Así, las reglas rígidas ayudan poco a evitar un sesgo deficitario, precisamente porque acentúan la prociclicidad de la política fiscal. Simplemente, no son útiles. Por otro lado, una regla que permita políticas fiscales contracíclicas, pero que no esté diseñada para alcanzar sustentabilidad en el largo plazo, también será insostenible y no creíble. Al final, no servirá a ningún propósito.

Una regla bien diseñada debe intentar facilitar la operación de los estabilizadores automáticos cuanto evitar el ses-

go deficitario. Esto necesariamente obliga a la implementación de una regla más compleja aunque realista y, eventualmente, útil.

#### **6.5.4. La regla de balance estructural chilena**

Chile adoptó recientemente una ambiciosa regla de política fiscal, diseñada para facilitar la operación de políticas contracíclicas y mejorar, simultáneamente, la solvencia fiscal. Es una regla elegante y simple: un compromiso explícito de mantener cada año un superávit estructural del 1% del PIB.

El balance estructural se estima removiendo los efectos de la variación en el precio del cobre (usando un panel de expertos para estimar el precio de largo plazo del cobre) y de la variación del ciclo económico de los ingresos fiscales (usando estimaciones de elasticidad de ingreso fiscal y una medida del PIB potencial).

Esta regla obliga al gobierno a mantener altos superávits durante períodos de expansión y de alzas en el precio del cobre, y permite mantener déficits moderados durante períodos de contracción económica y bajos precios del cobre. Por ejemplo, el déficit efectivo de 2001 y las estimaciones para 2002 fueron consistentes con el superávit estructural que exige la regla.

El hecho de que tanto el tamaño del superávit de los buenos tiempos como el déficit de los malos sean limitados y predecibles, puede facilitar el control de las presiones políticas, ya se trate de usar los superávits o de agrandar los déficits. La regla también mejora la credibilidad de la política fiscal frente a los mercados, ya que al ser el déficit de los períodos malos claramente anticipado, éste no señala un relajamiento de la política fiscal.

El uso de esta regla fiscal está ayudando a Chile a conducir una política fiscal creíble y claramente contracíclica. Como lo señaló Anne Krueger recientemente en Santiago, Chile está usando "la virtud con un propósito", ya que, según sus propias palabras, el conservadurismo en materias fiscales no es un propósito en sí mismo, sólo un medio para mantener un buen acceso a los mercados, bajas tasas de interés y la capacidad de conducir una política expansiva durante tiempos difíciles. Las ganancias, en términos de credibilidad, provenien-

tes de la adopción de esta regla fueron inmediatas, dados la historia fiscal responsable de Chile y el hecho de que sus autoridades utilizaron medidas creíbles y confiables en sus proyecciones de producto potencial y elasticidades de ingresos fiscales.

Otros países deseosos de seguir este ejemplo, probablemente tendrán que establecer primero capacidades analítico-estadísticas básicas para poder estimar con credibilidad elasticidades o para establecer medidas de producto potencial.

También deberán incluir una corrección en sus cuentas fiscales por pago de intereses –la partida más procíclica del balance fiscal en muchos países, un problema que Chile no enfrenta–, o definir el balance estructural en términos de balance primario, excluyendo el pago de intereses. Tal vez deberían, además, adoptar este tipo de regla en un periodo de bonanza económica, de modo de construir historia antes de que lleguen los periodos complicados, y establecer la regla en la legislación con medidas de obligatoriedad de su aplicación. Quizás Chile encontraría útil institucionalizar aún más su regla, la que hoy en día es sólo la expresión de la política llevada adelante por el presente gobierno.

#### **6.5.5. Una propuesta para América Latina**

La discusión anterior destaca varios puntos. Primero, es tan importante tratar de reducir el sesgo procíclico como eliminar el sesgo deficitario en las políticas fiscales de América Latina.

El sesgo procíclico acentúa la volatilidad, con nefastos efectos en el crecimiento, y daña especialmente a los más pobres, al forzar reducciones en el gasto social en momentos en los que más se necesita. Segundo, la política fiscal y las reglas fiscales deben ser capaces de resolver simultáneamente ambos problemas. Obviamente, políticas contracíclicas que contribuyan al sesgo deficitario no serán sostenibles.

Por otro lado, reglas que intenten reducir el sesgo deficitario y lograr solvencia aumentando la prociclicidad de la política fiscal, son claras candidatas a ser insostenibles en el mediano plazo.

Reglas fiscales adecuadamente diseñadas pueden ayudar a resolver los problemas de economía política y de credibilidad inherentes a la operación de políticas fiscales procíclicas (y

sesgos deficitarios). Reglas así diseñadas pueden ayudar a contener las presiones políticas para gastar los superávits en tiempos de bonanza.

Estas reglas pueden dar credibilidad a la sustentación del déficit durante períodos de contracción económica, si es que las mismas han resultado en superávit durante períodos de expansión aumentando, así, la probabilidad de que estos déficits sean adecuadamente financiados.

El hecho de que los desequilibrios estén limitados por la regla puede, también, mantener bajo control las presiones por aumentar excesivamente el déficit durante períodos de estrechez económica. De las diferentes reglas implementadas en la región, la más convincente parece ser la del mantenimiento de un balance estructural o de un modesto superávit estructural, como la que recientemente adoptó Chile.

Esta regla permitiría la operación libre de los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo económico y evitaría bruscos cambios en el gasto público asociados con la variación de ingresos fiscales provenientes de la exportación de bienes primarios.

Otros países de la región se beneficiarían con la adopción de un esquema similar al del balance estructural, especialmente para la discusión de su política fiscal, aun en el caso de que no adopten una regla de balance estructural.

Las reglas de balance estructural deberían formar la base de futuros intentos por establecer leyes de responsabilidad fiscal y estabilización de transferencias a gobiernos subnacionales en América Latina.

Aquellos países que aún no tengan la capacidad de adoptar marcos de trabajo de balance estructural creíbles, pueden beneficiarse considerando reglas más simples, como, por ejemplo, aquellas que limiten el crecimiento real del gasto a un promedio móvil del incremento real de los ingresos del pasado. Un país que comience por debajo de lo que sería un balance estructural debería fijarse metas que le permitiesen aproximarse gradualmente al nivel requerido. No es necesario esperar hasta alcanzar la consolidación fiscal para introducir reglas que hagan compatible su obtención con la remoción de la prociclicidad de la política fiscal.

Más importante y extremadamente útil es el hecho de que

el FMI, las instituciones multilaterales de desarrollo y los analistas del sector privado comenzaran a usar sistemáticamente un marco de balance estructural para examinar y discutir la posición fiscal de los países (tal y como lo hace hoy en día el FMI con los países de la OECD), fijando los objetivos de sus programas en función de este análisis.

No existe razón alguna para no extender al tercer mundo las buenas prácticas aplicadas en el primer mundo para el análisis y diseño de políticas.

Resultó desafortunado que, no sólo autoridades y analistas locales sino, también, las instituciones financieras y los mercados internacionales, aceptaran y elogiaran, durante los buenos tiempos de los '90, políticas fiscales procíclicas y altamente expansivas en América Latina (especialmente en Argentina), las que plantaron las semillas para crisis fiscales o, al menos, significativos problemas fiscales cuando llegaron los tiempos difíciles (fines de 1998).

### **6.6. Regla del superávit estructural<sup>66</sup>**

Pese a que existe consenso en Chile respecto de la efectividad de usar la regla del 1,0% del PIB, ancla del gasto público, han surgido últimamente sugerencias para realizarle modificaciones que eviten que la política fiscal termine siendo procíclica. Por ello, y, ante la eventualidad de modificar la meta del superávit estructural, se debe observar la evolución de tres consideraciones: el déficit operacional que regularmente tiene el Banco Central; los pasivos contingentes, en especial en el sector previsional; y el hecho de que Chile, al ser un país emergente, normalmente se tiene que endeudar en moneda extranjera, entonces se debe seguir una política fiscal más conservadora que la de Estados Unidos, Japón o la Unión Europea.

En este sentido, los que defienden tal posición señalan que un nivel superior al 1,0% establecido podría poner en jaque el desempeño macroeconómico, dado que las clasificadoras de

<sup>66</sup> Tomado, extractado y modificado de "Opinan economistas ¿Balance o superávit estructural? Diario *Estrategia*, 26 de septiembre de 2005.

riesgo y los bancos de inversión le asignan gran importancia al desempeño fiscal en sus análisis, y sería necesario un mayor endeudamiento para poder mantener un superávit más alto. Todo ello repercutiría en la clasificación de Chile.

A la vez, indican que mantener un grado de expansión menor es innecesario, ya que no se requiere que el gasto fiscal se restrinja para dar espacio al desembolso privado, derivado de que Chile no enfrenta restricciones de acceso al mercado internacional de capitales; ni necesita aliviar las cuentas externas, dado que el moderado déficit de cuenta corriente no hace peligrar la estabilidad económica de la Nación.

De todas formas, hasta la fecha hay partidarios de reducir gradualmente el nivel de la meta del 1,0% del PIB hasta un superávit del 0,7% en 2006, pasando a 0,3% al año siguiente, para finalizar en 0,0% hacia 2008 y, dado que importa desde el punto de vista de la sanidad de las cuentas fiscales, es la situación de deuda del sector público.

Y con la meta de la regla en cero por ciento (con cifras de crecimiento económico entre el 5,5% y el 6,5%), en cuatro años tendríamos una deuda consolidada en un rango muy similar al actual, entre el 5,0% y el 6,0%.

Y es que cuando se estimó en un nivel del 1,0%, se querían compensar los déficits de las empresas públicas y del Banco Central; no obstante, mientras las firmas del Estado deberían tender a eliminar sus pérdidas, la del instituto emisor es cada vez menor.

De hecho, se ha destacado que el saldo negativo del órgano rector en la actualidad es menos potente que hace cinco años, o cuando representaba cerca del 1,0% del PIB; en la actualidad se acerca a medio punto.

Las ideas sugeridas por el FMI y la OCDE son positivas, dado que son un criterio relevante para mantener las finanzas equilibradas en el mediano plazo y para mantener el gasto equilibrado; aunque tener un balance de cero por ciento también sería positivo. Lo fundamental es que el gasto público no crezca demasiado porque estos recursos se usan de manera ineficiente.

El hecho de lograr un balance estructural es lo mejor para el largo plazo, pero realizado sobre la base de la posición consolidada del sector público, incluyendo explícitamente las

pérdidas del Banco Central o, de lo contrario, capitalizando a esta institución.

Además, habría que hacer una provisión por los gastos futuros en materia previsional que exceda los montos que se destinan en la actualidad.

En todo caso, sería recomendable que el gobierno posea un cierto grado de flexibilidad para perseguir la meta, dependiendo de las condiciones que se presentan en la macroeconomía.

Así, se postula que en períodos de rápido avance de la demanda interna se justificaría tener un superávit positivo, pues el sector privado está llevando adelante una expansión de la actividad económica que no requiere de un gran apoyo del sector público. En cambio, en lapsos como el de la crisis asiática (que lamentablemente no se puede descartar que vuelvan a ocurrir), probablemente se justificaría que, en forma transitoria, el fisco gastara más, tuviera un mayor apoyo para la creación de empleo y, por lo tanto, enfrentara una situación de un desbalance; es decir, un pequeño déficit estructural durante esos períodos.

En la misma línea, algunos estudios indican que podrían ocurrir ciertas desviaciones por la existencia de algunos hechos imprevistos, como errores en la predicción del PIB potencial o fallas en la estimación de algunas variables que se usan para el cálculo del superávit estructural, que impidieran el cumplimiento de la regla o requirieran de acciones desmedidas para equilibrarla. Ello se podría solucionar fijando un rango meta –y no un valor puntual– al estilo de los bancos centrales y sus niveles objetivos de inflación. Lo anterior se justificaría atendiendo la eventual rigidez con que estaría funcionando la política fiscal y la información limitada con que se toman las decisiones <sup>67</sup>.

Otros economistas son partidarios de mantener la meta en la cifra actual. El hecho de que el superávit sea del 1,0% tiene su razón en función del déficit cercano al 1,0% del Banco Central, originado por las operaciones de ayuda que tuvo que hacer durante la crisis de 1982. Aunque, en el ca-

<sup>67</sup> *Op. cit.* Tomado, extractado y modificado de "Opinan economistas ¿Balanceo o superávit estructural? Diario *Estrategia*, 26 de septiembre de 2005.

so de que se prepague completamente esta deuda, ya no sería necesaria esa cifra.

### **6.6.1. Perfeccionar la regla**

En todo caso, lo importante es perfeccionar la norma de superávit estructural, dado que actualmente esto permite un gasto fiscal procíclico, ya que la regla no captura todos los efectos del lapso económico, por ejemplo, en el caso del molibdeno.

Usualmente no se consideraba porque no significaba un ingreso muy importante, pero actualmente es un producto que ha multiplicado su precio prácticamente por diez, generando al fisco una gran cantidad de recursos.

Se considera que es necesario mejorar la definición del balance estructural para agregar cada vez más factores de volatilidad en el cálculo y, por lo tanto, en la corrección de los ingresos del sector público. Además, sería una buena idea empezar a considerar elementos más de largo plazo para otras fuentes de ingreso, como es el caso del molibdeno. Más aún, sería conveniente incluir dentro del cálculo los recursos del cobre generados por los impuestos que deben pagar las empresas privadas, que son acordes con los precios del commodity.

En esa línea reformista, se acota que para ello habría que determinar qué trascendencia tienen los ingresos del molibdeno en las arcas fiscales.

### **6.6.2. Definiciones relevantes<sup>68</sup>**

Otro factor relevante es la incorporación en el cálculo de una corrección en la definición del ciclo económico.

Actualmente, la metodología usada por el Ministerio de Hacienda considera los ingresos tributarios en la evolución que muestra el PIB, siendo que es el gasto agregado de la economía el que mejor representa el ciclo de la recaudación por este concepto, generando mayor precisión en su cálculo.

No deja de ser importante, a su vez, la definición que se usa del PIB potencial (la autoridad utiliza el de tendencia), ya que el acoger un concepto donde el *producto* significa una

<sup>68</sup> Op.cit.

frontera productiva –es decir, el mejor escenario en las condiciones macroeconómicas existentes– permite un mejor uso de una política contracíclica del gobierno, sirviendo mejor al objetivo de mantener equilibrios reales.

El tema de los pasivos contingentes no queda fuera de las mejoras que pueden hacerse a la regla de superávit. Sin embargo, existen visiones encontradas. Algunos indican que la estimación actual es elevada y debiera ajustarse, mientras que otros señalan que sólo se están considerando ciertos pasivos explícitos, quedando fuera aquellos no tan explicitados, como lo son los compromisos del gobierno e, incluso, las promesas electorales.

Así, mientras el Estado asume obligaciones donde existen contratos, leyes u otro tipo de documentos que demandan un compromiso, deja de lado los que no son tan claramente reconocibles. Estos últimos tienen el problema de que le entregan un alto nivel de discrecionalidad a los desembolsos que se realicen, ensuciando el nivel del cálculo estructural.

Nadie niega los beneficios que esta regla ha traído para Chile. Sin embargo, ello no exime de la necesidad de debatir sobre las modificaciones que se le podrían hacer a la norma de superávit, desde su magnitud y hasta la estimación del presupuesto estructural. De hecho, ello es fundamental si se considera que en este tipo de políticas fiscales reside parte importante de la credibilidad que el país puede ofrecer, tanto a los agentes internos como a los actores internacionales.

En síntesis, pese a que existe consenso respecto de la efectividad de utilizar la regla del superávit estructural –ancla del gasto público– surgen voces que estiman necesario realizarle modificaciones que eviten que la política fiscal termine siendo procíclica.

### **6.6.3. Prudencia fiscal<sup>69</sup>**

El actual gobierno del presidente Lagos despachó antes de su término en marzo de 2006, un proyecto de ley de responsabilidad fiscal.

<sup>69</sup> Tomado, extractado y modificado del diario *El Mercurio*, viernes 30 de septiembre de 2005.

La iniciativa contempla que el nuevo gobierno para el período 2006-2010 disponga de 90 días para explicitar la política fiscal que pretende aplicar durante su período, así como sus principales metas económicas<sup>70</sup>.

Se reconoce, sin embargo, que cada gobierno debe tener plena libertad para actuar en esta materia según su mejor criterio. Es decir, establecer metas calculadas sobre la base del balance estructural o de otros indicadores.

Otro de los aspectos fundamentales del proyecto es la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones, destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales.

Esto incluye la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez, sobrevivencia y asistenciales. El objetivo es aminorar el impacto generacional que demandará el otorgamiento futuro de la garantía estatal a pensiones del nuevo sistema.

El proyecto establece que la fuente de financiamiento del Fondo de Reserva de Pensiones deberá ser inferior a 7 millones de UF. Dicho monto anual se incrementará dependiendo del superávit efectivo.

El aporte anual deberá efectuarse hasta el año en que los recursos acumulados en el fondo lleguen a 900.000.000 de UF.

Por último el proyecto busca dar carácter permanente a la glosa correspondiente al Programa de Contingencia Contra el Desempleo establecido en la Ley de Presupuestos, dotándola de un objeto, requisitos y financiamiento de carácter igualmente permanente, con el fin de enfrentareventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional.

En síntesis, el actual gobierno pretende que las nuevas autoridades económicas continúen aplicando las recomendaciones del FMI y de la OCDE en lo que respecta al balance estructural, el superávit fiscal y los fondos de estabilización.

#### **6.6.4 Transparencia fiscal y excepciones tributarias**

Para lo anterior se propone crear una instancia que someta las excepciones tributarias a un proceso de análisis igual-

<sup>70</sup> Para mayores antecedentes véase *Proyecto de prudencia fiscal llega al Congreso*, Nicolás Eyzaguirre, Ministro de Hacienda, Diario *El Mercurio*, 30 de septiembre de 2005.

mente riguroso al que se aplica a los programas de gasto presupuestario.

En los últimos años, los gobiernos de la Concertación, en un esfuerzo conjunto con los parlamentarios de todas las bancadas, han concretado importantes avances en materia de eficiencia y transparencia en el manejo fiscal. Ejemplo de ello son el establecimiento de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos con carácter permanente, la implementación de un sistema de evaluación de programas públicos, la utilización de indicadores y metas de desempeño institucional.

Ciertamente, aún queda camino por recorrer, pues hay ámbitos de la política fiscal que se han quedado rezagados en términos de buenas prácticas de gestión. Uno de ellos, identificado por la Comisión de Hacienda del Senado, es el del uso de las excepciones tributarias como herramienta de política pública.

Al respecto, un primer paso orientado a hacer más eficiente el uso de estas franquicias lo constituye, desde 2002, la publicación anual del Informe de Gasto Tributario del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Este reporte muestra que las franquicias no son "gratuitas", sino que se financian con recursos de todos los chilenos, a través de impuestos a los que el fisco renuncia y que podrían ser destinados a otros usos. De hecho, de acuerdo al informe, esta renuncia fiscal representa alrededor del 4,0 % del PIB.

El indispensable paso siguiente es establecer una instancia formal en la que se someta periódicamente las excepciones tributarias a un proceso de evaluación que permita corregir ineficiencias y perfeccionar instrumentos.

Con el fin de dar este paso, y a pedido de la Comisión de Hacienda del Senado, en el Estado de la Hacienda Pública se ha planteado un marco analítico que sigue las mejores prácticas internacionales en la materia. Este marco implica responder dos preguntas fundamentales. Primero, verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público, que fundamente una intervención estatal de excepción. Y, segundo, comprobar si la franquicia tributaria es el instrumento más eficaz y eficiente para dar cumplimiento al objetivo deseado. Así, la sola existencia de una razón que justifique la intervención estatal, cualquie-

ra sea el ámbito de actividad que se considere, no es suficiente para respaldar la existencia de estas excepciones.

Este respaldo sólo se obtiene, para un caso en particular, si se demuestra que las franquicias tributarias son efectivas y relativamente más eficientes que instrumentos de intervención alternativos, como, por ejemplo, los subsidios focalizados. Además, tanto la justificación de la intervención como la eficiencia relativa entre instrumentos son susceptibles de variar ante cambios contextuales, por lo que se requiere responder las dos preguntas de manera periódica.

Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de los incentivos tributarios de apoyo a las zonas extremas, donde está fuera de discusión la vigencia de un objetivo válido de política pública que justifica, en particular, la intervención estatal en lo referido a la equidad territorial y a razones geopolíticas.

Sin embargo, al mismo tiempo existen fundadas dudas sobre la efectividad actual de los beneficios arancelarios asociados a las zonas francas en un contexto de apertura comercial y aranceles parejos y bajos en todo el país.

## **Bibliografía**

Mario Marcel C., Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, *Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1997*. Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional, octubre de 1996.

Joaquín Vial Ruiz-Tagle, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, *Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1998*. Congreso Nacional, octubre de 1997.

Comité Técnico de Mejoramiento de la Gestión. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. *Guía metodológica para la formulación de programas de mejoramiento de la gestión*. PMG 2000. Ley 19.553. Santiago de Chile, 2000.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. *Programas de mejoramiento de la gestión*. Santiago de Chile, 2000.

Instituto Nacional de Estadísticas, *Desarrollo de un sistema de información estadístico, dinámico, a través de la plataforma de Internet*.

Empresa Ejecutora: KAMPO S.A., bajo la dirección del consultor Wally Meza San Martín.

Von Hagen y Harden, 1995, *Estudios sobre la institucionalidad presupuestaria en los países desarrollados de la OECD, estudios de casos*.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. *Guía para la construcción de indicadores de desempeño en los servicios públicos*. Santiago de Chile, 2000.

Marcel, Maric et. al., Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda. *Balace estructural del Gobierno Central, metodología y estimaciones, para Chile 1987-2000*. Santiago de Chile, septiembre de 2001.

Valdivia Olivares, Gonzalo. *Presupuesto: visiones y relaciones. El presupuesto público*. Documento de trabajo utilizado en la Primera Escuela de Temporada Max Vildósola. ACHAFF-BANCOESTADO. Santiago de Chile, enero de 2004.

Meza San Martín, Wally. *Un modelo político institucional, económico, financiero y social para el análisis riesgo-país*. Santiago de Chile, julio de 1998.

*Apuntes de Macroeconomía*. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 1985.

*Propuesta Reestructuración y Fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas, INE*. Santiago de Chile, febrero de 2003.

*Las privatizaciones y su evolución en Chile*. Santiago de Chile, agosto de 2003.

Génesis teórica y pragmática del royalty a los recursos naturales. "Si al royalty". Santiago de Chile, 2003-2004.

*Hacia el fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas*. Santiago de Chile, 2004

"Impuestos y recursos naturales." Diario *Estrategia*. Santiago de Chile, 2004.

"Indicadores de gestión en los servicios públicos". Documento publicado en *Revista ASIP*. Argentina, abril de 2005.

*Guía para la elaboración de indicadores sobre: perspectivas de inversiones y de negocios en las actividades productivas de bienes y servicios en Chile a mediano y largo plazo*. Santiago de Chile. 14 de abril de 2005.

*Metodología para la elaboración de indicadores de gestión, curso de capacitación "Control de gestión: aplicación en el Sector Público"*, Asociación Chilena de Administración Financiera y Presupuesto Público, ACHAFF. Agosto de 2005.

# Gestión del gasto público en África francófona: análisis de distintos países\*

Yaya Moussa\*\*

## I. Introducción

El presente informe lleva a cabo un estudio de distintos países<sup>1</sup> para comparar los sistemas africanos francófonos de gestión del gasto público (GGP) abordando numerosas cuestiones, tanto desde el punto de vista analítico como de elaboración de políticas. Analiza las similitudes de los sistemas de GGP africanos francófonos y si existen divergencias entre

\* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional 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 representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI.

\*\* El autor integra el Departamento de Asuntos Fiscales (DAF) del FMI. Desea expresar su agradecimiento a Ehtisham Ahmad y Eivind Tandberg por sus sugerencias; a Dominique Bouley (DAF) e Iraj Talai (Banco Mundial) por su ayuda en la revisión del cuestionario sobre GGP; y a sus colegas de las divisiones de GGP del DAF y el Departamento Africano del FMI por sus valiosos comentarios. El autor también desea agradecer a la Sra. Robertson, a la Sra. Portaro y a la Sra. Fetzer por su asistencia editorial.

<sup>1</sup> El FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo organizaron conjuntamente un seminario en Dakar, Senegal, en febrero de 2001. Como seguimiento del seminario de Dakar, se realizó otra reunión en Abidjan, Costa de Marfil, en junio de 2002, con la presentación de más casos de países. En esta última, participaron también funcionarios nacionales, tanto en la presentación de los casos como en los debates ulteriores. Las conclusiones preliminares del presente estudio fueron presentadas en Abidjan.

ellos y el sistema francés y entre los propios países africanos francófonos. El informe indica, también, cuáles son las áreas de GGP que podrían constituir prioridades en lo que se refiere a proveer asistencia técnica (AT).

Este informe no se propone ofrecer una apreciación del desempeño de los países africanos francófonos ni definir referentes de gestión respecto de los cuales deberían evaluarse sistemáticamente los sistemas de GGP. Sólo compara sistemas de GGP, señala similitudes y diferencias entre éstos y extrae algunas lecciones para la implementación de la AT. Los países africanos francófonos tomaron mucho (en términos del diseño institucional de los sistemas de GGP) y, a la vez, se apartaron considerablemente (en términos de la práctica diaria de GGP) del sistema original francés de GGP. Una de las cuestiones es si existe un modelo francófono de GGP o si, teniendo en cuenta las similitudes y las diferencias entre los países, resulta inapropiado hablar de dicho modelo.

El cuestionario elaborado para el estudio comprende 55 elementos, 49 preguntas específicas relacionadas con el "quid" de la gestión del gasto y 6 preguntas relativas a información general sobre los países. El cuestionario es el Apéndice I.

Las 49 preguntas específicas sobre los sistemas de GGP fueron agrupadas en las 6 subcategorías siguientes: 10 preguntas sobre el entorno legal e institucional; 5 preguntas sobre normas fiscales; 14 preguntas sobre el proceso del gasto y el control interno; 7 preguntas sobre los sistemas de contabilidad e información contable; 2 preguntas sobre el plan de caja; y 11 preguntas sobre auditorías y control externo.

El análisis presentado en este informe se basa en las respuestas de altos funcionarios de una serie de países al término de 2001. Los 12 países africanos investigados fueron Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, la República del Congo, Costa de Marfil, Guinea, Madagascar, Mali, Nigeria, Senegal y Togo. Se enviaron los cuestionarios a los ministerios de economía y finanzas y, llegado el caso, a los asesores fiscales residentes del FMI. La información remitida con las respuestas fue revisada por expertos del FMI en la oficina central. Como de costumbre, las respuestas a los cuestionarios están sujetas a incertidumbres y distorsiones.

En el presente informe, la Parte II pone de relieve las carac-

terísticas fundamentales del sistema francés de GGP, que sirve como referencia a los países africanos de habla francesa. Por referencia, se entiende aquí una referencia histórica, no un modelo prescrito. La Parte III compara los sistemas de GGP en una muestra de países africanos francófonos con el modelo de referencia. La Parte IV compara los sistemas africanos de GGP entre sí; y la Parte V examina los desafíos y extrae algunas lecciones políticas tanto para los países africanos como para sus proveedores de AT. El Apéndice II presenta una lista de las abreviaturas utilizadas en el presente informe.

## **II. Características fundamentales de la gestión del gasto público del modelo de referencia francés**

### **A. Contexto institucional y legal del presupuesto en Francia: panorama general**

#### **La Ordenanza 1959 (Ley Orgánica de Presupuesto) y Decreto de 1962 sobre contabilidad pública**

Estos dos importantes textos configuraron el marco legal del presupuesto en Francia hasta 2001. El Parlamento sanciona tres tipos de leyes presupuestarias: (1) la **ley de presupuesto inicial**, que incluye todos los ingresos y gastos públicos anuales; (2) la **ley de presupuesto suplementario**, que modifica el presupuesto inicial durante su ejecución; y (3) la **ley de revisión del presupuesto** que reconcilia el presupuesto ejecutado con el presupuesto inicial, luego del cierre del año fiscal. La revisión del presupuesto establece que el Parlamento tiene la primera palabra (votando la ley del presupuesto inicial) y también la última (votando la ley de revisión) con respecto al uso del dinero público.

En circunstancias normales, la aprobación del presupuesto por el Parlamento es un requisito previo para que la rama ejecutiva utilice el dinero público. El voto autoriza a la rama ejecutiva a gastar, por medio de asignaciones de créditos, tal como se estipula en la Constitución de 1958.<sup>2</sup> En principio, la

<sup>2</sup> No obstante, la Constitución de 1958 introdujo dos excepciones principa-

ley de presupuesto inicial define las categorías amplias para el uso de los créditos y, a la vez, pone un techo a la suma de dichos créditos. Según su uso y monto, existen tres grandes categorías de asignaciones:

(1) **Asignaciones limitadas** (*crédits limitatifs*): por regla general, los compromisos de gasto y las órdenes de pago son limitados por la ley de presupuesto. Los siguientes dos tipos de asignaciones son las excepciones.

(2) **Asignaciones provisionales** (*crédits provisionnels*): las sumas de estas asignaciones son tentativas. Si es necesario, el gobierno puede aumentar estas asignaciones desde otras fuentes (por ejemplo, *charges communes* o cuentas de fondos generales, y por medio de *decrets d'avance* o aprobación de créditos suplementarios). El caso típico es el gasto requerido por los desastres naturales.

(3) **Asignaciones estimadas** (*crédits évaluatifs*): sus montos también son tentativos. Las cifras del presupuesto son solamente estimaciones, y pueden aumentarse. Los ejemplos típicos incluyen los pagos de deuda y los costos de litigación.

El presupuesto se basa en cuatro principios fundamentales: unidad, anualidad, universalidad y especialidad. **Unidad** significa que el presupuesto debe contener todos los ingresos y los gastos públicos, y que esos ingresos y gastos deben estar contenidos en un documento único. La división habitual del presupuesto estatal central en tres componentes –a saber, el presupuesto general, los presupuestos anexos (*budgets annexes*) y las cuentas especiales del Tesoro (*comptes spéciaux du Trésor*)– no constituye una violación al principio de unidad. De hecho, esas tres partes detallan mejor el contenido del presupuesto y constituyen la ley de presupuesto. **Anualidad** se refiere al hecho de que el presupuesto se aprueba y eje-

---

les. El gobierno puede emitir decretos para asegurar la continuidad del servicio público (*services votés*) si el borrador de la ley de presupuesto no es presentado a tiempo; y si el Parlamento no sanciona a tiempo el borrador de ley de presupuesto, la rama ejecutiva puede recurrir a *ordinnances*, es decir, pagos especiales.

cuta anualmente. **Universalidad** significa que todos los ingresos y gastos públicos se incorporan al presupuesto y que los ingresos financian los gastos, sin ninguna asignación específica de determinados ingresos para ciertos gastos (destino); el principio de universalidad también impide que se saquen los netos de gastos (ingreso menos gasto, señalando de esa forma solamente el saldo). La **especialidad** del gasto permite que el Parlamento autorice a la rama ejecutiva a gastar, no el presupuesto global, sino categorías específicas de créditos; efectivamente, el presupuesto está clasificado por ministerio y luego los ministerios responsables del gasto reparten los créditos dentro de sus propias sub-administraciones.

Distintos actores participan en la preparación, ejecución y control del presupuesto. La separación de obligaciones entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno está establecida en la Constitución. La rama ejecutiva, sobre todo el ministro de finanzas, bajo la supervisión del primer ministro, prepara el borrador de ley de presupuesto luego de realizar consultas con los ministerios responsables del gasto. Una vez que el borrador es aprobado y votado por el Parlamento, se convierte en ley de presupuesto anual. El presupuesto es ejecutado por la rama ejecutiva. Una vez autorizados los créditos, el proceso de gasto presenta cuatro fases importantes: *engagement*, *liquidation*, *ordonnancement* y *paiement*. El control del presupuesto a posteriori es realizado por el Parlamento y por el Tribunal de Cuentas (Cour de Comptes).

### **Calendario y ciclo presupuestario**

El calendario presupuestario (el año fiscal va del 1 de enero al 31 de diciembre) define plazos especiales que deben cumplirse con respecto a las fases administrativas y contables del proceso de gasto. Un tema importante es a qué año fiscal debe corresponder cada gasto.<sup>3</sup> Diferentes plazos limitan los dos tipos de gastos. Para el gasto que requiere una orden de pa-

<sup>3</sup> Esta discusión plantea la cuestión general de saber si una transacción financiera se relaciona con el año en que se produce realmente (*système de gestion*) o con el año presupuestario en el que se inscribió la asignación (*exercice*).

go, como sueldos y gastos de capital, el acta de originación (*engagement*) puede tener lugar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Para gastos corrientes que no son sueldos, el 30 de noviembre es el plazo (prorrogado al 31 de diciembre en caso de emergencia); el 31 de diciembre es el último día para dar la orden de pagar y el pago real debe realizarse antes del 15 de enero del año siguiente. Las operaciones de ajuste (a saber, cambio en la imputación contable o el clearing de cuentas pendientes) podrían realizarse hasta el 15 de enero en el caso de los contadores principales, hasta el 12 de febrero para los contadores designados por el ministerio de economía y finanzas y hasta el 23 de febrero por el Agent Comptable Central du Trésor (ACCT), que está a cargo de la consolidación de las cuentas. Para el gasto que no requiere una orden de pago, el gasto se contabiliza durante el año de pago real. El período complementario es el período que se extiende más allá del año fiscal *n*, pero que está vinculado con ese año fiscal. Con el tiempo, Francia acortó el período complementario; ahora se limita a un mes.

### **Cuenta única de tesorería**

Este principio central de una cuenta única de tesorería (CUT) habilita al gobierno (a través del Tesoro) a concentrar sus recursos de caja en una cuenta, generalmente mantenida en el banco central. Pero muchas otras disposiciones institucionales sostienen el concepto francés de CUT. De hecho, la Ordenanza 1959 estipula que los gobiernos locales y los organismos públicos, también conocidos como *correspondents* del Tesoro, deben depositar todos sus fondos en el Tesoro, de ahí que sea una reserva de caja que emana de diferentes entidades públicas. La suma de fondos públicos tiene como corolario la unidad de caja (*unicité de caisse*): un contador público es simplemente un cajero aunque preste servicio a muchas entidades públicas.<sup>4</sup> Los vínculos financieros entre el Tesoro y los *correspondents* se denominan "circuito del Tesoro." Éste ayuda a manejar mejor los fondos públicos mostrando el estatus del

<sup>4</sup> El principio de la unidad de caja fue instituido en 1806.

## **Cuadro 1**

### **Período complementario**

#### **1. Definición**

Las transacciones relativas al año fiscal  $n$  pueden abarcar hasta tres años fiscales ( $n-1$ ,  $n$ , y  $n+1$ ). De hecho, parte del gasto del año fiscal  $n$  puede anticiparse en el tiempo en  $n-1$ , como pagos anticipados, y otros pagos pueden realizarse con atraso al comenzar  $n+1$ . El período complementario es el período breve (oficialmente 30 a 60 días, según los países) que se extiende más allá del año fiscal  $n$ , pero cuyas transacciones están ligadas al año fiscal  $n$ .

#### **2. Dos tipos de períodos complementarios**

Normalmente, el tiempo adicional destinado a cerrar la ejecución del presupuesto sirve para regularizar operaciones presupuestarias que estaban pendientes al término del año fiscal. Esta regularización puede, por ejemplo, consistir en compensar órdenes de pago residuales (en el caso del **período administrativo complementario**) o llevar a cabo una clasificación adecuada del gasto (en el caso del **período contable complementario**).

En realidad, un período complementario largo puede ser consecuencia de normas de gasto presupuestario laxas (a saber, fechas de cierre de compromisos y órdenes de pago no cumplidas o un calendario presupuestario fluctuante).\*

#### **3. Temas de información relativos al período complementario**

La información fiscal puede cubrir transacciones correspondientes a un año fiscal específico tal como lo define el presupuesto (enfoque legal), o flujos financieros entrantes y salientes que se producen en un año específico (enfoque de caja).

Las transacciones presupuestarias están vinculadas al año fiscal durante el cual en principio deben tener lugar. Por consiguiente, si las fechas de las transacciones se extienden excesivamente más allá del año fiscal, la dificultad de vincularlas con su año fiscal original es evidente.

\* Según la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) el período complementario debe limitarse a dos meses. En otras palabras, si el 31 de diciembre es el fin del año fiscal  $n$ , las transacciones correspondientes a  $n$ , pero que se produjeron en realidad a fines de febrero ( $n+1$ .) deben vincularse al año fiscal  $n$ .

efectivo público consolidado en cualquier momento y permitiendo la transferencia de efectivo de las entidades que tienen excedente a las que experimentan escasez.

### **La nueva Ley Orgánica de Presupuesto y los cambios futuros**

La "Constitución" financiera de Francia del 1 de agosto de 2001 es ambiciosa pero coherente: apunta a modernizar no solamente el marco presupuestario sino, también, el sistema de gestión pública en general. Las principales innovaciones incluyen la introducción de un presupuesto orientado a los resultados, la contabilidad regularizada, una certificación anual por parte del Tribunal de Cuentas (*Cour de Comptes*), y un aumento del control legislativo. La nueva ley estipula un período de implementación gradual, de 2002 a 2006.<sup>5</sup> Mientras tanto, la Ordenanza 1959 y el Decreto de 1962 siguen constituyendo el eje del marco legal del presupuesto.

#### **B. Proceso de gasto normal: engagement/liquidation/ordonnancement/paiement (ELOP)<sup>6</sup>**

Una vez que se destinan las asignaciones presupuestarias a los ministerios y los organismos de gasto, el circuito de gasto comienza con el *engagement* (originación del gasto). La segunda fase es la *liquidation* (validación del gasto). El bien o servicio ordenado fue entregado o prestado y ya se calculó el monto de deuda pública; la deuda pública pasa a ser real y hay una obligación legal de pago. La siguiente fase es el *ordonnancement* (orden de pago). Un director de crédito da la orden de pagar la deuda pública derivada de las fases previas de gasto a un contador público. En la última fase, que es el *paiement*, un contador público desembolsa dinero para honrar el compromiso del Estado.

<sup>5</sup> Varios observadores consideran que la implementación completa de la ley orgánica de presupuesto 2001 llevará más tiempo que el previsto en la legislación.

<sup>6</sup> Originación/validación/orden de pago/pago real.

**Cuadro 2**  
**Cálculo de la mora pública interna**

1. Un monto en mora se entiende generalmente como la suma debida pero no pagada por el Estado. La cuestión es a partir de qué fecha debe el dinero el Estado.

2. La deuda pública es legalmente vinculante una vez que los bienes o servicios ordenados fueron entregados o prestados, es decir, la fase de *liquidation*. El simple hecho de colocar una orden no compromete al estado a pagar ni constituye una mora si éste no se realiza.

3. Se contrae una mora cuando los bienes o servicios ordenados fueron entregados o prestados (fase de *liquidation*) pero el director de crédito no dio la orden de pagar al contador público (un caso de mora "administrativa o técnica"), o cuando el contador no puede ejecutar una orden de pago debido a una falta de efectivo (un caso de mora real).

4. Aun habiendo efectivo disponible para el pago, completar las normas de gasto normalmente requiere tiempo; de ahí que no toda deuda no pagada sea automáticamente una mora.\*

El pago de sueldos va por otro canal (los pagos generalmente se hacen mientras el contrato de trabajo es válido.) En Francia, cualquier reclamo al estado que no sea pagado dentro de cuatro años pasa a ser nulo, a menos que el acreedor inicie una querrela antes del final de ese periodo.

\* En este sentido, la UEMOA estipula que los pagos atrasados actuales son órdenes de pago no cumplidas dentro de los 90 días; durante esos 90 días, los gastos se hallan en el circuito administrativo y se consideran "flotantes".

**C. Separación estricta de obligaciones entre los directores de crédito y los contadores**

Las cuatro fases del proceso de gasto también especifican una separación de obligaciones entre los que administran las asignaciones presupuestarias y aquellos que manejan directamente la caja. Las primeras tres funciones (originación, vali-

dación y orden de pago) son llevadas a cabo por los *ordonnateurs* (los que dan la orden de pagar), en tanto la última está a cargo del *comptable* o contador público (fase de pago). Una ventaja de esta separación de obligaciones es que establece un mecanismo de control mutuo entre los que comprometen al Estado (una decisión administrativa sin manejo de caja) y los que realizan el pago real (manejo concreto de caja). Por otra parte, como los contadores dependen de la autoridad del ministerio de economía y finanzas, este último puede controlar mejor el gasto realizado por los organismos públicos a través de los controles que llevan a cabo esos contadores sobre los gastos públicos.

No obstante, la norma general del sistema francés de GGP está sometida a dos excepciones importantes: los **fondos pú-**

### **Cuadro 3** **Tipos de control presupuestario**

#### **1. Control administrativo**

Los controles llevados a cabo por el controlador financiero en la fase de origen del proceso de gasto (*engagement*), y por el contador en la fase de pago (*paiement*) son ejemplos típicos de control administrativo. Los ministerios responsables del gasto también tienen sus órganos internos de control que pertenecen a esta categoría de control. El principal objetivo de dichos controles es verificar el cumplimiento de las leyes y las regulaciones que rigen el uso del dinero público.

La Inspection Générale des Finances (IGF) es la rama de control del ministerio de economía y finanzas, pero cubre todo el sector público (vale la pena señalar que también controla el banco central y el sistema de seguridad social), aunque, en la práctica, la mira está puesta más bien en las unidades de gobierno descentralizadas y en otras entidades que gozan de financiación pública.

El control administrativo es un control interno.

#### **2. Control parlamentario**

Las prerrogativas de control del Parlamento son definidas por la Constitución. El Parlamento autoriza el uso de dinero público por parte de la rama ejecutiva mediante la votación de la ley de presupuesto inicial (*loi de finances initiale*). Solamente otra ley, a saber una ley de presupuesto suplementario (*loi de finances rectificative*),

blicos reservados (*fonds spéciaux*), que el gobierno no tiene que justificar, generalmente relacionados con cuestiones de seguridad nacional; y los anticipos de caja (*régies d'avances*) que, por razones prácticas, fueron concebidos para paliar los largos procedimientos para el gasto en caso de surgir la necesidad de utilizar rápidamente fondos públicos en circunstancias bien definidas. El caso típico es el pago de gastos de caja chica.

#### **D. Control de la ejecución del presupuesto**

Los tres tipos de control del presupuesto comprenden el **control administrativo** por parte de los órganos internos de la administración, el **control parlamentario** ejercido por el Parla-

puede modificar la autorización inicial. Asimismo, otra ley de presupuesto, la ley de revisión del presupuesto (*loi de règlement*) certifica que el presupuesto se ha ejecutado en conformidad con autorizaciones legislativas previas.

Además de estos tres modos de control a través del voto formal, el Parlamento también puede establecer comisiones ad hoc para investigar cualquier uso inapropiado del dinero público por parte de la rama ejecutiva.

El control parlamentario es un control externo.

#### **3. Control jurisdiccional**

El Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) es una jurisdicción independiente tanto de la rama ejecutiva como legislativa del gobierno. Sus atributos son definidos por la Constitución. El alcance de sus investigaciones ha ido evolucionando a través del tiempo: lleva a cabo auditorías financieras (cuentas que llevan los contadores públicos), así como auditorías de ejecución (el cumplimiento de los principios de la economía, efectividad y eficiencia en el uso del dinero público). Además de las cuentas públicas, el Tribunal de Cuentas también audita a organismos que reciben financiación estatal. El Tribunal de Cuentas, establecido por la Ley del 16 de septiembre de 1807, no tiene ningún control sobre los directores de crédito. La oficina juzga las cuentas, no a los contadores.

El control ejercido por el Tribunal de Cuentas es también un control externo.

mento y el control jurisdiccional a cargo del Tribunal de Cuentas (Cour des Comptes). El Cuadro 3 resume la naturaleza y el alcance de estos diferentes tipos de control.

### **E. Algunas preguntas sobre el sistema tradicional francés de GGP**

#### **¿Son redundantes los controles de gasto?**

El control a priori ejercido por el director financiero en la etapa inicial del proceso de gasto (*engagement* u originación), si es llevado a cabo como corresponde, constituye una prueba clave de la integridad del sistema de GGP. A decir verdad, una vez que los bienes o servicios se entregan o prestan (fase de *liquidation* o validación), el Estado pasa a ser responsable legal y, entonces, es demasiado tarde para repudiar el compromiso asumido por éste. Por lo tanto, se justifica plenamente la insistencia en verificar el cumplimiento con las normas de gasto al comienzo del proceso.

Asimismo, el control que lleva a cabo el contador, que en un primer momento podría parecer redundante (el contador vuelve a verificar lo que ya fue verificado por el director financiero), está pensado para garantizar aún más la integridad de la cadena de gasto. Esta redundancia en el control responde al principio de estricta separación de las obligaciones entre los que ordenan bienes y dan instrucciones al contador para que pague, y los contadores que desembolsan efectivo. En efecto, el contador no interviene en la fase administrativa del proceso de gasto (originación, validación y orden de pago); por lo tanto, es lógico hacer un doble control antes de pagar, especialmente porque el contador asume una responsabilidad personal ilimitada en caso de error o infracción. El *ordonnateur* no carga con esa responsabilidad. Además, y esto es raramente observado, el simple número de actas de originación puede ser abrumador como para que las inspeccione un solo director financiero. Por consiguiente, es bueno que el contador eche un segundo vistazo a las órdenes de pago.

### **Ambigüedades de la función del director financiero**

Desde un punto de vista jerárquico, los directores financieros pertenecen a la Dirección del Presupuesto (dentro del ministerio de economía y finanzas). Ellos son designados en distintos ministerios como responsables del gasto y organismos públicos para verificar el buen cumplimiento de las normas de gasto. Intervienen, en particular, en los niveles de originación y orden de pago. Los directores financieros no juzgan la relevancia (*opportunité*) de un gasto sino, solamente, que cumpla con las normas y reglamentaciones establecidas. Como corresponsales del ministerio de finanzas en los organismos de gasto, controlan el proceso de gasto e informan al ministro de economía. En ese carácter, son interlocutores privilegiados del Tribunal de Cuentas y del Parlamento en el caso de una investigación. Por otro lado, actúan como asesores de ministros receptores. De hecho, los directores financieros influyen en importantes decisiones financieras tomadas por el ministerio anfitrión. Además, en sus informes anuales, pueden hacer propuestas para mejorar el proceso de gasto. El controlador financiero controla y, a la vez, asesora al ministro anfitrión.

### **¿Un control previo fuerte compensa un control posterior más débil?**

Los controles a priori en las fases primera (originación) y última (pago) del proceso de gasto son rasgos fundamentales de la integridad del sistema francés de GGP. Por el contrario, el control del presupuesto ejecutado por el Parlamento es, en gran medida, simbólico. En efecto, el Parlamento solamente valida la conciliación de las cuentas que ya fue realizada en dos pasos: por un lado, el ACCT (órgano contable centralizador dentro del ministerio de economía y finanzas) verificó la coincidencia entre las cuentas que llevan los contadores individuales y las cuentas públicas consolidadas (Declaración General de Conformidad); y, por el otro, el Tribunal de Cuentas reconcilió las cuentas administrativas llevadas por los directores de crédito pero que no implican manejo de caja, y las cuentas llevadas por los contadores que pagan en nombre del Estado. Más importante aún, el Tribunal de Cuentas lleva a

cabo una auditoría completa de las cuentas públicas consolidadas, en forma de una verificación detallada de las cuentas, con un retraso de tres a cinco años. En aras de la eficiencia, el Tribunal de Cuentas audita cada año solamente a organismos seleccionados.

### **Responsabilidad ilimitada del contador público versus casi inmunidad del *ordonnateur***

Un contador público es responsable personal y financieramente por cualquier irregularidad que pudiere sobrevenir en el manejo de los fondos que le han sido confiados. De manera fuertemente contrastante, la responsabilidad de los que administran los créditos y dan órdenes de pago (*ordonnateurs*) no está bien definida. En cuanto a esto, los ministros y funcionarios locales electos no están sujetos al Tribunal de Disciplina Financiero y Presupuestario.<sup>7</sup> De hecho, los ministros no pueden ser juzgados por el tribunal, pero los miembros de sus gabinetes y otros funcionarios públicos pueden ser sometidos a proceso legal. Esto plantea un problema de interpretación cuando un funcionario público actúa en nombre de su ministro. Establecer plenamente la responsabilidad ministerial debería consistir, también, en cuestionar la relevancia de las decisiones de gastar de los ministros, además de las irregularidades legales o de procedimiento que puedan haber cometido. La sanción del tribunal es, en primer lugar y sobre todo, moral, y el costo afecta principalmente la reputación. De hecho, un juicio adverso no repara automáticamente el perjuicio financiero infligido por el infractor, ya que la sanción puede afectar, como mucho, dos meses de su sueldo de funcionario público. En realidad, el tribunal está, en gran medida, inactivo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> El tribunal se estableció en 1948.

<sup>8</sup> El tribunal comprende magistrados del Tribunal de Cuentas y miembros del Consejo del Estado (Conseil d'Etat), designados por la rama ejecutiva para un mandato de cinco años.

### III. Comparación de los sistemas francés y africano de GGP

#### A. Comparación global

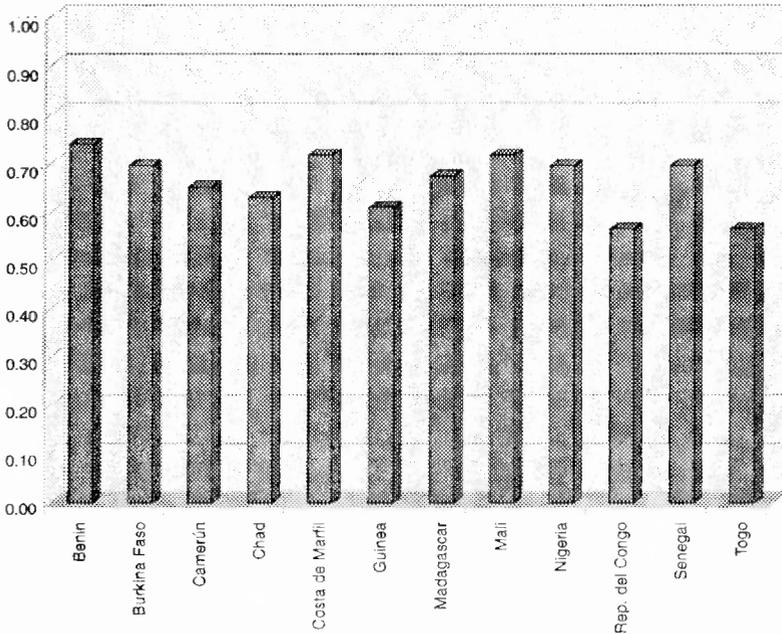
Cada país de la muestra se compara con el sistema francés en cada una de las 46 preguntas sobre GGP en el cuestionario [véase apéndice II]. A ese fin, se adoptó un **puntaje binario** para cada pregunta (1 = similar y 0 = diferente). Luego, para elaborar un **índice de similitud** para cada una de las 6 subcategorías de GGP descritas anteriormente, el puntaje total de un país se computó en una escala de 0 (distinto de Francia) a 1 (idéntico a Francia). Básicamente, el puntaje total es el número de casos positivos (puntaje 1) dividido por el número total de preguntas:

$$\text{puntaje} = \text{número de similitudes} / \text{número de elementos}$$

El puntaje no significa ordenar los sistemas de GGP de mejor a peor. Solamente determina qué sistema de GGP es más cercano al modelo francés. En realidad, no se abre juicio en cuanto a si el modelo de referencia propiamente dicho es bueno o malo. Asimismo, como ya se dijo, "modelo de referencia" significa la referencia histórica, no un referente de gestión prescrito.

El resultado estadístico presenta los países desde el más cercano al más alejado del modelo francés (entre paréntesis el índice global de similitud) de la siguiente manera: Benin (0,74); Costa de Marfil y Mali (0,72); Burkina Faso, Nigeria y Senegal (0,70); Madagascar (0,67); Camerún (0,65); Chad (0,63); Guinea (0,61); la República del Congo y Togo (0,57). A continuación, la figura 1 ilustra las comparaciones.

**Figura 1**  
**Similitud global con Francia (a fines de 2001)**



Fuente: Los cálculos del autor se basan en las respuestas al cuestionario.

Nota: El eje Y describe el índice de similitud de 0 a 1.

De la Figura 1 pueden sacarse las siguientes conclusiones:

- los países africanos de la muestra comparten grosso modo del 57 al 74% de las características del GGP (especificadas en las 46 preguntas) con el modelo de referencia;
- Benin es el más cercano a Francia, el modelo de referencia, seguido por Costa de Marfil y Mali;
- la República del Congo y Togo reflejan las mayores diferencias respecto del modelo de referencia; y
- salvo en el caso de Togo, los países de la UEMOA están más cerca del modelo de referencia que otros países.

## **B. Comparaciones relativas a subcategorías de GGP**

En líneas generales, la semejanza entre el sistema francés y los sistemas de los países africanos es muy grande en relación con el plan de caja y la descripción del proceso del gasto y el control interno. Hay diferencias marcadas en la auditoría y el control externo, y en los sistemas contables y de información.

### **Descripción del entorno institucional y legal**

Los países africanos son similares a Francia en los aspectos legales e institucionales del presupuesto (índice de similitud superior a 0.8), tales como la referencia al gobierno, al parlamento y a las instituciones de control; el control del gobierno por el parlamento, a través de la votación del presupuesto, la revisión del presupuesto suplementario y la revisión del presupuesto; y el cumplimiento de un plazo para la formulación y ejecución del presupuesto.

Los países son muy distintos de Francia (índice de similitud cercano a 0) en cuanto a la naturaleza del *ordonnateur* y el grado de consolidación del presupuesto. En general, los países africanos tienen una estructura más centralizada con un *ordonnateur unique* que, a menudo, forma parte del ministerio de economía y finanzas (un *ordonnateur* es la autoridad que da la orden de pagar), mientras que en Francia, todos los ministros son *ordonnateurs* para el gasto de sus ministerios. La consolidación del presupuesto es muy débil en África (donde muchas veces solamente se registran las operaciones del gobierno central), aunque esto no ocurre en Francia.

### **Existencia de normas fiscales**

Tanto en los países africanos como en Francia, la financiación pública del banco central siempre se rige por ley. En cambio, normas fiscales como el objetivo de déficit presupuestario, el límite de la financiación pública, la limitación estricta para el gobierno de recurrir a los bancos comerciales, y la existencia de normas que rigen el uso de la financiación estatal, si bien son frecuentes en África, no están generalizadas.

## Descripción del proceso del gasto y control interno

Existe convergencia en los aspectos mayormente normativos de GGP descritos en las leyes, normas y regulaciones presupuestarias. Los países francófonos son similares a Francia (índice de similitud superior a 0,8) con respecto a: (1) sus procesos de gasto que siguen las fases de *engagement / liquidation / ordonnancement / payment*; (2) el control a priori ejercido por el controlador financiero (bajo distintos nombres según los países) en el nivel de origen del gasto o *engagement*; (3) el control a priori llevado a cabo por el contador público antes de desembolsar dinero, verificando el cumplimiento de las normas presupuestarias y los procedimientos de pago; (4) la separación de obligaciones entre el *ordonnateur* que da la orden de pagar y el contador que realmente paga; (5) el plazo para comprometer al Estado y ordenar el pago durante un año fiscal; (6) el hecho de que se contraiga deuda pública recién después de la entrega o la prestación de los bienes o el servicio (fase de *liquidation*); y, (7) procedimientos de gasto simplificados para el gasto de caja chica (a saber, la existencia de las *régies d'avance*), siendo el gasto a través de las *régies* limitado a elementos especiales y con un techo en la suma a gastar.

Las diferencias entre Francia y los países africanos, reflejando los antecedentes comunes, son menores en las subcategorías descritas anteriormente.

## Sistemas de contabilidad e información

También hay una considerable similitud entre Francia y los países francófonos (índice superior a 0,8) en relación a la contabilidad por partida doble y la existencia de una mezcla de contabilidad acumulativa. Hasta el momento ningún país pasó a un sistema acumulativo total, ni siquiera Francia.

No obstante, hay diferencias considerables en el área de clasificación del presupuesto: en tanto Francia tiene una clasificación administrativa, económica y funcional, los progresos logrados en la adopción de una clasificación funcional varían de un país africano a otro. Benin y Mali están utilizando dicha clasificación, mientras que Burkina, Camerún, Nigeria

y el Congo solamente han introducido la clasificación administrativa y la económica.

**Las diferencias más notables (índice de similitud igual a 0) se dan en cuanto a la información fiscal y la informatización del presupuesto:** los saldos de tesorería consolidados no son frecuentes ni puntuales; asimismo, la elaboración del presupuesto es, en parte, manual en la mayoría de los países africanos. En muchos, la periodicidad de la *TOFE* (tabla fiscal pública) es mensual, salvo en Senegal, que tiene una *TOFE* trimestral.<sup>9</sup> De todos modos, el retraso entre la fecha de publicación y el período cubierto con frecuencia alcanza 60 días; en este sentido, Burkina Faso, Costa de Marfil y Madagascar constituyen excepciones notables, con *TOFE* producidas entre 15 y 30 días luego del período de cierre.

### **Plan de caja**

En casi todos los casos (índice de similitud cercano a 1), existe un plan público de caja y se actualiza mensualmente.

### **Auditoría y control externo**

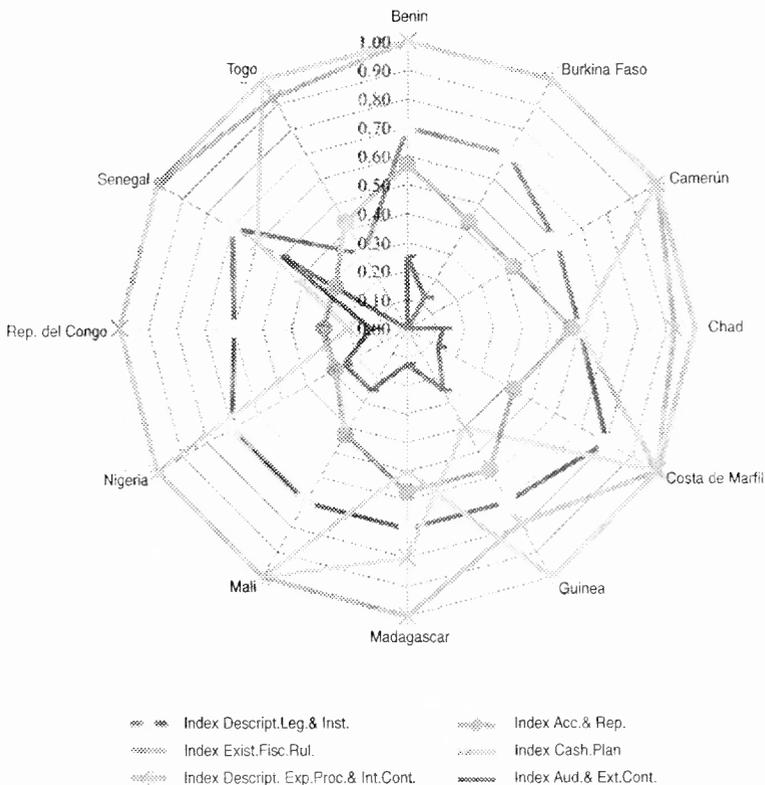
Esta subcategoría ilustra la mayor divergencia entre los países francófonos y el modelo de referencia (el índice de similitud es 0 o cercano a 0). Las máximas instituciones de auditoría son muy recientes en muchos países africanos o no existen. En la práctica, los auditores públicos no son, por lo general independientes de la rama ejecutiva. Las recomendaciones de los auditores rara vez se aplican. En África, generalmente se llevan a cabo sólo auditorías financieras, no de ejecución o gestión. En África francófona, las cuentas públicas rara vez son verificadas por la institución suprema de auditoría. En países como Chad, Camerún,<sup>10</sup> y Togo, las cuentas nunca fueron verificadas; en los dos últimos, no existía un Tribunal de Cuentas a fines de 2001, pese a una disposición

<sup>9</sup> Vale la pena señalar que la UMEAO recomienda solamente una *TOFE* trimestral, pese a que es preferible una mensual.

<sup>10</sup> En Camerún, se creó en mayo de 2003 un Tribunal de Cuentas pero no está en funcionamiento.

constitucional que menciona dicha oficina. En casos como el de la República del Congo, existe formalmente la Cámara de Cuentas pero no funciona. Asimismo, en el mejor de los casos, los presupuestos ejecutados se publican con retrasos muy grandes que llegan a años (en general, más de cinco años después de su fecha de cierre).

**Figura 2**  
**Similitud con Francia según las subcategorías de GGP**  
**(a fines de 2001)**



Fuente: los cálculos del autor se basan en las respuestas al cuestionario.  
 Nota: Las cifras representan índices de similitud que van de 0 a 1.

La figura anterior describe la similitud de los países africanos con Francia en cada una de las seis subcategorías de GGP definidas anteriormente: cuanto más cerca está del centro de la figura, más se diferencia; cuanto más lejos, más similar. Se desprende claramente que las diferencias con el modelo de referencia son más pronunciadas, por un lado, para la auditoría y el control externo y, por el otro, para los sistemas de contabilidad y de información.

### **La distancia entre la teoría y la realidad en los países africanos**

Es muy importante que existan instituciones bien concebidas aunque no son la panacea. La formulación del presupuesto, su ejecución y las medidas de control indican un grado de cooperación fluida entre las ramas del gobierno, pero esto no siempre está garantizado. En este sentido, faltan instituciones adecuadas (por ejemplo, un Tribunal de Cuentas) o son totalmente ineficientes. El comportamiento humano también es un parámetro clave. A decir verdad, es de suma importancia que los directores financieros públicos se rijan por las normas que ellos mismos fijan. Las demoras en la preparación de la ley de presupuesto y en la ejecución del mismo prueban la dificultad de cumplir con el calendario presupuestario (el cierre de los compromisos, del pago de órdenes y del desembolso). Se observan grandes retrasos en votar las leyes de revisión del presupuesto (Burkina y Senegal). Esto genera una extensión indebida del período complementario (Burkina, Senegal, Nigeria y Togo). La unificación de los presupuestos corrientes y de capital no siempre se logra (por ejemplo, las entidades encargadas del gasto corriente y en bienes de capital generalmente trabajan por separado, como en Burkina Faso y Togo). Además, los costos recurrentes contraídos por el gasto en bienes de capital en general no está bien justificado. Hay una falta de información pública general consolidada.

Además, en muchos países, el flujo de información entre la dirección de presupuesto y el tesoro no es regular. La interacción del tesoro con la dirección de presupuesto en relación al pago real de las órdenes de pago no es sistemática, lo cual genera problemas para controlar el nivel real de pagos atrasa-

dos (órdenes de pagos que no fueron cumplidas) y para manejar la caja pública (si las dificultades de pago se conocen a tiempo, el ritmo de los compromisos puede desacelerarse para ajustarse a las limitaciones de caja). La reconciliación de los datos del tesoro y del banco central también es un problema que refleja, principalmente, las dificultades de consolidación y contabilidad del gobierno. Si bien la información monetaria es, en general, confiable, la del Tesoro a menudo es incompleta o incorrecta, debido a una ejecución del presupuesto mal controlada.

En lo que se refiere a la descripción del proceso de gasto y el control interno, en la práctica se elude el proceso presupuestario normal y se ha generalizado el recurrir a procedimientos de gasto excepcionales (a saber, *régies d'avance*, *paiements par anticipation*). Las normas de gasto se eluden fácilmente. Es común el gasto extrapresupuestario, y la interferencia política en la decisión de gastar es fuerte. El cálculo de costos del gasto es deficiente, especialmente con respecto a las cuentas de servicios públicos (a saber, agua, electricidad y teléfono). Los sistemas de control son, en general, torpes e ineficientes. Tiende a prevalecer la falsa idea de que la multiplicación de los controles mejora el control; en realidad sucede lo contrario. La prolongada duración del proceso de gasto administrativo y la falta de un control eficaz dificultan la evaluación del nivel real de pagos atrasados.

Con referencia a la contabilidad y a la información, además de las demoras para producir saldos de tesorería consolidados y *TOFE* (tablas fiscales públicas), la confiabilidad de la información fiscal es, a menudo, cuestionable. Las discrepancias entre la *TOFE* y los saldos (se supone que la primera deriva de los segundos) son a veces sustanciales, y los periodos de publicación no siempre coinciden. En las tablas fiscales públicas, las cuentas de corresponsales y especiales del tesoro (cuando existen) y la información sobre financiación interna no declarada muestran montos incorrectos. El control de la información sobre deuda también puede mejorar. Ante la falta de feedback relativo a presupuestos anteriores ejecutados (función de las leyes de revisión del presupuesto y los tribunales de cuentas) y ante la presencia de herramientas de previsión de gastos e ingresos deficientes, las cifras fiscales no

son confiables. El ejercicio mismo de previsión del presupuesto no se realiza como corresponde.

Por otra parte, la auditoría y el control externo son los vínculos débiles de los sistemas africanos de GGP. Cuando existen, los tribunales de cuentas (*cour de comptes*) están mal equipados y carecen del número adecuado de empleados calificados,<sup>11</sup> salvo en el caso de Senegal (que tiene más de 50 agentes). En realidad, las cuentas públicas rara vez son auditadas o publicadas, y las recomendaciones de la auditoría no se aplican.

Los países de África occidental tienen muchas expectativas en cuanto a las Directivas UEMOA. Estas directivas debían haber sido implementadas en 2002, pero los países las están adoptando a distintos ritmos y con demoras. Si bien las directivas orientan con respecto a áreas fiscales críticas (por ejemplo, una ley orgánica de presupuesto, nomenclatura presupuestaria, cuadro de cuentas, tablas fiscales o *TOFE* y transparencia fiscal), su coherencia interna debe mejorar (por ejemplo, en cuanto al período complementario), y su exactitud es, a veces, cuestionada (por ejemplo, respecto de la nomenclatura presupuestaria). El principal objetivo de las directivas es armonizar la gestión fiscal dentro de la unión (respeto por criterios de convergencia); debería evitarse la imposición de una ley de presupuesto única en todos los países, independientemente de sus antecedentes o sistemas legales e institucionales.

### **C. Las preguntas individuales más divergentes respecto de la GGP**

Además de la comparación general y la comparación respecto de las subcategorías de GGP, doce preguntas específicas sobre GGP (el inferior indica las preguntas<sup>12</sup>) muestran diferencias sorprendentes entre el modelo francés y los países africa-

<sup>11</sup> En la mayoría de los países, el Tribunal de Cuentas tuvo menos de 10 empleados.

<sup>12</sup> Las 12 preguntas más divergentes son: P13; P15; P16; P40; P41; P42; P45; P46; P48; P53; P54; P55. P17 a P21 se relacionan con las normas fiscales; P22 a P35 tienen que ver con el proceso de gasto y el control interno; P36 a P42 describen el sistema de contabilidad e informes; P43 y P44 se relacionan con el plan de caja; y P45 a P55 se refieren a la auditoría y al control externo.

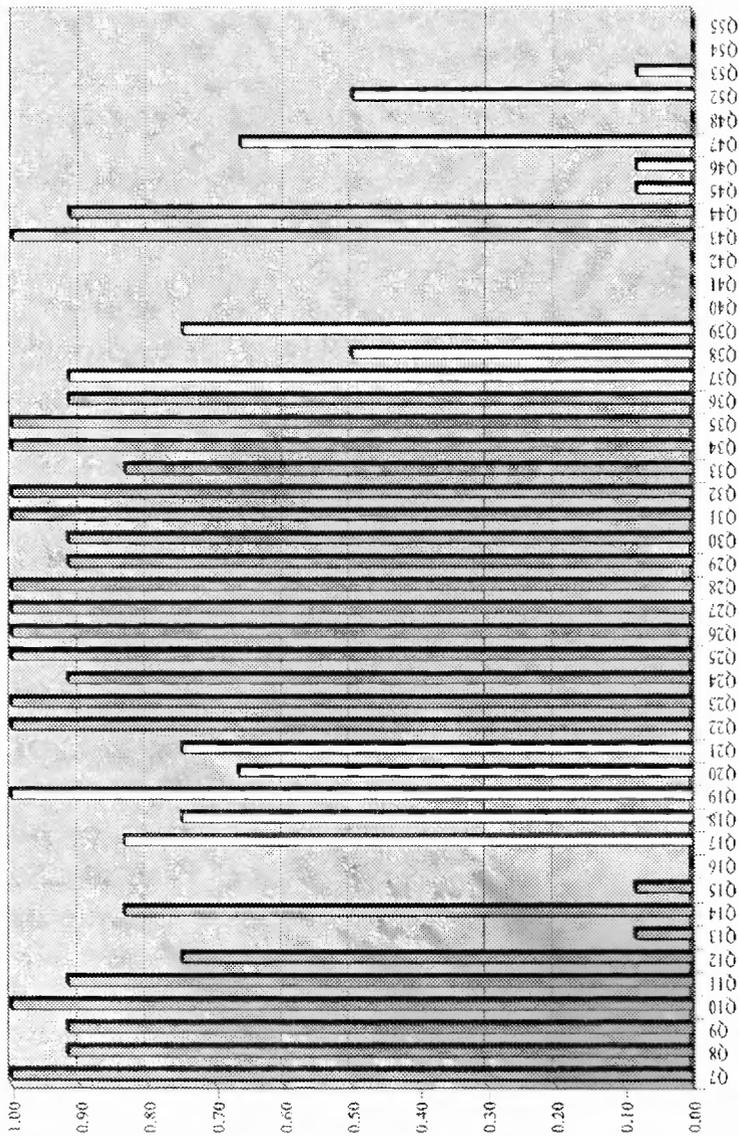
**Cuadro 4**  
**Evaluación de la fiabilidad del presupuesto**

- **Presunción:** ¿La organización institucional existente permite una buena preparación, ejecución y control del presupuesto? ¿El parlamento participa activa y críticamente en la votación de las leyes de presupuesto inicial, suplementario y de revisión, o la votación es una pura formalidad? ¿El Tribunal de Cuentas es independiente y las cuentas públicas se verifican regularmente? ¿El país tiene la capacidad humana, administrativa y técnica para preparar e implementar presupuestos como corresponde? Si las respuestas a estas preguntas son afirmativas, hay muchas probabilidades de que el presupuesto tenga sentido y relevancia.
- **Práctica y registro:** ¿Qué aprendemos de los presupuestos anteriores? ¿Se respeta el calendario presupuestario? ¿Cómo se hacen las proyecciones de ingresos (es decir, hipótesis macroeconómicas)? ¿Cuál es la metodología para el costo de gastos (es decir, las facturas de servicios públicos)? ¿Las leyes de revisión del presupuesto se votan regularmente? Retrospectivamente, ¿las proyecciones se acercaron a los resultados?
- **Transparencia y revisión pública:** ¿Los datos presupuestarios se publican y son accesibles para el público en general? ¿El público puede examinar y examina el presupuesto en forma crítica?

La gran mayoría de los países africanos falla en todas o algunas de las evaluaciones anteriores. De hecho, si bien existen en los papeles, las instituciones funcionan muy mal en la práctica. El rol presupuestario del Parlamento es muy débil. Los tribunales de cuentas tienen muy poco personal; carecen de medios materiales adecuados. Más importante aún, rara vez son independientes de la rama ejecutiva. Las habilidades técnicas de los países son limitadas, sobre todo en el área de previsión (hipótesis macroeconómicas que acentúan cifras del presupuesto); la informatización de las operaciones financieras públicas todavía se encuentra en una etapa inicial en la mayoría de los países. Ante la falta de leyes de presupuesto de revisión regulares, que arrojen luz sobre las cifras de ejecución del presupuesto, es poco el feedback de la implementación de presupuestos anteriores. Los pronósticos de ingresos a menudo son "voluntaristas" (vale decir, motivados políticamente).

nos estudiados. En todos los países africanos estudiados (salvo Madagascar, donde los ministerios de línea dan órdenes de pagar como en Francia), el rol del ministerio de economía y finanzas es dominante. Tiene el monopolio, a menudo a través de la dirección de presupuesto, de dar la orden de pagar (a través del *ordonnateur principal unique*). Solamente en Costa de Marfil la consolidación del presupuesto incorpora establecimientos públicos autónomos igual que en Francia; en el resto, el presupuesto depende principalmente del presupuesto público central. No existe una cuenta única del tesoro en ninguno de los países africanos estudiados. Ningún país africano produce un resumen fiscal todas las semanas. Mientras en el modelo francés es una cuestión de semanas, el retraso entre la fecha de producción del saldo de tesorería consolidado y su período de referencia es mucho más largo en los países africanos (por lo menos un mes). El presupuesto se arma semi-manualmente en todos los países africanos, en tanto que en Francia está totalmente informatizado. De los países africanos, solamente Senegal tiene un Tribunal de Cuentas en sentido pleno (*cour de comptes*). El Tribunal de Cuentas de Senegal es el único que exhibe cierto grado de independencia respecto de la rama ejecutiva, pero aun en este caso, depende mucho de la sensatez de las investigaciones. Cuando en los países africanos analizados existe un órgano auditor, sus recomendaciones rara vez son implementadas; y éste lleva a cabo solamente una auditoría financiera, no una auditoría de ejecución. Contrariamente a Francia, los países africanos analizados verifican sus cuentas en detalle, como muy pronto, cuatro o cinco años después de su cierre. Por último, los resultados presupuestarios se publican, en el mejor de los casos, entre siete y doce meses después del año fiscal; en muchos casos, nunca llegan a publicarse.

Figura 3  
Índice de similitud con Francia por preguntas individuales



Fuente: Cómputos del autor basados en las respuestas al cuestionario.  
 Notas: El eje X remite a las preguntas individuales relacionadas con la gestión del gasto público. El eje Y describe el índice de similitud por pregunta, de 0 a 1.

## IV. Comparación de países africanos

### A. Comparación global

Se utilizan los coeficientes de correlación de Pearson<sup>13</sup> para obtener una medida de la similitud o la proximidad entre cada par de países,<sup>14</sup> usando el sistema francés como patrón para las comparaciones.

Los datos referidos a los países fueron recodificados para que la respuesta para cada país individual se transformara en un puntaje en relación con una referencia predeterminada (aquí, grado de conformidad con el sistema francés, medido por las variables ficticias 1 y 0 respecto de cada pregunta específica). Los objetos (países) se midieron respecto de 46 variables (preguntas). La matriz tradicional *objetos* (x) *variables* se invierte, de tal modo que las columnas representan los objetos y las hileras las variables. Por consiguiente, el coeficiente de correlación entre dos países mide la similitud entre los dos países con respecto a la serie de 46 preguntas de GGP. Cuanto más alta es la *r*, más cercano es el par de países. La matriz de correlación resultante<sup>15</sup> ayuda a identificar cuán similares o cercanos (*r* superiores) o cuán diferentes (*r* inferiores) son los países, comparados de a dos.

<sup>13</sup> El coeficiente de correlación está dado por la fórmula:

$$r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{(n-1)S_x S_y}$$

donde

$(x_i - \bar{x})$  es la desviación en un valor del objeto individual de la variable x con respecto al promedio de esa variable);  $(y_i - \bar{y})$  es la desviación en el valor de ese objeto de la variable y con respecto al promedio de esa variable;  $S_x$  y  $S_y$  son las desviaciones estándar de la muestra de las variables x e y; n es el número del par de observaciones;

$\Sigma$  es la adición de los pares n... i = 1,2...

<sup>14</sup> Véase Kachigan, 1986, *Statistical Analysis: An Interdisciplinary Introduction to Univariate and Multivariate Methods* (Nueva York: Radius Press).

<sup>15</sup> El número N de coeficientes de correlación única en una matriz de correlación basada en variables k está dado por la fórmula  $N = (k^2 - k)/2$ . Una muestra de 12 países generará, por lo tanto, 66 coeficientes de correlación.

**Tabla 1**  
**Matriz de correlación**

Ben	1											
Burk	0.898	1										
Cam	0.813	0.906	1									
Chad	0.776	0.668	0.670	1								
Cong	0.677	0.659	0.649	0.782	1							
C. Ma	0.837	0.739	0.758	0.720	0.618	1						
Guin	0.741	0.631	0.537	0.678	0.645	0.585	1					
Mad	0.748	0.749	0.660	0.716	0.606	0.593	0.487	1				
Mali	0.947	0.844	0.758	0.720	0.618	0.893	0.684	0.696	1			
Nig	0.854	0.850	0.855	0.716	0.700	0.799	0.583	0.604	0.799	1		
Sen	0.575	0.589	0.608	0.570	0.659	0.634	0.438	0.447	0.634	0.649	1	
Tog	0.677	0.754	0.833	0.510	0.649	0.618	0.375*	0.512	0.618	0.700	0.468	1
	Ben	Burk	Cam	Chad	Cong	C.Ma	Guin	Mad	Mali	Nig	Sen	Tog

Fuente: Cómputos del autor basados en las respuestas al cuestionario.

Notas: La correlación es significativa a nivel 0,01 (2 colas).

\* La correlación es significativa a nivel 0,05 (2 colas).

Los países son Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, República del Congo, Costa de Marfil, Guinea, Madagascar, Mali, Nigeria, Senegal y Togo.

De la Tabla 1 puede inferirse que:

- Suponiendo que  $r = 0,6$  es un punto de corte,<sup>16</sup> la correlación entre los países africanos es generalmente significativa ( $r > 0,6$ ); a la luz de los pares de países en general fuertemente correlacionados, legítimamente podemos hablar de sistemas de GGP en África francófona que comparten muchos rasgos comunes. Sin embargo, no aparecen grupos claros.

<sup>16</sup> En general, un coeficiente de correlación de 0.6 y superior denota una fuerte asociación.

- Benin y Mali por un lado, y Burkina Faso y Camerún por otro, se parecen mucho ( $r > 0,9$ ) en su conformidad con Francia en cada pregunta individual.
- Se presentan opuestos marcados como Madagascar/Guinea, Senegal/Guinea, Togo/Guinea, Togo/el Congo, y Togo/Senegal ( $r$  menores en esos casos).

## B. Comparación de subcategorías de GGP

El *coeficiente de dispersión*<sup>17</sup> se utiliza para medir la dispersión entre los países africanos en las subcategorías de GGP, a partir de los puntajes (índices) en las subcategorías de GGP. La Tabla 2 muestra los resultados de los cálculos:

- los países africanos presentan una dispersión particularmente grande en las preguntas sobre **auditoría y control externo** que presentan el coeficiente de dispersión más alto (0,76);
- la existencia de **normas fiscales** es la segunda subcategoría de dispersión más importante;
- La **descripción del proceso de cambio y control interno** es la subcategoría con la menor dispersión (coeficiente = 0,07), lo cual indica que las diferencias entre países en esa área son mínimas; y
- salvo Madagascar, todos los países tienen un **plan de caja mensual** actualizado cada mes.

<sup>17</sup> Suponiendo que  $X$  es el promedio y  $S_i$  la desviación estándar en una subcategoría específica, el coeficiente de dispersión está dado por la fórmula

*Coeficiente de dispersión* =  $X / S_i$

$$\text{donde } S_i = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{n}}$$

**Tabla 2**  
**Dispersión entre los países africanos en subcategorías de GGP**

	Descript. Leg. & Inst.	Exist. Fisc.Rul.	Descript. Exp. Proc. & Int. Cont	Account. & Report.	Cash. Plan	Aud. & Ext.Cont
Benin	0.70	1.00	1.00	0.57	1.00	0.25
Burkina	0.70	.00	1.00	0.43	1.00	0.13
Cameroon	0.60	1.00	1.00	0.43	1.00	0.00
Chad	0.60	0.60	0.93	0.57	1.00	0.13
Côte Ivoire	0.80	1.00	1.00	0.43	1.00	0.13
Guinea	0.70	0.40	0.79	0.57	1.00	0.25
Madagascar	0.70	0.80	1.00	0.57	0.50	0.13
Mali	0.70	1.00	1.00	0.43	1.00	0.25
Niger	0.70	1.00	1.00	0.29	1.00	0.25
Congo, Rep.	0.60	0.20	1.00	0.29	1.00	0.13
Senegal	0.70	0.60	1.00	0.29	1.00	0.50
Togo	0.30	1.00	0.93	0.43	1.00	0.00
Mean (A)	0.65	0.80	0.97	0.44	0.96	0.18
St.Deviation (B)	0.12	0.28	0.06	0.11	0.14	0.14
Coeff.Disp. [(B)/(A)]	0.19	0.35	0.07	0.26	0.15	0.76

Fuente: Cómputos del autor basados en las respuestas al cuestionario.

Nota: Los países son Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, República del Congo, Costa de Marfil, Guinea, Madagascar, Mali, Nigeria, Senegal y Togo.

## **V. Derivaciones y conclusiones de la política de asistencia técnica**

### **A. Principales lecciones extraídas del estudio**

Del estudio se desprende que:

- Si bien los países africanos francófonos históricamente tomaron mucho del sistema presupuestario francés para el diseño de sus sistemas de GGP, en la práctica se apartaron del modelo original. Particularmente, lo importaron sin las capacidades institucionales, humanas y técnicas acordes.
- Aunque las similitudes con el sistema francés son fuertes en el aspecto **normativo** (lo que debe hacerse), como, por ejemplo, el marco institucional y legal o la descripción básica del proceso de cambio y las normas de control interno, las diferencias entre el sistema francés y el de los países africanos francófonos son sorprendentes en lo que se refiere al aspecto **positivo** (lo que realmente se hace, en términos mensurables y verificables). El monopolio que tiene el ministerio de economía y finanzas (MEF) para dar órdenes de pago constituye un rasgo característico de los sistemas de GGP africanos, al igual que la consolidación más débil del presupuesto. Los sistemas de contabilidad e información africanos, y la auditoría y el control externo difieren ampliamente del modelo de referencia. De hecho, la periodicidad y la puntualidad de los resúmenes fiscales, la publicación de las cuentas públicas, el tipo de clasificación presupuestaria en aplicación, y el trabajo de las instituciones supremas de auditoría difieren claramente entre el sistema de GGP francés y el de los países africanos francófonos.
- Pese a compartir muchas características de GGP (en general, altos coeficientes de correlación en base a las 49 preguntas sobre GGP), los países africanos también difieren entre sí, tal como lo prueban los diferentes niveles de correlación entre pares.

## **B. Desafíos y decisiones políticas para los países africanos**

### **¿El sistema francés de GGP es adecuado para África francófona?**

El sistema presupuestario francés existente fue configurado, en gran medida, por la Ordenanza 1959 sobre la Ley de Presupuesto y el Decreto sobre Contabilidad Pública de 1962, que se correspondían con las necesidades particulares de Francia en ese momento específico de su historia. Luego de sufrir el colapso del Estado durante la Segunda Guerra Mundial y la inestabilidad parlamentaria durante la Cuarta República, Francia quiso un ejecutivo fuerte (la Constitución de 1958 establece que el poder ejecutivo define y conduce la política nacional;<sup>18</sup> asimismo, en circunstancias excepcionales específicas, el poder ejecutivo puede eludir al Parlamento en cuestiones relativas al presupuesto).<sup>19</sup>

Después de independizarse a comienzos de los años 60, muchos países africanos de habla francesa adoptaron paulatinamente el sistema presupuestario de la ex potencia colonial configurado por su legislación de 1959-62. Los sistemas presupuestarios que habían prevalecido en las colonias eran generalmente rudimentarios, aunque sólidos y adecuados para satisfacer las necesidades limitadas de los territorios. Los países africanos trataron gradualmente de acercarse aún más al sistema presupuestario de Francia. La ironía es que, si bien los países africanos todavía dependen de su legado francés, Francia, por su parte, avanza hacia un nuevo sistema presupuestario. La multiplicación de los controles en las distintas fases de GGP coincide con el formalismo legal y administrativo francés, y con la capacidad de su administración pública. La cuasi inmunidad de los *ordonnateurs* refleja, quizá, la renuencia del país a cuestionar la autoridad política. La reforma actual del sistema presupuestario (la nueva Ley Or-

<sup>18</sup> Artículo 20 de la Constitución.

<sup>19</sup> Por ejemplo, el artículo 47 relativo a las demoras en la votación del presupuesto por el Parlamento.

gánica de Presupuesto) es simplemente otro ejemplo de lo irrelevantes que pueden llegar a ser los esfuerzos africanos para estar a la altura del modelo de referencia francés. La referencia al sistema de GGP francés es histórica, no dictada por la necesidad. Por consiguiente, las normas presupuestarias deberían ser coherentes no solamente con el contexto histórico, institucional y legal de cada país sino, también, con sus capacidades y medios administrativos y de implementación. Los países africanos deben concebir un sistema presupuestario adaptado a sus necesidades específicas. En ese sentido, el objetivo debería pasar de la sofisticación en el diseño a la solidez en la práctica.

### **Debilidades de GGP: ¿un problema francófono o un problema africano?**

Como dijimos cuando comparamos los sistemas de GGP francés y africano, si bien la inspiración de los sistemas africanos es claramente francesa, su práctica es indudablemente africana (es decir, específica de cada país). El formalismo presupuestario francés, destinado a salvaguardar los fondos públicos por medio de –en algunos casos– normas de control redundantes, se combinó en África con un agudo sentido de la jerarquía y con la lentitud administrativa. La flexibilidad introducida en el sistema francés con respecto al calendario presupuestario (a saber, el periodo complementario) o procedimientos excepcionales de gasto (es decir, las *régies d'avance*) se ha usado en exceso en África francófona. Las prerrogativas presupuestarias de los parlamentos (votación de las leyes de presupuesto inicial, suplementario y de revisión; el control de las ramas ejecutivas) y el poder de control de los tribunales de cuentas son, en gran medida, simbólicos, descartando, así, cualquier sistema de inspección para contrarrestar las poderosas ramas del ejecutivo. En algunos casos, los intereses creados resisten cualquier cambio, y la voluntad política de promover reformas presupuestarias directamente no existe. Por último, aunque no menos importante, es necesario pensar en los aspectos éticos y de comportamiento del presupuesto: el presupuesto no es simplemente una técnica, y no puede esperarse ninguna mejora seria de los sistemas de

GGP con gestores públicos malintencionados. Como consecuencia de ello, debe dejarse de lado el argumento planteado a menudo sobre la falta de capacidad administrativa adecuada como el principal obstáculo a la reforma presupuestaria. Muchos estudios sobre presupuesto en África angloparlante muestran debilidades similares a las diagnosticadas en los países de habla francesa,<sup>20</sup> lo cual corrobora el hecho de que las fallas en GGP descritas más arriba son típicas, no sólo de los países francófonos sino que, más bien, constituyen un problema africano más general.

### **En su situación actual, ¿conviene que los países africanos sigan modas presupuestarias?**

Muchos de los países africanos analizados carecen de un presupuesto completo y con partidas confiables (problemas de clasificación, falta de integración total de los presupuestos corrientes y de bienes de capital, debilidades en la previsión de ingresos y del cálculo de costos de gasto, difícil integración de las cuentas especiales del tesoro, estrecha consolidación del gobierno, etc.). La ausencia en muchos países de una clasificación funcional adecuada hace difícil relacionar el resultado con aportes específicos; de ahí que las modas presupuestarias, como el presupuesto programático, sean irrelevantes en semejante contexto. La escasez y la falta de datos confiables constituyen otro serio obstáculo<sup>21</sup> a la evaluación de la ejecución. Para fijar prioridades, lo que más se necesita en esta etapa es un buen presupuesto con partidas sólidas. Asimismo, la descentralización de la GGP presenta sus propios riesgos. De hecho, es difícil descentralizar responsabilidades públicas sin antes asegurar que el propio gobierno central esté funcionando bien, y que los niveles inferiores tengan la capacidad de gestión requerida.

<sup>20</sup> Ian Lienert (2003); Alex Sekwat (1997); y Ramakrishnan (1998).

<sup>21</sup> Véase W. Anderson Williams, "Trusting Numbers: The Power of Data Verification", *Government Finance Review*, abril 2002.

### **C. Desafíos y decisiones políticas para los proveedores de AT**

#### **¿Cuáles deberían ser las áreas prioritarias de GGP?**

El estudio señala claramente la necesidad de fortalecer dos áreas en las cuales las diferencias entre los sistemas de GGP en los países africanos francófonos y el modelo de referencia son más pronunciadas: contabilidad e informes, por un lado, y, auditoría y control externo, por el otro. Esta conclusión supone que el modelo de referencia propiamente dicho es satisfactorio, tema que está fuera del presente estudio. La informatización de la gestión financiera pública es un requisito previo para obtener un sistema de contabilidad e información mejor. Se recomienda especialmente la generalización de las tablas fiscales mensuales (*TOFE*) y los saldos de tesorería consolidados, sin largos retrasos entre los períodos de cierre y publicación de dichos resúmenes fiscales. El fortalecimiento del control externo puede lograrse mediante una participación más crítica del Parlamento cuando vota leyes presupuestarias (a saber, las leyes inicial, suplementaria y de revisión) y con la creación de tribunales de cuentas verdaderamente independientes y competentes.

El estudio no aborda la secuenciación de las mediciones mencionadas anteriormente. Si bien muchas de estas cuestiones de GGP son abordadas actualmente por los proveedores de AT, es poca la asistencia que se ofrece en control externo (el Parlamento y el Tribunal de Cuentas). En esta última área, el rol de la AT puede consistir en capacitar a miembros del Parlamento en asuntos financieros y de control, y ayudar a diseñar los términos de referencia de un Tribunal de Cuentas.

#### **¿El enfoque de la AT debe ser nacional o regional?**

Tomando el sistema de GGP francés como patrón, el estudio demostró tanto la convergencia como la divergencia entre los países africanos. Si bien es legítimo hablar de un sistema de GGP africano francófono, en vista de una serie de características comunes, las diferencias entre los países son visibles en subcategorías de GGP como auditoría y control externo y la

existencia de normas fiscales, lo cual pone de manifiesto la necesidad de considerar los detalles específicos por país. En líneas generales, sobre la base del grado de similitud de los países analizados con el modelo de referencia, el estudio puede indicar que la AT debe consolidar un progreso perceptible en países como Benin, Mali, Costa de Marfil, Burkina Faso y Nigeria, en tanto que harían falta más esfuerzos de AT en países como la República del Congo, Togo, Guinea y Chad, donde las debilidades en GGP parecen ser más pronunciadas. Por lo tanto, la prestación de AT debe tener un enfoque nacional, y el mejoramiento del sistema de GGP es, fundamentalmente, un problema nacional.

#### **D. Conclusión**

En vista de las marcadas diferencias producidas en la práctica entre el modelo de referencia francés y los sistemas de GGP africanos, se plantea por qué la gestión del gasto y el presupuesto siguen, en general, un esquema distinto en África. La falta de capacidad humana y técnica afecta a los países africanos, pero también inciden otros factores, no necesariamente pertenecientes al área de las finanzas públicas; éstos son, tentativamente, los siguientes:

- **La falta de continuidad institucional.** La memoria institucional de los ministerios financieros es a menudo pobre. Por ejemplo, todo el sistema contable puede depender de la presencia de un grupo de individuos. A veces, las reformas mueren cuando las personas con ideas diferentes son reemplazadas. El cambio político violento es la causa más visible de inestabilidad: después de años de guerra civil, la República del Congo tuvo que reconstruir su memoria presupuestaria, ya que sus archivos fiscales se habían perdido o habían sido destruidos. El presupuesto es esencialmente un emprendimiento precario en un entorno caracterizado a nivel institucional por lo impredecible.
- **La falta de verificación pública.** La verificación pública de las cuestiones presupuestarias se encuentra en su etapa inicial en África, no debido al aspecto disuasivo de las

intrincadas complicaciones presupuestarias sino, principalmente, porque no se da toda la información al público.<sup>22</sup> Los gobiernos con frecuencia tienen mucha discrecionalidad en el uso del dinero público y demuestran escasa responsabilidad. Las demoras en la votación de las leyes presupuestarias de revisión, la débil supervisión parlamentaria de las cuestiones presupuestarias, la escasez de datos sobre anteriores presupuestos ejecutados y la ausencia de una auditoría externa de las cuentas públicas, todo ello pone de manifiesto el hecho de que la transparencia fiscal es un tema muy importante.

- **La “privatización” de las finanzas públicas.** Las opciones presupuestarias no necesariamente reflejan las prioridades nacionales sino, más bien, las preferencias personales de la clase gobernante.
- **La falta de compromiso político y de propiedad.** En los países se ven reformas sin responsabilidad gubernamental. Son instituidas en razón de los condicionamientos impuestos por donantes extranjeros, no como una necesidad nacional. Quienes deberían promover el cambio, a veces terminan saboteándolo.

En África, aparentemente, el presupuesto y las debilidades de GGP reflejan un Estado que funciona mal. Las limitaciones institucionales y los patrones de conducta descritos anteriormente abogan por la construcción del Estado o su reforma como requisito previo para obtener presupuestos y sistemas de GGP satisfactorios.

El presente estudio presenta algunas de las debilidades comunes de los sistemas africanos de GGP, pero las soluciones a esos problemas no siempre son del ámbito de las finanzas públicas.

<sup>22</sup> “Público” debe entenderse aquí no como la persona común de la calle sino, más bien, como los grupos de interés especiales, los partidos políticos, los medios, etc.

Si bien este trabajo presenta comparaciones entre países y de un país a otro, no ofrece una base para realizar evaluaciones de ejecución de países individuales. Dicho ejercicio implicaría el establecimiento de referentes, algo que no se intenta en el presente trabajo.

## APÉNDICE I

### I. Cuestionario sobre GGP

#### Marco legal e institucional

- P7. ¿Qué referencia hace la Constitución a las finanzas públicas (una opción solamente):
1. Referencia al rol del gobierno solamente
  2. Referencia al rol del gobierno y el Parlamento solamente
  3. Referencia al rol del gobierno, el Parlamento y las instituciones de control
  4. Ninguna referencia a las finanzas públicas
- P8. ¿Hay una Ley de Revisión del Presupuesto?
1. Sí
  2. No
- P9. En cuestiones presupuestarias, cómo controla el Parlamento al gobierno (una opción solamente):
1. Votando sólo la ley de presupuesto inicial
  2. Votando sólo la ley de revisión del presupuesto
  3. Votando la ley de presupuesto y la de revisión del presupuesto
- P10. ¿Hay algún plazo para la elaboración y ejecución del presupuesto?
1. Sí
  2. No
- P11. ¿Hay alguna ley de presupuesto suplementario que modifique la ley de presupuesto inicial en curso?
1. Sí
  2. No

- P12. ¿Quién puede decidir acerca de la modificación (monto, asignación...) de la autorización presupuestaria votada por el Parlamento?
1. Sólo el Parlamento
  2. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
  3. El Parlamento y el MEF
  4. Los ministerios responsables del gasto
  5. Otro (indicar)
- P13. ¿Quién es, según los textos, la persona que emite las órdenes de pago en el gobierno central?
1. El Ministerio de Economía y Finanzas (o una delegación)
  2. Todos los ministerios que manejan créditos (o delegación)
  3. El Presidente de la República (o delegación)
  4. Otro (indicar)
- P14. Presentación del presupuesto
1. El presupuesto es un documento unificado (presupuesto corriente y de bienes de capital unificados)
  2. Hay presupuestos independientes (corriente y de bienes de capital)
- P15. Grado de consolidación
1. Presupuesto estatal solamente
  2. Presupuesto estatal y presupuestos anexos
  3. Presupuesto estatal, presupuesto anexo y las cuentas especiales del Tesoro
  4. Presupuesto estatal, presupuesto anexo, cuentas especiales del Tesoro y cuentas para los organismos públicos administrativos (OPA)
  5. Presupuesto estatal, presupuestos anexos, cuentas especiales del Tesoro, OPA y gobiernos locales
- P16. Cuentas gubernamentales en los bancos (una opción solamente):
1. Hay solamente una cuenta del Tesoro y está en el banco central
  2. El Tesoro tiene varias cuentas y subcuentas en el banco central
  3. El Tesoro tiene cuentas en el banco central y los bancos comerciales
  4. Otro (indicar)

### **Existencia de normas fiscales**

- P17. ¿Hay algún objetivo de déficit presupuestario (en % del PBI)?  
1. Sí  
2. No
- P18. ¿Hay un límite para el coeficiente de deuda (en % del PBI)?  
1. Sí  
2. No
- P19. ¿La financiación estatal del banco central se rige por una ley?  
1. Sí  
2. No
- P20. ¿El endeudamiento estatal con bancos comerciales se rige por una ley?  
1. Sí  
2. No
- P21. ¿Alguna obligación legal rige el uso del endeudamiento estatal?  
1. Sí.  
2. No

### **Descripción del proceso de gasto y del control interno**

- P22. ¿El circuito de gasto sigue el ciclo de *Engagement/Liquidation/Ordonnancement/Paiement*?  
1. Sí  
2. No
- P23. ¿Quién tiene derecho a colocar órdenes?  
1. El *Ordonnateur*.  
2. Todos los directores de crédito  
3. Otro (indicar)
- P24. ¿Quién controla las actas de originación (*Engagements*)?  
1. El controlador financiero  
2. Otro (indicar)
- P25. ¿Quién da la orden de pagar?  
1. El *Ordonnateur*  
2. Otro (indicar)

- P26. ¿Qué procedimientos de control llevan a cabo los contadores públicos antes de pagar?
1. Regularidad de los gastos únicamente
  2. Regularidad del pago únicamente
  3. Control de la regularidad del gasto y del pago
- P27. ¿Las funciones de la persona que emite las órdenes de pago (*Ordonnateur*) y de la que paga (*Comptable*) son incompatibles?
1. Sí
  2. No
- P28. ¿En qué etapa del proceso de gasto interviene el control?
1. Solamente en la etapa de originación (*Engagement*)
  2. En la etapa de las órdenes de pago solamente (*Ordonnancement*)
  3. En la etapa de pago solamente
  4. En todas las etapas (originación, orden de pago y pago)
- P29. ¿Hay alguna fecha establecida para cerrar las actas de originación (*Engagements*) durante el año fiscal?
1. Sí
  2. No
- P30. ¿Hay alguna fecha establecida para cerrar las órdenes de pago durante el año fiscal?
1. Sí
  2. No
- P31. ¿En qué etapa del ciclo de gasto se contrae deuda pública?
1. Originación (*Engagement*)
  2. Validación (*Liquidation*)
  3. Órdenes de pago (*Ordonnancement*)
- P32. ¿El país tiene Regies d'avance (sistema de anticipos de caja)?
1. Sí
  2. No
- P33. ¿Qué autoridad decide la creación de las Régies d'avance?
1. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
  2. El MEF y los ministerios responsables del gasto
  3. Otro

- P34. ¿Los gastos incluidos en las Régies d'avance están bien especificados?
1. Ministerio de Economía y Finanzas
  2. Otro
- P35. ¿Hay un techo de gasto dentro del sistema de Régies d'avance?
1. Sí
  2. No

### **Contabilidad y sistema de información**

- P36. ¿Cuál es el sistema contable que prevalece?
1. Partida única
  2. Partida doble
- P37. ¿Cómo se justifican las transacciones del presupuesto?
1. Solamente contabilidad de caja
  2. Acumulativa
  3. Mezcla de contabilidad de caja y contabilidad acumulativa
- P38. ¿Qué tipo de clasificación presupuestaria prevalece?
1. Administrativa solamente
  2. Económica y económica solamente
  3. Clasificación administrativa, económica y funcional
  4. Otro (indicar)
- P39. ¿Cuál es la frecuencia de publicación de la tabla fiscal (TOFE)?
1. Mensual
  2. Otro
- P40. ¿Cuál es la frecuencia de producción del saldo de tesorería consolidado?
1. Diaria
  2. Semanal
  3. Mensual
  4. Anual
- P41. Lapso entre la publicación de los saldos de tesorería y su período de referencia
1. 10-15 días
  2. Entre 15 y 30 días

3. Entre 30 y 60 días
4. Más de 60 días

- P42. El presupuesto se elabora en forma
1. Manual
  2. Semi-manual
  3. Totalmente informatizada

### **El plan de caja**

- P43. ¿El gobierno tiene un plan de caja?
1. Sí
  2. No
- P44. ¿Cuál es el lapso de actualización del plan de caja del gobierno?
1. Mensual
  2. Trimestral
  3. Otro (indicar)

### **Auditoría y control externo**

- P45. ¿Quién verifica la cuenta?
1. La Tribunal de Cuentas
  2. Una unidad especial de la Corte Suprema.
  3. La Inspección General
  4. Otro (indicar)
- P46. La institución suprema de auditoría o control externo es independiente
1. Sí
  2. No
- P47. ¿A quién se asigna legalmente la determinación de una auditoría de una entidad pública?
1. Solamente el Ministerio de Economía y Finanzas.
  2. La institución de la auditoría máxima propiamente dicho (autoasignada)
  3. Distintas instituciones citadas anteriormente en 1-2-3
  4. Otro (indicar)

172 Asociación Internacional de Presupuesto Público - ASIP

- P48. Las recomendaciones de los auditores externos:
1. Se **implementan** sistemáticamente
  2. Generalmente se implementan
  3. Rara vez se implementan
- P49. Año de la creación de la institución suprema de auditoría o el control externo
- P50. Número total de empleados de la institución suprema de auditoría o del control externo a fines de 2001
- P51. ¿Cuántos informes publicaron la institución suprema de auditoría o del control externo en 2002)
- P52. ¿Quién es responsable ante la institución suprema de auditoría?
1. Solamente los contadores públicos
  2. Los *Ordonnateurs* solamente
  3. Los contadores públicos y los *Ordonnateurs*
- P53. ¿Qué tipos de auditoría realiza el auditor externo?
1. Auditoría contable y financiera solamente
  2. Auditoría contable y financiera, además de auditoría de gestión
- P54. En promedio, ¿cuándo se verifican en detalle las cuentas del Estado?
1. Entre uno y tres años después de la fecha de cierre
  2. Entre cuatro y cinco años después de la fecha de cierre
  3. Más de cinco años después de la fecha de cierre
- P55. En promedio, ¿cuándo se publican los resultados del presupuesto?
1. Menos de 3 meses después del cierre del año fiscal
  2. Entre 3 y seis meses después del cierre del año fiscal
  3. Entre 7 y 12 meses después del cierre del año fiscal
  4. Más de 12 meses después del cierre del año fiscal

APÉNDICE 2

**II. LISTA DE ABREVIATURAS**

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
AT	Asistencia Técnica
BWI	Bretton Woods Institution
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAF	Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional
<i>ELOP</i>	<i>Engagement / liquidation / ordonnancement / paiement</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
GGP	Gestión del Gasto Público
IGF	Inspection Générale des Finances
PRSP	Informe sobre estrategia de reducción de la pobreza
<i>TOFE</i>	<i>Tableau des Opérations Financières de l'Etat</i>
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del Oeste de África

## Referencias

- Assibey-Mensah, George O., 1997, "The Context of Budgeting for Development in Developing Economies; A Conceptual Note" (sin publicar; Gary, Indiana; Indiana University, Facultad de Asuntos Públicos y Ambientales).
- Banco Mundial, 1999, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington: Banco Mundial).
- Boughton, James M., y Alex Mourmouras, 2002, "Is Policy Ownership An Operational Concept?" Informe del FMI 02/72 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Bouley, Dominique, Jerome Fournel, y Luc E. Leruth, 2002, "How Do Treasury Systems Operate in Sub-Saharan Francophone Africa?" Informe 02/58 del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Campos, Ed. y Sanjay Pradhan, 1996, "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes," Informe de investigación política del Banco Mundial 1646 (Washington: Banco Mundial).
- Centro de Responsabilidad y Gestión, 1999, *Performance Measurement. Concepts and Techniques* (Washington: American Society for Public Administration, 2da edición).
- Chu, Ke-young, y Richard Hemmings, eds., 1991, *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Conan, M., 1997, *Finances Publiques* (Paris: Nathan).
- Dia, Mamadou, 1996, *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions* (Washington: Banco Mundial).
- Diamond, Jack, 2003, "From Program to Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Countries," Informe del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional, de próxima publicación).
- Ecole Nationale du Trésor Public, 2000a, *Dépense de l'État* (Paris: Trésor Public).
- , 2000b, *Comptabilité de l'État* (Paris: Trésor Public).
- Euzéby, Alain, y Marie-Louise Herschtel, 1990, *Finances Publiques, Une Approche Economique* (Paris: Dunod).
- Fowler, Floyd J., 1993, *Survey Research Methods*, Serie Métodos aplicados de investigación social, Vol. 1 (Newbury Park, California: Sage, 2da ed.).

Harriss, John, Janet Hunter, y Colin M. Lewis, eds., 1995, *The New Institutional Economics and Third World Development* (Nueva York: Routledge).

Kachigan, Sam Kash, 1986, *Statistical Analysis: An Interdisciplinary Introduction to Univariate and Multivariate Methods* (Nueva York: Radius Press).

Lienert, Ian, 2003, "A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa," Informe del FMI 03/2 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Magnet, Jacques, 1996, *Éléments de Comptabilité Publique* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 3ra ed.).

Mikesell, John L., 1995, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector* (Belmont, California: Wadsworth, 4ta ed.).

Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, 1995, *Le Budget de l'État, de la Préparation à l'Exécution*, Les Éditions de Bercy, Études (Paris).

Muzellec, Raymond, 1997, *Finances Publiques* (Paris: Editions Dalloz, 10a ed.).

Naciones Unidas, 1991, *Government Financial Management in Least Developed Countries* (Nueva York: Naciones Unidas).

Potter, Barry H., y Jack Diamond, 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Premchand, A., 1983, *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

———, ed., 1990, *Government Financial Management: Issues and Country Studies* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Ramakrishnan, Subramaniam, 1998, "Budgeting and Financial Management in Sub-Saharan Africa: Key Policy and Institutional Issues," Documento de discusión sobre desarrollo No. 622 (Cambridge, Massachusetts: Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard).

Sekwat, Alex, 1997, "Public Budgeting Deficiencies in Sub-Saharan Africa: A Review," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 9 (Primavera), pp. 143-61.

Weimer, David L., y Aidan R. Vining, 1992, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall, 2da ed.).

Welch, Susan, y John Comer, 1988, *Quantitative Methods for Public Administration: Techniques and Applications* (Orlando, Florida: Harcourt Brace, 2da. ed.).

Wildavsky, Aaron, y Naomi Caiden, 1997, *The New Politics of the Budgetary Process* (Nueva York: Longman, 3ra ed.).

Williams, W. Anderson, 2002. "Trusting the Numbers: The Power of Data Verification," *Government Finance Review*, Vol. 18 (abril), pp. 18-21.

Yonaba, Salif, 2002, "La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)," *Revue Française de Finances Publiques*, Vol. 79 (septiembre), pp. 221-39.