

AMERICA LATINA TRAS UNA DECADA DE REFORMAS

PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL

INFORME 1997

PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

© Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

Esta publicación puede solicitarse a:

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos

Canje:

Biblioteca

Banco Interamericano de Desarrollo

ISBN: 1-886938-26-1

ISSN: 0253-6013

Indice

PREFACIO	v
-----------------------	---

PARTE UNO

El proceso de ajuste a las reformas

Introducción	3
Entorno externo	5
El crecimiento económico y el empleo	9
La pobreza y la desigualdad en los años noventa	18
Inflación	20
Política fiscal	20
Comercio y pagos internacionales	21
Continúan las reformas estructurales	27
Conclusión	29

PARTE DOS

¿Valieron la pena las reformas?

Resumen	33
Motivación	35
Los hechos	38
Las reformas	45
Mayor crecimiento económico	54
Menor volatilidad	68
Freno al deterioro distributivo	76
Hacia una agenda de políticas económicas y sociales ..	83
Referencias bibliográficas	91
Apéndices	94

PARTE TRES

Estabilidad fiscal con democracia y descentralización

Introducción	107
--------------------	-----

Capítulo 1. Resultados fiscales

Tamaño y estructura del Estado latinoamericano	112
Déficit y deuda	118
Volatilidad de los resultados fiscales	121
Política fiscal cíclica	123
Ciclos presupuestarios electorales	130
Conclusión	131
Referencias bibliográficas	132

Capítulo 2. El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional

Cuatro problemas que debe resolver un proceso fiscal democrático	134
Sistemas electorales	136
Instituciones presupuestarias	143
Arreglos institucionales y desempeño fiscal	154
Mejores resultados fiscales: problemas aún no resueltos	155
Referencias bibliográficas	162

Capítulo 3. Adopción de decisiones fiscales en las democracias descentralizadas

Beneficios y riesgos de la descentralización	167
Grado de descentralización de los gastos	171
Dimensión política de la descentralización	176
Distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno	180
Transferencias intergubernamentales	185
Autonomía de los gobiernos subnacionales para obtener préstamos	189
Descentralización y resultados fiscales	193
Hacia un programa de descentralización viable desde el punto de vista fiscal	198
Referencias bibliográficas	202
Apéndices	205

PARTE CUATRO

Apéndice estadístico

Población	241
Cuentas nacionales	243
Finanzas del gobierno central	254
Balanza de pagos	265
Deuda externa	278
Precios	285
Sinopsis estadísticas por país	290

RECONOCIMIENTOS

El equipo de investigadores de la Oficina del Economista Jefe tuvo la responsabilidad de este Informe, bajo la dirección de Ricardo Hausmann y la coordinación de Eduardo Lora.

Michael Gavin fue responsable de la **Parte Uno**. Las secciones sobre comercio intrarregional fueron preparadas por el Departamento de Integración y la sección sobre reformas estructurales por Eduardo Lora. Iván Guerra y Erik Wachtenheim ofrecieron apoyo como asistentes de investigación. Valioso material de base, información estadística y comentarios fueron aportados por los economistas de países Marcello Averbug, Ladislao Brachowicz, Gabriel Castillo, Gilberto Chona, James Dinsmoor, Gonzalo Giraldo, José Juan Gómez, Badrul Haque, Ronan Le Berre, Roberto G. López, Dougal Martin, Ricardo Martínez, Alberto Melo, Paul Moreno, Ximena Morey, Carlos Oliva, Fernando Quevedo, Jorge Requena, Inder Ruprah, Jose Seligman, Michael Tharkur, Desmond Thomas y Rafaela Varela Duprat. Se recibieron sugerencias y comentarios de Neville Beharie, Nancy Birdsall, Euric Bobb, Jorge Espinoza, Fergus McCormick y Bertus Meins.

Eduardo Lora tuvo bajo su responsabilidad la **Parte Dos**, con base en material presentado en las Reuniones Anuales del Banco en Barcelona, que había sido preparado por Felipe Barrera, Eduardo Fernández Arias, Michael Gavin, Juan Luis Londoño, Eduardo Lora, Peter Montiel y Miguel Székely, con apoyo y colaboración de Suzanne Duryea y Erik Wachtenheim. En esas reuniones se recibieron valiosos comentarios de los panelistas Eduardo Aninat, Nancy Birdsall, Jorge Camet, Manuel Hinds, Antonio Kandir, Claudio Loser, Moisés Naim, José Antonio Ocampo, Guillermo Ortiz, Guillermo Perry, Dani Rodrik, y Angel Rojo. Oscar Altimir, Klaus Deininger y Juan José Echavarría proporcionaron información de gran utilidad. En diferentes etapas del proyecto se recibieron comentarios de Neville Beharie, Euric Bobb, William Eastery, Jorge Espinoza, Luis Fierro, Albert Fishlow, Norman Loayza, Nora Lustig, Bertus Meins, Samuel Morley, Silvia Sagari, Brian Stuart Andrés Velasco y Waldemar Wirsig.

Ernesto Stein y Ernesto Talvi fueron los responsables de la **Parte Tres**, con colaboración de Michael Gavin y Ricardo Hausmann. El equipo de investigación estuvo conformado además por Alejandro Grisanti, Moritz Kramer, Claudia Piras y Arnaldo Posadas. Martin Bes contribuyó en el diseño y análisis de los resultados de la encuesta

sobre instituciones fiscales federales. Iván Guerra y Erik Wachtenheim ofrecieron una valiosa ayuda como asistentes de investigación. Este estudio descansa parcialmente en material de base y documentos de trabajo de Alberto Alesina, Barry Eichengreen, Michael Gavin, Alejandro Grisanti, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, Roberto Perotti, Ernesto Stein, Ernesto Talvi, Carlos Vegh y Jürgen von Hagen. También se recibió opinión especializada de Wallace Oates, Carmen Reinhart, Pablo Sanguinetti, Vito Tanzi y Mariano Tommassi. En diferentes etapas el proyecto se benefició de sugerencias y comentarios de Neville Beharie, Nancy Birdsall, Ladislao Brachowicz, James Dinsmoor, Jorge Espinoza, Luis Fierro, Roberto García-López, Elio Londero, Dougal Martin, Bertus Meins, Carlos Oliva, Jorge Requena, Ennio Rodríguez, Luis Rubio, Silvia Sagari, Bill Savedoff y Carlos Valencia.

La **Parte Tres**, que analiza la interrelación entre descentralización e instituciones fiscales y electorales, fue posible gracias a la generosa colaboración y apoyo de los siguientes funcionarios de los gobiernos y los bancos centrales, quienes suministraron información detallada sobre una variedad de aspectos de la estructura federal de los sistemas fiscales de sus países: Javier Abugatas, Orlando Bareiro, Rodolfo Caretti, María Antonieta de Bonilla, Rui de Brito Affonso, Augusto de La Torre, Carlos Fernandez, Rafael Gamboa, Gabriel Guerrero, Feliciano Herrera, Manuel Hinds, Marcos López, Kamal Mankee, R. R. May, Ruth Millar, Juan Moreira, Archie Nairn, Julian Nebreda, Bernardo Requena, José Armando Rodríguez, Onofre Rojas, Eduardo Rosero, Sylvia Saborio y Carlos Vallarino. Esperamos que este Informe les resulte de utilidad.

El **Apéndice Estadístico** fue preparado bajo la dirección de Michael McPeak, con la coordinación de Rajindra Lalchan y la participación de Eric Greynolds, Cleary Haines y Fergus McCormick.

Larry Hanlon y Carlos Trípodi estuvieron a cargo de traducciones para las versiones en inglés y español, respectivamente. Graciela Thomen dio valioso apoyo administrativo a todo el proceso y Cecilia Coder y Andrea Kim ayuda secretarial.

Las opiniones expresadas en este Informe son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio Ejecutivo.

En los cuadros de este informe:

p Indica que los datos son estimaciones preliminares.

... Indica que no hay información disponible.

0 ó 0,0 Indica que la cantidad es cero o insignificante.

En los cuadros y gráficos, América Latina incluye solamente los países para los cuales se presenta información.

Prefacio

Durante la última década, los países de América Latina se han consolidado como sociedades democráticas y como economías de mercado. Ambas transformaciones han sido profundas y complejas; una y otra se han reforzado mutuamente.

En lo económico, se ha recobrado la estabilidad de precios perdida en los años ochenta y se han adoptado profundas reformas estructurales para abrir las economías, reducir las distorsiones tributarias, mejorar el funcionamiento de los mercados y privatizar las empresas estatales.

En lo político, han quedado atrás los gobiernos militares y las dictaduras que conjuntamente habían llegado a ser la forma predominante de gobierno de la región a finales de los setenta. Hoy, los 26 países prestatarios del Banco cuentan con gobiernos elegidos democráticamente. La selección democrática se ha extendido además a los gobiernos locales. En la actualidad, 17 de estos países escogen sus alcaldes por elección popular y en otros 6 son nombrados por concejos municipales electos.

Las transformaciones económicas y políticas de la región han sido parte de un solo proceso de descentralización, en la más amplia acepción de este término. La eliminación de los controles al comercio, a la producción y al financiamiento ha devuelto a las empresas y a los individuos la autonomía de las decisiones microeconómicas. La estabilización macroeconómica ha despejado los horizontes de esas decisiones, al reducir la incertidumbre de la inflación, y de la inestabilidad cambiaria y financiera. La descentralización política ha descargado en los electores la selección de los gobiernos nacionales y locales, y este proceso ha ido acompañado por una creciente descentralización de las estructuras fiscales, que ha transferido mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales en la provisión de los servicios de educación, salud y saneamiento, en la construcción vial y en la recaudación de impuestos. En suma, los gobiernos de la región han sacado adelante profundas reformas económicas en un marco de democracia, al tiempo que

han avanzado en la descentralización sin caer en el populismo fiscal ni en el desorden macroeconómico.

Este año el Informe *Progreso económico y social* plantea cuáles han sido los beneficios, los costos y las dificultades de ese proceso, y cuáles las acciones que quedan por delante para alcanzar los objetivos de mejoramiento económico, desarrollo social y participación política que demandan los latinoamericanos.

En la Parte Uno, analiza los procesos de ajuste macroeconómico y encuentra que esta dinámica sigue estando fuertemente influida por efectos cíclicos, aún poco comprendidos, de la adopción de las políticas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural. Aunque la tasa de crecimiento promedio de la región se ha elevado en 1996 y 1997 gracias a las recuperaciones de Argentina y México, aproximadamente la mitad de los países experimentaron en 1996 una desaceleración de su crecimiento económico. Detrás de uno y otro comportamiento se encuentra un patrón común de reacción y ajuste a las medidas de estabilización y reforma que los países han venido tomando en fechas diferentes desde finales de los años ochenta. Inicialmente estas medidas condujeron en cada país a una fase de expansión, estimulada por el retorno de la confianza de los inversionistas internos y externos, por la remonetización de la economía y por la ampliación del crédito. Estas expansiones fueron acompañadas por aumentos en los déficit externos, por apreciaciones del tipo de cambio real y por expansiones, a menudo excesivas, de los sectores financieros. Además, la misma expansión facilitó la recaudación fiscal, que llevó a los gobiernos a impulsar programas de gasto financiados con recursos que a la postre resultaron más transitorios de lo esperado. No es sorprendente así que, casi sin excepción, los países hayan tropezado tarde o temprano con dificultades cambiarias, financieras o fiscales. Estas dificultades causaron en algunos casos recesiones abruptas, y en la mayoría desaceleraciones de importancia. La experiencia acumulada hasta ahora sugiere, por fortuna, que después de estos períodos difíciles, las

recuperaciones posteriores no tardan en llegar, superando incluso las predicciones más optimistas, tal como lo estamos viendo hoy en Argentina y México.

En la Parte Dos se pregunta si las reformas económicas de la última década han valido la pena. La pregunta es lícita, ya que el crecimiento de la región se ha recuperado, pero no ha alcanzado los niveles de antes de los ochentas ni de otros grupos de países en desarrollo. De igual forma, aunque los niveles de pobreza y desigualdad han dejado de aumentar, no han logrado revertirse los deterioros de los ochentas. El estudio encuentra que las reformas estructurales adelantadas hasta ahora han elevado de manera muy sustancial el crecimiento económico y han favorecido a los grupos de menores ingresos, pero no han logrado compensar el efecto adverso que el atraso educativo de la región está teniendo en el potencial de crecimiento y en la equidad. La reforma estructural más consolidada en toda la región es la apertura comercial. También ha sido profunda la liberalización financiera, pero falta mucho por hacer en materia de adecuación del marco regulatorio y la supervisión de los sectores financieros. En el campo de la tributación y en materia de privatizaciones, los esfuerzos han sido más irregulares entre países y hay un gran espacio para mejoras futuras. Los menores progresos se han registrado en el área de legislación laboral. El potencial inexplorado de todas estas áreas de reforma permitiría elevar el crecimiento permanente de la región por encima del 5%, pero se requiere además de un gran esfuerzo educativo para alcanzar tasas del orden del 7% y para corregir de manera significativa las inequidades de la región.

La Parte Tres muestra que América Latina se está democratizando y descentralizando, pero que al mismo tiempo el desempeño fiscal ha venido mejorando. Este resultado es sorprendente pues a menudo se ha argumentado que las decisiones colectivas pueden ser problemáticas ya que generan incentivos perversos a los participantes, al incitarlos a pedir recursos públicos esperando que otros paguen por ellos. Este problema puede agravarse con la descentralización pues cada jurisdicción tiene incentivos en transferir el costo de sus programas al resto del país. Sin embargo, América Latina parece haber sido capaz de contener estas tendencias inherentes al sistema democrático.

El secreto está en la forma en que se organiza la toma de decisiones. El estudio trata de identificar las reglas y mecanismos —es decir, las instituciones— que rigen las decisiones presupuestarias y los sistemas electorales. Estas instituciones determinan la forma como la sociedad

resuelve el problema básico de asignar los recursos públicos. No hay un sistema ideal ni único de instituciones fiscales y electorales porque siempre están en conflicto los cuatro problemas básicos que deben enfrentar estas instituciones. Primero, es necesario escoger a partir de preferencias diversas y a menudo contradictorias del electorado. Segundo, es necesario evitar que el proceso colectivo de decisión lleve a que cada grupo intente hacer pagar a los demás por sus demandas de gasto. Tercero, es necesario evitar que políticos y burócratas distorsionen las decisiones en favor de sí mismos y no del interés colectivo. Y finalmente, es necesario asegurar que el sistema pueda hacer compromisos creíbles sobre el curso futuro de las políticas.

Según los resultados del estudio, sistemas electorales con representación proporcional tienden a generar sistemas políticos más fraccionados y por tanto una mayor dificultad en mantener la disciplina fiscal. Pero los países que disfrutaban de este sistema no tienen por qué renunciar a él, ya que las instituciones presupuestarias pueden contrarrestar estas tendencias. Sistemas presupuestarios más transparentes que impongan sesgos sistemáticos contra el gasto deficitario pueden generar resultados con déficit significativamente menores.

El estudio encuentra asimismo que si bien América Latina ha podido reducir su déficit fiscal a niveles menores que los de los países industrializados, hay países donde todavía queda mucho por hacer en este ámbito, siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas de la región. Pero América Latina aún no ha encontrado formas claras de limitar efectivamente dos problemas fiscales: el carácter procíclico de su respuesta ante shocks y el aumento de los déficit durante las elecciones. El estudio propone ideas para mejorar el desempeño en estas áreas basadas en la disciplina que imponen tanto los sistemas políticos como los mercados financieros cuando hay compromisos fiscales claros y una revelación adecuada y fidedigna de información que permita evaluar su cumplimiento.

El estudio también analiza las complejidades que emergen del proceso de descentralización. El mismo comporta cinco dimensiones: la elección de las autoridades locales, la responsabilidad del gasto, la autoridad de imponer tributos, la autonomía de endeudamiento y las transferencias intergubernamentales. El estudio encuentra que estas cinco dimensiones deben mantener coherencia para que no lleven a indisciplina fiscal. Ello se logra imponiendo restricciones presupuestarias más explícitas y rígidas a los gobiernos subnacionales, des-

centralizando algunos instrumentos tributarios a fin de limitar el financiamiento vía transferencias del gobierno central, reduciendo la discrecionalidad de dichas transferencias y fijando reglas para el endeudamiento de los gobiernos locales que impida la posibilidad de rescates financieros.

América Latina ha optado por la economía de mercado, la estabilidad macroeconómica, la participación democrática y la descentralización regional. Las reformas que ha hecho en todos los campos han sido rápidas, profundas y ambiciosas. Después de una década la región es diferente y los frutos han empezado a brotar. También han quedado al descubierto problemas más acuciantes

que la región debe enfrentar para elevar aún más el crecimiento económico, evitar la inestabilidad, mejorar la distribución del ingreso y lograr mayores niveles de participación popular en las decisiones públicas. Este Informe propone un ideario para el debate sobre las políticas que pueden ayudarnos a lograr estos objetivos. Esperamos que sirva para promover un debate provechoso.

Ricardo Hausmann

Economista Jefe

Banco Interamericano de Desarrollo

