

Parte **TRES**

Estabilidad fiscal
con democracia
y descentralización

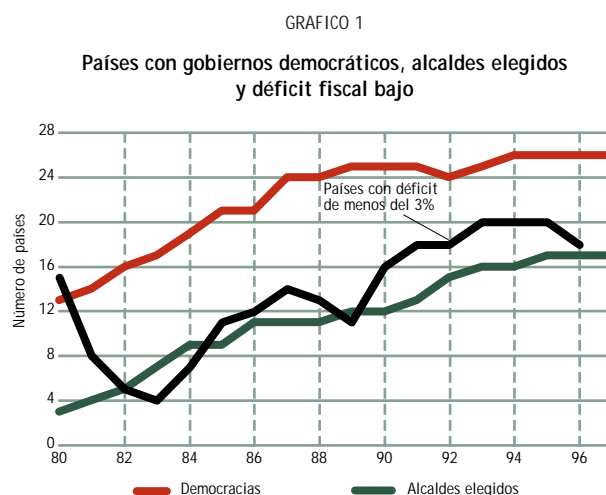
INTRODUCCION

América Latina está democratizándose. Entre los países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo, sólo 13 tenían gobiernos democráticos en 1980. En la actualidad, los 26 países no sólo son democracias, sino también están descentralizándose. Mientras que en 1980 en sólo tres de los países de la región los alcaldes se elegían en forma directa, actualmente 17 países utilizan esta forma de representación local, mientras que en otros seis países, los alcaldes son nombrados por concejos municipales elegidos (véase el gráfico 1).

La descentralización política ha estado acompañada de una estructura fiscal cada vez más descentralizada. La participación de los gobiernos estatales y locales en el gasto público total se incrementó del 15,6% en 1985 a casi un 20% una década después. Este proceso de descentralización ha transferido mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales en materia de provisión de servicios como educación, salud, vivienda, caminos y agua potable.

El movimiento hacia una democracia más profunda y descentralizada se ha producido al mismo tiempo que la región ha estabilizado su economía y ha adoptado las reformas estructurales que se analizan en la Parte Dos de este informe. Esta coincidencia quizá sea sorprendente, ya que es mucho lo que se ha escrito sugiriendo que la estabilización y las reformas estructurales se logran más fácilmente con gobiernos autoritarios, pues estos regímenes no necesitan el mismo grado de consentimiento social que se requiere en una democracia. La experiencia latinoamericana contrasta marcadamente con este punto de vista. Además, gran parte de la teoría económica también ha sugerido que la democracia puede tener un sesgo inherente en favor de los déficit fiscales, que se ve agravado cuando se tiene una estructura más federal y descentralizada. Por lo tanto, también resulta destacable que a medida que la democracia descentralizada se ha profundizado en América Latina, los déficit se han reducido: después de alcanzar un 9% del PIB en 1982-83, han alcanzado a un promedio del 2% en los años noventa. De hecho, como también puede verse en el gráfico 1, el número de países que muestran déficit de menos del 3% del PIB pasó de cinco en 1982 a 18 en 1996.

Parecería, entonces, que pueden obtenerse importantes enseñanzas acerca de la forma en que América Latina ha logrado sólidos resultados fiscales al mismo tiempo que ha profundizado sus democracias. En esta sección se extraen las enseñanzas que pueden derivarse



de esta experiencia ampliamente positiva. El estudio se concentra en la organización del proceso de decisiones fiscales, porque las evidencias sugieren que este proceso resulta crítico para asegurar que las ventajas de la participación democrática en la determinación de las prioridades sociales y en asegurar la responsabilización de los gobiernos no se vean eliminadas por los peligros de la elección colectiva, que puede ocasionar resultados sociales ineficientes.

Un ejemplo es el llamado “problema de mancomunidad de recursos” que adquiere particular relevancia para los sistemas fiscales. Para tener una sensación intuitiva de la naturaleza del problema, imaginemos que estamos solos en un restaurante que ofrece dos platos: pollo a US\$10 y langosta a US\$50. Preferimos el pollo porque hallamos que la diferencia de US\$40 es demasiado grande. Imaginemos ahora lo que ocurriría si vamos con nueve amigos y esperamos compartir la cuenta. Si el resto pide pollo, tenemos la opción de pedir pollo y pagar US\$10 o pedir langosta y pagar sólo US\$14 (o sea, nueve veces diez más cincuenta, dividido por diez). En consecuencia, nos vemos tentados a pedir langosta. Imaginemos ahora que todos los demás se proponen pedir langosta. En ese caso podríamos comer langosta por US\$50 o pedir pollo y pagar US\$46 (o sea, 9 veces 50 más 10, dividido por 10). Nos conviene pedir langosta. Por lo tanto, independientemente de lo que los demás se propongan pedir, pediremos langosta si vamos en grupo, aunque individualmente hubiéramos preferido el pollo.

El problema que se pone de relieve en este ejemplo se debe al hecho de que las personas eligen independientemente, pero pagan en forma colectiva. Dicha interacción distorsiona la elección colectiva y la convierte en ineficiente desde el punto de vista de los participantes

individuales. El proceso de decisiones fiscales es similar en el sentido de que diferentes grupos deciden acerca de iniciativas de gasto que son pagadas por un fondo común de recursos tributarios. Este problema de coordinación, si no está controlado por el marco institucional, puede conducir a un excesivo uso del recurso común, es decir, a excesivos déficit y deudas. El problema es potencialmente más grave aún con la descentralización, ya que puede permitir a una jurisdicción trasladar la carga tributaria a otras localidades.

Este ejemplo constituye sólo uno de los peligros de la elección colectiva. Permite percibir la forma en que puede modificarse el proceso de decisiones con el fin de evitar dificultades. Pero éste no constituye el único problema. Existen otros, como:

- el logro de una adecuada representación política de las preferencias electorales individuales (problema de agregación).
- los incentivos de los políticos y los burócratas para seguir sus propios intereses y no los de los electores (problema de agencia).
- la dificultad de asumir compromisos creíbles acerca de políticas futuras (problema de credibilidad).

A la luz de estas consideraciones, los logros fiscales de América Latina resultan mucho más notables. Muestran que se puede hacer que las democracias funcionen adecuadamente. No obstante, estas tendencias positivas se producen en un contexto de antiguos y nuevos problemas no resueltos, como se analizará en el capítulo 1. En primer lugar, la región aún muestra un sesgo en favor de los déficit, que no ha sido contenido con igual éxito en todos los países. En segundo lugar, las cuentas fiscales siguen siendo vulnerables a la volatilidad que caracteriza a las economías latinoamericanas, lo que implica que el sistema político debe verse sometido a un mayor número de dolorosos ajustes en un menor período de tiempo que las democracias industriales.

En tercer lugar, las políticas fiscales no han desempeñado el papel anticíclico y estabilizador que sugiere la teoría económica y que caracteriza a la experiencia de la mayor parte de las democracias industriales. En cambio, la política fiscal ha tendido a reaccionar ante los grandes shocks que debe absorber principalmente en una forma cíclica, es decir, que ha sido expansionista en los auges y especialmente contraccionista en las depresiones, de esta manera agravando en vez de amortiguando la volatilidad subyacente.

También existen evidencias de que muchos gobiernos latinoamericanos se ven afectados por ciclos presupuestarios electorales. Los déficit presupuestarios tienden

a crecer en el período anterior a las elecciones, obligando a realizar costosos ajustes durante el año siguiente.

Algunas de estas características, como el sesgo en favor de los déficit, pueden reflejar las mismas distorsiones políticas que han sido bien documentadas en las democracias industriales, con efectos negativos similares sobre los resultados fiscales. Otras reflejan interacciones entre estas distorsiones políticas y las características del contexto económico que son específicas al caso latinoamericano, especialmente la mayor volatilidad económica y una base tributaria más débil. En particular, en el capítulo 1 se señala que los países de la región pueden verse atrapados en un círculo vicioso: su mayor volatilidad inicial crea la necesidad de ajustes fiscales más grandes y más frecuentes. Las dudas acerca de la capacidad del sistema político para producir tales ajustes puede hacer que desaparezca el acceso a los mercados financieros durante los períodos desfavorables. La falta de recursos financieros provoca una reacción fiscal cíclica precisamente en momentos en que habría sido más valiosa una respuesta más estabilizadora. La respuesta cíclica acentúa entonces la volatilidad macroeconómica subyacente.

El desempeño fiscal se ve afectado por la interacción que se da entre un proceso de decisiones inadecuado y un entorno económico más inclemente. En el capítulo 1 se analiza el entorno económico y el desempeño fiscal, y luego se examina el proceso de decisiones. El capítulo 2 se concentra en la forma como el proceso de decisiones fiscales está organizado a nivel nacional, y en el capítulo 3 se estudia la descentralización fiscal.

En el capítulo 2 se examinan específicamente los sistemas electorales y las instituciones presupuestarias. Estas últimas revisten importancia porque afectan la forma en que las preferencias individuales de los votantes se agregan en las opciones sociales y las mayorías políticas. En él se encuentran evidencias de que los sistemas que dependen más en la representación proporcional, en vez del sistema de tipo británico en que se eligen los candidatos que obtienen mayor cantidad de votos independientemente de que esa pluralidad constituya o no una mayoría, tienden a generar un mayor número efectivo de partidos políticos, un menor apoyo legislativo al gobierno y una mayor dificultad para corregir el sesgo hacia el déficit y el carácter cíclico de las políticas fiscales. También tienden a conducir a un gobierno más grande, lo que puede explicarse como una consecuencia del hecho de que los sistemas de representación proporcional deben incluir las preferencias de un mayor número de votantes.

En el capítulo también se analizan las instituciones

presupuestarias, es decir, el conjunto de normas mediante las cuales se redactan, aprueban y ejecutan los presupuestos. Estas normas revisten importancia porque pueden afectar la forma en que se encarar los problemas de coordinación, credibilidad y agencia. Por ejemplo, los ministros que realizan los gastos, la autoridad presupuestaria ejecutiva, los legisladores, las empresas estatales y el público en general deben interactuar entre sí en el proceso presupuestario. Si el proceso no está bien estructurado, como en el caso mencionado del pollo y la langosta, puede conducir a un gasto excesivo, déficit y deudas, y a una gestión inadecuada de los períodos favorables y desfavorables, ya que el proceso político puede no reaccionar en forma adecuada ante las cambiantes circunstancias. Los países que cuentan con instituciones presupuestarias transparentes que fijan límites explícitos al déficit y asignan atribuciones jerárquicas o de formulación de programas en el proceso presupuestario al ministro de finanzas y al poder ejecutivo frente al congreso, pueden controlar en forma efectiva el sesgo en favor de los déficit y las deudas. Ello demuestra que la existencia de instituciones presupuestarias fuertes puede superar las consecuencias fiscales de la representación proporcional, indicando que los países no necesitan renunciar a este tipo de sistema electoral para lograr un control fiscal.

Sin embargo, en diversos países existen instituciones que aún no permiten encarar en forma efectiva los problemas del carácter cíclico de la política fiscal y los ciclos presupuestarios electorales. El capítulo termina presentando un conjunto de ideas acerca de los tipos de reforma que podrían resultar eficaces en este sentido.

En el capítulo 3 se examinan los desafíos de la descentralización. En él se analiza la forma en que se eligen

los funcionarios gubernamentales a nivel subnacional, y se estudia la distribución de las atribuciones para establecer impuestos e incurrir en gastos y empréstitos en los diferentes países, junto con las relaciones financieras verticales y los desequilibrios que existen entre los diferentes niveles de gobierno. En el capítulo se estudian los posibles beneficios que la descentralización política puede proporcionar en términos de una mayor coincidencia entre las preferencias de los ciudadanos y las prioridades públicas, y el efecto que las elecciones pueden tener sobre la disciplina de los funcionarios públicos. También se explora el riesgo de la falta de coordinación que surge de los incentivos para que una jurisdicción desplace la carga a los contribuyentes de otras jurisdicciones. Estos incentivos tienden a crearse cuando los gobiernos subnacionales enfrentan escasas limitaciones presupuestarias, que surgen cuando pueden obligar al gobierno federal a rescatarlos de dificultades financieras.

Las limitaciones presupuestarias pueden mejorarse a través de las siguientes medidas:

- limitando los desequilibrios verticales, asignando a los gobiernos subnacionales aquellos impuestos que pueden imponerse y recaudarse eficientemente a ese nivel;
- reduciendo la discrecionalidad y la inestabilidad de las transferencias gubernamentales, y
- aplicando limitaciones obligatorias a la capacidad de endeudamiento.

El capítulo incluye asimismo un análisis de la forma en que pueden aplicarse estas estrategias. América Latina ha optado por la participación democrática y la estabilidad macroeconómica. El desafío consiste en encontrar los arreglos institucionales que pueden dar resultados satisfactorios en ambos frentes.

Capítulo 1

RESULTADOS FISCALES

Las formas democráticas de adoptar decisiones poseen importantes ventajas con respecto a otras alternativas; proporcionan legitimidad, mecanismos para revelar las preferencias de la ciudadanía, y formas para imponer disciplina a los gobiernos insensatos. Sin embargo, como se ilustra muy brevemente en la introducción y se describirá en forma considerablemente más detallada en el capítulo 2, el proceso de decisiones democráticas de gasto público y tributación involucra un proceso de elección colectiva que conlleva posibles inconvenientes. Estos justifican una cierta preocupación por el hecho de que la política democrática con demasiada frecuencia puede conducir a la costosa langosta, cuando el pollo hubiera sido la opción más apropiada. No obstante, a medida que América Latina se ha democratizado y el proceso de decisiones fiscales se ha descentralizado, los déficits fiscales han decrecido notablemente. Ello demuestra que es posible superar los problemas que supone el proceso de decisiones políticas. Sin embargo, no significa que todos estos problemas se hayan resuelto o que el contexto institucional que rodea las decisiones fiscales no podría adaptarse con el fin de promover mejores resultados fiscales en el futuro.

En este primer capítulo se sientan las bases para el análisis que se realiza en los capítulos subsiguientes, estableciendo algunos rasgos característicos de los resultados fiscales en América Latina. El objetivo es en parte meramente descriptivo, y procura responder a algunos de los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las características que distinguen al Estado latinoamericano, y el entorno económico en el cual existe? ¿En qué dimensiones los gobiernos latinoamericanos son grandes, y en cuáles son pequeños? ¿Cómo gastan los gobiernos de la región

los recursos que obtienen de la ciudadanía, y cómo se financian?

Estas descripciones también tiene un propósito de diagnóstico, poniendo de relieve los particulares desafíos de gestión de la política fiscal que supone la estructura del sector público latinoamericano y las características de su entorno macroeconómico, e identificando aquellos campos en los que la política fiscal puede no haber superado esos desafíos en la forma más efectiva posible. En este sentido, nos concentramos en tres principales diagnósticos: ¿han mostrado los gobiernos latinoamericanos un sesgo en favor del déficit, que ha conducido a un volumen de deuda pública superior al volumen óptimo? ¿Se ha administrado adecuadamente la política fiscal en un contexto cíclico; es decir si ha enfrentado exitosamente los shocks y las fluctuaciones económicas, o en cambio los ha amplificado? Y finalmente, ¿han mostrado los resultados fiscales una importante tendencia a verse influidos por las presiones políticas asociadas con las elecciones?

En este análisis utilizamos la experiencia de los países industrializados como punto de referencia para evaluar los resultados en América Latina. Lo hemos hecho por varias razones, la más importante de las cuales es que las economías industriales comparten con las democracias latinoamericanas algunas instituciones políticas similares. La comparación con los países industrializados también es valiosa porque su experiencia ha inspirado las teorías sobre política fiscal de que disponen los responsables de la formulación de políticas de la región.

Si bien América Latina comparte instituciones políticas y estructuras de decisión similares a las de las economías industriales, el contexto económico en el que

operan las instituciones latinoamericanas es muy diferente, y de hecho es sustancialmente más exigente. Un entorno macroeconómico sumamente volátil genera grandes fluctuaciones en los ingresos fiscales, y con frecuencia origina la necesidad de grandes ajustes fiscales, al tiempo que la existencia de presupuestos relativamente reducidos disminuye la capacidad de maniobra fiscal. Encontramos, sin embargo, que la volatilidad de los resultados fiscales constituye más que simplemente una respuesta pasiva a los shocks macroeconómicos, ya que en América Latina, en contraste con las economías industriales, los resultados fiscales han mostrado una importante “tendencia cíclica” en virtud de la cual el gasto público se expande en las épocas favorables y se contrae en las desfavorables, magnificando en vez de absorber los shocks que afectan la economía. Por último, y nuevamente en contraste con las economías industriales, encontramos evidencias de un “ciclo” fiscal motivado electoralmente, lo que sugiere que las fluctuaciones de origen político que se observan en la política fiscal han constituido un problema, por lo menos en algunos países.

De esta manera, si bien las democracias latinoamericanas comparten algunas instituciones políticas similares con las economías industriales, dichas instituciones operan en formas muy diferentes y en un contexto que en muchos casos es menos indulgente. Ello puede dar lugar a problemas en los resultados fiscales, como los que hemos identificado en este trabajo. Pero, como lo demuestra la experiencia reciente de América Latina, estos problemas pueden superarse mediante adaptaciones institucionales apropiadas al entorno más complejo. En los capítulos subsiguientes de este informe se utilizan los hechos generales presentados aquí para profundizar nuestra comprensión acerca de la interacción que existe entre el entorno macroeconómico, las instituciones y los resultados fiscales, proporcionando ideas acerca de los tipos de adaptaciones institucionales que pueden promover decisiones fiscales más eficaces en el futuro.

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL ESTADO LATINOAMERICANO

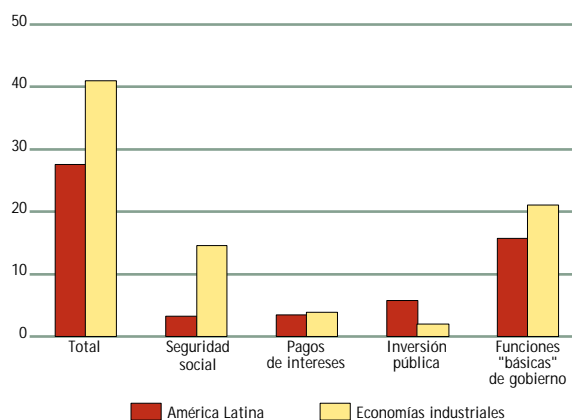
Gobiernos más pequeños

El sector público de un típico país latinoamericano gasta aproximadamente el 25% del PIB, en tanto que el gobierno en un país industrializado típico gasta más del 40% del PIB¹.

La diferencia más notable entre América Latina y los países industrializados está en el volumen del gasto en

GRAFICO 1.1

Gasto del sector público no financiero, 1990-95
(Porcentaje del PIB)



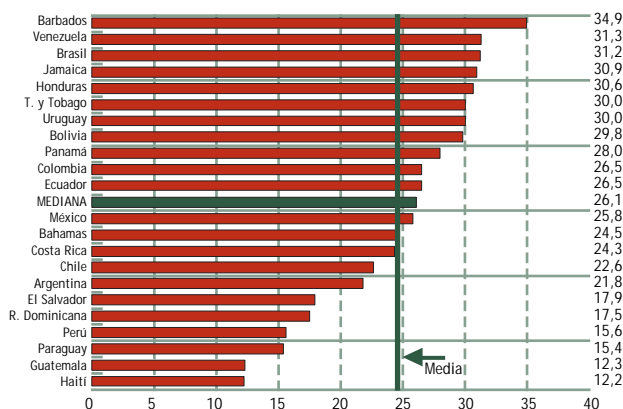
los sistemas de seguridad social: mientras que los países industrializados gastan alrededor del 15% del PIB, el promedio de América Latina es del 2,5%. América Latina también gasta mucho menos que las economías industriales en funciones “básicas” de gobierno, que se definen como todas las áreas distintas a los intereses, la seguridad social y la inversión pública. (El término “básica” se utiliza principalmente a falta de una expresión más descriptiva de la amplia variedad de funciones financiadas mediante el gasto público en aspectos que no sean intereses, seguridad social e inversión pública. No debe interpretarse que el término implica que estas actividades básicas son en alguna forma más fundamentales o importantes que las demás). El gasto en estas funciones básicas representa más del 20% del PIB en las economías industriales, y sólo el 15% en América Latina.

Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no son pequeños en todas las dimensiones. Típicamente, gastan mucho más en inversión pública: más del 6% del PIB, en comparación con menos del 2% en las economías industriales. Tampoco es igual el tamaño del gobierno en toda la región: existen enormes variaciones en el tamaño de los gobiernos latinoamericanos, especialmente entre los países más pequeños y más pobres de la región. El gasto público en Barbados asciende al 35% del PIB, y en Bolivia, Trinidad y Tobago, Uruguay, Honduras, Jamaica, Brasil y Venezuela ha alcanzado a un promedio del 30% del PIB o más durante los años noventa. En el otro

¹ Estas cifras subestiman en cierta medida el gasto del sector público porque pueden excluir del gasto corriente total (no de capital) que incurren las empresas públicas. El gráfico 1.6 incluye el gasto corriente y de capital de las empresas públicas, pero sólo en 13 de las economías más grandes de la región.

GRAFICO 1.2

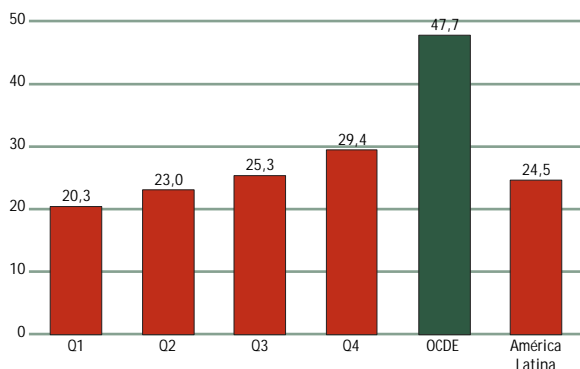
Gastos del sector público consolidado, 1990-95
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del BID basados en *Recent Economic Developments*, FMI.
Nota: Para las empresas públicas sólo se incluyen los gastos de capital.

GRAFICO 1.3

Gasto del sector público consolidado en América Latina y los países de la OCDE, 1990-95
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del BID basados en *Recent Economic Developments*, FMI.
Nota: Q1 a Q4 corresponden a cuartiles de los países de América Latina por ingreso per cápita. Para las empresas públicas, sólo se incluyen los gastos de capital.

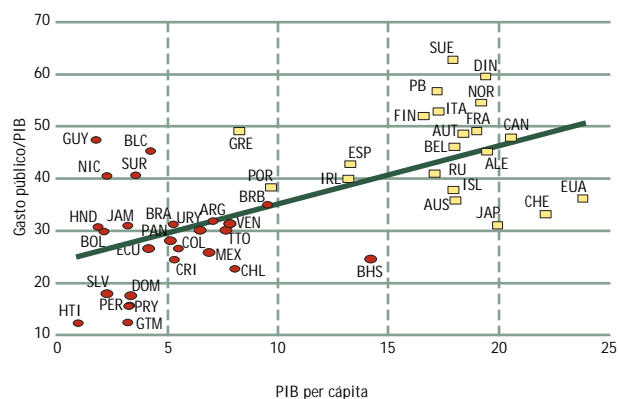
extremo, el gasto del sector público en Haití y Guatemala asciende a sólo el 12% del PIB, y en la República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Perú a un nivel muy inferior al 20%.

Las diferencias en el tamaño del gobierno pueden atribuirse en parte a diferencias en el ingreso per cápita. En todo el mundo, los países más ricos han tendido a tener gobiernos más grandes, y América Latina no constituye una excepción. Las economías latinoamericanas con el menor ingreso per cápita, gastan en promedio alrededor de un 20% del PIB, mientras que los países más ricos de la región gastan un promedio de cerca del 30%.

Sin embargo, el ingreso explica sólo parte de la variación en el tamaño del gobierno en la región. Como

GRAFICO 1.4

Gasto del sector público e ingreso per cápita, 1990-95
(Porcentajes)



puede verse en el gráfico 1.4, si bien existe una tendencia a que los gobiernos sean más grandes en los países más ricos, en algunas economías de bajos ingresos, principalmente Belice, Guyana, Nicaragua y Suriname, son mucho más grandes que lo que podría esperarse en base a sus ingresos relativamente bajos.

Por otra parte, existen otras economías, principalmente las Bahamas y en menor medida Chile, en las que el sector público es sustancialmente inferior a lo que podría esperarse en base a sus niveles relativamente elevados de ingreso. A continuación exploraremos en más detalle la forma en que la relación entre el ingreso y el gasto público difieren dependiendo del tipo de actividad gubernamental.

Los gobiernos continúan siendo más pequeños

En marcado contraste con las economías industriales, en las que el gasto público en general se ha incrementado durante las últimas décadas, en los años ochenta el gasto público en América Latina ha disminuido como proporción del ingreso nacional. A pesar de una cierta recuperación del gasto público en la primera mitad de los años noventa, continúa siendo inferior al máximo registrado a principios de los años ochenta.

La disminución del gasto de las empresas públicas no financieras ha sido aún más notable, reflejando la reestructuración y las privatizaciones que han ocurrido como parte de las reformas encaradas por la región durante la última década. (Estas reformas se analizan en mayor detalle en la Parte Dos de este informe).

El resultado es que el gasto total del sector público no financiero, que incluye el gasto de todos los niveles del gobierno y de las empresas públicas no financieras,

GRAFICO 1.5

Gasto total del gobierno general, 1975-93
(Promedio simple)

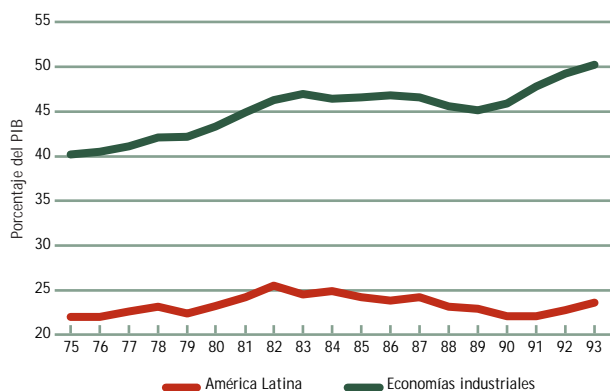
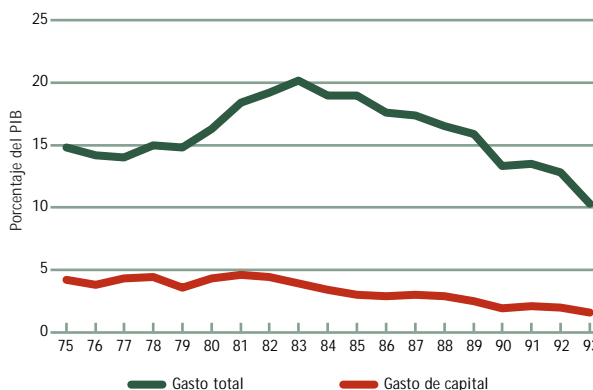


GRAFICO 1.6

Gasto de las empresas públicas no financieras en América Latina, 1975-93
(Promedio ponderado por población)



se encuentra actualmente en un nivel de cerca de 10 puntos porcentuales por debajo del registrado a principios de los años ochenta.

El menor gobierno refleja una menor capacidad fiscal

El reducido tamaño de los gobiernos latinoamericanos refleja el hecho de que estos gobiernos tienen una capacidad mucho más limitada para recaudar ingresos destinados a financiar el gasto público que los gobiernos de los países industrializados. Esta limitada capacidad fiscal deriva del importante sector informal que existe en la región, que en gran medida escapa a la tributación directa, así como de una capacidad burocrática más limitada para recaudar impuestos. Como resultado, incluso para financiar los sectores públicos relativamente pequeños que existen en la región, los gobiernos han debido imponer tasas relativamente elevadas de impuestos a aquellas empresas e individuos que pagan impuestos, en muchos casos comparables a las observadas en las economías industriales².

Ello significa que muchos gobiernos de la región poseen una capacidad relativamente limitada para incrementar los ingresos simplemente elevando las tasas tributarias, lo que podría resultar política y económicamente contraproducente. Este punto tiene importantes implicaciones con respecto al manejo de los grandes shocks fiscales que afectan a la región.

² Véase la Parte Dos para una descripción más detallada de los sistemas tributarios de América Latina y cómo han evolucionado a raíz de los programas de reforma efectuados durante la última década.

Cuadro 1.1. Estructura del ingreso fiscal, gobierno central consolidado, 1990-94

(Porcentajes de ingreso total)

	OCDE	América Latina
Ingresos no tributarios	8,1	15,9
Ingresos tributarios	90,2	71,8
Impuesto a la renta	35,0	20,4
Contribuciones a la seguridad social	32,2	23,5
Impuestos indirectos	20,4	26,3
Impuestos al comercio	1,0	5,2

Fuente: Gavin et al. (1996). Las cifras representan promedios de los datos de país, ponderados por población.

La estructura de los ingresos representa un desafío para la gestión de la política fiscal

En el cuadro 1.1 se resumen algunos aspectos clave relacionados con los ingresos fiscales de la región, y se los coloca en una perspectiva comparativa internacional. Del cuadro surgen claramente varias diferencias entre la estructura de los ingresos de América Latina y los países industrializados. En primer lugar, en América Latina los gobiernos dependen más sustancialmente de fuentes no tributarias de ingresos que los gobiernos de los países industrializados, lo que refleja la importancia de los ingresos provenientes de los recursos naturales y del ingreso de las empresas de propiedad estatal sobre los ingresos totales.

Los gobiernos latinoamericanos dependen también en mayor medida de los impuestos indirectos (principalmente los impuestos al comercio) y en menor medi-

da de los impuestos directos (impuestos sobre el ingreso y las contribuciones al sistema de seguridad social).

Esta estructura de ingresos supone importantes desafíos para la gestión de la política fiscal en América Latina. Debido a que la base de impuestos indirectos y no tributarios es relativamente volátil, estos impuestos constituyen una fuente de ingresos especialmente volátil en América Latina. De esta manera, la estructura de los ingresos fiscales expone a los presupuestos nacionales a mayores shocks que los que enfrentarían con una estructura de ingresos más similar a la de las economías industriales, lo que hace que el sistema político deba enfrentar la necesidad de llevar a cabo frecuentes e importantes ajustes fiscales. En el capítulo 2 de esta sección se describen algunos de los factores del proceso de decisiones democráticas que pueden obstaculizar un ajuste fiscal oportuno, así como las estructuras institucionales que pueden mejorar la capacidad para adoptar decisiones democráticas para enfrentar los ajustes fiscales requeridos.

Los gobiernos latinoamericanos gastan en forma diferente que los países industrializados

Como se señaló anteriormente, la combinación de actividades llevadas a cabo por los gobiernos latinoamericanos difiere notablemente de la de las economías industriales, de manera que una descripción significativa del tamaño del gobierno requiere un examen de las diferentes dimensiones.

Como porcentaje del PIB, los gobiernos latinoamericanos tienden a gastar mucho menos en sistemas de seguridad social, aproximadamente el mismo nivel en intereses, sustancialmente más en inversión pública y menos en funciones básicas, que definimos como todas las actividades diferentes de las tres mencionadas.

¿Qué significa el tamaño del gobierno?

Hemos visto que los gobiernos de la región varían ampliamente en cuanto a su tamaño, y que, si bien tienden a ser pequeños en algunas dimensiones, no lo son en otras. De esta manera, la respuesta al interrogante de si los gobiernos latinoamericanos son grandes o pequeños debe abordar los aspectos de cuáles gobiernos y cuáles dimensiones de gobierno. En las secciones siguientes se examina el tamaño y la estructura del gasto público en América Latina, con el objeto de determinar el contexto institucional, y destacar algunas fuerzas políticas que parecen subyacer en los resultados económicos de la región.

Cuadro 1.2. Gasto del sector público no financiero, 1990-95

(Porcentajes)

	Economías industriales	América Latina
(Porcentajes del PIB)		
Pagos a la seguridad social	16,4	2,5
Pagos de interés	3,6	3,8
Inversión pública	1,9	6,6
Funciones básicas	24,2	15,2
Total	45,7	27,8
(Porcentaje del gasto total)		
Pagos a la seguridad social	35,9	9,0
Pagos de interés	7,9	13,7
Inversión pública	4,2	23,7
Funciones básicas	53,0	54,7

Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI.

Nota: Para las empresas públicas, sólo se incluye el gasto de capital. Las cifras representan promedios simples de los datos de país.

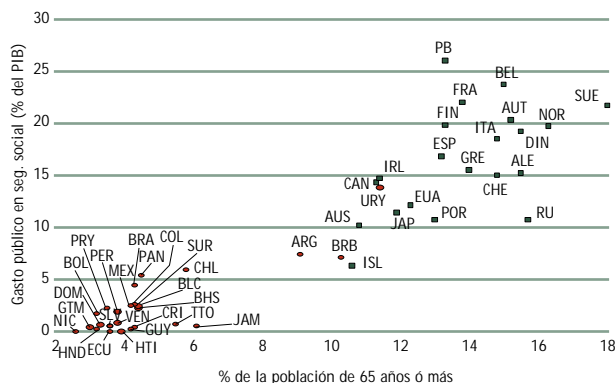
Reducidos sistemas de seguridad social

La principal diferencia que existe entre los presupuestos latinoamericanos y los de los países industrializados reside en el tamaño de los sistemas de seguridad social. Mientras que los países industrializados gastan más del 16% del PIB, y más de una tercera parte del gasto público, América Latina gasta sólo un 2,5%, o sea menos del 10% del gasto total. Ello refleja diferencias en la estructura demográfica. Los países industrializados atravesaron la transición demográfica mucho antes que América Latina, y tienden a tener una mayor esperanza de vida, y en consecuencia una proporción mucho más elevada de personas de más edad en su población. En las economías industrializadas, la proporción de la población de más de 65 años se acerca al 14% del total, mientras que en América Latina dicho porcentaje es inferior al 5%.

Las diferencias en la estructura de edades explican la mayor parte de las diferencias que existen entre el gasto latinoamericano en sistemas de seguridad social y el de las economías industriales, que representa aproximadamente 12 de los 14 puntos porcentuales de diferencia en el gasto en seguridad social. Los 2 puntos porcentuales restantes pueden atribuirse al hecho de que la mayor parte de los sistemas de seguridad social de la región son relativamente nuevos, y quizá a las presiones fiscales que han hecho que a los gobiernos les resultara difícil financiar los sistemas en forma tan generosa como lo han hecho los gobiernos de los países industrializados.

GRAFICO 1.7

Gasto en seguridad social, 1990-95
(Porcentajes)

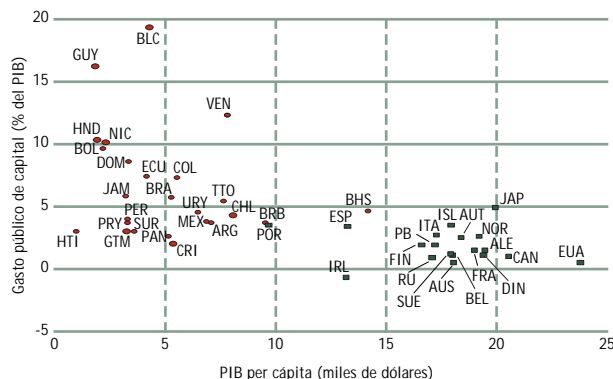


El gráfico 1.7 sugiere que la estructura de edades de la población también explica la mayor parte de las diferencias en el gasto en seguridad social dentro de la región, así como el promedio regional. Argentina y Uruguay, por ejemplo, son los países que tienen los presupuestos de seguridad social más elevados, y son también los que tienen una mayor proporción de población de más edad. Teniendo en cuenta el impacto de la edad sobre los pagos por concepto de seguridad social, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago tienen sistemas de seguridad social relativamente pequeños, mientras que Brasil, Chile, Panamá y Uruguay tienen los mayores sistemas de seguridad social.

La relación que existe entre la estructura de edades y el gasto en seguridad social conlleva un importante mensaje de política para los responsables de las políticas fiscales en América Latina en el largo plazo. El análisis sugiere que a media que las estructuras de edades comienzan a parecerse a las de las economías industriales, las presiones en favor del gasto en seguridad social se incrementarán, acercándose a los niveles de los países industrializados. Ello representa un posible peligro para los gobiernos de la región, porque, si bien los factores demográficos pueden llevar la demanda del gasto en seguridad social a los niveles de los países industrializados, es probable que la capacidad fiscal de los gobiernos latinoamericanos permanezca muy por debajo de la de los países industrializados en el mediano plazo. De esta manera, las presiones provenientes de los sistemas de seguridad social podrían convertirse en un factor desestabilizador a mediano y más largo plazo, a menos que se reformen los sistemas y se incremente la capacidad fiscal.

GRAFICO 1.8

Inversión pública, 1990-95



Elevada inversión pública

Si bien el gasto global es menor, la inversión pública es mucho mayor en América Latina que en las economías industriales. Incluso después de las privatizaciones y la reducción del tamaño del Estado en los años ochenta y noventa, el gasto de capital del típico sector público latinoamericano alcanzó al 6,6% del PIB durante los años noventa, en comparación con menos del 2% en las economías industriales. Pero existen enormes variaciones entre países, con una inversión pública que alcanza al 3% del PIB o menos en Costa Rica, Guatemala, Haití, Panamá y Suriname, y que supera el 12% en Belice, Guyana y Venezuela.

Los niveles de inversión pública muestran algunos patrones que proporcionan claves por las que la inversión pública ha sido relativamente elevada en la región y arrojan luz sobre las fuerzas políticas y económicas que subyacen en ese impulso. En primer lugar, la inversión pública está correlacionada en forma negativa con el ingreso per cápita; los países más pobres de la región tienden a tener tasas sustancialmente más elevadas de inversión pública que las economías más ricas. La inversión pública muestra también una elevada correlación con la proporción de las exportaciones de productos primarios en el PIB, lo que refleja el hecho de que las industrias basadas en los recursos naturales, como el petróleo o los minerales, en general han estado a cargo de empresas públicas.

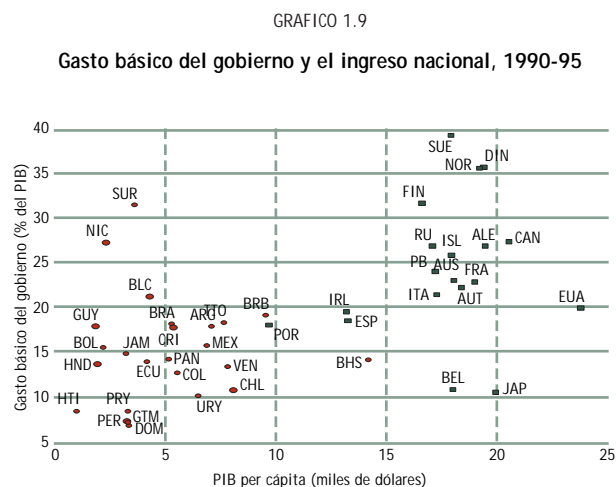
Por supuesto, existen numerosos factores que explican la importancia de la inversión pública, incluidas en algunos casos las influencias ideológicas o históricas que escapan al alcance de este capítulo. Pero los patrones que se observan también respaldan la idea, que se analiza en mayor detalle en el capítulo 2, de que la inversión públi-

ca ha sido utilizada para compensar la ausencia de un marco de política creíble. El problema surge porque los inversionistas privados necesitan un grado de confianza de que el marco de política seguirá siendo aceptable a mediano y largo plazo. A falta de un marco institucional apropiado, ello es difícil de lograr, aunque sea tan solo porque es probable que los gobiernos cambien repetidamente durante el horizonte de tiempo de los inversionistas. Las autoridades actualmente encargadas no tienen forma de asegurar que los futuros responsables de las políticas respetarán sus compromisos. Si el sistema político no puede superar este problema, la inversión privada y el ingreso interno probablemente serán bajos, y es probable que el gobierno intervenga y proporcione parte de la inversión necesaria.

Algunos sectores se ven más afectados que otros por este problema. El problema es particularmente agudo en las inversiones de infraestructura, porque con frecuencia éstas involucran monopolios naturales, y en consecuencia la reglamentación de los precios por parte del sector público. Una vez que se realizan las inversiones en infraestructura, los reguladores pueden percibir un fuerte incentivo para fijar precios más bajos que los que los inversionistas habían previsto, beneficiando al público consumidor a expensas de los inversionistas. Anticipando este resultado, los inversionistas privados pueden negarse a invertir, lo que hace que intervenga el sector público. Un problema similar surge en las industrias basadas en recursos naturales, en las cuales los gobiernos y los inversionistas deben negociar la asignación de las rentas provenientes de los recursos. Pero una vez que se han realizado las inversiones, los gobiernos pueden renegociar la asignación de las rentas provenientes de los recursos naturales a expensas de los inversionistas. La gran presencia del sector público en la infraestructura y en las inversiones basadas en recursos naturales puede, en consecuencia, interpretarse como una indicación de que el problema de asumir compromisos creíbles a largo plazo constituye una importante influencia sobre el tamaño y la estructura del Estado en los países latinoamericanos y sobre los resultados fiscales en términos generales.

Los pagos por concepto de intereses reflejan elevados niveles de deuda pública

Tanto en las economías industriales como en América Latina, los pagos por concepto de intereses representan, en promedio, algo más del 3,5% del PIB. Sin embargo, como los gobiernos latinoamericanos son tanto más pequeños, ello representa cerca del 15% del gasto total en



América Latina, en comparación con aproximadamente un 8% en las economías industriales.

Entre los países de la región existen sustanciales variaciones en la magnitud de los pagos por concepto de intereses, que van del 1 al 1,5% del PIB en Chile, la República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Uruguay, al 9,6% en Jamaica y al 13% en Guyana. La magnitud de estos pagos depende en primer lugar, por supuesto, del volumen de la deuda pública, que se analiza en más detalle más adelante. Sin embargo, en varios casos los costos por concepto de intereses son muy inferiores a los que podrían predecirse por la deuda pendiente relativamente voluminosa, porque gran parte de esta deuda ha sido contraída en términos altamente concesionales. Por otra parte, en aquellos países de la región que dependen principalmente de los mercados financieros privados, las tasas de interés tienden a ser más elevadas que las que pagan los gobiernos de los países industrializados, lo que refleja una evaluación de que la solvencia de los gobiernos latinoamericanos es más limitada.

Menor gasto en funciones gubernamentales "básicas"

En este componente, el mayor del gasto gubernamental, América Latina gasta menos que los gobiernos de los países industrializados: un 15% del PIB, en comparación con el 25% en las economías industriales.

En la República Dominicana, Guatemala, Haití, Perú y Paraguay, el gasto básico del gobierno representa menos del 10% del PIB, mientras que en Argentina, Brasil, Barbados, Belice, Costa Rica, Guyana, Nicaragua, Suriname y Trinidad y Tobago, dicho gasto equivale al 18% del PIB o más, congruente con la experiencia de muchas economías industriales.

Existe una tendencia a que la razón entre el gasto público básico y el PIB se incremente a medida que aumenta el ingreso per cápita, aunque dicho patrón se ve oscurecido en alguna medida por las experiencias en cierto modo excepcionales de unas pocas economías pequeñas y más pobres de la región, particularmente Nicaragua y Suriname. Estos países se diferencian del resto por el hecho de que reciben voluminosas transferencias internacionales de ayuda para sus esfuerzos de desarrollo. Como tales transferencias tienden a canalizarse a través del sector público del país receptor, tienden a respaldar el desarrollo de un Estado sustancialmente más grande que el que podría esperarse.

Una interpretación de la relación que existe entre el ingreso per cápita y el tamaño del gobierno es que la demanda de bienes públicos provista por el gasto público básico tiende a incrementarse a medida que aumenta el ingreso. Además, el gasto público básico guarda una correlación positiva con la participación de las personas de mayor edad de la población, lo que sugiere que esa población genera una demanda de servicios públicos diferente de la que es provista por los sistemas de seguridad social. Pero también puede ser que la asociación que existe entre el gasto básico del gobierno y el ingreso per cápita refleje la capacidad de los gobiernos de las economías más ricas para movilizar una mayor fracción del ingreso nacional, lo que sugiere que el tamaño limitado del gasto público básico en América Latina está relacionado con las limitaciones en la disponibilidad de financiamiento público, así como con factores que determinan la demanda de esos servicios públicos. Respalda esta interpretación nuestra comprobación de que el gasto público básico parece estar “desplazado” en países con una elevada deuda pública o elevados pagos por concepto de intereses del sector público.

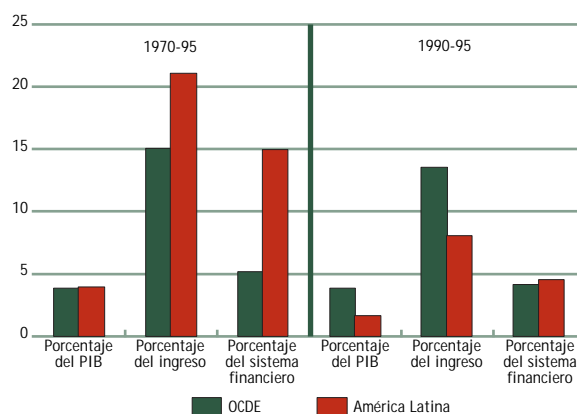
DEFICIT Y DEUDA

¿Han sido particularmente voluminosos en América Latina?

En general se cree que los déficit fiscales y las consiguientes deudas públicas han sido mucho mayores en América Latina que en los países de la OCDE. Sin duda ello es así en algunas economías de la región, principalmente en Guyana y Nicaragua, donde durante los años noventa la deuda pública ha alcanzado a un promedio de cinco a siete veces el PIB, respectivamente. Pero aparte de estos casos no representativos, los déficit fiscales y la consiguiente deuda pública han sido bastante similares en

GRAFICO 1.10

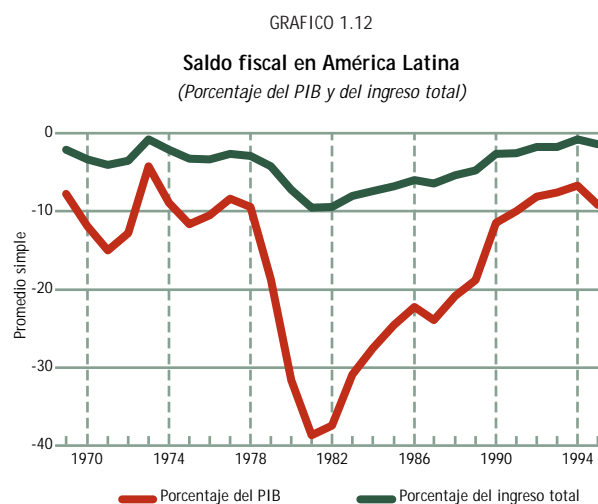
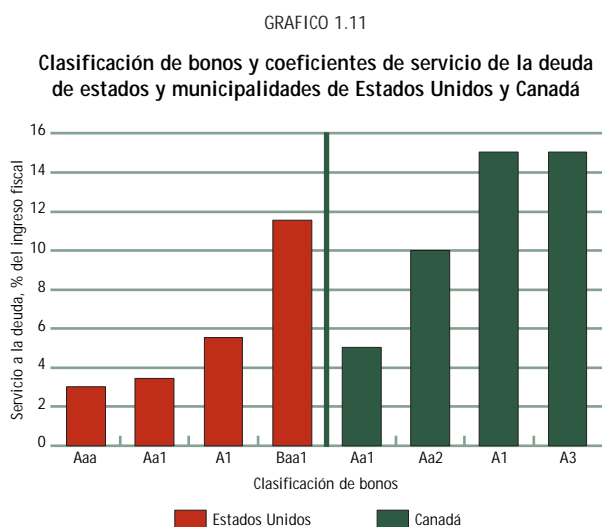
Déficit fiscal



América Latina y las economías industriales, medidos como porcentaje del PIB. En el gráfico 1.10 puede verse que entre 1970 y 1995, los déficit del gobierno central han alcanzado a un promedio de alrededor del 3,8% del PIB en los países de la OCDE, y al 3,9% en América Latina. Durante los años noventa, los déficit fiscales han sido mucho menores, alcanzando a un promedio de sólo el 2% del PIB, o sea alrededor de la mitad de los registrados en las economías industriales.

El volumen de la deuda pública, por supuesto, es el resultado de los déficit registrados a largo plazo, y el típico gobierno latinoamericano tiene una deuda pública de alrededor del 56% del PIB, algo menor al porcentaje del 68% que se observa en los países industrializados. A pesar de ello, en general se considera que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos son menos solventes que los de los países industrializados, como lo evidencian las clasificaciones generalmente inferiores de los bonos y las mayores tasas de interés exigidas por los inversionistas para adquirir deuda latinoamericana. Los bonos del gobierno guatemalteco, por ejemplo, son ampliamente percibidos como inversiones más riesgosas que los bonos italianos, aunque la deuda pública de Guatemala, que alcanzó a alrededor del 24% del PIB durante los años noventa, es muy inferior a la de Italia, donde la deuda pública es bastante superior al 100% del PIB.

Una razón de esta aparente anomalía es que el PIB proporciona una medida incompleta y potencialmente errónea del costo macroeconómico de los déficit fiscales y la deuda. El tamaño global de la economía constituye una medición razonable, cuando quiere medirse la parte del ingreso nacional asignada por el Estado. Sin embargo, es menos adecuada cuando se trata de determinar la



sostenibilidad de una determinada posición fiscal. Ello reviste particular importancia en los casos de los déficit fiscales, la deuda y el servicio de la deuda. Ello se debe a que los déficit representan tributación pospuesta, y el servicio de la deuda de hoy deberá ser atendido mediante recaudación de impuestos futuros. Los déficit y la deuda pública resultante, en consecuencia, presentan un problema grave si son grandes en relación con la capacidad tributaria del gobierno, incluso aunque constituyan una pequeña proporción del ingreso nacional.

Por esta razón, la capacidad tributaria del gobierno constituye una medición más informativa que el tamaño de la economía nacional para evaluar su capacidad para enfrentar los compromisos financieros actuales y futuros. Existen algunas evidencias de que en las economías industriales los mercados de capital funcionan de esta manera, ya que la razón entre deuda pública e ingresos tributarios constituye una buena predicción de la clasificación de los bonos de los gobiernos estatales y locales.

De acuerdo con esta medición, los resultados fiscales de América Latina durante los años noventa han sido aproximadamente similares a los de los países industrializados, aunque durante los últimos 25 años los resultados parecen ser algo menos favorables. Los gobiernos latinoamericanos poseen una capacidad tributaria mucho más limitada que los gobiernos de los países industrializados, y como porcentaje de los ingresos públicos, los déficit fiscales han sido significativamente superiores a los de los países industrializados. De igual forma, la deuda pública de los gobiernos latinoamericanos alcanza actualmente a alrededor de 2,5 años de ingresos tributarios, en comparación con un porcentaje de 1,6 años en las economías industriales.

Otra importante consideración es la profundidad del sistema financiero interno que puede utilizarse para financiar un déficit fiscal. Un déficit fiscal puede generar perturbaciones económicas y financieras relativamente pequeñas si es absorbido por un mercado financiero muy profundo, como los que típicamente poseen las economías industriales. Sin embargo, si los mercados financieros internos están poco desarrollados, un déficit del mismo volumen —medido como porcentaje del PIB— puede producir importantes perturbaciones. Los mercados financieros aún están relativamente poco desarrollados en América Latina, aunque han ido expandiéndose en los años noventa. Los déficit latinoamericanos han sido similares a los de los países industriales en los años noventa, si se los mide en relación con el tamaño de los mercados financieros internos. Sin embargo, durante los últimos 25 años, los déficit fiscales de la región han sido aproximadamente tres veces más grandes que en las economías industriales.

En resumen, los déficit de los años noventa han sido pequeños en comparación con los de las economías industriales cuando se miden con respecto al PIB. Durante los últimos 25 años, los déficit, por supuesto, han sido mayores. Incluso los déficit y la deuda pública que han sido dejados atrás no han sido particularmente voluminosos en comparación con los estándares de las economías industrializadas, medidos como porcentaje del PIB. Sin embargo, si se miden como proporción de los ingresos fiscales o en función del tamaño del sistema financiero interno, han sido dos a tres veces más grandes que en las economías industriales.

Además, la deuda existente de los gobiernos latinoamericanos —legado de muchos años de resultados fisca-

les— continúa siendo sustancialmente mayor que en las economías industriales si se la mide en relación con la capacidad tributaria de los gobiernos o el tamaño de los sistemas financieros internos.

Diferencias entre la deuda pública y los déficit en la región

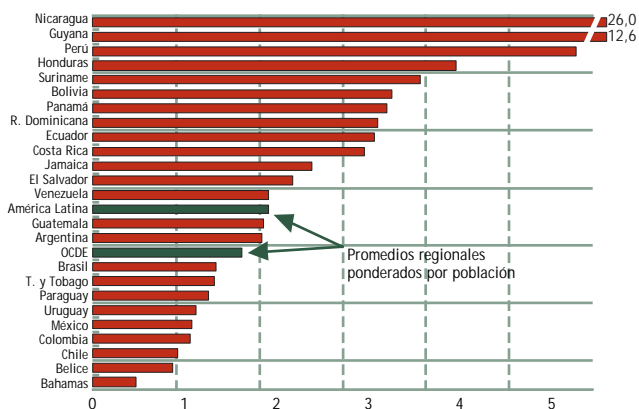
Los países de América Latina han mostrado amplias variaciones en cuanto al financiamiento del déficit durante las últimas décadas, y en cuanto a la deuda pública resultante. Como se señaló anteriormente, Nicaragua y Guyana son los países que muestran una mayor deuda pública, que durante los años noventa alcanzó a más de 25 años de ingresos en Nicaragua y a doce años de ingresos en Guyana. Sin embargo, la mayor parte de esta deuda es altamente condicional, lo que reduce la carga en forma sustancial.

En los demás países de la región la deuda pública oscila entre un mínimo de aproximadamente un año de ingresos fiscales o menos en las Bahamas, Belice, Chile, Colombia, y México, y alrededor de cinco años de ingresos en Honduras y Perú. La deuda pública de un típico país industrializado es de alrededor de un año y medio, nivel que es excedido en la mayor parte de los países de América Latina. En once países de la región, la deuda pública como proporción de los ingresos fiscales excede el máximo registrado en las economías industriales³. Estas variaciones en el endeudamiento no son fácilmente explicables mediante las variables macroeconómicas como el ingreso per cápita, lo que sugiere que los déficit que dan lugar a la deuda fueron determinados por factores históricos que no pueden medirse adecuadamente con los datos disponibles. Existe una clara asociación entre la deuda pública, medida como porcentaje del PIB, y el comercio internacional. El endeudamiento público tiende a ser mayor en aquellas economías que están relativamente abiertas al comercio internacional, lo que sugiere que los mercados están dispuestos a proporcionar mayor financiamiento internacional a los países que cuentan con un mayor ingreso proveniente de las exportaciones para atender el servicio de la deuda. La correlación relativamente débil que existe entre la deuda pública y otros posibles determinantes económicos deja un sustancial margen para los determinantes políticos e institucionales de la propensión de los gobiernos a registrar

³ El país industrial más endeudado es Bélgica, donde la deuda pública, de aproximadamente un 130% del PIB, representa 2,7 años de ingresos fiscales. Les siguen muy de cerca Italia, Grecia y Portugal.

GRAFICO 1.13

Deuda pública como proporción de los ingresos públicos, 1990-95



déficit y a acumular deudas, vínculo que se explora en mayor detalle en el próximo capítulo.

¿Han sido excesivos los déficit fiscales?

De acuerdo con algunas mediciones, los déficit fiscales y la deuda pública de América Latina han tendido a ser mayores que los observados en los países desarrollados y en algunos países en magnitudes muy apreciables. ¿Ello es saludable, o significa que los déficit fiscales han sido excesivos? ¿Ha mostrado el sistema político de los países de la región un significativo sesgo en favor del financiamiento del déficit, en detrimento del progreso económico en la región?

Independientemente de la medición que se utilice, las comparaciones simples con los países industrializados pueden arrojar escasa luz sobre este problema. La evaluación que se realice depende en última instancia de que se responda a la pregunta de si los déficit han generado costos que han excedido los beneficios que pudieran estar relacionados con el gasto deficitario. Una completa evaluación de este problema escapa al alcance de este capítulo, pero se han acumulado suficientes evidencias que sugieren que el costo ha sido sustancial. Estas evidencias se analizarán más adelante con más detalle; baste señalar aquí que en la historia de la inestabilidad económica y financiera de la región han intervenido voluminosos y volátiles déficit fiscales, incluso algunos colapsos altamente perturbadores del régimen cambiario, y que los elevados déficit fiscales parecen haber complicado el manejo cíclico de la política fiscal y haber contribuido a los ajustes fiscales cíclicos desestabilizadores que

han sido típicos en la región. Estos costos sugieren que los déficit fiscales que han caracterizado a la región durante una gran parte de su historia reciente han sido lamentables, que los déficit mucho más modestos que los países han registrado durante los años noventa son positivos, y que los países en general se hallarían en mejor situación si el sistema político hubiera mostrado déficit modestos durante las décadas anteriores.

En consecuencia, se trata de determinar por qué el proceso de decisiones condujo a una dependencia aparentemente excesiva con respecto al financiamiento del déficit. ¿Por qué algunos países parecen haber tenido más éxito en evitar un sesgo en favor del déficit? ¿Estos países ofrecen enseñanzas para que otros países de la región reduzcan el peligro de que el sesgo en favor del déficit de las décadas pasadas vuelva a surgir? Nos referiremos a estos aspectos en el próximo capítulo, pero antes de hacerlo describiremos algunas características menos reconocidas pero igualmente inquietantes del proceso de formulación de las políticas fiscales de América Latina en las últimas décadas: la volatilidad de los resultados fiscales, la gestión cíclica desestabilizadora de la política fiscal, y la existencia de un ciclo fiscal motivado electoralmente.

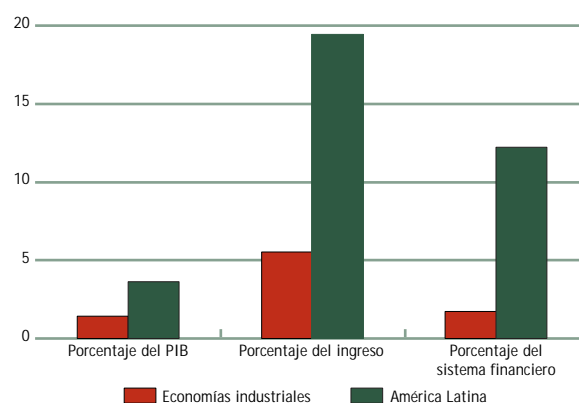
VOLATILIDAD DE LOS RESULTADOS FISCALES

Hemos examinado el comportamiento promedio de los resultados fiscales, pero un aspecto igualmente importante de la política fiscal es la variabilidad en los resultados. Ello incluye en particular el aspecto de la forma en que la política fiscal ha reaccionado a los shocks y las fluctuaciones en el entorno macroeconómico y si ésta ha sido una influencia estabilizadora o desestabilizadora. En esta sección analizamos estos aspectos. Encontramos que los resultados fiscales han sido sumamente volátiles, y que ello se relaciona con la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente. Pero esto constituye sólo parte de la historia. En América Latina, la volatilidad de los resultados fiscales no refleja una respuesta pasiva ante un entorno económico volátil, sino más bien una tendencia a que la política fiscal amplifique los shocks en forma cíclica.

Saldos fiscales sumamente volátiles

Hemos visto que la evaluación del volumen de la deuda y los déficit de América Latina depende de que se considere una medición apropiada en las comparaciones con la experiencia de las economías industriales. Otra característica igualmente importante de la experiencia de

GRAFICO 1.14
Volatilidad del saldo fiscal, 1970-93



Fuente: Gavin et al. (1996).

Nota: La volatilidad del saldo fiscal se mide como la desviación estándar del cambio en el déficit fiscal 1970-1993.

América Latina en materia de política fiscal no requiere juicios tan subjetivos. De cualquier forma que se midan, los resultados fiscales de América Latina han sido muy volátiles, y han fluctuado de un año a otro en una medida mucho mayor que lo que ha sido típico en las economías industriales.

Si el saldo fiscal se mide como porcentaje del PIB, por ejemplo, la variación típica en el saldo de un año al otro ha sido de alrededor del 3% del PIB en América Latina, es decir, aproximadamente el doble de la variación típica del 1,5% registrada en las economías industriales⁴. Si se compara con el superávit primario, que excluye el pago de intereses, la diferencia es aún más pronunciada: la variación típica en esta variable es del 3,4% del PIB en América Latina, en comparación con el 1,4% en las economías industriales.

Medidos como porcentaje de los ingresos fiscales o del sistema financiero, estos "shocks" fiscales son aún mayores. La variación típica en el saldo fiscal alcanza a aproximadamente un 20% de los ingresos fiscales en América Latina, porcentaje cuatro veces superior al observado en las economías industriales, y si se mide en función del sistema financiero interno que debe absorber los shocks fiscales, la volatilidad de los resultados fiscales ha sido aproximadamente 10 veces mayor en América Latina.

⁴ En este caso y en otros lugares de esta sección se mide la volatilidad por la desviación estándar de la variable subyacente. Para minimizar la utilización de jerga innecesaria, con frecuencia utilizamos la expresión "variación típica" como sinónimo de la más precisa pero más difícil expresión "desviación estándar de la variación".

La volatilidad fiscal asociada a una economía volátil

La inestabilidad de los resultados fiscales en América Latina es, en cierta medida, reflejo de la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente, que crea una importante inestabilidad en la base tributaria, y en consecuencia, en los ingresos fiscales. En América Latina, como en las economías industriales, los ingresos tributarios dependen del producto y el ingreso real, que determinan la base de los impuestos a la renta y a la nómina, y del gasto privado, que determina la base de los impuestos sobre el gasto, como los impuestos a las ventas o al valor agregado y los derechos de importación. Como hemos señalado, los presupuestos latinoamericanos son más sensibles a las fluctuaciones en el gasto privado porque dependen en mayor medida de los impuestos indirectos basados en el gasto que los impuestos en las economías industriales. La base tributaria también se ve afectada por la variación en los términos de intercambio; una mejoría en los términos de intercambio incrementará directamente los ingresos no tributarios si las exportaciones de recursos naturales corresponden al sector público, y afectará indirectamente los impuestos a la renta si el mayor ingreso proveniente de los mayores precios de exportación beneficia al sector privado.

El gasto público también se ve influido por las fluctuaciones en la macroeconomía. Por ejemplo, las fluctuaciones en el tipo de cambio real o en las tasas mundiales de interés han originado inestabilidad en el valor real del servicio de la deuda internacional. En consecuencia, el presupuesto en muchos casos también se ve afectado por el tipo de cambio real, aunque el signo de este efecto depende de la estructura del ingreso del sector público y de los compromisos de gasto⁵.

Las economías de América Latina han sido sustancialmente más volátiles que las economías industriales en todas estas dimensiones. La volatilidad del crecimiento del producto real y los cambios en los términos de intercambio han sido aproximadamente el doble que en las

⁵ Por ejemplo, si un gobierno percibe gran parte de su ingreso en la forma de ingresos provenientes de un bien comercializado internacionalmente, y la mayor parte de sus compromisos de gasto corresponden a bienes no comercializados producidos internamente, una depreciación del tipo de cambio real tenderá a mejorar el saldo fiscal (este es el caso, por ejemplo, de Venezuela). Si, por otra parte, el ingreso del gobierno está más estrechamente vinculado con los precios internos y existen grandes gastos en bienes importados o deuda denominada en divisas, una depreciación del tipo de cambio real tenderá a generar un deterioro del déficit fiscal. En ambos casos, la volatilidad del tipo de cambio real se traducirá en inestabilidad en el déficit fiscal.

Cuadro 1.3. La volatilidad macroeconómica

(Desviación estándar del cambio porcentual)

	1970-92		1991-1995	
	América Latina	Economías industriales	América Latina	Economías industriales
PIB real	4,7	2,2	3,2	2,1
Consumo privado real	5,6	2,1	5,1	
Términos de intercambio	15,1	8,9	4,9	1,3
Tipo de cambio real	13,4	4,8	12,7	4,0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1995). Los datos para el período 1991-1995 son de Gavin (1997). Las cifras representan promedios simples de las volatilidades en cada país.

economías industriales, y la volatilidad del crecimiento del consumo privado y del tipo de cambio real ha sido cerca de tres veces mayor.

Debe señalarse que en América Latina, a diferencia de las economías industriales, el consumo privado ha sido aún más volátil que el crecimiento del PIB real. Ello es significativo, ya que supone que los impuestos basados en el gasto, de los que dependen fuertemente los gobiernos de América Latina, constituyen fuentes de ingresos particularmente inestables.

¿En qué medida la volatilidad del saldo fiscal puede atribuirse a la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente? Después de todo, si los déficit latinoamericanos fueran volátiles simplemente porque constituyen una respuesta pasiva a las fluctuaciones en el producto y otros determinantes del ingreso tributario, no habría mucho de qué preocuparse. Sin embargo, las fluctuaciones macroeconómicas no constituyen la principal razón de la mayor volatilidad de los déficit fiscales latinoamericanos. Para demostrar este hecho, hemos utilizado una medición de los shocks fiscales, que es la desviación estándar de la variación del déficit primario después de tomar en cuenta el impacto típico que tienen sobre el déficit las fluctuaciones en el producto real, los términos de intercambio, el consumo privado y el déficit desfasado. Como puede verse en el cuadro 1.3, estos factores explican sólo una pequeña fracción de la volatilidad del déficit primario en América Latina, y la volatilidad restante es aun tres veces más grande en América Latina que en los países de la OCDE, cuando se mide en relación con el PIB.

Los ingresos y el gasto del gobierno son aún más volátiles que los déficit

El cuadro 1.3 también documenta la volatilidad del ingreso y el gasto en América Latina. La volatilidad de los ingresos fiscales, medida como la desviación estándar de la variación porcentual en el ingreso ajustado en función de la inflación, es tres veces más elevada que en las economías industriales. Esta mayor volatilidad se debe en parte a la mayor dependencia de la región con respecto a los ingresos no tributarios volátiles y los impuestos indirectos, que sustancialmente son más volátiles que los impuestos directos en ambas regiones. Pero también refleja una mayor volatilidad de todas las principales formas de ingresos, como consecuencia de la mayor volatilidad del entorno macroeconómico subyacente.

La volatilidad del gasto fiscal en América Latina es también notable. En el caso de los gastos de capital es el doble que en los países de la OCDE, para los pagos por concepto de salarios es cuatro veces mayor, en el caso de las compras no salariales de bienes y servicios seis veces mayor, y en los pagos de transferencias es cerca de nueve veces más volátil que en dichos países. ¿Qué significa demasiada volatilidad en el gasto público? No hay respuestas precisas, pero los lineamientos aproximados disponibles sugieren que la volatilidad muy elevada que observamos en el gasto público latinoamericano es motivo de preocupación. Por ejemplo, en condiciones razonables podría esperarse que el gasto público corriente se ajuste de acuerdo con el ingreso nacional permanente, lo que implica una volatilidad no mucho mayor que la del ingreso permanente⁶. En efecto, en los países de la OCDE la volatilidad del gasto fiscal corriente no es muy superior a la del crecimiento del PIB. La desviación estándar de 15 puntos porcentuales en el gasto corriente latinoamericano —aproximadamente cuatro veces mayor que la volatilidad del crecimiento del PIB— parecería excesiva si se tiene en cuenta este estándar. Como se señaló anteriormente, también parece razonable que estas fluctuaciones extremas en el gasto público tengan un efecto adverso sobre la eficiencia de los servicios públicos.

Valdría la pena pagar este costo si las fluctuaciones en el gasto público representaran movimientos anticíclicos en el presupuesto que tuvieran por objeto estabilizar la economía, y en consecuencia reducir el costo macroeconómico de los shocks que afectan a la economía en su totalidad. Sin embargo, lo que ocurre es precisamente lo contrario: el gasto público en América Latina ha sido de hecho altamente cíclico, amplificando en vez de absorber los shocks. Para documentar este hecho y deducir

Cuadro 1.4. Volatilidad de diversos agregados fiscales, 1970-94

(Desviación estándar de las tasas de crecimiento ajustadas por inflación, porcentajes del PIB)

	Economías industriales	América Latina
Medidas del resultado fiscal		
Cambio en el superávit total	1,5	3,0
Cambio en el superávit primario	1,4	3,6
Shock fiscal	1,0	3,3
Ingreso total	5,2	15,2
Ingreso no tributario	19,6	40,6
Ingreso tributario	5,0	16,7
Impuesto a la renta	7,4	18,2
Seguridad social	5,6	18,5
Impuestos indirectos	9,9	24,8
Impuestos al comercio	30,1	32,4
Gasto total	3,9	15,7
Gasto de capital	17,6	34,6
Gasto corriente	3,8	15,3
Sueldos y salarios	4,5	17,0
Otras compras	7,4	45,4
Pagos de transferencia	5,4	46,9
Pagos de interés	11,9	30,8

Fuente: Gavin et al. (1996).

Nota: Las variables son desviaciones estándar de los cambios porcentuales en el valor real de dicha variable. Las variables se deflactan utilizando el deflactor del PIB. Las cifras representan promedios ponderados por población de los datos subyacentes por país. En algunos países, faltan datos para ciertos años, en cuyo caso se utilizaron todas las observaciones disponibles en el período de tiempo relevante.

ciertas implicaciones, analizaremos algunas evidencias sobre las propiedades cíclicas de la política fiscal en América Latina.

POLITICA FISCAL CICLICA

Una política fiscal anticíclica

Además de asegurar la solvencia del sector público a mediano y largo plazo, asignar eficientemente los recursos entre las numerosas prioridades existentes, y asegurar una estructura eficiente y justa de ingresos, los responsables de la formulación de la política fiscal deben ajustar las políticas a los shocks macroeconómicos que afectan a corto plazo a la economía y al presupuesto. Por

⁶ Véase Wildavski (1986). Un análisis más completo separaría los gastos militares de los no militares, ya que la primera categoría está claramente sujeta a shocks políticos exógenos a la economía interna. Sin embargo, este hecho no ha sido importante en América Latina.

ejemplo, deben resolver en qué forma deben ajustarse las tasas de gasto y de impuestos después de una recesión que, en ausencia de un cambio de política, conduciría a una reducción de los ingresos tributarios y a un incremento del déficit fiscal. Al adoptar estas decisiones acerca de la gestión cíclica de la política fiscal, los responsables de las políticas deben tener en cuenta varias consideraciones.

En primer lugar, si las fluctuaciones en el presupuesto se deben a factores que por lo menos en parte son transitorios, como una modificación de los términos de intercambio que se espera habrá de revertirse o una recesión transitoria, conviene mantener una cierta estabilidad en las tasas tributarias y los programas de gasto, generando así superávits fiscales cuando la economía se halla en auge y déficit cuando se halla en recesión. La combinación óptima entre el financiamiento del déficit y el ajuste fiscal a los shocks, en consecuencia, dependería de la permanencia de los shocks típicos que afectan la base tributaria. Cuando los períodos de recesión y de auge tienden a ser relativamente breves, las recesiones económicas deberían estar asociadas con grandes déficits fiscales y los auges con grandes superávits⁷. Si las recesiones y los auges tienen mayor duración, la magnitud de los cambios fiscales debería ser moderada, pero la política debería continuar procurando lograr superávits en las épocas favorables y déficit en las desfavorables⁸.

Este enfoque se denomina con frecuencia el “enfoque neoclásico” de la política fiscal óptima, porque hace abstracción de las consideraciones keynesianas, como la posibilidad de que la política fiscal pueda ser utilizada para afectar el producto y el empleo en la economía. Cuando se toman en cuenta tales consideraciones keynesianas, adquiere mayor relevancia la política fiscal anticíclica. Las autoridades fiscales pueden reducir los impuestos o incrementar el gasto durante los períodos desfavorables, con el objeto de reducir la magnitud y la duración de la recesión, generando de esta manera durante los períodos desfavorables un déficit fiscal aún mayor que el que se produciría si las autoridades fiscales mantuvieran constantes los niveles de gasto y las tasas tributarias. La misma lógica justifica una contracción fiscal y en consecuencia la generación de superávits aún mayores en las épocas favorables.

En este análisis cabe realizar una importante advertencia. Como ha sido enfatizado recientemente por Giavazzi y Pagano (1990), los cambios en la política fiscal pueden tener un efecto opuesto si la posición fiscal inicial es tenue. Por ejemplo, si un gobierno es prácticamente insolvente, una expansión fiscal puede crear te-

moreos de una crisis fiscal de tal magnitud que conducirán a un colapso de la confianza, tendiendo de esta manera a reducir en vez de expandir la demanda interna. Perotti (1996) presenta evidencias que sugieren que ésta constituye una posibilidad real. Giavazzi y Pagano (1990) han encontrado argumentos teóricos y empíricos de que también puede ocurrir lo contrario: que las contracciones fiscales pueden tener efectos expansionistas sobre la economía si se producen cuando la posición fiscal del gobierno es débil, reduciendo así significativamente la probabilidad de una crisis fiscal.

En consecuencia, la conveniencia de una respuesta fiscal anticíclica ante los shocks adversos o una desaceleración cíclica de la economía debe entenderse en el sentido de que se aplica principalmente a los gobiernos cuya solvencia no está seriamente en cuestión; un gobierno apenas solvente puede hallar muy difícil o imposible aplicar una política de este tipo⁹. En cambio, tales gobiernos pueden encontrar pocas opciones y verse contrainformados a responder a los shocks adversos mediante una contracción fiscal, con el fin de restablecer la confianza en la viabilidad a mediano plazo de las finanzas públicas, y mantener la demanda de financiamiento en un nivel congruente con la menor oferta. Como se analizará en más detalle más adelante, ésta parece constituir una importante parte de la historia fiscal latinoamericana, y surge el interrogante de la forma en que los gobiernos latinoamericanos pueden manejar la política fiscal con el fin de facilitar una respuesta más estabilizadora ante los shocks adversos o las recesiones cíclicas.

⁷ Si existen costos en un ajuste fiscal muy rápido, también deberían esperarse déficits transitorios después de los shocks adversos, y superávits después de los shocks favorables, incluso si las perturbaciones son permanentes.

⁸ Esta idea de que los gobiernos deberían financiar los shocks transitorios y ajustarse a los shocks permanentes tiene una larga historia. La idea básica ha sido analizada rigurosa y ampliamente por Robert Barro, quien sostiene el resultado de que una respuesta fiscal óptima a las fluctuaciones económicas involucra un cierto elemento de “atenuación de las variaciones de la tasa tributaria”.

⁹ Una segunda advertencia se relaciona con los desfases en la ejecución de las políticas anticíclicas. Si la aplicación de políticas fiscales anticíclicas requiere mucho tiempo en el proceso político, la respuesta a la recesión puede producirse después de haberse iniciado la recuperación, amplificando de esta manera el ciclo en vez de reducirlo. Por ello, es preciso mostrar cautela en los intentos por introducir cambios discrecionales en la política fiscal, aunque ello no proporciona una argumentación para la política fiscal cíclica que se analiza anteriormente.

Cuadro 1.5. Respuesta cíclica del saldo fiscal, 1970-94*(Porcentaje del PIB)*

	Efecto de un punto de crecimiento del PIB real	
	Economías industriales	América Latina
Superávit total	0,25	0,08
Superávit primario	0,22	0,05

Fuente: Gavin et al. (1996).

Nota: Los números representan el efecto típico de un crecimiento de 1% en el PIB real sobre la categoría presupuestaria, efecto derivado de un análisis estadístico que también toma en cuenta los shocks en los términos de intercambio, y la posición fiscal del año anterior. Un número positivo para el superávit significa que se mueve en una dirección estabilizadora.

Los saldos fiscales muestran patrones cíclicos

De esta manera, queda bien establecida la conveniencia a priori de una política fiscal anticíclica. A menos que la política fiscal haya sido manejada en tal forma que existan serias dudas sobre de la solvencia del gobierno, una política fiscal apropiada mostraría superávit fiscales durante las épocas favorables y déficit durante las desfavorables. Esto es aproximadamente lo que se observa en las economías industriales, en las que el saldo fiscal tiende a ser deficitario cuando disminuye el ritmo de crecimiento del producto, y superavitario cuando la economía crece más rápidamente que lo normal. Esta situación puede verse en el cuadro 1.5, que contiene estimaciones del impacto típico a corto plazo que ejerce sobre el superávit fiscal un mayor crecimiento del PIB real en América Latina y las economías industriales.

Las estimaciones sugieren que un incremento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB está asociado con un movimiento hacia el equilibrio fiscal de alrededor de 0,25 puntos porcentuales, lo que indica que en las economías industriales, la política fiscal ha tendido a ser anticíclica, en el sentido que se describe anteriormente¹⁰. En América Latina, sin embargo, la política muestra escaso o ningún carácter anticíclico: el saldo fiscal prácticamente no guarda correlación alguna con las fluctuaciones cíclicas del producto. Como se verá más adelante, ello refleja el hecho de que tanto los ingresos como el gasto han tendido a disminuir notablemente cuando se reduce el ritmo de crecimiento de la economía, y a incrementarse cuando la economía se recupera.

Este no es el fin de la historia, ya que la respuesta fiscal a las fluctuaciones económicas depende de la naturaleza del shock. El cuadro 1.6 compara la respuesta

Cuadro 1.6. Respuesta del saldo fiscal ante un cambio en el PIB en situaciones buenas y malas de la economía, 1970-94*(Porcentaje del PIB)*

	Situaciones buenas		Situaciones malas	
	Economías industriales	América Latina	Economías industriales	América Latina
Superávit total	0,174	0,154	0,611	-0,022
Superávit primario	0,136	0,123	0,580	-0,049

Fuente: Análisis estadístico descrito en Gavin y Perotti (1997a).

Nota: Los números representan el efecto típico de un crecimiento de 1% en el PIB real sobre el coeficiente superávit/PIB. Un número positivo para el superávit significa que se mueve en una dirección estabilizadora.

fiscal ante las fluctuaciones cíclicas durante épocas favorables y desfavorables, en las que éstas últimas son, en términos generales, períodos de recesión¹¹. Los países industrializados muestran un patrón muy interesante. En períodos de elevado crecimiento, el saldo fiscal es sólo moderadamente sensible a los shocks que afectan el producto, incrementándose de 14 a 17 centavos por cada dólar de incremento en el producto. Durante las épocas desfavorables, sin embargo, el saldo fiscal es sumamente sensible a las fluctuaciones del producto: por ejemplo, el saldo fiscal puede deteriorarse aproximadamente 60 centavos si el PIB se contrajera en un dólar adicional. Este patrón es congruente en un entorno en el que las recesiones son política o económicamente más costosas que los auges económicos, y en consecuencia tienden a producir una respuesta anticíclica mucho mayor.

En América Latina se observa un patrón casi exactamente opuesto. La respuesta del saldo fiscal en las fluctuaciones cíclicas parece ser similar en los períodos favorables, pero en los desfavorables se observa una débil tendencia a

¹⁰ Los resultados del cuadro 1.5 se aplican al gobierno central. Gavin y Perotti (1997b) extienden los resultados al gobierno general (que también incluye los gobiernos locales) y al sector público no financiero (que incluye el gobierno general y las empresas públicas no financieras). Como podría esperarse, encuentran escasa evidencia de una política fiscal anticíclica por parte de los gobiernos locales. También encuentran que en América Latina las empresas públicas han tendido a reforzar los patrones fiscales cíclicos observados al nivel del gobierno central. Una interpretación de esto es que la fijación de precios, el empleo y otras decisiones del sector público, han sido utilizadas por los gobiernos con propósitos, y limitaciones, muy similares a los del gobierno central.

¹¹ En términos más precisos, los períodos desfavorables se definen como aquellos años en los cuales el crecimiento del PIB real de un país se reduce más de una desviación estándar por debajo del promedio. Se obtienen resultados similares cuando las épocas desfavorables se definen como aquellos años durante los cuales se contrae el PIB real.

que el superávit fiscal se mueva en la dirección “incorrecta”, en que las recesiones se relacionan con una disminución del déficit fiscal, en vez de ocurrir lo inverso.

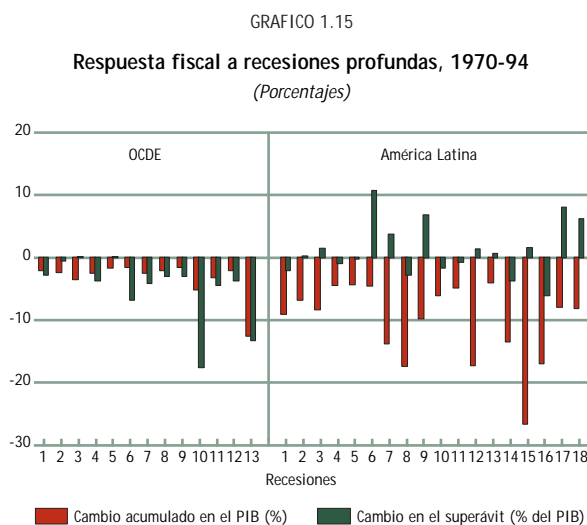
Este patrón es aún más notable si concentramos nuestra atención en las recesiones profundas¹². El gráfico 1.15 compara la variación acumulativa en el PIB real con la variación acumulativa en el superávit fiscal durante las recesiones profundas. En las economías industriales se observa una relación muy consistente: en las grandes recesiones el saldo fiscal tiende a pasar a ser deficitario. No ocurre lo mismo en América Latina, donde, de hecho, la variación promedio en el saldo fiscal en las 18 recesiones profundas que se ilustran en el gráfico 1.15 es positiva, o sea, “incorrecta”. Ello debió haber involucrado una enorme contracción fiscal, ya que la recesión habría generado una fuerte tendencia a que el presupuesto pasara a ser deficitario si la orientación de la política fiscal hubiera permanecido neutral.

Estos episodios, y las evidencias estadísticas descritas más arriba, fueron tomados del período 1970-94, gran parte del cual es anterior a la consolidación fiscal de los años noventa (véase en la Parte Dos de este Informe una discusión sobre la evolución de los déficit fiscales y la reducción de su volatilidad en los noventa). Sin embargo, las experiencias de Argentina y México durante la crisis de 1995 proporcionan evidencias de que el problema del ajuste fiscal cíclico continúa teniendo relevancia. Ambos países cayeron en profundas recesiones en 1995, durante las cuales habría resultado muy valioso aplicar una política fiscal estabilizadora. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas en ambos países se sintieron obligados a responder a la crisis con importantes contracciones fiscales que incluyeron considerables reducciones del gasto público e incrementos en las tasas tributarias. Sin duda ésta fue prácticamente la mejor respuesta disponible, dada la precariedad del acceso de los países a los mercados de crédito. Sin embargo, si no se la enfrenta, esa precariedad puede seguir generando respuestas costosas y desestabilizadoras ante los shocks económicos en el futuro.

El ingreso y el gasto son altamente cíclicos

El hecho de que los superávits fiscales latinoamericanos no hayan mostrado un comportamiento estabilizador no se debe a una menor sensibilidad de los ingresos tributarios ante el ciclo económico; en realidad, los ingresos

¹² Estas se definen como períodos en los cuales el PIB real se contrae por lo menos un 4% (América Latina) o un 1,5% (economías industriales).

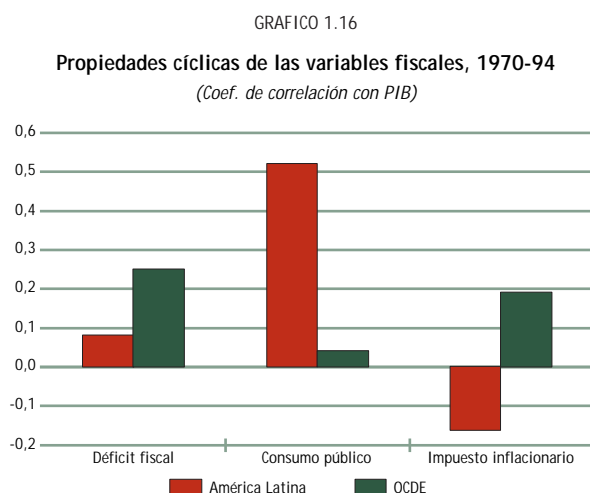


tributarios son aún más sensibles a la actividad económica en América Latina que en los países de la OCDE, y si el gasto se comportara en forma similar, los presupuestos latinoamericanos serían aún más estabilizadores. La principal diferencia entre los resultados fiscales en América Latina y los países industrializados reside en el comportamiento cíclico del gasto público. En las economías industriales, el gasto público total esencialmente no guarda correlación con las fluctuaciones a corto plazo en el producto.

Los pagos por concepto de transferencias, que incluyen el gasto en importantes ingresos y programas sensibles al desempleo que tienden a incrementarse durante las recesiones, muestran un comportamiento anticíclico y contrarrestan el comportamiento moderadamente cíclico de otros componentes del gasto público. En América Latina, sin embargo, todos los componentes del presupuesto muestran un comportamiento cíclico, y a veces sumamente cíclico. Un incremento de un punto porcentual en el PIB real está, por ejemplo, asociado con un incremento de 1,58 puntos porcentuales en el gasto público real de capital, y de cerca de tres puntos porcentuales en el consumo público no salarial.

El impuesto inflacionario refuerza el carácter cíclico de la política fiscal

En las economías industriales, la inflación es cíclica en el sentido de que tiende a incrementarse durante los períodos de auge económico y a decrecer en los períodos de recesión. En América Latina, sin embargo, se observa lo contrario: la inflación tiende a ser mayor durante las épocas desfavorables y menor cuando la economía muestra



Cuadro 1.7. Respuesta cíclica de los agregados fiscales, 1970-94

(Cambio porcentual ajustado por inflación)

	Efecto de un punto de crecimiento del PIB real	
	Economías industriales	América Latina
Ingreso total	0,84	1,32
Gasto total	0,09	0,61
Gasto de capital	0,76	1,58
Gasto corriente	0,04	0,55
Sueldos y salarios	0,37	0,87
Otras compras	0,27	2,89
Pagos de transferencia	-0,21	1,08
Pagos de interés	-0,10	0,92

Fuente: Gavin et al. (1996).

Nota: Los números representan el efecto típico de un crecimiento de 1% en el PIB real sobre la categoría presupuestaria. Las líneas de ingreso y gasto representan cambios porcentuales en las cantidades ajustadas por la inflación. El análisis estadístico también toma en cuenta el efecto de los cambios en los términos de intercambio y en el saldo fiscal del año anterior.

un mayor dinamismo. En América Latina, entonces, el impuesto inflacionario tiende a aumentar en las épocas desfavorables y a disminuir en las favorables, reforzando de esta manera el carácter cíclico de la política fiscal. A diferencia de las economías industriales, en América Latina la inflación tiende a ser mayor cuando el déficit fiscal del año anterior es mayor¹³. Estos patrones sugieren que la inflación ha actuado mucho más como un instrumento de política fiscal en América Latina que en las economías industriales. Ello puede ser el resultado, aunque no necesariamente, de una opción consciente por parte de los responsables de la formulación de políticas, de

explotar el financiamiento inflacionario cuando los desequilibrios fiscales se vuelven muy grandes. Un escenario puede ser cuando el sector privado se convence de que el sistema político no podrá enfrentar rápidamente un déficit presupuestario creado por una información económica desfavorable, la pérdida de confianza genera un movimiento especulativo contra la moneda nacional, y la depreciación resultante genera a su vez un aumento de la inflación. Ello puede enfrentar exitosamente el déficit fiscal, por lo menos temporal y parcialmente, porque la sorpresa inflacionaria tenderá a erosionar el valor real de los compromisos de gasto no indizados¹⁴. El resultado final es que el impuesto inflacionario refuerza el carácter cíclico del presupuesto, incrementándose cuando la economía pasa a una recesión y decreciendo en las épocas favorables, tendiendo de esta manera a amplificar las fluctuaciones económicas.

El manejo cíclico de la política fiscal varía en las distintas economías

No todos los países de la región muestran el mismo grado de comportamiento cíclico. Si medimos el carácter cíclico de la política fiscal como la correlación entre los movimientos cíclicos en el consumo público y el producto real, la República Dominicana, Ecuador, Barbados, Bolivia, Argentina y Colombia muestran una política relativamente poco cíclica, comparable en cierta forma a la que se observa en Alemania, Italia y Japón.

Por otra parte, en Costa Rica, México, Perú y Venezuela, las correlaciones entre los movimientos cíclicos en el consumo público y el producto real son aproximadamente de 0,8 o más, lo que representa una relación muy estrecha entre las fluctuaciones económicas y el consumo público.

La volatilidad y el carácter cíclico están estrechamente relacionados

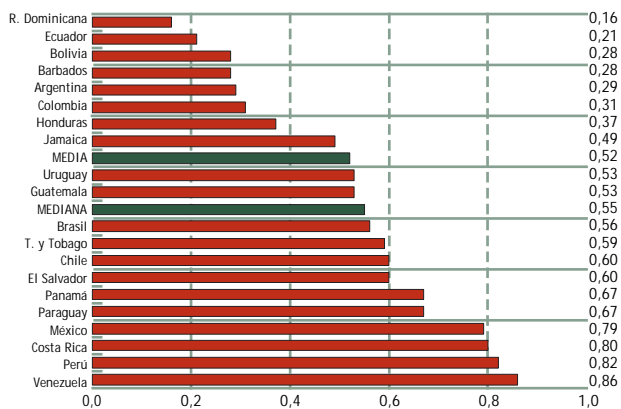
El gráfico 1.18 sugiere que el carácter cíclico de la política fiscal está asociado con la volatilidad macroeconómica, medida como la desviación estándar del crecimiento del producto real. Esta asociación estadística se debe en

¹³ Véase un análisis más detallado en Gavin y Perotti (1997b).

¹⁴ Persson, Persson y Svensson (1996) sostienen que el impacto de un incremento inesperado de la inflación sobre el saldo fiscal es importante y positivo en Suecia. Ello podría no ser necesariamente así, porque un aumento de la inflación también puede tener un importante efecto negativo sobre el ingreso fiscal.

GRAFICO 1.17

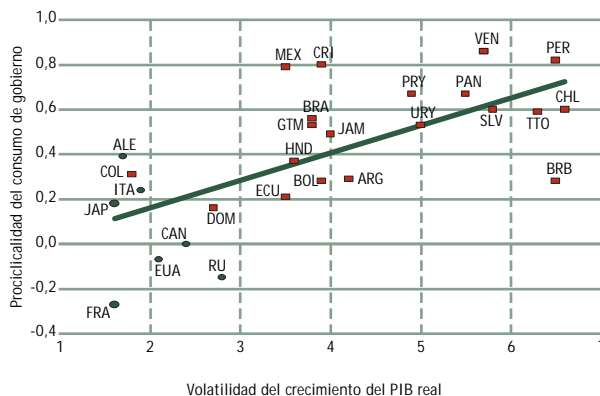
Prociclicidad del consumo de gobierno, 1970-95



Fuente: Talvi y Végh (1996).

GRAFICO 1.18

Volatilidad del producto y prociclicidad del consumo de gobierno, 1970-95



parte al hecho de que las grandes economías industriales son relativamente estables y que también tienden a determinar su política fiscal en forma relativamente anticíclica.

Sin embargo, también es cierto que las tres economías latinoamericanas con la menor volatilidad macroeconómica —Colombia, la República Dominicana y Ecuador— muestran una política fiscal mucho menos cíclica que otros países de la región.

Existen por lo menos dos explicaciones para esta asociación estadística. Una de ellas es que la volatilidad macroeconómica es mayor cuando la política fiscal es más cíclica porque una política cíclica tiende a amplificar las fluctuaciones económicas, generando una mayor volatilidad. Ello es posiblemente cierto en parte, aunque una explicación igualmente verosímil (y potencialmente complementaria) es que un entorno macroeconómico altamente inestable dificulta el manejo de una política fiscal anticíclica.

El efecto perturbador de la volatilidad fiscal y de una política cíclica

La volatilidad y el carácter cíclico de la política fiscal han resultado costosos en América Latina. El comportamiento típico de “expansión y contracción” del gasto público no sólo ha originado casi con certeza ineficiencias en la provisión de los servicios públicos, sino que también, en términos más generales, ha contribuido a la volatilidad macroeconómica. La contribución de la volatilidad fiscal a la volatilidad del producto real y del tipo de cambio está documentada en Banco Interamericano de De-

sarrollo (1995), donde también se presentan evidencias de que la volatilidad macroeconómica ha disminuido el crecimiento económico en América Latina hasta un punto porcentual por año, ha reducido la inversión, ha socavado el rendimiento educacional, deteriorado la distribución de los ingresos, y ha contribuido a una mayor pobreza en la región. También existe un fuerte vínculo entre la volatilidad fiscal y la inestabilidad monetaria y financiera. En Banco Interamericano de Desarrollo (1995) se muestra que la volatilidad fiscal está asociada con resultados monetarios más inestables, que socavan el sistema financiero interno. Gavin y Perotti (1997b) revelan que los auges fiscales muestran una marcada asociación con el abandono de los regímenes de tipo de cambio fijo en América Latina, y que este abandono ha resultado en ocasiones perjudicial para la economía.

Efectos desproporcionados sobre los pobres

Las evidencias también sugieren que los pobres se han visto afectados desproporcionadamente por la inestabilidad económica y financiera que ha sido causada, en parte, por la existencia de políticas fiscales volátiles y cíclicas. Como se ha señalado, existen evidencias de que la volatilidad económica perjudica la distribución del ingreso. Ello quizá se deba en parte a que los pobres se encuentran menos equipados para enfrentar los shocks económicos. También refleja el hecho de que el ingreso de los pobres es sustancialmente más sensible a los cambios en el ingreso agregado que el de los ricos (Londoño y Székely, 1997).

¿Por qué es cíclica la política fiscal en América Latina?

Como hemos señalado, la naturaleza cíclica y desestabilizadora de la política fiscal en América Latina es más pronunciada en los periodos desfavorables, cuando la política fiscal es más anticíclica en las economías industriales. Existen buenas razones para creer que este carácter cíclico se debe a una pérdida de acceso a fuentes no inflacionarias de financiamiento durante las épocas desfavorables. Ello ayuda a explicar por qué la inflación tiende a incrementarse en los periodos desfavorables; si consideramos a la inflación como un recurso fiscal de última instancia, los aumentos repentinos de la inflación respaldan la idea de que las fuentes alternativas de financiamiento se han vuelto más escasas. Ello también es congruente con las evidencias de que la utilización del crédito del FMI y otras fuentes “extraordinarias” de financiamiento internacional por parte de los gobiernos latinoamericanos tiende a incrementarse durante los periodos económicos desfavorables¹⁵.

Todo ello sugiere que el comportamiento cíclico de la política fiscal durante las épocas desfavorables constituye la mejor respuesta de que disponen las autoridades, dada la naturaleza algo precaria de su acceso a fuentes no inflacionarias de financiamiento. Ello sugiere, a su vez, que una mejor respuesta fiscal ante las épocas desfavorables no puede lograrse simplemente decidiendo aplicar una política fiscal menos restrictiva. Como se señaló anteriormente, ello podría ocasionar un colapso de la confianza en la viabilidad de las finanzas públicas, e incluso una crisis de mayor envergadura. En cambio, es preciso asignar énfasis al manejo de la política fiscal durante los “periodos favorables”, asegurando que la posición fiscal sea suficientemente sólida como para que las implicaciones fiscales de un shock adverso o de una recesión económica no generen temores acerca de la viabilidad de las finanzas públicas, y asegurando de esta manera que se dispondrá del financiamiento requerido para poner en práctica una respuesta anticíclica más estabilizadora frente a los periodos desfavorables.

Esta idea de que una respuesta más desestabilizadora frente a los periodos desfavorables puede lograrse manteniendo una posición fiscal más sólida durante las épocas favorables está respaldada por las evidencias que se encuentran en América Latina. Gavin y Perotti (1997b) muestran que los países latinoamericanos que inician un periodo desfavorable con una fuerte posición fiscal han tendido a mostrar una política fiscal sustancialmente menos cíclica, medida por la respuesta del saldo fiscal a

las variaciones en la actividad económica real, que los países de la región que han iniciado el periodo con grandes déficits fiscales¹⁶. Una interpretación de esta comprobación es que los países que inician un periodo con una posición fiscal suficientemente fuerte como para capear un shock adverso sin caer en un déficit fiscal potencialmente inmanejable no sufren la pérdida de confianza que obligaría a aplicar un ajuste cíclico, y en consecuencia pueden poner en práctica una respuesta fiscal más estabilizadora frente a una recesión económica.

Surge entonces el interrogante de por qué ha resultado tan difícil lograr una adecuada gestión de la política fiscal durante las épocas favorables. Ello requeriría que los gobiernos ahorren una importante parte de los ingresos transitoriamente elevados que reciben, manteniendo voluminosos superávits fiscales en las épocas favorables. A los gobiernos latinoamericanos puede resultarles mucho más difícil hacer esto precisamente porque los auges económicos y los shocks fiscales son tan grandes que es muy difícil ocultar un voluminoso superávit fiscal en el proceso de adopción de decisiones fiscales. Como se analiza en mayor detalle en el capítulo 2, puede resultar individualmente racional a todos los participantes gastar en un auge transitorio de los ingresos fiscales, aun cuando resultaría conveniente para todos encontrar alguna forma de comprometer a todos los participantes en favor de una estrategia común que promueva un mayor ahorro del ingreso resultante del auge¹⁷. En consecuencia, la naturaleza colectiva de las decisiones en materia de política fiscal tiende a promover un gasto excesivo del ingreso durante los auges económicos, que en sí mismo es cíclico y que también abre el paso a una reacción aún más cíclica durante una recesión económica.

En un entorno económico altamente volátil, se observa por lo tanto un posible círculo vicioso, que se relaciona con las distorsiones políticas que se analizan en forma más detallada a continuación. Los países pueden verse forzados a realizar un ajuste fiscal cíclico durante los periodos desfavorables porque pierden el acceso a los

¹⁵ Véase Gavin y Perotti (1997b). El financiamiento “extraordinario” incluye atrasos, créditos del FMI y operaciones especiales de financiamiento como el apoyo de la Tesorería de Estados Unidos otorgado a México durante 1995.

¹⁶ Véase Gavin y Perotti (1997b). Un déficit fiscal “bajo” se define como un déficit de menos del 3% del PIB. Gavin y Perotti (1997a) también presentan evidencias de que en América Latina, tanto el sector público como el sector privado se ven afectados por la pérdida de acceso al mercado durante los periodos desfavorables.

¹⁷ Véase en Lane y Tornell (1996) una análisis más amplio de estos “efectos de voracidad”. Talvi y Végh (1997) sostienen que las políticas fiscales cíclicas pueden de hecho resultar óptimas en entornos altamente volátiles cuando los superávits fiscales generan fuertes presiones en favor del gasto público.

mercados financieros. Esta pérdida de acceso a los mercados se produce porque los shocks fiscales muy grandes suscitan dudas acerca de la factibilidad política del ajuste requerido. La resultante respuesta fiscal cíclica agrava el problema de la volatilidad macroeconómica. Este círculo vicioso podría romperse si el gobierno encontrara una forma de comprometerse a ahorrar lo suficiente durante los períodos favorables, con el fin de asegurar una posición fiscal viable incluso después de haberse producido un shock fiscal adverso. Pero por las razones que se analizan en más detalle a continuación, en general ha resultado difícil a las democracias latinoamericanas — tanto como a las economías industriales— mantener voluminosos superávits fiscales durante los períodos favorables. La diferencia es que el costo de no hacerlo es mucho mayor en el volátil entorno latinoamericano.

Ello hace que el manejo de la política fiscal constituya un desafío en América Latina, mucho más que en las economías industriales. Se requieren ajustes mucho mayores y más costosos, y existe un problema más complejo de manejo cíclico, que debe encararse a través de un proceso democrático de toma de decisiones. El desafío consiste en organizar el manejo de la política fiscal en forma tal que el proceso democrático pueda responder más efectivamente a los particulares desafíos que enfrenta la región.

CICLOS PRESUPUESTARIOS ELECTORALES

La posible interacción entre la política democrática y los resultados fiscales se advierte de manera intuitiva más fácilmente en los períodos cercanos a las elecciones, en los que con frecuencia se considera que los gobiernos aplican políticas fiscales menos estrictas con el objeto de complacer, o por lo menos evitar el rechazo del electorado. Por supuesto, las reducciones de impuestos o los gastos extraordinarios que se incurren en el período preelectoral deberán ser cubiertos mediante incrementos tributarios o cortes en el gasto durante el período posterior a las elecciones, y si son lo suficientemente grandes pueden incluso desestabilizar la economía. No obstante, la estrategia puede resultar atractiva para los gobiernos, porque el posible costo macroeconómico generalmente será soportado, y la corrección fiscal necesaria se producirá luego de la elección, que después de todo, puede constituir el problema de algún otro gobierno.

La influencia de las elecciones en los resultados fiscales latinoamericanos es, en algunos casos, relativamente fácil de advertir. El gráfico 1.19 documenta el caso de Costa Rica, un país con una larga historia de elecciones



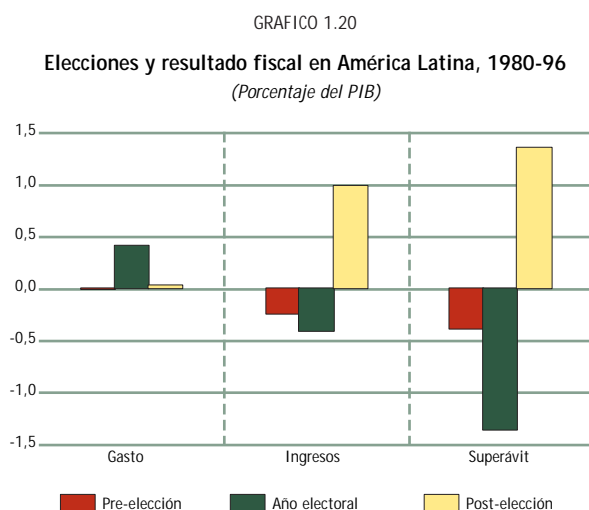
democráticas, en el que el ciclo presupuestario electoral es claramente visible. Durante los últimos 20 años, casi todos los años electorales han estado acompañados de un significativo deterioro del saldo fiscal, que generalmente se corrige en los años inmediatamente posteriores a la elección.

Este problema ha sido reconocido por los costarricenses, y constituye una de las razones por las que en el país se han estado debatiendo importantes reformas institucionales que limitarían la capacidad de los legisladores para recurrir al financiamiento deficitario del gasto público. Actualmente se halla en discusión una propuesta que limitaría el déficit fiscal a no más del 1% del PIB, excepto en circunstancias extraordinarias y sujeto a la aprobación de una mayoría de dos tercios en el Congreso.

Costa Rica no es el único país que enfrenta este problema. El gráfico 1.20 ilustra la típica evolución de los presupuestos latinoamericanos en los períodos electorales¹⁸.

Encontramos que durante los años electorales el gasto tiende a ser mayor y los ingresos fiscales menores que lo habitual, con el resultado de que típicamente el

¹⁸ El gráfico 1.20 se basa en un análisis estadístico de los años electorales y los resultados fiscales que también tiene en cuenta (i) el saldo fiscal del período anterior; (ii) la tasa de crecimiento del PIB real y los términos de intercambio; (iii) las variables ficticias que tienen en cuenta los factores no observados específicos de cada país, y (iv) las variables ficticias correspondientes a cada año del período de muestra, que tienen en cuenta los factores no observados que varían a lo largo del tiempo, pero que son comunes a los países de la región. El impacto estimado del año electoral y los años posteriores a la elección es estadísticamente significativo a un nivel de confianza del 5%, pero el impacto estimado sobre el ingreso y el gasto está calculado en forma menos precisa.



déficit es de alrededor de 1,3 puntos porcentuales mayor que durante los años no electorales. En el año posterior a la elección, el gasto público regresa a su nivel normal, los ingresos se incrementan, y el saldo fiscal tiende a ser alrededor de 1,3 puntos porcentuales superior al normal, lo que implica un cambio en el saldo fiscal, aparentemente relacionado con el período electoral, de más de dos puntos porcentuales del PIB.

Esta respuesta fiscal ante las elecciones es mucho más sutil en las economías industriales; no fue posible identificar una relación sistemática entre las elecciones y los resultados fiscales en los datos de los países industrializados. Ello sugiere que el uso estratégico de la política fiscal para mejorar las perspectivas electorales del partido que se halla en el gobierno es más común en América Latina que en las economías industriales.

¿Por qué puede producirse esta situación? Una posibilidad está sugerida por las evidencias de que la profundidad del ciclo presupuestario electoral en los países latinoamericanos guarda correlación con la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente¹⁹. Esta correlación tiene dos explicaciones posibles. Una de ellas es que los países cuyo sistema político ha logrado contener la respuesta fiscal ante las elecciones han evitado las consecuencias desestabilizadoras de dicha respuesta, y por esa razón poseen economías más estables. Otra explicación posiblemente complementaria es que en los países con una sustancial volatilidad macroeconómica, y en consecuencia con grandes shocks que afectan al presupuesto, puede resultar más fácil provocar expansiones fiscales en los años electorales, que resultan menos visibles en el entorno económico y en consecuencia están menos expuestas al escrutinio del público y de los políticos opositores.

CONCLUSION

En muchos sentidos, los resultados fiscales de América Latina han sido ejemplares durante los últimos años. En América Latina hay más países que en Europa que satisfacen los criterios del tratado de Maastricht para ingresar al sistema monetario europeo. Pero nuestro examen de los resultados fiscales en América Latina sugiere que aún pueden introducirse mejoras. La consolidación fiscal de los años noventa debe, en primer lugar, considerarse teniendo en cuenta las presiones políticas que han surgido en el pasado, y que podrían volver a surgir. Los resultados fiscales latinoamericanos han mostrado un importante elemento cíclico, y han tendido a amplificar en vez de mitigar las fluctuaciones económicas. Las experiencias recientes sugieren que este problema sigue siendo significativo, a pesar de la consolidación fiscal de los años noventa. Por último, se observan evidencias de que la política fiscal tiende a reaccionar ante las elecciones, lo que sugiere que podría resultar conveniente encontrar formas de impedir que las presiones políticas a corto plazo ejerzan una indebida influencia sobre la política fiscal. El capítulo que sigue se basa en estos hechos generales, extrayendo de la experiencia latinoamericana las adaptaciones institucionales que han resultado eficaces para promover una política fiscal más efectiva en la región.

¹⁹ La volatilidad está medida como la desviación estándar del crecimiento del PIB real, y la profundidad del ciclo presupuestario electoral se midió como el impacto estimado de los años electorales sobre el superávit fiscal, teniendo en cuenta el saldo fiscal del período anterior, la tasa de crecimiento del PIB real y los términos de intercambio, las variables ficticias específicas de los países teniendo en cuenta factores no observados específicos de cada país, y las variables ficticias correspondientes a cada año del período de muestra.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1995). Hacia una economía menos volátil, *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1995*. Washington, D.C.
- Barro, Robert. (1979). On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy*, 87:93-100.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi. (1996). Managing Fiscal Policy in Latin America: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness, Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo de OCE No. 326.
- Gavin, Michael, y Roberto Perotti. (1997a). Fiscal Policy and Private Saving in Good Times and Bad, en Ricardo Hausmann y Helmut Reisen, eds. *Promoting Savings in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y OCDE.
- _____. (1997b). Fiscal Policy in Latin America, en Julio Rotemberg y Ben Bernanke, eds. *Macroeconomic Annual, 1997*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gavin, Michael. (1997). A Decade of Reforms in Latin America: Has It Delivered Lower Volatility? Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo No. 349.
- Giavazzi, Francesco y Marco Pagano. (1990). Confidence Crisis and Public Debt Management, en R. Dornbusch y M. Draghi, eds. *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, Philip y Aarón Tornell. (1996). Power, Growth and the Voracity Effect, *Journal of Economic Growth*. 1:213-241.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. (1997). Income Distribution and Poverty in Latin America During 1970-1995: Some Basic Facts, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.
- Perotti, Roberto. (1996). Fiscal Policy When Things Go Bad. Columbia University, mimeo.
- Persson, Mats, Torsten Persson y Lars Svensson. (1996). Debt, Cash Flow and Inflation Incentives: A Swedish Example, NBER Working Paper No. 5772.
- Rodrik, Dani. (1996). Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? NBER Working Paper No. 5537.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh. (1997). Can Optimal Fiscal Policy be Procyclical?, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.
- Wildavsky, Aaron. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*. New Brunswick: Transaction Books.