

---

## gestión pública

# P

## olítica fiscal y protección social

Ricardo Martner

Eduardo Aldunate

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social - ILPES

Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública

Santiago de Chile, enero del 2006

Este documento fue preparado por Ricardo Martner y Eduardo Aldunate, Jefe y Experto, respectivamente, del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Colaboraron en la recopilación de información las asistentes de investigación María Victoria Espada y Varinia Tromben, de la misma Área.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322868-6

LC/L.2485-P

LC/IP/L.267

Nº de venta: S.06.II.G.17

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. ¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?...</b>	9
a) El sistema tributario: avances incompletos .....	10
b) La composición de los ingresos tributarios .....	14
c) La medición del gasto tributario.....	18
d) El fortalecimiento de la administración tributaria .....	20
e) Opciones de política .....	21
<b>2. Gasto público y protección social</b> .....	23
a) La dinámica del gasto público.....	23
b) La calidad del gasto público .....	28
c) La prociclicidad del gasto público.....	32
d) ¿Prelación para el gasto social?.....	34
<b>3. La evaluación de políticas y programas en el     área social</b> .....	37
a) La necesidad de evaluar.....	37
b) La evaluación en los sectores sociales.....	40
c) Sistemas nacionales de inversión pública.....	42
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Serie gestión pública: números publicados</b> .....	47

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: alícuotas del impuesto al valor agregado (IVA) .....	16
Cuadro 2	Evolución del tamaño del Estado según cobertura institucional, 1990-2003.....	27
Cuadro 3	La clasificación funcional del gasto .....	29
Cuadro 4	Elasticidades del gasto social con respecto al PIB .....	35

## Índice de recuadros

Recuadro 1	El balance estructural en Chile.....	34
------------	--------------------------------------	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1	La carga fiscal en América Latina y el Caribe .....	10
Gráfico 2	Comparaciones internacionales de la carga tributaria .....	11
Gráfico 3	Ingresos tributarios y PIB por habitante, 2003.....	12
Gráfico 4	Comparación de la carga tributaria por cobertura en América Latina, 2004 .....	13
Gráfico 5	Composición de ingresos tributarios en América Latina, 2004 .....	15
Gráfico 6	Productividad del IVA en América Latina, 2004.....	17
Gráfico 7	Participación de la seguridad social en ingresos tributarios, 1990 y 2004.....	18
Gráfico 8	Comparaciones internacionales: evolución del gasto público, 1970-2005 .....	24
Gráfico 9	Cambios en el gasto público (gobierno central) como porcentaje del PIB .....	26

## Índice de figuras

Figura 1	Calidad y eficiencia del gasto público.....	30
----------	---	----

---

## Resumen

---

Las carencias de la protección social en América Latina y el Caribe ponen de manifiesto la necesidad de políticas fiscales más activas en este ámbito. Aunque el crecimiento económico y el empleo decente son requisitos *sine qua non* del progreso social, son ineludibles a mediano plazo los requerimientos de financiamiento del gasto público.

En este documento, se examinan tres vías para acometer este objetivo. La primera es la superación de la brecha tributaria, pues en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la carga fiscal es inferior a su potencial. La segunda es la construcción de sistemas presupuestarios que permitan efectivamente superar rigideces y reasignar gasto público, contribuyendo con ello a elevar su calidad. La tercera es la generalización de mecanismos de evaluación del gasto social, con miras a mejorar eficiencia y eficacia de proyectos y programas públicos.



## Introducción

---

Aun cuando faltan nueve años para el 2015, es posible afirmar que será muy difícil cumplir con las metas del milenio en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, de no desplegarse políticas específicas para ello. Si sólo nos referimos a la primera meta, “reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre”, los países, especialmente los de menores ingresos, deberán materializar elevadas tasas de crecimiento. Como lo enfatiza la CEPAL (2005), la tarea se facilitaría si hubiese mejoras en la distribución del ingreso. Una dificultad acuciante es que, en materia de protección y de seguridad social, la región tiene un problema serio y generalizado de cobertura de su población.

Aun en un contexto de severas restricciones de endeudamiento, un aumento significativo de recursos públicos para atender estas demandas parece ineludible en el mediano plazo. Pueden plantearse tres vías, que no son alternativas sino más bien concurrentes, para alcanzar este objetivo: i) ampliar la recaudación fiscal; ii) modificar la composición del gasto a favor del ámbito social, y iii) liberar recursos mejorando la eficiencia y eficacia de proyectos y programas públicos. No existen respuestas únicas en circunstancias tan diversas; en algún país o situación podrá ser necesario elevar la carga tributaria, ya sea a través de nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria. En otros, podrá ser más apropiado apuntar más bien a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficiencia y eficacia.

Estos son los temas que se abordarán en este documento, con la doble convicción de que la distribución del ingreso no mejorará significativamente en el mediano plazo sin políticas fiscales activas (y

que no se limitan a un esfuerzo de mejorar la educación, como se ha planteado en un enfoque minimalista de las políticas públicas), y de que el aumento del gasto social y la generalización de categorías “protegidas” de gasto público no son panaceas para reducir pobreza y desigualdad.

En un espíritu más propositivo, se enfatizarán las potencialidades indiscutibles de las reformas de los sistemas y de las administraciones tributarias, de las políticas que buscan mejorar los procesos de asignación presupuestaria a partir de reglas estructurales y de programación plurianual, y de las iniciativas tendientes a elevar la calidad del gasto público con el desarrollo sistemático de programas de evaluación.



## **1. ¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?**

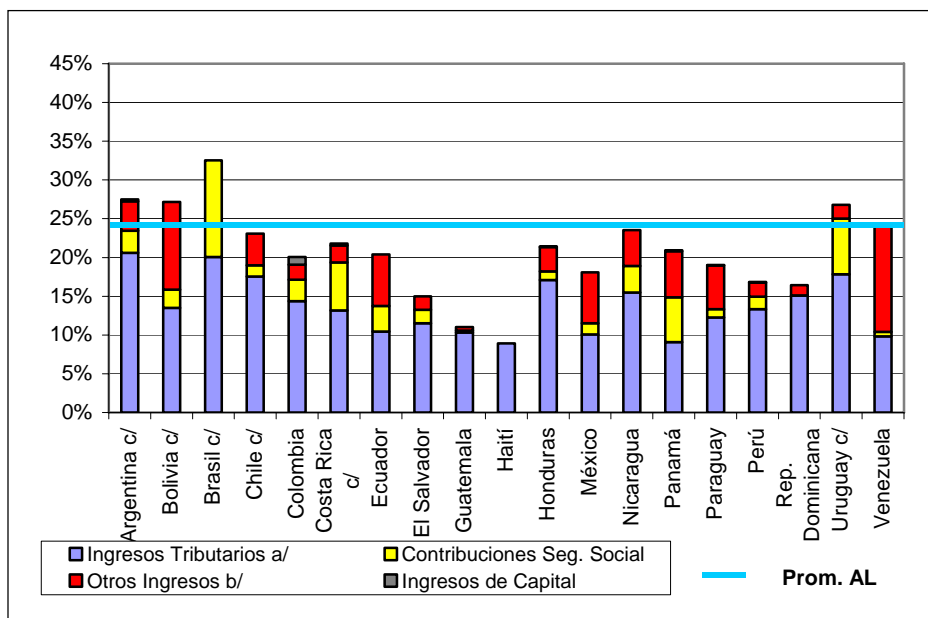
---

En el gráfico 1 se presenta el nivel, como porcentaje de PIB, y la composición de los ingresos del gobierno al año 2004. En primer lugar, vale destacar la escasa ponderación que tienen en la actualidad los ingresos de capital en el total de ingresos que captan los gobiernos en los países de la región, con excepción de Colombia. En segundo lugar, cabe señalar que en varios países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay) los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales. En un segundo grupo (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos corrientes originados en las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería). En Nicaragua y, en mucha menor medida en El Salvador y República Dominicana, las donaciones contribuyen a elevar los ingresos corrientes respecto de los ingresos tributarios. En Panamá y Paraguay los otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios también complementan los ingresos tributarios del gobierno central.

Gráfico 1

## LA CARGA FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(En porcentaje de PIB, 2004)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Notas: a/ Los ingresos tributarios son netos de devoluciones; b/ Las donaciones recibidas se incluyen en "Otros Ingresos". Para El Salvador representan un 0,5% sobre PIB, para Nicaragua un 3,3% sobre PIB y para Rep. Dominicana un 0,2% sobre PIB. c/ Para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica se han utilizado las cifras de Gobierno General. Para el resto la cobertura es Gobierno Central.

## a) El sistema tributario: avances incompletos

Una de las funciones principales de los impuestos es financiar el gasto de bienes y servicios del gobierno, de modo que la elección del nivel de ingresos implica, en el mediano plazo, delimitar el nivel de gasto del sector público. Más allá de las recomendaciones tradicionales de evitar impuestos que distorsionen la asignación de recursos, la teoría económica ofrece una guía muy limitada en cuanto a la decisión del nivel de la carga tributaria y de la estructura impositiva.

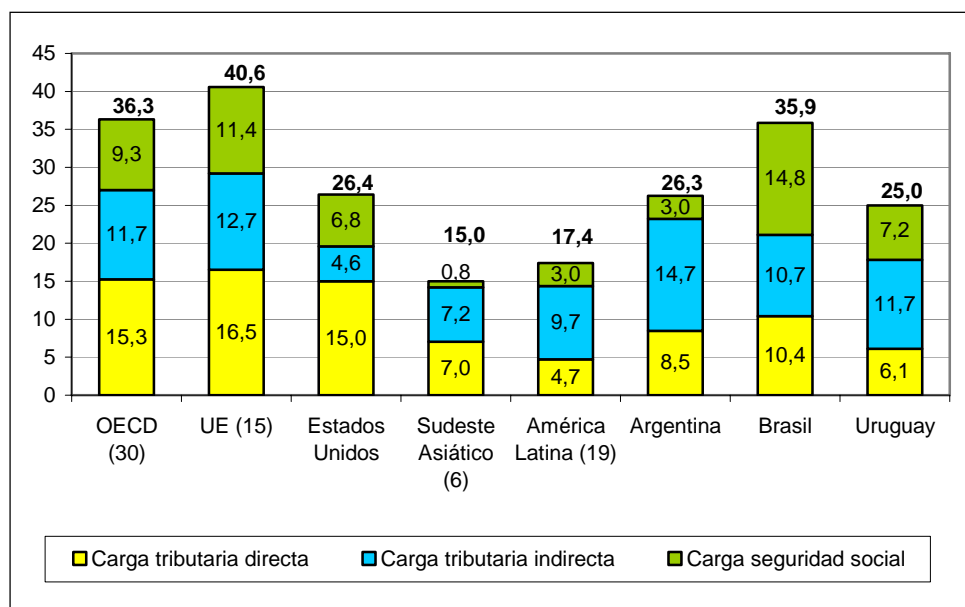
Algunos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico. Pero no es posible avanzar conclusiones sólidas al respecto: hay países que han crecido satisfactoriamente con un nivel alto de impuestos, y muchos otros tienen un mediocre desempeño macroeconómico y una presión tributaria reducida. Antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son "adecuados" es comparando la relación entre impuestos y PIB para un número amplio de países. La simple comparación de la situación de América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo es muy reveladora (gráfico 2). En 2003 la carga tributaria en la OCDE representó cerca de 2.2 veces la presión tributaria de América Latina y el Caribe. En cuanto a la composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la relevancia de las contribuciones

de la seguridad social. En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en este sentido, se ha argumentado que, sistemáticamente, la recaudación directa es más baja que en otras regiones con tasas similares. Los niveles de presión tributaria de América Latina y el Caribe y de Asia del Este son parecidos, aunque la composición es muy diferente. Los países asiáticos muestran una carga mayor por impuestos directos, y contribuciones a la seguridad social de un monto poco significativo.

Pero es necesario efectuar esta comparación controlando por algunas variables explicativas, como el ingreso por habitante y otras variables. Estas regresiones de panel permiten calcular una presión tributaria “óptima” para cada país, la que se compara a la tasa efectiva.<sup>1</sup> Para fines ilustrativos, en el gráfico 3 se muestra la relación entre la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe y su nivel de ingreso per cápita.

Gráfico 2  
COMPARACIONES INTERNACIONALES DE LA CARGA TRIBUTARIA



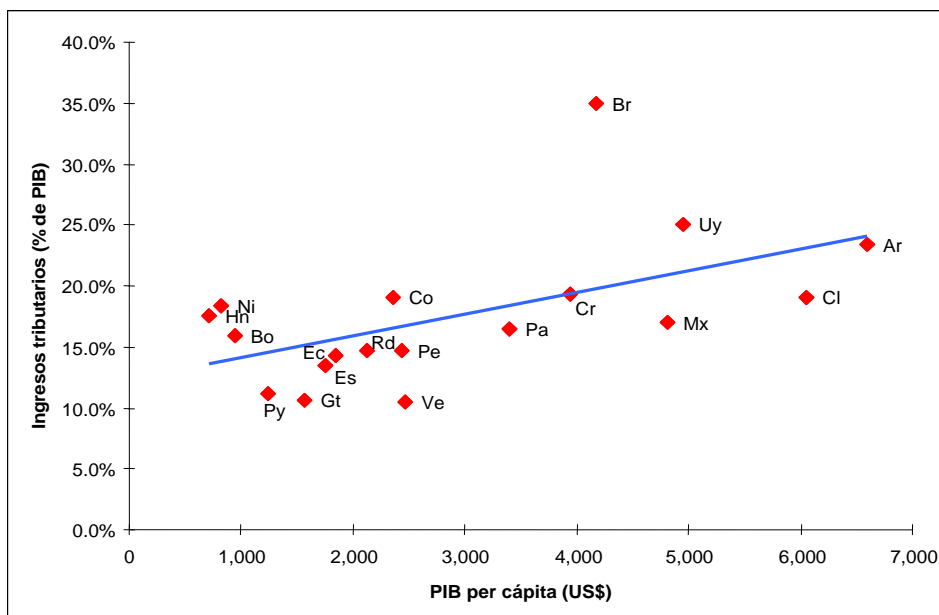
**Fuente:** Países de la OECD, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2003. Países del sudeste asiático, "Government Finance Statistics" (FMI), 2004. Países de América Latina, elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

**Notas:** a/ Las cifras de la OECD tienen cobertura de Gobierno General, al igual que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México y Uruguay; b/ Los datos de los países de América Latina corresponden al año 2004, excepto Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, que son del 2003; México, que son del año 2000 y Uruguay, que pertenecen al año 2002; c/ Los datos de los países OECD corresponden al año 2003, así como Filipinas, Malasia y Tailandia; los datos de Singapur son del 2002 y los de Corea e Indonesia del 2001.

<sup>1</sup> Estas estimaciones reflejan la "capacidad tributaria" de un país. Véase Tanzi y Zee (2000) para una discusión del método y Barreix y Villela (2003) para el análisis de estimaciones recientes de la capacidad tributaria en el MERCOSUR.

Gráfico 3

## INGRESOS TRIBUTARIOS Y PIB POR HABITANTE, 2003



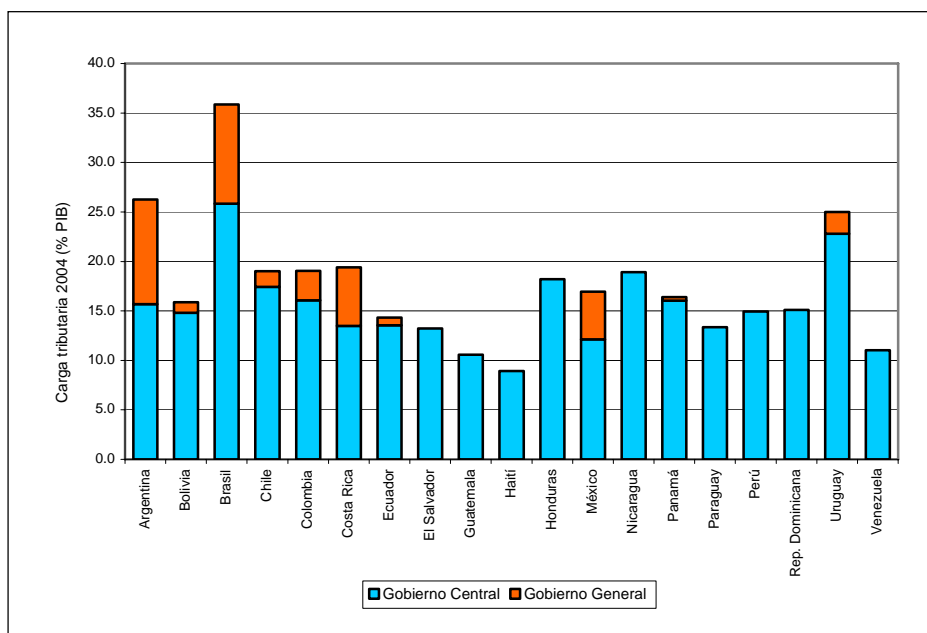
**Fuente:** CEPAL para cifras de PIB y elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país para ingresos tributarios.

**Notas:** a/ El PIB se expresa a precios constantes de 1995; b/ Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la seguridad social y tienen cobertura de Gobierno General en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay; c/Las cifras de ingresos de México y Panamá corresponden al año 2000 y las de Uruguay al 2002.

La carga tributaria, medida como el total de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, se elevó casi tres puntos porcentuales para el conjunto de la región en el período 1990-2004. Esta evolución es generalizada ya que un único país de la región (Panamá) redujo su carga tributaria. No obstante esta tendencia general, se aprecian significativas diferencias entre países respecto de la magnitud del incremento. Así, los aumentos de la carga tributaria han sido particularmente notables en Nicaragua (más de nueve puntos porcentuales del PIB) y en Venezuela, República Dominicana, Colombia y Bolivia, todos con aumentos de la carga tributaria entre cinco y seis puntos porcentuales del PIB. Cabe advertir, asimismo, que los aumentos han sido proporcionalmente mayores en aquellos países cuya carga tributaria inicial (1990) era menor en términos relativos.

En 2004, la región registró una presión impositiva de 17.3% del PIB. Cabe destacar, sin embargo, que los promedios esconden diferencias importantes dentro de los países de la región. En parte, estos contrastes se explican por la alta dispersión del ingreso per cápita en la región. Sin embargo, Brasil exhibe una carga tributaria que se eleva por sobre los 35 puntos del PIB a nivel de gobierno general, monto superior al de Estados Unidos. Argentina y Uruguay también exhiben cifras superiores al promedio, situándose ambas en torno al 23 % del PIB. En estos casos, la cobertura es Gobierno General, aunque en la mayoría de los países la información se limita al Gobierno Central y a la Seguridad Social (gráfico 4). Ello no distorsiona demasiado el promedio, pues, con algunas excepciones como Colombia y Uruguay, en los restantes países la recaudación tributaria de los gobiernos sub-nacionales no es muy significativa.

**Gráfico 4**  
**COMPARACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA POR COBERTURA**  
**EN AMÉRICA LATINA, 2004**  
*(En % de PIB)*



**Fuente:** ILPES/CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

**Notas:** a/ La carga tributaria incluye contribuciones a la seguridad social; b/ Los datos de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador corresponden al año 2003; los de México y Panamá al 2000, mientras que los Uruguay pertenecen al año 2002.

Aunque en el inicio de las reformas se consiguieron notables aumentos recaudatorios, dos décadas después se aprecia un leve aumento con respecto a los niveles previos a la crisis de la deuda, existiendo una gran concentración en la recaudación de impuestos al consumo y una baja recaudación de los impuestos a la renta. A pesar del esfuerzo por ampliar las bases tributarias, aumentar las alícuotas y fijar impuestos extraordinarios, la región está lejos de lograr suficiencia recaudatoria. Los problemas para lograrla se agudizaron en la “media década perdida”, esto es el quinquenio 1998-2002, principalmente como consecuencia del bajo crecimiento económico.

Se ha buscado alcanzar el objetivo de neutralidad otorgando una mayor homogeneidad a las tasas del IVA y reduciendo la cantidad de exenciones. Se han disminuido, asimismo, las tasas marginales de los tramos más altos del impuesto a la renta. Con la liberalización comercial y la consecuente consolidación y disminución generalizada de aranceles, también se ha reducido la protección a algunos sectores de la economía. La neutralidad internacional ha comenzado a cobrar más importancia con la proliferación de los tratados bilaterales de libre comercio y de los acuerdos para evitar la doble tributación. La esperada configuración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también debería tener impactos significativos en el sentido de armonizar los sistemas tributarios, aunque en este ámbito aún falta un largo camino por recorrer.

La simplicidad, por su parte, se ha materializado a través de una legislación más transparente, del perfeccionamiento de normas y procedimientos y del fortalecimiento de los sistemas administrativos. Además, se han eliminado algunos impuestos de bajo poder recaudatorio. Destaca también la adopción de nuevos sistemas de recaudación (red bancaria), la generalización de la retención en la fuente y el desarrollo de nuevos sistemas de información. Persisten sin embargo

duplicidades de funciones en algunos países federales, con estructuras impositivas diferenciadas y entes recaudadores en varios niveles de gobierno.

Respecto de la equidad, se ha dado un mayor énfasis a la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deberían tener igual carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria acorde a su capacidad contributiva). Es así como se ha tendido a una mayor generalidad en los impuestos, con menores exenciones, especialmente en el caso del IVA y del impuesto a la renta. Pocos progresos se han registrado en lo que se refiere a la equidad vertical de los sistemas tributarios.

La tarea de diseñar sistemas tributarios modernos se mantiene inconclusa en América Latina y el Caribe, en algunos países porque las tasas son aún muy bajas, en otros debido a la persistencia de exenciones que distorsionan el sistema tributario y, en la mayoría, por la poca atención que se le ha otorgado a la equidad vertical en las reformas recientes. Los actuales sistemas tributarios son de hecho regresivos, lo que determina el empeoramiento de la distribución del ingreso una vez considerada la acción de los impuestos.<sup>2</sup> En los casos en que el IVA es el impuesto principal y de tasa única, todo el sistema tiende a ser regresivo, pues los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad.

Se ha insistido reiteradamente que el concepto relevante es la “incidencia neta” de la política fiscal, que le atribuye principalmente al gasto público la tarea de conferir progresividad mediante su focalización en los sectores más pobres (véase por ejemplo Martin (1997) para una discusión sobre el tema). Sin embargo, para un panel de 10 países en desarrollo, los estudios muestran que las políticas redistributivas exitosas tienen diversas aristas y no se limitan al aumento del gasto público social. Además, los gastos con características redistributivas inmediatas, como las transferencias directas, tampoco han aumentado significativamente, lo que contrasta con la experiencia europea (véase más adelante una descripción de la evolución del gasto y de su composición en distintas áreas geográficas).

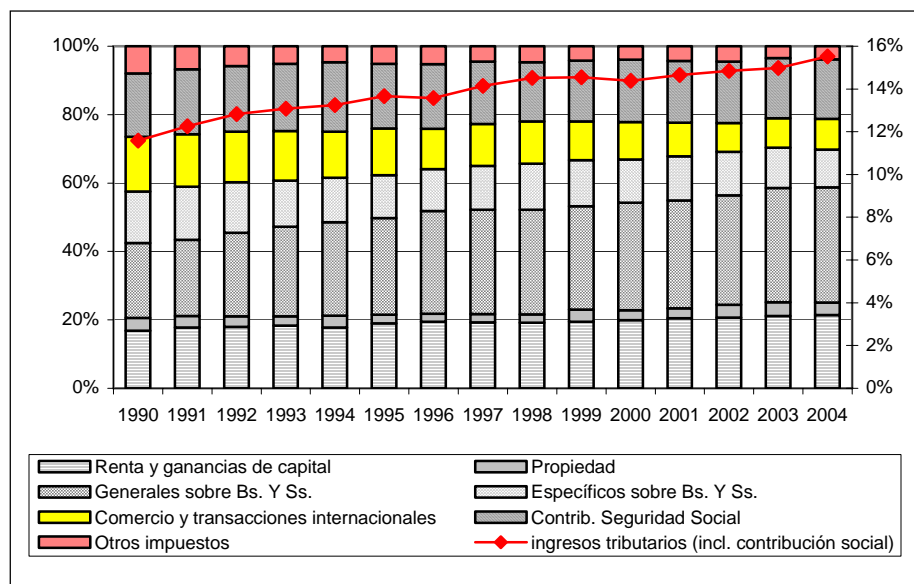
## **b) La composición de los ingresos tributarios**

En cuanto a la composición (gráfico 5), el impuesto al valor agregado (IVA) representó más de un tercio de los ingresos tributarios en la región, y 5,2 puntos de PIB. Así, mientras el IVA aumentó su ponderación en el total de la carga tributaria, los impuestos al comercio y transacciones internacionales y los impuestos específicos sobre bienes y servicios redujeron las suyas. El resto mantuvo su ponderación en el período 1990-2003, aunque dado el incremento verificado en la carga tributaria total, su recaudación aumentó en términos absolutos. La liberalización comercial, con la consecuente reducción de las tasas arancelarias, y los procesos de simplificación tributaria que fueron adoptados a lo largo de los años noventa, indujeron un importante cambio de composición en la estructura tributaria que se expresa en el incremento del IVA como pivote fundamental del sistema.

---

<sup>2</sup> Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002) llegan a esta conclusión analizando la estructura impositiva de Argentina. Los principales impuestos que causan esta relación son, en orden de regresividad, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el IVA. Los impuestos más progresivos son aquellos que gravan las ganancias de personas, las ganancias de sociedades y los impuestos inmobiliarios provinciales y municipales. Estos resultados parecen fácilmente generalizables al resto de América Latina.

**Gráfico 5**  
**COMPOSICIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA, 2004**  
 (Porcentaje del total)



**Fuente:** ILPES, CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

**Nota:** a/ La cobertura es Gobierno Central para todos los países, salvo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay, cuyos datos corresponden a Gobierno General; b/ Los datos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador corresponden al año 2003, mientras que los de México son del 2000 y los de Uruguay del 2002.

Aunque su adopción ha sido generalizada, el IVA presenta importantes diferencias de un país a otro, tanto en lo que se refiere a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas (variedad y tasas) que en cada caso se aplican. Respecto del primer tema corresponde señalar que en algunos países se gravan tanto bienes como servicios de manera general, mientras que en otros se toma como base los bienes y sólo algunos servicios y, en unos pocos, el impuesto se aplica exclusivamente a los bienes. En cuanto a las alícuotas una primera diferenciación se puede establecer entre aquellos países que han instrumentado tasas múltiples (para distinguir entre diferentes tipos de consumo) y los que han adoptado una tasa única de aplicación general. Así, por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá utilizan un sistema de tasas múltiples, mientras que el resto impone tasas únicas y uniformes.

A su vez, las alícuotas (únicas o promedio en el caso de tasas múltiples) vigentes en los países de la región presentan dos características básicas (cuadro 1). Por un lado, una tendencia generalizada al aumento, ya que entre 1994 y 2002 el promedio regional de las tasas del IVA se incrementó en casi tres puntos porcentuales del PIB. Nuevamente esta es una evolución uniforme, ya que un único país (Bolivia) redujo la alícuota, mientras que todos los demás la mantuvieron o aumentaron. Por otro lado, se aprecian marcadas diferencias entre los países en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada. En efecto, algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) aplican tasas superiores o cercanas al 20%, mientras que Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana han adoptado tasas que no superan el 13%, que se sitúan por lo tanto por debajo del promedio de 14,6%.

Cuadro 1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**  
**ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)**

	1994	2000	2004
Argentina	18	21	21
Bolivia	14,92	14,92	13
Brasil	20,48	20,48	20,48
Chile	18	18	19
Colombia	14	15	16
Costa Rica	8	13	13
Ecuador	10	12	12
El Salvador	10	13	13
Guatemala	7	10	12
Haití	10	10	10
Honduras	7	12	12
México	10	15	15
Nicaragua	10	15	15
Panamá	5	5	5
Paraguay	10	10	10
Perú	18	18	19
R. Dominicana	6	8	12
Uruguay	22	23	23
Venezuela	10	15,5	16
Promedio AL	11,7	14,2	14,6
Desviación estándar AL	5,1	4,6	4,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de cada país.

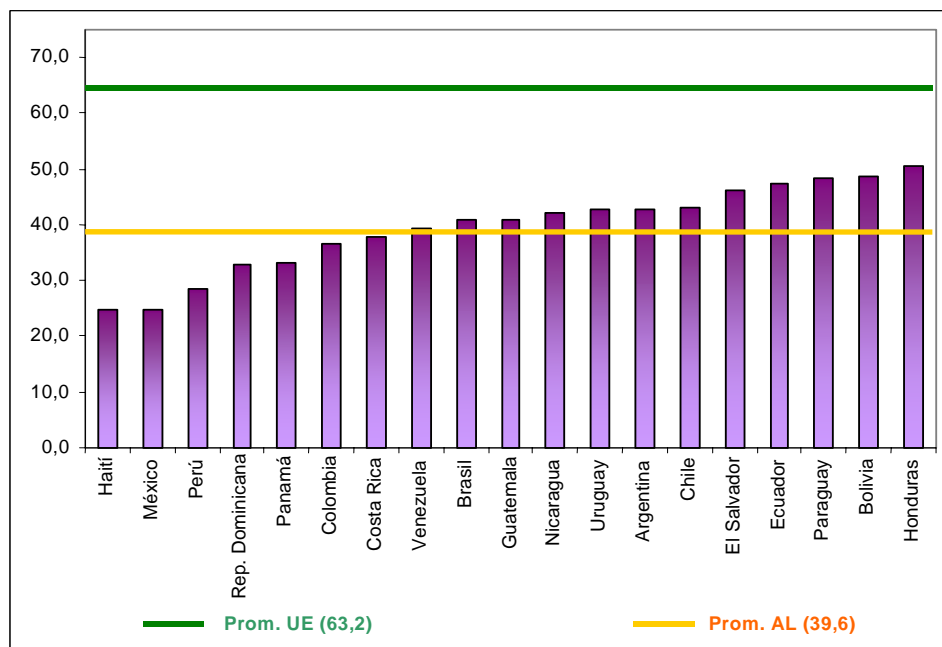
En términos comparativos, vale señalar que en 2004 el promedio simple de las tasas del IVA que se aplicaron en América Latina y el Caribe se ubicó casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio simple de los países de la Unión Europea (14.6% y 19.6% respectivamente). Asimismo, vale destacar que en el caso de la Unión Europea la dispersión de tasas entre países fue menor que en América Latina y el Caribe (con una la desviación estándar de 3.0 en el primer caso y 4.5 en el segundo).

Además, la productividad del IVA<sup>3</sup> es comparativamente baja en la región ya que alcanzó un 39.7% en 2004 (a título ilustrativo, el promedio de la productividad en los países desarrollados es mayor a 60%). También en este caso se observan importantes diferencias entre los países de la región, según se aprecia en el gráfico 6. Así, mientras Bolivia, Brasil, Paraguay, Ecuador y Honduras exhiben tasas cercanas al 50%, cinco países (Colombia, Haití, México, Perú y Panamá muestran eficacias recaudatorias por debajo del promedio regional. Vale enfatizar que no parece existir correlación entre el nivel de las tasas y la eficacia recaudatoria, ya que ambos grupos de países incluyen algunos con tasas bajas y otros con tasas elevadas.

<sup>3</sup> La productividad del IVA se define como la recaudación como porcentaje del PIB dividido por la tasa general.



Gráfico 6  
PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN AMÉRICA LATINA, 2004



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Notas: a/ Las cifras de Argentina incluyen ingresos por IVA coparticipados y en Brasil se refieren a recaudación estadual; b/ La cifra promedio de la Unión Europea corresponde al año 2003.

En cuanto al impuesto a la renta, las reformas encaradas por varios países de la región en el período 1990-2003 en el impuesto a las personas naturales han apuntado a la rebaja de las tasas marginales máximas, al aumento de las tasas mínimas y a la disminución del número de tramos imponibles. La tasa máxima promedio de la región ha disminuido en casi tres puntos en el último decenio, mientras que las tasas mínimas promedio se elevaron en poco más de dos puntos porcentuales en igual período. Esta estructura difiere significativamente de la que rige en los países de la Unión Europea, con alícuotas que prácticamente duplican a las vigentes en la región.

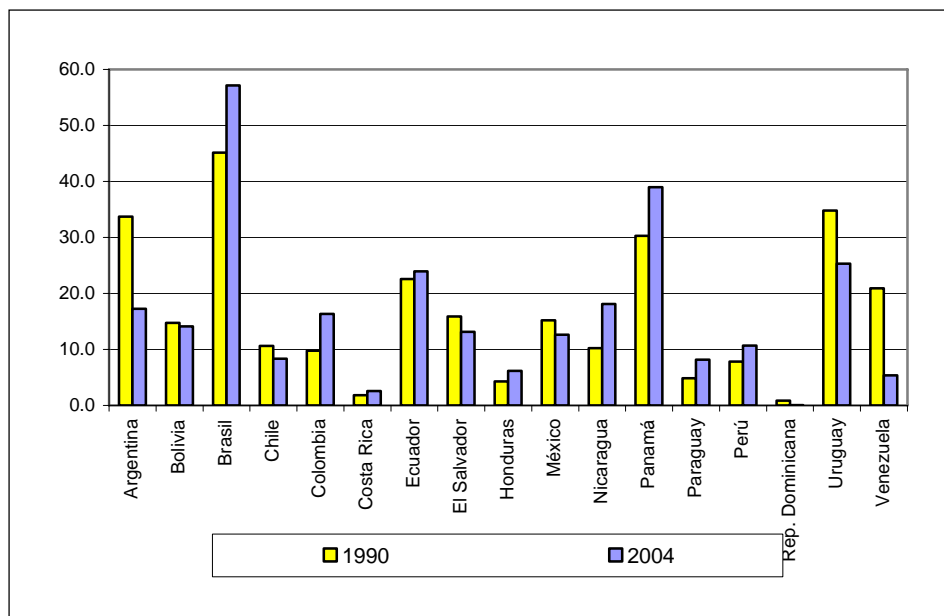
A su vez, el impuesto sobre las personas jurídicas también experimentó cambios de importancia, ya que las alícuotas múltiples, según el sector de actividad u otro criterio, que existían a principios de los años noventa, fueron sustituidas por tasas únicas. En el promedio regional, la diferencia entre tasas mínima y máxima pasó de 25,9 puntos porcentuales en 1992 a sólo 3,4 puntos porcentuales en 2002.<sup>4</sup>

Finalmente, y como consecuencia de las privatizaciones totales o parciales de los sistemas de pensiones, en algunos países las contribuciones a la Seguridad Social dejaron de ser una fuente significativa de recaudación. Pero esta circunstancia está lejos de ser un patrón generalizado. Aunque el promedio regional de América Latina se redujo levemente entre 1990 y 2004, de 19 a 18% de los ingresos totales, la evolución ha sido dispar: la participación de las contribuciones de la Seguridad Social aumentó en nueve países y disminuyó en ocho. En cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Uruguay) las contribuciones a la Seguridad Social representaban 20 por ciento de los ingresos tributarios totales o más el año 2004 (gráfico 7), y más del 10 por ciento en Argentina, El Salvador y Nicaragua. Destacan especialmente los casos de Brasil, donde más del 55 por ciento de los ingresos de la Unión (Gobierno Central) provienen de la Seguridad Social (14,4 puntos de

<sup>4</sup> Una descripción más detallada puede encontrarse en Ilpes (2004).

PIB), y de Panamá, cuyos ingresos fiscales por cotizaciones son más del 30 por ciento del total. Con toda probabilidad, en estos países las contribuciones a la Seguridad Social seguirán representando una fuente importante de recaudación en el futuro.

**Gráfico 7**  
**PARTICIPACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN INGRESOS TRIBUTARIOS, 1990 Y 2004**  
 (En porcentajes)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

### c) La medición del gasto tributario

El término “gasto tributario” es ampliamente utilizado para referirse a las exenciones, exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos y algunas devoluciones de impuestos. En sentido amplio, el gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que se deja de percibir, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales, y cuya finalidad es favorecer o estimular determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le conoce como “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que el fisco desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. Los gastos tributarios se presentan, por lo tanto, como instrumentos fiscales alternativos a los programas de gasto directo y a los subsidios monetarios.

La medición del gasto tributario reviste enorme importancia para la transparencia de las finanzas públicas. Sin embargo, por tratarse de una tarea compleja y que generalmente afecta a intereses particulares, muchas veces es postergada o simplemente ignorada. El propósito de un sistema de información para el control y cálculo del gasto tributario es dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas, reduciendo posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución y el aprovechamiento de los beneficios. Al mismo tiempo, se trata de estimar las implicaciones presupuestarias de la correspondiente pérdida de ingresos tributarios y, en particular, compararla con los gastos directos que sustituyen. En tanto se pueda desagregar la información

sobre gasto tributario por tipo de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los “ganadores” y “perdedores” de tal política y, en consecuencia, trazar sus efectos distributivos.

En general, el uso de incentivos está respaldado por argumentos económicos ya que ellos permiten corregir las imperfecciones del mercado, explotar las economías de escala e instrumentar los objetivos de la política social. Bajo ciertas condiciones, un gasto tributario puede ser más efectivo que un subsidio directo. Pero se trata de instrumentos cuya evaluación es compleja, pues sus efectos son difíciles de estimar, y pueden propiciar la captura de rentas y la evasión fiscal, lo que hace que los sistemas sean aún menos equitativos. Además, los gastos tributarios suelen dar origen a una considerable opacidad en el sistema impositivo dada la dificultad de realizar estimaciones sobre lo que se deja de recaudar.

Por otro lado, disponer de una medida del gasto tributario también permite evaluar el desempeño del sistema tributario y orientar su administración. Los sistemas impositivos con una mayor presencia de regímenes especiales suelen exhibir niveles más altos de complejidad tributaria y más espacios para la evasión y elusión, por lo que la cuantía del gasto tributario puede ser ilustrativa del desempeño y de las áreas vulnerables del sistema tributario.

Todos los gobiernos reconocen la necesidad de contar con información cuantitativa sobre los gastos tributarios, pero no hay acuerdo sobre la mejor manera de difundirla, ni sobre su uso ni incorporación en cuentas especiales del presupuesto. En un estudio realizado por la OCDE en 1999 se indica que tres cuartas partes de los países que integran dicha Organización declaran regularmente el gasto tributario y aproximadamente la mitad lo hacen en la documentación presupuestaria.

En general, los países recurren a la medición *ex post* de la renuncia fiscal, para calcular el monto en que se reducen los ingresos fiscales debido a determinadas disposiciones. El uso de otros métodos, como el cálculo de la recaudación *ex ante*, que mide el aumento esperado de los ingresos en caso de que se elimine la exención, y del gasto equivalente, que mide el costo de otorgar el mismo beneficio monetario mediante un gasto directo, plantea problemas de cálculo y de incertidumbre en la estimación de los cambios de comportamiento de los agentes. Estados Unidos es el único país que consigna conjuntamente las cifras correspondientes al cálculo de la renuncia fiscal y el gasto equivalente.

En América Latina y el Caribe, un cada vez mayor número de países provee información sobre el gasto tributario, en algunos casos como parte del presupuesto anual (Brasil, según establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal) y en otros como información complementaria al presupuesto. Los montos son muy significativos en todos los casos, con un mínimo de 1,6% del PIB para Brasil y un máximo de 9,2% del PIB para Colombia. En relación con los impuestos de origen del gasto tributario, cabe señalar que en Argentina, Ecuador y Perú predominó el impuesto al valor agregado, mientras que en Chile prevaleció el impuesto a la renta. En cuanto a su destino, vale mencionar que en el caso de Argentina el 80% del gasto tributario (2,8% del PIB) correspondió a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el resto a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial. En el caso de Chile, el gasto tributario (4,4% del PIB) se dirigió principalmente al sector financiero (61,3%), al sector inmobiliario (12,6%) y a la educación (7,4%).

En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o mayores tasas impositivas, la eliminación de exenciones y las limitaciones en las deducciones tributarias emergen como fuentes significativas de recursos fiscales en el futuro.

## **d) El fortalecimiento de la administración tributaria**

En los años noventa, las mayores tasas de crecimiento económico impulsaron una recuperación de la carga tributaria. En general, la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad. En las fases expansivas del ciclo, debido a que el crecimiento produce un aumento de la economía formal y genera un incremento más que proporcional de las importaciones y de los impuestos asociados. Por el contrario, en las fases recesivas la recaudación cae más que proporcionalmente debido a la inversión de los mecanismos anteriores y también por el significativo aumento de la evasión. La relación entre inflación y recaudación tributaria también es contundente. En primer lugar, porque la inflación disminuye el valor real de la recaudación fiscal al existir rezagos entre la generación del impuesto y su recolección. Segundo, debido a que la inflación disminuye los ingresos reales, las familias y las empresas intentarán mantener su ingreso real disponible a través de un menor pago de impuestos. En América Latina y el Caribe, los mecanismos de indización, los menores plazos de recolección de impuestos y las mejoras introducidas en el registro de contribuyentes y en la función de fiscalización, han tendido a reducir estos problemas, pero no los han eliminado por completo.

Así, la estabilidad macroeconómica, entendida como la combinación de alto crecimiento y baja inflación, es la principal condición para una mayor recaudación tributaria. Cuando el entorno es recesivo y la inflación ascendente, cualquier sistema tributario enfrenta dificultades para evitar la merma de los ingresos.

Por otra parte, la ejecución de la política tributaria requiere de un marco institucional y arreglos específicos adecuados a sus funciones y objetivos. En particular, la recaudación de ingresos por concepto de impuestos internos y aduaneros, así como de contribuciones a la seguridad social, exige la intervención de un mecanismo administrativo que debe satisfacer ciertas condiciones mínimas de inserción institucional y de organización interna para que pueda funcionar apropiadamente. En consecuencia, es necesario que la administración tributaria evite la fragilidad institucional que suelen afectar a diversas agencias públicas. De hecho, en años recientes el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las administraciones tributarias, colocando su conducción bajo el mando de funcionarios con el rango de viceministro (Costa Rica y Cuba), subsecretarios (México), secretario (Argentina y Brasil), o superintendente (Perú y Venezuela). Asimismo, se han registrado importantes progresos en dirección al fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera (como en Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela, entre otros países). Un caso particular es Chile que, con frecuencia, es puesto como el modelo a seguir en materia de administración tributaria en la región; aunque han habido importantes innovaciones en la planificación estratégica y en la gestión del servicio, su inserción institucional no ha experimentado cambios.

Además de la mayor jerarquía burocrática y autonomía de actuación concedidas a las administraciones tributarias de la región en años recientes, cabe mencionar varios hechos relevantes respecto de su organización interna. En primer lugar, se ha apuntado a consolidar estructuras organizativas definidas por funciones principales (información, asistencia al contribuyente, normativa y técnico-jurídica, recaudatoria, fiscalizadora y cobranza, entre otras) y secundarias o de apoyo (por ejemplo, informática, control interno, capacitación y estudios). En consecuencia, quedan relativamente pocos países cuyas administraciones tributarias continúan adoptando una organización por impuestos (República Dominicana) o mixta (como Guatemala y algunos países del Caribe).

En cualquier caso, los países de América Latina y el Caribe todavía tienen mucho que avanzar en materia de eficiencia y eficacia de sus administraciones tributarias, especialmente si se las compara con las de países más desarrollados. En efecto, aunque las administraciones tributarias de la región operan con menores recursos presupuestarios y humanos, sus costos de recaudación son superiores a los de sus contrapartes de países más desarrollados.

## e) Opciones de política

Esta rápida revisión del estado de situación de los ingresos públicos permite avanzar algunas conclusiones respecto de la interrogante inicial. Existen varias experiencias en la región en que se han consolidado sistemas sostenibles de financiamiento de políticas sociales con gasto creciente. En Brasil, por ejemplo, buena parte de los programas se ha financiado con impuestos a los salarios. En Chile, el nuevo seguro de desempleo de cuentas individuales se financia con cotizaciones de asalariados y empleadores, con un pequeño componente solidario financiado con impuestos generales. Se puede entonces avanzar en esta dirección.

En términos más generales, sí es posible detectar espacios para incrementar la recaudación tributaria, especialmente en el actual entorno de bonanza económica. En algunos países, las tasas son comparativamente bajas, especialmente de IVA y de impuestos específicos. También hay exenciones que pueden revisarse.

En esta discusión, dos particularidades de los sistemas tributarios son especialmente importantes. La primera es el tratamiento de los alimentos en el IVA. En algunos países estas exenciones merman hasta en dos puntos la recaudación, pues no se discrimina entre una canasta básica y el resto de los alimentos. Se ha argumentado que su sustitución por políticas de gasto focalizadas sería beneficiosa en términos netos. Queda por demostrar sin embargo, en términos de redistribución, que éstas sean superiores a medidas directas de exención a una canasta de alimentos básicos, en países en que ésta representa una proporción significativa del consumo familiar para muchas personas. La segunda es la creciente importancia de los incentivos fiscales en zonas francas, especialmente a empresas maquiladoras en los países de América Central.<sup>5</sup> Aunque su impacto positivo sobre el empleo es insoslayable, la consolidación de esta modalidad de producción quebranta la equidad tributaria horizontal y, al tener estas actividades reducidos encadenamiento hacia atrás, disminuye la elasticidad ingreso de los sistemas tributarios.

A estas restricciones hay que agregar el fuerte impacto de los Tratados de Libre Comercio y de los procesos de integración regional sobre los ingresos tributarios. Por este concepto, la reducción de los impuestos al comercio exterior puede superar un punto del PIB en algunos casos.<sup>6</sup> La mera sustitución de estos impuestos presagia una batalla política de gran amplitud en todos los países, la que dejará poco espacio para impulsar aumentos recaudatorios netos.

Finalmente, es posible afirmar que el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias ha llegado a un punto en que las ganancias tienen rendimientos decrecientes en términos de recaudación. En efecto, los altos grados de evasión y elusión tienen mucho que ver con el grado de informalidad de las economías, el que a su vez se correlaciona fuertemente con el crecimiento y los niveles de ingresos. Reducir la evasión es así una tarea estructural, endógena al proceso de desarrollo, y no sólo administrativa o de mejoras de gestión. Confiar en una disminución rápida de la evasión como un mecanismo de financiamiento de las políticas sociales emergentes es una apuesta de alto riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas.

<sup>5</sup> Véase un extenso análisis de los sistemas tributarios de estos países en Agosin y otros (2004).

<sup>6</sup> Para una estimación para todos los países de la región, véase BID (2004). Para América Central, véase Paunovic (2005).



## 2. Gasto público y protección social

---

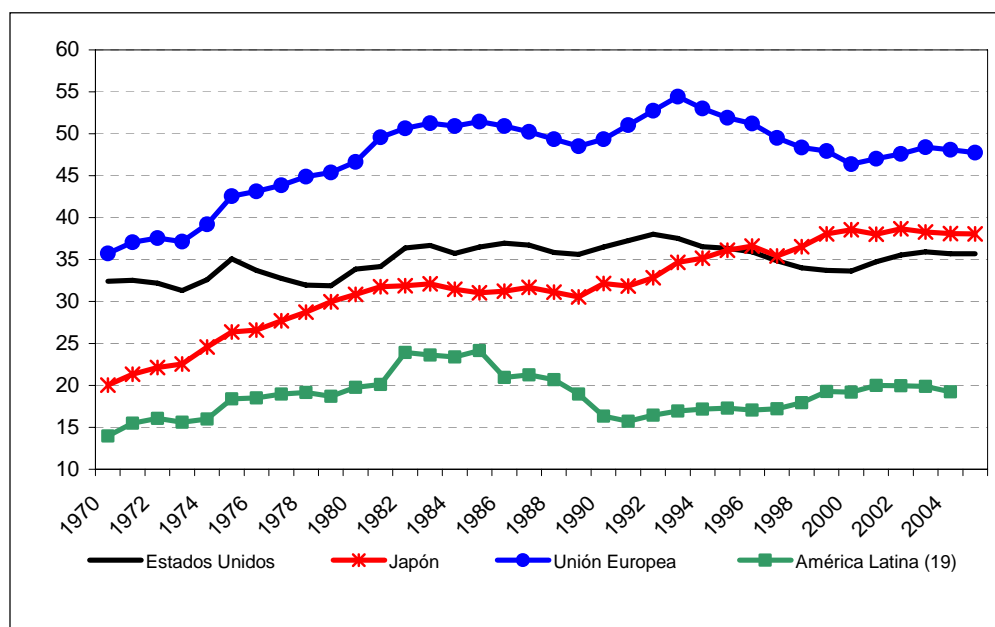
Como se mencionó, la ampliación de la cobertura de los programas de protección social no puede provenir solamente de mejoras recaudatorias. La tarea para lograr mejoras en la productividad y en la calidad del gasto público es ardua y difícil, pero impostergable si se pretende redireccionar los recursos hacia el área social.

### a) La dinámica del gasto público

El gasto público como porcentaje del PIB es comúnmente utilizado como indicador para medir la participación del Estado en la economía, aunque no toma en cuenta la actividad reguladora que ejercen los gobiernos. Como se observa en el gráfico 8, el “incrementalismo” que caracterizó al proceso presupuestario en los países de la OCDE y que sentó las bases del así llamado Estado de Bienestar, ha sido progresivamente sustituido por un “decrementalismo”, caracterizado por el establecimiento de reglas macro-fiscales y de metas plurianuales de reducción de déficit y de contención del gasto público. La disminución del gasto como porcentaje del PIB es notoria en el caso de la Unión Europea a partir de la aplicación del Tratado de Maastricht. También es nítido el carácter contra-cíclico del gasto público, con la alternancia de episodios de contracción del gasto en períodos expansivos y de mayor peso del Estado en períodos de desaceleración del nivel de actividad.

En Europa, el fuerte aumento de la década del setenta se explica básicamente por el asentamiento del estado de bienestar, que ha tomado más recientemente la forma de transferencias monetarias, lo que incluye pensiones, ayudas al desempleo, educación y salud. En el período 1970-2004, las transferencias aumentaron 5.7 puntos del PIB en promedio, y se han estabilizado en torno a los 18 puntos de PIB (véase Wierds, 2005). A nivel agregado, la composición del gasto público ha cambiado de las categorías de servicios generales (que incluye el pago de intereses) y de asuntos económicos hacia salud y protección social. El gasto en protección social aumentó fuertemente hasta 1996, manteniéndose estable desde entonces. Los datos no muestran mayores reducciones del estado de bienestar, en su dimensión cuantitativa, en los últimos años.

**Gráfico 8**  
**COMPARACIONES INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 1970-2005**  
(En % de PIB)



**Fuente:** OCDE, Economic Outlook N. 75 para países de la OCDE (cobertura Gobierno General); FMI y CEPAL para América Latina (cobertura gobierno central). Promedios simples para Unión Europea y América Latina.

Aunque el nivel del gasto es mucho más bajo en el caso de Estados Unidos, su evolución es similar a la reseñada, con una etapa de crecimiento durante los años ochenta y de decrecimiento durante los noventa. Para los próximos decenios se espera sin embargo un fuerte crecimiento del gasto público, del orden de diez puntos del PIB, en salud y pensiones, asociado al envejecimiento de la población. Se observa asimismo que el tamaño del Estado en Japón ha crecido fuertemente, llegando a más de 35 puntos de PIB.

En el caso de América Latina y el Caribe, en el período 1990-2004 se produjo un incremento significativo del gasto público del gobierno central, pero el mismo obedece a situaciones muy variadas según los países.<sup>7</sup> Por un lado, cabe analizar si se trata de un crecimiento sostenido o de una recuperación. Para dilucidar este aspecto se compara el nivel de gasto público en cada país

<sup>7</sup> El análisis se basa en los datos correspondientes al gobierno central. Sin embargo, cuando la información lo permite, el mismo se extiende al gobierno general y al sector público no financiero. La base de datos completa, se puede consultar en el sitio web del ILPES, [www.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl).



respecto de 1990 y de 1980, tomando en consideración que durante los años ochenta la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentó una significativa caída en el nivel del gasto público. Por otro lado, interesa indagar si se está en presencia de convergencias ascendentes y descendentes del nivel del gasto público como proporción del PIB de los distintos países en relación con la media regional, ya que se observan importantes diferencias entre países tanto en la proporción del gasto público respecto del PIB como en sus respectivas tasas de crecimiento.

En el gráfico 9 se comparan los niveles del gasto público como proporción del PIB en 2004 con los valores correspondientes a 1980 (panel A) y a 1990 (panel B). Considerando simultáneamente ambos paneles se identifican cuatro grupos de países. En el primer grupo el gasto público como proporción del PIB se ha incrementado fuertemente, tanto si la base de comparación es 1980 como 1990. En algunos casos el aumento ha sido notable como, por ejemplo, en Bolivia, en Colombia, en Ecuador y en Paraguay. Esta dinámica podría calificarse de convergencia ascendente, ya que el nivel del gasto público como proporción del PIB se situaba muy por debajo del promedio regional tanto en 1980 como en 1990, con la excepción de Bolivia. En general las causas de esta expansión del gasto público como proporción del PIB están asociadas a procesos de descentralización y de aumento de la cobertura y ampliación de los beneficios de la seguridad social.

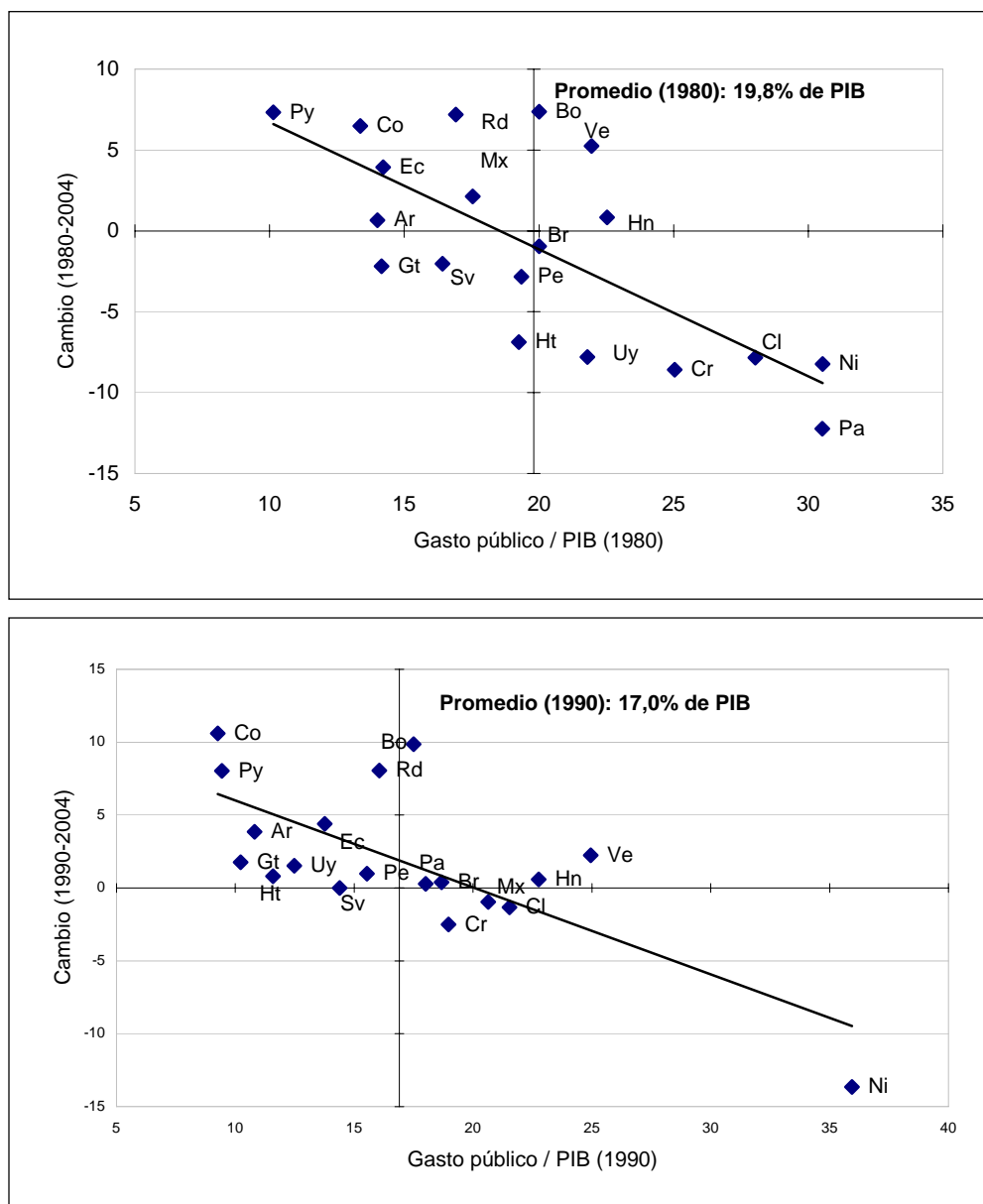
El segundo grupo tuvo un crecimiento menos significativo entre 1990 y el 2004, y un estancamiento o retroceso respecto de los niveles previos a la crisis de los años ochenta. Este grupo incluye a Argentina, México, República Dominicana, Venezuela y especialmente Uruguay, cuyo gasto creció dos puntos porcentuales del PIB si se compara el valor de 2004 con el de 1990, pero se redujo diez puntos si la base de comparación es 1980. En otros casos (Chile, Costa Rica) hay un decrecimiento leve cuando se compara 2004 con 1990, mucho más pronunciado cuando se compara con 1980. También para estos tres países hubo una dinámica de contracción del gasto público que produjo una convergencia descendente hacia el promedio regional.

En un tercer grupo de países el gasto público como proporción del PIB se mantuvo o se redujo con ambas bases de comparación. Es el caso de El Salvador, Haití, Guatemala y Perú, en que el gasto público como proporción del PIB en 2004 fue muy parecido al nivel registrado en 1990 e inferior al correspondiente a 1980.

El cuarto grupo de países reúne a los casos polares los que, además, ilustran sobre la amplitud del rango de variación del gasto público como proporción del PIB entre los países de la región. Así, en los casos de Nicaragua y Panamá, el gasto público disminuyó fuertemente respecto de 1980, acercándose a la media regional.

Gráfico 9

**CAMBIOS DEL GASTO PÚBLICO (GOBIERNO CENTRAL) COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: CEPAL.

Para disponer de una visión más completa de la evolución del tamaño del Estado, medido por el gasto público en proporción del PIB, es conveniente examinar otras definiciones de gobierno, en particular gobierno general y sector público no financiero. El primer concepto (gobierno general) es especialmente relevante en algunos gobiernos de organización federal, como Argentina y Brasil, en los que parte importante del gasto público se produce en el nivel provincial y estadual respectivamente. Por otra parte, el concepto de sector público no financiero es más apropiado para dar cuenta de la variedad de estructuras organizacionales y financieras que emergieron de las reformas estructurales de los años noventa. Los procesos de privatización y de concesión de las empresas públicas, muy intensos durante el período, implicaron una pérdida de protagonismo y una

reducción significativa del peso económico de las empresas públicas. Pero el propio crecimiento de las que se mantuvieron como propiedad pública, especialmente en el área de los recursos naturales, compensó en algunos casos la merma inicial.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, 1990-2003**  
(Porcentajes del PIB)

	Gasto público, 2003			Variación respecto de 1990 (puntos de PIB)		
	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero
Argentina	15,9	24,2	26,3	5,1	1,0	3,8
Bolivia	28,3	...	32,8	10,8	...	-2,3
Brasil	20,7	38,6	...	2,0	-1,0	...
Chile	21,7	23,9	35,1	11	1,8	0,2
Colombia	20,2	...	38,9	109	...	18,3
Costa Rica	16,8	25,0	26,1	19	3,5	3,2
Cuba	...	58,0	...	...	-13,4	...
Ecuador	18,7	...	24,5	4,3	...	-1,8
El Salvador	15,5	17,7	17,6	1,1	1,6	0,7
Guatemala	13,4	15,1	...	3,2	3,8	...
Haití	12,1	...	...	0,5	...	...
Honduras	25,5	...	38,2	2,8	...	4,8
México	19,9	...	24,3	-0,7	...	-3,2
Nicaragua	24,4	27,0	27,8	5,5	5,3	2,1
Panamá	18,3	...	25,1	0,3	...	0,3
Paraguay	16,7	19,7	24,9	7,2	0,5	8,1
Perú	16,8	19,4	...	-0,9	0,2	...
R. Dominicana	18,4	...	...	5,9	...	...
Uruguay	26,0	...	32,7	10,0	...	3,0
Venezuela	27,1	...	31,4	2,2	...	-3,2
<b>América Latina</b>	<b>19,8</b>	<b>23,4*</b>	<b>29,0</b>	<b>3,9</b>	<b>1,9*</b>	<b>2,4</b>

Fuente: ILPES/CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Nota: \*promedio de América Latina sin Cuba.

Tomando en consideración el promedio simple, el gasto público como proporción del PIB alcanzó a 19,8% del PIB en 2003 y aumentó en el período 1990 y 2003 casi cuatro puntos porcentuales del PIB para el concepto de gobierno central (19 países). Para el concepto de gobierno general (9 países) el gasto público registró 23,4% del PIB en 2003 (excluyendo Cuba) y creció dos puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003. En cuanto al concepto de sector público no financiero (14 países), el gasto público fue de 29% del PIB en 2003 y subió 2,4 puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2001. Las disminuciones más pronunciadas se registran en México, Panamá y Perú, para las definiciones de gobierno disponibles.

En algunos casos los procesos de descentralización han resultado en un abultamiento del peso del gobierno central (Colombia), cuando el financiamiento a entidades sub-nacionales ha dependido fuertemente de las transferencias, o en un incremento significativo del gobierno general, como en Brasil, Costa Rica y Nicaragua. A nivel de sector público no financiero, Colombia registra un incremento de dieciocho puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003; Paraguay, de ocho puntos porcentuales y Argentina, de casi cuatro puntos porcentuales del PIB. El sector público no financiero se redujo en sólo cuatro de los catorce países para los que se dispone de información. En los casos de Bolivia, Chile y Ecuador el tamaño del sector público no financiero se redujo o aumentó levemente, lo que contrasta con un incremento mucho más significativo de los conceptos de gobierno central y gobierno general.

## b) La calidad del gasto público

Así como antiguamente los objetivos del desarrollo se planteaban en general en términos de crecimiento y equidad, en los años recientes se ha puesto énfasis en la reducción de la pobreza como una meta prioritaria. Los organismos internacionales han realizado ingentes esfuerzos en promover presupuestos “pro-pobres”. La iniciativa HIPC representó en tal sentido una oportunidad única, al re-direccionar el ahorro en intereses provenientes de la reducción de la deuda externa al gasto social. Como parte de la condicionalidad asociada, los donantes incitaron a los países favorecidos a definir sus prioridades de gasto. Los estudios del Banco Mundial (2003-a) indican que, en un total de 26 países, el 65% de los recursos frescos fueron destinados a gasto social (especialmente educación y salud), y el resto a agricultura, redes sociales, infraestructura, gobernabilidad y otros.

Existe sin embargo una preocupación creciente en relación a este exceso de confianza en el papel del gasto social para reducir la pobreza. Algunos estudios plantean que sería deseable un mejor balance entre lo social y otros sectores, especialmente infraestructura y desarrollo rural, para garantizar impactos positivos sobre el crecimiento económico, una condición necesaria para alcanzar resultados sostenibles en materia de reducción de la pobreza. Como lo plantea una reciente evaluación, “la mayoría de los PRSPs se enfoca en la composición del gasto público, especialmente en las áreas sociales, con mucho menor énfasis en otros aspectos de una estrategia más amplia para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza”.<sup>8</sup> Aunque estas experiencias se refieren más bien a los países de menores ingresos, sus conclusiones resultan válidas también para la gran mayoría de América latina, países de ingresos medios. Como se aprecia, no resulta fácil asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico.

La discusión se vuelve más compleja cuando se incorpora este último objetivo. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea, como parte de la estrategia definida en Lisboa, acordaron “fortalecer la contribución del sector público al crecimiento redireccionando el gasto público hacia la inversión en capital físico y humano y el conocimiento”. Se hace entonces necesario identificar los componentes del gasto público que son considerados productivos. Los estudios muestran un cierto grado de consenso para el caso de la Unión Europea, mostrando que en promedio los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura son más productivos que otros (European Commission, 2004). Por cierto los efectos productivos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados.

En cualquier caso, estas breves referencias muestran que es muy difícil establecer prioridades, aún cuando se establecen metas explícitas de reducción de la pobreza. Basta una mirada a la clasificación funcional (cuadro 3). para darse cuenta de la tremenda dificultad para jerarquizar gastos sin tomar en cuenta las especificidades de cada país y situación. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, parece difícil hacerlo en desmedro de otras categorías, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

---

<sup>8</sup> Ver IMF Independent Evaluation Office (2004): “Report on the Evaluation of poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility”.

Cuadro 3

## LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

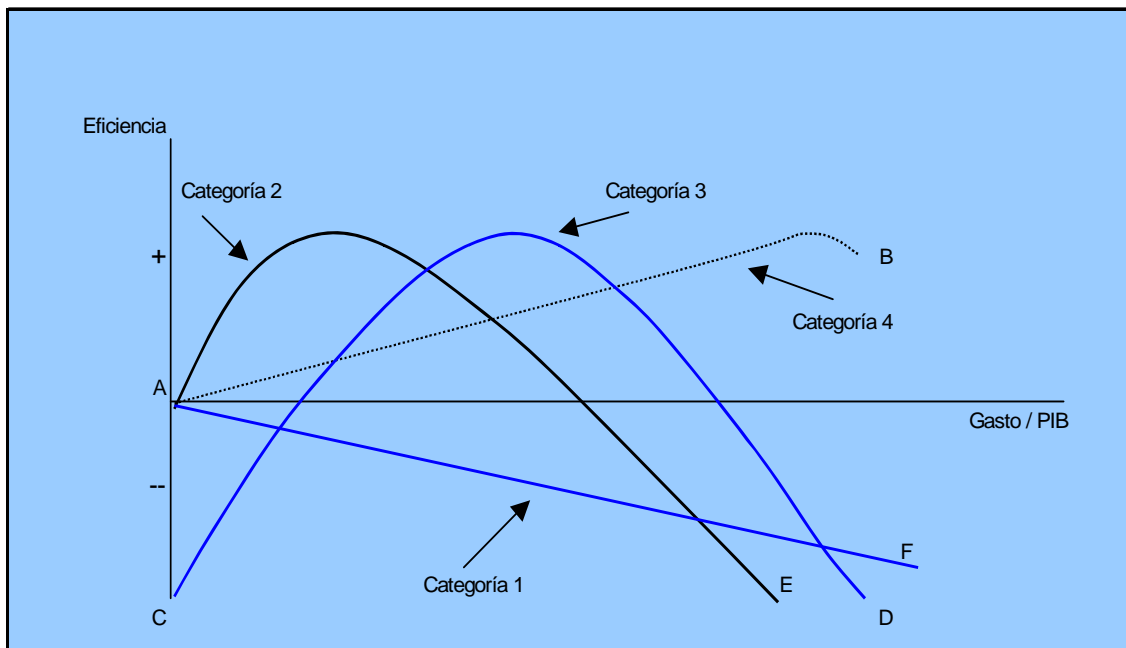
Clasificadores generales	Protección social
1. Servicios públicos generales	1. Enfermedad y discapacidad
2. Defensa	2. Tercera edad
3. Orden público y seguridad	3. Sobrevivencia
4. Asuntos económicos	4. Familia y niños
5. Protección ambiental	5. Desempleo
6. Vivienda y servicios comunitarios	6. Vivienda social
7. Salud	7. Exclusión social
8. Recreación, cultura y religión	8. Otros
9. Educación	
10. Protección social	

Fuente: Naciones Unidas.

Cuando se habla de calidad del gasto público, en términos macroeconómicos, es posible diferenciar cuatro categorías, que son una mezcla entre las clasificaciones funcional y económica. Se definen como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica entrega un mensaje más bien mitigado: los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden rápidamente tornarse negativos si se exceden ciertos límites (ver European Commission, 2002, para una discusión detallada de esta tipología). Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones, lo que da lugar a las siguientes cuatro categorías:

- Categoría 1: pago de intereses, representados por la línea AF en el gráfico; el gasto siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos.
- Categoría 2: consumo público, pago de sueldos y salarios, gastos en pensiones y sobrevivencia, representados por la línea AE. En general, los estudios plantean que, aunque estos gastos son eficientes hasta un cierto rango, su crecimiento puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento.
- Categoría 3: enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo, representados por la línea CD. Un gasto por debajo de un cierto nivel reduce la eficiencia, en la medida en que puede inhibir las tasas de participación de la mujer y la inserción laboral de personas excluidas. Además, cierto nivel de transferencias por desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Por cierto esta relación es no lineal; en un cierto punto este tipo de gasto comienza a tener un impacto negativo sobre la eficiencia macroeconómica.
- Categoría 4: educación, políticas activas en el mercado de trabajo, salud, investigación y desarrollo y formación bruta de capital fijo, representados por la línea AB. Estos gastos son positivos para el crecimiento, con un límite de gasto muy superior al de las restantes categorías, aunque por cierto el punto de inflexión también existe.

Figura 1  
CALIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: European Commission (2002).

Como cualquier tipología, esta descomposición tiene ciertos grados de arbitrariedad y múltiples limitaciones. Sin embargo, es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público, en sus efectos macroeconómicos. No se trata así de denostar su crecimiento por razones de eficiencia, ni tampoco de apostar por él como único motor de desarrollo. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, la pendiente de las categorías 2 y 3 es positiva; nos situamos en un nivel de gasto público inferior al óptimo. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad.

El segundo es proponer una diferenciación más ilustrativa que la económica y la funcional. La mera distinción entre gastos corrientes y de capital, aunque muy importante, no es suficiente para la consecución de metas sociales y de política económica.<sup>9</sup> En cuanto a la clasificación funcional, la tendencia a priorizar el gasto social también puede ser una limitante cuando, como se discutió, se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

El tercero propósito de esta clasificación es que de ella se deriva una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, en primer lugar reduciendo el peso de los intereses, que en algunos casos asciende a 50% del presupuesto aprobado. Cuando se llega a estos niveles, la prioridad es retomar una trayectoria sostenible de la deuda pública, tanto generando superávit primarios como procurando mejorar las condiciones de financiamiento interno y externo (véase CEPAL, Estudio Económico 2004, para un examen de las definiciones de la sostenibilidad de la deuda y de las alternativas para su gestión). Se podrá acomodar estos recursos frescos para invertir en capital humano. Afortunadamente, en el último quinquenio los recursos destinados a los sectores sociales han aumentado su participación, tanto en relación con el gasto público total como con el

<sup>9</sup> La así llamada regla de oro resulta muy difícil de aplicar, entre otras cosas porque puede distorsionar el balance cambiante entre gastos corrientes e inversión pública según el tipo de políticas y proyectos públicos.

PIB. Inclusive, se destaca en el Panorama Social de América Latina de la CEPAL que el gasto público social se ha reorientado a la inversión en capital humano (educación y salud), que tiene efectos redistributivos y sobre el crecimiento más pronunciados que otras categorías. Finalmente, como la CEPAL ha enfatizado recientemente,<sup>10</sup> resulta urgente estimular el gasto en infraestructura e investigación y desarrollo, ante las alarmantes disminuciones que se han registrado durante los ajustes recientes.

En síntesis, se podrá afirmar que la tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento. Se han hecho recientes avances en las dos terceras partes del programa, pero quedan por delante desafíos importantes, continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos, manteniendo la inversión en capital humano y procurando acelerar el gasto en inversión física y conocimiento.

En un contexto de fuertes rigideces institucionales, reorientar el gasto público no es una tarea fácil. El uso de un marco de gastos públicos de mediano plazo puede facilitar las necesarias reasignaciones entre categorías (Schick, 2002). De hecho, en el caso de los países de la OCDE, este instrumento ha permitido priorizar las metas de inversión en educación y de aumento de la productividad global (Blondal, 2005, European Commission, 2004). El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años.

En algunos países el ejercicio se realiza con el mismo nivel de detalle del presupuesto. Esto significa que existe un marco formal (o bien una restricción presupuestaria) para cada una de las asignaciones por el período plurianual respectivo, realizándose en la mayoría de los países un ejercicio de deslizamiento en cada año. Cabe precisar que estos marcos no son aprobados como legislación, sino que constituyen instrumentos de planificación que reflejan el compromiso político con la disciplina fiscal y con determinadas prioridades de gasto.

La clave del éxito para la instrumentación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Este equilibrio se alcanza mediante un enfoque de asignación de recursos sectorial/ministerial de arriba hacia abajo (*top-down*). El uso adecuado de este instrumento debería romper la inercia presupuestaria y cambiar la mentalidad de un enfoque basado en las “necesidades” sectoriales a un enfoque centrado en las “disponibilidades presupuestarias”.

Algunos países han separado la preparación del presupuesto en dos etapas, alejadas entre ambas por varios meses. Durante la primera fase el gobierno actualiza las proyecciones macroeconómicas de los escenarios de base, revisa las perspectivas presupuestarias y establece un marco de gastos de mediano plazo. Este macropresupuesto puede referirse solamente a los grandes agregados o también a los principales sectores gastadores, siendo sometido a la aprobación del Parlamento. En la segunda etapa, se examinan las reivindicaciones particulares, debiendo los montos de gasto situarse dentro de los grandes agregados fijados con anterioridad por el Gobierno y/o el Parlamento.

En muchos países se utilizan actualmente los marcos plurianuales, pero no con la amplitud reseñada. En algunos casos el ejercicio sólo consiste en una proyección plurianual; en otros se trata de una gimnasia de los equipos técnicos, que no involucran decisiones de carácter estratégico por parte de los responsables políticos. En estos casos, la presupuestación se sigue realizando con un enfoque de corto plazo. En el ejercicio anual las decisiones de asignación de recursos se realizan

---

<sup>10</sup> Véase CEPAL, 2004-a: “Desarrollo productivo en economías abiertas”.

sobre la misma base anterior, descuidándose los efectos de las decisiones presentes y pasadas sobre los años próximos.

En América Latina, los países que han establecido marcos plurianuales suelen establecer metas a nivel agregado para el horizonte de programación. Esto necesariamente presupone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y gastos, y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política. Es medular un escrutinio permanente que revise el comportamiento de estos supuestos; la aceptación por parte de los actores involucrados y la verdadera utilidad para los gobiernos de la región de los presupuestos plurianuales están condicionadas a una correcta construcción de los escenarios futuros.<sup>11</sup>

Las desviaciones respecto de los supuestos macroeconómicos constituyen el riesgo principal que debe enfrentar la autoridad fiscal. Más allá de los necesarios y tradicionales análisis de sensibilidad, este sesgo debería llevar a establecer mecanismos institucionalizados para la adopción de supuestos macroeconómicos prudentes.

Es importante enfatizar que se trata de documentos que cambian de año en año, reflejando las nuevas prioridades o los cambios en el entorno. Es imperativo sin embargo explicar estos cambios, especialmente a través de un ejercicio público de reconciliación entre lo previsto en el programa plurianual y el presupuesto efectivo. Este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios sectoriales a lo largo del tiempo, con menores traumatismos y presiones particulares. En varios países de América Latina se han realizado importantes esfuerzos para desarrollar estos sistemas.<sup>12</sup> Aunque aún es pronto para calificar estas experiencias, es claro que se trata de condiciones necesarias pero no suficientes para el control y la reasignación del gasto público, pues deben ir acompañadas de reglas macro-fiscales que otorguen un razonable grado de certidumbre a las proyecciones de mediano plazo y eviten el sesgo procíclico del gasto público.

### **c) La prociclicidad del gasto público**

Idealmente, el gasto público debiese ser “a-cíclico”, es decir más bien neutro respecto de los ciclos macroeconómicos, o contra-cíclico, con políticas específicas para reducir la deuda pública en épocas de bonanza para enfrentar así en mejores condiciones los períodos de escasez. Las decisiones de gasto debieran responder a un esquema inter-temporal, con programas y proyectos financiados en un horizonte plurianual de definición de objetivos.

Desafortunadamente, este esquema un tanto tecnocrático dista de ser una realidad, ante la extrema vulnerabilidad de las finanzas públicas de la región a los cambios en el entorno macroeconómico. Si suben las tasas de interés o se reducen los ingresos públicos, las autoridades se ven obligadas a contener el crecimiento del gasto primario, el de capital más aún que el corriente. De hecho, durante el sexenio 1998-2003, en términos acumulados, el PIB aumentó 6% en América Latina y el Caribe, y la inversión pública se contrajo en 14% a nivel de Gobierno Central (Martner, Tromben, 2005).

---

<sup>11</sup> Por cierto que los errores de previsión no son sólo un asunto de Gobierno. De hecho, de la evaluación de los programas de ajuste fiscal apoyados por el FMI surge como una observación recurrente la tendencia o sesgo hacia un excesivo optimismo en las proyecciones de crecimiento de las economías (véase FMI, 2003).

<sup>12</sup> En Argentina, Brasil, Perú y Venezuela existen marcos plurianuales de diversas características, que por lo demás son distintos a los ejercicios de planificación. En Colombia la nueva ley orgánica de presupuesto (en discusión) contempla un marco fiscal de mediano plazo (de carácter macroeconómico) y un marco plurianual de gastos públicos (más detallado). Por otra parte, el desarrollo de los MTEF (*Medium term expenditures framework*) es parte integrante de la condicionalidad asociada a los préstamos del FMI y el Banco Mundial a los países de menores ingresos (están vigentes estos acuerdos en Bolivia, Guyana, Nicaragua, Haití y Honduras).



Existe amplia evidencia empírica de que en el pasado reciente las políticas fiscales han sido pro-cíclicas en América Latina.<sup>13</sup> Por ello, instituir reglas fiscales contra-cíclicas es de vital importancia para asegurar una trayectoria estable del gasto público. Por lo tanto, es crucial aprovechar la actual etapa de bonanza para establecer o reforzar los mecanismos que aseguren una consistencia intertemporal del gasto público, como los Fondos de estabilización de materias primas o de tributos. Muchos países han avanzado en esta dirección, lo que es ciertamente una garantía para asegurar el gasto social del futuro. Así, las leyes de responsabilidad fiscal que se votaron a principios de esta década han permitido morigerar la dinámica de crecimiento de la deuda pública en algunos países. Sin embargo, existen pocas experiencias en las que el objetivo explícito de las reglas macro-fiscales es contra-cíclico.

Los fondos de estabilización tributarios (Argentina, Perú) o de materias primas (Chile, Venezuela, Ecuador, México) son de hecho políticas anticíclicas explícitas. En Perú, los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (el superávit fiscal que registre el sector público al final del ejercicio anual) se destinarán a pagar deuda cuando superen 2% del PIB; en Ecuador, el 70% de los recursos ingresados al Fondo de Estabilización del petróleo se utilizarán para recomprar deuda y cancelar pasivos con el Instituto de Seguridad Social; en Chile, los ingresos no previstos del cobre van al Fondo de Compensación, cuyos únicos destinos son la acumulación de reservas y el pre-pago de deuda externa (véase Ilpes, 2004, para más detalles). Pero la mera existencia de estos Fondos no basta para asegurar políticas neutras o contra-cíclicas. De hecho, las limitaciones legislativas de crecimiento del gasto público (3,5% al año en términos reales en Ecuador y Perú, por ejemplo) tienden más bien a imponer una trayectoria descendente del gasto sobre PIB, si el crecimiento tendencial de estas economías es superior a esa cifra, y por lo tanto no se pueden calificar como inter.-temporalmente neutras.

Una excepción es el caso de Chile. De hecho, las políticas contra-cíclicas de los años noventa, en que se combinaron altas tasas de crecimiento con fuertes reducciones de la deuda pública, permitieron generar un “dividendo social”, con aumentos del gasto social inversamente proporcionales a la reducción del pago de intereses durante largos períodos. Esta experiencia muestra así que las políticas discrecionales (es decir en que no existen normas que pre-asignen gastos) no implican necesariamente un desmedro del gasto social en el largo plazo. En cuanto a la regla de superávit estructural, hay que destacar que, más allá de las sofisticaciones en su definición (recuadro 1), esta modalidad implica sencillamente fijar el crecimiento del gasto público en función del PIB tendencial, de manera independiente de las fluctuaciones del PIB efectivo. Ello asegura en teoría una trayectoria estable y neutral, reduciendo la probabilidad de ajustes bruscos, y otorgando en la práctica una cierta certidumbre a la ejecución plurianual de proyectos y programas públicos.

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Martner, Tromben (2004) para un análisis reciente.

**EL BALANCE ESTRUCTURAL EN CHILE**

Con la Ley de Presupuestos 2001, el gobierno de Chile oficializó la decisión de impulsar una regla de política fiscal basada en el cumplimiento de un superávit estructural de 1% del PIB. El balance estructural consiste en excluir los componentes cíclicos del presupuesto y de esa forma darle a la política fiscal su función estabilizadora. La implementación de la regla del superávit estructural requiere de:

- La determinación del PIB tendencial. Esta se hace a través de una función de producción Cobb-Douglas. A partir del año 2002 se creó un comité de 14 expertos externos consultados a título personal, cuya misión es entregar una estimación de los insumos de la función de producción (valores efectivos de la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la productividad total de los factores) para los tres años siguientes. Una vez entregadas las estimaciones, se procede a promediar cada variable para cada año después de eliminar los valores mínimos y máximos. Para darle mayor transparencia al proceso de consulta, las actas de las reuniones son publicadas en la página Web de la Dirección de Presupuestos.
- La determinación de un precio del cobre de largo plazo. La estimación del precio de referencia también se hace a través de la consulta de un comité de 10 expertos externos. Cada experto estima el precio del cobre a largo plazo y esas estimaciones se promedian entre sí excluyendo las dos observaciones extremas para así obtener un indicador representativo del comité.
- La estimación de los componentes cíclicos del presupuesto. El cálculo de los ingresos tributarios y las imposiciones previsionales estructurales se realiza ajustando los ingresos efectivos proporcionalmente a la brecha entre el PIB potencial y el PIB efectivo. Esta proporción se determina por la elasticidad producto ( $\varepsilon$ ) que se estimó con un valor de 1,05. Respecto al componente cíclico del cobre ( $IC_{s,t}$ ) este se estima considerando las ventas físicas de cobre de CODELCO y las fluctuaciones cíclicas del precio del cobre.
- Es importante destacar que no se consideran componentes cíclicos en el presupuesto por el lado del gasto.

El cálculo del balance estructural ( $B_{s,t}$ ) se obtiene a partir del balance efectivo realizando diversos ajustes contables y obteniendo así el balance ajustado ( $BA_t$ ), y restando los componentes cíclicos de los ingresos tributarios e ingresos provenientes del cobre:

$$B_{s,t} = BA_t - T_t + (T_t * (\frac{Y_t^*}{Y_t})^\varepsilon) - IC_t + IC_{s,t}$$

Para elaborar el presupuesto bajo la regla de política fiscal se determina cada año el crecimiento máximo del gasto estructural compatible con un superávit estructural del 1% del PIB.

**Fuente:** Dirección de Presupuesto (diversos documentos).

## d) ¿Prelación para el gasto social?

Una inquietud adicional es la vulnerabilidad del gasto social. Aunque ya se ha mencionado el sesgo pro-cíclico del gasto primario en su conjunto, existe una preocupación aún más pronunciada en lo que se refiere al gasto social, que puede ser aún más pro-cíclico que el resto, debido a su propia naturaleza. De ser así, como se trata de gastos prioritarios, sería importante proteger explícitamente su núcleo duro, si no es posible evitar los ajustes.

En la primera columna del cuadro 2 se muestra una estimación de la elasticidad del gasto social respecto del PIB. Los resultados son contundentes: en promedio la elasticidad del gasto social es de 1,83, lo que evidencia un alto grado de pro-ciclicidad.<sup>14</sup> Esta particularidad no es sin embargo común a todos los países. El valor parece depender del punto de partida; la elasticidad es mayor en los países en que el gasto social era menor a principios de los noventa, en un contexto de

<sup>14</sup> En CEPAL (2004-b) también se detecta esta característica del gasto social.

crecimiento generalizado del gasto. Ello también podría explicar los bajos valores de Argentina y Brasil, países que ya tenían un alto gasto social inicial. En cualquier caso, parece necesario desagregar estas partidas para sacar conclusiones más contundentes. Un asunto clave es diferenciar estas elasticidades de las del resto del gasto primario. La segunda columna del cuadro 2 muestra la elasticidad del gasto público primario total respecto del PIB, y la tercera calcula la razón entre ambas.

**Cuadro 4**  
**ELASTICIDADES DEL GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB**

	Elasticidad	Valor de t	R <sup>2</sup>	N. de obs.
Países con elasticidad superior a 1				
Bolivia	2,27	17,6	0,98	7
Chile	1,21	15,1	0,96	12
Colombia	3,35	11,7	0,93	12
Ecuador	2,42	4,01	0,67	10
El Salvador	1,55	14,9	0,97	9
Guatemala	1,86	9,58	0,90	12
México	1,57	8,24	0,87	12
Panamá	1,20	8,09	0,88	11
Paraguay	4,24	5,89	0,76	12
Perú	2,18	12,5	0,94	12
R. Dominicana	1,41	9,55	0,90	12
Uruguay	1,83	177	0,96	12
Países con elasticidad inferior a 1				
Argentina	0,88	5,92	0,78	12
Brasil	0,70	3,39	0,54	12
Nicaragua	0,82	3,37	0,53	12
<b>Promedio América Latina</b>	<b>1,83</b>			

**Fuente:** Estimaciones en base a la base de datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

**Nota:** Las estimaciones se hicieron utilizando la siguiente ecuación:  
donde GS corresponde al gasto social para cada país (*i*) medido en dólares de 1997, y el PIB corresponde al Producto interno bruto medido en dólares de 1997.

La pregunta entonces es, debe haber prelación para el gasto social en el presupuesto público? En muchos países se ha respondido afirmativamente a la pregunta anterior. Una primera opción es elevar esta prioridad al máximo nivel. En Colombia, por ejemplo, el artículo 350 de la Constitución de 1990 establece que “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Más aún, en otro artículo se establece que el gasto social debe aumentar de año en año.<sup>15</sup> En la cláusula final del primer inciso de la definición que dispuso la Ley 179 de 1994 se incorpora además de actividades específicas “(...) las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. El problema es que el artículo vigente es de carácter enunciativo, al abrir el espacio a todas las categorías que tengan cabida en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La propuesta contenida en el proyecto reciente de ley orgánica de presupuesto es taxativa, al considerar gasto público social sólo las actividades allí definidas. La propuesta se refiere a las apropiaciones destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, deporte, saneamiento ambiental, agua potable, y subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados a estos dos últimos conceptos.

Una segunda opción es “etiquetar” en parte el gasto social, lo que implica pre-asignar un cierto monto de recursos del presupuesto público. En muchos países de América Latina se

<sup>15</sup> Como se incluyen las pensiones en el gasto social, esta directiva no ha resultado difícil de cumplir.

establecen por ejemplo límites constitucionales mínimos de gasto en salud o educación, generalmente como porcentaje del PIB. El problema es que, más allá de las buenas intenciones del Legislador, este tipo de mecanismos no elimina el sesgo pro-cíclico del gasto público, pues permite que el gasto social caiga si lo mismo ocurre con el PIB. Más aún, en demasiados casos estos límites no se respetan pues simplemente no se dispone de los recursos, y no se ejecutan los presupuestos aprobados. “Etiquetar” el gasto público no soluciona el problema, pues no ataca su raíz: la insuficiencia crónica de recursos públicos en épocas de crisis. Una tercera opción es “blindar” parte del gasto público social, lo que es saludable por cuanto supone que las autoridades son capaces de establecer prioridades en la asignación de recursos y de aplicarlas a pesar de las múltiples presiones que se originan en este proceso. Varias experiencias recientes muestran que es posible definir un “núcleo duro” en el gasto social, lo que por cierto contribuye a la gobernabilidad de todo el sistema. Restan sin embargo los problemas de clasificación que dificultan esta tarea.

Por supuesto, cada situación amerita respuestas diferentes; parece claro sin embargo que las estrategias de mediano plazo deben apuntar hacia el desarrollo de mecanismos explícitos de protección del gasto público en general, para atender las enormes necesidades que surgen en las épocas recesivas, por desgracia más frecuentes de lo que quisiéramos.

### **3. La evaluación de políticas y programas en el área social**

---

#### **a) La necesidad de evaluar**

En la sección anterior se señaló que los efectos productivos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. Este es un factor clave a tener presente al diseñar políticas, programas y proyectos de protección y seguridad social. De nada sirve aumentar la inversión y el gasto en sectores sociales si los beneficios que se generan para el país con dichos recursos son menores a los costos.

Si un país destina más recursos a protección y seguridad social, necesariamente éstos deben sustraerse de otros usos, ya sea del propio sector público o del sector privado. Cuando los recursos provienen de reasignaciones del presupuesto público, habrá sido necesario recortar las asignaciones de algunas entidades para otorgarle mayor presupuesto a otras, lo que implicará una reducción en la prestación de ciertos servicios públicos (ya sea en cantidad o en calidad). Por ejemplo, si un aumento del presupuesto asignado al Ministerio de Salud proviene de una reducción del presupuesto del ministerio responsable de minería, éste podría tener que reducir el apoyo a la pequeña minería o a actividades exploratorias, con el consiguiente costo para el país en términos de menor producción actual o futura, menos empleo y por tanto mayor pobreza.

Si en cambio los recursos provienen de un aumento de las tasas impositivas, o de una reducción de la elusión tributaria (e incluso de menor evasión), los recursos se habrán sustraído de usos alternativos en el sector privado. Si dichos recursos iban a ser destinados a actividades productivas, el no hacerlo tendrá para el país un costo de oportunidad que será igual al valor que la sociedad asignaba a los bienes o servicios que podrían haberse producido.<sup>16</sup> Si los recursos adicionales recaudados iban a ser destinados a consumo privado también existirá un costo en términos de menor nivel de satisfacción de los consumidores<sup>17</sup> y de menor demanda agregada de bienes y servicios. Podrá discutirse acerca de los costos y beneficios de estas disminuciones en el consumo, pero es importante reconocer que prácticamente siempre existirá un costo para la sociedad, y por ende para el país, asociado al menor consumo.<sup>18</sup>

Más claro aún es el costo si los recursos adicionales provienen de créditos ya que habrá que pagar intereses y comisiones. Además, un mayor nivel de endeudamiento del país incrementará las tasas de los créditos en general, lo cual afectará al sector productivo. Menos proyectos se iniciarán y por tanto menor será la contribución a la reducción de la pobreza por vía de generación de empleos productivos.

Es claro pues que, cualquiera sea el origen de los recursos que se destinen a aumentar la inversión y el gasto en protección y seguridad social, ello tendrá un costo para la sociedad. En consecuencia, si no se quiere empobrecer al país y sus habitantes, los beneficios (impactos positivos) que produzcan los programas y proyectos que se financien con los recursos adicionales deberán ser al menos equivalentes a los costos incurridos.<sup>19</sup>

Ello explica la preocupación, ya señalada, respecto a que la tendencia a priorizar el gasto social pueda ser una limitante cuando se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza. Restar recursos de actividades que generen empleos productivos sólo se justificará si los beneficios que otorgue su asignación a programas o proyectos de protección y seguridad social son mayores que los que hubiese generado la existencia de las actividades productivas y de los empleos asociados a éstas.

Otra preocupación que surge al decidir aumentar los recursos destinados a programas y proyectos de protección y seguridad social es como asignar éstos de modo de maximizar el impacto. En la sección anterior se analizó como los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden rápidamente tornarse negativos si se exceden ciertos límites. Por lo tanto, es necesario estudiar cuánto es conveniente incrementar el gasto en cada uno de los sectores asociados a protección y seguridad social, de modo de asignar recursos a éstos solo hasta el punto en que un mayor gasto genera una disminución en la eficiencia. Más aún, en escenarios de recursos limitados, la asignación intersectorial debería buscar evitar alcanzar la zona de eficiencia positiva pero decreciente.

Para no sobreasignar recursos a algún sector se requiere conocer el impacto que tendrán los programas y proyectos marginales<sup>20</sup> sobre indicadores claves de desarrollo, tales como esperanza de vida, nivel educacional de la población, tasas de morbilidad e ingreso per cápita (y su distribución). Estimar estos impactos no es tarea sencilla y más difícil aún es saber cuando se han alcanzado niveles de eficiencia decrecientes o negativos.

---

<sup>16</sup> Dicho valor puede ser estimado a partir de los precios observados en el mercado del bien o servicio, corregidos por las distorsiones que presente dicho mercado.

<sup>17</sup> Que puede ser estimado a partir de su disposición a pagar por los bienes o servicios que dejaron de consumir.

<sup>18</sup> Una excepción la constituye el menor consumo de bienes que la sociedad considera dañinos o indeseables, como tabaco, alcohol o drogas. Ello explica la tendencia generalizada a gravar con sobretasas este tipo productos o, en ciertos casos, prohibir del todo su comercialización o consumo.

<sup>19</sup> Equivalentes si no hay pérdida de recursos en el traspaso, por ejemplo por costos administrativos.

<sup>20</sup> Es decir los que se agregan a un conjunto de programas y proyectos ya existentes en el sector.

Por último, una tercera preocupación es poder seleccionar en un determinado sector los programas o proyectos más eficientes en términos de maximizar el impacto con un monto siempre limitado de recursos. Usualmente las necesidades superan ampliamente las posibilidades de satisfacerlas, quedando amplios sectores de la población con necesidades básicas (salud, educación vivienda, etc.) insatisfechas. En este escenario es importante poder priorizar los programas y proyectos propuestos, de modo de ejecutar en primer término aquellos que tienen mayores beneficios en relación a los costos. Se conseguirá así un mayor impacto con los limitados recursos disponibles.

La única herramienta de que se dispone para intentar responder las inquietudes sobre qué cantidad de recursos destinar a protección y seguridad social, cuánto asignar a cada sector y que proyectos y programas emprender es la evaluación. Al evaluar políticas, programas o proyectos lo que se busca es determinar su valor, entendido este como la diferencia entre los beneficios totales y los costos totales de la iniciativa. De aquí surge de inmediato la pregunta ¿su valor para quién?

Dependiendo de la respuesta existen dos tipos de evaluación: privada y social.<sup>21</sup> La evaluación privada busca conocer el valor del proyecto o programa para una persona, una empresa o una institución.<sup>22</sup> Por su parte, la evaluación social busca determinar el valor de la iniciativa para el país es decir, para toda la sociedad. Proyectos privados pueden ser sometidos a evaluación privada y social. Asimismo, programas o proyectos públicos, incluso los de carácter social, pueden ser sometidos a evaluación privada y social. Más aún, es usual someter a programas y proyectos públicos a ambos tipos de evaluación para conocer tanto su valor para la sociedad como para la institución que lo emprende.

La determinación del valor de una iniciativa requiere identificar, cuantificar y valorar todos los costos y beneficios relevantes asociados a ésta a lo largo de su vida útil. Por relevantes entendemos aquellos costos en que se incurre si se adelanta el programa o proyecto, pero que no sería necesario asumir si éste no se realiza. Análogamente, los beneficios a considerar (relevantes) serán aquellos que sólo pueden obtenerse mediante la ejecución del programa o proyecto.<sup>23</sup> Que costos y que beneficios son relevantes para efectos de una evaluación dependerá por tanto del grado de avance en la materialización de la iniciativa.

Es necesario distinguir además entre la evaluación ex-ante, la evaluación concurrente, la evaluación de término y la evaluación ex-post. La evaluación ex-ante tiene por objetivo determinar si conviene o no acometer la iniciativa. La evaluación concurrente apunta a saber si conviene continuar con la iniciativa y, si es así, en que puede ser mejorada. La evaluación de término busca entregar información acerca del cumplimiento de los objetivos y aprovechar lecciones aprendidas durante la ejecución. Por último, la evaluación ex-post tiene el aprendizaje como objetivo principal, analizando todo lo ocurrido con la iniciativa desde que se concibió hasta haber operado durante algunos años.

La multiplicidad de enfoques y técnicas para evaluar, la existencia de distintos tipos de evaluación, las diferencias que surgen al evaluar iniciativas de distintos sectores, y las dificultades propias de cualquier evaluación hacen compleja la tarea de conocer y comparar el valor de distintas iniciativas gubernamentales. Por ello es indispensable contar con personal calificado y metodologías que faciliten y estandaricen el trabajo de los evaluadores. Si se considera además la gran cantidad y diversidad de iniciativas propuestas o en desarrollo en un período presupuestario cualquiera, no cabe duda que la tarea de evaluar todos los programas y proyectos requiere recursos y un cierto nivel de organización. Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública,<sup>24</sup> existentes o en

<sup>21</sup> También se utilizan los términos evaluación económica y evaluación socio-económica.

<sup>22</sup> Incluso si se evalúa el valor de la iniciativa para una institución pública social, como por ejemplo para un hospital, se trata de una evaluación privada.

<sup>23</sup> O la continuidad de su operación en programas y proyectos que se encuentran en operación.

<sup>24</sup> Conocidos por varios nombres similares.

desarrollo en casi todos los países de la región, son reflejo de ello. Estos se describen y discuten en la sección subsiguiente.

## **b) La evaluación en los sectores sociales**

La teoría y las técnicas de evaluación privada y social de proyectos se desarrollaron inicialmente para conocer el valor de proyectos de tipo industrial o agrícola. Por ello existe bastante experiencia y literatura acerca de cómo evaluar proyectos tales como centrales de generación eléctrica, industrias y sistemas de riego. Un segundo campo en que se aplicó en forma generalizada la evaluación es el transporte, sector en el cual se evalúan carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles.

En el sector salud la evaluación tiene una larga trayectoria, pero en evaluar la efectividad de distintos tipos de tratamientos o de medicamentos. Sólo recientemente se ha incorporado al análisis la variable económica. Ello se debe a la gran dificultad que presenta la valoración en términos monetarios de los beneficios que generan los programas y proyectos del sector salud. En efecto, si se quiere conocer el valor que tiene para el país un programa o proyecto de salud es necesario dar respuesta a interrogantes tales como: ¿Cuánto vale un año más de vida de una persona? y ¿Cuánto más vale un año con buena salud que uno padeciendo alguna dolencia?

En el sector educación existe una experiencia centenaria sobre evaluación de resultados del aprendizaje, mas la evaluación con un enfoque socio-económico de los programas o proyectos también es reciente. Al igual que en el sector salud, ello se debe a la dificultad que presenta la valoración de los beneficios de programas o proyectos educacionales, ya que para ello es necesario poder responder preguntas tales como: ¿Cuánto vale para la sociedad que un joven tenga un año más de educación? ¿Cuánto valen los beneficios de un mejoramiento en la calidad de la educación?

En otros sectores, como por ejemplo en justicia y en seguridad ciudadana, hay muy poca experiencia en evaluación y prácticamente no se aplican criterios de evaluación socio-económica. En general existe una gran falencia en términos metodológicos y de capacidad de evaluación en los sectores asociados a asistencia y protección social. Como consecuencia estos se ven en desventaja a la hora de defender las asignaciones presupuestarias, ya que les es más difícil demostrar los beneficios que generarán los recursos que se les otorguen. Asimismo, cuando se trata de recursos provenientes de créditos externos o de entidades cooperantes, la debilidad en evaluación genera demoras en el cumplimiento de los procedimientos y requisitos para la obtención del financiamiento.

Entre los factores que explican la tardía adopción de la evaluación como instrumento para la toma de decisiones en los sectores sociales están la falta de personal capacitado, la inexistencia de metodologías específicas y, hasta cierto punto, la menor prioridad dada por mucho tiempo a estos sectores.

La evaluación social ha sido tradicionalmente campo casi exclusivo de economistas y, en menor medida, de ingenieros y profesionales de disciplinas afines. En el sector público estos profesionales trabajan mayoritariamente en ministerios e instituciones relacionadas con obras públicas, energía, minería, transporte y agricultura. Los ministerios e instituciones del área social suelen contar con un alto porcentaje de profesionales de campos tales como medicina, sociología, leyes, sicología, trabajo social, etc, carreras en cuya malla curricular no figura la evaluación con un enfoque socio-económico, o ésta ha sido incorporada sólo recientemente. Ello coloca a los sectores sociales en desventaja frente a los sectores productivos cuando evaluar las iniciativas propuestas es un requisito para la obtención de financiamiento.

La evaluación en términos socio-económicos de iniciativas de asistencia y protección social no es sencilla. Los costos de los programas o proyectos son casi siempre determinables con bastante



precisión. Sin embargo, la mayor parte los beneficios son muy difíciles de valorar en términos monetarios. Para superar esta dificultad se han adoptado distintos enfoques metodológicos.<sup>25</sup>

El más común y sencillo es aceptar la dificultad que tiene la estimación del valor monetario de los beneficios generados por programas o proyectos de tipo social y buscar soluciones de mínimo costo. El problema con este enfoque es que sólo es útil para seleccionar entre alternativas que generen idénticos beneficios y no permite saber si el valor de la iniciativa es positivo, ya que sólo se conocen los costos. Los beneficios se pueden identificar y, eventualmente, cuantificar, pero no se valoran, por lo que se hace “acto de fe” en que el valor de éstos es mayor que los costos.

Otra alternativa metodológica, conocida como costo-efectividad, busca determinar el costo de producir un cierto impacto sobre alguna variable relevante. En otras palabras, se trata de calcular un costo por unidad de beneficio. Por ejemplo, costo por atención de salud entregada, o costo por cada punto de reducción porcentual de la incidencia de una cierta enfermedad. Una iniciativa interesante de aplicación de este enfoque es la creación por parte del Centro de Análisis de Riesgo y la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Harvard del “Cost Effectiveness Analysis (CEA) Registry”.<sup>26</sup>

Los dos enfoques anteriores son los más utilizados en los países de la región. Por ejemplo, aplican en forma generalizada metodologías basadas en estos enfoques Bolivia,<sup>27</sup> Chile<sup>28</sup> y Perú.<sup>29</sup>

Otra alternativa metodológica, la cual busca determinar el valor asignado por la sociedad a los beneficios de un programa o proyecto de asistencia o protección social, es la Evaluación Contingente.<sup>30</sup> Este método trata de obtener la disposición a pagar por los beneficios que genera el programa o proyecto, para lo cual se aplican encuestas a una muestra de los beneficiarios potenciales. Esta metodología ha sido aplicada principalmente en trabajos de investigación<sup>31</sup> debido al costo que representa la ejecución de las encuestas y la dificultad en el diseño de éstas de modo de evitar sesgos en las opiniones recogidas.

Un problema que presenta la aplicación de este enfoque metodológico en el área de asistencia y protección social es que la disposición a pagar de personas en situación de pobreza por ciertos servicios puede ser muy baja. Por ejemplo, una familia que apenas puede subsistir con lo que logran juntar todos sus integrantes, incluyendo a los niños, difícilmente tendrá alguna disposición a pagar, por ejemplo, por educación. En consecuencia, si se intenta determinar el valor que un grupo de beneficiarios pobres otorga a un bien (por ejemplo vivienda) o un servicio (por ejemplo asistencia judicial), es muy probable que éste sea bajo. Si en una evaluación se valoran entonces los beneficios del proyecto o programa según el valor que le asigna el grupo de beneficiarios pobres, es muy probable que el proyecto resulte no rentable para el país.

Ello se contradice con la percepción generalizada de que proyectos que favorecen a sectores muy desposeídos con asistencia y protección social son altamente convenientes para el país. Esta aparente contradicción fue abordada por el profesor Arnold Harberger quién, para entenderla propuso el Enfoque de Necesidades Básicas<sup>32</sup>. Este plantea que existe una externalidad positiva para la sociedad por el consumo en grupos pobres de bienes o servicios considerados básicos para una vida digna. En otras palabras, existe disposición a pagar en ciertos grupos de la sociedad, no

<sup>25</sup> Para un análisis detallado de éstos ver: Arístides Torche, Métodos para la Evaluación de Proyectos de Salud, Trabajo docente N° 59, julio 1997. Disponible en: [http://www.economia.puc.cl/publicaciones/Trabajos\\_Docentes/TrD\\_59.pdf](http://www.economia.puc.cl/publicaciones/Trabajos_Docentes/TrD_59.pdf)

<sup>26</sup> Ver: <http://www.hsph.harvard.edu/cearegistry/>

<sup>27</sup> Ver: <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/instrumentos/tecnicos02.html>

<sup>28</sup> Ver: <http://sni.mideplan.cl/textLayout.asp?token=&unidad=herramientas&seccion=metodologias&idlnk=226>

<sup>29</sup> Ver: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/docs.php>

<sup>30</sup> Para una completa descripción del método ver: Riere, Pere, “Manual de Valoración Contingente”, Instituto de Estudios Fiscales de España, 1994.

<sup>31</sup> Ver por ejemplo: Vázquez, María Xosé y León, Carmelo, “Consistencia en los experimentos de elección. Una aplicación a los efectos de la calidad ambiental en la salud”.

<sup>32</sup> Harberger, A., “Basic Needs Versus Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis”. Disponible en: <http://www.econ.ucla.edu/harberger/basic%20needs.pdf>.

beneficiarios de un programa o proyecto, por que éste otorgue bienes o servicios esenciales a los grupos más desprotegidos. Reconoce así, y busca cuantificar en términos monetarios, el altruismo de muchas personas; su voluntad a cooperar para otorgar bienes o servicios básicos a los grupos más vulnerables. Caen en esta categoría la salud, la educación, la nutrición infantil, el apoyo a adultos mayores desvalidos, etc.

Desafortunadamente este enfoque metodológico es también difícil de aplicar en la práctica por falta de información. No se conoce la disposición a pagar de los pobres por los bienes o servicios básicos, y mucho menos se conoce el valor que asignan al consumo de los pobres otros grupos poblacionales no pobres. Más, por su fortaleza teórica y por su gran potencial de aplicación, sería conveniente fomentar la utilización de este método en los sectores de asistencia y protección social, invirtiendo en crear las bases de datos necesarias.

### **c) Sistemas nacionales de inversión pública**

Hasta un par de decenios no se contaba con un instrumento de gestión pública dedicado específicamente a facilitar el logro de eficacia, eficiencia y calidad de la inversión o del gasto. Concientes de dicha falencia, varios países de la región iniciaron en la década de 1980 acciones orientadas a mejorar la calidad de la inversión pública, las cuales se tradujeron en la creación de Bancos de Proyectos (BP). Estos eran sistemas de información, inicialmente manuales, destinados a registrar los proyectos de inversión pública en las distintas etapas de su ciclo, con el propósito principal de apoyar la planificación de la inversión pública y contribuir a mejorar la calidad de ésta. Los países pioneros en la creación de BP (primera mitad de los años ochenta) fueron Belice, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Más tarde se comenzaron a utilizar sistemas de información computarizados y se plegaron al desarrollo de BP otros países, entre ellos, Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y Trinidad y Tobago.

Rápidamente se hizo evidente que los sistemas de información por si solos no garantizaban el logro de los objetivos de eficacia, eficiencia y calidad de la inversión pública. Era necesario complementarlos con instructivos o metodologías de formulación, evaluación y gestión de la ejecución de proyectos, con capacitación a funcionarios públicos y con un soporte legal e institucional adecuado. Ello dio origen a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).

Contar con un SNIP es un medio para lograr crear y utilizar capacidades nacionales en evaluación, lo cual beneficia a los países en tres áreas. En primer lugar, los resultados de las evaluaciones son un insumo importante en el proceso de toma de decisiones en el gobierno, en particular en el proceso presupuestario, ayudando a distribuir mejor los recursos entre sectores y permitiendo seleccionar las mejores iniciativas en cada una de las instituciones. En segundo lugar, el contar con una capacidad de evaluación en el sector público permite conocer la eficiencia, eficacia y calidad de los programas y proyectos en desarrollo, e incluso la eficacia y eficiencia a nivel institucional. Ello no sólo permite reorientar recursos durante la gestión presupuestaria de actividades poco eficaces o eficientes a otras que aportan más al logro de los objetivos sectoriales o nacionales, sino que también genera un proceso de aprendizaje y de mejoramiento continuo de la gestión pública.

El desarrollo de los SNIP comenzó en algunos países de la región en la década de 1970 y ha venido avanzando, con altibajos, en casi todos los países latinoamericanos y algunos del Caribe. Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Guatemala, entre otros, cuentan con SNIP en plena operación. En otros casos se ha creado el marco legal o se han realizado avances en el desarrollo de sistemas de información o en capacitación de funcionarios públicos en evaluación, pero por diversos motivos los esfuerzos no han logrado materializar sistemas de cobertura nacional en operación plena.

Dado que los BP, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vincularon a las Oficinas o Ministerios de Planificación. Así por ejemplo, el Banco Integrado de Proyectos de Chile (BIP)<sup>33</sup> nació al alero de la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio de Planificación y Cooperación) y en Colombia el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)<sup>34</sup> se creó con dependencia del Departamento Nacional de Planeación.

En otros países los SNIP surgieron o pasaron a depender de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. Por ejemplo, en El Salvador la eliminación del Ministerio de Planificación y Coordinación transfirió la responsabilidad de administrar la inversión pública al Ministerio de Hacienda. En Bolivia, en tanto, el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) se desarrolló como parte del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>35</sup> en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pasando después a depender del Ministerio de Hacienda, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Una correcta inserción institucional, que asegure el cumplimiento de las necesidades de coordinación, es clave para el buen funcionamiento y la sostenibilidad del sistema. Deben participar activamente la entidad responsable de formular las orientaciones generales de política pública, la entidad que tiene a su cargo gestionar el proceso de inversión pública y la entidad que es responsable de formular y ejecutar el presupuesto público. En algunos casos es también conveniente una adecuada articulación con el organismo responsable de la cooperación internacional. Los países de la región han adoptado distintas modalidades para atender estos requisitos. En Bolivia y Perú, el SNIP está integrado en los ministerios que asignan y administran el presupuesto público. En Chile y Colombia existe un trabajo mancomunado entre las entidades que administran el SNIP y el presupuesto nacional.

Los SNIP registran información sobre inversión pública, definida como todo gasto de origen público, que está destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios. Algunos SNIP, como por ejemplo los de Bolivia y Chile, incluyen también las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público. Por ello, y dado que prácticamente todas las instituciones públicas de nivel nacional tienen en su presupuesto partidas correspondientes a inversión, son excepcionales las que no están incorporadas al respectivo SNIP. En particular, por motivos de seguridad nacional, suelen estar exentas de cumplir con los procedimientos del SNIP las fuerzas armadas.

Distinto es el caso de la cobertura de los diferentes niveles de gobierno. En algunos países, por ejemplo Perú,<sup>36</sup> participan en el sistema sólo las entidades del orden nacional y departamental, ya que se excluye explícitamente a los municipios. En Argentina, están excluidas todas las inversiones provinciales que no demandan, bajo cualquier forma, recursos del orden nacional o externos. Sin embargo, en otros países se verifica una tendencia a la incorporación progresiva de los distintos niveles subnacionales. Un ejemplo es Colombia, cuyo SNIP cubrió inicialmente sólo a las instituciones del nivel nacional, para extenderse después a los niveles departamental y municipal.

Para lograr mayor eficiencia y efectividad en el gasto en protección y seguridad social es vital que la evaluación se institucionalice como un instrumento gerencial clave en dichos sectores. La mayoría de los países de la región ha reconocido la importancia de evaluar con la creación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Sin embargo, en casi todos los casos, las actividades de evaluación son vistas como un trámite más a cumplir para conseguir asignación de recursos. No se ha logrado posicionar a la evaluación como parte integrante del proceso de gerencia pública.

<sup>33</sup> Ver sitio del BIP en <http://bip.mideplan.cl/bip-trabajo/index.html>

<sup>34</sup> Ver sitio del BPIN en [http://www.dnp.gov.co/01\\_cont/inversio/BANCO\\_P.HTM](http://www.dnp.gov.co/01_cont/inversio/BANCO_P.HTM)

<sup>35</sup> Ver sitio del SNIP en <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

<sup>36</sup> Ver sitio de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público en <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/>

Evaluar ha sido impuesto a las entidades ejecutoras, en algunos casos por entidades financieras internacionales, en otros por los ministerios de finanzas, de hacienda, de economía o de planificación. Las entidades ejecutoras evalúan sus programas o proyectos y su gestión para cumplir con los requisitos impuestos, y no por que consideren que la evaluación les es útil para lograr mayor eficiencia y efectividad en su accionar. Las evaluaciones, especialmente las concurrentes o de término, también son frecuentemente vistas como procesos de control al accionar institucional, lo cual genera resistencia a su aplicación.

Al interior del sector público de la mayoría de los países es necesaria una re-ingeniería de los sistemas y procedimientos de evaluación, de modo de posicionar ésta como parte de un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo de la eficiencia y eficacia. La evaluación debe ser incorporada como parte de los procedimientos administrativos y gerenciales regulares de las instituciones públicas. Estas deben evaluar sus programas y proyectos, así como su gestión, con el convencimiento de que así lograrán mejores resultados e impactos, y no porque las entidades que les proveen recursos lo exijan.

## Bibliografía

---

- Agosin, Manuel, Barreix, Alberto, Machado, Roberto (Editores, 2005): “Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica”, BID.
- Banco Mundial (2003), “The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative: An OED Review”, Report No. 25160, Washington.
- Barreix, A., Villela, L., Roca, J., (2005), “Tributación en el Mercosur y la Necesidad de Coordinación”, Red de Diálogos de Política, BID, junio.
- BID (2004): “Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América”, Nota Periódica, Enero 2004, Departamento de Integración y Programas Regionales División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Blondal, Jón R. (2005), “The reform of public expenditure management systems in OECD countries”, 7th Banca d’Italia Workshop on Public Finance, Perugia, Italy, Abril.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, agosto.
- \_\_\_\_\_(2004a), Desarrollo productivo en economías abiertas, documento del Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, San Juan de Puerto Rico, junio.
- \_\_\_\_\_(2004b), "Panorama social de América Latina 2004", Naciones Unidas, Noviembre.
- European Commission (2004): “Public Finance in EMU”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.
- \_\_\_\_\_(2002): “Public Finance in EMU”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2003), “Fiscal Adjustment in IMF supported programs”, Evaluation Report, Washington.

- Gómez Sabaini, Juan Santieri y Darío Rossignolo (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: Un análisis para el caso argentino”, Serie gestión pública, N° 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004): “Panorama de la Gestión Pública”, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Martin, Juan (1997), “La equidad en el presupuesto público”, Revista de la CEPAL, N° 63, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo and Varinia Tromben (2003): “Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin America”, in Banca d'Italia, Tax Policy, 5<sup>th</sup> Public Finance Workshop, Banca d'Italia, 3-5 April 2003, Perugia.
- Paunovic, Igor (2005): “El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos”, Serie Estudios y Perspectivas, 34, CEPAL, Naciones Unidas.
- Schick, Allen (2002): “¿La Presupuestación tiene algún futuro?”, Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Tanzi, Vito y Howell Zee (2000). “Tax policy for emerging markets: Developing countries”, National tax journal, vol 53, No 2, junio.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

### Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279-P; LC/IP/L.252), N° de venta: S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)



- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.05.II.G.17 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....