

Capítulo 1

Innovaciones fiscales y presupuestarias y el auge de las materias primas en los países de ALC: ¿una década ganada?

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han luchado durante más de tres décadas contra la volatilidad económica, las crisis financieras y las dificultades para mantener marcos creíbles de política fiscal. A lo largo de los años ochenta, un período al que se suele denominar “la década perdida”, numerosos países de la región no cumplieron con el pago de su elevada deuda debido a un conjunto de problemas, entre ellos: el aumento de las tasas de interés, los precios exorbitantes del petróleo y el deterioro de los tipos de cambio. Como resultado, aumentó la inflación, los ingresos disminuyeron y el desempleo se disparó, lo cual generó problemas que afectaron a la región durante muchos años.

Sin embargo, a partir del final de los años noventa y comienzos de la década de 2000, la región experimentó un período de reformas a la gestión fiscal que pretendían promover una política fiscal estable y sostenible en el corto plazo, y la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el largo plazo. Entre estas reformas, se destacaron como instrumentos importantes las reglas fiscales, los marcos fiscales de mediano plazo, los fondos de estabilización y los presupuestos basados en resultados, aunque no fueron aplicados uniformemente ni de manera integral. La habilidad de unos pocos países de ALC para mitigar los efectos de la crisis económica global de 2008-09 proporciona cierta evidencia sobre la capacidad de la región para utilizar estas reformas con el fin de aprovechar los beneficios del auge de las materias primas y para introducir algunas medidas fiscales anticíclicas.

Durante este período numerosos países de ALC también experimentaron reducciones importantes de la pobreza y la desigualdad, no obstante la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. El camino hacia la estabilidad macroeconómica y fiscal, que favorece la reducción de la pobreza e impulsa otros objetivos de desarrollo en la región, no ha sido continuo ni ha finalizado. A pesar de que el auge en el precio de las materias primas que se vivió en la economía global contribuyó a mejorar las posiciones macroeconómicas y fiscales de numerosas economías de ALC, la reciente crisis económica y financiera refleja algunos defectos fiscales estructurales que aún persisten en la región.

Los datos recopilados en esta publicación permiten realizar una comparación, entre países de ALC, tanto del progreso individual en estos ámbitos, así como también comparar el conjunto de la región con los países de la OCDE. Sin embargo, una comparación regional de este tipo también debe tener en cuenta dos aspectos clave de las políticas: 1) los diferentes roles del gobierno, analizados desde el ángulo de las finanzas públicas, el empleo, las compensaciones, la contratación pública y el presupuesto basado en desempeño; y 2) la relación entre volatilidad económica y fiscal en la región de ALC, así como también la adopción de reformas fiscales innovadoras y prácticas presupuestarias para mejorar la estabilidad fiscal y fortalecer las reservas financieras. Además, se deben tener en cuenta las grandes diferencias en estos aspectos entre diferentes países de ALC.

El rol de los gobiernos en América Latina y el Caribe

En términos generales, las expectativas de los ciudadanos y las empresas con respecto a los gobiernos son similares en los países de ALC y de la OCDE. Sin embargo, los primeros tienen gobiernos y sectores públicos más pequeños que el promedio de la OCDE. Mientras que los países de la OCDE han acumulado capacidad institucional a lo largo de la historia, cuentan con una burocracia

bien formada y ostentan suficientes recursos financieros, los de ALC se encuentran en una etapa más temprana del desarrollo institucional, disponen de menos recursos y de una menor capacidad gubernamental y, por consiguiente, llevan a cabo menos tareas y proveen menos servicios.

En comparación con los países de la OCDE, las democracias de los países de ALC son relativamente jóvenes. En la mayoría de los países la democracia se consolidó hacia mediados de los años ochenta, y recién hacia comienzos de los años noventa había presidentes electos en todos los países (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). Esto contrasta notablemente con la mayoría de los países de la OCDE, que se desarrollaron como democracias eficaces a lo largo de los últimos 60 años. Durante este período, numerosos países europeos consolidaron su estado de bienestar social. Por otro lado, en los países de ALC el desarrollo de la administración pública durante los años noventa se vio fuertemente influenciado por las ideas liberales que pedían gobiernos pequeños no intervencionistas, así como por la Nueva Gerencia Pública (NGP), que pone énfasis en la eficiencia y las relaciones contractuales (OCDE, 2012).

En este nuevo siglo también se han producido cambios importantes en ALC. En 2003 y 2009 el tamaño de la clase media, medido por los ingresos disponibles, aumentó en un 30%: de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones en 2009 (Banco Mundial, 2012). Por consiguiente, las tasas de pobreza también han disminuido sostenidamente: desde 2002 la pobreza en la región se redujo en 15,7 puntos porcentuales y la indigencia en 8,7 puntos porcentuales (Naciones Unidas, 2013). Además, el proceso de globalización, que sigue profundizándose, y el surgimiento de nuevas tecnologías de la comunicación han fortalecido la capacidad de los ciudadanos para seguir de cerca las actuaciones del gobierno y han mejorado la capacidad para organizarse de las partes interesadas.

El ritmo creciente del desarrollo económico ha sumado al número y a la complejidad de tareas que requieren la intervención del gobierno. Actualmente los gobiernos de los países de ALC son responsables de la provisión de bienes públicos, la prestación de servicios, la estabilización de la economía y la promoción de la equidad social mediante la redistribución de los recursos. Además de estas tareas, también regulan la conducta de los agentes económicos y la sociedad civil, y cumplen una función coordinadora y mediadora entre ambos.

En tiempos más recientes, los gobiernos se han vuelto activos en los ámbitos de protección del medio ambiente, integración económica e igualdad de género. Al mismo tiempo, el aumento de las actividades de los gobiernos se ha visto acompañado por el incremento de diversos mecanismos de prestaciones, entre ellos la provisión directa y la subcontratación en los sectores privados y sin fines de lucro, así como también sistemas mixtos, como las asociaciones público-privadas (APP), que aumentan considerablemente la complejidad de las operaciones del gobierno y el número de actores implicados.

A pesar de que las sociedades de ALC son predominantemente jóvenes, se está desarrollando un cambio demográfico: la esperanza de vida seguirá subiendo, la urbanización se profundizará, y el empoderamiento de las mujeres seguirá impulsando sus perspectivas de educación y de empleo, pero también crecerá la demanda de servicios públicos, como el cuidado institucionalizado de los niños y de los adultos mayores. El porcentaje de mujeres que entran en el mercado laboral y participan en política ha aumentado sostenidamente a lo largo de la última década, y se prevé que esta tendencia continúe. En los países de ALC la participación de las mujeres en el empleo de la administración pública aumentó en 2 p.p., entre 2001 y 2010. Actualmente esta cifra es ligeramente inferior al 50%. Sin embargo, el empleo femenino en la administración pública representa un porcentaje mayor del total de la fuerza laboral femenina (14%). En el caso de los hombres, esta cifra es del 10% (véase la sección sobre las mujeres en la administración pública).

Por otro lado, la demanda de educación terciaria seguirá aumentando a medida que más personas completen los estudios secundarios. Esto creará una mayor demanda de más y nuevos servicios públicos, así como también de ayuda financiera de los gobiernos. A medida que las democracias, respaldadas por una clase media creciente, se sigan fortaleciendo en la región, los pobres también

harán oír su voz, con lo cual se incrementará la demanda por servicios públicos. El aumento correspondiente de la presión fiscal requerirá el desarrollo de sistemas tributarios integrales. Esto solo será posible en la medida en que los ciudadanos de los países de ALC confíen en sus gobiernos y en su capacidad para proporcionar servicios públicos de manera transparente y eficaz.

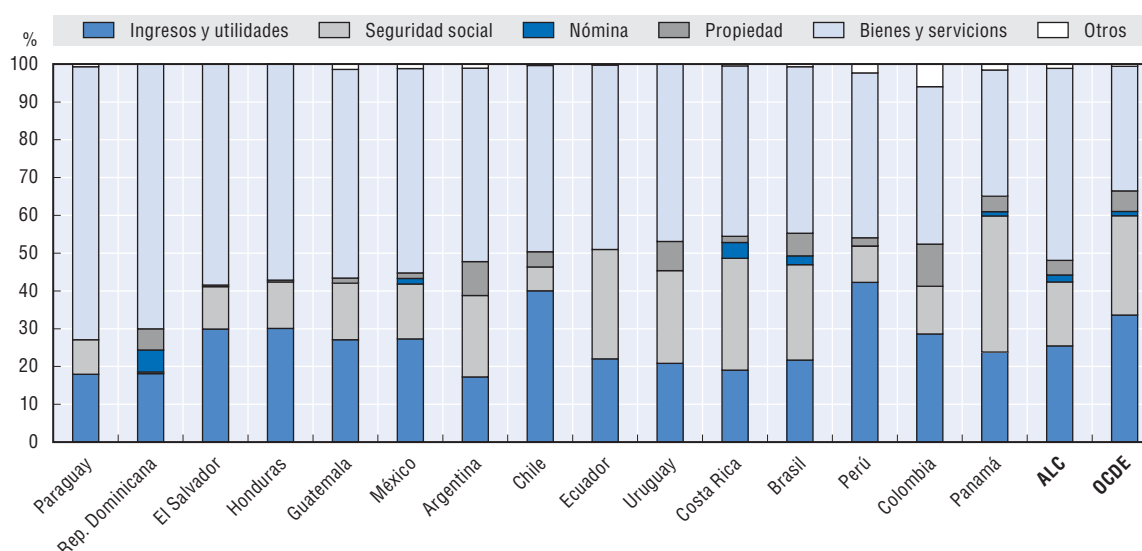
A partir de los indicadores de esta publicación, en la sección y las subsecciones que siguen se analizan dimensiones específicas para medir y comparar el desempeño de los gobiernos de ALC en ámbitos clave de la administración pública.

El tamaño del gobierno

Ingresos y gastos del gobierno

En promedio, los ingresos del gobierno en los países de ALC representan el 25,6% del producto interno bruto (PIB). Esto marca un fuerte contraste con la OCDE, donde se alcanza el 41,9% del PIB. Por otro lado, las fuentes de ingresos también difieren sustancialmente. En promedio, los países de ALC dependen en gran medida de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan más del 50% de sus ingresos, mientras que los países de la OCDE, como promedio, solo obtienen una tercera parte de sus ingresos tributarios por esa vía. En cambio, los países de la OCDE reciben más ingresos tributarios de los impuestos sobre la renta y las utilidades, y de las cotizaciones al sistema de seguridad social (gráfico 1.1). Gravar el consumo es preferible a gravar las fuentes de producción, dado que su impacto en el crecimiento económico (sobre todo en el crecimiento de las exportaciones) y en el empleo es menos perjudicial. Sin embargo, suele ser un sistema tributario regresivo que afecta de manera desproporcionada a las personas de menores ingresos, a diferencia de un sistema progresivo de impuestos sobre la renta y los beneficios, que reduce la desigualdad de los ingresos.

Gráfico 1.1. Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje del total de impuestos (2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de *Estadísticas Tributarias en América Latina* (base de datos) (OCDE, 2014). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la *Base de datos de Estadísticas Tributarias* (OCDE, 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933090916>

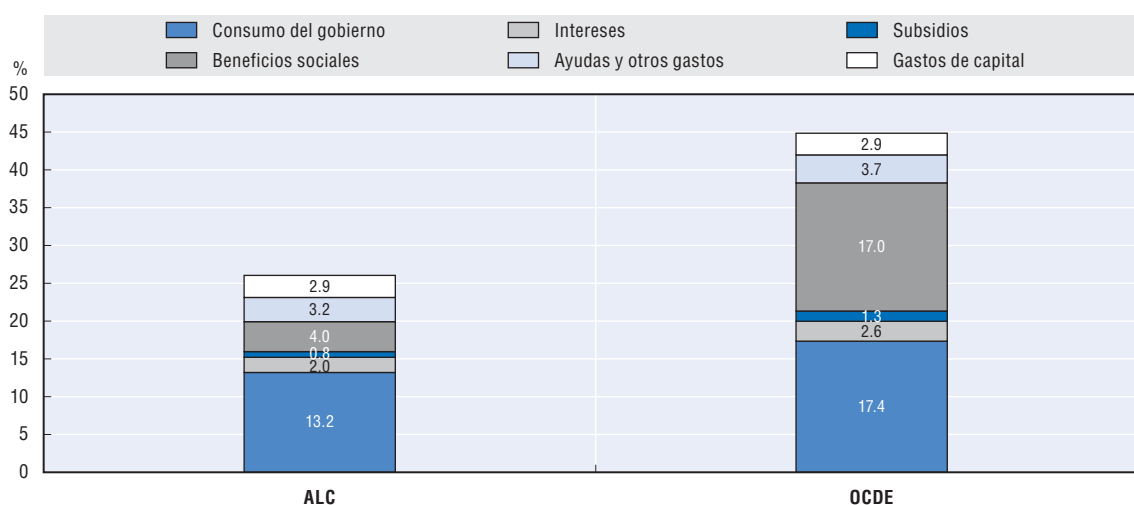
Si bien los países de ALC han progresado en el ámbito tributario durante la última década, aún persisten importantes retos. En términos generales, la región recauda menos de lo que podría sugerir su nivel de desarrollo. Además, la estructura tributaria tiene un sesgo hacia los impuestos no progresivos y los niveles de evasión son grandes. Otra fuente fundamental de ingresos tributarios en

varios países de ALC es el impuesto sobre recursos naturales no renovables (NRNR, por sus siglas en inglés). Los ingresos recaudados en numerosos países, y sobre todo en los países de Centroamérica y el Caribe, que no se benefician de las exportaciones de NRNR, suelen ser insuficientes para abordar las necesidades del desarrollo. Además, la volatilidad fiscal existente debido a shocks externos y a fluctuaciones en los precios de las materias primas agrava esta brecha.

En términos más amplios, se puede decir que, a pesar de importantes deficiencias en la recaudación tributaria, a lo largo de las últimas dos décadas la mayoría de los países de ALC ha fortalecido sus administraciones tributarias mediante una mayor autonomía técnica y financiera (lo cual incluye reasignar una parte de los ingresos recaudados), mejores recursos humanos y mejores tecnologías de la información y comunicación (TIC).

En general, los gobiernos de ALC son considerablemente más pequeños que los gobiernos de los países de la OCDE cuando se comparan el gasto público, los ingresos y el empleo. En 2011 los gastos del gobierno en los países de ALC representaban un promedio del 28% del PIB, comparado con un 45% del PIB en los países de la OCDE (véase la sección sobre gastos de la administración pública). Además, el desglose del gasto revela diversas diferencias en cómo se gasta el dinero. La más notable tiene que ver con el gasto en beneficios sociales, definidos como pagos directamente vinculados a la función que los gobiernos cumplen en el bienestar. Como porcentaje del PIB, en 2011 los países de la OCDE gastaron un 17% en beneficios sociales, comparado con solo el 4% de los países de ALC (gráfico 1.2). Además, el consumo del sector público de los países de ALC es 4,2% p.p. inferior al de los países de la OCDE.

Gráfico 1.2. Estructura del gasto público como porcentaje del PIB (2011)



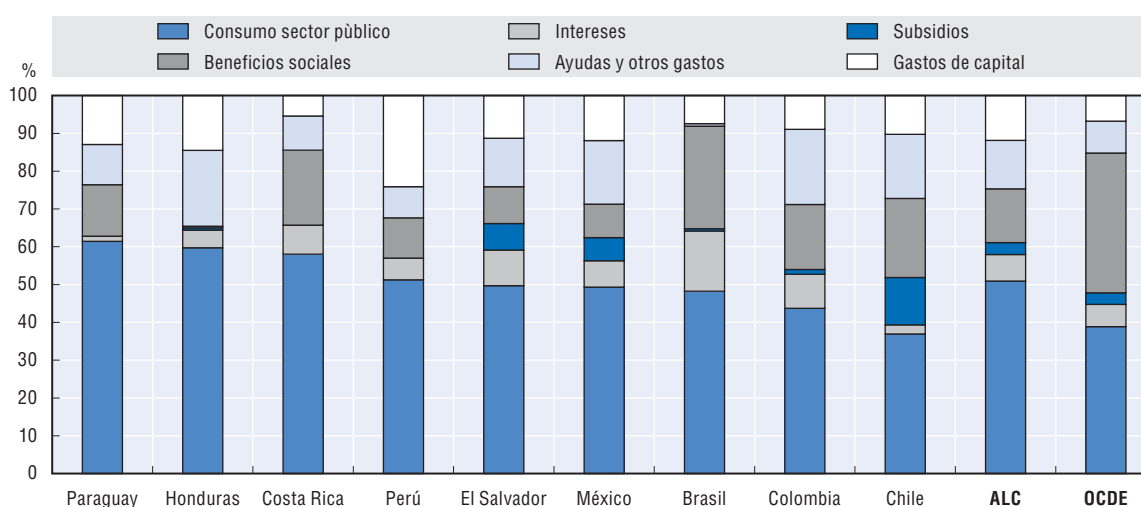
Nota: El consumo del gobierno es la suma de gastos de compensación de los empleados públicos más las compras de bienes y servicios. Los intereses de la deuda pública se miden como intereses consolidados pagables por la administración pública. Los subsidios son pagos corrientes sin contrapartida de los gobiernos a las empresas sobre la base de sus niveles de actividades de producción, o sobre las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan. Los beneficios sociales se refieren a las dos grandes categorías que no constituyen transferencias sociales en especie (por ejemplo, pensiones y prestaciones por desempleo) y transferencias sociales en especie relacionadas con gastos en productos proporcionados a los hogares mediante productores de mercado. Las donaciones y otros gastos incluyen otras transferencias corrientes, transferencias de capital y otros gastos remanentes (por ejemplo, ingresos por la propiedad que no sean intereses). Los gastos de capital comprenden la formación de capital bruto más las adquisiciones menos los gastos de activos no financieros no producidos. Los datos para Brasil, Paraguay y Perú se registran sobre una base de caja. El consumo de capital fijo no queda registrado para Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay ni Perú. Para la lista de países de ALC incluidos, por favor remitirse a el gráfico 1.3. El promedio de la OCDE no incluye a Chile ni a Nueva Zelanda.

Fuente: Base de datos de las estadísticas de las finanzas públicas (FMI-EFP). Los datos para México y los países de la OCDE se basan en la base de datos de las Cuentas Estadísticas Nacionales de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933090935>

Un desglose posterior de los gastos del gobierno (gráfico 1.3) demuestra que, en promedio, más del 50% de los gastos en la región de ALC está destinado al consumo del sector público, a saber: la compensación de los empleados del gobierno más las compras de bienes y servicios por parte del gobierno, en comparación con el 39% para los países de la OCDE. Además, mientras que en promedio los países de ALC tienen menores niveles de deuda como porcentaje del PIB que los países de la OCDE (41% y 79% respectivamente), un porcentaje mayor de sus gastos está destinado al pago de intereses (7% en los países de ALC vs. 5,9% de los países de la OCDE). Los mercados siguen percibiendo a los países de ALC como riesgosos y cobran una prima más alta para prestarles. En resumen, los gobiernos de ALC destinan un porcentaje mayor de los recursos a la estructura básica del gobierno, es decir: administrar una burocracia y garantizar la presencia del Estado en diversos ámbitos donde se requiere, y destinan bastante menos a la provisión de beneficios sociales para sus poblaciones.

Gráfico 1.3. Estructura de los gastos del gobierno (2011)



Nota: El consumo del gobierno es la suma de gastos de compensación de los empleados públicos más las compras de bienes y servicios. Los intereses de la deuda pública se han medido como intereses consolidados pagables por el gobierno general. Los subsidios son pagos corrientes sin contrapartida de los gobiernos a las empresas sobre la base de sus niveles de actividades de producción, o sobre las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan. Los beneficios sociales se refieren a las dos grandes categorías que no constituyen transferencias sociales en especie (por ejemplo, pensiones y prestaciones por desempleo) y transferencias sociales en especie relacionadas con gastos en productos proporcionados a los hogares mediante productores de mercado. Las donaciones y otros gastos incluyen otras transferencias corrientes, transferencias de capital y otros gastos remanentes (por ejemplo, ingresos por la propiedad que no sean intereses). Los gastos de capital comprenden la formación de capital bruto más las adquisiciones menos los gastos de activos no financieros no producidos. Los datos para Brasil, Paraguay y Perú se registran sobre una base de caja. El consumo de capital fijo no queda registrado para Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Perú. El promedio de la OCDE no incluye a Chile ni a Nueva Zelanda.

Fuente: Base de datos de las estadísticas de finanzas públicas (FMI-EFP). Los datos para México y los países de la OCDE se basan en la base de datos de las Cuentas Estadísticas Nacionales de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933090973>

Brasil, Chile y Costa Rica son los países que gastan más en beneficios sociales (27%, 21% y 20% respectivamente). Brasil tiene el interés de la deuda más alto, el cual llega al 16% del gasto total. Colombia (44%) y Chile (37%) tienen los niveles más bajos de consumo del sector público. En el caso de Chile, la cifra es inferior al promedio de la OCDE.

Por último, numerosos países de ALC han heredado una estructura organizacional basada en tradiciones franco-ibéricas, y en la importancia de la legislación y las reglas como mecanismos de regulación de la administración pública. No obstante, esta práctica ha dado lugar a una proliferación de leyes, organizaciones y procedimientos de supervisión creados con el fin de controlar la corrupción, el clientelismo y la informalidad en el gobierno. Esta cultura de regulación, junto con la falta de recursos, ha producido un sistema altamente centralizado de toma de decisiones y ha aumentado el rol que desempeñan la Presidencia y el ministerio de Hacienda en el manejo de la asignación del gasto público.

La contratación pública

La contratación pública es el modo en que el gobierno compra bienes y servicios. En los países de ALC representa un promedio del 26% del total del gasto público (véase la sección sobre el gasto de contratación pública), cifra ligeramente inferior a la de los países de la OCDE, que ostentan un 29%. Debido a su complejidad, al tamaño de los flujos financieros que moviliza y a la estrecha interacción entre el sector público y el privado, la contratación pública es una actividad susceptible al despilfarro, el fraude y la corrupción. Esto es particularmente cierto en la región de ALC, que históricamente ha sufrido de este tipo de problemas.

Los países de ALC han progresado algo al crear procedimientos de contratación pública para promover la integridad, como garantizar que la información sobre las contrataciones se publique y esté disponible al público en los países de ALC. Sin embargo, la región todavía necesita promover diversas medidas de integridad y contra la corrupción para asegurar la transparencia, la buena gestión, la rendición de cuentas y el control de los sistemas de contratación. Los códigos de conducta no suelen usarse, así como tampoco las medidas especiales destinadas a impedir y detectar el fraude o la corrupción. En estas categorías, Costa Rica y República Dominicana son los únicos dos países que muestran algún avance.

En la región de ALC la contratación pública no es un instrumento ampliamente utilizado para promover objetivos de gobernanza estratégica. La incorporación de objetivos sociales y ambientales en el proceso de contratación es relativamente baja, y solo el 40% de los países de ALC los integran en sus marcos de contratación (véase la sección sobre la contratación pública sostenible). En cambio, las políticas y estrategias para promover la contratación verde y las pequeñas y medianas empresas (PyME), así como también para apoyar bienes y servicios innovadores, existen en el 80%, 74% y 51% de los países de la OCDE, respectivamente.

El empleo público y las compensaciones

Como porcentaje de la fuerza laboral, los países de ALC tienen menos empleados públicos: un 10,7%. Esta cifra permaneció estable entre 2001 y 2010, y es inferior a la correspondiente para los países de la OCDE (15,3% en 2010; véase la sección sobre el empleo en el sector público). El empleo público varía en gran medida, tanto en los países de la OCDE como en los de ALC. Por ejemplo, Argentina se encuentra en un extremo del espectro, con un 14,8% de la fuerza laboral compuesta por empleados de la administración pública, comparada con menos del 4% en Colombia, mientras que los países de la OCDE fluctúan entre el 30% en Noruega y el 6% en Corea. Sin embargo, la mayor diferencia entre los países de la OCDE y ALC es que las administraciones públicas de ALC suelen ser “pre-burocráticas” (OCDE, 2012), y se caracterizan por una alta proporción de nombramientos políticos y por la falta de un servicio civil profesional, lo cual influye en la continuidad y la efectividad de las políticas públicas.

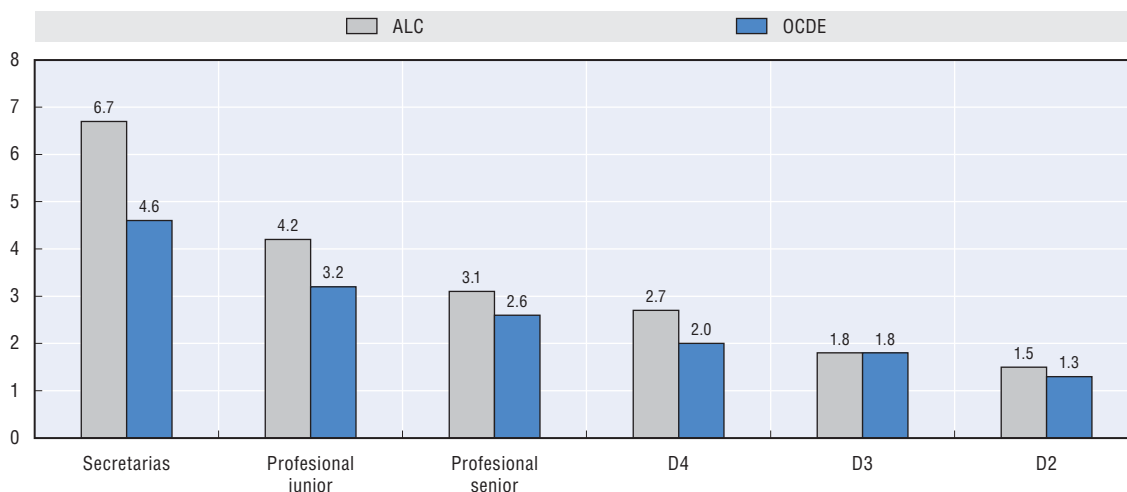
En varios países de ALC, las burocracias no se basan en el mérito y están habitualmente compuestas de trabajadores poco cualificados, protegidos por estrictos acuerdos laborales contractuales, y los directivos son nombrados sobre la base de afinidades políticas. Por otro lado, la región tiene una reputación de desarrollar redes clientelistas de empleados públicos que responden a líderes políticos. En un marco de este tipo, no está garantizado que las personas más capaces serán las que ocupen los cargos públicos. Uno de los más grandes retos que enfrentan los países de ALC es la necesidad de profesionalización de su servicio civil. Varios países, entre ellos Brasil, Chile, México y Perú, han emprendido reformas en esta dirección en los últimos años, pero los efectos siguen siendo inciertos (OCDE, 2012). En los países de ALC hay que conseguir tanto la autonomía como la capacidad de las burocracias para reforzar la innovación en el sector público y la efectividad de las políticas (OCDE, 2014).

La compensación de cargos clave de la administración pública

Por primera vez en la región de ALC, esta publicación recopila datos sobre las compensaciones de posiciones clave específicas en la administración pública, desde secretarios hasta directivos superiores. El objetivo de recopilar estos datos consiste en analizar el atractivo del empleo público en la región de ALC, así como también la capacidad de los gobiernos para atraer a los empleados más cualificados, lo cual es un componente esencial para la profesionalización del servicio civil.

En términos absolutos, ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA), los niveles de compensaciones para los cargos públicos clave son menores en los países de ALC que en los de la OCDE. Esto se refleja no solo en los niveles salariales sino también en la proporción de la compensación que se destina a las contribuciones sociales. En términos relativos, medidos como porcentaje del PIB, los niveles de compensaciones de los países de ALC son superiores a los de los países de la OCDE (véanse los indicadores sobre compensaciones de los empleados públicos). Al mismo tiempo, las diferencias en los niveles de las compensaciones también son mayores en la región de ALC que en los países de la OCDE. Por ejemplo, mientras que la remuneración de los directivos superiores en los países de la OCDE es 4,6 veces mayor que la del personal de apoyo administrativo, en la región de ALC esta diferencia es de 6,7 veces (gráfico 1.4). Esto refleja las mayores desigualdades de los ingresos en las sociedades de ALC. En 2010 el coeficiente Gini promedio para la región de ALC era de 0,50, y abarcaba desde el 0,57 en Honduras hasta el 0,45 en Uruguay, en cuyo caso 0 significa que cada parte de la población tiene el mismo ingreso, mientras que 1 significa que el individuo más rico tiene todo el ingreso. Si bien estos valores son cercanos al coeficiente Gini para los países de la OCDE antes de impuestos (0,47), el sistema tributario es significativamente menos importante como instrumento de redistribución, por lo cual el coeficiente permanece casi invariable en la región de ALC antes y después de impuestos (OCDE, 2012).

Gráfico 1.4. **Relación de las compensaciones en comparación con directivos superiores D1 (el nivel más alto), 2011**



Fuente: Encuesta sobre la remuneración de los empleados en los gobiernos centrales/federales (OCDE, 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933090992>

En esta sección se analizó el rol del gobierno en la economía y la sociedad, por ejemplo, como agente clave del gasto, como redistribuidor de los ingresos, como creador del empleo público, como empleador que fija salarios y como el responsable de la asignación de los recursos públicos. Los indicadores muestran que el gasto de recursos públicos en la región puede mejorarse aplicando prácticas de gestión pública que realcen la capacidad estratégica de los gobiernos al profesionalizar el servicio público e invertir en la capacidad necesaria para optimizar el desempeño y los resultados.

En la próxima sección se analizará el desempeño fiscal relativo de los países de ALC visto a través del auge de las materias primas y de la temprana adopción de buenas prácticas fiscales y presupuestarias después del auge de la última década.

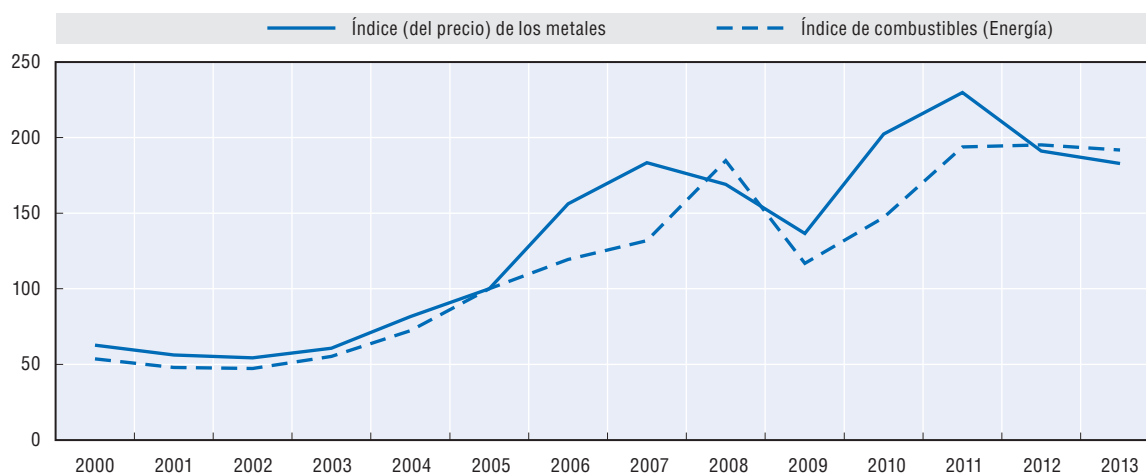
La volatilidad económica y fiscal en la región de ALC y la adopción de reformas fiscales y prácticas presupuestarias innovadoras

Los países de ALC han hecho importantes progresos al mejorar la resistencia de la región ante la volatilidad fiscal y fortalecer las finanzas públicas mediante la aplicación de reglas fiscales, de marcos fiscales (y presupuestarios) de mediano plazo y mediante la creación de fondos de estabilización. En términos generales, la última década se caracterizó por un crecimiento sostenido, una fuerte reducción en la deuda pública bruta y un aumento de los ingresos tributarios. Además, estos avances allanaron el camino para un incremento del gasto público en casi todos los países de ALC, lo cual contribuyó a reducir los niveles de pobreza en la región (véase el capítulo 2, sobre las finanzas públicas y la economía).

El auge de las materias primas y su efecto en ALC

El reciente auge de las materias primas, que ha durado una década, impulsó los ingresos derivados del petróleo, los minerales y otras materias primas, y allanó el camino para que varios países de ALC mejoraran su desempeño macroeconómico. Como resultado del aumento de la demanda de China y otras economías emergentes, los precios de los NRNR alcanzaron niveles sin precedentes entre 2003 y 2008. El precio del cobre, por ejemplo, aumentó casi cinco veces entre 2000 y 2011, lo cual benefició en gran medida a Chile, que actualmente es el primer exportador de este mineral en el mundo. Los precios del petróleo también alcanzaron altos históricos durante el mismo período, lo cual benefició a varios países exportadores de petróleo, como México y Venezuela (gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Índice de los precios internacionales de las materias primas (2000-13)



Nota: El índice de precios de los metales (2005 = 100) incluye los índices del precio del cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio. El índice de combustibles (energía) (2005=100) incluye los índices del precio del crudo (petróleo), gas natural y carbón.

Fuente: Base de datos de las materias primas del FMI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933091011>

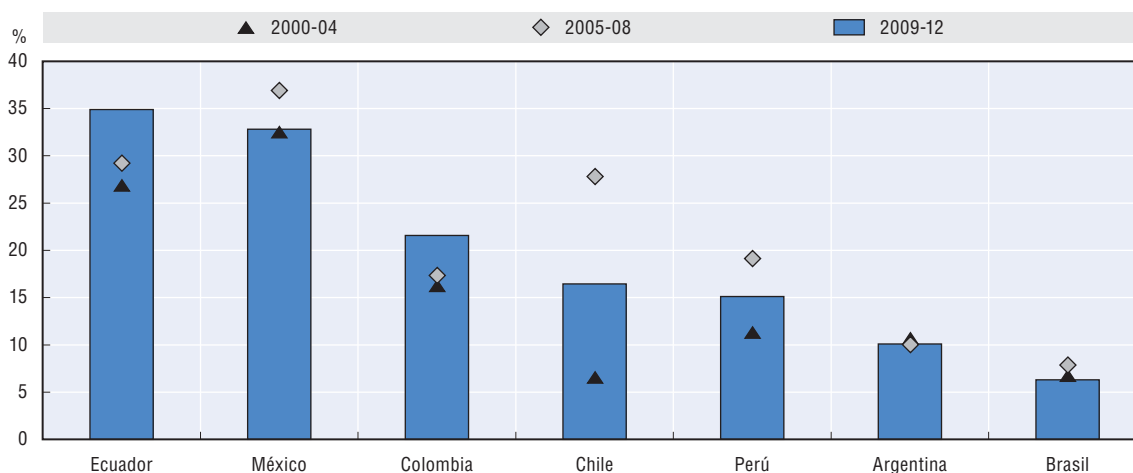
Además de las condiciones favorables del mercado, varios países aprobaron reformas legales para aumentar los ingresos de los gobiernos a partir de las rentas de los NRNR a la luz del auge económico. Esto contrasta con el período 1990-2003, cuando las rentas económicas y las contribuciones fiscales del sector NRNR fueron menores. Las reformas gubernamentales para

incrementar los ingresos de los NRNR en la década pasada pretendían una participación directa del gobierno en la explotación de estos recursos, aranceles e impuestos, cobrando tasas diferenciales a las empresas extractivas.

Durante la última década, el aumento sin precedentes de los precios de las materias primas y la introducción de reformas legales relativas a la captura de rentas de las NRNR fueron factores cruciales para mejorar el desempeño macroeconómico y las posiciones fiscales en la región.

En algunos países de ALC los ingresos derivados de NRNR, como porcentaje de los ingresos totales, son sustanciales. En Bolivia, Ecuador, México y Venezuela, por ejemplo, correspondieron a más del 30% de los ingresos totales entre 2009 y 2012. Sin embargo, la reciente crisis financiera y económica hizo disminuir el porcentaje de los ingresos derivados de las materias primas de los ingresos totales. Entre 2009 y 2012, Chile experimentó la mayor disminución (11,3 p.p.) en los ingresos provenientes de los NRNR, dado que los precios de los minerales se estancaron en niveles inferiores a los registrados durante el auge. Esta disminución también podría estar vinculada a menores márgenes de beneficios, como consecuencia de los crecientes costos de producción y la apreciación del tipo de cambio (gráfico 1.6). En otros exportadores de NRNR, esta disminución fue menos pronunciada. En términos generales, los ingresos de los NRNR volvieron a estabilizarse durante 2012-13 en estos países.

Gráfico 1.6. Participación relativa de los ingresos de recursos naturales no renovables como porcentaje del total de ingresos



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT (2014), basado en CEPAL (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933091030>

Sin embargo, no todos los países de ALC se beneficiaron en la misma medida del auge de las materias primas. Aunque el 93% de la población de la región vive en países exportadores de materias primas, estos comprenden solo la mitad de los países de ALC. En general, los exportadores netos de materias primas tienden a ser las economías más grandes en América del Sur (además de México). Por otro lado, los importadores netos de materias primas tienden a ser las economías más pequeñas de Centroamérica y el Caribe. Estas economías son especialmente vulnerables ante los shocks en los precios de las materias primas, y han sufrido un importante deterioro en sus términos de intercambio durante la crisis, debido a los precios internacionales de los alimentos y los combustibles. En estos países la reforma de la política fiscal de la última década se ha centrado en ampliar la base impositiva y las tasas tributarias efectivas en los impuestos más importantes como refuerzo ante el shock económico de las materias primas.


La diferencia entre el efecto fiscal del auge de las materias primas en los exportadores netos e importadores netos de NRNR, particularmente los hidrocarburos, pone de relieve la vulnerabilidad de la región ante los shocks externos. Históricamente, la región se ha caracterizado por una intensa volatilidad macroeconómica y fiscal (medida por la desviación estadística estándar), comparada con otras regiones. En el período de 1990-2013, por ejemplo, la volatilidad de la inflación en la región superó de lejos a la de otras regiones del mundo (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Indicadores de la volatilidad macroeconómica y fiscal en ALC

| Desviación estándar de: | América Latina y el Caribe | Economías avanzadas | Países asiáticos en desarrollo | Países de Europa Central y Oriental | Medio Oriente, Norte de África, Afghanistan y Pakistan | África subsahariana |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------|
| PIB (variación porcentual) | 2.11 | 1.56 | 1.86 | 3.34 | 1.70 | 2.29 |
| Inversiones (porcentaje del PIB) | 1.58 | 1.43 | 4.08 | 1.76 | 2.69 | 2.35 |
| Inflación (variación porcentual) | 110.05 | 1.06 | 3.48 | 36.26 | 3.72 | 12.41 |
| Términos de intercambio (variación porcentual) | 3.96 | 1.19 | 2.56 | 5.21 | 11.76 | 5.74 |
| Ingresos de la administración pública (porcentaje del PIB) | 2.42 | 0.68 | 2.39 | 0.74 | 3.82 | 2.04 |
| Gastos de la administración pública (porcentaje del PIB) | 2.41 | 1.89 | 2.32 | 1.70 | 1.88 | 1.93 |
| Préstamos/empréstitos de la administración pública (porcentaje del PIB) | 1.31 | 2.19 | 1.17 | 2.22 | 4.90 | 2.80 |
| Deuda de la administración pública (porcentaje del PIB) | 4.47 | 12.54 | 3.74 | 5.17 | 13.63 | 17.43 |

Nota: Las desviaciones estándares se calculan a lo largo del período 1990-2012. Los agregados presentados en el cuadro han sido compilados por el FMI WEO (octubre de 2013). Las clasificaciones de países al interior de cada grupo no se basan en criterios escritos, económicos o de otro tipo. El objetivo es facilitar el análisis proveyendo un método razonable de organización de datos.

Fuente: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933091904>

Dada la dependencia de la región de las exportaciones de materias primas de NRNR, como combustibles y metales, la volatilidad de los precios de las materias primas y las condiciones del mercado externo tienen un efecto considerable en las fluctuaciones de los ingresos fiscales (gráfico 1.7).

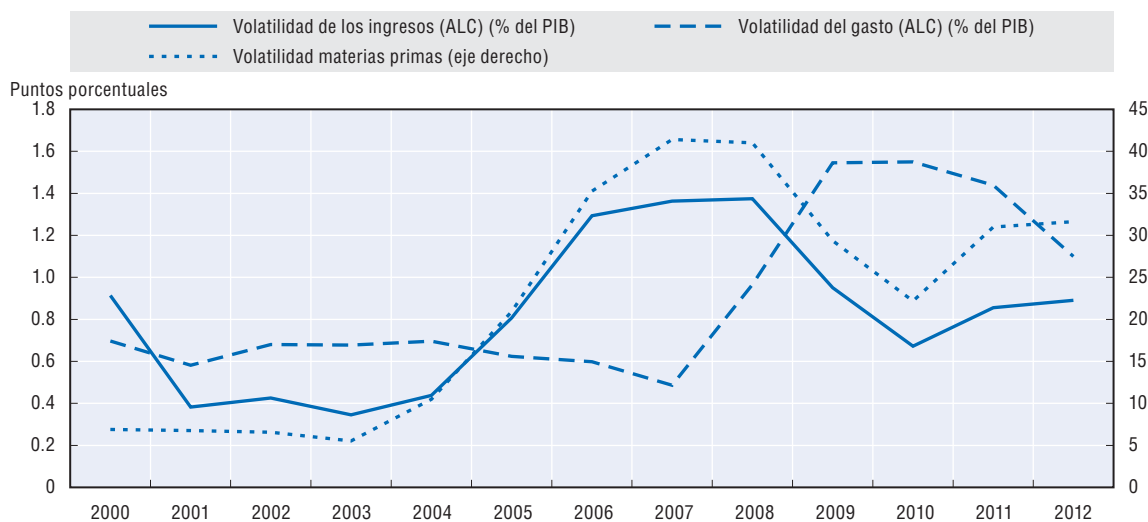
A pesar de que hay diversos factores que explican la recurrencia de la inestabilidad macroeconómica y fiscal en la región, el efecto de los shocks externos asociados con las fluctuaciones en el precio de las materias primas desempeña un rol clave.

Reformas fiscales y presupuestarias en ALC: en búsqueda de innovaciones

Debido a la predisposición de la región hacia la inestabilidad macroeconómica y fiscal, numerosos países introdujeron reformas en los años noventa y a comienzos de la década de 2000, centrándose en promover una política fiscal estable y sostenible en el corto plazo, así como estabilidad macroeconómica y crecimiento en el largo plazo. Además, a medida que el proceso de democratización se arraigó en la mayoría de los países de ALC, la sociedad comenzó a demandar una mayor provisión de bienes y servicios para pagar la “deuda social” que se veía reflejada en niveles injustificables de pobreza extrema. Debido a la mayor capacidad fiscal en países exportadores netos de materias primas (sobre todo América del Sur y México), a la capacidad fiscal limitada de otros y al número creciente de demandas en general, la necesidad resultante de usar y asignar recursos de manera más eficaz condujo a una serie de innovaciones en la gestión fiscal y presupuestaria.

A pesar de que los resultados fiscales están determinados por instituciones políticas y marcos legales e institucionales, a comienzos de los años noventa muchos gobiernos comenzaron a reformar las instituciones presupuestarias con el fin de mejorar la predictibilidad de los resultados fiscales. Estas instituciones son especialmente importantes para las finanzas públicas, dado que establecen las reglas y procedimientos que se utilizan para elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y monitorear el presupuesto. Por lo tanto, las instituciones presupuestarias determinan: a) el monto del total del

Gráfico 1.7. Volatilidad de los ingresos y del gasto en comparación con la volatilidad del índice de precios de las materias primas 2000-13



Nota: Materias primas es un promedio del índice del precio de los metales y del índice de los combustibles (energía). La volatilidad es calculada como la desviación estándar de un período de 5 años, incluyendo el año de referencia y los cuatro años precedentes. El índice de precios de los metales (2005 = 100) incluye los índices del precio del cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio. El índice de combustibles (energía) (2005 = 100) incluye los índices del precio del crudo (petróleo), gas natural y carbón. El promedio de ALC se refiere a los países miembros como se menciona en la "Guía del lector" más Bolivia, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Fuente: Los datos para el índice de las materias primas provienen de la Base de datos de materias primas del FMI. Los datos para la volatilidad del gasto y los ingresos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933091049>

gasto público, el déficit fiscal y la deuda pública (e, implícitamente, la sostenibilidad de las cuentas del sector público); y b) la apropiación de recursos por tipos de gastos y por grupos de beneficiarios (Lora, 2007).

En general, todos los países de ALC vivieron un proceso de reformas fiscales y presupuestarias que comenzaron a finales de los años noventa y continuaron hasta mediados de la década de 2000. Si bien estas reformas reflejaban las necesidades específicas y el contexto político en cada país en aquel momento, algunos países de ALC adoptaron un conjunto particular de reformas para mejorar los resultados fiscales y hacerlos más sostenibles. Las reformas también eran importantes para conocer el nivel de ahorro necesario para reducir progresivamente la deuda pública y abrir espacio fiscal con el fin de aumentar sosteniblemente inversiones sociales y de infraestructura, las que en la mayoría de los países de ALC se encontraban retrasadas, y que constituyen un elemento necesario para el crecimiento económico sostenible.

Estas reformas fundamentales consistían en adoptar, aunque no necesariamente integrar, reglas fiscales y marcos de mediano plazo, y crear fondos de estabilización, mientras que los sistemas de presupuesto basado en resultados se han usado para promover cierta transparencia en la toma de decisiones, y para contribuir a establecer prioridades en el gasto. En contraposición a reformas fragmentadas, unos pocos gobiernos de ALC aprobaron leyes integrales de responsabilidad fiscal que abarcaban estas reformas y que estaban destinadas a proporcionar los instrumentos necesarios para mejorar los resultados fiscales. En general, estas leyes imponían límites al gasto público o a los empréstitos públicos, entre otros componentes. En la región de ALC, Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000), Ecuador (2002), Panamá (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003) aprobaron leyes de responsabilidad fiscal en un período de cuatro años (BID, 2007). La característica común de estos países es que se convirtieron en importantes exportadores netos de materias primas y/o dependían de una o dos materias primas (exportación de servicios, en el caso de Panamá) en un alto porcentaje

Cuadro 1.2. Resumen de las reformas fiscales

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|---------------|--------|------------|----------|------|----------|
| Argentina | | N,F | | U,Ea | | | | | R(N,C,T),S | P,r(c),S,E,Fb | r(n),s | | | | R(N,S,C) |
| Bolivia | | | S | | | | | | | U | | | | | |
| Brasil | | | | | | | | N | | R(N,S,T),P | | | | | |
| Chile | | | | | | | | | | Re(N,C) | | | ef,T | | |
| Colombia | fc | | | Fd | C | | | | | N | S | | R(N,P,T) | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | | | U,A | | | | |
| Ecuador | | | | | U | | Eg | N | C | | | R(N,P,C,T) | | T | r(n) |
| El Salvador | | | U | | | A | | | | | | | | | |
| Guatemala | | | | | | | | | | P,N,U | | | | | |
| Honduras | | | | | | | | | | | | | P,U | | |
| México | | | | | | | | C | | | | Ch,P,T | | | |
| Nicaragua | | | | | | | | | | | | S,Fi,A | | | P |
| Panamá | | | | | | | | U | | | | R(N),S,T | | r(n) | P,U |
| Paraguay | | | ei | | | | | | | U | | | P,U | | pk |
| Perú | | | | U | | | | | | R(N,P,C,T) | | r(n),C,T | | | |
| República Dominicana | | | | | | | | FI | | | | | | T | |
| Uruguay | | | | | | U,Em | | | | | | | | | |
| Venezuela | | | | | | | | C,U | | P | | | R(N)n | | |

Notas: N = Reglas numéricas; C = Fondo anticíclico; P = Marco multianual; R = Ley de responsabilidad fiscal; S = Gobiernos subnacionales; U = Cuenta única; E = Aumento del Poder Ejecutivo; F = Aumento del poder del ministerio de Finanzas; T = Transparencia y A = Principios de transparencia.

Las letras minúsculas en cursivas significan que las reformas previamente establecidas fueron revertidas o que las restricciones fueron atenuadas.

R (X,Y) significa que la ley de responsabilidad fiscal incluye restricciones a X e Y.

a) Decretos de necesidad y urgencia.

b) Poderes del jefe de gabinete.

c) Mandatos constitucionales que exigen menor flexibilidad en el gasto público.

d) Hubo una reforma sustancial de la manera en que se ejecutaba el Presupuesto General Nacional. En 1994 se cambió la Ley 179 de 1979 a fin de introducir un Programa Anual de Caja, que reemplazó los Acuerdos sobre el Gasto.

e) R significa en este caso la creación de una regla de balance estructural. Se envió un proyecto de ley al Congreso en 2005.

f) La Ley 19.875 (de 2003) establece el carácter permanente de la Comisión Conjunta de Presupuesto y crea la Unidad de Asesoría Presupuestaria, que da apoyo técnico al Parlamento para realizar un análisis del presupuesto.

g) La Constitución prohíbe al Congreso "incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma" de presupuesto.

h) Se crearon estabilizadores automáticos.

i) Algunas disposiciones para mejorar la gestión de caja se incluyen en la Ley de Administración Financiera.

j) Se le otorgaron mayores poderes al Congreso.

k) A partir de 2006 se utiliza un presupuesto multianual según un decreto transitorio. Fue usado anteriormente pero no era un requisito legal.

l) El Programa de Administración Financiera Integrada ha generado importantes cambios en la gestión de la información sobre los ingresos, los pagos y la administración de cuentas bancarias. Estos cambios tuvieron lugar sobre la base de un sistema de información integral que recoge la información previa y la integra en el ciclo económico presupuestario.

m) Cambio en la revisión del marco multianual.

n) Incluye componentes del fondo anticíclico y del marco multianual existente anteriormente.

Fuente: BID (2007), cuadro 5.1 de *El estado de la reforma del Estado en América Latina*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933091923>

de sus exportaciones. Siguiendo la tendencia de las políticas en los países de la OCDE, como Israel y Noruega, en países como Chile, Colombia, Perú y México, la aprobación de leyes de responsabilidad fiscal y la creación de fondos de estabilización macroeconómica para gestionar los efectos de las volátiles fluctuaciones en los precios de las materias primas se convirtió en una clara necesidad de su política macroeconómica y fiscal. En otros países estas reformas fueron revertidas.

Las reglas fiscales

La mayoría de los países de ALC que aprobaron reglas fiscales, tanto de procedimiento como numéricas, las consagraron en las reformas que tuvieron lugar a finales de los años noventa y comienzos de la década de 2000. Las reglas fiscales numéricas, que estipulan restricciones de largo plazo en la política fiscal mediante límites numéricos explícitos sobre los agregados fiscales, normalmente cubren los ingresos, los gastos, el equilibrio presupuestario o la deuda.

Como muestra el indicador sobre reglas fiscales para la región de ALC de esta publicación, no existe un enfoque único. Al adoptar estas reglas, se consideraron los factores económicos, políticos y sociales específicos que influyen en la política fiscal en cada país. Por ejemplo, unos pocos países que querían limitar el tamaño del gobierno adoptaron techos para el gasto, mientras que aquellos con una historia de impago de la deuda pública pusieron límites a los empréstitos públicos mediante reglas de la deuda. Además de determinar el tipo y objetivo de la regla fiscal, un grupo aún más pequeño de países de ALC exploró cómo determinar la capacidad anticíclica de la regla fiscal y sus cláusulas de salvaguardia para mantener cierta discreción presupuestaria en casos extremos. Una vez que estos países adoptaron reglas fiscales, la atención en algunos países se desplazó para asegurar que los procedimientos presupuestarios se ajustaran de acuerdo al fin de garantizar su consistencia con la regla fiscal existente.

Las reglas fiscales en Chile introdujeron la predictibilidad y la estabilidad en la política fiscal a lo largo del ciclo económico. En este caso, la regla de equilibrio presupuestario se creó con una sofisticada metodología, que determinaba el balance primario estructural necesario y los niveles de ingresos permanentes y transitorios que se podía esperar de las fluctuaciones en los precios de las materias primas (fundamentalmente el cobre), definiendo así una trayectoria sostenible para los gastos fiscales.

Marcos de mediano plazo

Los marcos de mediano plazo (MTF, por sus siglas en inglés) son instrumentos institucionales que pretenden ampliar el horizonte de planificación de las políticas públicas más allá del ciclo presupuestario anual, pero sin las características deficiencias de los planes de desarrollo a mediano plazo (Shack, 2008). Si bien los MTF surgieron en los países de la OCDE en la segunda mitad de los años noventa, la mayoría de los países de ALC comenzó a adoptarlos a mediados de la década de 2000, como se ha mencionado anteriormente, para complementar las reglas fiscales.

Los MTF requieren que las autoridades se comprometan con una trayectoria predefinida del balance fiscal primario. De esta manera, se las obliga a tener en cuenta los efectos de largo plazo de las decisiones de gasto actuales. Además, la transparencia aumentó a medida que las partes interesadas y los ciudadanos de los países de ALC fueron tomando conciencia de la perspectiva de las finanzas públicas con la introducción de proyecciones macroeconómicas en el debate presupuestario legislativo. Un instrumento clave surgido de los MTF ha sido el desarrollo de las proyecciones macroeconómicas, como el crecimiento del PIB y el de los ingresos tributarios. Estas proyecciones aumentaron la predictibilidad de los flujos financieros y permitieron a los gobiernos de ALC vincular el proceso presupuestario a los objetivos amplios de la política fiscal que van más allá del ciclo presupuestario anual, a la vez que mantienen una posición fiscal sostenible a mediano plazo.

Sin embargo, los MTF varían en términos del nivel de profundidad con la que se promueven y del tipo de proyecciones que se incluyen. Un marco fiscal a mediano plazo (MTFF), el MTF más básico, suele centrarse en la evolución de la deuda pública y la relación del gasto, de los ingresos, de la inflación y del PIB con esta variable. Un MTF más integral se denomina marco presupuestario de mediano plazo (MTBF). El objetivo de este marco consiste en aportar cierta predictibilidad a los gastos en las diferentes unidades que son consistentes con la disciplina fiscal general. El último marco, y el más integral, es un marco de gastos de mediano plazo (MTEF), que no solo contribuye a mejorar la disciplina fiscal, sino que también aumenta la eficiencia del gasto del sector público armonizando el gasto público con las prioridades nacionales. La mayoría de los países de ALC tienen un MTFF, pero solo ocho han aprobado un MTEF.

En presencia de los importantes aumentos en las bonanzas de los ingresos en Chile, Colombia, México y Perú, la introducción de marcos fiscales y de gastos a mediano plazo creó la disciplina presupuestaria necesaria para gestionar el gasto de manera anticíclica. Los MTF de estos cuatro países permitieron la realización de un debate ordenado entre los poderes ejecutivos y legislativos, sobre la base de parámetros claros para fijar los techos del gasto y datos fiscales objetivos.

Los fondos de estabilización

En el caso de ALC, donde los países exportadores de materias primas son sumamente dependientes de los ingresos fiscales derivados de los NRNR, la volatilidad, la falta de predictibilidad y el carácter exhaustivo de estos ingresos plantean un gran reto a la política fiscal. Con el fin de aislar al gobierno y a la economía de shocks provenientes de la volatilidad de los ingresos de NRNR, algunos gobiernos de ALC establecieron fondos de estabilización macroeconómica. Estos fondos fueron creados con el fin de atenuar el efecto de las fluctuaciones de los precios de las exportaciones de NRNR, protegiendo los presupuestos de la incertidumbre de los ingresos y de la volatilidad. No obstante, estos fondos de estabilización no instituyen restricciones formales a la conducta general de la política fiscal. Por ejemplo, no afectan el gasto ni pueden reducir la incertidumbre ni la volatilidad de los ingresos a la que se enfrenta el conjunto del sector público.

Los fondos de estabilización anticíclicos operan bajo reglas previamente establecidas, moderando las fluctuaciones en los ingresos de NRNR, acumulando ingresos adicionales durante el auge de los precios y financiando los gastos necesarios durante las contracciones. Los depósitos y retiros del fondo de estabilización dependen del logro de un objetivo predefinido en relación con un resultado específico de los precios. Sin embargo, los valores iniciales de referencia que rigen los retiros y los depósitos varían según los diferentes países de ALC. En algunos países, por ejemplo, los fondos se centran en las fluctuaciones de los precios de las exportaciones, mientras que en otros se rigen por fluctuaciones de los ingresos fiscales. Puede que algunos fondos también estén sujetos a techos de financiamiento, por lo cual el tamaño máximo de un fondo está predeterminado, o se le puede requerir que mantenga un balance mínimo.

Récadro 1.1. **El rol del Sistema General de Regalías de Colombia en su nuevo marco fiscal institucional**

Como resultado de la crisis de 1999, Colombia aplicó reformas estructurales destinadas a promover una política económica estable a largo plazo abordando los parámetros macroeconómicos fundamentales. Recientemente, las autoridades colombianas ratificaron la adopción de tres reformas orientadas a aumentar el ahorro público y promover la sostenibilidad fiscal. Estas reformas forman parte de un nuevo Sistema General de Regalías (SGR), una regla fiscal que establece un objetivo de déficit del 1% del PIB para el balance estructural de la administración pública en 2022, y la adopción de un principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución. Juntas, estas reformas fortalecen el Marco Fiscal Institucional y reafirman el compromiso del gobierno con la responsabilidad fiscal.

El nuevo SGR (Ley 5/2011 y Ley 1530/2012) es un componente importante del Marco Fiscal Institucional de Colombia. Sus objetivos son, entre otros: distribuir más equitativamente los ingresos generados por la explotación de los recursos no renovables, generar ahorro a partir de estos recursos, y aumentar la competitividad de sus regiones a través del desarrollo. Para cumplir estos objetivos, el SGA contribuye a cinco fondos, uno de los cuales es el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

El FAE es el instrumento principal del SGA para tratar con la volatilidad y la falta de predictibilidad de los precios de los recursos no renovables, gestionando la acumulación de recursos en los momentos de auge y la disminución de recursos durante las contracciones. Esto, a su vez, protege los proyectos financiados con las regalías de las fluctuaciones en los recursos y genera ahorros para las generaciones futuras. Y lo que es aún más importante, dada la adopción de la nueva regla fiscal: los fondos del FAE pueden ser utilizados por el gobierno para alcanzar objetivos de déficit fiscal, con lo cual se contribuye a reducir la deuda a largo plazo.

El diseño del nuevo SGR, en conjunto con la regla fiscal, representa un enfoque innovador para asegurar los buenos resultados de las finanzas públicas a mediano plazo, a la vez que forja un camino para una sostenibilidad de largo plazo mediante una disminución de la relación deuda pública/PIB.

Todos los exportadores principales de NRNR de la región de ALC, con la excepción de Bolivia, han creado fondos de estabilización macroeconómica en años recientes. Parece claro que la creación de diversos fondos de estabilización macroeconómica bajo principios similares permitió a los países exportadores netos de materias primas de la región de ALC (aquellos que no los desmantelaron) proteger las finanzas públicas de los bruscos brotes de gasto derivados del aumento en los ingresos asociado al volátil incremento de los ingresos por NRNR. Este mecanismo anticíclico, cuando se combina con una regla fiscal sólida, explica en gran medida el crecimiento sostenido del PIB y la estabilidad fiscal que unos pocos países exportadores netos de materias primas mostraron durante y después de la crisis global de 2008-09. Aquí debería introducirse una importante advertencia. Los recientes resultados fiscales de la mayoría de los países de ALC revelan que, al estabilizarse los precios de las materias primas después de 2010, dichos países no necesariamente han mantenido una posición fiscal anticíclica, arriesgándose a un futuro deterioro del balance fiscal primario. Esto muestra que aunque las reformas de gestión fiscal contribuyeron pasajeramente a fortalecer la política fiscal anticíclica, los instrumentos creados en los países de ALC más sofisticados no son suficientes para reducir las presiones de expansión del gasto.

Como ya se mencionado anteriormente en esta sección, la adopción de reglas fiscales, de marcos de mediano plazo y de fondos de estabilización macroeconómica permitió a varios países de ALC aprovechar los efectos positivos del auge de los precios de las materias primas de la última década, mientras que la introducción de sistemas de presupuestos basados en resultados deberían apoyar una mayor transparencia y la priorización del gasto. Sin embargo, la capacidad para crear una política fiscal anticíclica permanente sigue siendo una cuestión esquivada, incluso en los pocos países avanzados de ALC, como Chile, Colombia, México y Perú. Numerosos países de ALC siguen retrasados en materia de innovaciones de la gestión fiscal y en políticas fiscales anticíclicas ante la presencia de la volatilidad de los precios de las materias primas.

Los presupuestos basados en resultados

Los presupuestos basados en resultados se han convertido en uno de los principales instrumentos con los que los países pueden determinar las prioridades en sus planes de gasto dentro de la asignación de gastos establecida por el marco de mediano plazo. Los presupuestos basados en resultados también constituyen un instrumento importante para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de la toma de decisiones presupuestarias.

La combinación de recursos escasos y la aplicación del paradigma de la NGP como motor de las reformas de la administración pública en los países de ALC están convirtiendo el presupuesto basado en resultados en un componente central de varios gobiernos de la región. Por consiguiente, los marcos de gobernanza fiscal están marcados por elementos de medición de los resultados y de prácticas de presupuestos basados en resultados. Sin embargo, debe señalarse que esta tendencia aún no está consolidada en todos los países de ALC.

Aunque algunos países de ALC han procurado adoptar prácticas de presupuesto basado en resultados, hay grandes diferencias en los enfoques utilizados y no existe un consenso sobre la combinación óptima que debería aplicarse. Sin embargo, parece claro que unos pocos países en la región (particularmente Chile, Colombia, México y Perú) se han embarcado en esta senda con el fin de aumentar la efectividad de la asignación del gasto público y reducir la corrupción. En el futuro, el cambio hacia presupuestos basados en resultados se reflejará en las leyes presupuestarias de un mayor número de países de ALC.

Los resultados para los países de ALC señalan que la adopción de estas reformas no ha sido uniforme dentro de la región, dado que los países han puesto en marcha diferentes tipos de sistemas de presupuestos basados en resultados, elementos, objetivos e información. En términos generales, numerosos países tienen un marco estándar que se aplica a todos los ministerios y que, hasta cierto

punto, genera información sobre los resultados. Sin embargo, esta información no se utiliza directamente en el contexto de las negociaciones presupuestarias entre los ministros pertinentes y las autoridades presupuestarias centrales. Además, no suele haber consecuencias si no se cumplen los objetivos de resultados, lo cual señala que la información sobre los resultados no se transforma fácilmente en correcciones presupuestarias. Esta experiencia es similar a la de los países de la OCDE que también han adoptado sistemas de presupuestos basados en resultados.

Por ejemplo, Chile y México han establecido un marco de presupuestos basados en resultados estándar a nivel de la administración pública y producen un grado relativamente alto de información de desempeño. Brasil se destaca como el país que tiene las mejores prácticas de presupuestos basados en resultados de la región. Además de contar con un marco estándar, también se produce información de desempeño, como datos financieros, datos operativos, revisiones del gasto e información estadística. Por otro lado, el monitoreo y la evaluación de los resultados cubren un monto sustancial del gasto presupuestario y se ha observado cierto éxito en la adaptación del ciclo presupuestario para incorporar información de desempeño.

Los avances en materia de presupuestos basados en resultados son más limitados en los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe. Los países que producen la menor cantidad de información sobre presupuestos basados en resultados son Honduras, Panamá y República Dominicana. En este grupo, la mayoría de los países aún está desarrollando un marco estándar de presupuesto basado en resultados. A pesar de que numerosos países han adoptado actualmente alguna forma de sistemas públicos de información sobre la gestión financiera (BID, 2012), la cantidad de información de desempeño generada y vinculada al presupuesto sigue siendo relativamente escasa, y su uso en las negociaciones presupuestarias es sobre todo formal.

En contraste con una mayor prevalencia de los sistemas parlamentarios en los países miembros de la OCDE, la mayoría de los países de ALC tiene sistemas presidenciales en los que el jefe de Estado también es el jefe de gobierno. Esta característica del sistema político de ALC vuelve la transparencia presupuestaria tanto más relevante. La publicación de los principales documentos de políticas de manera comprensible y accesible al público en general puede aumentar la probabilidad de generar discusiones sobre las políticas públicas, lo cual – junto con los presupuestos basados en resultados – puede mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público.

¿Qué grandes diferencias se observaron en los resultados fiscales de la región de ALC después del auge de las materias primas?

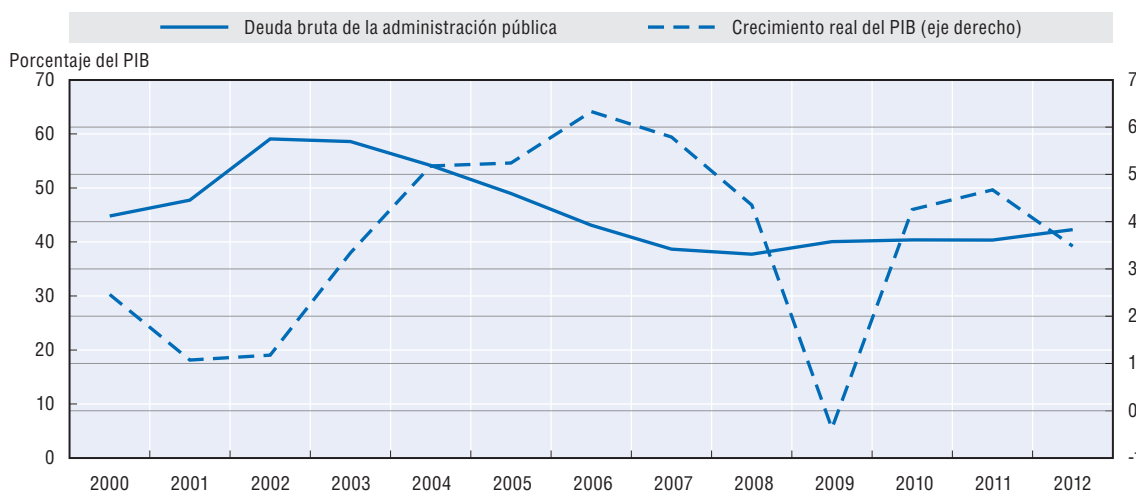
Diferencias en las condiciones macroeconómicas y fiscales

Después del auge de las materias primas, varios países de ALC cambiaron la composición de la deuda pública hacia instrumentos denominados en moneda local, y facilitaron la expansión de los mercados financieros locales. Al mismo tiempo, la disminución de la deuda y del servicio de la deuda, en un contexto internacional de bajas tasas de interés, se prolongó durante un largo período, y la bonanza de los ingresos de las materias primas permitió que numerosos países de ALC redujeran la dolarización y aumentaran sus niveles de reservas internacionales (gráfico 1.8).

En este contexto, se produjo un importante cambio en la composición del gasto primario de la región. Una reducción significativa de los pagos de los intereses sobre la deuda pública, que en algunos países incluso llegó al 2% del PIB, fue reorientada hacia gastos sociales básicos, sobre todo hacia programas de transferencias condicionadas. Este cambio no aumentó el nivel del gasto primario en la mayoría de los países en los primeros años del auge de las materias primas, pero contribuyó notablemente a disminuir los niveles de pobreza.

En 2008-09, los países de ALC fueron en su mayor parte capaces de dar una respuesta anticíclica a la Gran Recesión bajo la forma de estímulos fiscales moderados. Las balanzas fiscales se relajaron, pero no más allá de una trayectoria razonable del balance primario a largo plazo para la mayoría de

Gráfico 1.8. Promedio ALC: deuda de la administración pública y PIB (de 2000 a 2012)



Nota : El promedio de ALC se refiere a los países miembros como se menciona en la “Guía del lector” más Bolivia, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Fuente: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933091068>

los países. Fue más fácil adoptar la política fiscal anticíclica en los países exportadores de materias primas que habían establecido reformas presupuestarias y fiscales integrales, como se describió en las secciones previas de este capítulo.

La reacción a la crisis financiera de 2008-09 y a la Gran Recesión que la siguió reveló cuatro tipos diferentes de posturas ante la política fiscal (y resultados fiscales) entre los países de ALC. Concretamente, se observa una diferencia en relación con las respuestas individuales a la crisis, el rol desempeñado por los NRNR y la gestión de la política fiscal y macroeconómica.

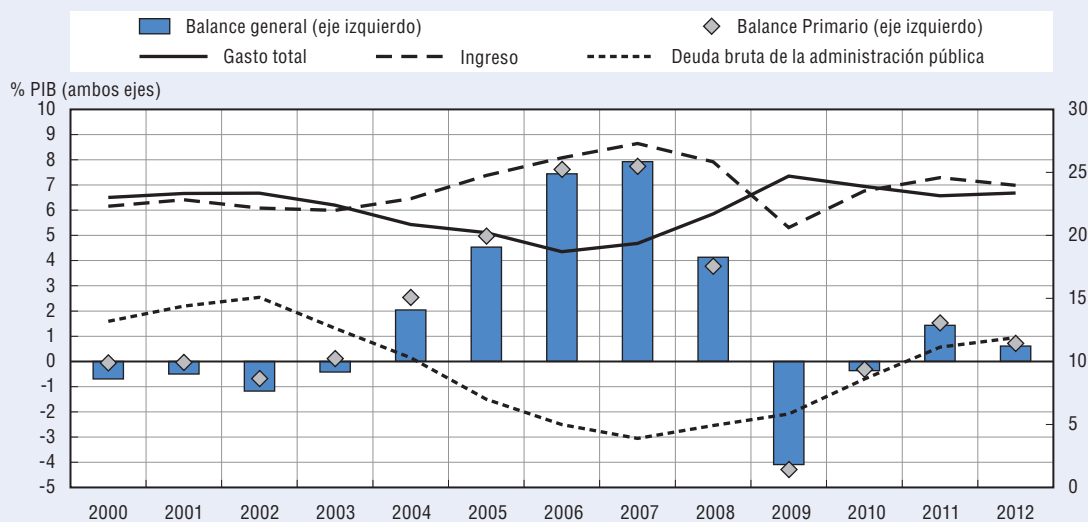
Actualmente el grupo de países (A) está experimentando un crecimiento económico sostenido y ha adoptado alguna forma de regla fiscal complementada con fondos de ahorro/estabilidad intertemporal para contrarrestar los shocks significativos. Estos países disfrutaban de importantes ingresos de las bonanzas de los NRNR durante el auge de las materias primas. Por lo tanto, durante el comienzo de la crisis, los ahorros generados por el auge de las materias primas les permitieron dar una respuesta anticíclica que asumió la forma de estímulos fiscales moderados. La balanza fiscal se relajó, pero no más allá de una trayectoria razonable del balance primario a largo plazo, y los niveles de deuda permanecieron en gran parte invariables. En general, la política macroeconómica anterior a la crisis de 2008-09 se centró en alinear la expansión del gasto público con una medición cuidadosamente construida de los ingresos permanentes. De esta manera, se logró ahorrar, dado que los gastos no superaron a los ingresos más allá de niveles razonables. Además, la deuda pública como porcentaje del PIB disminuyó, en parte debido a los ahorros logrados, y en parte desplazando la composición de la deuda pública hacia instrumentos denominados en moneda local.

Un segundo grupo de países (B) también experimentó un aumento sustancial de ingresos derivados de las exportaciones de materias primas. Desde el comienzo de la crisis, se observaron parcialmente políticas de estabilización fiscal y monetaria. Estos países exportadores netos de materias primas actualmente muestran moderados niveles en la relación deuda/PIB. En promedio, también ostentan altos niveles de gasto primario, un deterioro del balance primario y una propensión al déficit fiscal. Estos países han aplicado algunas reformas de la gestión fiscal y presupuestaria, pero de manera parcial y no integral.

Recuadro 1.2. La regla del balance fiscal “estructural” de Chile

Chile adoptó tempranamente una regla de balance fiscal “estructural”. Esta regla introdujo tres medidas clave: a) una medida del balance fiscal estructural de la administración pública; b) un objetivo anual de balance primario; y c) una metodología clara para aplicar la regla fiscal al proceso presupuestario. Posteriormente, la regla fiscal se complementó con la introducción de un fondo de ahorro/estabilidad y la implantación de un proceso de presupuesto basado en resultados, todo en consonancia con las mejores prácticas de la OCDE.

Chile: indicadores seleccionados de la administración pública (de 2000 a 2012)



Fuente: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933090954>

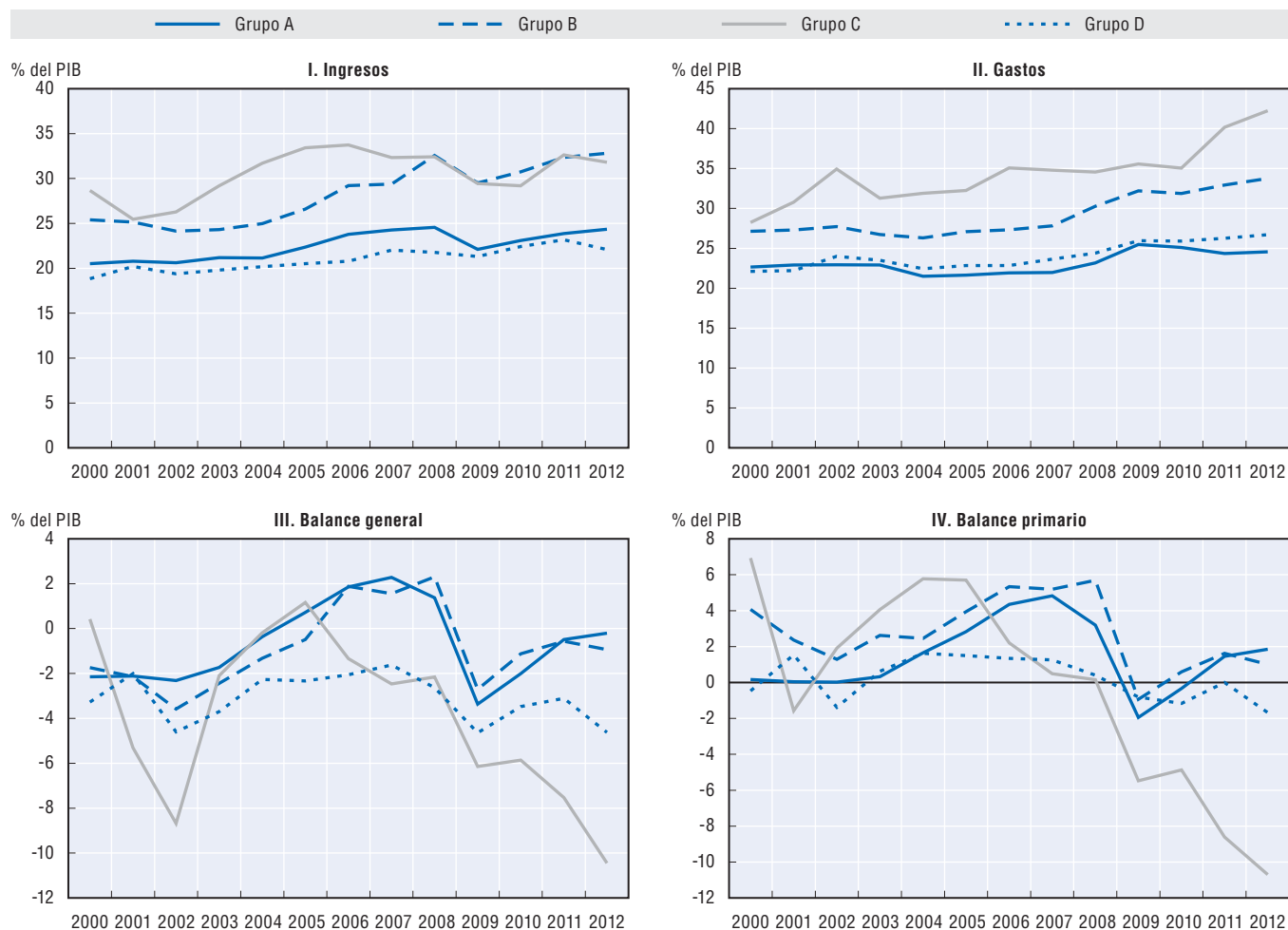
En particular, gracias al firme compromiso de Chile con la aplicación de su regla fiscal, los ahorros acumulados durante el auge de las materias primas le permitieron aplicar una política fiscal anticíclica activa durante la crisis global de 2008-09.

Un tercer grupo de países (C) ha tenido sustanciales flujos de ingresos derivados de las exportaciones de materias primas. Sin embargo, desde el comienzo de la crisis, no se observaron políticas monetarias y de estabilización fiscal claras. A pesar de que estos países son exportadores netos de materias primas, actualmente muestran, en promedio, altos niveles de gasto, un balance primario en rápido deterioro, razones deuda/PIB medianas a altas, y una marcada propensión al déficit fiscal. Este tipo de países no solo aprobó reformas fiscales y presupuestarias parcialmente, sino que también las revirtió o las desactivó por completo.

El cuarto grupo de países (D) se caracteriza fundamentalmente por la falta de ingresos sustanciales de los NRNR, y está integrado sobre todo por pequeñas economías importadoras netas de materias primas, sus economías siguen siendo muy vulnerables ante la volatilidad de los precios de las materias primas, los shocks económicos externos, los desastres naturales y el lento ritmo de la recuperación económica mundial. Estos países también han experimentado un crecimiento económico bajo o negativo desde la crisis. Por otro lado, la mayoría muestra un deterioro del balance primario, altas razones deuda/PIB y déficits fiscales persistentes, que son esencialmente resultado de la limitada recaudación tributaria y de los altos gastos vinculados con los sistemas de prestaciones y con las empresas públicas.

En términos generales, la mayoría de los países de ALC se benefició del auge de los ingresos por exportaciones de materias primas (gráfico 1.9.I), y la mayoría, sobre todo aquellos del grupo C, aumentó los gastos primarios durante este auge (gráfico 1.9.II). Además, un número importante de países muestra un deterioro de los resultados fiscales desde el comienzo de la Gran Recesión (gráfico 1.9.III). Solo un grupo selecto de países no experimentó un deterioro significativo de su balance primario (gráfico 1.9.IV).

Gráfico 1.9. Indicadores seleccionados de la administración pública por grupo de países de ALC (de 2000 a 2012)



Nota : Balance general (prestamos netos de la administración pública) representa los ingresos totales menos los gastos totales. El balance primario representa los préstamos netos menos los intereses netos pagables/pagados (gasto de intereses menos ingresos de intereses).

Grupo A: Países con ingresos estables, niveles de gasto primario controlados, resultados primarios positivos o moderadamente deficitarios y niveles de deuda pública bajos y sostenibles. Grupo B: Países con ingresos crecientes, altos niveles de gasto primario, una tendencia a déficits primarios permanentes y niveles medianos de endeudamiento. Grupo C: Países con ingresos crecientes, niveles muy altos de gasto primario, una marcada propensión al déficit fiscal, un balance primario en rápido deterioro y elevados niveles de endeudamiento. Grupo D: Países con limitados ingresos, bajos niveles de gasto primario, un persistente déficit fiscal, deterioro del balance primario y altos niveles de endeudamiento.

Los datos del balance primario no están disponibles para Ecuador, El Salvador, Haití, México y Paraguay.

Fuente: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933091087>

Conclusión

A lo largo de las últimas dos décadas los países de América Latina y el Caribe emprendieron reformas fiscales y presupuestarias importantes. Durante este proceso, algunos adoptaron un enfoque más profundo y más estructural para reformar la economía y el desempeño del sector

público. Los sólidos fundamentos creados por estas reformas permitieron que numerosos países se beneficiaran del auge de las materias primas desde 2003 hasta 2008 y superaran la crisis económica mundial en 2008-09 con relativo éxito.

La introducción de importantes reformas e innovaciones en las prácticas de la política fiscal y presupuestaria estableció las bases para la estabilidad fiscal y permitió a los países gestionar los gastos de manera anticíclica. Entre estas reformas innovadoras, cabe destacar las reglas fiscales, los marcos de mediano plazo, los fondos de estabilización y los sistemas de presupuestos basados en resultados. En los casos de Chile, Colombia, México y Perú, el hecho de adaptar las mejores prácticas de las reformas fiscales y presupuestarias de los países de la OCDE a la realidad política e institucional de los países de ALC les ha permitido crear instituciones fiscales y presupuestarias que incorporan una visión estructural para la consolidación fiscal a largo plazo. Estos países establecieron objetivos cuantitativos para la deuda pública, el balance primario o el gasto, y mantuvieron el firme objetivo de políticas de aplicar reglas fiscales hasta el comienzo de la crisis económica global de 2008-09.

El auge de las materias primas de la última década fue una prueba única para las instituciones fiscales y presupuestarias en la región de ALC. En varios casos, estas innovaciones ayudaron a los países exportadores netos de materias primas a mitigar el efecto de la Gran Recesión, permitiéndoles acumular ahorros fiscales a partir de la bonanza anterior a la crisis y utilizarlos para financiar un gasto anticíclico, sin poner en peligro el balance primario a largo plazo.

La aplicación integral de estas reformas e innovaciones en Chile, Colombia, México y Perú debería servir como orientación para los países más vulnerables de ALC, con el fin de que encuentren su propia fórmula para alcanzar la sostenibilidad fiscal. Cabe considerar que los datos comparativos sobre los niveles de insumos – como el gasto del gobierno, el empleo del sector público y las compensaciones – y en prácticas como la contratación pública, pueden ayudar a los países a determinar la mezcla concreta de insumos, mecanismos de prestaciones, inversión en capital humano y productos para satisfacer las expectativas, así como también los propios medios y objetivos políticos de los gobiernos.

La aplicación de las encuestas de la OCDE sobre los presupuestos basados en resultados, las prácticas presupuestarias, la compensación de los empleados públicos y el empleo, así como las prácticas de contratación pública, demuestra que los países de ALC siguen teniendo importantes brechas en ámbitos clave de las políticas públicas. Los encargados de la toma de decisiones de ALC pueden descubrir que un enfoque sistemático para cerrar estas brechas utilizando las posibilidades de comparación que brinda esta publicación podría ser un esfuerzo loable.

La iniciativa de investigación colaborativa entre el BID y la OCDE representa un modelo útil como punto de partida. Además, el futuro trabajo conjunto podría ampliarse para incluir otras dimensiones de la gobernanza pública, como la calidad y la eficiencia del gasto público, el uso de instrumentos públicos abiertos, y la calidad de las estadísticas públicas y de los sistemas de información públicos.

Esta y otras publicaciones futuras de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe* serán útiles para fundamentar políticas públicas orientadas a mejorar los resultados fiscales, presupuestarios y de finanzas públicas; y para abrir espacio fiscal con el fin de invertir en la reducción de la pobreza, crear capital humano y mejorar la infraestructura para un crecimiento social y económico sostenible en América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2012), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, DC.
- BID (2014), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. La recuperación global y la normalización monetaria: cómo evitar una crónica anunciada*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (2012), *Las instituciones fiscales del mañana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- CEPAL (2013a), *Panorama Social de América Latina 2013*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013b), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- De La Torre, A., J. Nash y E. Sinnot (2010), *Los recursos naturales en América Latina: ¿más allá de bonanzas y crisis?*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fernández-Arias, E. y J.E. Pérez Pérez (2014), “La calificación de las políticas fiscales en la última década”, *Resumen de políticas*, Núm. BID-PB-216, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Filc, G. y C. Scartascini (2010), “Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Klemm, A. (2014), “Fiscal Policy in Latin America over the Cycle”, *Documento de trabajo del FMI*, Núm. WP/14/59, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Lora, E. (ed.) (2007), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lora, E. (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanginés (2014), *Presupuesto para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- OCDE (De próxima publicación), *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. República Dominicana: gestión de recursos humanos para la innovación en el gobierno*, Publicación de la OCDE, París.
- OCDE (2014), *Estadísticas tributarias en América Latina 2014*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>.
- OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: ¿En qué medida es clase media América Latina?*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>.
- Rebucci, A. et al. (2012), *El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Schack, N. (2008), “Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto”, mimeo, Santiago de Chile.
- Singh, A. (2006), *Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Sugawara, N. (2014), “From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries”, *Documento de trabajo del FMI*, Núm. WP/14/43, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Zarazaga, C. y S. Kiser (2002), “Beyond the Border: Latin American Market Reforms Put to the Test”, Federal Reserve Bank of Dallas, El Paso, Texas, julio, pp. 9-10.



From:

Government at a Glance

Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9789264209480-en>

Please cite this chapter as:

OECD/Inter-American Development Bank (2014), "Innovaciones fiscales y presupuestarias y el auge de las materias primas en los países de ALC: ¿una década ganada?", in *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264211636-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.