

AJUSTE: SUGERENCIAS DEL FMI

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2012/05/08/fiscal-consolidation-striking-the-right-balance>

Principales instituciones

Para poder percibir los beneficios potenciales que se derivan de la transferencia de las competencias de gasto es preciso que existan unas instituciones fuertes y un elevado grado de transparencia en todos los niveles de gobierno. En la mayor parte de los países en desarrollo y economías de mercados emergentes, esto exige incrementar considerablemente la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales. Además, para coordinar la política fiscal global es necesario disponer de sistemas de información y control oportunos y completos en todos los niveles. En muchos países, la escasa supervisión de los gobiernos subnacionales y unas restricciones presupuestarias laxas han empeorado la gestión de gobierno y se han traducido en una falta de responsabilidad. En estos casos, la descentralización ha generado resultados decepcionantes en lo que a la mejora de la eficiencia y la equidad del gasto público se refiere, y ha deteriorado la situación fiscal global. En este contexto, son varios los países que han optado por mejorar su proceso presupuestario y desarrollar leyes de responsabilidad fiscal y pactos internos de estabilidad que incluyen metas fiscales o límites sobre los gobiernos subnacionales. Pero para que estos cambios sean eficaces deben acompañarse de sanciones que sean creíbles y de mecanismos para imponer el cumplimiento en caso de que los gobiernos subnacionales incumplan las normas o no satisfagan las exigencias de información.

Seguimiento del gasto destinado a reducir la pobreza El gasto público puede, y debe, desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, pero esto exige que los gobiernos sepan cuánto se está gastando en reducir la pobreza y en qué partidas. Un principio básico es llevar un seguimiento de todo el gasto destinado a reducir la pobreza. Si se realiza un seguimiento limitado será imposible garantizar que el gasto total destinado a reducir la pobreza esté aumentando. Los sistemas de clasificación presupuestaria bien definidos pueden basarse en los sistemas existentes para identificar y controlar este tipo de gasto. En el caso de los demás, una solución a corto plazo puede consistir en establecer un fondo “virtual” para la pobreza, que constituya una clasificación limitada, diseñada para proporcionar información específica sobre el gasto en reducción de la pobreza. Las partidas presupuestarias que las autoridades consideran que contribuyen a reducir la pobreza se “codifican” y todas ellas juntas forman el fondo virtual. Todas las partidas codificadas se someten a la supervisión del ministerio de finanzas como parte del proceso global de ejecución presupuestaria.

Los fondos de pobreza institucionales independientes, en que los ingresos quedan recogidos en una cuenta aparte y los gastos se realizan al margen del sistema público normal de gestión financiera, resultan problemáticos por las siguientes razones:

- No necesariamente reflejan otros gastos destinados a reducir la pobreza. Los recursos son fungibles, y un país puede compensar el gasto realizado a través del fondo reduciendo su propio gasto en la misma área.
- Debilitan el carácter global del presupuesto. Desviar las escasas capacidades técnicas para crear y gestionar estos fondos agrava los problemas de transparencia, duplicación y gestión en el conjunto del presupuesto. Estos fondos hacen que el presupuesto sea menos flexible y no garantizan que vayan a dedicarse más fondos a la reducción de la pobreza. Incluso en los casos en que el gasto destinado a la reducción de la pobreza queda identificado, su seguimiento requiere disponer de sistemas públicos eficaces de contabilidad, información y auditoría. En muchos países pobres, sin embargo, estos sistemas son muy deficientes y no siempre permiten un control adecuado. En particular, es posible que el gasto financiado por los donantes no esté cubierto y que la información sobre el gasto público no sea regular o correcta. La transferencia de los programas de reducción de la pobreza a los gobiernos locales también puede complicar el seguimiento de estas partidas.

Para mejorar la eficiencia del gasto es necesario un sistema de elaboración que permita identificar y dar prioridad a las actividades de fomento del crecimiento y reducción de la pobreza. Para muchos países, esto implica mejorar la clasificación presupuestaria, adaptándose a un marco plurianual e introduciendo gradualmente en el sistema de elaboración del presupuesto medidas de resultados y desempeño. Los principios fundamentales son:

- Universalidad. Todos los recursos deben integrarse en un fondo común que debe asignarse a las prioridades públicas. Las rigideces en las prioridades de gasto (como los fondos asignados a fines específicos) suelen introducirse por razones de política económica y pueden hacer que la asignación de los recursos sea ineficiente y difícil de cambiar. Las prioridades de gasto rígidas también pueden complicar el ajuste fiscal, ya que no se someten a revisión ni compiten por fondos con otros programas.
- Planificación plurianual. La eficiencia en el gasto exige marcos de planificación regulares a mediano plazo por función, ministerio y, en teoría, por programa. Los presupuestos a menudo se centran en el ejercicio actual o bien son incrementalistas, de modo que no tienen en cuenta las posibles circunstancias futuras y son, por lo tanto, insostenibles. El plan plurianual debería basarse en políticas existentes y facilitar la evaluación de nuevas políticas. Asimismo, debería estar coordinado con operaciones de gestión de la deuda.
- Prioridades. El establecimiento de prioridades del gasto es esencial para alcanzar los objetivos de déficit o de gasto y ayuda a que las unidades ministeriales de gasto limiten sus solicitudes. Si no se comunican las prioridades al principio del proceso de elaboración del presupuesto, es probable que se produzca un exceso de gasto o se incurra en atrasos.
- Nomenclatura adecuada. Los sistemas de clasificación presupuestaria deben permitir que los presupuestos puedan designarse, implementarse y verificarse de forma adecuada. En ausencia de una clasificación

presupuestaria apropiada, es imposible entender cómo se asignan los gastos entre las diferentes partidas o programas y, por consiguiente, qué es lo que debe ajustarse y cómo. Las partidas de gasto deberían clasificarse en función del organismo ejecutor (clasificación administrativa), el objeto del gasto (clasificación funcional), el uso del gasto (clasificación económica), y, especialmente en el caso de los sistemas públicos de gestión financiera más desarrollados, el programa (por ejemplo, para facilitar

Redes de protección social y Análisis del Impacto Social y en la Pobreza Las redes de protección social consisten en una combinación de medidas destinadas a proteger a la población más pobre de las consecuencias negativas de los shocks económicos y las reformas estructurales, y a ayudarlo a salir de la pobreza. La necesidad de que estas redes de protección social funcionen de forma rápida y eficaz requiere que estas se adapten a las circunstancias particulares de cada país, tales como su capacidad administrativa, la importancia de sus sistemas de protección social informales y formales y las características de la población pobre. Los principales componentes de las redes de protección social son, por lo general, los siguientes:

- Prestaciones en efectivo focalizadas, subvenciones a los productos básicos y dispensa de tasas. Junto con una focalización eficaz, estos son los procedimientos preferidos para proteger a los más pobres cuando los ingresos disminuyen o los precios aumentan. En los casos en que existen tasas por motivos presupuestarios, la dispensa del pago de dichas tasas se ha venido utilizando para ayudar a mantener el acceso de la población más pobre a los servicios educativos y de salud. Otra opción es proporcionar servicios mínimos básicos (tales como electricidad y agua potable) a un menor costo.
- Mejores prestaciones por desempleo, indemnizaciones por despido y sistemas de obras públicas. Dado que las reformas pueden provocar un aumento temporal del desempleo, la asistencia puede canalizarse a través de esquemas diseñados para mitigar la caída del empleo.

¿Cómo debe llevarse a cabo el ajuste fiscal? Los gobiernos deben mantener la distinción entre seguro social, que suele financiarse mediante contribuciones, y asistencia social, que debería financiarse a través del presupuesto. Una estrategia de reemplazo bien definida (a través, por ejemplo, de programas de actualización laboral) también puede resultar útil. La focalización y los incentivos son los elementos fundamentales del diseño de las redes de protección social. La falta de capacidad administrativa impide, por lo general, el establecimiento de un sistema sofisticado de prestaciones condicionadas al nivel de ingresos. Por lo tanto, muchos países se basan en la focalización por categorías, limitando por ejemplo las prestaciones a los menores, a los pensionistas o a aquellos hogares situados en regiones particularmente pobres. Otra forma de focalización que requiere una escasa capacidad administrativa consiste en limitar las subvenciones a aquellos bienes que la población más pobre consume en mayor proporción, o en limitar la cantidad que puede consumir cada hogar (por ejemplo, mediante cupones). El

costo fiscal de las redes de protección social se reduce más cuanto mayor es la reducción gradual de las prestaciones a medida que los ingresos de los hogares aumentan. Este procedimiento, sin embargo, eleva el tipo impositivo marginal implícito al que se enfrentan los beneficiarios y, por lo tanto, los posibles efectos perjudiciales sobre los incentivos al trabajo. Para examinar cuál es la influencia del gasto (y de otras políticas) sobre la población más pobre puede realizarse un Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (PSIA, por sus siglas en inglés). Un PSIA es un análisis de las consecuencias positivas y negativas que tienen los diferentes cambios en las políticas (por ejemplo, impositivas, comerciales, de recorte de empresas públicas o de gasto social) sobre el nivel de bienestar de los distintos grupos sociales (con un énfasis explícito en los colectivos pobres y vulnerables). Según las circunstancias concretas del país, un PSIA puede emplear distintos instrumentos para valorar el impacto de las políticas, como por ejemplo análisis de incidencia, encuestas sobre el impacto social, modelos de microsimulación basados en encuestas a los hogares y modelos de equilibrio general cuantificables. Estos instrumentos se basan en los datos que proporciona el gobierno, el cual, a su vez, los obtiene a partir de un proceso de consulta abierta que incluye, entre otros, a la propia sociedad civil. Un PSIA puede indicar la necesidad de modificar las políticas propuestas o de reforzar las redes de protección social para acompañar a las nuevas políticas.

Reforma del gasto a más largo plazo El gasto público debe ser juzgado por sus efectos sobre el crecimiento y la inversión, así como sobre la pobreza y la equidad. Al margen de las funciones básicas del gobierno, el principal argumento a favor de la intervención del sector público es la presencia de fallos de mercado (por ejemplo, externalidades positivas, bienes públicos y mercados financieros imperfectos). El gasto público también desempeña una función redistributiva, especialmente cuando se orienta a los pobres. El sector privado puede abstenerse de participar en ciertas actividades con una alta rentabilidad social porque el rendimiento privado es demasiado bajo. Esto es lo que sucede en presencia de “externalidades” positivas y bienes públicos. En el caso de las externalidades positivas, el mercado produce una cantidad del bien demasiado baja en relación con la cantidad óptima desde el punto de vista social (por ejemplo, poca educación en relación con los beneficios que este bien genera para el conjunto de la comunidad). En el supuesto extremo de los bienes públicos, respecto de los cuales resulta imposible cobrar a la gente por los beneficios que percibe, lo más probable es que el sector privado no los produzca en absoluto. Otra posibilidad sería que el rendimiento privado de una inversión sea lo suficientemente alto, pero no exista el financiamiento necesario debido a un fallo de mercado. Los gastos productivos son aquellos que tienen una alta tasa social de rendimiento. Estas tasas son difíciles de cuantificar, pero por funciones suelen ser más elevadas en infraestructura, educación primaria, atención 49 IV. ¿Cómo debe llevarse a cabo el ajuste fiscal? preventiva y primaria de salud, y servicios públicos básicos. En términos de su impacto sobre la pobreza, los programas que parecen tener más influencia son los de educación primaria, atención básica de salud, agua y saneamiento, carreteras, desarrollo rural, agricultura, sistemas

judiciales y lucha contra la corrupción. La composición actual del gasto en muchos países parece indicar que el margen de mejora es grande:

- Aproximadamente una quinta parte del gasto en educación se dedica a la educación terciaria, cuya tasa de rentabilidad social es inferior a la del gasto en educación en los niveles primario y secundario.
- De forma análoga, en el sector de los servicios de la salud el gasto en atención preventiva básica (por ejemplo, vacunas) tiene una alta rentabilidad social, además de una incidencia relativamente mayor en la población más A pesar de ello, casi dos tercios del gasto público en la salud suelen destinarse a cuidados curativos más que a la atención básica y preventiva.
- Algunos gobiernos proporcionan subvenciones generalizadas, que a menudo resultan distorsionadoras. Las subvenciones, por ejemplo, que fomentan el despilfarro de la electricidad, el agua o los fertilizantes suelen perjudicar al medio ambiente y beneficiar a los sectores más pudientes de la sociedad, que consumen más que los pobres. En algunos casos, las subvenciones pueden orientarse a los pobres, mientras que en otros su eliminación permite destinar los fondos liberados a servicios que benefician a los pobres (por ejemplo, a través del desarrollo de redes de transporte rural). El gasto no salarial en bienes y servicios puede ser muy productivo, pero a menudo es sobre el que recae el grueso del ajuste. Algunos insumos no salariales muy productivos, como los medicamentos o los libros de texto, resultan con frecuencia desplazados por las partidas de sueldos y salarios. La consecuencia de ello es que los trabajadores sanitarios y los profesores no disponen de los insumos complementarios necesarios. De forma análoga, los programas de inversión pública a menudo ignoran los costos ordinarios de un proyecto, lo que provoca el rápido deterioro de la infraestructura. La productividad del gasto público puede aumentar, además de orientándolo hacia sectores específicos, afrontando problemas de gobierno y gestión. En educación, la calidad de los profesores, y el hecho de que asistan a clase y enseñen, es más importante que el tamaño de la clase. Esto pone de relieve la importancia relativa que tiene que los profesores perciban salarios razonables con respecto al número de profesores. El gasto en inversión es conocido por los “elefantes blancos” (es decir, proyectos demasiado costosos) que contiene, por ejemplo, aeropuertos y puertos infrautilizados.
- La productividad de la inversión puede aumentarse si se siguen ciertos principios básicos, entre otros someter los grandes proyectos a un escrutinio más estricto y a un análisis costo-beneficio riguroso y supervisar todos los proyectos propuestos y en curso tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. Reducir la corrupción tiende a mejorar la calidad del gasto y la cuantía de los ingresos que sirven para financiarlo (Tanzi, 1998). En particular, la corrupción suele aparecer vinculada a menos gasto en salud y menos gasto no salarial en operación y mantenimiento, y a más recursos destinados a proyectos de inversión menos productivos y al gasto militar. Los países con poblaciones en proceso de envejecimiento

requieren dos ajustes muy difíciles que implican un cambio, no solo en las pautas de gasto sino también en las promesas de los gobiernos.