



RE-317-2

***EVALUACIÓN DEL ROL DEL
BID EN EL SECTOR FISCAL***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Diciembre, 2006

Sólo para Uso Oficial

ÍNDICE

SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	IDENTIFICACIÓN DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL	1
A.	La actuación del Banco en el sector fiscal en 1990-2004	1
1.	Contexto y tendencias de la actuación.....	1
2.	Las intervenciones fiscales	3
3.	La cobertura de países por áreas temáticas.....	5
B.	El rol estratégico del Banco.....	6
C.	La organización institucional para atender los temas fiscales.....	10
II.	RELEVANCIA DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL	13
A.	La relevancia de las intervenciones fiscales.....	13
B.	La relevancia institucional.....	16
III.	EFFECTIVIDAD DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL.....	17
A.	Alcance de la evaluación.....	17
B.	Efectividad de la actuación del Banco.....	18
1.	En la perspectiva de la auto-evaluación	18
2.	En la perspectiva de los resultados fiscales	19
C.	Resultados atribuibles al programa del Banco	27
IV.	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	29

ANEXOS

- ANEXO 1:** METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL ROL ESTRATÉGICO DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL
- ANEXO 2:** LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL BANCO: UN MARCO DE POLÍTICAS SIN UNA ESTRATEGIA EXPLÍCITA
- ANEXO 3:** EL ÁMBITO FISCAL A LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN
- ANEXO 4:** EL MODELO ESTRATÉGICO AL NIVEL DE ÁREAS TEMÁTICAS (MODELO DESAGREGADO)
- ANEXO 5:** IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN EN EL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES FISCALES
- ANEXO 6:** EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE DESARROLLO (OMD): UNA INTENCIONALIDAD ESTRATÉGICA COMPARTIDA
- ANEXO 7:** TENDENCIAS MACROECONÓMICAS Y FISCALES

REFERENCIAS Y FUENTES ESTADÍSTICAS

NOTAS FINALES

SIGLAS

AA	Administración de aduanas
AFD	Ajuste fiscal y deuda
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
AT	Administración tributaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIET	Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales
CL	Control legislativo
CTNR	Cooperación Técnica No Reembolsable
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
CW	Consenso de Washington
DES	Descentralización fiscal (como área fiscal)
DES	Dept de Des. Econ. y Social del Banco (como depto del Banco)
DPL	Departamento de Políticas
DPP	Departamento de Planes y Programas
FIS	Unidad Fiscal
FG	Focalización del gasto
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GFI	Gestión financiera integrada de los recursos públicos
GFI-PR	Gestión financiera integrada – Presupuesto por resultados
IIAP	Instituto Internacional de Administración Pública, Francia
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INT	Departamento de Integración del Banco
INT/ITD	Sub-Departamento de Integración y Comercio
IP	Inversión Pública
IRPJ	Impuesto a la renta de las peronas jurídicas
IRPN	Impuesto a la renta de las personas naturales
IVA	Impuesto al valor agregado
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
MOS	Modernización del Estado
NLF	Nuevo Modelo de Negocios (New Lending Framework)
OD	Divisiones de País del Banco
OEA	Organización de Estados Americanos
OMD	Organizaciones Multilaterales de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Departamento de Operaciones del Banco
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco
PBI	Producto bruto interno
PBL	Préstamo de apoyo a reformas de política (policy based loan)
PINV	Préstamos de inversión y cooperaciones técnicas reembolsables

PIP	Proyectos de inversión pública
POL	Reforma de Políticas
PRA	Departamento de Análisis de Proyectos
RA	Reforma administrativa
REP	Reforma de empresas públicas y privatizaciones
RES	Departamento de Investigación del Banco
RF-FM	Responsabilidad fiscal – Financiamiento monetario
RM	Reforma y Modernización del Estado
RP	Reforma de pensiones
SC	Divisiones Funcionales del Estado y la Sociedad Civil
SCG	Sistemas de control gubernamental
SIP	Sistema nacional de inversión pública
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
TR	Política tributaria

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es evaluar el rol del Banco en el sector fiscal en 1990-2004, a los efectos de extraer aprendizajes que mejoren los resultados de su actuación en el futuro, en el marco de la implantación del nuevo modelo de negocios (NLF).

El enfoque metodológico se centró en evaluar la relevancia de la actuación del Banco para enfrentar los problemas fiscales de la Región, y la efectividad de los productos movilizados para concretarla.

Los problemas fiscales a comienzos del período mostraban: un sector público con grandes limitaciones financieras; una política fiscal inadecuada para enfrentar los desafíos de la apertura de las economías y el nuevo papel del Estado; un deterioro creciente de los servicios públicos que se daba simultáneamente con una migración importante de la demanda de la población a los sistemas estatales; y una estabilidad macro fiscal iniciada con las reformas de primera generación de los 80s que requería complementarse para su consolidación. Esa situación no permitía sostener el nivel de gasto y de inversión pública necesarios, ni mantener un sistema de servicios públicos basado en políticas sociales inclusivas y de acceso universal.

La salida de la crisis de la deuda y las reformas en la política económica – una de las cuáles fue la reforma de los sistemas tributarios y presupuestales – se veían como el camino para hacer surgir un sector público eficaz en el cumplimiento de sus cometidos públicos y obligaciones fiscales, y consistente con las reformas de los mercados.

La mayor inserción en el ciclo de negocios global y las reformas estructurales enfrentaron a la Región con vulnerabilidades insuficientemente anticipadas que hicieron más volátil el crecimiento y el resultado de las cuentas públicas. Ello aumentó la competencia por los ingresos disponibles, afectando ulteriormente la composición del gasto público. Los efectos de la volatilidad del contexto fueron pronunciados, enfrentando la inexistencia casi generalizada de mecanismos contra-cíclicos. Se requirió apoyar la mitigación de esos efectos distorsivos para evitar retroceder en reformas, actuaciones que representaron una parte importante de la reforma fiscal¹.

El Banco participó en la financiación de las reformas de políticas y mejoras en la eficiencia fiscal. Aumentó notablemente la importancia relativa de los préstamos sectoriales que se aceleraron con los desequilibrios macrofiscales de finales del período. Sus modalidades incorporaron, progresivamente, transferencias condicionadas por el sostenimiento de gastos prioritarios y no solo por cambios en las políticas públicas. En número de proyectos y en montos, el apoyo del Banco fue sustancial: la cartera relacionada al sector fiscal alcanzó al 39% del total de la cartera aprobada en 1990-2004, explicada en un 33% por sectoriales de política y un 6% por la cartera de inversión y de cooperación técnica.

Esa importancia del tema fiscal no fue solo para el Banco. La situación de la Región había transformado al Fondo Monetario Internacional (FMI) en el actor protagónico del cambio de la fiscalidad y de las reformas en la política económica que comienzan a

concretarse en las cartas de intención acordadas con los países, complementando su cometido tradicional de apoyar la resolución de las crisis externas. El Banco Mundial (BM), por otra parte, que ya venía apoyando ese rol a través del financiamiento de programas de ajuste estructural, amplió también su actuación.

La identificación de la atribución del Banco en el sector fiscal requirió superar una **restricción inicial** originada en la incongruencia entre lo que se reconocía explícitamente como ámbito fiscal y lo que surgía de la lógica de aprobación de sus recursos en esos temas.

Ello se asociaba a la ausencia de una estrategia explícita que resolviera esa incongruencia en que se manifestaba ese problema en la institución. Los productos no financieros no incursionaron en advertir sobre ese problema; y no se encontraron evaluaciones de la actuación fiscal del Banco que esclarecieran el tema a partir de conclusiones y aprendizajes de la experiencia.

Para levantar esa restricción, se infirió la **intención** implícita en las intervenciones, lo que permitió contar con una estrategia fiscal contra la cual se pudiera verificar: (i) la **relevancia** del modelo de intervención utilizado por el Banco en lo fiscal; y (ii) la **efectividad** de la atribución en que efectivamente se concretó dicha intención.

Conclusiones de la evaluación. Se encontró, en primer lugar, que el rol esperado del Banco, analizado por la correspondencia entre los problemas fiscales y las finalidades que se desprenden de su intención, fue **relevante**. El Banco fue pertinente como proveedor de recursos externos para atender las demandas de distinta naturaleza de los países que se concretaban sobre esos desafíos.

Sin embargo, se encontraron algunos elementos en el diseño de las intervenciones que relativizan esa relevancia. Por un lado, no siempre los objetivos de desarrollo que formaban parte de la intención, tenían asociados actividades y productos (componentes y condiciones) en las intervenciones que justificaran su logro. Por ejemplo, el resultado de mejorar la efectividad del gasto público en forma consistente con su sostenibilidad en un contexto de equilibrio fiscal intertemporal. Esta finalidad aparecía como objetivo pero no se encontraron componentes o productos en las intervenciones asociados con su logro.

Por otro lado, los efectos fiscales de los pasivos derivados de la implantación de las reformas y de las fallas en la institucionalidad presupuestaria que se fortalecía, se trataron como riesgos externos. Por lo tanto, no formaron parte del impacto en las cuentas públicas de las intervenciones. Esas discrepancias entre intención, acción y medición redujo la relevancia de la contribución del Banco en lo fiscal².

La relevancia de la actuación del Banco en la reforma fiscal fue principalmente para enfrentar los requerimientos de: (i) la modernización y renovación tecnológica de la administración de las finanzas públicas, así como la calidad de las instituciones responsables de las mismas; (ii) la reforma de la política fiscal consistente con la reforma de los mercados; y, (iii) la atención de los desequilibrios fiscales transitorios que se

suscitaran vinculados a los problemas de deuda, el ciclo de negocios o los costos imprevistos de la implantación de las reformas.

Con respecto a la contribución del Banco a la **efectividad** en el logro de los objetivos, se utilizó el enfoque de comparar los resultados alcanzados por el sector fiscal de los países con las finalidades y los propósitos inferidos en la intención estratégica de las intervenciones. Este enfoque permitió no solo tener una perspectiva general de los resultados de largo plazo buscados por el Banco, sino informar si son atribuibles a sus programas o se alcanzaron por la acción de otros OMD o los países.

El análisis enfrentó limitaciones que restringieron el alcance de las conclusiones en este aspecto. Esas limitaciones se relacionan a realidades internas y externas a la Institución. Entre las internas se destacan: la debilidad en los marcos de resultados de las intervenciones; la información poco sistemática sobre los indicadores de desempeño fiscal; y la baja importancia dada a la evaluación, en especial de los impactos de los factores institucionales. Todo redujo los beneficios de aprender del conocimiento basado en las enseñanzas de la experiencia. Entre las externas, la insuficiencia de los sistemas de información existentes en diferenciar, en los resultados de las cuentas públicas, el impacto de las transformaciones en los procesos administrativos y tecnológicos de las funciones fiscales, de los que provienen del contexto de las mismas y de las tendencias estructurales de la economía.

Esas restricciones redujeron la utilidad de los informes de auto-evaluación del Banco, haciendo depender el análisis principalmente en fuentes secundarias, a veces imprecisas o controversiales como para destacar consensos sobre los resultados de desarrollo.

En las fuentes y antecedentes consultados se encontraron consensos amplios sobre que la Región tuvo como *objetivo estratégico* de estos programas, progresar en la disciplina fiscal a partir de la reforma de la gestión financiera que hiciera más creíble el objetivo de estabilidad macroeconómica.

Se encontraron acuerdos, también, de que la modernización de la normativa y de la tecnología de los sistemas de gestión financiera, no fueron suficientes para justificar de por sí la sostenibilidad en el tiempo del resultado de las finanzas públicas. Esto se reafirma para el caso del Banco por lo señalado sobre sus programas fiscales, de que no presentaban productos o componentes congruentes con esa finalidad³.

La importancia de la demanda y los incentivos de los países por utilizar *sistemas de gestión fiscal que integren prioridades, recursos, productos y resultados en las decisiones presupuestarias* fue baja. Fue excepcional encontrar de sistemas de evaluación que informen sobre los progresos fiscales, distinguiera la influencia del contexto en ellos y rindiera cuentas de los resultados de la gestión cuyo cambio se apoyaba.

La sostenibilidad de los resultados fiscales se justificó por la eficiencia de los sistemas fiscales para lograr un balance público consistente con las metas de expansión monetaria y de la deuda que requerían las autoridades macroeconómicas. No fue considerado

importante en ello, el impacto permanente en los beneficios netos que se lograban con el uso de los recursos cuya administración o proceso institucional se reformaba.

Las metas de las intervenciones fiscales, no tuvieron en cuenta la relación entre la sostenibilidad fiscal con el bienestar. Sin embargo, en la literatura especializada consultadas se encontraron consensos sobre la inexistencia de elementos de juicio contundentes para verificar si la reforma fiscal se asoció con progresos o deterioros en la pobreza y la equidad distributiva.

Se encontraron coincidencias en las fuentes consultadas sobre la mayor eficiencia de los servicios fiscales relacionada a la modernización de la administración tributaria y la implantación de la política fiscal, cuyo apoyo es ***atribuible a programas del Banco***. Esa modernización de la gestión financiera se vio beneficiada por la visión integrada de las finanzas públicas y de la reforma de los procesos transversales del gobierno central, impulsadas por el Banco. Esto se manifiesta también en el reconocimiento de los progresos en transparencia y calidad de los estados financieros para la gestión pública y el control gubernamental.

La efectividad de la administración de los recursos también se vio beneficiada por otros aspectos apoyados por el Banco, como los progresos en la neutralidad fiscal, el aumento de la base, la productividad de las recaudaciones y sistemas de información financiera más confiable. Estos aspectos mejoraron la exposición pública de la racionalidad en la asignación y uso de los recursos.

Las ***recomendaciones de la evaluación***, resumen las acciones consideradas convenientes para mejorar el rol del Banco para atender los desafíos actuales que enfrenta el sector.

En la perspectiva histórica, el Banco enfrentó un cambio notable en las prioridades fiscales de los países. Se pasó de una perspectiva fiscal asociada a problemas macroeconómicos relacionados con la alta inflación, la crisis de deuda, el bajo crecimiento, la desestabilización de las cuentas públicas y la inexistencia de reglas fiscales integrales, a una situación actual donde los desafíos son la sostenibilidad fiscal asociada con el mantenimiento de la estabilidad económica en un contexto externo más vulnerable y una agenda social y de la pobreza ampliada. En este proceso tuvo menor desarrollo el tránsito de la gestión pública tradicional hacia que asigne los recursos a prioridades dentro de una gestión por resultados a mayor plazo, con una perspectiva fiscal más microeconómica, orientada por el desempeño eficiente y la calidad del impacto del gasto en el bienestar. Estas áreas, con progresos e innovaciones técnicas e institucionales incompletos, son los desafíos clave para el futuro del nuevo modelo de negocios del Banco⁴.

Las recomendaciones recogen la situación actual de esos retos y las lecciones aprendidas de la evaluación. En conjunto, contribuirán a mejorar la actuación del Banco en el sector fiscal y el seguimiento y la evaluación del progreso en la concreción del nuevo marco de resultados que se defina.

Recomendación 1: lo fiscal debe ser identificado como un área de trabajo específico dentro del Banco, ya que sus problemas fiscales forman parte de los desafíos institucionales más importantes de los países prestatarios. Esos problemas además de analizarse en detalle, deben incorporar los requerimientos del NLF. Para ello se recomienda:

- que la programación de las intervenciones fiscales y su concreción surjan de la interacción de especialidades en tres áreas de competencia: Economía y Políticas Públicas⁵; Gestión Fiscal⁶; y Gestión Pública⁷.
- adaptar los contenidos del Sector de Modernización del Estado (MOS) para que refleje esa descomposición de competencias requeridas.

Recomendación 2: el Banco debería realizar dentro del próximo año, en colaboración cercana con los prestatarios, un análisis de los problemas fiscales en cada país, debiendo abordar especialmente los vinculados a:

- las proyecciones presupuestarias y macroeconómicas plurianuales, incluyendo la anticipación de las incertidumbres originadas en el ciclo de negocios y en las decisiones fiscales de los países;
- los pasivos contingentes, particularmente los asociados con las operaciones del Banco;
- la calidad de la institucionalidad presupuestaria en la toma de decisiones fiscales.

Recomendación 3: cada nuevo documento de Estrategia de País (CS) debería tener una sección describiendo precisamente los resultados de su atribución en el sector fiscal, en particular:

- la anticipación de los impactos fiscales del programa existente y del nuevo propuesto (nivel macro-fiscal);
- las implicaciones presupuestarias plurianuales del programa existente y del nuevo propuesto (nivel micro-fiscal de las intervenciones en sectores de destino/instituciones/actividades/bienes públicos);
- la anticipación de las ganancias de eficiencia y mejoras en la calidad del gasto público proveniente del programa existente y el nuevo propuesto.

Recomendación 4: cada operación del Banco debería contener la medición de:

- los impactos fiscales en términos de requerimientos presupuestarios futuros, tanto de contraparte como de otros vinculados a la ejecución (costos permanentes) y a su sostenibilidad en el tiempo⁸;

- un análisis de las ganancias de eficiencia que se alcanzarían con las intervenciones, si existieren;
- marcos de resultados eficaces para el seguimiento continuo del progreso de su ejecución y para la evaluación de los programas estratégicos de los países a que se integra (migración de proyecto a programa).

Recomendación 5: reflejar lo anterior en el cambio en la organización del Banco, que responda a una estrategia fiscal explícita integrada efectivamente con las instituciones fiscales de los prestatarios tal cual lo exige el NLF. Para ello se requeriría:

- reducir las asimetrías de información sobre los problemas fiscales posibilitando que las Oficinas de País (CO) posean un conocimiento específica mayor;
- apoyar a los prestatarios en el desarrollo de presupuestos plurianuales, la medición del resultado fiscal consistente con la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto, la institucionalidad presupuestaria y las capacidades de programación y presupuestación por resultados;
- desarrollar esfuerzos del Banco con los países para utilizar los mismos sistemas de información y de indicadores de desempeño, beneficiados por los conocimientos y los avances recíprocos alcanzados por cada uno.

I. IDENTIFICACIÓN DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL

- 1.1 El objetivo de este estudio es evaluar la relevancia y la efectividad del rol del Banco en el sector fiscal en 1990-2004, a los efectos de evidenciar aprendizajes útiles para mejorar los resultados de su actuación en el futuro, en el marco del desenvolvimiento del nuevo modelo de negocios (NLF, ver BID, 2005b).
- 1.2 La identificación de ese rol requirió de una metodología *ad-hoc* (ver Anexo 1) a los efectos de superar tres restricciones iniciales que enfrentó el estudio: primero, la inexistencia de una evaluación con el mismo propósito que sirviera de línea de base⁹; segundo, existía una política pero no una estrategia explícita sobre el tema que sirviera como guía o referencia al análisis¹⁰ (ver Anexo 2); y, por último, que ese rol no se apoyó en una definición compartida del ámbito fiscal, dificultando la delimitación de la atribución del Banco en el tema (ver Anexo 3).
- 1.3 La aplicación de esa metodología de análisis permitió identificar las intervenciones que formaron parte de esa actuación e interpretar la actuación del Banco en el sector fiscal, para evaluar la relevancia y efectividad de su atribución en ese ámbito.

A. La actuación del Banco en el sector fiscal en 1990-2004

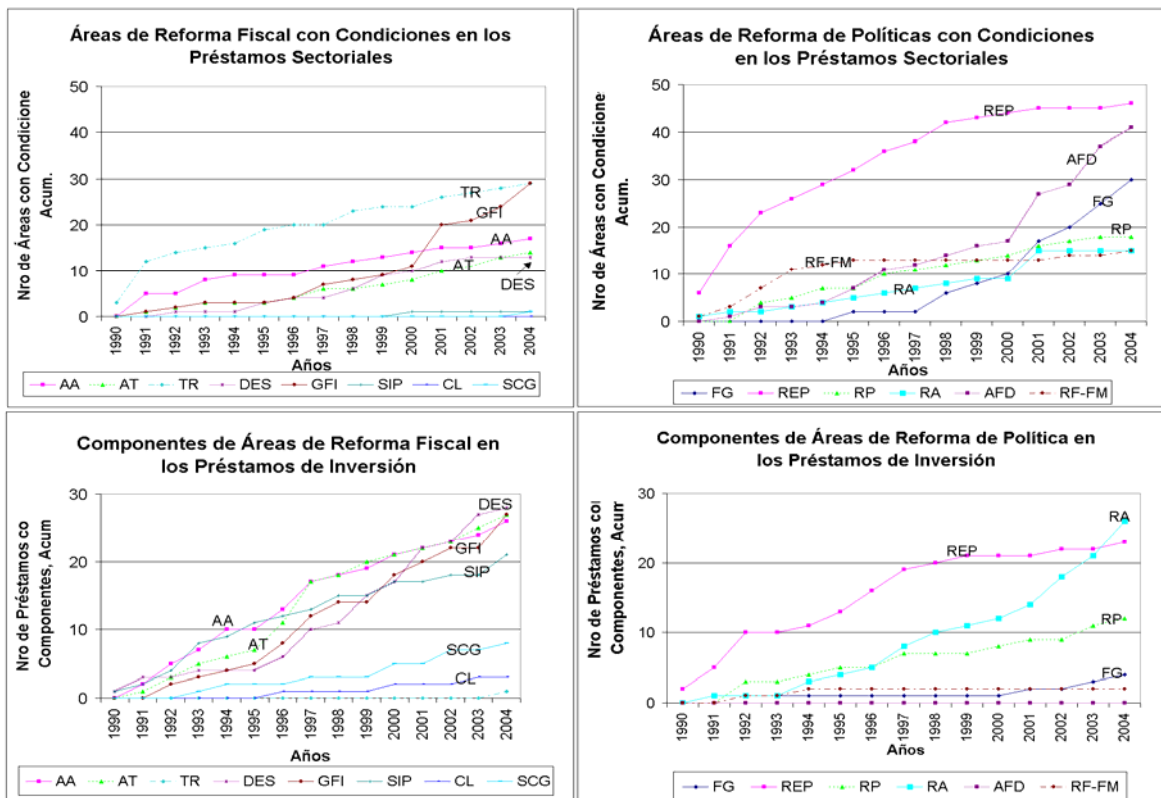
1. Contexto y tendencias de la actuación

- 1.4 Hasta finales de la década de 1980 el apoyo del Banco se basó en la movilización de cooperaciones técnicas no reembolsables (CTNR) a determinados países y organismos regionales. A pesar de la significativa crisis fiscal de esa década, el apoyo financiero de los organismos multilaterales con destino fiscal fue escaso. A partir de 1989, cuando las tasas de interés empezaron a estabilizarse y se resolvió apoyar la reestructuración de las deudas de los países más endeudados canjeándolas por bonos Brady, se posibilitó que los organismos multilaterales apoyaran ese reperfilamiento de cartera, condicionado a la implantación de reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington, como camino para recuperar el crecimiento y evitar la producción de crisis financieras como la que se estaba resolviendo¹¹.
- 1.5 A comienzos de la década de 1990 se inauguró la contribución del Banco a ese esfuerzo, otorgando préstamos sectoriales de apoyo a la implantación de políticas, en un inicio vinculados a la reestructuración de la deuda, apoyo que se amplió con el aumento de recursos de la 8ª Reposición¹². Desde el comienzo de la década se observó una relación estratégica estrecha y coordinada con los otros organismos multilaterales (FMI y BM), dentro de una orientación coincidente en el campo de la reforma financiera y fiscal (ver Anexo 6).
- 1.6 Con la profundización de la apertura económica y la globalización de la década de 1990, las necesidades de financiamiento de los pagos externos de una parte

significativa de los países de la Región comenzaron a satisfacerse con flujos provenientes del sistema financiero privado. Así cada vez más países pasan a depender de las entradas de capitales privados, disminuyendo el papel relativo de los organismos multilaterales en ese campo. A partir de 1995 (México), pero sobre todo de 1997 con la crisis del sudeste asiático y la rusa en 1998, el financiamiento privado se transformó en más volátil. Se enfrentaron circunstancias cada vez más complejas que se extendían con gran velocidad y contagio por el mundo, provocando otra crisis con la deuda internacional (aunque menos extendida que la de la década de 1980) que requirió un importante papel de mitigación de los organismos multilaterales cuando se entró en el ciclo recesivo.

- 1.7 Gran parte de los préstamos de los organismos multilaterales se orientaron a paliar esas crisis financieras que tenían fuertes implicancias fiscales y ponían en riesgo la sostenibilidad del proceso de reformas. Se amplió la importancia de la conducción del FMI en la prevención, manejo y formulación de las políticas económicas ante los cambios en la situación de los pagos externos y de desestabilización macroeconómica¹³. El Banco se adaptó en forma flexible, buscando compensar las limitaciones de los mercados privados de financiamiento, atendiendo el deterioro de las condiciones sociales asociado a choques externos y a la necesidad de reencauzar el crecimiento haciendo sostenibles los resultados¹⁴.
- 1.8 La forma y las prioridades como se desenvuelve la actuación fiscal implícita en las intervenciones del Banco, se adapta en gran medida a esas etapas descritas de desenvolvimiento del ciclo financiero y macro-fiscal de la Región (Gráfico 1.1¹⁵). Entre 1990 y 1997 se aprobó el 63% de las intervenciones en materia de administración aduanera y el 72% de las de administración tributaria. En forma coincidente, en ese mismo período los sectoriales se asocian con las condiciones de las reformas estructurales, principalmente de reforma de la política y la administración tributaria, la apertura comercial y financiera, el proceso de privatizaciones, la superación del financiamiento monetario del déficit y los comienzos de la reforma de pensiones (ver Anexo 1).
- 1.9 A partir de 1997, los sectoriales se concentran en paliar los efectos de las crisis financieras internacionales asociando las condiciones de los desembolsos con una focalización del gasto que preserve los avances de las reformas, respetando la estabilidad fiscal y la compensación de los impactos de las crisis en la pobreza. Tanto en las condiciones de los sectoriales como en los objetivos de los préstamos de inversión, aumenta la importancia de las áreas vinculadas a mejorar la administración y eficiencia del gasto público, así como los esfuerzos de reforma de la gestión del Estado. Estas reformas maduraron en la segunda parte del período, más como consecuencias administrativas del ajuste fiscal que por ser un objetivo de la reforma institucional del sector público. Entre 1997 y 2004, a través de los PINV, el Banco financió la gran mayoría de las intervenciones relacionadas con la gestión financiera integrada, el control y transparencia del gasto público y la descentralización fiscal.

Gráfico 1.1. Evolución de la actuación del Banco en las áreas del ámbito fiscal. Según tipo de préstamos



1.10 El apoyo a los sistemas de inversión pública se concentró en el principio de la década (un 60% entre 1990-1997) como continuación del esfuerzo que venía haciendo el Banco desde la década de 1980, mientras que el control legislativo es muy poco importante al comienzo, surgiendo como tema en 1996. En materia de reforma de políticas se apoyó con sectoriales e inversiones la participación del sector privado en el sector público hasta mediados del período; desde 1997 se observa un significativo impulso a la reforma administrativa del Estado, y una participación creciente de los procesos de reforma de los sistemas de pensiones.

2. Las intervenciones fiscales

1.11 La metodología aplicada (ver Anexo 1) reveló un universo de 244 operaciones consideradas fiscales entre préstamos de inversión y cooperaciones técnicas reembolsables (PINV) y préstamos de apoyo a reformas de política (PBL)¹⁶ (Cuadro 1.1). Ese guarismo es equivalente al 25% del número de operaciones aprobadas por el Banco en 1990-2004. En montos aprobados vigentes, las intervenciones fiscales alcanzaron los US\$ 29,547 millones, cifra que representa el 35% de los montos aprobados por el Banco en ese período. El monto de las operaciones fiscales identificadas es mayor a las que el sistema de información del Banco informa para Modernización del Estado (RM), a pesar que dichas

operaciones eran vistas como un subconjunto de estas últimas. Esta inconsistencia refleja la falta de correspondencia con los contenidos del sector fiscal.

Cuadro 1.1. Proyectos fiscales, período 1990-2004

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	N° Proy.	Prom. por Proyecto
<i>Millones de US\$ (Cartera Aprobada en Montos Actuales; no incluye CTNR, operaciones con el Sector Privado ni PPEF y PPPF)</i>																		
Fiscal (FIS)	1,257	2,183	1,663	452	1,029	907	2,202	766	3,108	3,980	1,462	3,568	1,239	3,718	2,015	29,547	244	121.1
Modern. Estado (RM)	866	1,696	1,622	416	396	1,956	2,192	624	3,281	2,264	1,843	2,399	665	745	883	21,848	242	90.3
Total Banco (TOT)	3,457	4,983	5,148	5,346	4,702	6,921	5,666	4,753	7,979	8,046	4,564	7,446	3,941	6,427	5,557	84,936	963	88.2
<i>Proporciones</i>																		
FIS/RM	145%	129%	103%	109%	260%	46%	100%	123%	95%	176%	79%	149%	186%	499%	228%	135%	101%	134.1%
FIS/TOT	36%	44%	32%	8%	22%	13%	39%	16%	39%	49%	32%	48%	31%	58%	36%	35%	25%	137.3%
RM/TOT	25%	34%	32%	8%	8%	28%	39%	13%	41%	28%	40%	32%	17%	12%	16%	26%	25%	102.4%

1.12 En el Cuadro 1.2 se presenta el número y los montos aprobados por año del universo de los proyectos fiscales por instrumento de préstamo (PINV, CTNR y PBL) y el subconjunto utilizado para la inducción de la estrategia del sector fiscal¹⁷. Los PINV por año han sido relativamente constantes durante el período, con un pico notable en 1997. En montos se da otra tendencia, explicada desde 1996 por operaciones de apoyo a la descentralización para caer algo al final del período. El número de CTNR indica la importancia creciente de estos temas en los países C y D, aunque los montos promedio son menores. En el caso de los PBL, hay un primer pico en 1991 cuando la mayoría de países se encontraba ajustando los desequilibrios originados en las crisis de la deuda y la implantación de las reformas en los mercados, y picos en montos desde 1998 y en número en 2001 cuando los países se encuentran resolviendo los impactos fiscales de las crisis externas y de liquidez.

Cuadro 1.2. Proyectos fiscales por instrumento, período 1990-2004

Universo de proyectos fiscales BID por instrumento de préstamo																
Instrumento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Número de Proyectos																
PINV	3	6	12	8	11	4	10	16	9	8	13	10	7	11	14	142
CTNR	7	8	2	8	14	11	14	19	13	15	15	17	16	19	21	199
PBL	6	11	8	4	5	8	9	4	7	5	3	12	4	8	8	102
Total	16	25	22	20	30	23	33	39	29	28	31	39	27	38	43	443
US\$ millones (Monto aprobado actual)																
PINV	46	303	102	60	629	79	898	456	386	780	740	528	209	227	170	5613
CTNR	17	26	4	8	25	17	6	11	5	6	5	8	4	6	8	156
PBL	1,211	1,880	1,561	391	400	828	1,304	310	2,722	3,200	722	3,040	1,030	3,491	1,845	23934
Total	1,274	2,208	1,667	459	1,054	924	2,208	777	3,113	3,987	1,467	3,576	1,243	3,724	2,022	29703
Proyectos Utilizados en la Inducción de la Estrategia del Sector Fiscal																
Instrumento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Número de Proyectos																
PINV	2	6	7	8	6	3	7	12	5	6	10	6	4	7	8	97
CTNR	5	6		3	8	4	2	5	3	1	2	6	5	5	4	59
PBL	6	11	8	4	5	8	9	4	7	5	3	12	4	8	8	102
Total	13	23	15	15	19	15	18	21	15	12	15	24	13	20	20	258
US\$ millones (Monto aprobado actual)																
PINV	41	303	54	60	55	71	534	231	40	749	470	380	58	117	83	3,245
CTNR	11	21		5	10	6	1	4	1	0	2	5	2	3	2	74
PBL	1,211	1,880	1,561	391	400	828	1,304	310	2,722	3,200	722	3,040	1,030	3,491	1,845	23,934
Total	1,263	2,204	1,614	456	465	905	1,839	545	2,763	3,949	1,193	3,425	1,090	3,610	1,931	27,252

1.13 El Cuadro 1.3 muestra la distribución de aprobaciones de proyectos por Región Operativa del Banco y por Grado de Desarrollo relativo para los proyectos utilizados en la inducción de la intención estratégica del Banco.

- 1.14 Si se considera que la Región 1 cuenta con sólo 6 países comparados con 10 países en las otras dos Regiones, se concluye que cada Región aprobó en promedio entre 9 y 10 operaciones fiscales por país durante el período analizado, es decir, alrededor de una operación por país cada año y medio. En términos de montos, la Región 1 supera al resto por contar con los 2 países más grandes (Argentina y Brasil). En cuanto a la clasificación por Grado de Desarrollo relativo, los países más pobres (D) emplearon en mayor número los 3 instrumentos, aunque debe anotarse que este grupo cuenta con el mayor número de países y el hecho de que las CTNR deberían utilizarse sólo en los países C y D.

Cuadro 1.3. Proyectos fiscales por Región y Grado de Desarrollo, período 1990-2004

	Número de Operaciones				Monto US\$ millones			
	PINV	CTNR	PBL	Total	PINV	CTNR	PBL	Total
Por Región Operativa								
Región 1	36	13	29	78	1,861	13	12,179	14,053
Región 2	26	27	35	88	996	32	3,872	4,900
Región 3	35	19	38	92	388	29	7,883	8,300
Por Grado de Desarrollo								
A	17	1	24	42	2,035	1	12,946	14,983
B	22	5	17	44	499	9	5,952	6,459
C	20	13	18	51	324	15	1,891	2,230
D	38	40	43	121	387	49	3,145	3,581
TOTAL	97	59	102	258	3,245	74	23,934	27,253

3. La cobertura de países por áreas temáticas

- 1.15 El apoyo del Banco en el sector fiscal no ha sido uniforme en los 26 países de la Región. El Cuadro 1.4 presenta el número de componentes de las intervenciones (o áreas con condiciones para el caso de los sectoriales) en las 9 áreas de reforma fiscal consideradas, teniendo en cuenta que varias operaciones incluyeron más de un área de acción al mismo tiempo.
- 1.16 A nivel de país, resaltan los casos de Perú y la República Dominicana, en donde se han financiado actividades en todas las áreas de acción, y el caso de Belice, que no ha recibido apoyo. Por otro lado, se destacan los países que han recibido un apoyo permanente en ciertas áreas en el período, encabezados por Bolivia con 6 intervenciones en descentralización y 5 en administración tributaria. También se observa que el Banco ha trabajado en casi todos los países de la región en las áreas de Gestión Financiera Integrada, Administración Tributaria y Descentralización (20 países los primeros dos y 19 países el tercero), algo menos en Administración Aduanera (17) y Sistemas de Inversión Pública (16), todo lo cual revela que el Banco ha acumulado una importante experiencia en la mayoría de las áreas de reforma fiscal. Fue poco importante en Sistemas de Control Gubernamental, desarrollados hacia el final del período. La Política Tributaria fue atendida en los PBL, concentrándose hasta 1997 en la apertura comercial y desde entonces en la reforma de impuestos internos.
- 1.17 Se destaca que en los 15 años hubo en promedio casi 5 sectoriales por país y más de 6 áreas de reforma fiscal con condiciones de política por país (en algunos países fue sensiblemente mayor, como por ej. Argentina, Nicaragua, Colombia y

Perú). En el total de proyectos de inversión y CTNR existieron en promedio 6 intervenciones por país en áreas fiscales, con más de 8 áreas de reforma fiscal por país en el período.

Cuadro 1.4. Componentes y condiciones de los préstamos fiscales por área y país, período 1990-2004

País	Componentes de PINV y CTNR									Condiciones de los PBL		Total Proyectos Fiscales	
	AA	AT	GFI	SIP	DES	SCG	CL	TR	Total Comp.	Total PINV y CTNR	Áreas fiscales con condiciones		Total PBL
Argentina	1	1	1	3	2				8	6	11	13	19
Bahamas		1							1	1			1
Barbados	1	1	1	1		1			5	2			2
Belice									0				0
Bolivia	3	5	1	1	6	1			17	16	7	5	21
Brasil		1			2	1			4	4	3	2	6
Chile			1	2	2	1			6	5	1	1	6
Colombia	1		1		3	2			7	6	10	8	14
Costa Rica		2	2		2				6	4	8	2	6
Ecuador	1	2		1	2	1	1		8	8	9	6	14
El Salvador	2	2	2	1	1				8	6	6	2	8
Guatemala	1	1	1		2				5	5	5	4	9
Guyana	2	2	2	2	1	2		1	12	5	9	6	11
Haití	2	2							4	3	3	2	5
Honduras	4	4	3	4					15	10	6	5	15
Jamaica			1	1	1			1	4	4	7	3	7
México			1		2				3	3	5	5	8
Nicaragua	2	3	4	3					12	11	9	8	19
Panamá	3	3	3	2	1				12	6	4	4	10
Paraguay	2	3	4	3	2	1			15	9	8	2	11
Perú	4	4	4	2	1	2	1		18	16	11	8	24
Rep. Dominicana	1	2	1	2	1	1	1		9	5	4	3	8
Surinam		2	3		1				6	6	1	1	7
Trinidad y Tobago				1					1	1	4	2	3
Uruguay	3	3	3		3	1			13	9	9	6	15
Venezuela	1	2	1	1	1		1		7	5	9	4	9
Total	34	46	40	30	36	14	4	2	206	156	149	102	258
Nº de países	17	20	20	16	19	11	4	2		25		23	25

1.18 La repetición de operaciones en el mismo tema fiscal, o la multiplicidad de intervenciones por país, son indicadores que reflejan dificultades en alcanzar los resultados o problemas de sostenibilidad financiera para mantenerlos. Normalmente la transformación de los sistemas de información y la gestión financiera toma tiempo y es costosa, ya que requiere cambios tecnológicos y de las capacidades nacionales significativos, fases sucesivas y complementarias de transformación, así como reformas en otras áreas de la gestión pública. Cada área del ámbito fiscal es parte de ese proceso de reforma al cual concurren y del cual se reciben demandas para ulteriores desarrollos en la propia u otra área.

B. El rol estratégico del Banco

1.19 La inferencia de la intención del Banco en el ámbito fiscal abarcó la revisión de sus intervenciones en los quince años, en los cuales su actuación respondió a necesidades de los países que seguían caminos propios de transformación.

1.20 Los países partían de situaciones de base distintas en lo fiscal, que determinaban una diversidad inicial en su tratamiento. Asimismo, en su evolución enfrentaron

- vulnerabilidades provenientes de la coyuntura global y de los resultados de las reformas adoptadas que los impactaban de forma diferente. Ello dependía, además, de la calidad de las políticas y de la institucionalidad existente. En lo tecnológico existía una mayor regularidad: en la gestión de las finanzas públicas predominaban sistemas administrativos obsoletos e incompletos, inconsistentes con la orientación de la gestión de las finanzas públicas, y los sistemas presupuestarios estaban desintegrados, haciéndolos poco confiables para la toma de decisiones o para medir el desempeño de esa gestión.
- 1.21 Esas diversidades iniciales -y las que se agregaron en la evolución-, así como la ausencia de documentos estratégicos explícitos que definieran la visión de largo plazo en el sector, justificaron la inferencia de la atribución del Banco a partir de las intervenciones.
 - 1.22 La inferencia de la visión se realizó agrupando los objetivos identificados en las nueve áreas en que se descompuso el ámbito de actuación fiscal (ver Anexo 4), en temas comunes que pasaron a definir los objetivos (resultados) de la atribución agregada. Con respecto a la lógica del modelo utilizado para lograr esos resultados se realizó algo similar: se agruparon los productos utilizados en cada área de acción fiscal en función de su incidencia en los resultados comunes identificados. La existencia de un modelo de producción a partir de las intervenciones en cada país permitiría comprobar si existió una intencionalidad colectiva utilizada por el Banco en la Región.
 - 1.23 El análisis inductivo mostró que la finalidad de largo plazo buscada por las intervenciones fue la **sostenibilidad fiscal**, es decir, el equilibrio fiscal y la solvencia fiscal intertemporal. Tener las finanzas públicas ordenadas fue para el Banco una condición necesaria de la estabilidad macroeconómica, que además permitiría enfrentar en mejores condiciones las vulnerabilidades del ciclo.
 - 1.24 Para conducir esa visión de largo plazo, las intervenciones movilizaron productos o medios para alcanzar uno o más de los siguientes propósitos (Cuadro 1.5).
 - 1.25 En primer lugar, la **eficiencia de la administración de los servicios fiscales**, apoyada por reformas legales, administrativas, tecnológicas y de los regímenes laborales, con un enfoque institucional y no sólo financiero.
 - 1.26 En segundo lugar, la **efectividad de los sistemas de administración de los recursos públicos** a través de:
 - a. el aumento de la neutralidad de la imposición; simplificación impositiva; reorganización de la administración detrás de funciones fiscales; aumento de recaudaciones por ampliación de la base de contribuyentes y la productividad fiscal;
 - b. la integración de la multiplicidad de funciones financieras detrás de una gestión única de las finanzas públicas;

- c. el aumento de la eficiencia del presupuesto y el desempeño del gasto público, reduciendo la desintegración y obsolescencia del proceso presupuestario y reasignando los recursos comunes luego de la reforma y la transferencia de cometidos fuera de la red pública nacional;
- d. la mejora del control interno y externo del uso de los recursos, proveyendo estados financieros más confiables y transparentes.

1.27 En tercer lugar, la implantación de una **política fiscal equitativa y equilibrada**, consistente con los objetivos de la política económica. En este resultado se incluyen los propósitos de las intervenciones que atendieron los desequilibrios fiscales de corto plazo que restringían el crecimiento futuro y contraían el gasto sustantivo agravando la desigualdad y retardando los avances de las reformas.

Cuadro 1.5. Productos y Resultados de la Estrategia Fiscal del Banco¹⁸

Productos/Componentes	Resultados					
	Eficiencia administrativa de servicios fiscales	Eficacia de los sistemas de administración de los recursos públicos				Política fiscal equitativa y equilibrada
		Productiv. ingresos públicos	Asignación ptaria recursos públicos	Desempeño gasto público	Control int. y ext. uso recursos públicos	
Administración Aduanera (AA)	5	6	0	0	2	1
Modernización Tecnológica	1	1			1	
Marco Legal	1	1				
Reforma Institucional	1	1				
RRHH y capacitación	1	1				
Fiscalización	1	1				1
Transparencia		1			1	
Administración Tributaria (AT)	7	8	0	0	1	3
Estudios económicos y tributarios	1	1				1
Reforma Institucional	1	1				
Marco Legal	1	1				
Modernización tecnológica	1	1			1	
RRHH y capacitación	1	1				
Recaudación	1	1				1
Fiscalización	1	1				1
Atención contribuyentes/usuarios	1	1				
Gestión Financiera Integrada (GFI)	6	0	6	6	6	0
Desarrollo SIAF	1		1	1	1	
Subsistemas AF	1		1	1	1	
Sistemas administr. auxiliares	1		1	1	1	
Presupuesto por resultados	1		1	1	1	
Capacitación y Entrenamiento	1		1	1	1	
Marco Legal	1		1	1	1	
Sistema de Inversión Pública (SIP)	8	0	6	3	4	0
Sist. planificación de invers. y Banco de Proyectos	1		1			
Sist. presupuestación de la inversión pca	1		1			
Metodologías de preparación de proyectos	1		1			
Sist. de monitoreo y control de la ejecución proy.	1			1	1	
Sistema de evaluación ex post de proy. inversión	1		1		1	
Sist. de información inversión pca	1				1	
Marco legal	1		1		1	
Capacitación y Entrenamiento	1		1		1	
Descentralización (DES)	6	4	6	5	6	1
Coordinación Nacional y políticas		1	1	1	1	
Capacitación y asistencia técnica	1	1	1	1	1	
AT Descentralizada	1	1				
GFI Descentralizada	1		1	1	1	
SIP Descentralizado	1		1		1	
Reforma Administrativa	1		1	1		
Financiamiento y Disciplina Fiscal						1
Marco legal e institucional	1	1	1	1	1	
Transparencia					1	
Sistemas de Control Gubernamental (SCG)	5	0	0	0	6	0
Modernización procedim. y sistemas de auditoría	1				1	
Capacitación de estándar internal	1				1	
Desar. Inform. y conexión con otros sist. Inform.	1				1	
Difusión activid. y result. de auditor.	1				1	
Marco legal y reglamentario	1				1	
Reestructura institucional					1	
Control Legislativo (CL)	0	0	1	1	1	0
Unidad técnica asesor. ptaria y macroecon.			1	1	1	
Reforma Tributaria (TR)	0	0	0	0	0	1
Formulación e implement. de nuevos impuestos						1
Reformas de Política (POL)	1	1	1	0	0	1
Total	38	19	20	15	26	7

- 1.28 La información de los Cuadros 1.5 y 1.6 indica que existió una regularidad en la utilización de los productos o medios para alcanzar los resultados en el sector fiscal en una cantidad significativa de países de la Región.
- 1.29 Se observó una clara inclinación en las intervenciones del Banco en apoyar las reformas administrativas y tecnológicas de las funciones y sistemas fiscales a nivel nacional, y, en menor medida, por su extensión a los gobiernos subnacionales y organismos de control. Se confirmó la ausencia de intervenciones relevantes en el fortalecimiento de la actuación legislativa en lo fiscal. La implantación de la reforma de la política tributaria fue establecida como condición de numerosos PBL y objeto de numerosas operaciones de AT y AA. En las otras áreas fiscales se observó una importante cobertura de países en el uso de los modelos de intervención que fueron apoyados, en promedio, en más del 50% de los países prestatarios. En algunos temas como la AT y la GFI, el modelo de producción de los resultados alcanzó a dos tercios del total de países. La integración de las funciones de finanzas públicas también fue relevante como condición de los PBL, sobre todo luego de 1997. A través de los PBL se atendieron los requerimientos fiscales de las reformas de políticas y de los desequilibrios de las cuentas públicas en el corto plazo.
- 1.30 La simplificación y actualización de los marcos jurídicos (leyes, códigos, etc) estuvo presente en casi todas las áreas, así como el apoyo a las reestructuras organizacionales de los organismos participantes consecuencia de la integración de la multiplicidad de funciones de la gestión financiera, que caracterizó a las reformas institucionales. Asimismo fue importante la formación de capital humano en esos campos, a través de mejoras en los sistemas de personal, la capacitación y el entrenamiento en los nuevos procedimientos y rutinas modulares.

Cuadro 1.6. Productos y condiciones de política según área del ámbito fiscal (En N° de países)

Productos / Condiciones de Política	Áreas de gestión fiscal							
	AA	AT	GFI	SIP	DES	SCG	CL	TR
Modernización tecnológica de procesos y sistemas de información	16	20	17	14	16	11		
Modernización marco legal	14	15	9	6	11	8		
Reforma institucional	13	20	11	12	8	10		
Gerencia financiera integrada 1/	9	18	17	14	9	7		
RRHH, capacitación y entrenamiento	13	20	17	14	13	8		
Sistema de transparencia y atención a usuarios	5	11			10	5		
Gestión presupuestaria por desempeño y resultados			4					
Disciplina fiscal					12		4	
Condiciones POL de préstamos sectoriales	10	10	17	1	8	1	0	16

1/ Incluye: integración de sistemas de información y/o de oficinas de recaudación de ingresos públicos; cuenta única del tesoro; integración de funciones de administración financiera, descentralización de funciones financieras; autonomía funcional y financiera; incorporación de sistemas de información financiera a organismos de control.

- 1.31 Por tipo de intervención, los componentes de los préstamos de inversión y cooperación técnica se concentraron en modernizar las funciones de largo plazo de la gestión fiscal, mientras que los proyectos de DES y de reformas de políticas también lo hicieron apoyando la disciplina y el equilibrio fiscal.

- 1.32 El objetivo de equidad de la política fiscal tuvo componentes específicos solo en las intervenciones de reforma y administración tributaria y en las condiciones de los préstamos sectoriales. Tuvo poca relevancia la cobertura de países con actividades y productos tendientes a apoyar la mejora del desempeño presupuestario y del gasto público¹⁹.
- 1.33 La cartera de apoyo al manejo de la inversión (SIP) fue progresivamente perdiendo importancia, siendo prácticamente inexistente en las intervenciones de reforma de políticas. Esto, conjuntamente con la baja importancia de componentes de contabilidad patrimonial y de apoyo a una gestión presupuestal estructural, constituyó un incentivo a la falta de calidad en la utilización de los gastos.

C. La organización institucional para atender los temas fiscales

- 1.34 Durante los últimos 15 años, el Banco ha venido transitando por diversas transformaciones en su trabajo con el sector fiscal. Entre 1989 y 1994, durante la 7ª Reposición de Recursos y antes de la reorganización de ese último año, los temas estrictamente fiscales estaban relacionados con cooperaciones técnicas para temas de administración tributaria, aduanera y en menor medida, financiera, que se lideraban principalmente desde DES/DST. Los temas de reformas de políticas mayoritariamente atendidos por los programas sectoriales, eran manejados por el Departamento de Políticas (DPL) y, en menor medida, por el Departamento de Operaciones (OPS) y de Análisis de Proyectos (PRA). Los préstamos de inversión con componentes fiscales se distribuían entre todos los departamentos existentes en aquél momento: Operaciones (OPS), Análisis de Proyectos (PRA), Políticas (DPL) y Estudios Económicos y Sociales (DES).
- 1.35 Con la reorganización de 1994, se crea la Unidad Fiscal (INT/FIS) donde se integran pocos integrantes de DES (la mayoría va a las Divisiones de País, OD), buscando centralizar los temas de administración fiscal en esta Unidad, en colaboración con las tres flamantes Regiones Operativas (RE), particularmente a través de sus OD. La Unidad Fiscal y fundamentalmente las OD, tomaron el liderazgo en el diseño de los proyectos de inversión y de cooperación técnica reembolsable. Los especialistas fiscales se concentraron en la Unidad Fiscal mientras que las Divisiones de País, si bien contaban con los Economistas de País, no necesariamente tenían especialistas fiscales.
- 1.36 La órbita de acción de la Unidad Fiscal creada en 1994, estuvo orientada a la implantación de GFI, con estrecha relación al fortalecimiento de los SIP que históricamente habían echado raíces en la Región con apoyo del Banco, y en nuclear los esfuerzos, también de larga data, en la modernización y fortalecimiento institucional de la AT y la AA. No existieron PBL liderados por la Unidad Fiscal, que actuaba solamente como parte de los equipos de proyecto²⁰.
- 1.37 Cuando los problemas fiscales de los países recrudecen como consecuencia de las crisis internacionales y los eventos exógenos (1997-98), cambia la naturaleza de

las demandas por recursos de los países, y crece la importancia de los sectoriales vinculados al mantenimiento de los equilibrios fiscales y externos.

- 1.38 El liderazgo de los préstamos de apoyo a políticas (PBL) desde la 8ª Reposición hasta 2000, recayó principalmente en las Divisiones Funcionales, Sociales (SO) e Infraestructura y Mercados Financieros (FI), y en las OD. El liderazgo de los PBL por las Divisiones Funcionales se asignó, generalmente, por el sector de la reforma que justificaba el préstamo (uno de los cuales correspondía a las reformas fiscales) y no por el carácter fiscal de la operación. Por ejemplo, un PBL que tenía por objetivo proteger el gasto público focalizado en los sectores más pobres, probablemente estaba liderado por un especialista de la División Social. Los PBL con condiciones de reforma fiscal exclusivamente, fueron 36 de un total de 108 préstamos pertenecientes al ámbito fiscal (33%). De esos 36 préstamos solo 23 fueron liderados por miembros de las unidades especializadas (incluyendo los 6 préstamos liderados por OD).
- 1.39 En 2000-2001 se produce una nueva reestructuración (parcial), que crea las Divisiones Funcionales del Estado y la Sociedad Civil (SC) en las Regiones Operativas y se crea el Sub-Departamento de Integración y Comercio (INT/ITD) que se concentra en temas de política tributaria. Cambia el liderazgo de FIS (que desaparece como División) y de las OD, desconcentrando la jefatura de los proyectos fiscales en SC y el resto de las Divisiones Funcionales. Recién con la creación de las divisiones de Estado y Sociedad Civil (SC) en 2000, aparecen los liderazgos funcionales específicos en los sectoriales.
- 1.40 Se desprende de lo anterior que la institucionalidad en los temas fiscales ha evolucionado con las reestructuras organizativas del Banco durante los últimos tres lustros. Transitó de una especialización organizacional determinada por el tipo de instrumentos que atendían los temas fiscales (cooperación técnica, inversión o sectoriales) a una, bajo la 8ª Reposición, de fragmentación en la conducción del diseño de los proyectos del ámbito fiscal entre unidades institucionales especializadas y funcionales del sector o división en cuestión, ampliando el número de actores institucionales participantes dentro de Operaciones. Desde 2000, se sustituyen las funciones de Operaciones por la desconcentración en las divisiones funcionales especializadas de Modernización del Estado (a cuya estrategia se integra la fiscal desde 1996) en las tres regiones de operaciones.
- 1.41 Utilizando como indicador de la contribución de la estructura institucional a la efectividad del Banco en el sector²¹, la pertenencia a una unidad organizacional (Departamento o División) con especialización fiscal del Jefe de Proyecto o de por lo menos un miembro de los Equipos de Proyectos, se encontró que solo un 63% de los préstamos de inversión y de cooperación técnica reembolsable fueron liderados por jefes de proyectos con especialización fiscal. Ese guarismo cae a un 35% si se consideran los préstamos sectoriales. Por otra parte, si ese mismo indicador se mide por la existencia de por lo menos un especialista fiscal como

- miembro de los equipos de proyecto, los valores se ubican en 75% y 71% respectivamente (ver Anexo 5).
- 1.42 En consecuencia, en el 25% de los PINV y en el 29% de los PBL, la incorporación de la especialización fiscal dependió de que a nivel de los comités de revisión departamental y gerencial existiera esa capacidad o conocimiento para justificar la consistencia de la intervención con la intencionalidad del Banco en este ámbito.
 - 1.43 La relevancia institucional del tema fiscal en el Banco estuvo influenciada por la falta de una regulación clara sobre los liderazgos y los requerimientos de especialización de los equipos de los proyectos, así como escasa apropiación del tema por la organización. Ello amplió la dispersión y redundó en una menor especialización fiscal en las operaciones con los países.
 - 1.44 Por el lado de la generación de conocimiento y los aprendizajes adquiridos se observaron progresos más importantes en algunos países y en las otras OMD que en el Banco. Mientras las otras OMD crearon instancias permanentes de coordinación bilateral y asignaron recursos crecientes para la evaluación de la problemática fiscal y la mejora del diseño de sus programas, en el Banco estos procesos fueron más puntuales e inorgánicos, y la investigación acompañó poco a las intervenciones. Eso afectó el espacio de cooperación técnica en el Banco, aunque no redujo su presencia en términos de flujo de recursos financieros, determinada por la evolución de las necesidades de financiamiento de las brechas fiscales de los países.
 - 1.45 La documentación y los productos no financieros (PNF) del Banco han sido numerosos en varios de los temas²², alimentando con perspectivas académicas y diagnósticos fundamentalmente en reforma tributaria y la sustentabilidad fiscal al nivel de sector público no financiero (BID, 2004g)²³. Han sido menos abundantes e insuficientes en relación a: la productividad y eficiencia de la administración fiscal y su efecto en el resultado fiscal; la asignación de los recursos comunes en el gasto detrás de productos (progresividad) y la efectividad de su utilización. Mayoritariamente los PNF estuvieron referidos a nivel país o grupo de países de la Región. Se encontraron numerosos antecedentes sobre la eficiencia económica de las reformas en el funcionamiento de los mercados y en la importancia de la institucionalidad presupuestaria en las decisiones fiscales²⁴. Sin embargo, no se encontraron mediciones sistemáticas de la magnitud del impacto de esas reformas en los indicadores de resultado fiscal que formaron parte de las intervenciones de la reforma fiscal.
 - 1.46 Las bases de datos sobre los PNF, disponibles y accesibles en el Banco, son incompletas, discontinuas y atomizadas y, en varias de las áreas del ámbito fiscal, los PNF fueron escasos o inexistentes.
 - 1.47 En relación a la medición del resultado fiscal, a las dificultades de tener un resultado regular y consistente en las fuentes de información para los distintos

niveles de gobierno²⁵, se agregó la ausencia de un sistema estadístico propio que nuclea la medición sistemática de los indicadores de resultados de las operaciones, así como los avances alcanzados a nivel de área específica y país. La información sobre la institucionalidad presupuestaria ha venido mejorando, contándose con esfuerzos de medición innovadores.

- 1.48 Por último, no se observaron vínculos sólidos entre estos esfuerzos de análisis e información y el ejercicio deliberado de generar conocimiento a partir de las enseñanzas de la evaluación de las intervenciones fiscales, permitiendo mejorar los diseños y las prácticas fiscales de los países²⁶.

II. RELEVANCIA DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL

A. La relevancia de las intervenciones fiscales

- 2.1 El criterio utilizado para evaluar la relevancia del rol del Banco fue valorar en qué medida el modelo de intervención inferido fue pertinente para actuar sobre los problemas fiscales que con él se quería atender.
- 2.2 A comienzos de la década de 1990 el intento del Banco fue relevante al reflejar gran parte de los problemas de largo plazo que se enfrentaban y movilizar un modelo de intervención coherente con ellos. El Banco concibió su actuación en la reforma fiscal por la modernización de la administración de las finanzas públicas, el apoyo a las reformas de políticas que contribuyen a la reforma de los mercados²⁷ y la atención de los desequilibrios macro-fiscales transitorios vinculados a los problemas de deuda y los que surgían de la implantación de las reformas.
- 2.3 Esa visión consideraba que la transformación de la política y la administración fiscal generaría los incentivos en la organización pública para mejorar el resultado fiscal y la eficiencia y la calidad de la acción presupuestaria. La efectividad del desempeño fiscal en el bienestar de la sociedad se veía como un fin exógeno al programa del Banco, que se produciría por la aprobación de los contenidos de las reformas de políticas y el aumento de la eficiencia en la administración de las finanzas públicas.
- 2.4 Posteriormente, con la mayor inserción de la Región en la globalización, la compensación de la volatilidad fiscal originada en el ciclo de los negocios y en resultados no esperados de las reformas, se consideró relevante incluir el financiamiento de los déficit de corto plazo para reducir su impacto en restringir el crecimiento potencial futuro.
- 2.5 El análisis de las intervenciones evidenció que no siempre existieron actividades y productos previstos en el modelo de intervención²⁸ para atender la finalidad y todos los propósitos establecidos en su intencionalidad. Algunas veces aparecían como parte de los supuestos sobre los riesgos externos y no como componentes.

- 2.6 Esas ausencias en el modelo de intervención utilizado por el Banco, no permiten concluir que la concreción del intento estratégico fuera pertinente para resolver todos los problemas fiscales que formaron parte de sus objetivos. Los elementos de juicio que condujeron a esta conclusión se detallan a continuación.
- 2.7 En primer lugar, la consideración incompleta de las categorías conceptuales y analíticas de la problemática fiscal, produjo que la actuación del Banco no se basara en diagnósticos de base completos e integrados que permitieran distinguir su atribución y la pertinencia de su modelo de intervención en cada país con relación a una agenda de trabajo global de todo el ámbito fiscal.
- 2.8 En segundo lugar, fue poco común encontrar componentes de las operaciones que promovieran la gestión pública apoyada en una gestión presupuestaria proyectada a varios años y en rendiciones de cuentas anuales que informen sobre el desempeño y el retorno fiscal neto de los productos y políticas públicas²⁹. Las decisiones de gasto de consumo o de inversión no se sustentaron en un balance fiscal de largo plazo consistente con el equilibrio de las cuentas, el crecimiento económico y la mejora del estándar de vida de la población a futuro. Esta característica concentró excesivamente los resultados de los proyectos fiscales en la evolución de los ingresos y el financiamiento necesario para cerrar las brechas macro-fiscales exigibles de la programación financiera, postergando los temas de eficiencia y efectividad del gasto público.
- 2.9 En tercer lugar, muy relacionado con lo anterior, fue insuficiente la medición del impacto de los gastos y pasivos contingentes que producen las decisiones presupuestarias, tributarias y de reformas, haciendo que los cálculos no estuvieran en sintonía con el impulso fiscal intertemporal. Esto contribuyó también a reducir la relevancia en las intervenciones del tema de la responsabilidad fiscal.
- 2.10 Las dificultades de medición del resultado de las operaciones en el resultado fiscal se vieron influenciadas por:
- a. la baja importancia que, en las intervenciones de reforma tributaria y presupuestaria, tuvo el impacto fiscal proyectado de las transferencias necesarias para atender gastos (o desahorros) no cubiertos por los ingresos disponibles de los hogares (por ej. el cambio de la estructura de edades y localización de la población, los requerimientos contingentes de protección social de estratos de la población sin acceso, los desafíos de la educación y la salud en el contexto de la globalización, las tendencias del mercado laboral, etc);
 - b. la progresiva ausencia como tema de reforma fiscal de la perspectiva del gasto de capital en los presupuestos. Las intervenciones identificaron la administración del gasto con la reducción del déficit o del ritmo de expansión de los gastos de consumo, y no por el valor actual de la contribución que cada tipo de gasto tiene en los resultados en el largo plazo. Al actuar con una visión de corto plazo para atender los problemas fiscales que restringían el

crecimiento, se afectó la importancia de los gastos en formación de capital, generando un fenómeno de “crowding out” de la inversión pública (y por tanto de toda la cartera del Banco). Medir el éxito del desempeño fiscal exclusivamente por el cumplimiento de las metas sobre el superávit primario, es insuficiente para evaluar su impacto en el desempeño actual y futuro de la economía.

- 2.11 En cuarto lugar, la baja relevancia que ha tenido la utilización de mecanismos presupuestarios que consideren en el resultado fiscal los problemas del ciclo de negocios. Ello provocó que se confundieran las causas con los efectos, haciendo como buenos a los resultados fiscales asociados con una mejor economía y no con un mejor gasto o ingreso. O a la inversa, un resultado fiscal adverso consecuencia de un empeoramiento de la economía en el corto plazo, asociarlo con ajustes que signifiquen reducciones de gastos y aumentos de impuestos que debilitaran aún más los resultados fiscales y económicos posteriormente.
- 2.12 En quinto lugar, la escasa importancia de los temas de economía política relacionados con la institucionalidad presupuestaria y el carácter endógeno de las políticas públicas³⁰. Se descansó en que los temas tecnológicos y de eficiencia de los instrumentos y las funciones de las finanzas públicas, eran los más apropiados para reducir la sobre-utilización de los recursos comunes y mejorar la disciplina y la responsabilidad fiscal. Esto refleja la importancia que en lo fiscal tiene la divergencia de cómo se vé y se administra el resultado fiscal desde el punto de vista técnico, político o social.
- 2.13 En sexto lugar, los indicadores utilizados en las intervenciones para verificar su contribución al resultado de las finanzas públicas, no distinguieron el impacto fiscal de los programas de reformas en otros niveles de gobierno (empresas públicas, gobiernos subnaciones, seguridad social y sector financiero). La reforma fiscal usualmente se evalúa empleando indicadores de eficiencia y equidad, así como indicadores de cumplimiento de políticas (ejs. tasas de los impuestos, rebaja de tarifas, etc). En las intervenciones esos indicadores de resultados se refirieron principalmente a la capacidad de sostener el endeudamiento del SPNF y a la contribución de la eficiencia de los procesos y de las instituciones encargadas de administrar los recursos públicos. Los indicadores sobre la eficacia de la política tributaria y presupuestaria fueron poco importantes³¹, aspecto que se vió agravado por la falta de distinción del impacto fiscal de las reformas en los distintos niveles de gobierno³².
- 2.14 Por último, las intervenciones que apoyaron la reforma y modernización de los sistemas auxiliares de la administración financiera (servicio civil, compras y contrataciones públicas, inmuebles fiscales, etc) se vieron como fines en sí mismos. Esos sistemas, si bien tienen otros objetivos, no previeron interface con los sistemas de la administración financiera integrada, retrasando la incorporación de un enfoque integrado de administración pública en la gestión de los recursos comunes en el proceso presupuestario.

- 2.15 En resumen, el rol del Banco en el sector fiscal fue relevante en mejorar la tecnología y la eficiencia de la administración de las finanzas públicas y la calidad de las instituciones responsables de ella. No se puede afirmar lo mismo sobre la relevancia de sus productos (componentes de los proyectos o condiciones de los sectoriales) para resolver los problemas vinculados a la efectividad de la utilización de los recursos públicos en el bienestar social de largo plazo que se postulaba³³. Ello es así en la medida en que en las intervenciones: (i) no fue relevante la medición de la parte del resultado fiscal que se afectaba por los componentes de la reforma fiscal, impidiendo cualquier análisis de contrafácticos que hubiera pretendido distinguir la efectividad de su contribución en el largo plazo; y, (ii) estuvo ausente, como objetivo de la reforma de la administración de las finanzas públicas, la calidad de las decisiones fiscales desde el punto de vista de su contribución al mejoramiento del bienestar de la sociedad.
- 2.16 Si bien la atención de los efectos fiscales de los ciclos externos y políticos fue un objetivo expreso, los mismos formaron parte de los supuestos sobre los riesgos que enfrentaban las operaciones fiscales pero no se incluyeron como componentes, es decir no se anticipaban. Esa actuación eminentemente mitigadora redujo su relevancia en la medida en que fue poco común financiar componentes o mecanismos que anticiparan los riesgos del ciclo en las intervenciones.

B. La relevancia institucional

- 2.17 Los lineamientos estratégicos disponibles no incursionaron en determinar la institucionalidad más conveniente del Banco para atender el sector fiscal. Los diversos modelos de responsabilidad institucional que existieron, no fueron creaciones meditadas a partir de diagnósticos previos o propuestas y lecciones aprendidas de evaluaciones pre-existentes compartidas.
- 2.18 El análisis de las realidades organizacionales que se sucedieron puso de manifiesto que existió un proceso colectivo institucional que involucró a distintos departamentos y direcciones que fue variando en el tiempo, sobre todo cuando se producían alteraciones totales o parciales en las estructuras organizativas del Banco. Pero no se encontraron elementos de juicio que justificaran que era consecuencia de una intencionalidad por funcionar como “pool” colectivo en lo técnico y decisonal.
- 2.19 Se trató de verificar esa respuesta, verificando si la organización institucional provenía de las prácticas de trabajo ordenadas en un proceso, sobre el cual se asignaba el liderazgo o la participación de los especialistas en los equipos de proyectos fiscales. El análisis corroboró que no hubo un proceso organizacional único que integrara los conocimientos y experiencias técnicas detrás de una lógica de trabajo en el sector fiscal.
- 2.20 Tampoco existió una pertenencia clara de ámbito fiscal, sino solo de algunas áreas específicas (AA, AT, GFI, TR). Las respuestas institucionales reflejaron más el

determinismo del tipo de instrumento de préstamo requerido para la problemática que se enfrentaba y una tendencia a establecer “roles cautivos” por área fiscal.

- 2.21 La existencia de una organización institucional sólo para una parte de las operaciones del ámbito fiscal, hizo más evidente la ausencia de ese proceso colectivo. Si bien la organización fue alterándose en el período no se cambiaron sustancialmente esas tendencias. Por el contrario, desde 2000 se amplió la confusión y la pérdida de identidad del tema con el establecimiento de límites de acción intra-institucional en lo fiscal y la confusa inserción del sector en el campo de actuación de MOS.
- 2.22 En consecuencia, no ha sido evidente que el ejercicio institucional se haya inspirado en una visión de economía de las finanzas públicas, ni que haya involucrado la multiplicidad de unidades y actores con capacidades convergentes en el tema, organizados detrás de reglas de juego equilibradas que permitieran el aprovechamiento colectivo del conocimiento, los avances tecnológicos o las experiencias de gestión de cada actor o intervención.
- 2.23 En resumen, el funcionamiento organizacional no fue el más adecuado para la incorporación institucional del tema fiscal como corriente dominante tal como lo fueron los recursos destinados por la cartera total del Banco al sector fiscal. Ello debilitó la eficiencia interna de las intervenciones y, por ende, la eficiencia externa para ampliar su contribución al conocimiento de los países. La contribución de la organización institucional del Banco no fue un factor crucial en la relevancia de su actuación.

III. EFECTIVIDAD DEL ROL DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL

A. Alcance de la evaluación

- 3.1 El criterio utilizado para delimitar la atribución del Banco sobre la cual evaluar su efectividad, fue el de comprobar que los propósitos y fines de las intervenciones tenían componentes que los atendían. Esta delimitación se corrigió posteriormente con su consistencia interna con las causas del problema que expresaban, y la importancia relativa en la cobertura de países atendidos en cada área del ámbito fiscal.
- 3.2 La existencia de una intención conjunta con las otras OMD (ver Anexo 6), justificó utilizar la evolución agregada de los resultados fiscales en los países como una aproximación válida para evaluar la efectividad de la atribución del Banco.
- 3.3 Sin embargo, si bien el análisis agregado es útil para establecer tendencias y perspectivas en el tiempo, no sustituye la importancia de lo específico. Para tener valor para la gestión de la cartera del Banco, las conclusiones agregadas del análisis deberían convalidarse país por país.

- 3.4 La verificación de la efectividad del rol del Banco enfrentó una serie de limitaciones operativas que se resumen a continuación:
- a. las intervenciones en que se concretó la intención del Banco no contaron en general con marcos de resultados adecuados para beneficiarse de la evaluación posterior (ver Anexo 4)³⁴;
 - b. la ausencia de información sistemática y periódica sobre indicadores de desempeño de los problemas fiscales limitaron la posibilidad de evaluar su atribución contra registros propios;
 - c. la escasez de estudios de evaluación de los impactos de la actuación del Banco, tipo de análisis que escapó a los alcances de esta evaluación;
 - d. la escasa información sistemática sobre indicadores de los resultados fiscales a nivel país, así como insuficiencias en los clasificadores presupuestarios para medir la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria de los productos y políticas públicas³⁵.
- 3.5 Esas restricciones exigieron apoyarse en información proveniente de productos no financieros y de otras instituciones y fuentes, a veces imprecisas o controversiales para fundar las conclusiones de la evaluación. Los resultados provenientes de las fuentes secundarias consultadas se utilizaron en la medida que existieran coincidencias rigurosas sobre los progresos y limitaciones de los temas de la reforma fiscal.
- 3.6 Las tendencias macroeconómicas y fiscales que se resumen en el Anexo 7, contextualizan la perspectiva del desempeño de los temas fiscales, así como la disponibilidad de indicadores y estudios útiles para comprobar la efectividad de la contribución del Banco.

B. Efectividad de la actuación del Banco

1. En la perspectiva de la auto-evaluación

- 3.7 La cobertura de intervenciones del Banco por temas fiscales y países fue importante (ver Cuadro 3.1). Salvo en las áreas de gestión por resultados (GFI-PR), fortalecimiento técnico de los poderes legislativos (CL) y, en menor medida, de los organismos de control gubernamental (SCG), la intervención del Banco en la reforma fiscal fue relevante en más del 50% de los países prestatarios, deshechando la hipótesis de que fueran una suma de acciones aisladas, parciales e inconexas entre sí.
- 3.8 En las intervenciones de reformas de políticas fue importante la ligazón con los temas de reforma fiscal, en especial con los vinculados a los procesos de privatización y el nuevo rol del Estado (REP, RP y RA) tendientes a transformar la estructura del resultado fiscal del SPNF, y los que soportaron la eficacia

macroeconómica condicionada a resolver los problemas de deuda y el impacto social de las crisis (AFD y FG).

- 3.9 De la calificación que el Banco atribuye al grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo de sus intervenciones, se destaca como resultado insatisfactorio, las vinculadas al área de la descentralización fiscal. Se destaca con regularidad la alta concentración de las intervenciones con mala calificación en un número pequeño de países prestatarios.

Cuadro 3.1 Resultados de los Programas Fiscales del Banco

Areas	Nº países con intervenciones (a)	Nº países con intervenciones que no alcanzaron los OD 1/ (b)	Países que no alcanzaron los OD (d)	% (b)/(a) (e)
Reforma Fiscal:				
AA	19	3	EC/HO/VE	16%
AT	16	0		0%
TR	13	2	TT/VE	15%
GFI	18	2	BO/VE	11%
GFI-PR	4	1	VE	25%
SIP	14	3	HO/NI/TT	21%
DES	18	8	BO/CO/CR/EC/GY/JA/TT/VE	44%
SCG	8	1	CO	13%
CL	3	1	VE	33%
Otras Reformas de Políticas:				
REP	20	5	CO/EC/PE/TT/VE	25%
RP	13	3	EC/NI/VE	23%
RA	10	2	EC/VE	20%
AFD	15	2	EC/NI	13%
FG	14	2	EC/VE	14%
FM	11	0		0%

1/ Calificados como Improbable o Baja Probabilidad en los PCR o último PPMR disponible. También si fueron sustancialmente cancelados, con independencia de la calificación.

- 3.10 Dentro de los resultados satisfactorios, los más destacados por la amplia cobertura en número de países y su calificación, son las intervenciones vinculadas a la mejora de la administración tributaria (AT) y la gestión financiera integrada (GFI). Estos informan sobre la mejora de la información y de los estados financieros que soportan a la toma de decisiones macro fiscales y a su contralor.

2. En la perspectiva de los resultados fiscales

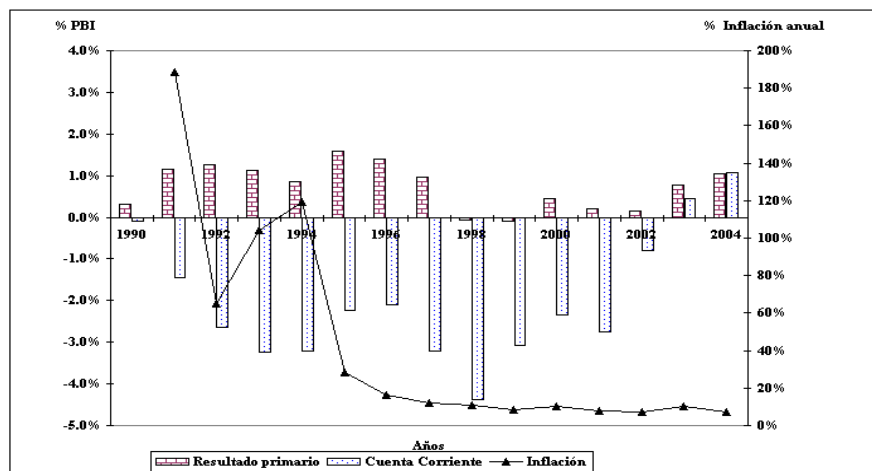
- 3.11 A continuación se ordenan los resultados desde la perspectiva de las fuentes secundarias sobre los progresos y limitaciones de la finalidad y los propósitos del rol del Banco en el sector fiscal.

a) Sostenibilidad fiscal

- 3.12 En relación a la sostenibilidad fiscal, la evaluación de resultados implicó incursionar en la evolución de dos temas: en primer lugar, la comprobación de si los gastos evolucionaron en forma equilibrada con los ingresos (e.d. si existió disciplina fiscal, básica para alcanzar la estabilidad macroeconómica); y, en segundo lugar, la solvencia fiscal, e.d. que esa estabilidad es consistente con el cumplimiento de las finalidades de la actuación del sector público en el largo plazo.

- 3.13 Con respecto al primer aspecto, las coincidencias aparecen alineadas³⁶. Los indicadores muestran que la Región tuvo un sentido estratégico en fortalecer la disciplina fiscal alineada a una programación financiera de mediano plazo, que ayudó a la estabilidad macroeconómica.
- 3.14 Desde comienzos de los 90s con el reperfilamiento de la deuda adquirida en los 80s y el impacto de la apertura económica y las reformas del Estado se produjo una mejora de la estabilidad macroeconómica. Los países latinoamericanos, tradicionalmente con bajas tasas de ahorro, ampliaron con las reformas las oportunidades de inversión y el acceso a financiamiento internacional, atrayendo ahorros del exterior suficientes para financiar el importante crecimiento de las importaciones.
- 3.15 La ampliación del comercio exterior y de la absorción interna produjeron un crecimiento asociado con una caída pronunciada de la inflación, un ahorro primario positivo del sector público (Gráfico 3.1) y la disminución de la importancia relativa del financiamiento de los organismos multilaterales. Cuando se comienzan a enfrentar las crisis internacionales en 1997, sus efectos se trasladan a la cuenta capital y con ello al financiamiento de los déficit comerciales y fiscales, colapsando las actividades económicas y los tipos de cambio. Los éxitos de los programas fiscales y su sostenibilidad pasan a depender del acceso de los países a un endeudamiento adicional, que potencian la importancia de los OMD.
- 3.16 La salida de la crisis no generó la pérdida de la estabilidad de precios, pero el esfuerzo que requirió equilibrar el ajuste fiscal con el financiamiento supuso una fuerte reconstitución de reservas que, en ausencia de entradas autónomas de capital y de un endeudamiento en la misma importancia, requirió la ampliación de los superávits primarios y la disminución del endeudamiento con respecto al PBI. Los “superávits gemelos” (ahorro primario y de cuenta comercial), aparecen como indicadores del mayor esfuerzo de la Región para generar los fondos que se requieren para pagar la deuda, financiar las importaciones y la inversión.

Gráfico 3.1. América Latina: indicadores de estabilización macroeconómica



3.17 En relación al segundo aspecto, vinculado a los temas que afectan a la sostenibilidad de largo plazo de los resultados fiscales (solventía), se encontraron opiniones coincidentes de que los programas fiscales no tuvieron componentes que atendieran algunos de los elementos que la condicionan, ni fue importante la construcción de sistemas de información direccionados y relacionales que facilitaran la toma de decisiones fiscales de mayor calidad, orientada por el desempeño de la gestión pública. En particular, se destacan los siguientes consensos:

(i) Falta de anticipación de los problemas del ciclo

3.18 La evolución fiscal de la Región estuvo permanentemente influenciada por los choques exógenos provenientes del ciclo de los negocios. La importancia del ciclo en el gasto está principalmente condicionada por tres elementos: el tamaño del Estado; la fortaleza institucional y la operación de estabilizadores presupuestarios³⁷; y el desempeño económico.

3.19 El uso de estabilizadores automáticos en los presupuestos que reflejen el impacto del entorno de las cuentas públicas, ha sido poco común. Se enfrentaron dificultades institucionales en implantar políticas contra-cíclicas y, en menor medida, reglas macro-fiscales. En consecuencia, la influencia del contra-ciclo dependió fundamentalmente de la evolución de los gastos que actúan como estabilizadores y de la evolución del tamaño del gobierno³⁸.

3.20 En relación con la composición del gasto público, las tendencias confirman que cuando hubo crecimiento el gasto fue pro-cíclico y más discrecional y el déficit público menor, requiriéndose menores recursos de endeudamiento para cerrarlo. En momentos de crisis o de caída de ingresos la situación fue la inversa, se necesitaron más gastos sociales y simultáneamente disminuir el déficit público, lo que dio lugar a la ampliación de operaciones de financiamiento de esas brechas, condicionando el uso de esos recursos en gastos focalizados. En los momentos de crisis el gasto público promedio en relación al PBI siguió creciendo (fue contra-cíclico), lo que indica que ese mayor gasto se redistribuyó en el resto de los ingresos de la sociedad (BID, 1997c, e; 1998 y 2003e).

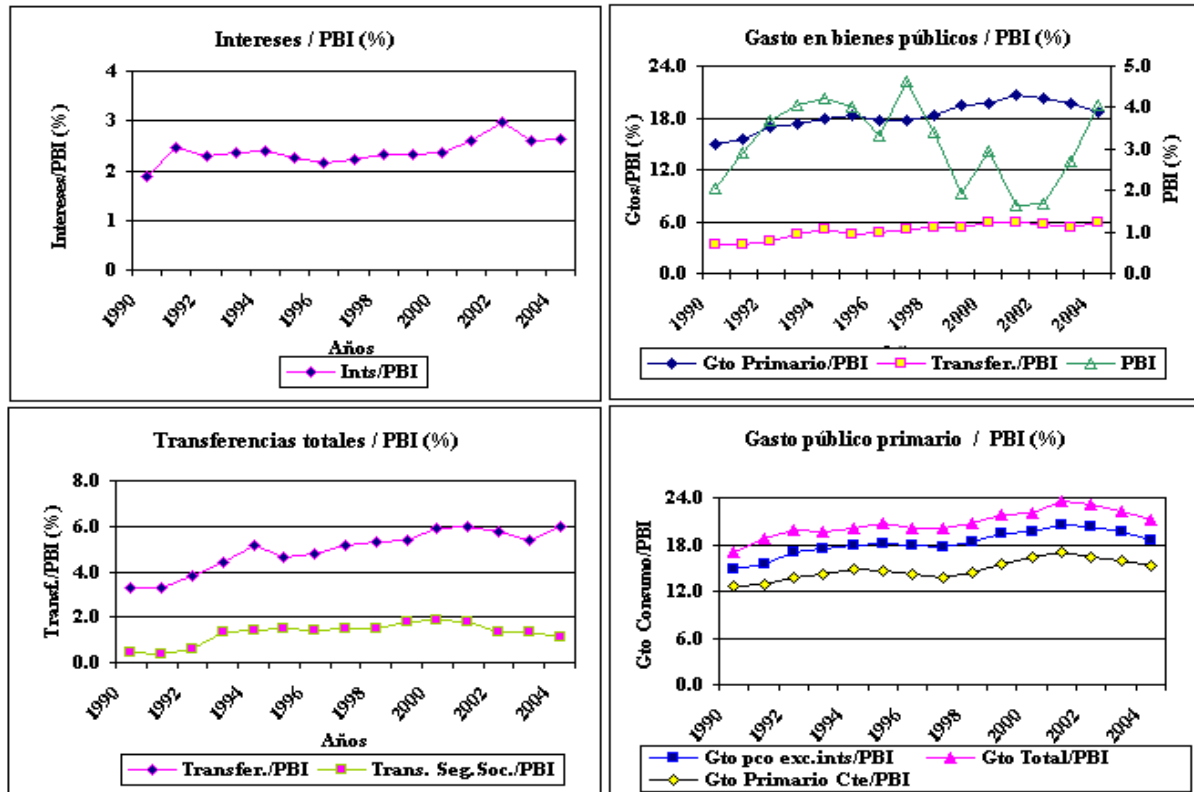
3.21 Con los ajustes el gasto público no-discrecional se amplió en el gasto total, que desciende a los niveles pre-crisis. Ese cambio en la composición del gasto exigió mayores niveles de superávit primario y la necesidad de reducir la proporción del endeudamiento en el PBI, ampliando la importancia de los gastos no discrecionales (comprometidos). Estos pueden utilizarse más fácilmente como estabilizadores presupuestarios, pero reducen el ingreso fiscal discrecional imprimiendo más rigidez a la asignación de recursos en el presupuesto a otras actividades públicas.

3.22 En relación con el tamaño del Estado, la información agregada indica que hasta finales de los 90s (1998/99) las actividades del gobierno - y por lo tanto el gasto público - se expandieron por encima del crecimiento de la economía. Desde

comienzos de la década del 90 hasta las crisis internacionales se expande el gasto/PBI respecto a los niveles alcanzados a finales de los 80s, pero su tamaño siguió siendo inferior al máximo alcanzado a mediados de esa década y muy inferior a los niveles equivalentes en los países desarrollados. Posteriormente, la respuesta del gasto público no fue pro-cíclica, dependiendo de la fortaleza de las instituciones y de la capacidad de la economía para absorber financiamiento externo compensatorio. Desde 2001, el gasto público evoluciona de acuerdo a lo que permitió la situación macroeconómica y la necesidad de tener un mayor ahorro primario corriente consistente con la fuerte expansión del endeudamiento que se produjo en la región para compensar las crisis, lo que terminó en una reducción del gasto corriente del Estado.

3.23 El gráfico 3.2 confirma esas principales tendencias de largo plazo para el gasto del Gobierno Central. El gasto primario sobre PBI si bien creció hasta finales de la década se mantuvo lejos de su nivel máximo de 1984/85; posteriormente su importancia relativa descendió, alcanzando un nivel actual equivalente al de 1995. La mayor parte del crecimiento del gasto estuvo explicado por la expansión de las transferencias - principalmente por el aumento de los gastos de la seguridad social y de los flujos a los gobiernos subnacionales -, el crecimiento de la importancia relativa de los intereses, reflejo del aumento de la deuda de la región, y los bajos niveles de la inversión pública que caen al final del período.

Gráfico 3.2. América Latina: Composición del gasto público del Gobierno Central 1990-2004; (en % del PBI, promedio de medianas)



(ii) Falta de correspondencia de la composición del gasto público con el desarrollo

- 3.24 Responder a la pregunta de cómo influyeron las tendencias de la composición del gasto público en el crecimiento equitativo, no ha sido fácil ni está exento de controversias.
- 3.25 Esta tarea requiere la existencia de rutinas presupuestarias que posibiliten la retroalimentación de las decisiones públicas y una mejora en la clasificación taxonómica del gasto en los clasificadores presupuestales. Esto no se encuentra comúnmente en los países de la Región. La información general aparece muy agregada, no tiene una cobertura de Gobierno General y tiene tratamientos metodológicos dispares que confunden el registro y la presentación de la información fiscal.
- 3.26 Es poco importante el número de países que desarrolla una gestión fiscal por resultados, identificada con un proceso decisonal basado en una programación estratégica para orientar la asignación de los recursos presupuestarios a resultados deseados cuantificables, usando la información para el seguimiento de su desempeño y las decisiones de reasignación de los recursos comunes³⁹. A pesar de las dificultades, a continuación se destacan algunas tendencias de la composición de los tipos de gasto/PBI, que influyen en el crecimiento de largo plazo.
- 3.27 De las tendencias estadísticas y las referencias documentarias, se encontraron consensos sobre que el nivel y la composición alcanzada del gasto en bienes públicos en el PBI, enfrenta una amplia brecha respecto al crecimiento potencial requerido. También hay acuerdos de que la mayoría de los sistemas de evaluación y rendición de cuentas de los países no generan información para comprobar la calidad de la cobertura de los servicios públicos en el tiempo o su desempeño contra metas, así como sus impactos distributivos.
- 3.28 Se encontraron coincidencias en que los ingresos no han sido suficientes para atender las restricciones financieras y, a su vez, alcanzar en promedio un nivel de gastos en educación, salud y protección social de responsabilidad del gobierno adecuado, sobre todo frente al acelerado cambio de los aspectos demográficos, crecimiento de la informalidad y desempleo, pobreza e inequidad⁴⁰.
- 3.29 Los gastos públicos en formación de capital sobre PBI cayeron a un nivel por debajo del cual se considera que impacta negativamente al crecimiento (FMI, 2004)⁴¹. En particular el gasto en infraestructura/PBI declinó en los últimos 30 años afectando el crecimiento potencial y limitando la mejora de las condiciones de vida.
- 3.30 Con respecto a la deuda, a pesar de la mayor disciplina fiscal respecto a décadas anteriores, sus niveles sobre el PBI permanecen altos, mayores a los niveles de comienzos de los 90s y a los que se consideran prudentes para los países

emergentes. Esto ha sido un factor de retardo del crecimiento: en primer lugar, por desviar mayores recursos al flujo de servicio de deuda en detrimento de usos en crecimiento, inversión social o reducción de la pobreza; en segundo lugar, al ser el stock de deuda mayor al recomendable y ser el resultado fiscal el factor que explica la variación de la deuda en el tiempo, se requieren mayores superávits primarios y amortizaciones, con los mismos efectos⁴².

(iii) Debilidad en la medición de los efectos de las reformas de los mercados y del Estado en el fisco

- 3.31 La implantación de las reformas de políticas influye en la sostenibilidad de las finanzas públicas por sus impactos en el resultado fiscal primario consolidado. Esos impactos pueden ser directos (cuando eran parte de la reforma fiscal) e indirectos (por el resultado neto posterior a la reforma en el erario público).
- 3.32 Dependiendo de las circunstancias individuales de cada país, las experiencias muestran que las reformas han elevado el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo de la Región⁴³, dejándolos mejor preparados para responder a los requerimientos de protección social. Se coincide que cuanto más abiertos los países hacia el exterior, el crecimiento se ve menos afectado por el mercado global, quedando en mejor situación para enfrentar los riesgos externos que los postergan. Sin embargo, se expandieron notablemente los gastos fuera del presupuesto (por ejemplo, la seguridad social) presionando al mercado financiero, ampliando el “crowding-out” de las actividades privadas y afectando otros gastos en el presupuesto⁴⁴.
- 3.33 Se encontró que la información del impacto de las reformas de política no se desagrega en forma eficiente para evaluar el impacto del desempeño fiscal de cada una. Ello dificulta la apreciación del impacto en la evolución de los ingresos y gastos primarios del gobierno, de los ingresos y gastos recurrentes y no recurrentes (a veces en la forma de pasivos contingentes) provenientes de las privatizaciones, la transición de la seguridad social o del resultado de las cuentas de las empresas del SPNF y de los gobiernos subnacionales⁴⁵.
- 3.34 Según los niveles de gobierno (Gobierno Central, Gobierno General o SPNF) solo se puede informar cómo los ingresos y los gastos se distribuyeron entre ellos, sin poder reflejar los impactos fiscales diferenciales asociados a las políticas de reforma. Según cobertura institucional, el gasto público promedio como proporción del PBI en 2003, alcanzó un 19.8%, 23.4% y 29% respectivamente en esos niveles de gobierno. El aumento con respecto a 1990 (nivel mínimo desde 1972) en puntos del PBI fue de 3.9 para el Gobierno Central, 1.9 para el Gobierno General y 2.4 para el SPNF. La brecha tendió a achicarse entre dichos resultados promedio y los gastos crecieron relativamente menos que los ingresos públicos⁴⁶.
- 3.35 Con esa información disponible solo se puede afirmar que el proceso de participación privada en los cometidos públicos parece haber justificado un leve aumento en los ingresos tributarios, un descenso de la contribución del ingreso

neto de las empresas públicas al erario público y un aumento de las contribuciones de la seguridad social como consecuencia de una mayor eficiencia en recaudaciones e incremento en las tasas de aporte.

(iv) Insuficiente consideración de riesgos financieros

- 3.36 El manejo financiero del sector público enfrentó deficiencias originadas en una medición insuficiente de los pasivos contingentes proyectados con impacto fiscal. Ello produjo un conjunto de obligaciones no previstas para el Estado: por ejemplo, limitaciones en la consideración de obligaciones fiscales de otros niveles de gobierno, falta de anticipación de los gastos recurrentes asociados a las inversiones o de las asociaciones con el sector privado; desconocimiento de variaciones cambiarias de pasivos indexados o en moneda extranjera, etc. Lo mismo se puede decir, aunque con un efecto contrario, sobre la no consideración de ingresos recurrentes⁴⁷.

b) Eficiencia de la administración de los servicios fiscales

- 3.37 Se encontraron coincidencias en que la eficiencia de los servicios fiscales es consecuencia de la mejora en los sistemas tributarios (incluyendo aduanas), en particular los relacionados a: la transición de una organización de las oficinas basadas en impuestos a una basada en funciones; la coordinación o integración de las oficinas recaudadoras; los sistemas de grandes contribuyentes; el uso de retenciones como forma de recaudación; el uso del sistema bancario; así como de sistemas simplificados para pequeños contribuyentes⁴⁸.
- 3.38 En el mismo sentido, se encontraron coincidencias sobre que la modernización de la gestión financiera impulsando una visión integrada de la administración de las distintas funciones de las finanzas públicas, y la reducción de las deficiencias y obsolescencias de los sistemas administrativos y de información para la toma de decisiones, fueron parte de progresos atribuibles a los programas fiscales del Banco y del resto de los OMD⁴⁹.
- 3.39 La reforma de las funciones y los procesos transversales de la administración de las finanzas públicas dentro del mismo nivel y entre los distintos niveles del sector público, así como de las capacidades técnicas para su utilización, han sido los resultados que más se han identificado con la contribución del Banco al mejoramiento de la gestión fiscal. Ello coincide con lo hallado por este estudio y con los puntos de vista de la auto-evaluación del Banco. La actuación del Banco se concentró en la eficiencia del desarrollo integrado de esas funciones y su diseminación a todo el gobierno, más que en el mérito de lo que se hacía con los recursos que se administraban⁵⁰.
- 3.40 El progreso en la administración fiscal y en la calidad de los estados financieros resultantes es un indicador del mejoramiento de la disciplina en el manejo de las cuentas públicas en el período.

c) Efectividad en la administración de los recursos públicos

(i) Neutralidad de la imposición

- 3.41 La reforma fiscal supuso un aumento de la neutralidad fiscal que contribuyó a mejorar la eficiencia del funcionamiento de los mercados. Se redujeron y liberalizaron las tarifas de importación, las barreras para-arancelarias y los impuestos a las exportaciones. El crecimiento de las importaciones permitió que la recaudación arancelaria creciera en promedio como proporción del PBI hasta 1998, para reducirse luego como era esperable. Esta modificación fue compensada por el crecimiento de la tributación interna. La imposición interna, además de crecer, cambió su composición: la recaudación se concentró en los impuestos directos e IVA.
- 3.42 La evolución de la neutralidad fiscal, de acuerdo a cálculos del Departamento de Investigación del Banco (RES), presenta para la mayor parte de los países de la región una tendencia creciente desde mediados de los 80s hasta los primeros años de los 90s, para luego mantenerse constante sobre todo cuando predominan las crisis fiscales⁵¹. Naturalmente, en esos resultados incidió la recuperación de la actividad económica y la ampliación de las importaciones.

(ii) Aumento de la base y la productividad de las recaudaciones

- 3.43 Una parte importante de la recuperación observada en la disciplina de las cuentas públicas se debió al aumento de los ingresos tributarios, consecuencia de la expansión notable de la presión tributaria entre 1990 y 1998, que luego se estancó. Ello posibilitó un crecimiento promedio de los ingresos para la región de alrededor de 5 puntos del PBI.
- 3.44 En ese crecimiento influyó el aumento en la base de contribuyentes y el crecimiento paulatino de las alícuotas del IVA. Sin embargo, a pesar de la expansión de tasas de este impuesto, se incrementó su productividad fiscal (se redujo el “tax-gap”). Las alícuotas del impuesto a la renta disminuyeron gradualmente, con una relativa armonización entre los países y con la extra-zona, aunque las excenciones crecieron⁵².
- 3.45 La expansión de los ingresos es también consecuencia de un aumento en la efectividad de estos impuestos. La expansión de la productividad fiscal confirma la importancia de esos resultados aunque también incidió la mayor eficiencia de las administraciones tributarias.
- 3.46 Esa mejora en la productividad fiscal refleja la reducción de la evasión. Si bien no se encontró información agregada para la región; la específica muestra que muchos países mejoraron, aunque existe aún un gran margen de progreso.

(iii) Información financiera más confiable y transparente

3.47 Se mejoró el proceso de toma de decisiones con el progreso de los sistemas de información que integraron las múltiples funciones de la gestión de las finanzas públicas⁵³. La transparencia también se amplió por una mayor exposición de la racionalidad del uso de los recursos de acuerdo a las restricciones y riesgos fiscales. Se destaca la expansión del manejo de marcos presupuestarios en función de una programación financiera y macroeconómica de mediano plazo⁵⁴.

d) Equidad de la política fiscal

3.48 Se encontraron resultados controversiales en los análisis de los impactos distribucionales de la reforma fiscal, sobre todo de tipo metodológicos. No hubo análisis de equilibrio general combinando investigaciones de hogares (estudios de panel) que sustentaran objetivamente esos resultados. Este es un desafío analítico que debería ser un componente de las intervenciones futuras que fortalecen la gestión financiera integrada. La valoración de resultados se ha concentrado en las mejoras tecnológicas de los sistemas de información y de la administración y el control de las finanzas públicas, desconociendo la calidad de los resultados provenientes del uso de los recursos comunes. Una parte significativa del gasto público en los presupuestos sigue sin un destino establecido controlable, existiendo amplios espacios para seguir mejorando la eficiencia administrativa.

C. Resultados atribuibles al programa del Banco

3.49 La respuesta de largo plazo del Banco fue recostar su programa en la finalidad de apoyar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, concentrando sus recursos en el logro de los siguientes propósitos, que no fueron simultáneos⁵⁵: (i) cambiar la política tributaria en función de la neutralidad de la imposición respecto a la asignación de recursos y la inserción internacional; (ii) reformar la administración tributaria detrás de funciones, abandonando el enfoque de organizarse detrás de impuestos; y aumentar las recaudaciones por ampliación de la base de contribuyentes y la productividad fiscal; (iii) actuar sobre el nivel y calidad del gasto público y su sostenibilidad dentro de un contexto de equilibrio fiscal, contribuyendo al cambio en su composición mediante el apoyo a la reasignación de cometidos y recursos hacia actores fuera de la red pública como forma de ampliar la eficiencia de los servicios públicos que pueden actuar en competencia; (iv) lidiar con la sobre-utilización de los recursos comunes y la desintegración u obsolescencia de los procesos presupuestarios, detrás de una gestión integrada de las finanzas públicas, proveyendo estados financieros más confiables y transparentes; (v) transferir competencias y recursos del nivel nacional al local en un contexto de prudencia fiscal, para ampliar la eficiencia y focalización de los bienes públicos, reduciendo el rol monopolístico central; (vi) fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones de control que actúan sobre la aprobación y utilización de los recursos públicos; y (vii) actuar sobre las restricciones fiscales y de deuda de corto plazo dentro del enfoque de que restringen el crecimiento de largo plazo por su impacto adverso en el acceso al

- financiamiento y, a la vez, contraen el gasto agravando la desigualdad y extornando los avances logrados por las reformas⁵⁶.
- 3.50 La finalidad del Banco - la sostenibilidad del equilibrio en las cuentas públicas en el largo plazo – se interpretó en las intervenciones por su contribución a la reducción del nivel del déficit fiscal - o la ampliación del superávit primario – consistente con el programa financiero y la capacidad del país de cumplir con los compromisos del endeudamiento. No se tuvo en cuenta que ese cumplimiento fuera consistente con un manejo de los resultados proyectados de las decisiones sobre los ingresos y los gastos vinculados con la efectividad en el desarrollo y la anticipación de todos los riesgos fiscales⁵⁷.
- 3.51 La retórica de economía política de los programas fiscales del Banco se concentró en mantener un nivel del gasto y del resultado fiscal sin ver su rendimiento en el tiempo. Existió una visión estática sobre los requerimientos de actuación del sector público centrada en la importancia del cambio tecnológico y la eficiencia integral de la multiplicidad de funciones de la administración de las finanzas públicas. Ello redundó en una contribución al proceso de elección de las políticas públicas de los países débil.
- 3.52 Los problemas que presentó la medición del resultado fiscal para distinguir la efectividad de las intervenciones del Banco (ver 2.9), redujeron aún más la posibilidad de verificar si el desempeño de los gastos e ingresos públicos afectados por esas intervenciones, fueron o no beneficiosos para la economía y la sociedad.
- 3.53 En resumen, la efectividad atribuible al Banco está vinculada a la mejora tecnológica de las capacidades de la administración de las finanzas públicas, su adaptación al funcionamiento eficiente de los mercados, así como para soportar la eficacia macroeconómica asociada con la atención de las obligaciones provenientes del ciclo, los gastos de protección social ante crisis y los costos no previstos de las reformas. Su contribución a la transparencia de la gestión fiscal se puede verificar por mejores estados financieros expuestos al control, y a la justificación del uso de los recursos públicos de acuerdo a las restricciones fiscales proyectadas.
- 3.54 No es correcto atribuirle al Banco una agenda de reformas que realzara la eficacia del proceso presupuestario y el tratamiento estructural de las contingencias, soportados en indicadores de desempeño y estados financieros proyectados. Fue poco relevante la demanda de los países por sistemas de control del desempeño de la gestión pública basados en una evaluación que ligara la asignación de recursos en un proceso presupuestario anual y multianual con los resultados de una programación estratégica de mediano y largo plazo.

IV. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

- 4.1 A continuación se presentan las conclusiones y lecciones de la evaluación, que resumen los temas que permitirían mejorar la actuación del Banco en el futuro.
- 4.2 El Banco desarrolló su actuación en el sector fiscal sin sustentarse en una definición conceptual y analítica de los contenidos y áreas del sector fiscal. Ello condujo a confusiones entre la agenda de trabajo en el sector fiscal y la cartera fiscal real, determinando que su atribución no se sustentara en una estrategia explícita. Esto introdujo una serie de desequilibrios entre los que se destacan:
- la utilización de los recursos del Banco se realizó con una lógica diferente a lo que se reconocía corporativamente como sector fiscal, debilitando la evaluación de sus resultados;
 - la falta de lógica de los modelos de intervención al enunciarse objetivos de desarrollo sin componentes para lograrlos y viceversa;
 - insuficiencias en el diagnóstico que ampliaban la inseguridad y la falta de anticipación sobre los problemas que atendían las intervenciones;
 - ausencia de una medición regular y sistemática para informar y aprender acerca de cómo se avanzaba estratégicamente;
 - la falta de perspectiva universal al no haber estado la ejecución y la evaluación de las intervenciones dentro de un mismo ámbito (por ej. de todas las intervenciones fiscales y no solo de una parte);
 - la falta de evidencia de que en el proceso organizacional se integraran conocimientos, avances tecnológicos y experiencias detrás de una visión de economía de las finanzas públicas.

Lección 1. El Banco debe programar y diseñar sus operaciones a partir de una atribución definida en función de la situación y las prioridades de cada país y no solo por estar sustentada exógenamente en una concepción analítica y conceptual de categorías y límites de actuación en el sector fiscal. Ello posibilitaría establecer:

- lo que es exógeno a la atribución del Banco en la agenda fiscal de cada país, que formaría parte del tratamiento de los riesgos externos de la misma;
- una organización que integre el conocimiento especializado, las lecciones de la experiencia y la investigación detrás de los objetivos de las intervenciones fiscales, dentro de un proceso de trabajo más integrado con los países;
- la medición de los impactos específicos y en el programa del país al cual cada operación apoya, haciendo que ello esté explícito en los marcos de resultados de las intervenciones;

- la justificación del financiamiento en el presupuesto proyectado del país, tanto de los gastos necesarios para atender la deuda que se genera, como para sustentar los resultados provenientes de la ejecución de la cartera del Banco;

4.3 El rol del Banco en el sector fiscal estuvo influido por soluciones basadas en sus contenidos técnicos e instrumentales, más que por desarrollos que tuvieran en cuenta los procesos institucionales de cada país. Ello se constató en una serie de elementos, entre los que se destacan:

- el papel predominantemente exógeno que se le dio a la influencia de los procesos institucionales y políticos que surgen de ordenamientos jurídicos específicos;
- el desconocimiento de que la cartera del Banco es un tema fiscal en sí mismo para los países, efecto que se amplió al no contarse con análisis costo-beneficio de las intervenciones en los programas presupuestarios de los prestatarios;
- la poca importancia en los programas y operaciones de componentes que fortalecieran la relación entre prioridades estratégicas, recursos y resultados del gasto en cada país;
- la utilización de soluciones pre-fabricadas (“one suit fits all”) con una fijación más instrumental, que en la institucionalidad de los países.

Lección 2. El rol del Banco debería focalizar su programación y el diseño de intervenciones en la calidad de las políticas de reforma fiscal, con una evolución equilibrada entre contenidos técnicos y buenas instituciones. Las buenas políticas se asocian con progresos técnicos y con progresos en las capacidades institucionales; de ello dependerá la calidad de las decisiones fiscales. Ese proceso político es producto de complejas transacciones entre actores que, con distintos intereses e ideas, interactúan dentro de un ordenamiento jurídico que difiere país por país. La efectividad en el desarrollo de los programas fiscales será más asequible en la medida que se sustente en:

- una programación, diseño y evaluación de las intervenciones desarrolladas en los países, ya que se requieren de sistemas nacionales y amplios procesos de consulta para ser implantados;
- considerar a los resultados de la cartera del Banco como parte del tema fiscal⁵⁸;
- un trabajo del Banco más recostado con el presupuesto. El presupuesto es el instrumento jurídico de mayor importancia del proceso político. Su institucionalidad obliga a todos los actores que interactúan en él, y es en donde se integran los sistemas de administración de los recursos con los resultados de la gestión pública;
- con contenidos técnicos que reflejen orientaciones similares a las políticas adoptadas por el país. La estabilidad y la sostenibilidad intertemporal de los resultados de las finanzas públicas son también producto de políticas estables y que se puedan cumplir;

- se fortalezcan los sistemas nacionales de gestión pública a nivel del Gobierno General⁵⁹, ligando los recursos financieros con resultados de los productos y programas públicos establecidos en presupuestos plurianuales y rendiciones de cuentas anuales que informen sobre su desempeño, incorporando flexiblemente los avances y los problemas de la ejecución.

4.4 La finalidad de la atribución del Banco estuvo determinada por los impactos monetarios que produjeron los balances públicos y el nivel de las erogaciones externas, más que por el rendimiento y la efectividad del gasto público en el proceso presupuestario y la anticipación de los riesgos de volatilidad. Ello se constató a partir de una serie de fenómenos entre los que se destacan:

- el predominio, como propósitos de las intervenciones, de la eficacia macroeconómica y la eficiencia de los mercados y de la administración financiera;
- la escasa consistencia interna entre el objetivo de sustentabilidad del resultado fiscal con la forma como se asignan los recursos en el presupuesto y con el impacto de las decisiones de gasto público en la calidad de los servicios y en el estándar de vida de la población en el futuro;
- la agenda fiscal del Banco coordinada en ámbitos compartidos con otras OMD, dio poca importancia al rendimiento del gasto público;
- la falta de anticipación de los problemas del ciclo de los negocios;
- la progresiva pérdida de importancia de la perspectiva de gasto en formación de capital en los presupuestos;
- la poca relevancia de los indicadores sobre la eficacia de las políticas tributaria y presupuestaria;
- la débil medición del impacto en los gastos y de pasivos contingentes que producen las decisiones fiscales y de reformas en los distintos niveles de gobierno;
- la poca importancia dada en la gestión financiera a las tendencias de largo plazo de los cambios de estructura de la sociedad.

Lección 3. En la sostenibilidad del equilibrio intertemporal de las cuentas públicas como finalidad del rol del Banco, es igualmente importante ser consistente con la capacidad del país de cumplir con los compromisos proyectados del endeudamiento, como la calidad de las decisiones fiscales para mejorar los productos y programas públicos y anticipar los riesgos. Ello requiere construir acuerdos sobre la importancia de tener en cuenta:

- la necesaria consistencia interna de las decisiones sobre los recursos en los presupuestos con los propósitos proyectados, incorporando como componentes de las intervenciones la anticipación de las inestabilidades del contexto y las inflexibilidades en la institucionalidad fiscal;

- los progresos necesarios en las instituciones para poder actuar en ese tipo de proceso decisional con un enfoque de medio y largo plazo;
- la capacidad para reasignar los recursos en función de los progresos en el bienestar y en el equilibrio de las finanzas públicas, desarrollando sistemas de información de desempeño y control de la gestión que soporten el conocimiento, el pragmatismo y la flexibilidad en la toma de decisiones fiscales.

4.5 Tuvo poco sentido estratégico el desarrollo conjunto de la información con cada país como instrumento para beneficiarse recíprocamente, der la mejora de la gestión de los recursos públicos (y la capacidad de reasignarlos). Al mismo tiempo ello redundó en una baja capacidad de seguimiento y evaluación de los programas fiscales por el país y el Banco. Esto se manifestó en:

- una insuficiente estandarización y armonización de los sistemas de información, clasificadores, procedimientos y prácticas fiscales de acuerdo a las buenas prácticas, que realizara la coordinación y transmisión del conocimiento externo en los países sobre la construcción de bases de datos fiscales homogéneas y confiables y la eliminación de anomalías e inflexibilidades presupuestarias;
- la subsistencia de discrepancias en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e integrar los sistemas detrás de la toma de decisiones fiscales, en particular en aquéllos con mayor fragilidad en la gobernabilidad de sus funciones financieras;
- la ausencia de sistemas de indicadores que comprueben el cumplimiento de metas nacionales y de gestión en el tiempo, atendiendo los requerimientos de la métrica de los reportes de seguimiento y evaluación sobre el desempeño e impacto de las intervenciones;
- la escasa importancia de la demanda o incentivos en los países y las OMD en utilizar o promover sistemas de información del desempeño de los objetivos y metas de la programación estratégica, para asignar y rendir los recursos para lograrlos.

Lección 4. El Banco debería desarrollar, con un sentido estratégico, compromisos con cada país para compartir información sistemática y periódica de interés mutuo sobre la gestión financiera pública, promoviendo desarrollos de temas comunes y el mayor valor agregado de sus experiencias en forma recíproca. En particular, compartiendo información sobre:

- el conocimiento de los enfoques y métodos utilizados para el tratamiento de los temas fiscales, en particular para la gestión y medición de los resultados de las cuentas públicas en sintonía con el impulso fiscal (efectivo y contingente);
- El análisis de las prácticas fiscales de otros países a partir de evaluaciones posteriores y las lecciones de las experiencias, informando sobre las diferencias entre las experiencias/país y los progresos y retrocesos resultantes;

- el mantenimiento de sistemas de indicadores de desempeño fiscal específicos por país y agregados para la Región que: (i) contribuyan a aplicar estándares de medición del desempeño en el seguimiento y la evaluación de impactos de la gestión fiscal; (ii) permitan distinguir la contribución de cada intervención a la sostenibilidad fiscal intertemporal (análisis de contra fácticos), de las del contexto fiscal; y (iii) coordinen y armonicen criterios para evitar la duplicación de esfuerzos, aumentando el costo-efectividad de las actividades en los países.

ANEXOS

METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL ROL ESTRATÉGICO DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL

Identificación de la estrategia implícita

A los efectos de derivar la “Estrategia Implícita” de la acción del Banco en esta materia se realizaron las siguientes acciones. Como primer paso, la inferencia de la estrategia aplicada por el Banco requiere una definición de los contenidos y los límites de lo que es el ámbito fiscal.

En segundo lugar, la especificación de los temas dentro de ese ámbito fiscal, que permita ordenar por “área temática” o “clúster” la identificación de las intervenciones de los proyectos sobre los que, en definitiva, se va a inducir la visión estratégica. Esa especificación permitió identificar 9 áreas temáticas en que, finalmente, se dividió el ámbito fiscal: 8 de esas áreas están vinculadas a la modernización y reforma de la gestión de las finanzas públicas, normalmente atendidas con préstamos de inversión y cooperaciones técnicas, o comprometidas por los países en condiciones de los préstamos sectoriales; y la restante área es la de lo fiscal como reforma de políticas, definida en los préstamos sectoriales que son operaciones fiscales que incluyen tanto condiciones de reforma fiscal, recién mencionadas, como condiciones de otras reformas estructurales que tienen impacto directo en el financiamiento del gasto y el resultado fiscal⁶⁰.

En base a esa identificación de los temas del ámbito fiscal, a continuación se presenta su ordenamiento en “áreas temáticas” a los efectos de clasificar las intervenciones del Banco en cada una de ellas:

- a. Administración aduanera (AA), entendida como la institucionalidad y los procesos para el manejo eficiente de la recaudación y la fiscalización derivada del comercio internacional.
- b. Administración tributaria (AT), definida como la institucionalidad y los procesos para el manejo eficiente de la recaudación soberana y la fiscalización de los impuestos internos en general.
- c. Gestión financiera integrada de los recursos públicos (GFI), independiente del manejo monetario, que incluye el desarrollo y la integración de las visiones presupuestaria, de tesorería y crédito público, superando las deficiencias de los sistemas contables para producir información oportuna y confiable sobre el gasto público y su financiamiento. Incluye la evaluación del desempeño presupuestario y la institucionalidad fiscal, así como la incorporación de mecanismos estabilizadores que permitan atenuar la dependencia del ciclo económico.
- d. Sistema nacional de inversión pública (SIP), el cual comprende la definición, priorización, asignación presupuestal, seguimiento y evaluación de la utilización de recursos para la inversión pública.

- e. Descentralización fiscal (DES), definida como el arreglo institucional entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para el financiamiento, asignación de recursos y competencias, así como la capacidad de administración de recursos en los cometidos definidos.
- f. Sistemas de control gubernamental (SCG), establecidos de manera independiente a la administración pública con el fin de verificar o auditar el correcto manejo del gasto público y el cumplimiento de los procedimientos y reglas que lo regulan.
- g. Control legislativo (CL), entendido como la función institucional que permite al poder legislativo influir sobre las decisiones de la asignación, ejecución y control de la utilización y los destinos de los recursos públicos.
- h. Política tributaria (TR), que conlleva los cambios en la política tributaria tales como la creación o eliminación de impuestos, las variaciones en las tasas o las características de los sujetos gravados o exonerados.
- i. Lo fiscal como Reforma de políticas (POL), que incorpora las operaciones fiscales de financiamiento de libre disponibilidad por los países como respuesta a condiciones de reformas de política en el SPNF comprometidas por los gobiernos. Los resultados de estas políticas influyen en el nivel y el comportamiento de las variables fiscales de manera estructural, e incluye las condiciones de reforma del sector fiscal definidas en las ocho áreas anteriores. Generalmente, estas políticas se dan junto a cambios de los marcos jurídicos específicos y son objeto de los préstamos sectoriales.

En tercer lugar, se clasifican los préstamos y cooperaciones técnicas seleccionadas para los 26 países de la región en el período de análisis (2000-2004), dentro de cada una de las áreas del ámbito fiscal. En el plano operativo y de información, no se encontró un criterio de clasificación de las intervenciones para definir automáticamente los componentes o condiciones por área del ámbito fiscal. Por ello, se requirió un análisis físico de los objetivos y componentes del universo de préstamos del Banco en el período 1990-2004 a los cuales se les practicó un “test de pertenencia” a las áreas del tema fiscal. Se prestó especial atención a las operaciones clasificadas como de Reforma/Modernización del Estado y Apoyo al Sector Público (RM), en las cuales por definición están los temas fiscales, pero anticipando que varias de las operaciones que terminaron integrando el universo fiscal se encontraban clasificadas en otras categorías. La evaluación de la situación y amigabilidad de los sistemas de información en la gestión del Banco también formó parte del estudio (ver sección siguiente).

En cuarto lugar, a las intervenciones dentro de cada una de las áreas temáticas, se le aplica un análisis factorial para identificar los propósitos y objetivos de desarrollo definiendo, al mismo tiempo, el o los indicadores de seguimiento asociados a cada resultado factorizado, estableciendo si existieron metas de los mismos. Conjuntamente, se aplica un análisis factorial de los productos utilizados para el logro de los resultados, a los efectos de identificar la lógica del “modelo de intervención” utilizado por el Banco en

cada uno de los temas fiscales, su dinámica en el tiempo y en cada país y área. De este análisis, como sub-producto, se pudo establecer una medida de la “evaluabilidad” de los marcos de resultados de las operaciones e informar si el Banco pudo beneficiarse de ellos en el momento de la evaluación concomitante y posterior de sus intervenciones.

En quinto lugar, se analiza la organización institucional que empleó el Banco para responder a los problemas y las demandas de los países, así como su evolución y adaptación en el tiempo. El fundamento de esta etapa parte de reconocer que los resultados son también producto de la calidad del proceso colectivo institucional que se utiliza.

Se enfrentaron limitaciones al aplicar esta metodología que trataron de irse resolviendo en la investigación. Con relación a la inducción de la estrategia implícita, se enfrentaron dificultades de homogenizar la diversidad en el diseño de los proyectos y la ausencia o escaso desarrollo de los indicadores y metas, o la falta de establecimiento de líneas de base en una proporción importante de operaciones. Asimismo, la dificultad de inferir la racionalidad del modelo de intervención del Banco a lo largo de los quince años, a partir de realidades de países diferentes que inician esos procesos de reforma en distintos momentos y con énfasis particulares. Finalmente, la limitación de circunscribir el análisis a la contribución del Banco, puede hacer olvidar que las ausencias pueden haber sido suplidas por operaciones de otros organismos o esfuerzos propios del país, o que simplemente no se haya tratado de un área relevante para la cooperación. Esta limitación se trató de levantar con una revisión sumaria incluyendo en el análisis el papel del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Universo de las intervenciones fiscales

En esta sección se reseñan los pasos metodológicos seguidos para seleccionar el universo de intervenciones fiscales en el Banco, así como en el Banco Mundial (BM).

Qué se entiende por intervención fiscal

Para seleccionar las intervenciones que contribuyen a inferir la actuación fiscal del Banco se partió de una definición de lo que se entiende por *intervención fiscal*. Siguiendo a (BID, 2002), se definen a las intervenciones fiscales como “...aquellas operaciones que guardan relación con el mejoramiento de los procesos de ingreso, gasto y financiamiento del Estado.”

Sobre la base de esta definición se especificaron todas las áreas posibles de intervención fiscal considerando tres temas: *reformas a procesos y sistemas*, dividiendo los mismos en los componentes del presupuesto público: ingresos, gastos y financiamiento; reforma a la *institucionalidad fiscal*, referida a los roles y responsabilidades de los actores relevantes a lo largo del proceso presupuestario, y su incidencia en mejorar el resultado fiscal y la asignación de recursos; y reformas de *políticas*, referidas a aquellas operaciones relacionadas con reformas de los mercados, cambios en el rol del Estado y/o el endeudamiento público. A continuación se enumeran los tres temas junto a su apertura en

sub-temas de intervención (Cuadro A1.1). Esta lista definitiva se terminó de consolidar con la revisión de las bases de datos de las operaciones del Banco.

Cuadro A1.1. Temas de las intervenciones fiscales

Procesos y Sistemas	Ingresos Públicos	Administración Aduanera, Administración Tributaria, Registro de Tierras/Catastro con fin tributario, Contribuciones a la Seguridad Social, Recursos No Tributarios, Resultado Empresas Públicas
	Gastos Públicos	Gestión Financiera Integrada, Administración de Bienes y Servicios, Sistema de Recursos Humanos, Inventario de Bienes Inmuebles, Sistema de Inversión Pública, Administración de Pensiones
	Financiamiento	Administración Crédito Público
Institucionalidad Fiscal		Focalización del Gasto, Presupuesto por Resultados, Sistemas de Control Gubernamental Externo, Control Fiscal Legislativo, Programación Macro-fiscal y Reforma al Proceso Presupuestario, Transparencia Presupuestaria, Reglas Numéricas Macro-fiscales, Restricciones al Financiamiento Monetario
Reformas de Políticas		Medidas de Ajuste Fiscal y Alivio de Deuda, Política Tributaria, Descentralización Fiscal, Resultado Empresas Públicas y Privatización, Reforma Administrativa, Modernización de la Gestión Pública, Reforma Servicio Civil, Reforma Sistema de Pensiones

Esta lista de temas, permitió la definición de 14 áreas dentro de las cuales se agregaron los temas afines de cada una. A partir de esta primera enumeración, se pudieron definir 42 sub-áreas en que se pueden desagregar las intervenciones hasta nivel de componente. Las áreas y sub-áreas se presentan en el Cuadro A1.2 a continuación, con sus correspondientes siglas de identificación.

Cuadro A1.2. Áreas y sub-áreas de las intervenciones fiscales

Áreas	Sub-áreas
1. Administración Aduanera (AA)	1. Administración Aduanera (AA)
2. Administración Tributaria (AT)	2. Administración Tributaria (AT, incluye registro de tierra/catastro realizado a nivel nacional con fines tributarios)
3. Política Tributaria (TR)	3. Política Tributaria (TR), 4. Apertura Comercial (TRAC)
4. Descentralización Fiscal (DES)	5. Coordinación Fiscal Nación-Provincias (CN), 6. Capacitación y Asistencia Técnica (CAT), 7. Administración Tributaria Descentralizada (ATD, incluye registro de tierra/catastro realizado a nivel subnacional con fines tributarios), 8. Gestión Financiera Descentralizada (GFD), 9. Sistema de Inversión Pública Descentralizado (SIPD), 10. Reforma Administrativa Descentralizada (RAD), 11. Resultado Empresas Públicas Subnacionales y Privatización (REPD), 12. Fondos de inversión a gobiernos subnacionales ("Funding"), 13. Reforma Marco Legal Descentralización (Legal), 14. Transparencia en administración recursos subnacionales (TRAN), 15. Reforma Impositiva Descentralizada (TRD), 16. Disciplina Fiscal Subnacional (DF), 17. Reforma al régimen fiscal federal (POL)
5. Gestión Financiera Integrada (GFI)	18. Gestión Financiera Integrada (GFI, incluye sistemas auxiliares de recursos humanos e inventario de bienes inmuebles), 19. Administración Bienes y Servicios (ABS), 20. Administración Crédito Público (ACP), 21. Sistemas de Información Financiera (SIF), 22. Presupuesto por Resultados (PR), 23. Reglas Numéricas Macro-fiscales (RN), 24. Programación Macro-fiscal y Reforma al Proceso Presupuestario (PP), 25. Transparencia Presupuestaria (TR)
6. Sistema de Inversión Pública (SIP)	26. Sistema de Inversión Pública (SIP)
7. Control Fiscal Legislativo (CL)	27. Control Fiscal Legislativo (CL)
8. Sistemas de Control Gubernamental Externo (SCG)	28. Sistemas de Control Gubernamental Externo (SCG)
9. Focalización del Gasto (FG)	29. Focalización del Gasto (FG), 30. Focalización del Gasto Países HIPC (FGPC)
10. Resultado Empresas Públicas (REP)	31. Recursos No Tributarios (RNT), 32. Resultado Empresas Públicas (REP), 33. Desregulación y Regulación de Mercados (DRM), 34. Privatización e Introducción de

Áreas	Sub-áreas
	Competencia (PIC)
11.Reforma de Pensiones (RP)	35. Reforma Sistema de Pensiones (RSP), 36. Contribuciones a la Seguridad Social (CSS), 37. Administración de Pensiones (AP)
12.Reforma Administrativa (RA)	38. Reforma Administrativa (RA), 39. Modernización de la Gestión Pública (MGP), 40. Servicio Civil (SC)
13. Ajuste Fiscal y Deuda (AFD)	41. Ajuste Fiscal y Deuda (AFD)
14. Financiamiento Monetario (FM)	42. Responsabilidad Fiscal - Financiamiento Monetario (RF-FM)

En el análisis de las intervenciones las 14 áreas se dividieron en dos grupos: aquéllas correspondientes a la *reforma fiscal*, y aquéllas de las otras *reformas estructurales*. Las intervenciones de *reforma fiscal* son las que impactan sobre los procesos de ingresos, gastos y financiamiento del SPNF de manera explícita y directa. Se corresponden con las áreas 1 a 8, con la salvedad de que en el área DES se consideró sólo aquellas operaciones conducidas a nivel nacional, las que abarcan al menos la mitad de los distritos del nivel subnacional considerado, y/o que tienen impacto en mismas áreas de reforma fiscal a nivel nacional (ATD, GFD, SIPD, TRD). Por otro lado, el grupo de las *reformas de los mercados y del rol del Estado* u *otras reformas estructurales*, cuya implantación impacta directa o indirectamente al resultado fiscal del SPNF. Abarcan las áreas 9 a 14, aunque para el caso de los proyectos de inversión también incluyen operaciones del área DES que no cumplen con ninguna de las condiciones mencionadas.

La identificación del universo de intervenciones fiscales

Se utilizó la base de datos de los proyectos de préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables (CTNR) aprobadas por el BID desde su creación hasta junio de 2005 (“Data Analyzer” <http://wda.iadb.org/wda/>). En el caso de los préstamos esa base no registra la totalidad de operaciones para 2003-2004, por lo que fue completado con la base de datos OVEDA desarrollada en OVE (<http://ove/oveda/>).

El universo de préstamos y CTNR fiscales se consolidó en archivos Excel, abarcando información desde el comienzo de operaciones del Banco en 1960, clasificada en las siguientes categorías: número de operación, fondo, monto aprobado vigente, país, sector (clasificación del Banco), año, status, tipo, división y porcentaje de desembolso.

En lo referido a préstamos, hasta 1989 inclusive se identificaron sólo 2 operaciones relacionadas con el área cuyo código de sector ha sido identificado por el Banco como propio de la temática fiscal (RM, Reforma y Modernización del Estado): una correspondiente a 1962 y otra a 1969. Revisando a partir de los nombres de las operaciones, se encontraron 2 préstamos más en 1981 y otro en 1982 con componentes fiscales, correspondientes los 3 a áreas distintas a RM (DU-CRE).

En lo referido a CTNR, en todos los años hasta 1989 hubo operaciones en RM, promediando 18 operaciones por año en ese período (19 por año en los 60s, 11 en los 70s y 25 en los 80s).

En el período 1990-2004, comienzan aprobarse préstamos de inversión y PBL en RM⁶¹. Esta nueva modalidad de préstamos responde a su vez a la demanda de los países de resolver los temas de la deuda acelerada por crisis económicas, la aparición de nuevos liderazgos nacionales, y el renovado interés para que la Región adopte programas de reformas de política que eviten la ocurrencia de esas crisis a futuro (ver Conferencia del “Institute for International Economics (IIE)” de noviembre de 1989, en la cual John Williamson presentó su trabajo “What Washington means by Policy Reform”, en el que postula un decálogo de recomendaciones que se llamó el “Consenso de Washington”, Williamson, 1990).

La clasificación de las operaciones que hace el Banco por área temática es imperfecta: se hallaron préstamos de inversión y cooperaciones técnicas con componentes fiscales en áreas distintas a RM, y los PBL normalmente no se consideran como operaciones de reforma fiscal. Por otra parte, no se clasifican las intervenciones por sus componentes o condiciones, lo que requirió la revisión manual operación por operación para poder definir su pertenencia a las áreas y sub-áreas identificadas.

Las operaciones se clasificaron en préstamos y CTNR, y los préstamos se dividieron a su vez en Sectoriales y de Inversión (que incluye las CTR). Los préstamos sectoriales (siglas PSCT y PEMG) se revisaron sin excepción, clasificando su pertenencia por áreas y sub-áreas por la existencia de condiciones en ellas. Para la revisión de los préstamos de inversión y las CTNR se aplicó el mismo procedimiento pero con los componentes y productos.

Cada operación seleccionada fue ingresada en una base de datos con los siguientes campos: año, número de proyecto y operación, nombre de la operación, país, sector, tipo, % de ejecución, monto total aprobado vigente. Luego, en función de la información disponible, para cada operación se incluyó: monto específico por área y sub-área fiscal; monto de otros organismos de desarrollo; monto de la contraparte (el país o la Región). Se incluyó también la información institucional referida al sector del Banco al que pertenecía tanto el líder del proyecto como los miembros del equipo de proyecto.

Para cada operación seleccionada se resumieron sus componentes fiscales específicos tal como figuran en el documento de préstamo, para contar con una referencia rápida de sus objetivos y los productos movilizados por el proyecto para lograrlos. A la base de datos se le agregó un campo que distingue las operaciones que tocan las áreas de reforma fiscal, y se clasificaron los países por Región (1, 2 y 3, de acuerdo a la división regional del Banco) y por grado de desarrollo (Países A, B, C y D). Se identificaron además los préstamos sectoriales que cuentan con cooperaciones técnicas asociadas, tanto CTR como CTNR.

Cabe señalar que la base de datos “Data Analyzer” permitió identificar todos los documentos de préstamo, pero sólo una fracción de los documentos de cooperaciones técnicas. De las 199 CTNR seleccionadas, hubo 57 que no se encontraron en la base de datos en línea⁶², que requirió acceder al formato papel en las Regiones o la Secretaría.

Adicionalmente, en las operaciones con información en línea, los documentos disponibles suelen ser incompletos (especialmente para las CTNR recientes).

Con respecto al Banco Mundial, se revisó el abstracto de todos los proyectos de inversión (“investment”) y sectoriales (“development policy lending”), clasificándolos en las mismas 42 áreas identificadas para el Banco. La base de datos del BM tiene la ventaja de asignar a cada área temática hasta 5 componentes de cada operación. Esto facilita la identificación de proyectos que cuentan con componentes de reforma fiscal (identificada bajo el área de “Law and Justice and Public Administration”). Sin embargo, el funcionamiento de la base de datos es imperfecto: se encontraron proyectos que cuentan con componentes que no aparecen registrados cuando se los busca por área temática. Por esta razón, se requirió revisar, también, la base de datos de proyectos publicada.

Con referencia al Fondo Monetario Internacional, se relevó el conjunto de programas con los países de la Región en el período 1990-2004 a partir de la información localizada en: <http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extarr1.cfm>. Sobre la base de esta identificación, se clasificaron las condiciones dentro de las mismas áreas del ámbito fiscal utilizadas para las intervenciones del BID y el BM. Esa clasificación se hizo a partir de los resúmenes de cada operación disponibles en línea desde 1995 y, antes de ese año, a partir de las Cartas de Intención que se encuentran en la biblioteca del BID.

**LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL BANCO:
UN MARCO DE POLÍTICAS SIN UNA ESTRATEGIA EXPLÍCITA**

Hasta 1989 la acción del Banco en materia fiscal estuvo basada en operaciones de Cooperación Técnica No Reembolsable (CTNR). Para caracterizar la Política que inspiró estas acciones se puede revisar el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional, “La renovación del compromiso frente al desarrollo” de 1999 (BID, 1999). Las siguientes transcripciones de párrafos de ese documento sintetizan el papel jugado por la cooperación técnica y el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), durante las dos décadas y media iniciales de la vida del Banco:

“La asistencia técnica ha cumplido un papel crucial en el BID. El Banco ha procurado agregar valor al proceso de desarrollo realizado en la región combinando el saber con las finanzas. En muchos casos el personal del Banco se encontraba en conocimiento para proporcionar aportes técnicos de alta calidad en materia de análisis de proyectos y análisis sectoriales, y su participación en un proyecto constituía una reconocida modalidad de asistencia técnica directa y práctica. Además, el Banco centró la atención desde el principio en la importancia de fortalecer las instituciones de los países miembros prestatarios, y utilizó recursos no reembolsables para respaldar la creación de interlocutores y ejecutores eficaces para trabajar con ellos en proyectos” (Capítulo II numeral 8).

“Desde los inicios del Banco, la integración regional ha sido uno de sus objetivos clave. Además de financiar proyectos de infraestructura que unen a los países de la región, como puertos, transporte y redes de suministro de energía eléctrica, el Banco promovió la recopilación y divulgación de datos sobre temas regionales y, mediante recursos de cooperación técnica (CT), dio respaldo a instituciones regionales clave” (Cap. II numeral 9).

“La estructura financiera del Banco ha contribuido en gran medida a dar forma a la actividad de asistencia técnica que cumple la institución. Si bien gran parte de la asistencia inicial fue proporcionada directamente por personal del Banco, el Fondo de Operaciones Especiales constituyó un vehículo financiero para la movilización de recursos no reembolsables sin necesidad de recurrir al Capital Ordinario del Banco. Esta separación de las fuentes de financiamiento de los préstamos y de las operaciones de cooperación técnica ha sido esencial, a su vez, para limitar los cargos sobre los préstamos y crear reservas que protejan la situación financiera del Banco...”. (Cap. II numeral 10).

Por lo tanto, hasta mediados de la década de 1980, la cooperación técnica estaba estrechamente vinculada al diseño de proyectos de inversión, a los estudios sectoriales que les servían de contexto y al fortalecimiento institucional de la entidades nacionales, en general de naturaleza pública, ejecutoras de los mismos. En materia fiscal, la acción del Banco se enmarcaba en el respaldo a instituciones regionales clave, tales como la OEA, la CEPAL y posteriormente los organismos especializados nacidos de la OEA como el CIAT y el CIET y organismos sub-regionales del área centroamericana. En tal sentido puede afirmarse que la cooperación técnica fiscal del Banco hacia los países se canalizó por vía indirecta, como lo ilustra el ya mencionado ejemplo de la Misión Tripartita OEA-BID-CEPAL de la década de 1960. La cooperación técnica de los organismos regionales especializados, que fueron apoyados por el Banco con fondos no reembolsables, obtuvo en materia de administración fiscal impactos nacionales significativos⁶³.

A partir de la 7ª y 8ª Reposición de Capital del Banco (1989 y 1994 respectivamente), se produjo una modificación extraordinaria de la orientación respecto a la década de 1980. La crisis de la deuda derivó la atención hacia los límites de financiamiento de los proyectos, que finalizó estableciendo la posibilidad de utilizar hasta el 25% de los recursos en préstamos de rápido desembolso en apoyo de reformas de política (ratificada en la 8ª Reposición pero hasta el 15%), orientadas a la adopción de cambios de política económica inspirados en las diez proposiciones del Consenso de Washington (CW), y en préstamos de inversión.

Durante la década de 1990 las diez sugerencias del CW⁶⁴ fueron un marco de referencia obligado para la acción. En dicho contexto, los mandatos y políticas del Banco para las áreas fiscales comienzan a delinearse en forma expresa en la 8ª Reposición de 1994, donde además de proponer continuar con las operaciones sectoriales o préstamos para apoyar reformas de políticas, se establece el principal fundamento de las intervenciones fiscales del Banco: *“Reformar los sistemas impositivo y presupuestario. El perfeccionamiento de los sistemas tributarios y el aumento de las recaudaciones impositivas son elementos críticos para el desarrollo de un sector público eficaz, que sea capaz de hacer frente a las necesidades de las sociedades modernas, especialmente en los sectores sociales. Es necesario fortalecer el sistema impositivo y tornarlo más equitativo mediante la ampliación de la base tributaria y el mejoramiento de la administración tributaria, incluyendo el cumplimiento de obligaciones fiscales. Es necesario que los sistemas de gastos estén dirigidos a lograr una mejor distribución del ingreso y una racionalización del gasto público, incluyendo los gastos militares”*.

Asimismo, en materia de reforma del Estado que el resultado fiscal debía sostener, la 8ª Reposición menciona que: *“Para hacer más eficientes a las economías de la región, es necesario reestructurar el sector público y redefinir el rol del Estado y su inserción en varios sectores de la economía. Los países de la región deberían continuar con la reestructuración y privatización del sector público. El Banco continuará prestando soporte a estos procesos a través de programas diseñados para facilitar la transferencia de empleados públicos al sector privado. Otras áreas específicas de asistencia podrían incluir el mejoramiento de la legislación existente, las reglamentaciones y contratos, y la modernización y alineamiento de los procedimientos gubernamentales de adquisición”*. Con respecto a la descentralización, se añade que: *“El Banco podrá apoyar los esfuerzos de descentralización, cuando corresponda, canalizando financiamiento y asistencia técnica para los programas diseñados para: i) fortalecer la capacidad local para planear, formular, implementar y evaluar los proyectos de desarrollo; y ii) apoyar los esfuerzos del gobierno central para descentralizar funciones hacia los niveles locales y fortalecer sus roles de definir políticas para sectores específicos”*.

En marzo de 1996 se aprueba el documento “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil” (GN-1883-5, BID, 1996a), elaborado por DPP, con el objetivo de presentar una estrategia en el sector, incluyendo dentro de él la atribución en los temas fiscales. Sin embargo, el mismo documento reconoce que sólo se presentan *“los primeros elementos de una propuesta de objetivos y líneas de acción”*, es decir, no se trata propiamente de una estrategia ni tampoco se circunscribe única y especialmente al tema fiscal. Para esta

área se menciona específicamente la necesidad de: (i) fortalecer la capacidad de administración financiera integrada del Estado, incluyendo la administración impositiva, aduanera, presupuestaria y de la seguridad social; (ii) fortalecer los organismos de supervisión y control de la administración financiera del Estado para alcanzar mayor transparencia y responsabilidad; (iii) mejorar la formulación y ejecución de la programación de la inversión pública; (iv) mejorar los procesos de descentralización del Estado⁶⁵; y (v) apoyar al Poder Legislativo en el establecimiento de sistemas de asesoría técnica. No se encontró un análisis macro-fiscal que justificara la necesidad de implantar este tipo de acciones, ni una sección de lecciones aprendidas y buenas prácticas que justifiquen la orientación de las intervenciones del Banco.

En el ámbito operativo, el documento señala la necesidad de promover estudios que ayuden a diseñar orientaciones estratégicas específicas, promover consensos dentro de los países, financiar actividades mediante préstamos y cooperaciones técnicas y estrechar la cooperación con otras instituciones multilaterales. Notablemente, no se menciona la posibilidad de utilizar los préstamos basados en políticas. Además, específicamente se recomienda *“establecer indicadores de gestión y de resultados en el marco del desempeño institucional que permitan medir el progreso”* y *“el diseño, con el soporte técnico de la Oficina de Evaluación, de un sistema estratégico de desempeño que será usado en las evaluaciones de las operaciones”*.

Una actualización de ese documento denominado *“Modernización del Estado. Documento de Estrategia (GN-2235-1)”*, fue revisado por el Directorio Ejecutivo en Julio de 2003 (BID, 2003a). En este informe se reiteran los temas fiscales antes mencionados añadiendo un acápite, más específico, sobre la necesidad de apoyar la gestión pública, centrado en la dimensión de la relación Estado-ciudadano y un mayor enfoque país. Se destaca la necesidad de *“fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto”*. Se mencionan nueve líneas de acción: (i) reformas para incrementar la capacidad de ingreso mediante el fortalecimiento de organismos, procesos y sistemas de recaudación, incluyendo aduanas; (ii) lucha contra la defraudación; (iii) marco legal para el equilibrio y responsabilidad fiscal; (iv) implantación de sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento a la transparencia al público de la información fiscal; (v) desarrollo de sistemas integrales de presupuesto por resultados; (vi) descentralización del poder del gasto, teniendo en cuenta que ha sido uno de los factores de desajuste entre los recursos necesarios y las competencias, ampliando las brechas fiscales; (vii) fortalecimiento de las oficinas de presupuesto del poder legislativo y de los organismos de control externo; (viii) desarrollo de sistemas modernos de compras y contrataciones públicas y de servicio civil; y (ix) completar los procesos de regulación y privatizaciones. Además, el documento incluye la posibilidad de utilizar otros instrumentos, financieros y no financieros, para alcanzar estos objetivos, y define algunos criterios para indicadores de producto, resultados e impacto, aunque sin mencionar ejemplos o indicadores tipo relevantes.

Esta revisión, al igual que el documento de 1996, carece de definiciones sobre cómo enfrentar los desafíos fiscales (modelos de intervención), así como la ausencia de un marco de resultados apropiado para su evaluación. Si bien los mandatos y políticas

estratégicas son generales y relativamente claros, no se menciona específicamente la manera como el Banco pretende apoyar a los países en los logros de los mismos (e.d. la estrategia). Tampoco se menciona ningún lineamiento o arreglo institucional en el Banco para mejorar la capacidad de respuesta de la institución.

En consecuencia, además de los lineamientos de mandatos y políticas no se encontró una definición estratégica que especificara cómo intervenir y organizarse para ello, y hasta dónde llega el papel operativo del Banco dentro de esas políticas. A pesar de la profusa producción de documentos o estudios técnicos útiles para orientar las intervenciones en algunos temas fiscales, no se encontró un esfuerzo de plasmar ese tipo de información e insumos para desarrollar una estrategia explícita y propia del sector fiscal.

Ante la ausencia de un ejercicio estratégico completo, la evaluación enfrentó la alternativa de simplemente constatar el hecho como resultado del análisis y detenerse allí o intentar un camino para superar esa limitación derivando la identificación de la estrategia explícita utilizada por el Banco a partir de su inducción de las operaciones del Banco en los temas fiscales. Dada la importancia del tema en la cartera del Banco y en el desempeño de la región, se optó por este segundo camino.

EL ÁMBITO FISCAL A LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN

Los temas fiscales

Los temas fiscales se identifican con los fundamentos de la economía pública que tienen que ver con la gestión de los gobiernos para el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y sustentable, consistente con ingresos suficientes para mantener una magnitud del gasto adecuada a la cobertura y calidad de los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida de la población, la compensación de las fallas de los mercados y la generación de los espacios fiscales para atender el endeudamiento. La estabilidad y el crecimiento equitativo se identifican con finanzas públicas en orden, es decir, con resultados equilibrados producto de un financiamiento genuino y sustentable en el tiempo para atender esas finalidades fundamentales.

Los equilibrios entre las fuentes y usos deben ser creíbles en el largo plazo ya sea por formar parte de las expectativas de los actores internos y externos, o por su capacidad para soportar los choques externos que normalmente enfrenta el ciclo de negocios de las economías, sin afectar sustancialmente el bienestar de la sociedad⁶⁶.

El ámbito fiscal, por lo tanto, se vincula con las dimensiones de las finanzas públicas, es decir, los ingresos y egresos del sector público y el financiamiento⁶⁷. El manejo o la política fiscal implica las decisiones del gobierno sobre sus ingresos y gastos, e incide directa e indirectamente sobre una serie de actividades y resultados económicos. Las políticas fiscales se evalúan usualmente empleando los criterios de eficiencia y equidad, y sus resultados dependen no sólo de la idoneidad del diseño de políticas sino además de la gestión de las instituciones encargadas de ejecutar los recursos.

El resultado fiscal, por su parte, proviene de descontar en el tiempo los egresos de los ingresos, y se define en función de los criterios de disciplina y solvencia. Estos criterios caracterizan a la sostenibilidad fiscal, que se refiere a la capacidad de un país de cumplir con sus compromisos de endeudamiento en el tiempo sin que ello signifique una corrección poco realista en los ingresos o egresos en el futuro⁶⁸. En otras palabras, la política fiscal es sostenible siempre y cuando no genere insolvencias respecto al cumplimiento de las finalidades de su actuación. La solvencia fiscal, a su vez, se define como aquella situación en la que el valor presente de los egresos públicos no excede al de los ingresos⁶⁹. Una tercera dimensión fiscal se refiere al control independiente del uso de los recursos públicos que recae formalmente en las Contralorías o Tribunales de Cuenta, que recurren a la legislación vigente para ejercer su labor.

Las decisiones clave sobre el nivel y la asignación de gran parte de los ingresos y egresos públicos se sintetizan, antes de su ejecución, en el Presupuesto del Gobierno Nacional y requieren de la aprobación del Poder Legislativo que, dependiendo del país, puede o no variar su autonomía en el establecimiento del nivel y/o composición de los ingresos y egresos. Sin embargo, algunas decisiones de ingresos o gastos públicos suelen quedar por fuera de este Presupuesto cuando se refieren a gobiernos subnacionales (Gobierno General) o al resto de las instituciones del Sector Público no Financiero (SPNF).

De acuerdo a la clasificación económica empleada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los recursos públicos se dividen en ingresos (corrientes y de capital) y egresos (corrientes y de capital), cuya substracción da el resultado económico “por encima de la línea”. Este resultado debe ser equivalente al financiamiento obtenido “por debajo de la línea”, el cual incluye desembolsos (externos e internos), amortizaciones (externas e internas) y cualquier otro tipo de financiación como la proveniente del Banco Central o el rezago presupuestario, por ejemplo. Los resultados consolidados se presentan para el año fiscal y pueden basarse en flujos de caja o en devengados⁷⁰. También se emplean categorías de resultados “corrientes” (no incluyen recursos de capital) o “primarios” (incluyen los recursos de capital pero no incluyen los intereses).

La gestión financiera está asociada con la gestión de la deuda del sector público cuya importancia ha venido creciendo a medida que los países adoptan las reformas de mercado y abren el financiamiento de una parte importante de sus pagos externos al sector financiero privado. El mantenimiento del equilibrio fiscal proyectado, en esos contextos, es crucial para justificar que los niveles de la deuda pública de largo plazo puedan ser atendidos sin afectar el nivel de importaciones necesario y tomando en cuenta la disponibilidad de recursos por ingresos y activos externos, es decir, exportaciones, transferencias netas y reservas internacionales. Si bien el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos depende de otros determinantes, la influencia endógena del resultado fiscal en él se ha convertido en un factor clave. La existencia de déficit gemelos es un indicador que advierte que el país puede enfrentar problemas para generar suficientes fondos para los pagos externos exigibles, requiriendo superávit primarios en el futuro (ahorro público) que compensen los déficit proyectados.

Lograr finanzas públicas en orden depende, también de la institucionalidad fiscal que cada país tiene desarrollada. El ejercicio fiscal es más que la aplicación racional de los conceptos de economía y administración pública y fiscal; es un proceso de toma de decisiones sobre políticas que involucran una multiplicidad de funciones y actores con intereses distintos que hay que integrar. Ello hace necesario, entre otros, el establecimiento de reglas de juego equilibradas, una gestión financiera y fiscal integrada, sistemas de control sobre la burocracia que administra la gestión financiera del sector público⁷¹, así como el desempeño de los sistemas administrativos y la incorporación de los avances de la tecnología de la información para mejorar la eficiencia administrativa.

Por último, las reformas de políticas estructurales, vinculadas a los procesos de apertura comercial y financiera de los países y a la ampliación de la participación del sector privado en la economía que caracterizó a los países de ALC en las últimas décadas, han influido notablemente sobre la reforma del sector fiscal y los resultados de las cuentas públicas. El impacto fiscal que, de distinto signo, imprimieron esas reformas, así como la globalización, requirieron operaciones fiscales para llevarlas a cabo y contener sus consecuencias.

Más allá de las políticas propiamente fiscales concentradas en la sostenibilidad y solvencia de las finanzas públicas, se realizaron otras tres grandes reformas que buscaban claros efectos fiscales. En primer lugar, casi todos los países se embarcaron en procesos de **privatización** que no sólo cambiaron el enfoque del papel del Estado en la economía sino que además generaron importantes recursos no recurrentes y limitaron la

participación del Estado en los resultados financieros de esas empresas. En segundo término, varios países implantaron una **reforma de pensiones** cambiando o añadiendo al sistema de reparto, otro de capitalización individual, lo cual sinceró los pasivos contingentes previsionales del sector público pero al mismo tiempo ocasionó un gasto importante en el corto plazo como producto de ese reconocimiento. En tercer lugar, los países más grandes de la región profundizaron la **descentralización** lo que, más allá de sus beneficios reconocidos, en más de un caso ha generado una duplicación de su gasto debido a la relativa inflexibilidad para reducir el tamaño del gobierno central y a la falta de capacidad de los gobiernos subnacionales.

Otras reformas estructurales también han tenido, directa o indirectamente, efectos sobre las cuentas fiscales. La **liberalización de la tasa de interés** ocasionó la eliminación de tasas reales negativas incidiendo sobre un mayor costo financiero para el sector público, aunque fue una pieza importante para aumentar el acceso a la financiación externa. En su momento, las necesidades de financiación del sector público también han propiciado un aumento en dichas tasas y un *crowding-out*. Por su lado, la **liberalización cambiaria** (e incluso el mantenimiento del tipo de cambio fijo) generó una apreciación real del tipo de cambio, al ir acompañada de la **apertura de la cuenta de capitales**. Su efecto sobre las cuentas fiscales ha sido mixto, dependiendo de la composición de los pasivos públicos ya que “abarató” el endeudamiento y el gasto en dólares. En el caso particular de la inversión extranjera, en ocasiones su promoción se ha basado en exenciones tributarias, aunque en el mediano plazo se espera recuperar parte de esos ingresos a través del crecimiento económico. La **apertura comercial** produjo un crecimiento en las importaciones que favoreció la recaudación aduanera, pero al mismo tiempo se observó el efecto contrario al reducirse los aranceles. En general, **las reformas estructurales de segunda generación** se tradujeron en un aumento de la participación relativa del sector de servicios, lo cual de alguna manera afecta la recaudación fiscal debido al elevado grado de informalidad existente en el sector terciario en la mayoría de países de la región.

La importancia del ciclo de los negocios

Los resultados en el área fiscal en el período han sido fuertemente influidos por los problemas en el ciclo de negocios de los países. El mismo está fuertemente influido por las reformas fiscales y el resto de las reformas, así como por los impactos de la coyuntura internacional.

Esas vulnerabilidades son determinantes fiscales en la medida que genera una significativa volatilidad de los ingresos tributarios, proceso que se agrava si hay un manejo pro-cíclico del gasto público, con impacto más pronunciado en la fase recesiva.

Normalmente el tamaño del Estado en la economía aumenta con el crecimiento económico sostenido. Sin embargo, la profundidad y diversidad de los procesos de reforma y los cambios en los cometidos sustantivos del sector público que imponen los procesos de globalización, determinan que esa expansión de actividades sea diferente según los distintos niveles de gobierno (central, general, SPNF) y/o los sectores de servicios públicos, dificultando la posibilidad de sacar una relación de causalidad consistente entre ellos en los diferentes países.

La magnitud de las restricciones financieras y de deuda, así como las diferencias en el acceso al mercado internacional de capitales, explican las diferencias entre los ciclos económicos y fiscales de los países. Por último, el grado de desarrollo de la institucionalidad fiscal afecta al ciclo de los gastos gubernamentales, explicando las dificultades de lidiar con una política fiscal contra-cíclica y obtener los resultados fiscales requeridos.

EL MODELO ESTRATÉGICO AL NIVEL DE ÁREAS TEMÁTICAS (MODELO DESAGREGADO)

A continuación se presentan los resultados desagregados por área del ámbito fiscal en 1990-2004, a partir de la inferencia del modelo estratégico utilizado por el Banco para alcanzar los objetivos de sus políticas. Este análisis permite vislumbrar los resultados en cada área de las intervenciones y qué productos se financiaron para lograrlos. Para las 8 primeras áreas del ámbito fiscal se trabaja con los PINV y CTNR, mientras que la última área (POL) se analiza con los PBL.

Administración aduanera

En esta área los proyectos buscaban alcanzar cinco objetivos de desarrollo que se presentan en el cuadro a continuación. En promedio sólo un 56% de los 25 PINV⁷² contaban con indicadores y muchos menos contaban con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados con la eficiencia operativa. En el Cuadro A4.1 se presentan además los indicadores identificados señalando con una X el impacto en el resultado que se pretende medir con ellos.

Cuadro A4.1 Administración Aduanera: resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS				
	Reforma Institucional	Mejorar la eficiencia operativa	Reducir el contrabando	Aumentar recaudación	Facilitar el comercio
EVALUABILIDAD SOBRE N° PROYECTOS DE INVERSION:	41%	73%	43%	65%	50%
INDICADORES	POR RESULTADO				
Costo Adm. Aduanera/Recaudación Aduanera; Recaudación por staff		x			
Proces. documentos por unidad de tiempo; proces despachos/declarac. presentadas		x			
Evolución del costo del despacho aduanero (por unidad de carga)		x			
Número de inspecciones fiscales por año			x		
Número de infracciones detectadas/nro de inspecciones fiscales			x		
Montos de infracciones detectadas por fiscalización/monto anual recaudado			x		
Presión tributaria (aumento recaudación aduanera/PIB)				x	
Exp. base contribuyentes; n° de excepciones a la importación/total importaciones				x	
Integración con otros sistemas de información fiscales	x				
Integración con otros sistemas de administración fiscal (AT y Seg. Social)	x				
Encuestas de satisfacción de usuarios					x

Por el lado de los productos asociados al cumplimiento de los resultados (modelo de intervención) el Banco financió la concreción de 17 productos en el área, los cuales se pueden agrupar en 6 temas: modernización tecnológica, modernización del marco legal, reforma institucional, mejora de los recursos humanos, fiscalización aduanera y transparencia (Cuadro A4.2).

El apoyo mayoritario del Banco se concentró en el desarrollo de tres productos específicos: cambio tecnológico y sistemas de información, modernización institucional y capacitación de funcionarios. Estos tres temas, unidos a la mejora del marco legal, son los aplicados en la mayoría de los países que se apoyaron. La columna del promedio de productos por país en el período analizado es un indicador de sostenibilidad del esfuerzo de actualización de los productos por parte de los países. Los resultados muestran que el entrenamiento, la reorganización (reestructuras orgánicas funcionales) y la tecnología han sido financiadas en promedio casi dos veces por país en el lapso de los 15 años.

Cuadro A4.2. Productos de la Administración Aduanera

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Moderniz. Tecnológica	Sistemas de información aduanera	28	16	1.75
Marco legal	Armoniz. internal y regional; código aduanero y tarifario	22	14	1.57
Reforma Institucional	Reestr. orgánicas funcionales	28	15	1.87
	Ref. manuales, proced. operativos y despacho	21	12	1.75
	Integr. ag. recaud.; int. sist. inform.; desc. operat. y func.	13	9	1.44
	ISO 9000	3	2	1.50
Recursos Humanos	Sistemas de personal y remuneraciones	18	10	1.80
	Escuela de Aduanas; progr. entrenamiento	27	13	2.08
Fiscalización	Imagen; campañas de declaraciones voluntarias	5	5	1.00
	Sist. grandes contribuyentes	4	4	1.00
	Control cruzado de trámites y tránsitos	9	8	1.13
	Integración info. con otras agencias recaud.; indic. fiscaliz.	10	8	1.25
	Sist. de inspección ex - post	14	9	1.56
	Sist. inteligencia aduanera	6	6	1.00
	Valoración aduanera	9	8	1.13
	Fiscaliz en base a análisis de riesgo	6	6	1.00
Otros fiscalización	12	11	1.09	
Transparencia	Centros Información; Códigos Ética	6	5	1.20

Administración tributaria

En esta área los proyectos objetivaron siete resultados que se señalan en el cuadro a continuación. En promedio sólo un 58% de los 26 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados con eficiencia operativa y la reducción de la evasión. En el Cuadro A4.3 se presenta además al grupo de indicadores identificados señalando con una X el impacto en el resultado que se pretende medir.

Cuadro A4.3. Administración Tributaria: resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS						
	Reforma Institucional	Eficiencia Administrativa	Reducción evasión	Aumentar recaudación	Atención al contribuyente	Equilibrio fiscal	Implantación Reforma Tributaria
EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:	64%	57%	70%	77%	69%	15%	0%
INDICADORES	POR RESULTADO						
Ingr. Tribut. internos/gtos admin.; costo o N° personal como % de Ingr. Tribut.		x					
% Declarac. impositivas presentadas formato electrónico/Declaraciones totales		x					
% de transacciones virtuales (pagos electrónicos)/transacciones totales		x					
Tiempo de disponibilidad de la información sobre recaudaciones tributarias		x					
Tiempo (costo) de los sistemas de recaudación bancaria		x					
Expansión del número de contribuyentes por impuesto				x			
Presión tributaria (total y por tipo de impuesto)				x			
N° Fiscaliz iniciadas y terminadas en el año; N° Inspecc fiscales por auditor			x				
Monto recaudado por fiscalización/monto anual recaudado			x				
N° de auditorías con reliquidación/N° total de auditorías de cuentas			x				
N° de contribuyentes que pagan pre-coactivo/N° total de contribuyentes			x				
Evasión del impuesto X			x				
Reducir diferencia entre recaudación real y potencial			x				
Contribuyentes en mora/total contribuy. (por impuesto y sistema de contribuy.; N° evasores/contribuyentes; \$ pagados en mora/ \$ debidos en mora			x				
Reducción tiempos trámites pendientes resolución; reducción en volúmenes(montos) reclamos de contribuyentes.		x					
Red informática interconectada entre distintas agencias de recaudación fiscal	x						
Sistema integrado de agencias tributarias (A.A y Seg. Social)	x						
Aumentar ahorro público						x	
Encuestas de imagen y de satisfacción de contribuyentes					x		

Por el lado de los productos asociados al cumplimiento de los resultados el Banco apoyó la implantación de 25 productos que pueden agruparse en 8 componentes: estudios, reforma institucional, marco legal, modernización tecnológica, mejoras de los recursos

humanos, recaudación, fiscalización y mejor atención a los contribuyentes (Cuadro A4.4).

El apoyo en materia de AT se produjo mayormente utilizando la capacitación de funcionarios, la reforma institucional de las administraciones y la modernización tecnológica. Estos tres grupos de productos han sido financiados en 20 países de la región. Las áreas de recaudación y fiscalización también han sido objeto de importante apoyo, en el primer caso enfocado a los grandes contribuyentes, sistemas de recaudación bancaria y registro general de contribuyentes (ampliar cobertura de personas físicas y jurídicas), y en el segundo, centrándose en la inteligencia tributaria para mejorar la calidad de datos del padrón de contribuyentes y el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones.

Cuadro A4.4. Productos de la Administración Tributaria

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Estudios	Estud. y estadist. econ. y tribut.; estud. evasión	19	12	1.58
Reforma institucional	Sistemas de control gerencial	26	15	1.73
	Reestr. orgánicas funcionales	41	21	1.95
	Integ. ag. recaud.; integ. sist. inform.; desc. y auton. func.	21	18	1.17
	Manuales de Proced. y funciones (unificación)	26	16	1.63
Marco legal	Legislación y código tributario	25	15	1.67
Moderniz. tecnológica	Sist. de información interdep.; red de comunicac.	41	20	2.05
Recursos Humanos	Sistemas de personal y remuneraciones	20	12	1.67
	Programas entrenamiento	45	20	2.25
	Escuela de capacitación	18	12	1.50
Recaudación	Trámites y pagos tribut. electrónicos	6	6	1.00
	Sistema de facturación	6	5	1.20
	Ampliación de base tribut.	9	7	1.29
	Sist. Grandes contribuyentes	23	13	1.77
	Sist. Medianos contribuyentes	5	4	1.25
	Sist. Pequeños contribuyentes	1	1	1.00
	Registro de contribuyentes	22	16	1.38
	Recaudación por red bancaria	17	10	1.70
Fiscalización	Inteligencia fiscal y análisis de riesgo	28	16	1.75
	Control de crédito fiscal	4	3	1.33
	Planes de fiscalización	21	12	1.75
	Sist. Reliquidaciones	5	4	1.25
	Cuenta corriente	8	7	1.14
	Campañas cumplimiento voluntario	27	16	1.69
Atención al contribuyente	ATJ	5	4	1.25
	Ofic. Serv. Usuarios; estandar. y simplif. trámites	15	11	1.36

Gestión financiera integrada de los recursos públicos

En esta área los proyectos objetivaron cinco resultados que se señalan en el Cuadro A4.5. En promedio el 68% de los 26 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados a la eficiencia del gasto público. En el cuadro se presenta el impacto del grupo de indicadores identificados por el análisis factorial en los resultados.

Cuadro A4.5. Gestión Financiera Integrada de Recursos Públicos: resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS				
	Eficiencia administración	Eficacia asignación y uso de recursos	Integrar program. macro con presupuestaria	Información pública uso recursos	Equilibrio fiscal
EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:	78%	100%	61%	58%	40%
INDICADORES	POR RESULTADO				
Consolidac. cuentas bancarias en cuenta única ingresos y pagos del Tesoro	x				
Reducción costos y tiempos por utilización de cta integrada del Tesoro	x				
Sistema de pago a proveedores por red bancaria	x				
Nro de autorizaciones de pago por año/nro de solicitudes de pago por año	x				
Ahorros en tiempos (costos) de las compras y contrataciones estatales	x				
Incremento del nro de empresas presentadas a licitación/nro de licitaciones	x				
Evolución de precios promedios de compras públicas de bienes y servicios	x				
Integración del sistema de información de compras al SIIF	x				
Integración del sistema de administración de personal al SIIF	x				
Integración del sistema de control interno y externo del gasto al SIIF	x				
SIIF al nivel del Gob. Gral y del SPNF, % operaciones presupuestarias y financieras en el SIIF del Gob. Ctral y Gob. Gral	x				
Ingreso de cada transacción una sola vez en el SIIF	x				
Reducción de deuda flotante (nro de meses de equivalente de gastos)	x				x
Transacciones registradas en año fiscal / Total transacciones año fiscal	x				
Desviación gastos presupuestados/gastos ejecutados		x			
Asignación y ejecución del gasto por productos públicos en el SIIF		x			
Progr. ptaria plurianual basada en progr. macrofiscal y estratégica			x		
Sostenibilidad fiscal (valor presente deuda/ingresos gobierno central)					x
Índice de percepción de corrupción				x	
Publicación de las transacciones presupuestarias y financieras				x	
% recursos pcos en programas ptarios con indicad. de desempeño y metas		x			
Deuda devengada en ejercicios anteriores pagadas en ejercicio fiscal/pagos totales del ejercicio fiscal	x				
Déficit de la ejecución presupuestaria/déficit de caja			x		

El Banco financió la implantación de 14 productos para el cumplimiento de los resultados mencionados, que pueden agruparse en 6 componentes: desarrollo de sistemas integrados de administración (e información) financiera (SIAF/SIIF), desarrollo de módulos específicos de la administración financiera, desarrollo de sistemas auxiliares de la administración financiera, implantación de presupuesto por resultados, capacitación y mejora del marco legal y reglamentario.

El apoyo del Banco en el área se concentró principalmente en la capacitación de los usuarios de los sistemas de administración financiera, el diseño e implantación del SIAF y el desarrollo de algunos de sus módulos principales y los sistemas auxiliares. El presupuesto por resultados ha sido apoyado únicamente en 4 países, mostrando el énfasis en la eficiencia e integración de la administración financiera más que el desempeño en la utilización de los recursos (Cuadro A4.6).

Cuadro A4.6. Productos de la Gestión Financiera Integrada de Recursos Públicos

Componente	Producto	Frecuencia	Frecuencia	Productos
		Producto	País	por País
Desarrollo de SIAF/SIIF	Diseño e implantación de SIAF	12	11	1.09
	Descentralización SIAF	8	6	1.33
Subsistemas de AF	Sistemas de crédito público	15	10	1.50
	Sist. tesorería integr. con admín. de gto; sist. cta única	15	11	1.36
	Sistema de contabilidad consolidado en gob. nal	10	10	1.00
	Sist. de progr. y control presupuestario	22	17	1.29
	Sistema de admín. de personal y remuneraciones	6	6	1.00
Sistemas auxiliares	Sist. de administración activos públicos	6	5	1.20
	Sist. compras y contrataciones; catálogos; almac. e inv.	16	11	1.45
	Presupuesto plurianual; pto. estratég. y por resultados	6	4	1.50
Gestión por resultados	Programas entrenamiento	26	17	1.53
	Centros (unidades) de entrenamiento	3	3	1.00
Marco legal	Marco legal de AFI, código procedim. administr.	10	9	1.11
	Marco legal sistemas auxiliares	11	8	1.38

Sistemas de inversión pública

En esta área los proyectos se concentran en un solo resultado vinculado a la eficiencia de la asignación de los recursos en los gastos de capital del presupuesto. En promedio solo el 48% de las 21 intervenciones contaban con indicadores y una cifra muy menor contaban con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones (Cuadro A4.7).

Cuadro A4.7. Sistemas de Inversión Pública: resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS
	Eficiencia administración de recursos
EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:	78%
INDICADORES	
	POR RESULTADO
N° proy.con estudios de preinversión/N° de proyectos a	x
N° proy.con TIR o ABC o similar en el pto/N° proyectos en el	x
Tiempo de preparación de estudios de preinversión	x

El Banco financió la concreción de 11 productos en el área, los cuales se pueden agrupar en 8 componentes que reflejan los módulos del SIP: planificación de la IP, presupuestación, metodologías para la preparación de PIP, sistemas de monitoreo y control de la ejecución, sistemas de evaluación ex-post, sistemas de información de la gestión y banco de proyectos, modernización del marco legal y capacitación (Cuadro A4.8).

Cuadro A4.8. Productos del Sistema de Inversión Pública

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Planific. de la IP y Bco de Proyectos	Institucionalización del ciclo de PIP	18	14	1.29
	Banco de PIP	19	14	1.36
	Priorización de PIP	17	11	1.55
Presupuestación de la IP	Sistema de presupuestación de la IP	22	14	1.57
Elaboración de PIP	Metodología para preparar PIP	17	12	1.42
Seguimiento y control de PIP	Sistema de monitoreo y control de la IP	20	11	1.82
Evaluación ex-post de PIP	Sistema de evaluación ex-post de la IP	20	13	1.54
Sistema de información del PIP	Tecnología inform. del ciclo de PIP	16	12	1.33
	Integración SIP en SIAP	7	6	1.17
Marco legal	Marco legal	8	6	1.33
Capacitación	Cursos estandar, manuales y guías	22	14	1.57

El accionar del Banco se distribuyó con cierta regularidad en los diversos módulos y se apoyó, aproximadamente, a la mitad de los países de la Región. Las características de los productos revelan el enfoque “modular” que tuvo esta área (sigue el ciclo de proyecto). Este es un tema que tiene que ver directamente con los proyectos del Banco lo cual justifica un énfasis particular y constante y su desarrollo se viene dando desde la década de los 80s.

Descentralización fiscal

El análisis factorial indica que las intervenciones identificaron el logro de 6 resultados (Cuadro A4.9). En promedio solo el 45% de las 28 intervenciones contaban con indicadores y una cifra menor contaban con metas y valores en el momento de inicio de

las operaciones. Sorprende la escasez de indicadores en los temas de autonomía fiscal y transferencia de competencias y servicios al ámbito subnacional, donde la definición no es particularmente compleja.

Cuadro A4.9. Descentralización Fiscal: Resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS					
	Eficiencia en el manejo de recursos	Aumentar la cobertura y calidad de servicios	Transferencia de servicios a gob. subnacionales	Sostenibilidad fiscal	Fortalecer autonomía fiscal subnacional	Transparencia en el uso de recursos
EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSIÓN:	50%	43%	25%	60%	11%	71%
INDICADORES	POR RESULTADO					
Presión tributaria subnacional				x		
Evasión fiscal subnacional		x				
Recup. de morosos: stock deuda en recaudación/recaudación efectiva	x					
Contribuy. registrados en la SS/Contr. registrados que aportan a la SS	x					
Recaud. de imptos fiscalizados/Recaud. Efectiva, \$ pagado en recuper. por inspección (rendimiento de fiscalización)	x					
Stock de deuda tributaria en recaudación/recaudación efectiva	x					
Recaudación por contribuyente y por población	x					
Declaraciones por medios electrónicos/declaraciones totales	x					
Recaudaciones validadas electrónicamente/recaudaciones totales	x					
Costo de los servicios administrativos/recaudaciones totales	x					
Costos unitarios de los servicios públicos subnacionales	x					
Proyectos de inversión priorizados / total de inversión en presupuesto		x				
Indicadores de responsabilidad fiscal y sostenibilidad fiscal				x		
Ingresos ctes/gastos ctes; servicio de deuda subnac./ingresos ctes				x		
Ingreso percibido/ingreso presupuestado					x	
Gto ejecutado/gto ptado; gto comprometido/gto presupuestado; gto no discrecional/gto total; N° de empleados/población				x		
Publicación contribuy. en situación irregular; informes ejec. financiera						x
Transferencias de gobierno central/total de ingresos subnacionales					x	
Encuestas de opinión pública sobre la gestión subnacional						x
Aumento de fondos administrados por gobiernos locales			x			
Porc. anual de aumento en capacidad neta de inversión municipal			x			
Cobertura de servicios municipales/población con NEI		x				

El Banco financió la implantación de 9 productos genéricos relacionados con el cumplimiento de los resultados: coordinación nacional y políticas, capacitación y asistencia técnica, AT descentralizada, GFI descentralizada, SIP descentralizada, reforma administrativa, financiación y disciplina fiscal, mejora del marco legal e institucional subnacional, y transparencia. Esos productos se usaron con alta varianza entre 8 y 16 países (Cuadro A4.10).

Cuadro A4.10. Productos de la Descentralización fiscal

Producto	Frecuencia producto	Frecuencia País	Productos por País
Coordinación nacional y políticas	16	9	1.78
Capacitación y asistencia técnica	16	13	1.23
AT descentralizada	20	14	1.43
GFI descentralizada	15	11	1.36
SIP descentralizada	20	16	1.25
Reforma administrativa	9	8	1.13
Financiación y disciplina fiscal	17	12	1.42
Marco legal e institucional	12	11	1.09
Transparencia	10	10	1.00

Se observa que como productos con mayor frecuencia se replican los mismos sistemas implantados en el nivel del gobierno central, especialmente los referidos a administración tributaria, disciplina fiscal y el sistema de inversiones.

Sistemas independientes de control gubernamental

En esta área los proyectos objetivaron cuatro resultados que se señalan en el Cuadro A4.11. En promedio el 55% de los 8 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados a mejorar la rendición de cuentas de la administración pública y en menor medida la efectividad y ahorro público. Se presenta, además, el impacto en los resultados del grupo de indicadores identificados por el análisis factorial.

Cuadro A4.11. Sistemas de Control Gubernamental: resultados e indicadores asociados

Concepto	RESULTADOS			
	Mejorar rendición de cuentas de la gestión	Fortalecer la capacidad rectora sistema de control	Eficiencia y efectividad en administración de fondos públicos	Generar ahorro público
EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:	83%	0%	57%	100%
INDICADORES		POR RESULTADO		
Índices de transparencia y opacidad internacionales	x			
Encuestas de percepción pública de corrupción	x			
N° observaciones/Irregularidades en gestión de recursos pcos	x			
Resoluc. y recomend. adoptadas/Resoluc. y recomend. realizadas			x	
Fondos recuperados por ahorro en contratos			x	
Ahorro pco por adopción de recomendaciones (valor por dinero)				x
Ahorro por reducción de costos de legalidad y repetición controles				x

El análisis factorial encontró que el Banco se concentró en 6 productos: modernización de los procedimientos y sistemas de auditoria, capacitación respecto a estándares internacionales, modernización y conectividad de los sistemas de informatización, difusión de actividades y resultados de auditorias, mejora del marco legal y reestructuración institucional (Cuadro A4.12).

Cuadro A4.12. Productos de los Sistemas de Control Gubernamental

Producto	Frecuencia producto	Frecuencia País	Productos por País
Nuevos proced. y sist.de control	13	11	1.18
Capac. en audit. con estandar. internales	11	8	1.38
Conex. con sist. inform.centrales y subnac.	8	7	1.14
Difusión de activ. y resultados de auditorías	7	5	1.40
Marco legal y reglamentario	3	3	1.00
Reestructura institucional	11	10	1.10

La frecuencia de productos financiados revela el énfasis en apoyar los nuevos sistemas de control, la reestructura institucional y la capacitación.

Control legislativo

El Banco apoyó sólo a cuatro países en esta área a través del mismo producto: la creación de una unidad técnica que asesore en la formulación, seguimiento y evaluación de los temas presupuestarios y de gestión macroeconómica. El propósito central fue fortalecer la institucionalidad fiscal y promover los consensos en las reformas fiscales y la ejecución

presupuestaria. En este caso, los objetivos de desarrollo se vinculan con mejorar la integración del Parlamento a la asignación, utilización y control de los recursos públicos. Sobre la base de 3 préstamos se encontró que ninguno contaba con indicadores de resultados (Cuadro A4.13).

Cuadro A4.13. Productos del Control Legislativo

Producto	Frecuencia producto	Frecuencia País	Productos por País
Unidad técnica de asesoramiento en formulación, seguimiento y evaluación ptaria y gestión macroeconómica	4	4	1.00

Política tributaria

El Banco sólo financió 2 pequeñas operaciones (un PINV y una CTNR) en 2004 para apoyar el diseño y promulgación de reformas en política tributaria. Esto confirma que la intervención del Banco en esta área fiscal se hizo sobre todo a través de sectoriales y de productos no financieros. Con préstamos de inversión de AT se apoyó la implantación de las reformas adoptadas por los países y la modernización de la organización y los sistemas administrativos. Las 2 operaciones financiaron la formulación e implementación de cambios en los impuestos y no contaban con indicadores.

Lo fiscal como reforma de políticas

Los préstamos sectoriales se otorgan como contraparte de condiciones que el país se compromete a cumplir sobre reformas, por lo que dichas condiciones pueden identificarse como las correspondientes a los productos de las operaciones de inversión. El análisis factorial de la muestra de 102 proyectos sectoriales fiscales identificados durante el período, permitió agrupar las condiciones de política en 14 componentes (ver su derivación en Anexo 1), 8 de los cuales coinciden con los componentes de reforma fiscal y los 6 restantes son condiciones sobre los componentes de reformas de política que tienen efectos en los resultados fiscales (Cuadro A4.14).

Dentro del grupo de componentes de reforma fiscal, se observa que las reformas de política relacionadas con la gestión financiera integrada y la política tributaria fueron importantes, siendo utilizadas en 17 y 16 países respectivamente, de los 26 de la Región que forman parte del Banco, siendo definidas en promedio casi 2 veces por país durante el período analizado. Las condiciones vinculadas a la mejora de los sistemas de recaudación aduanera y tributaria interna los siguen en importancia relativa, cubriendo alrededor del 50% de los países de la Región. Las condiciones vinculadas a promover la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a la inversión y la reforma de los organismos de control independiente de la gestión financiera de los recursos públicos, prácticamente fueron inexistentes.

Cuadro A4.14. Condiciones de política por componente del ámbito fiscal

Áreas del ámbito fiscal	Frecuencia Condición	Frecuencia País	Área con Condiciones por País
Administración Aduanera	16	13	1.2
Administración Tributaria	14	10	1.4
Gestión Financiera Integrada	29	17	1.7
Sistema de Inversión Pública	1	1	1.0
Descentralización Fiscal	13	8	1.6
Sistema de Control Gubernamental	1	1	1.0
Control Legislativo	0	0	0.0
Política Tributaria	27	16	1.7
Focalización Gasto	30	14	2.1
Reforma Empresas Públicas - Privatizaciones	42	20	2.1
Reforma Pensionaria	18	13	1.4
Reforma Administrativa	15	10	1.5
Ajuste Fiscal y Deuda	41	15	2.7
Independencia Financiamiento Monetario	13	11	1.2

Estos resultados destacan dos hechos: en primer lugar, que la reforma en la política tributaria ha sido consecuencia, principalmente, de condiciones comprometidas por los países en los “programas de reforma de política” contra asistencia financiera de balance de pagos, normalmente liderados por el FMI y no en proyectos de inversión. En segundo lugar, la importancia que tuvo como reforma el área vinculada a los sistemas de administración financiera integrada en la agenda de políticas de mejoramiento de la gestión presupuestaria.

Dentro del otro grupo de componentes, es decir los 6 vinculados a operaciones fiscales condicionadas a reformas de políticas estructurales, sobresalen los PBL con condiciones de reforma de las empresas públicas, básicamente privatizaciones, y las de ajuste fiscal y reducción de la deuda pública condicionadas simultáneamente por la focalización de gastos hacia la preservación de las reformas y los problemas de pobreza (en especial desde 1997), y el mantenimiento de la estabilidad financiera y la viabilidad de las cuentas externas.

La evaluabilidad de los resultados estratégicos

En promedio sólo un 57% de los resultados de las intervenciones del Banco en los proyectos de inversión en las áreas de reforma de la administración fiscal contaron con indicadores que facilitaran el seguimiento y la evaluación de las operaciones que los contenían. En el modelo agregado, ese porcentaje se eleva (93%) al beneficiarse de la consideración conjunta de los indicadores por objetivo de desarrollo de todas las intervenciones en el mismo tema fiscal (Cuadro A4.15).

Cuadro A4.15. Evaluabilidad de los Préstamos de Inversión; por Área Fiscal y Agregado

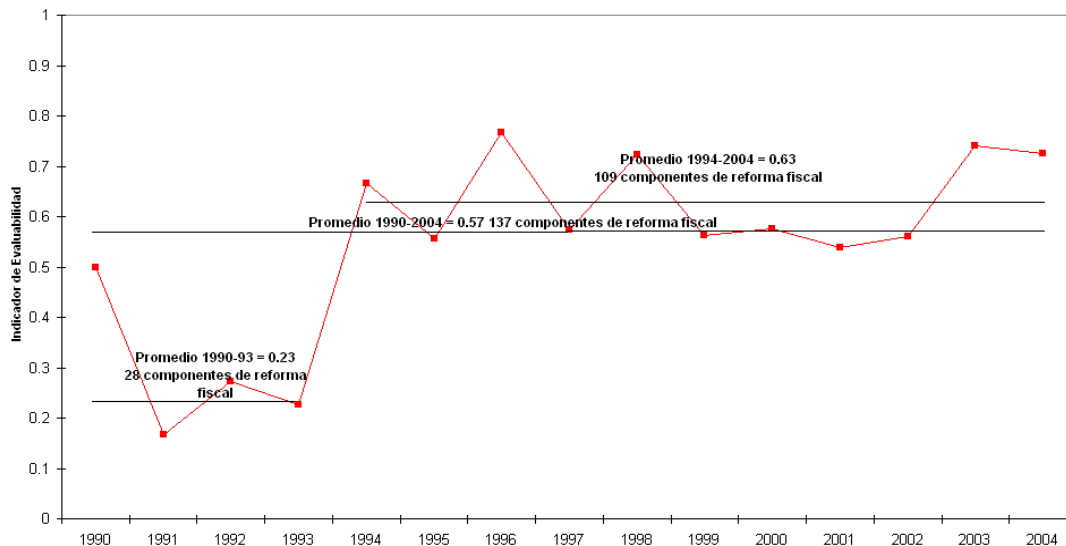
Áreas Reforma Fiscal	Nº Objetivos de Desarrollo	Nº Objet.de Desar. con al menos un indicador	Nº Préstamos con Componentes	Evaluabilidad por Área 1/	Evaluabilidad Agregada 2/
AA	5	5	25	56%	100%
AT	8	7	26	58%	88%
GFI	5	5	26	68%	100%
DES	6	6	28	45%	100%
SIP	1	1	21	48%	100%
SCG	4	3	8	55%	75%
CL	1	1	3	100%	100%
Total	30	28	98	57%	93%

1/ Nº de objetivos de desarrollo con indicadores de los proyectos / Nº de objet. de desar. con y sin indicadores
2/ Nº de objetivos de desarrollo con al menos un indicador / Nº de objetivos de desarrollo

Si bien el mencionado porcentaje es sensiblemente menor si la evaluabilidad se calcula sobre el marco de resultados global, en ese nivel tampoco fue común encontrar medidas de esos indicadores en el momento inicial (período base), ni el establecimiento de metas intermedias (hitos) que reflejaran la lógica de las etapas que recorren los modelos de intervención, ni una clara fijación de metas de la imagen futura de los objetivos de las operaciones en cada área fiscal.

Utilizando como indicador de la evolución de la evaluabilidad de los proyectos fiscales (excluidos los PBL y PEMG) a la relación entre el número de objetivos de desarrollo con indicadores sobre el número de objetivos de desarrollo totales (Gráfico A4.16), se observan dos períodos claramente demarcados: 1990-93, en el cual el indicador de evaluabilidad promedió 0.23; y 1994-2004, en el cual el indicador promedio mostró una mejora contundente, subiendo a 0.63, manteniéndose relativamente constante desde 1994, a un valor cercano al valor medio del indicador en todo el período (0.57). Por lo tanto, en gran parte del período, el mejor resultado encontrado, indica que solo un 60% de los objetivos de desarrollo establecidos en las operaciones contaron con indicadores para darles seguimiento en la ejecución y en la evaluación de sus resultados.

Gráfico A 4-16: Indicador de la evolución de la evaluabilidad de los proyectos fiscales (N° de objetivos de desarrollo con indicadores en componentes fiscales / N° de objetivos de desarrollo totales en esos componentes) 1/



1/ En total 403 objetivos de desarrollo en 137 componentes fiscales de 97 proyectos.

Estas características de los marcos de resultados de los diseños contagian a los instrumentos de seguimiento, auto-evaluación o evaluación independiente de los resultados utilizados por el Banco (PPMR, PCR, evaluaciones intermedias y finales, evaluaciones expost) y a sus sistemas de información. Ello es uno de los elementos que afectó la producción regular de esa información clave para la toma de decisiones, haciendo al Banco más dependiente de que los sistemas de información públicos la mitigaran. La calidad de esta información secundaria, como se verá, fue una restricción adicional que enfrentó este estudio.

IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN EN EL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES FISCALES

La pertenencia organizacional en unidades con especialización fiscal (Departamento o División) del Jefe de Proyecto o de los miembros de los Equipos de Proyectos fiscales, se consideró que podía ser un indicador de la contribución de la estructura institucional a la efectividad de la concreción de la intención del Banco en el sector.

Cuadro A5.1. Jefes de Proyecto de los préstamos de inversión de reforma fiscal por unidad institucional, 1990-2004

Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos
OPS		1	4	5												10
PRA	2	2		1												5
DPL		2	3													5
DES		1		1												2
FIS				1	3	1	4	2	2	2						15
OD					2	2	4	6	1	1	6					22
SC											2	3	4	3	6	18
INT/ITD																0
Otros (Div. Func., SDS)					1			4	2	3	2	3		4	2	21
N° Préstamos	2	6	7	8	6	3	8	12	5	6	10	6	4	7	8	98

Se asumió que los especialistas fiscales se encontraban, según la etapa del período, en DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC, se concluye que solo el 41% de los proyectos de inversión y de cooperación técnica reembolsable (PINV) fueron liderados por unidades institucionales con especialistas afines, cifra que se eleva al 63% si se considera que las OD tenían especialización en los temas fiscales (Cuadro A5.1).

Cuadro A5.2. Jefes de Proyecto de los proyectos sectoriales de reforma de política por unidad institucional, 1990-2004

Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos
OPS	1		1	3												5
PRA	3	4		1												8
DPL	3	8	8	3												22
DES																0
FIS																0
EN					1	2			1							4
FI					4	2	6	2	3	1	1	2	2		2	25
SO						1	1		1	3	1	6	2	5	5	25
OD						3		2	2	1	1	1				10
SDS																0
SC												2		3	1	6
INT/ITD																0
Otros							2					1				3
N° Préstamos	7	12	9	7	5	8	9	4	7	5	3	12	4	8	8	108

Si se realiza el mismo análisis pero para el total de PBL, los especialistas que se encontraban en DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC según el momento, lideraron el 26% de los PBL, cifra que se eleva al 35% si se considera que los OD tenían especialización en los temas fiscales (Cuadro A5.2).

En el Cuadro A5.3 se presenta un análisis similar, pero teniendo en cuenta los miembros que formaron parte de los equipos de trabajo del diseño de las intervenciones en el ámbito fiscal

Cuadro A5.3. N° de Préstamos por unidad organizativa con por lo menos un miembro en el equipo de proyecto, 1990-2004

Préstamos de Inversión de reforma fiscal																
Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos que participa
OPS	2	5	4	4	2											17
PRA	2	5	4	4												15
DPL		2	1													3
DES	1	2	4	2												9
FIS					2	1	6	7	1	2	5	3				27
OD					1	3	8	8	5	3	4	2	1	1	2	38
SC											1	4	4	3	8	20
INT/ITD													1	2	1	4
Otros (SDS, etc)		1		1	4	4	2	11	2	8	7	11	4	8	4	67

Préstamos sectoriales fiscales																
Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos que participa
OPS	6	11	7	7												31
PRA	3	10	7	4												24
DPL	2	3	5	5												15
DES		2	5	6												13
FIS					1		1	1	2	1	1	3				10
EN					1	4	3		3	1					1	13
FI					3	2	6	2	3	2	1	3	1	1	1	25
SO					1	2	1		3	3	2	7	3	5	5	32
OD					3	5	5	3	6	4	2	8	2	8	5	51
SDS					1	2	3	1	3	1		4		2	3	21
SC												4	1	2	1	8
INT/ITD													1	2		3
Otros (SDS, etc)			1			3	2	1	3	1	1	3			4	19

Se encontró un crecimiento significativo de la participación de los especialistas que, según la etapa del período, formaban parte de DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC, agregando OD en ese universo. En los préstamos de inversión y de cooperación técnica reembolsable, el 64% de los equipos de proyectos estuvo integrado por lo menos por un especialista de las unidades especializadas, cifra que se eleva al 75% si se considera que las OD tenían especialización en los temas fiscales. En el caso de los préstamos sectoriales, esos guarismos fueron de 39% y 71% respectivamente. Sin embargo, si se consideran sólo los 36 préstamos sectoriales de reforma fiscal, esas cifras crecen y alcanzan el 75% y 86% respectivamente, pero no la totalidad como era esperable.

EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE DESARROLLO (OMD): UNA INTENCIONALIDAD ESTRATÉGICA COMPARTIDA

El objetivo de este Anexo es identificar las formas de actuación de los otros organismos multilaterales de desarrollo en el sector fiscal para ver el grado de coherencia del rol del Banco con ellos.

La actuación del Banco Mundial

A los efectos de analizar la actuación del Banco Mundial (BM) como institución representativa de referencia, se le aplicaron los mismos criterios metodológicos utilizados para el análisis del Banco.

Tomando la composición de las intervenciones del BM y el Banco en el período se destaca lo siguiente (Cuadro A6.1): (i) el Banco dedicó el doble de proyectos y de recursos que el BM a los proyectos en reforma y modernización de la administración fiscal. Para los proyectos de apoyo a reformas de política (PBL) esos guarismos fueron similares; (ii) los montos promedio por proyecto fueron similares para las dos instituciones y para ambos tipos de proyectos, de inversión y PBL; (iii) el número de proyectos fiscales en el total representa aproximadamente la quinta parte del total en ambas instituciones, y en montos alrededor del 33 % del monto total; (iv) la diferencia más notoria está en los proyectos de inversión en las áreas de reformas de política, donde el BM invirtió más recursos y en una mayor cantidad de proyectos que el Banco; ello está explicado por más recursos para privatizaciones, focalización del gasto social y descentralización de gobiernos subnacionales.

Cuadro A6.1. Total de proyectos fiscales del BID y el BM, período 1990–2004 (en N° de proyectos y millones de \$)

Descripción	N° de Proy.		Monto en mill. \$		Monto por Proy.(mill. \$)		Total BID+BM	
	BID	BM	BID	BM	BID	BM	N° Proy.	Monto Mill. \$
Proyectos de inversión en áreas fiscales	97	50	\$3,245	\$1,581	\$33	\$32	147	\$4,826
Proyectos de inversión en áreas de reformas	45	88	\$2,368	\$7,163	\$53	\$81	133	\$9,531
Proyectos de apoyo a reformas de políticas (PBL)	102	104	\$23,934	\$25,619	\$235	\$246	206	\$49,553
Total proyectos fiscales	199	154	\$27,179	\$27,200	\$268	\$278	353	\$54,379
Total de la cartera de proyectos	963	846	\$84,936	\$81,833	\$88	\$97	1,809	\$166,769

Fuente: Elaboración propia en base a información de BID (OVEDA y Data Analyzer) y BM.

Cobertura por país y grado de desarrollo relativo

De los 26 países miembros, el Banco cubrió más países con operaciones fiscales que el BM, tanto en PBL como (particularmente) en proyectos de inversión (Cuadro A6.2)⁷³. La *tasa de complementación* (número de países en que intervinieron ambas instituciones sobre total de países en que se intervino) fue significativa: para proyectos de inversión de 66% (16/24), y de 91 % para PBL (21/23). Asimismo, la mayor proporción de proyectos de inversión por país sugiere que *el Banco priorizó las reformas de largo plazo en el área fiscal, en tanto ambas instituciones trabajaron muy estrechamente en las áreas de apoyo a reforma de políticas y provisión de recursos ante crisis fiscales.*

Cuadro A6.2. Cobertura de los proyectos fiscales, período 1990-2004 (En N° de países; N° de proyectos por país; y grado de desarrollo relativo)

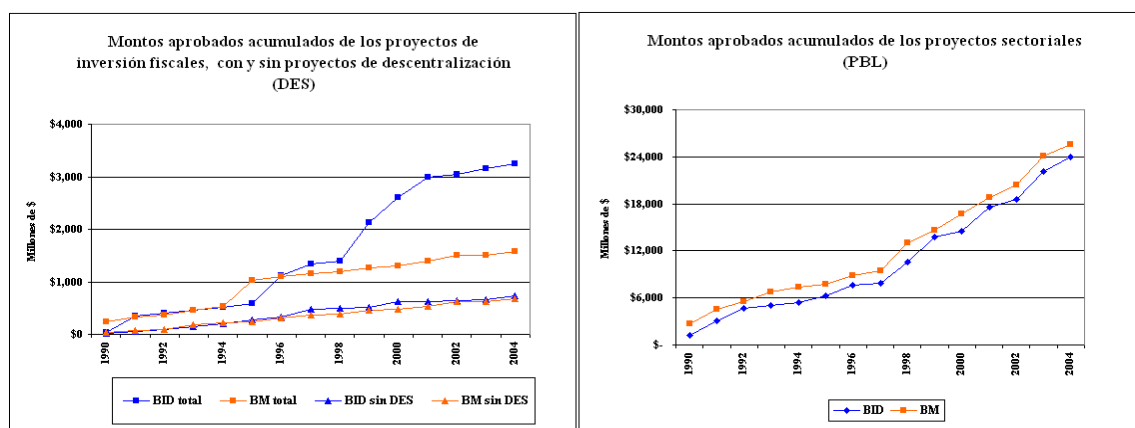
Descripción	N° de países			N° proyectos/país		Grado de desarrollo relativo								N° total de proyectos	
	BID	BM	BID y BM	BID	BM	A		B		C		D		BID	BM
						BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM		
Proyectos de inversión fiscales	23	17	16	4.2	2.9	17	13	22	8	20	4	38	25	97	50
Proyectos de apoyo a reforma de política	23	21	21	4.4	5	24	41	17	19	18	14	43	30	102	104

En cuanto a la intervención por grado de desarrollo relativo de los países, el Banco aprobó más cantidad de *proyectos de inversión* que el BM en el grupo C, en tanto el BM intervino más en montos en el grupo D, concentrando sus recursos en el apoyo de reformas fiscales en los países de menor grado de desarrollo. En términos de CTNR, el Banco aumenta significativamente su cartera fiscal a ese tipo de países. En el grupo A, el BM aprobó más *proyectos sectoriales* que el Banco, tanto en número de operaciones como en montos, en tanto el Banco intervino en mayor número de operaciones en países del grupo D.

Dinámica en el tiempo de las intervenciones fiscales

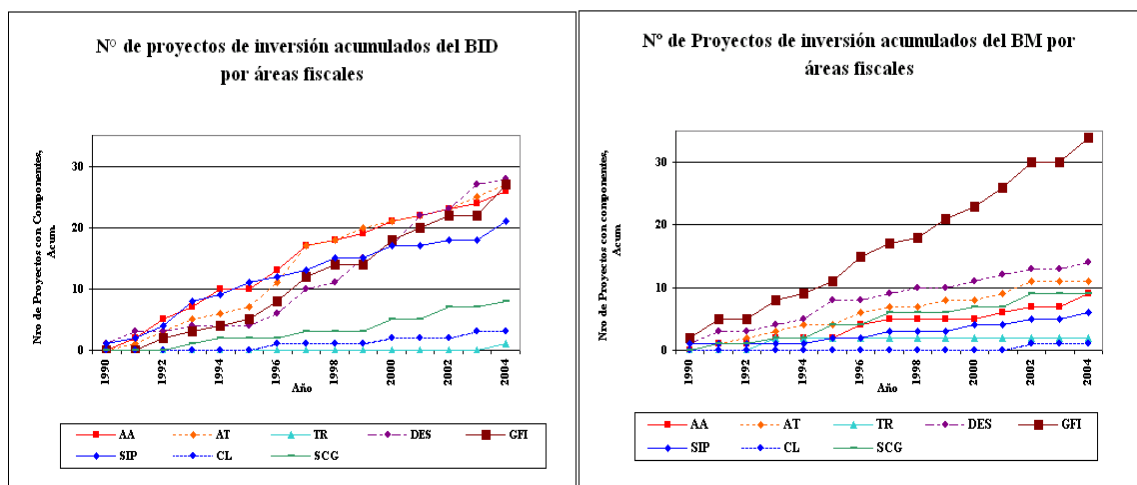
Utilizando la evolución acumulada de los montos aprobados por tipo de instrumento de préstamo, se observa que en los *proyectos de inversión*, la diferencia entre el Banco y el BM está explicada por los proyectos de descentralización (DES, Gráfico A6.1). En las demás áreas fiscales, los montos invertidos por ambas instituciones fueron similares. Sin embargo, para ese universo sin DES, el Banco tuvo casi el doble en número de proyectos, pero el monto promedio por proyecto del BM fue superior. Con relación a los *proyectos sectoriales* el comportamiento de ambos bancos fue similar: el coeficiente de correlación del monto anual aprobado por ambos es de 0.68 (para los PBL en el SPNF), subiendo a 0.79 para toda la cartera (incluyendo SPF). Cabe destacar el cambio de tendencia a partir de las crisis externas que enfrenta la Región desde mediados de 1997.

Gráfico A6.1. Evolución de los montos aprobados por el BID y el BM, en proyectos de inversión fiscales y en proyectos sectoriales, período 1990-2004



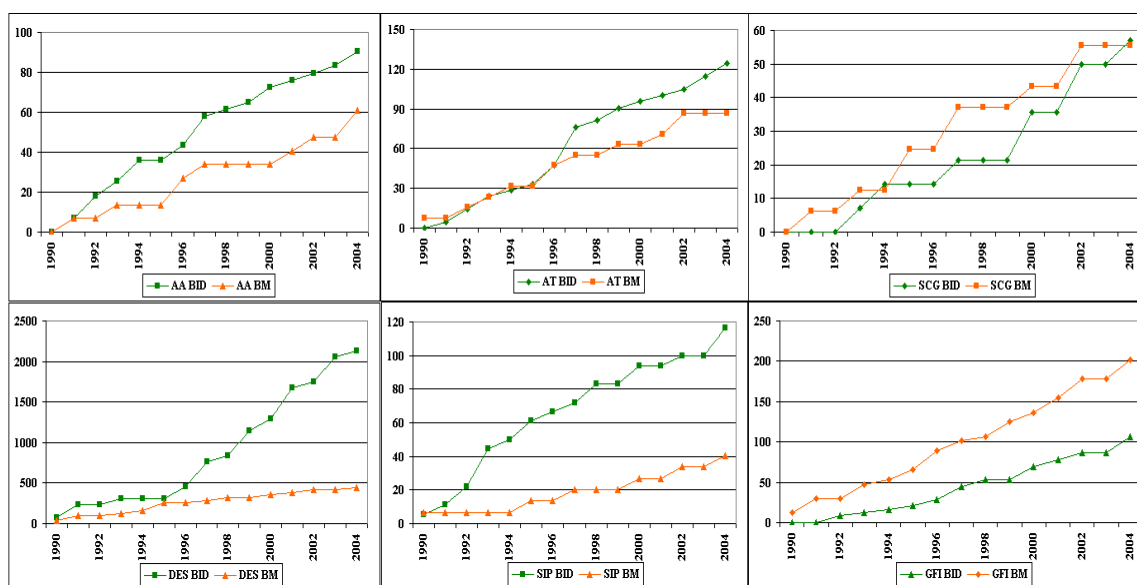
La evolución del número acumulado de los proyectos de inversión por área del ámbito fiscal a lo largo del período, muestra que los proyectos del Banco estuvieron repartidos en forma similar en cinco áreas: DES, GFI, AT, AA y SIP, superando en magnitud al BM en todas esas áreas con excepción de GFI, donde aquél muestra especialización (Gráfico A6.2)⁷⁴.

Gráfico A6.2. Evolución acumulada del número de proyectos de inversión por área fiscal, período 1990-2004



Para la evolución de los *montos* invertidos por cada institución por área fiscal, se utilizó el índice de monto promedio por proyecto por área de reforma fiscal de cada institución⁷⁵. Estas cifras son estimadas, solo para contar con una tendencia de la evolución de los montos invertidos por área (Gráfico A6.3).

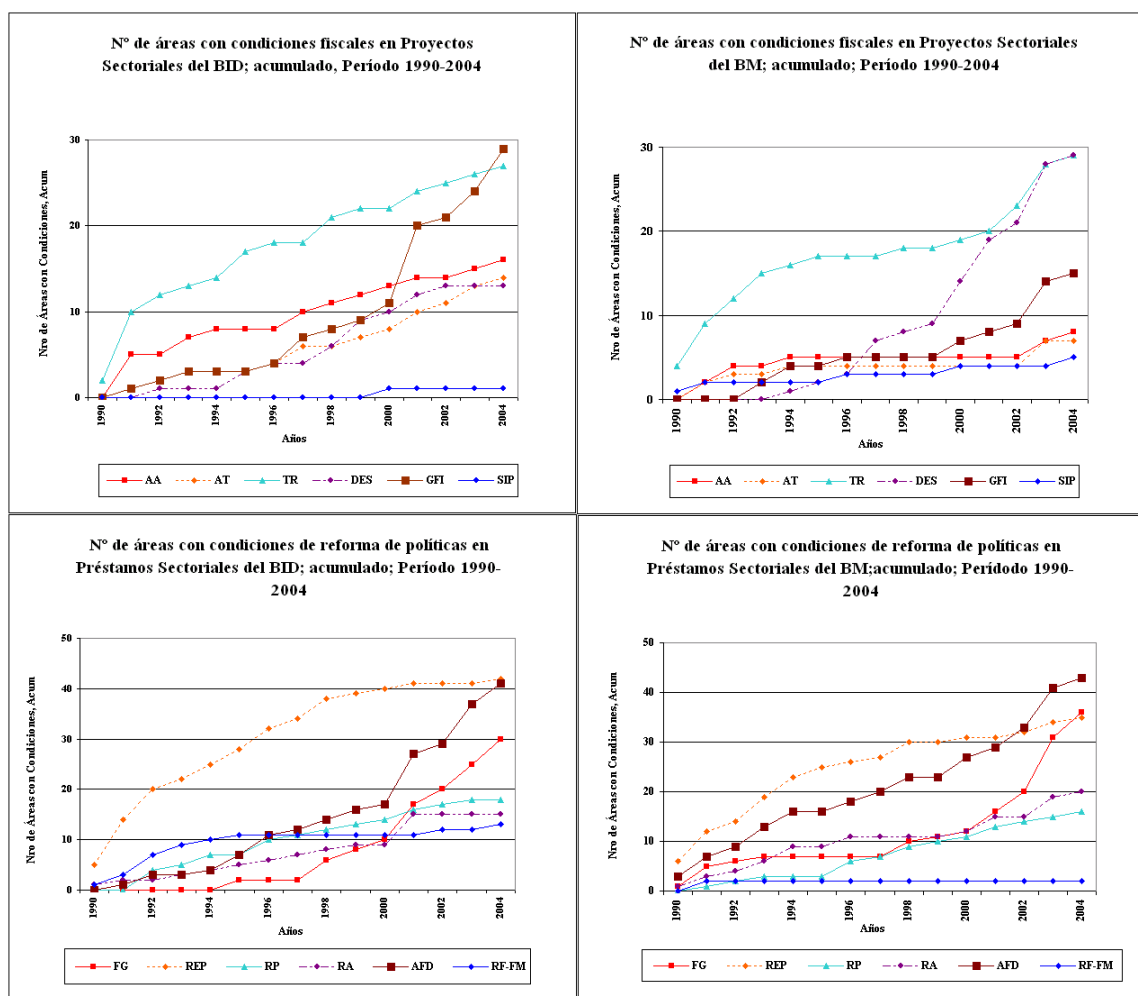
Gráfico A6.3. Evolución acumulada de los montos por proyectos de inversión en las áreas fiscales, período 1990-2004 (en millones de \$)



El Banco financió más las áreas de AA, AT y SIP (en DES a los efectos de la comparación no se ha considerado el monto que el BM presta directo a gobiernos subnacionales, lo que subvalúa su participación). En GFI sucedió lo contrario, que además coincide con el área en la cual el BM supera en número de operaciones al Banco, lo que destaca su participación en el área⁷⁶. En SCG durante gran parte del período el BM invirtió más, mostrando un rol preponderante.

Con respecto a los *proyectos sectoriales*, ambas instituciones tuvieron la misma estrategia al considerar su apoyo a la reforma tributaria (TR) como condición de política en los PBL. La evolución de las condiciones por área reflejan en gran medida el ciclo macro fiscal: hasta 1997/98, principalmente asociado a reformas fiscales de largo plazo, y a partir de allí, a las consecuencias de las crisis externas en las cuentas públicas (Gráfico A6.4).

Gráfico A6.4. Número de áreas con condiciones en los proyectos sectoriales del BID y BM⁷⁷, período 1990-2004



¿Complementación o división de tareas?

Para contestar este interrogante se analizó la participación de cada una de las instituciones por área fiscal y de reforma de políticas en cada país, y por tipo de instrumentos. A partir de esa información se relevó si en cada área y en cada país, el Banco y el BM actuaron solos, si participaron ambos o no participó ninguno.

La información resultante permite extraer una serie de hallazgos (Cuadro A6.3): (i) en primer lugar, las instituciones multilaterales de desarrollo presentaron una intención estratégica similar si se tiene en cuenta su homogeneidad desde la perspectiva de las áreas de trabajo, así como de los instrumentos de préstamos utilizados para abordarlas; (ii) en

varias áreas del ámbito fiscal, presentan una fuerte complementación, que confirma que compartían políticas estratégicas: por ejemplo, el tratamiento con PBL de los temas fiscales de reforma como TR y GFI; la coincidencia en las áreas de condiciones y el trabajo conjunto en los PBL; en las áreas fiscales, salvo en los programas SIP y CL, prácticamente tuvieron cobertura similar de países y programas conjuntos en varios de ellos; (iii) en cuanto a cobertura de países de la Región por área fiscal, la del Banco fue más grande, pero sin que ello signifique que haya tenido exclusividad: las áreas más exclusivas del Banco han sido las de menores operaciones o que eran tradicionalmente atendidas por él (CL y SIP, respectivamente); (iv) el BM ha tenido una participación más especializada en la gestión integrada de las finanzas públicas (GFI), la reforma administrativa del Estado (RA) y los programas de aumentar la participación del sector privado en los servicios públicos (REP); pero en esas áreas la participación del Banco también fue significativa.

Cuadro A6.3. Número de países en los que intervinieron BID y BM, por área fiscal y de reforma de políticas; agregado, período 1990-2004

Áreas fiscales y de reforma	Nº de países con proyectos(componentes) de inversión fiscales					Nº de países con condiciones de reforma de política					Tasa de complementación 3/		Tasa de cobertura del Banco 4/		Tasa de exclusividad del Banco 5/	
	Participa solo BID	Participa solo BM	Participa BID y BM	No participa ninguno 1/	Total países	Tiene solo BID	Tiene solo BM	Tiene BID y BM	No tiene ninguno 2/	Total países	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas
Fiscales																
AA	9	3	5	9	26	9	4	4	9	26	29.4%	23.5%	53.8%	50.0%	52.9%	52.9%
AT	11	5	4	6	26	6	2	4	14	26	20.0%	33.3%	57.7%	38.5%	55.0%	50.0%
TR	1	2	0	23	26	3	4	13	6	26	0.0%	65.0%	3.8%	61.5%	33.3%	15.0%
DES	11	1	6	8	26	2	5	4	15	26	33.3%	36.4%	65.4%	23.1%	61.1%	18.2%
GFI	6	5	11	4	26	9	1	8	8	26	50.0%	44.4%	65.4%	65.4%	27.3%	50.0%
SIP	9	1	5	11	26	1	5	1	19	26	33.3%	14.3%	53.8%	7.7%	60.0%	14.3%
CL	3	1	0	22	26	0	0	0	26	26	0.0%	0.0%	11.5%	0.0%	75.0%	0.0%
SCG	6	4	2	14	26	2	3	1	20	26	16.7%	16.7%	30.8%	11.5%	50.0%	33.3%
De Reforma																
FG	1	10	1	14	26	2	6	12	6	26	8.3%	60.0%	7.7%	53.8%	8.3%	10.0%
REP	2	7	12	5	26	3	0	17	6	26	57.1%	85.0%	53.8%	76.9%	9.5%	15.0%
RP	8	2	2	14	26	4	1	9	12	26	16.7%	64.3%	38.5%	50.0%	66.7%	28.6%
RA	8	6	5	7	26	3	5	7	11	26	26.3%	46.7%	50.0%	38.5%	42.1%	20.0%
AFD	0	3	0	23	26	5	4	10	7	26	0.0%	52.6%	0.0%	57.7%	0.0%	26.3%
FM	2	0	0	24	26	10	1	1	14	26	0.0%	8.3%	7.7%	42.3%	100.0%	83.3%

1/ Bahamas y Belice están siempre.
2/ Bahamas, Barbados y Belice están siempre.
3/ Número de países que intervinieron el BID y el Banco Mundial conjuntamente sobre total de países con intervenciones (En %)
4/ Número de países que intervino el BID solo o con el Banco Mundial sobre total de países de la Región (En %)
5/ Número de países en que actúa solo el BID sobre el total de países con intervenciones (En %)

La principal diferencia estratégica entre ambas instituciones parece encontrarse en la forma de trabajo: mientras el Banco tendió a ocupar todos los temas, el BM fue más especializado y con detalle en menos temas (por ej. GFI). En ese sentido, el BM trabajó con menos operaciones por área y país, y con un mayor costo promedio por proyecto (excepto DES).

Todo lo anterior estaría sugiriendo que el trabajo del Banco estuvo más centrado en el largo plazo ya que su actuación estuvo más asociada a esos aspectos: cubrió más países, más áreas fiscales y de reforma, utilizó más en los PBL las condiciones sobre los aspectos fiscales de largo plazo (AA, AT, TR, GFI) y, por último, tuvo más intervenciones dentro de un mismo tema en el mismo país, reflejando el carácter de largo plazo que requieren los fortalecimientos institucionales y desarrollos tecnológicos en el sector fiscal y lo costoso de su sostenibilidad.

Un último aspecto a destacar es relativo a los países en los que ambas instituciones presentan una baja o ninguna participación en las áreas del ámbito fiscal. Estos países tienen características muy disímiles: por un lado, proporcionalmente en número, están explicados por los países de habla no castellana (BE, BH, BA, HA, JA, SU, TT), por una variedad de razones: algunos no requieren recursos para su sector fiscal, otros tienen sistemas de administración de las finanzas públicas muy débiles, otros porque los sistemas fiscales tienen una lógica distinta a los del resto de la Región. Otros como CH y ME, que o bien no requieren asistencia técnica o bien no requieren operaciones fiscales para equilibrar su situación fiscal o tienen diversidad de acceso a los financiamientos alternativos dada su calificación de riesgo. Otros como CR o DR, que han tenido políticas más autónomas, no siguiendo la lógica estratégica de los programas de las instituciones en el sector fiscal.

El rol del Fondo Monetario Internacional

Durante la década de 1980, el rol central que jugaba el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue apoyar con recursos financieros los esfuerzos de ajuste de los países para alcanzar la estabilización y los equilibrios externos.

Desde principio de la década de 1990 las condiciones asociadas con los préstamos del FMI estuvieron relacionadas con programas de ajuste que incluían una mezcla de estabilización y ajuste externo, con políticas de reformas estructurales que tendían a resolver y hacer sustentable el equilibrio entre la demanda y la oferta agregada y, simultáneamente, adaptar a los países a su inserción en una economía globalizada⁷⁸.

En las Cartas de Intención se expresaba esa intencionalidad de política y se justificaba el soporte financiero asociado. A las metas normales de los programas tradicionales se agregaron metas de políticas de largo plazo, que eran extensamente negociadas con los países, reflejando la situación económica particular de los mismos y las preferencias de los gobiernos. Estas nuevas facilidades de préstamo tuvieron un horizonte temporal mayor o simplemente los países adoptaron programas consecutivos, que llevó a que la duración de los programas del FMI se ampliara en el mediano plazo.

Esa modalidad de actuación generalizada, fue transformando progresivamente el rol del FMI en un referente obligado para la actuación de las otras OMD, transformándose de hecho en la fuente explícita de gran parte de sus programas de reforma fiscal y de políticas. Aunque el FMI no era visto como una agencia de desarrollo, su nuevo rol lo fue transformando en un actor clave en ese campo. El papel natural del FMI siguió originándose en las crisis macroeconómicas, pero la persistencia de sus programas se extendía a la fase post-estabilización. Es precisamente dentro de esas características que era más razonable justificar los recursos de las intervenciones compartidas de las OMD para recuperar el crecimiento y la inversión privada, enfrentar los costos de los ajustes o de las reformas y reducir la pobreza. En el tema fiscal, el objetivo de reducir el déficit fiscal, compensar los impactos de los ajustes y las reformas y cambiar la estructura del resultado del SPNF de acuerdo al nuevo papel del Estado, fueron encontrados como los fines que generalizadamente caracterizaban las intervenciones de las OMD.

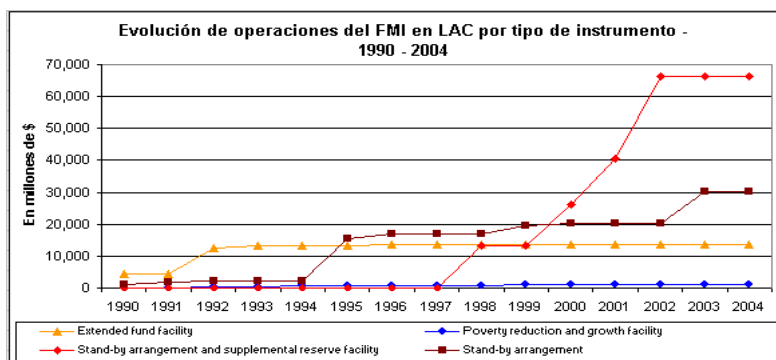
Instrumentos utilizados, comparación con BID-BM, y cobertura por país y áreas

Se identificaron 80 acuerdos con el FMI de los países de la Región entre 1990 y 2004 que incluyeron condiciones en al menos una de las áreas del ámbito fiscal distinguidas en el estudio (ver Anexo 1). Estas operaciones, como era esperable, coincidieron con el universo de las operaciones del Fondo en la Región en sus diversas modalidades: “Stand-by Arrangement”, “Supplemental Reserve Facility” (que acompaña a los Stand-by Arrangements), “Extended Fund Facility”, y para los países más pobres el “Poverty Reduction and Growth Facility”. Solo en 58 de esos 80 acuerdos se desembolsaron fondos previstos. El Cuadro A6.4 informa sobre el número y monto de los acuerdos por tipo de instrumento, en tanto el Gráfico A6.5 muestra la evolución por montos e instrumento.

Cuadro A6.4 – Número y monto de las operaciones del Fondo en LAC por tipo de instrumento

Descripción	Poverty Reduction and Growth Facility	Extended Fund Facility	Stand-by Arrangement	Stand-by arrangement with a Supplemental Reserve Facility	Total
Nº Acuerdos	14	10	51	5	80
Monto total (millones de \$)	1,251	13,727	30,063	66,441	111,482

Gráfico A6.5 – Evolución de operaciones del FMI en LAC por monto y tipo de instrumento



El FMI tuvo programas en 22 países, misma cantidad que el BM, contra 24 del BID. En el Cuadro A6.5 se compara el número de operaciones y montos de programas fiscales de los OMD (para el BID y BM se tomaron en cuenta los PINV y PBLs).

Cuadro A6.5 – Número y monto de los proyectos fiscales del BID, BM y FMI

Concepto	BID	BM	FMI
Monto (millones \$)	29,547	34,303	111,482
Nº Operaciones	244	241	80

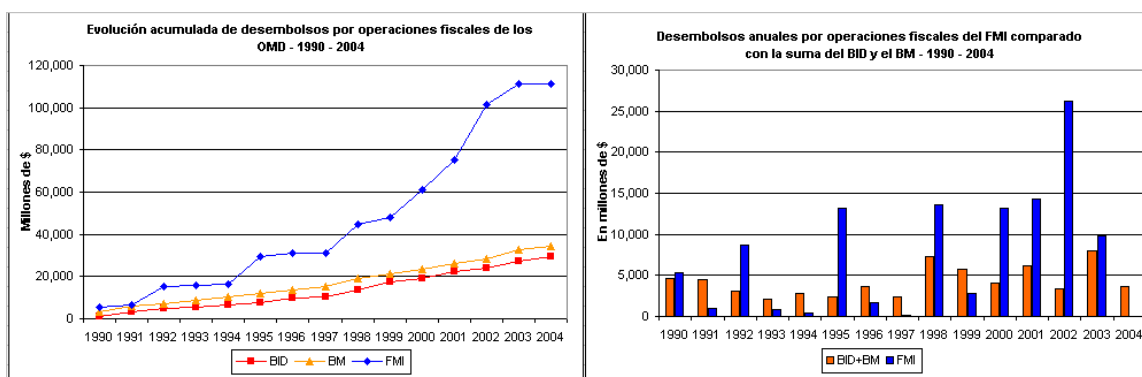
En montos la participación del FMI fue superior a la del BID y el BM. Por “zonas de desarrollo” (de acuerdo a la clasificación del BID) y montos, el FMI intervino mucho más en países de la Zona A (AR, BR, ME, VE), con el 93% del total, contra un 57% y 72% para el BID y BM, respectivamente. En términos de las áreas del ámbito fiscal, el

FMI tuvo, respecto a los otros OMD, menor importancia (medido en cantidad de condiciones o componentes) en AA, DES, GFI, SIP, CL y SCG, similar cantidad en FG y REP, y fue el líder en AT, TR, TRAC (apertura comercial), RP, RA y AFD⁷⁹.

Evolución de la actuación del FMI

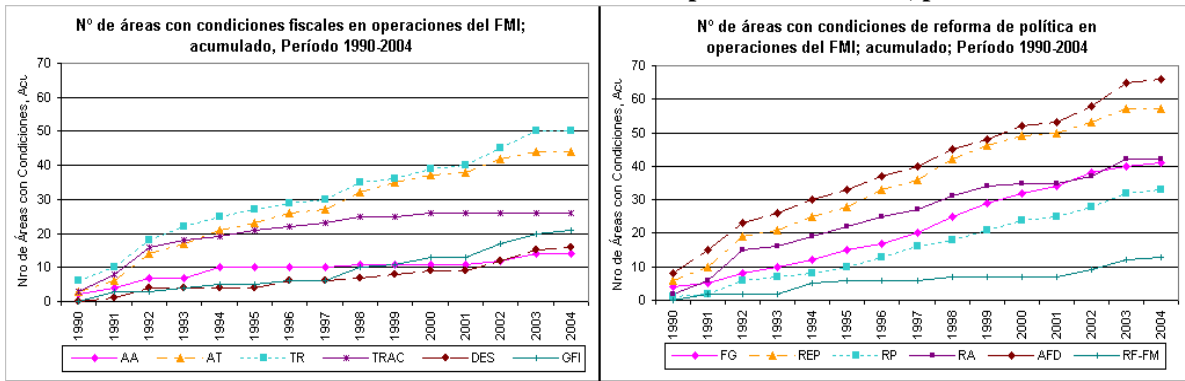
A continuación, en el Gráfico A6.6 se presenta la evolución acumulada de desembolsos de operaciones fiscales del FMI en relación al BID y BM (panel izquierdo), y los desembolsos anuales por operaciones fiscales del FMI en relación a la suma del BID y el BM (panel derecho). En esa evolución es clara la correlación de los desembolsos del FMI con los momentos críticos del ciclo de negocios latinoamericano, reflejando su rol. Los desembolsos del BID y del BM tienen un desempeño más regular en el período, expandiéndose en los períodos críticos del ciclo macroeconómico.

Cuadro A6.6 – Evolución acumulada de desembolsos por operaciones fiscales de los OMD (panel izquierdo) y desembolsos anuales por operaciones fiscales del FMI comparado con BID y BM



La evolución de la actuación del FMI en las áreas fiscales (Gráfico A6.7; panel izquierdo) muestra una importancia permanente de las condiciones vinculadas a TR y AT. Las áreas TRAC y AA son más importantes al comienzo del período; y desde fines de la década de 1990 crece GFI y, en menor medida, DES. Las condiciones sobre SIP, CL y SCG son casi inexistentes (no se incluyen en el gráfico). Esta evolución, brevemente resumida, es similar a la observada para el BID y el BM (Gráficos A6.2 y A6.4). En las áreas de reforma de políticas (panel derecho) las condiciones son más numerosas que las de reforma fiscal, destacándose AFD, que está presente en el 83% de las operaciones del FMI, y REP. Ambas áreas en el FMI crecen de manera importante durante todo el período a diferencia de lo que se observa en los otros OMD, en los cuales AFD está más presente al final del período, y REP al comienzo. RA es un fenómeno asociado a los procesos de redimensionamiento del Estado de principios de los 90s, a diferencia del BID y BM que encararon, además, programas de modernización de la gestión pública y de reforma del servicio civil al final del período. FG se volvió más frecuente con los impactos de las crisis internacionales financieras de 1997 y los posteriores procesos recesivos. RP crece de manera permanente, mientras en los otros OMD aumenta con más frecuencia desde 1995. Al igual que en el BID, condiciones de RF-FM se dan al comienzo y al final del período, aunque con menos condiciones que en otras áreas.

Gráfico A6.7. Número de áreas con condiciones en las operaciones del FMI, período 1990-2004



TENDENCIAS MACROECONÓMICAS Y FISCALES

*Evolución macroeconómica en la región*⁸⁰

Para poner en perspectiva la evolución del ámbito fiscal en la Región se presentan algunos resultados económicos registrados en la región entre 1990 y 2004. En términos de crecimiento económico, los resultados muestran tres sub-períodos claramente definidos empleando tres indicadores distintos⁸¹. Durante el primero, entre 1990 y 1997, se registró una expansión mucho mayor que durante el segundo (1998-2002), para observarse una recuperación del crecimiento en los últimos dos años (2003-2004) (Cuadro A7.1)⁸².

Cuadro A7.1. Crecimiento económico de América Latina y el Caribe (% anual)

Pais	1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1990-2004	1990-1997	1998-2002	2003-2004
Argentina	-0.7	-2.0	10.6	9.6	5.9	5.8	-2.9	5.5	8.0	3.8	-3.4	-0.8	-4.4	-10.8	8.7	8.2	2.6	5.0	-3.2	8.4
Bahamas	n.d.	1.2	-2.7	-2.0	1.9	0.3	0.3	4.2	3.3	3.0	5.9	4.9	-3.1	-0.1	1.9	3.3	1.3	0.8	2.1	2.6
Barbados	1.1	-3.0	-3.7	-5.6	1.1	3.1	1.9	2.5	2.6	4.0	3.0	3.1	-2.2	-0.4	3.0	3.0	0.8	-0.2	1.5	3.0
Belice	n.d.	10.4	3.0	9.0	4.3	1.5	0.5	1.7	3.8	3.7	8.8	12.1	5.0	4.2	4.9	7.0	5.3	4.2	6.7	5.9
Bolivia	0.2	4.4	5.4	1.7	4.3	4.8	4.7	4.5	4.9	5.0	0.3	2.3	1.6	2.7	2.4	3.8	3.5	4.3	2.4	3.1
Brasil	1.6	-4.6	1.0	-0.3	4.5	6.2	4.2	2.5	3.1	0.2	0.9	3.9	1.3	1.5	0.6	5.2	2.0	2.0	1.5	2.9
Chile	3.0	3.3	7.3	10.8	6.9	5.0	9.0	6.9	6.8	3.3	-0.5	4.5	3.5	2.0	3.3	5.8	5.2	7.0	2.6	4.5
Colombia	3.7	4.1	1.8	3.6	4.4	5.9	4.9	1.9	3.3	0.8	-3.8	2.4	1.5	1.9	4.8	3.3	2.7	3.7	0.5	4.0
Costa Rica	2.2	4.0	1.6	8.8	7.1	4.6	3.9	0.8	5.4	8.3	8.0	1.8	1.2	2.7	6.4	4.1	4.5	4.5	4.3	5.2
Ecuador	1.7	2.9	5.0	3.0	2.2	4.4	2.1	3.0	5.2	2.2	-5.7	0.9	5.5	3.8	2.3	6.3	2.8	3.5	1.3	4.3
El Salvador	-0.4	4.8	2.8	7.3	6.4	6.0	6.2	1.8	4.2	3.8	3.4	2.0	1.7	2.1	2.0	1.8	3.7	4.9	2.6	1.9
Guatemala	0.9	3.0	3.7	4.9	4.0	4.1	5.0	3.0	4.4	5.1	3.9	3.4	2.6	2.2	2.0	2.6	3.6	4.0	3.4	2.3
Guyana	-2.9	-3.7	8.9	9.1	11.4	9.4	3.8	7.4	6.8	-2.2	5.0	-2.3	2.3	1.5	-2.0	1.5	3.7	6.5	0.8	-0.3
Haití	-0.5	0.4	0.1	-5.5	-8.0	-17.6	9.5	5.6	3.2	2.9	2.9	2.0	-0.6	-0.3	0.5	-3.0	-0.7	-1.9	1.4	-1.3
Honduras	2.4	-0.1	2.7	5.8	7.1	-1.9	3.7	3.7	4.9	3.3	-1.5	5.6	2.7	2.6	3.5	4.3	3.1	3.2	2.5	3.9
Jamaica	2.2	6.1	0.3	2.7	2.2	1.6	2.2	-0.1	-1.8	-0.8	0.6	1.0	1.8	0.9	2.3	1.9	1.4	1.6	0.7	2.1
México	1.9	5.1	4.2	3.7	1.8	4.5	-6.1	5.4	6.8	5.1	3.6	6.7	-0.3	0.7	1.2	4.1	3.1	3.1	3.1	2.6
Nicaragua	-1.5	-0.1	-0.4	0.8	-0.4	4.0	6.0	6.4	3.9	3.5	7.0	4.3	3.0	0.9	2.3	4.0	3.0	2.5	3.7	3.1
Panamá	1.4	7.9	9.0	8.2	5.3	3.1	1.9	2.7	6.8	7.3	4.0	3.8	0.7	2.1	4.7	6.0	4.9	5.6	3.6	5.3
Paraguay	3.0	3.1	2.5	1.7	4.0	3.0	5.7	0.4	3.0	0.8	-1.5	-3.3	2.0	-1.6	3.8	2.8	1.7	2.9	-0.7	3.3
Perú	-1.2	-5.4	2.7	-0.4	4.8	12.7	8.6	2.5	6.9	-0.6	0.9	2.8	0.1	4.9	3.8	4.6	3.2	3.9	1.6	4.2
República Dominicana	2.4	-5.5	0.9	8.0	3.0	4.3	4.7	7.2	8.2	7.4	8.1	7.8	4.0	4.3	-0.4	1.8	4.2	3.7	6.3	0.7
Suriname	n.d.	-2.1	4.0	-2.0	-4.1	-0.1	0.0	5.3	3.3	2.9	-3.5	-1.2	1.3	1.2	3.5	4.0	0.8	0.5	-0.7	3.7
Trinidad y Tobago	-2.6	0.8	3.5	-1.0	-1.2	4.2	4.2	4.4	4.0	5.3	7.8	9.2	4.3	3	4.2	6.2	3.9	2.3	5.9	5.2
Uruguay	0.0	0.5	3.7	8.3	3.5	7.0	-2.4	5.2	5.4	4.4	-3.5	-1.9	-3.6	-12.7	3.0	12.0	1.8	3.8	-3.6	7.4
Venezuela	-0.7	5.5	10.5	7.0	-0.4	-3.7	5.9	-0.4	7.4	0.3	-5.7	3.8	3.4	-8.9	-9.7	18.0	1.9	3.9	-1.6	3.2
Promedio CEPAL	1.1	-0.6	3.5	2.8	3.3	5.2	1.1	3.7	5.2	2.3	0.5	3.7	0.4	-0.6	2.0	5.5	2.5	3.0	1.2	3.7
Promedio simple	0.7	1.6	3.4	3.8	3.2	3.2	3.4	3.6	4.8	3.2	1.7	3.0	1.4	0.4	2.4	4.7	2.9	3.3	1.9	3.6
Mediana	1.1	2.1	2.9	3.7	4.0	4.2	4.0	3.3	4.6	3.4	1.9	3.0	1.7	1.7	2.7	4.1	3.1	3.6	2.3	3.4

Las relativamente elevadas tasas de crecimiento hasta 1997 se relacionan en parte con los efectos de las reformas estructurales. Estas reformas contribuyeron a la estabilidad económica (disciplina fiscal) y sirvieron para atraer flujos de capitales del exterior (apertura de la cuenta de capitales, privatizaciones), que se tradujeron en una acumulación de reservas y en una mayor demanda agregada interna: el consumo privado aumentó en un 29% y la inversión privada en un 42% entre esos años. Asimismo, la apertura comercial se tradujo en una tasa de crecimiento de las exportaciones (77%) menor a la de las importaciones (129%) lo que, junto con un sector fiscal en mejor posición pero aun deficitario, ocasionó los “déficit gemelos” que en buena medida eran financiados por los flujos de capital⁸³.

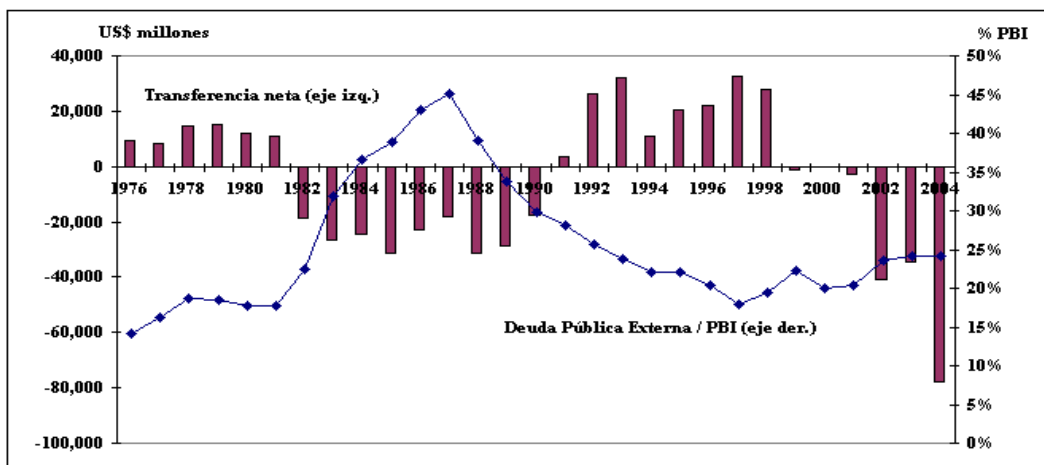
La desaceleración entre 1998-2002 refleja principalmente los efectos de la crisis internacional financiera (Asia, 1997 y Rusia, 1998) que redujo significativamente los flujos de capitales y, consecuentemente, las fuentes de financiación para la demanda

interna. Ello ocasionó el aumento en las necesidades de endeudamiento que, al ser de difícil ampliación por las crisis, afectó a la actividad económica y propició un incremento en las tasas de interés internas, actuando como catalítico para develar la fragilidad de muchos de los sistemas financieros nacionales. La balanza de pagos se tornó marcadamente negativa en 1998, cuando pasó de un superávit de más de US\$ 20 millardos en 1997 a un déficit de más US\$ 18 millardos. Ello fue consecuencia, por un lado, de la apertura de la cuenta financiera, la cual sirvió para financiar una gran parte de la acumulación de reservas e inversión a inicios de aquella década. Pero, por otro lado, no contempló mecanismos para protegerse de una rápida y repentina disminución de la inversión en cartera y de los flujos de corto plazo que no se acumulaban. Asimismo, por el lado de la cuenta corriente se verificó el estancamiento de las exportaciones debido, entre otras razones, a la desaceleración internacional, registrándose en 1998 un déficit récord regional de más de US\$ 87.5 millardos.

El repunte de la actividad económica a partir de 2003 también encuentra razones por el lado de las cuentas externas. El valor de las exportaciones creció en un 33% entre 2002 y 2004, mientras que el de las importaciones aumentó en un 24%. Ello colaboró, junto con el incremento en las remesas, con el cambio de un déficit en cuenta corriente de US\$ 13.5 millardos a un superávit de casi US\$ 22 millardos entre 2002 y 2004. La mejora en los términos de intercambio para la región ayuda a explicar este crecimiento de las exportaciones⁸⁴.

No obstante, debe notarse que desde 2002 se observa una transferencia neta de recursos⁸⁵ negativa, que en 2004 superó los US\$ 77 millardos (Gráfico A7.1). Sólo ese último año, 12 países de la Región de una muestra de 19, mostraron un saldo neto negativo. La magnitud de este saldo reduce la capacidad de la Región de mejorar sus bajas tasas de inversión. El peso de la deuda externa no ha disminuido durante este sub-período, lo que descarta una política expresa de flujos netos de capital negativos. Este comportamiento complementa la explicación de por qué la tasa de inversión no se ha recuperado a pesar del crecimiento reciente del PBI, por lo que su sostenibilidad en el largo plazo no podría garantizarse, sobre todo si se revierte la mejora en los términos de intercambio y la coyuntura internacional.

Gráfico A7.1. Transferencia neta de recursos y deuda pública externa



La situación social no evidencia un progreso claro durante el período, y además agregó problemas estructurales que incidieron en lo fiscal (por ej. la informalidad y los cambios demográficos que impusieron restricciones a la ampliación de la imposición). Si bien han mejorado algunos indicadores de cobertura de servicios básicos (salud, educación, vivienda, electrificación, etc.), no existen indicios de una mejora en la calidad de la prestación, la distribución del ingreso no ha mejorado y la pobreza no ha disminuido marcadamente (véase el Cuadro A7.2). Las restricciones fiscales posibilitaron que las reformas implantadas influyeran en el acceso a los servicios, que lidió con el tema de sobre-utilización de los recursos comunes que afectó la calidad de los servicios públicos frente a la fuerte migración de no pobres a las redes públicas. Las reformas se materializaron en una mayor estabilidad, pero no evitaron la fragmentación de la capacidad de intervención del Estado, afectando las expectativas de un mayor crecimiento, equitativo e inclusivo.

Esta realidad genera una controversia sobre si las reformas no tuvieron un mayor y mejor efecto porque el precepto estaba equivocado o era insuficiente, o porque éstas no se implantaron correcta o debidamente⁸⁶. La respuesta, al parecer, es ambigua⁸⁷. Por un lado, la liberalización de la cuenta de capitales, un factor crucial para el crecimiento observado, añadió una volatilidad y dependencia que a la postre resultó negativa. Aún más, el hecho de que el crecimiento observado haya dependido, al menos en parte, de los flujos de capitales afectó la asignación de recursos al interior de los países, debido a la apreciación cambiaria que estos flujos generaron que no tuvo correspondencia clara con un aumento en la productividad. También ha habido problemas de tiempo (*timing*) en la implantación, puesto que, en la mayor parte de países, la regulación no se reformó a la misma velocidad que los sectores a regularse, lo cual originó desbalances que en ciertas ocasiones, como en el caso del sector financiero, terminaron en crisis.

Cuadro A7.2: distribución del ingreso y pobreza en América Latina

Concepto	1980	1990	2002
Línea de Pobreza (% población)	40,5	48,3	44,0
Pobreza urbana	29,8	41,4	38,4
Pobreza rural	59,9	65,4	61,8
Línea de Indigencia (% población)	18,6	22,5	19,4
Proporción decil más rico / decil más pobre 1/	n.d.	23,7	25,6

1/ Basado en 17 países. Los datos corresponden a los años más cercanos a 1990 y 2002.

Fuente: CEPAL basado en estimación de 19 países de América Latina.

Puede resultar prematuro verificar el verdadero impacto de algunas reformas (la pensionaria, por ejemplo). Asimismo, muchas áreas de la economía no fueron sujetas a reformas significativas, como el mercado laboral y, en alguna medida, el sector fiscal. Debe además mencionarse la poca presencia y la demora en mostrar resultados de reformas institucionales, educativas o en ciencia y tecnología, así como de las pequeñas y microempresas, las más abundantes en países de la región.

Las reformas parecen haber sido eficientes en cambiar la función de asignación del Estado impulsando al sector privado a ocupar varios de sus papeles, dadas las grandes limitaciones financieras de bajar el gasto público, cambiando su composición. Se aumentó la regulación y desregulación de los mercados como sustituto del gasto público. El problema que permanece es que los mercados funcionen y que posibiliten la

adaptación continua del papel del gobierno a las demandas que le exigen los nuevos desafíos de la globalización y de las necesidades sociales. Sin un crecimiento que descansa más en el desarrollo de mercados formales y sin que mejore la calidad del gasto público en función de sus funciones estratégicas, difícilmente el superávit fiscal que se genere pueda financiar el costo de transición a un modelo más inclusivo y de mayor calidad.

Panorama fiscal en la región 1990-2004

Las políticas fiscales implantadas

Durante la década de 1980, la región de ALC experimentó una profunda crisis económica. Los excesivos niveles de deuda externa propiciados desde la década anterior por la mezcla de la abundancia de liquidez internacional (petrodólares) con políticas internas imprudentes, contribuyeron a una recesión regional que se tradujo en fiscos prácticamente quebrados, sin más fuentes de financiación que la emisión de moneda, lo que a su vez ocasionó fenómenos hiperinflacionarios. La CEPAL calcula que el déficit fiscal promedió un 6.3% del PBI en aquella década⁸⁸.

La situación económica problemática de la gran mayoría de los países⁸⁹ y la presión social que ella implicaba, precipitó la implantación de reformas estructurales durante la década de 1990 en democracia⁹⁰. Estas reformas incluyeron objetivos estrictamente fiscales: (i) disciplina fiscal; (ii) reestructuración de las prioridades del gasto público hacia campos con altos retornos económicos y con el potencial de mejorar la distribución del ingreso, tales como el cuidado primario de la salud, la educación primaria y la infraestructura; (iii) reforma tributaria, hacia menores tasas marginales y ampliación de la base contributiva, y (iv) provisión privada de ciertos servicios públicos. Estas medidas fueron apoyadas por los organismos multilaterales. La reforma fiscal fue un instrumento de la reforma del Estado y del nuevo papel del mismo, y se implantó con características particulares, tiempos distintos y profundidad variable en la mayoría de los países de la región⁹¹.

Estos objetivos se intentaron alcanzar con políticas *ad-hoc*. Específicamente, en el área de las **finanzas públicas** las reformas implantadas desde 1990 en la mayoría de los países de la Región, buscaron aumentar los ingresos con neutralidad sobre la asignación de recursos, la simplificación legal y administrativa para mejorar las recaudaciones, la modernización de la gestión financiera de los recursos públicos en los gastos prioritarios y la ampliación de la base de contribuyentes. Además, se tuvo que sustituir el efecto de la disminución en el impuesto-inflación.

Por el lado de los ingresos, para la política tributaria⁹² se aplicaron los criterios de eficiencia, simplicidad, neutralidad y equidad a través de: (i) la simplificación del sistema mediante la eliminación de impuestos inocuos y la reducción en la dispersión de las tasas; (ii) la adopción de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) generalizado y de tasa uniforme para preservar su neutralidad; (iii) una disminución de las tasas marginales sobre ganancias o rentas, tanto de empresas como de individuos, al menos hasta igualar las tasas marginales de los países industrializados, de forma de complementar desde el punto de vista fiscal la liberalización de la cuenta capital; y (iv) una reducción en las tasas y la

dispersión de los aranceles, y la eliminación de impuestos a las exportaciones en el marco de la apertura comercial. Por su lado, la reducción de exoneraciones tributarias, ha enfrentado en muchos países obstáculos que no han permitido su aplicación total.

Con relación a la administración tributaria, se procedió a modernizar tecnológicamente a las superintendencias o entidades encargadas, inicialmente con prioridad en las del gobierno central, mejorando su gestión y los procesos en vista del nuevo marco de políticas, así como elevar las capacidades y calidad de sus recursos humanos. En un primer momento los esfuerzos se encaminaron a mejorar los sistemas de registro de contribuyentes y recaudación, para proseguir con temas de fiscalización y control. También se prestó atención a mejorar la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes. Asimismo, muchos países optaron por la autonomía presupuestaria y financiera de estas entidades.

Por el lado de los gastos, en general se empezó implantando las medidas de reducción y control del gasto de rápido impacto, para trabajar gradual y progresivamente con las mejoras en los procesos y la eficiencia, calidad y gestión del gasto público. Una característica preponderante fue el mayor énfasis en el gasto social en desmedro del gasto militar y el gasto en actividades productivas dado el nuevo papel del Estado. En términos de medidas específicas y desarrollo de instrumentos, cabe mencionar: (i) la reducción de personal del sector público a través de reorganizaciones internas o como resultado de las privatizaciones; (ii) la adopción de sistemas integrados de administración financiera, y (iii) el desarrollo de sistemas nacionales de inversión pública.

También se registraron reformas de la institucionalidad fiscal en los últimos años⁹³. Algunos países de la región cuentan con reglas numéricas para limitar el gasto, el déficit y/o la deuda, que incluso llegan a tener carácter constitucional o legal (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela), y que en ocasiones incluyen además a los gobiernos subnacionales (Brasil, Colombia, Ecuador). Las reglas numéricas suelen incluirse junto a marcos plurianuales o en fondos de estabilización. Los países de la Región también han modernizado sus reglas de procedimientos presupuestarios que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y también al interior del Poder Ejecutivo. Asimismo, se han adoptado normas de transparencia que incluyen la publicación periódica y oportuna de datos fiscales, la homogeneización de la información de ingresos y egresos (en línea con lo propuesto por el FMI), el cálculo de balances no sólo en términos de caja sino además devengados y, en menor medida, la estimación de activos y pasivos contingentes.

Más recientemente, los países están enfatizando la mejora de la gestión y la calidad del gasto público, bajo el marco de una gestión por resultados. Ello se traduce en convenios de gestión o desempeño firmados entre unidades ejecutoras y el órgano rector, los cuales incluyen indicadores, metas e incentivos para mejorar la calidad del gasto y la obtención de resultados, tales como los aplicados en Argentina (carta compromiso con el ciudadano), Bolivia (acuerdos de reforma institucional), Chile (programas de mejoramiento de la gestión, entre otros), Costa Rica (compromiso de resultados, SINE), Colombia (planes indicativos y compromisos de gestión, SINERGIA) o Perú (convenios de administración por resultados).

En la misma línea, varios países han implementado recientemente herramientas como los fondos concursables para incentivar el logro de resultados y premiar con mayores recursos a los más eficientes (como Chile, por ejemplo), o la adopción de presupuestos por productos para minimizar la característica incremental típica en la mayoría de los presupuestos y definir los productos (bienes y servicios, y sus respectivos costos), que cada unidad ejecutora provee (Uruguay, por ejemplo), el cual es un instrumento eficaz para identificar posibles duplicaciones de funciones y para facilitar la evaluación de los resultados de cada instancia pública.

Los resultados fiscales

El análisis de los resultados fiscales entre 1990-2004 sirve de marco para la posterior evaluación de la intención del Banco. Dicho análisis se basa en el cálculo e interpretación de algunos indicadores identificados para tal fin. En ese sentido, se divide la presentación en temas relacionados a la sostenibilidad del resultado fiscal (disciplina y solvencia) y a la política fiscal (ingresos y egresos).

Para ello se identificaron en escala agregada algunos indicadores clave para determinar esas tendencias⁹⁴. Los valores de estas variables, ya sea en promedios simples o medianas, tienen una interpretación limitada y se debe tener cuidado con su generalización debido a que: (i) no existe información completa para los 26 países para todos los años (1990-2004), por lo que los valores pueden verse influenciados por la inexistencia de algún dato particular en un año específico; (ii) algunos países producen información basada en devengados y otros en caja, por lo que los valores no son estrictamente sujetos de comparación; (iii) la categorización de ingresos y egresos no es perfectamente homogénea entre países; (iv) la cobertura del gobierno central tampoco es la misma en todos los países.

Además de estas limitaciones, la interpretación se enfrenta a los diferentes niveles de gobierno en los países, e.d. el ámbito del gobierno central (para el que existe más información) con respecto a todo el sector público es mayor cuando se trata de un país pequeño o unitario que cuando se trata de uno federal, por lo que la comparación de variables entre países está sesgada por este hecho. A pesar de estas limitaciones para la interpretación de los valores calculados, no se afecta demasiado el análisis de las tendencias, salvo en las ocasiones en que el número de observaciones disponibles varía drásticamente, en cuyo caso se hace la aclaración pertinente⁹⁵.

En términos de sostenibilidad fiscal, la literatura económica conviene en emplear un indicador que refleje que el valor presente de los balances primarios sea igual al nivel inicial de la deuda⁹⁶. Si bien este cálculo se realiza periódicamente en los países, implica incorporar supuestos sobre el futuro crecimiento de la economía y de las tasas de interés. Debido al carácter agregado del análisis y la falta de disponibilidad de información completa para la mayoría de países, se analiza la tendencia de la sostenibilidad fiscal en América Latina observando la evolución del balance primario del gobierno central (BPGC) y de la deuda pública externa (Deuda X), ambos como porcentajes del PBI (Cuadro A7.3)⁹⁷.

El BPGC ha promediado un 0.7% del PBI durante los 15 años analizados, aunque fue mayor entre 1990-97 (1.1%) y menor (0.1%) entre 1998-2002 como respuesta a las reformas y al crecimiento en el primer caso y a la desaceleración en el segundo. El repunte económico desde 2003 mejora el balance primario, corroborando la estrecha relación entre esta variable y el crecimiento del PBI. El análisis de la mediana del BPGC muestra la misma tendencia: un promedio de 0.6% del PBI entre 1990-2004 con valores de 0.8%, 0.0% y 0.9% del PBI en los tres sub-períodos sucesivos⁹⁸.

Cuadro A7.3. América Latina: Situación fiscal: indicadores de sostenibilidad y solvencia (% PBI)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BPGC (promedio)	0.3%	1.2%	1.3%	1.1%	0.9%	1.6%	1.4%	1.0%	-0.1%	-0.1%	0.4%	0.2%	0.1%	0.8%	1.1%
BPGC (mediana)	0.1%	1.5%	0.5%	1.0%	0.4%	1.2%	0.8%	0.9%	0.1%	-0.7%	0.6%	0.1%	-0.1%	0.9%	0.9%
Deuda X (promedio ponderado)	29.7%	28.1%	25.7%	23.8%	22.0%	22.2%	20.5%	18.0%	19.4%	22.3%	20.0%	20.5%	23.7%	24.2%	24.1%
Deuda X (promedio simple)	97.2%	88.1%	79.2%	74.3%	61.5%	54.9%	44.7%	41.1%	40.6%	42.6%	41.9%	41.4%	46.8%	49.2%	n.d.
Deuda X (mediana)	36.4%	35.1%	36.0%	32.5%	30.5%	29.0%	27.9%	23.0%	25.9%	25.0%	26.1%	28.6%	32.9%	36.4%	n.d.
BEGC (promedio)	-2.0%	-1.7%	-1.9%	-1.8%	-2.1%	-1.5%	-1.5%	-1.9%	-2.9%	-3.2%	-2.7%	-3.2%	-3.4%	-2.6%	-2.2%
BEGC (mediana)	-1.7%	-0.4%	-2.0%	-1.3%	-1.3%	-1.4%	-1.7%	-1.4%	-1.9%	-2.8%	-2.2%	-2.9%	-3.2%	-2.7%	-1.9%
Memo:															
Intereses / PBI (promedio simple)	2.7%	3.3%	3.4%	3.0%	3.1%	3.1%	2.9%	2.8%	2.8%	3.1%	3.2%	3.4%	3.5%	3.6%	3.5%
Crecimiento PBI (% prom. pond.)	-0.6%	3.5%	2.8%	3.3%	5.2%	1.1%	3.7%	5.2%	2.3%	0.5%	3.7%	0.4%	-0.6%	2.0%	5.5%

Fuente: propia en base a estadísticas oficiales y fuentes secundarias (FMI, BM-WDI, ILPES).

Por su parte, la proporción de deuda pública externa muestra en general un descenso marcado hasta 1997 y un repunte de ahí en más, revelando su vínculo con el balance primario y la evolución del crecimiento económico. No obstante, como se anotó anteriormente, el repunte desde 2003 no se ha traducido, hasta el momento, en un descenso en la proporción de deuda. Aún más, datos puntuales revelarían un aumento reciente en los niveles de deuda interna, lo cual no haría más que validar esta afirmación. Finalmente, los datos agregados del balance económico (BEGC) corroboran la tendencia del balance primario, reflejando que la carga de intereses es importante y con cierto aumento en el promedio a partir de la desaceleración económica de 1998, el cual no es tan marcado cuando se observa la mediana (véase cuadro más adelante).

En conclusión, la solvencia de los fiscos en la región parece guardar una cercana relación con el crecimiento económico, lo cual podría ser el reflejo del mantenimiento de la disciplina fiscal a pesar del aumento de la participación de los gastos públicos no discrecionales, generalmente contra-cíclicos. Sin embargo, no es claro que el reciente repunte económico se haya traducido en una posición fiscal lo suficientemente fuerte como para reducir la carga de la deuda y satisfacer las demandas sociales no atendidas de la población de las que se responsabiliza el Estado, así como la calidad de los servicios públicos.

Ingresos tributarios

La evolución de la relación de ingresos impositivos con respecto al PBI ayuda a explicar los resultados de las reformas de política fiscal y de la eficiencia de la administración tributaria, aunque otras reformas también tuvieron incidencia en la recaudación como se mencionó anteriormente. No hay información disponible que explique en el ámbito agregado de la Región la incidencia de otras reformas en los resultados fiscales.

Observando la recaudación por impuestos (sin incluir los combustibles) de los gobiernos centrales y comparando entre puntas, 23 de los 26 países de la región muestran una mejora en la presión impositiva⁹⁹, aunque las ganancias prácticamente se estancaron desde 1998¹⁰⁰. No obstante, la presión impositiva promedio del gobierno central aumentó 4 a 5 puntos del PBI entre 1990 y 2004¹⁰¹.

Cuadro A7.4: América Latina: Presión tributaria del Gobierno Central (% PBI)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recaudación (promedio)	10.6%	11.9%	13.3%	13.8%	13.9%	14.2%	14.3%	14.5%	15.3%	14.8%	14.4%	15.0%	14.8%	14.9%	15.6%
Recaudación (mediana)	9.9%	10.9%	11.9%	11.8%	12.6%	12.9%	13.0%	13.5%	14.4%	13.7%	12.3%	13.2%	13.2%	13.0%	14.3%
IVA (promedio)	3.2%	3.4%	3.9%	4.0%	4.1%	4.2%	4.9%	5.1%	5.0%	4.9%	4.9%	5.0%	5.1%	5.3%	5.5%
IVA (mediana)	2.7%	3.1%	3.2%	3.4%	4.0%	4.1%	4.1%	4.5%	4.7%	4.4%	4.9%	5.1%	5.3%	5.7%	5.8%
IR (promedio)	2.6%	3.2%	3.4%	3.4%	3.4%	3.6%	3.7%	3.7%	4.1%	3.9%	4.0%	4.4%	4.3%	4.3%	4.2%
IR (mediana)	2.0%	2.7%	2.2%	2.4%	2.6%	3.0%	3.7%	3.6%	3.7%	3.5%	3.4%	3.8%	3.7%	3.7%	3.9%

Fuente: propia en base a BID

Una parte de este comportamiento se explica por la recaudación del IVA, que pasó de cerca de un 30% de la recaudación total en 1990 a casi un 40% en 2004 (en 17 de 20 países se registró un aumento en la participación, siguiendo la lógica de cálculo anterior), mientras que los avances en materia de recaudación del impuesto a la renta (IR) fueron también significativos (Cuadro A7.4).

La atribución de estos resultados a los distintos factores no es fácil puesto que han interactuado la variación de alícuotas o tasas, el crecimiento económico y la eficiencia de las administraciones tributarias, entre otros. Algunos indicios surgen de analizar la evolución de las alícuotas. Como se observa en los Cuadros A6.5 y A6.6, ha existido una gran variabilidad en la fijación de las tasas de los principales impuestos, el IVA y el impuesto a la renta a las personas naturales (IRPN) y jurídicas (IRPJ), además de registrarse una gran dispersión entre los países. No obstante, en promedio se observa un aumento paulatino en la tasa impositiva del IVA¹⁰² y la disminución gradual en la del impuesto a la renta.

Para aproximarse a evaluar los logros de la administración tributaria, se calcula la productividad del IVA considerando la recaudación promedio (como porcentaje del PBI) como numerador y la tasa o alícuota como denominador, para una muestra de 16 países (Cuadro A7.5). Los resultados del promedio y la mediana muestran una tendencia creciente de este indicador, registrándose el mayor aumento entre 1992 y 1993. Además, 11 de los 16 países aumentaron esa productividad entre el último dato disponible reciente y el primero disponible de la década pasada, resaltando los casos de Perú y Paraguay con incrementos notables. Si se considera el año inmediatamente anterior y el año inmediatamente posterior al aumento de tasa, se calcula que de 14 episodios, en 10 de ellos la productividad del IVA declinó, para recuperarse con el tiempo, notándose que para los casos de Argentina y México esa recuperación no ha sido lo suficiente como para llegar a la productividad anterior al incremento de la tasa¹⁰³. No obstante, debe resaltarse que el indicador se ve afectado por otros elementos como las variaciones en el universo de productos sujetos al impuesto (e.d. las exoneraciones o exenciones) o la informalidad, los cuales son temas de la política tributaria o del comportamiento de los agentes, por lo que no es posible atribuir íntegramente los resultados a la administración.

Cuadro A7.5. América Latina: Tasas del IVA (en%); años seleccionados

Concepto	Tasa inicial	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2002	2003	2004
Promedio	10.9	12.1	12.0	11.7	13.1	13.5	14.0	14.2	14.2	14.2	14.5	14.6
Desviación	5.2	5.4	5.1	5.1	5.2	5.2	5.0	4.7	4.6	4.6	4.4	4.5
Productividad (promedio)	n.d.	0.34	0.36	0.37	0.35	0.35	0.36	0.36	0.36	0.38	0.37	0.37
Productividad (mediana)	n.d.	0.33	0.35	0.37	0.36	0.34	0.37	0.38	0.37	0.38	0.37	0.36

Fuente: ILPES para promedio y desviación sobre la base de 19 países de la región. Los cálculos de la recaudación (numerador) para la productividad utilizan datos propios e involucran a 16 países

Cuadro A7.6. América Latina: Tasas Impuesto a la Renta (en %); años seleccionados

Concepto	1992		1997		1998		1999 ó 2000		2001		2002		2003		2004	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Promedio IRPN	7.8	35.2	10.6	33.1	10.4	29.8	9.9	29	9.1	28	9.1	27.5	9.1	28.5	9.1	28.8
Desviación IRPN	3.6	14	7.7	12.1	7.9	7.3	8.4	8.1	4.8	8	4.8	7.3	4.8	6.3	4.8	6
Promedio IRPJ	8.6	34.5	25.7	29.7	26.1	30.4	25.6	28.6	25.3	27.2	25.9	27.8	25.2	28.4	23.3	26.6
Desviación IRPJ	11.6	13.7	6.7	3.9	6.9	4	7.5	6.1	7	6.2	6.7	5.6	7.9	5.9	8.6	7.9

Fuente: ILPES sobre la base de 19 países de la Región

Por el lado del impuesto a la renta (IR), el aumento en la recaudación como porcentaje del PBI (Cuadro A7.4) a pesar de la disminución en las tasas (cuadro A7.6), también podría indicar logros de la administración tributaria, aunque existe la influencia de las políticas dirigidas a ampliar la base de contribuyentes. En BID (2005a) se calcula que la productividad del IR aumentó entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990, para mantenerse relativamente estable a partir de ese momento, registrándose aumentos importantes en Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay (IRP).

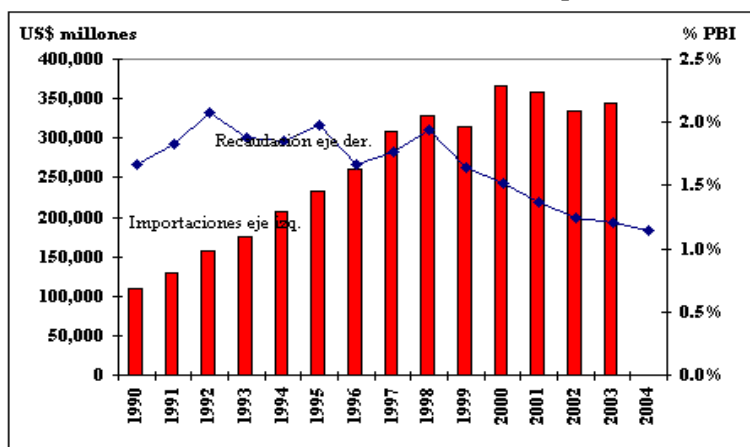
Las reformas tributarias pusieron énfasis en reducir la evasión mediante una mezcla de normas simples y una administración tributaria más eficiente. Si bien los datos de evasión son difíciles de agrupar regionalmente y existen diversas metodologías para el cálculo, algunos indicadores puntuales muestran progresos en la reducción de la evasión aunque aún existiría margen para mayores progresos. En Chile se estima que la evasión del impuesto a la renta disminuyó de un 49.7% en 1990 a un 41.1% en 1997¹⁰⁴, y la del IVA de un 23.2% en 1990 a un 18.4% en 1995¹⁰⁵. En Perú la tasa de cumplimiento del IVA habría pasado de un 11% en 1990 a un 35% en 2003, en Ecuador de 37% en 1994 a un 67% en 2003 (con una tasa de evasión constante en alrededor del 36% entre 1997 y 2003) y en Guatemala de un 36% en 1990 a un 42% en 2003 (con un descenso en la tasa de evasión de 41% en 1997 a 36.5% en 2003)¹⁰⁶. En Bolivia, la evasión del IVA habría disminuido de 43% en 2000 a un 29% en 2004¹⁰⁷, en Argentina de 27.9% en 2000 a un 24.8% en 2004¹⁰⁸ y en México de 47.7% en 1995 a un 39% en 2001¹⁰⁹. Por el contrario, la tasa de evasión del IVA en Uruguay se habría mantenido prácticamente constante alrededor del 36% entre 1995 y 2001¹¹⁰. En términos cualitativos, una encuesta de Latinobarómetro en 2003 señalaba que en promedio sólo el 65% de los latinoamericanos pagaba el IVA¹¹¹.

Con respecto a la recaudación proveniente del comercio exterior, debe anotarse que el objetivo de las reformas (disminución de aranceles y eliminación de barreras para-

arancelarias y de impuestos a las exportaciones) estaba más orientado a la facilitación del comercio que a la recaudación. La disminución de aranceles tendría un efecto negativo en la recaudación pero el aumento en el volumen importado lo contrarrestaría, al menos en parte. Además, los países implantaron procesos de mejoras en las administraciones aduaneras para frenar el contrabando y la sub o sobre valuación. De acuerdo al BID¹¹², el arancel promedio simple en una muestra de 13 países de América Latina disminuyó de un promedio simple de 48.9 en 1985 a 11.6 en 2000.

Los resultados agregados muestran un aumento inicial en la recaudación aduanera como porcentaje del PBI como muestra de que el efecto del mercado aumento en el volumen importado fue superior al de la reducción arancelaria, observándose una disminución en la mediana desde mediados de la década pasada cuando el ritmo de crecimiento de las importaciones decrece (o incluso disminuye) y algunos países siguen reduciendo sus aranceles, ya sea unilateralmente o mediante tratados comerciales (Gráfico A7.2)¹¹³. De una muestra de 23 países, en 14 de ellos la recaudación arancelaria en el último dato disponible es menor que la del primer dato disponible de la década pasada, resaltando las disminuciones en Belice, Chile, Costa Rica, Honduras y Uruguay que superaron 1 punto del PBI. También debe resaltarse que la disminución en la recaudación promedio sería más pronunciada si se excluyera a los países del Caribe, los cuales tendieron a mantener aranceles relativamente más altos.

Gráfico A7.2. Recaudación arancelaria e importaciones



Por su parte, la recaudación de las contribuciones a la seguridad social aumentó de un 2.3% del PBI en 1990 a un 2.7% del PBI en 2003, a pesar de las reformas que introdujeron regímenes privados para las pensiones. Según el ILPES, de una muestra de 18 países sólo en 6 de ellos se experimentó una reducción en esta recaudación, aunque en ello también influyó el efecto del ciclo de crisis externas que se enfrentaron. Las mejoras recaudatorias son el reflejo de mejores sistemas de recaudación y del aumento de tasas las cuales parecen haber compensado, en el agregado, la migración hacia los sistemas privados.

Estos resultados son consistentes con la evolución de la presión tributaria del gobierno general. En este caso, se cuenta con información de series de tiempo medianamente

largas para 9 países de la región, y en la mayoría de ellos esa evolución en nivel es sustancialmente distinta a la del gobierno central debido a la presencia de la tributación de los gobiernos subnacionales¹¹⁴. En tendencia la evolución es similar a la del gobierno central; la mediana aumenta en casi 5 puntos porcentuales del PBI hasta 20.6% en 2004 y todos los países muestran un incremento en la presión tributaria del gobierno general, destacándose los casos de Argentina (1990 vs. 2004), Brasil (1991 vs. 2004) y Colombia (1990 vs. 2001) con aumentos cercanos a 10 puntos porcentuales.

Los resultados fiscales de la participación privada en proyectos o empresas públicas se tradujeron en logros importantes. De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial, entre 1990 y 2003 se registraron 999 proyectos de participación privada en infraestructura en las áreas de energía, telecomunicaciones, transporte y agua y saneamiento que involucraron montos superiores a los US\$ 371 millardos, equivalentes a un 21% del PBI de la región en 2003. Las concesiones, con sus variadas acepciones, fueron el instrumento más utilizado, seguidas por las privatizaciones y los contratos de administración, aunque en términos de montos las privatizaciones fueron las más importantes (US\$ 198 millardos)¹¹⁵.

Estas cifras revelan que la composición del sector público varió significativamente desde 1990. La mayor proporción de inversiones se realizó en 1997-98, notándose un marcado descenso en las privatizaciones desde 2000 como resultado de una menor oferta y de cierta resistencia ciudadana ante este mecanismo para las empresas no privatizadas (Cuadro A7.7)¹¹⁶.

Cuadro A7.7. América Latina: participación privada en infraestructura

Año	Total de Proyectos	Sectores				Tipo de contrato			Monto US\$ millones
		Energía	Telecom	Transporte	Agua y saneamiento	Concesiones	Privatizac.	Contratos de administración	
1990	40	3	9	28	0	36	4	0	9,435
1991	12	0	7	4	1	8	4	0	9,798
1992	39	25	3	11	0	17	20	2	12,876
1993	45	16	4	19	6	32	12	1	15,662
1994	81	30	11	31	9	63	17	1	16,057
1995	86	47	4	24	11	61	22	3	17,059
1996	103	47	11	33	12	73	25	5	25,798
1997	142	75	13	42	12	101	36	5	49,392
1998	141	49	33	48	11	97	43	1	70,619
1999	83	37	9	17	20	61	21	1	37,298
2000	90	37	5	33	15	81	9	0	38,605
2001	54	14	11	18	11	46	6	2	34,107
2002	44	28	3	8	5	41	2	1	19,361
2003	39	19	5	13	2	33	0	6	15,679
TOTAL	999	427	128	329	115	750	221	28	371,747

Fuente: Banco Mundial, <http://worldbank.org/PPI2/Reports/Data/4region.html>

No obstante, existen elementos de juicio de que las reformas se tradujeron en un ligero aumento en el tamaño del gobierno central por el lado de los ingresos. De una muestra de 25 países y comparando el último dato disponible con el primero disponible de la década pasada, en 20 de ellos se observa un aumento en la proporción de ingresos corrientes del gobierno central con respecto al PBI, notándose ganancias superiores a los 5 puntos porcentuales en Nicaragua, Barbados, Colombia, Argentina, Uruguay y Brasil, que contrasta con la marcada disminución de casi 10 puntos en Panamá¹¹⁷. Ello en cierto

modo reflejaría las mejoras en la recaudación, lo cual se corrobora con la información parcial sobre la presión tributaria del gobierno general anteriormente presentada. La evidencia no es contundente cuando se examinan los ingresos totales del SPNF, en vista del efecto contrario derivado del descenso en los ingresos netos de las empresas estatales (privatizaciones), resultando difícil extraer conclusiones agregadas definitivas. De una muestra de 15 países, sólo en 5 se verifican aumentos superiores a 2 puntos porcentuales del PBI (Nicaragua, Colombia, Argentina, Honduras y Paraguay), al tiempo que Panamá, Bolivia, Chile y México muestran disminuciones mayores a los 2 puntos¹¹⁸.

En resumen, el comportamiento de los ingresos públicos en la Región ha mostrado una tendencia hacia un crecimiento gradual como proporción del PBI. Ello revela el éxito relativo de las reformas dirigidas a incrementar la importancia de la recaudación impositiva. Estos resultados reflejan un alivio fiscal con relación a la situación registrada en la década de 1980, contribuyendo a la financiación del gasto público sin crear desequilibrios.

Gasto público

Los indicadores agregados del gasto del gobierno central¹¹⁹ muestran que el gasto total aumentó sostenidamente por lo menos hasta 2002, aunque con mayor rapidez entre 1990 y 1997 reflejando un efecto procíclico entre esos años consistente con el crecimiento de las demandas sociales. El gasto corriente creció como porcentaje del PBI gradualmente hasta 2001 y el gasto de capital lo hizo sólo hasta 1998. Estas tendencias estarían revelando que: (i) las reformas no se dieron con la disminución de la presencia del Estado, sino cambiando su composición; (ii) la inflexibilidad del gasto corriente en el período de desaceleración económica contribuyó al deterioro del resultado primario que requirió esfuerzos contra-cíclicos (o menos procíclicos) a partir de 1998; (iii) el gasto de capital refleja un ajuste relativo consistente con la desaceleración económica, no compensado con mayor inversión privada; (iv) los mejores resultados fiscales de finales de período (cuadro A7.3), reflejan los mejores ingresos pero también un gasto agregado disminuyendo ligeramente a pesar del repunte económico, manifestado en una menor importancia de los gastos discrecionales y el aumento de las transferencias, que operan como estabilizadores automáticos.

El gasto de consumo corriente (remuneraciones y bienes y servicios) normalmente identificado como gasto discrecional, ha tendido a disminuir desde 1997 como proporción del gasto total (en promedio un 0.4% de PBI, Cuadro A7.8); 10 países aumentaron esta proporción entre el último dato disponible y el primero disponible de la década pasada (notablemente Guyana, Perú y Jamaica), y 16 la disminuyeron (especialmente Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Argentina y Haití).

Por su parte, el pago de intereses no muestra una tendencia definida, pero es relativamente importante en la estructura de gastos, con una mediana promedio de 12.4% del gasto total durante 1990-2004, es decir, la región destina al pago de intereses de la deuda US\$1 de cada US\$8 presupuestados. Esta situación varía entre países. Las transferencias corrientes aumentaron su importancia como porcentaje del PBI y dentro del gasto del gobierno central, y podrían explicar alrededor de la mitad del incremento del gasto total. Aunque no es posible mayores niveles de desagregación, la reducción en

los subsidios como parte de las reformas permiten intuir que una parte significativa del aumento en la participación de las transferencias se debe al traspaso de recursos a los gobiernos subnacionales, como parte del proceso de profundización de la descentralización fiscal. Esto refleja el crecimiento de la transferencia de competencias hacia esos niveles dejando en gran medida los resultados sobre la calidad de la prestación de los servicios en manos del desempeño de los gobiernos subnacionales. Finalmente, aunque con una muestra reducida de países, los pagos a la seguridad social también han crecido con respecto a inicios de la década pasada.

Cuadro A7.8. América Latina: Indicadores de gasto del Gobierno Central, medianas

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto Total / PBI	16.1%	15.5%	17.3%	17.6%	19.6%	19.4%	18.6%	19.8%	20.0%	20.3%	20.8%	21.5%	21.8%	21.0%	20.7%
Gasto corriente / PBI	12.6%	12.8%	13.7%	14.1%	14.8%	14.7%	14.2%	13.8%	14.3%	15.6%	16.4%	17.0%	16.4%	16.0%	15.3%
Gastos de capital / PBI	2.3%	2.8%	3.3%	3.3%	3.1%	3.5%	3.6%	3.9%	4.0%	3.9%	3.2%	3.6%	3.8%	3.7%	3.3%
Gasto de consumo / Gasto total	39.3%	40.0%	41.2%	40.2%	38.8%	38.5%	40.2%	39.2%	37.8%	39.6%	36.5%	38.1%	38.7%	39.2%	33.8%
Intereses / Gasto total	11.6%	15.9%	13.3%	13.4%	12.2%	11.6%	11.6%	11.3%	11.7%	11.5%	11.4%	12.1%	13.6%	12.4%	12.7%
Intereses / PBI	2.2%	3.3%	2.8%	2.3%	2.3%	2.5%	2.3%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.9%	3.0%	2.4%	2.5%
Transferencias corrientes / Gasto total	17.4%	18.7%	18.5%	17.6%	19.0%	16.0%	18.0%	18.6%	19.3%	17.7%	19.4%	19.3%	19.9%	19.4%	23.4%
Transferencias corrientes / PBI	2.3%	3.5%	3.3%	4.0%	3.2%	3.0%	3.3%	3.6%	3.4%	3.7%	4.4%	4.4%	4.3%	4.8%	4.6%
Pagos a la SS	0.5%	0.4%	0.6%	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.8%	1.8%	1.8%	1.4%	1.3%	1.2%
Memo:															
Crecimiento PBI	2.1%	2.9%	3.7%	4.0%	4.2%	4.0%	3.3%	4.6%	3.4%	1.9%	3.0%	1.7%	1.7%	2.7%	4.1%

Fuente: Banco Mundial, <http://ppi.worldbank.org/PPI2/Reports/Data/4region.html>

La composición funcional del gasto también es útil para el análisis como forma de reflejar las prioridades de los egresos del gobierno. Se observa una orientación del gasto hacia lo social dentro de los presupuestos. De acuerdo a datos de la CEPAL, el gasto social pasó de representar un promedio de 10.1% del PBI en 1990-91 a un 13.8% en el bienio 2000-01. El gasto per-cápita medido en dólares de 1997, a su vez, pasó de US\$ 342 a US\$ 540 entre esos dos bienios. Estos indicadores son consistentes con el aumento en la cobertura consecuencia del crecimiento de la migración de la población a la red pública en una serie de servicios básicos que experimentó la región, pero no hay indicadores de una mayor calidad del gasto. Esta tendencia es consistente también con el incremento en las transferencias corrientes del Gobierno Central que han tendido a sostener el gasto social a nivel nacional y subnacional.

En lo que respecta al tamaño del Estado, el gasto del SPNF en una muestra de 15 países revela un aumento hasta 2001 alcanzándose una mediana de 30.1% del PBI (promedio de 30.2% del PBI), para disminuir posteriormente a valores levemente superiores a los de 1990, en torno al 25.6%. Los datos desagregados por países muestran que en algunos el Estado creció marcadamente, como en Colombia (16.6 puntos del PBI entre 1990 y 2004) y Paraguay (10.7 puntos entre 1990 y 2003), mientras que en otros el Estado disminuyó su importancia relativa, como en Bolivia (6.4 puntos en 1990-2004) o México (4.7 puntos en 1990-2004).

REFERENCIAS Y FUENTES ESTADÍSTICAS

Referencias:

- Banco Mundial (1997). World Development Report – The State in a Changing World. The World Bank. Washington, DC.
- Banco Mundial (1998). “What explains the success or failure of structural adjustment programs?” David Dollar and Jakob Svensson. Policy Research Working Paper 1938. Development Research Group. Macroeconomics and Growth.
- Banco Mundial (1999). “Fiscal solvency and sustainability in economic management”. Dinh (author). World Bank Policy Research Working Paper N° 2213.
- Banco Mundial (2000a). “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”. A World Bank Strategy. Public Sector Group – PREM Network.
- Banco Mundial (2000b). “A diagnostic framework for revenue administration”. Jit B. S. Gill. World Bank Technical Paper N° 472.
- Banco Mundial (2001). “Evaluating Public Sector Reform: guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the Public Sector”. Navin Guirishankar. World Bank Operations Evaluations Department.
- Banco Mundial (2002a). “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”. A World Bank Strategy. Implementation Update.
- Banco Mundial (2002b). “Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?” By Guillermo Perry. IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions. Mexico.
- BID (1989). “Propuesta para el séptimo aumento general de los recursos del BID”. Documento AB-1378 de la Asamblea de Gobernadores del Banco.
- BID (1994). “Report on the eight general increase in the resources of the IADB”. Document AB-1704 of the Board of Governors of the IADB.
- BID (1996a). “Marco de Referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil”. Documento GN-1883-5. Departamento de Planificación Estratégica y Política Operacional.
- BID (1996b). “Reform of tax administration in Latin America: progress and perspectives”. Washington DC.
- BID (1996c). “Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness”. Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti and Ernesto Talvi. Research Department Working Paper N° 326.

- BID (1996d). “Securing stability and growth in a shock prone region: the policy challenge for Latin America”. Ricardo Hausmann and Michael Gavin. Research Department Working Paper N° 315.
- BID (1997a). “Gerencia Financiera Pública”. Mauro Brusa. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Fiscal.
- BID (1997b). “A decade of structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it”. Eduardo Lora. Research Department Working Paper N° 348.
- BID (1997c). “A decade of reform in Latin America: has it delivered lower volatility?” Michael Gavin. Research Department Working Paper N° 349.
- BID (1997d). “Distributive surprises after a decade of reforms: Latin America in the 1990s”. Juan Luis Londoño and Miguel Székely. Research Department Working Paper N° 352.
- BID (1997e). “América Latina tras una década de reformas”. Informe de Progreso Económico y Social (IPES). Departamento de Investigación.
- BID (1998). “Budget institutions and fiscal performance in Latin America.” Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, Ernesto Stein. Research Department Working Paper N° 394.
- BID (1999a). “La renovación del compromiso con el desarrollo”. Estrategia institucional del BID:
http://www.iadb.org/extr/pic/viii/institutional_strategies_v.cfm?language=Spanish
- BID (1999b). “Preventing crisis and contagion: fiscal and financial dimensions”. Michael Gavin and Ricardo Hausmann. Research Department Working Paper N° 401.
- BID (2000a). “Making decentralization work in Latin America and the Caribbean: a background paper for the sub-national development strategy”. Documento GN-2026. Washington, DC, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.
- BID (2000b). “What makes reforms likely? Timing and sequencing of structural reforms in Latin America.” Eduardo Lora. Research Department Working Paper N° 424.
- BID (2001a). “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”. Eduardo Lora. Documento de Trabajo del Departamento de Investigación N° 462.
- BID (2001b). “Evaluation of IDB Emergency Lending: 1998-1999”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-251.

- BID (2001c). “Evaluation capacity building: elements of an approach to the region”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-252.
- BID (2001d). “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: policy design and policy outcomes”. By Richard Bird. Sustainable Development Department.
- BID (2002a). “Propuesta conceptual y metodológica para la evaluación de la estrategia fiscal del Banco”. Mauro Brusa. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).
- BID (2002b). “Structural reforms in Latin America under Scrutiny”. Eduardo Lora and Ugo Panizza. Research Department Working Paper N° 470.
- BID (2003a). “Modernización del Estado – Documento de Estrategia”. Documento GN-2235-1. Washington, DC.
- BID (2003b). “Overview of OVE’s work on strategy evaluation”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-286.
- BID (2003c). “The truth about privatization in Latin America”. Alberto Chong and F. López-de-Silanes. Research Network Working Paper N° 486.
- BID (2003d). “Los desafíos de política tributaria relacionados con la integración económica regional”. Alberto Barreix and Luiz Villela. Departamento de Integración y Programas Regionales.
- BID (2003e). “Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy”. Miguel Braun y Luciano di Gresia. Research Department, Milan, Italy.
- BID (2004a). “Periodic note – January 2004: integration and trade in the Americas, fiscal impact of trade liberalization in the Americas”. Integration and Regional Programs Department.
- BID (2004b). “Fiscal sustainability in emerging market countries with an application to Ecuador”. Díaz Alvarado, Izquierdo and Panizza. Research Department Working Paper N° 511.
- BID (2004c). “Criterios para perfeccionar los instrumentos de préstamo y las políticas operativas”. Departamento de planificación estratégica y políticas operativas. GN-2272-1.
- BID (2004d). “Instruments and development: an evaluation of IDB lending modalities”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-300.
- BID (2004e). “Country Program Evaluation (CPE) El Salvador: 1992:2004”. Anexo II: “Importancia del análisis del riesgo fiscal y los pasivos contingentes en la programación de país”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-307.

- BID (2004f). “Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department”. Gabriel Filc and Carlos Scartascini. Paper prepared for presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference. September 17th 2004. Office of Evaluation and Oversight.
- BID (2004g). “A Decade of Development Thinking”. Eduardo Lora, Carmen Pagés, Ugo Panizza, Ernesto Stein. Research Department (RES), Washington, D.C.
- BID (2005a). “Trends and Outcomes of Tax Reforms”. Eduardo Lora. En “El Estado de la Reforma del Estado”. Eduardo Lora, Editor. Borrador para distribución interna.
- BID (2005b). “El Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de evaluación y recomendaciones. Versión final (NLF)”. GN-2200-13.
- BID (2005c). “Privatization in Latin America. Myths and realities”. Alberto Chong and F. Lopez-de-Silanes. Departamento de Investigación.
- BID (2005d). “La política de las políticas”. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006: Departamento de Investigación del BID.
- BID (2005e). “Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America”. Massimo Florio. Seminar Paper. Research Department.
- BID (2005f). “A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps”. By Carolin Crabbe. Sustainable Development Department.
- BID (2005g). “The cost of State reform in Latin America”. Bernardo Mueller, Department of Economics, Universidad of Brasilia; Carlos Pereira, Department of Political Science, Michigan State University. Seminar Paper. Research Department.
- BID (2005i). “Evaluación de los programas de reforma de la Administración Financiera.” “Evaluación técnica de los programas de reforma, modernización y fortalecimiento de la Contraloría General y la Auditoría General de la República de Colombia, la Contraloría General de la República de Chile y del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay”. “Programas de Reforma, Modernización y Fortalecimiento Legislativo y Electoral. Evaluación Final”. ATN/FG-8326-RG (2003): Evaluación de Programas de Reforma de Administración Financiera.
- BID (2005j). “El Estado de la Reforma del Estado: Instituciones Presupuestarias”. Gabriel Filc y Carlos Scartascini. En “El Estado de la Reforma del Estado”. Eduardo Lora, Editor.
- BID (2006a). “Debt instruments and policies in the new millennium: new markets and new opportunities”. Ugo Panizza, Eduardo Borensztein and Barry Eichengreen. Research Department Working Paper N° 558.

- BID (2006b). “Public debt around the world: a new dataset of Central Government Debt”. Dany Jaimovich and Ugo Panizza. Research Department Working Paper N° 561.
- CEPAL (1998). “The fiscal covenant: strenght, weaknesses and challenges”. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile.
- CEPAL (2004). “Indicadores fiscales en América Latina y el Caribe”. ILPES.
- Collier and Gunning (1999). “The IMF’s role in structural adjustment.” *The Economic Journal*. Vol. 109, No. 459, Features (Nov. 1999), F635-F651.
- FMI (1998a). “External evaluation of the ESAF. Report by a group of independent experts.” Washington, DC.
- FMI (1998b). “Do IMF-supported programs work? A survey of the cross-country empirical evidence”. Nadeem Ul Haque and Mohsin S. Khan. IMF Working Paper 98/169. IMF Institute.
- FMI (1999). “The IMF approach to economic stabilization”. Michael Mussa and Miguel Sabastano. Working Paper 99/104. Research Department.
- FMI (2001). “Government Finance Statistics Manual”. IMF’s Statistics Department.
- FMI (2002a). “Assessing sustainability”. IMF Policy Development and Review Department. Mimeo.
- FMI (2002b). “Structural balances and all that: which indicators to use in assessing fiscal policy”. Nigel A. Chalk. Working Paper 02/101.
- FMI (2002c). “Tax revenue forecasts in IMF-supported programs”. Mikhail Golosov and John King. Working Paper 02/236. Fiscal Affairs Department.
- FMI (2003a). “Fiscal Adjustment in IMF-supported programs. Evaluation Report”. Independent Evaluation Office.
- FMI (2003b). “Fiscal Adjustment in transition countries: evidence from the 1990s”. Catriona Purfield. Working Paper 03/36. Fiscal Affairs Department.
- FMI (2003c). “Do IMF-supported programs help make fiscal adjustment more durable?” Ales Bulír and Soojin Moon. Working Paper 03/38. Policy Development and Review Department.
- FMI (2003d). “Sustainability assessments – Review of Application and Methodological Refinements”. Prepared by the Policy Development and Review Department. In collaboration with the Monetary and Financial Systems Department and in Consultation with Other Departments.

- FMI y Banco Mundial (2004). “Strengthening IMF-World Bank collaboration on country programs and conditionality – Progress report”. Prepared by PDR in collaboration with FAD (IMF) and by OPCS and PREM (World Bank), in consultation with other departments.
- FMI (2004). “Public investment and fiscal policy”. Fiscal Affairs Department and the Policy and Review Department (in consultation with other departments, World Bank and the IADB).
- FMI (2005). “Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s”. Occasional paper 238.
- FMI (2006). “Fundamental determinants of the effects of fiscal policy”. Dennis Botman and M.S. Kumar. Working Paper N° 72.
- OECD (1990). “Suggestions for a new set of fiscal indicators”. Olivier Blanchard. OECD Working Paper N° 79. Department of Economics and Statistics.
- Reserva Federal de Boston (2001). “Time present and time past: a duration analysis of IMF program spells”. Joseph Joyce. Working Paper No. 01-2.
- Tanzi (2000). “Taxation in Latin America in the last decade”. Paper prepared for the conference on “Fiscal and financial reforms in Latin America”, Stanford University, November 9-10, 2000.
- Williamson (1990). “What Washington means by Policy Reform”. Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: how much has happened?*. Institute for International Economics. Editado por John Williamson. Abril de 1990.
- Williamson y Kuczynski (2003). “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America”. Institute for International Economics. Editado por P.P. Kuczynski y John Williamson. Marzo de 2003.

Fuentes estadísticas generales:

- Base de datos de proyectos del BID: Project Data Analyzer: <http://wda.iadb.org/wda/>, and OVEDA system (for internal use only): <http://ove/oveda/>.
- Base de datos de proyectos del BM: Base de datos de proyectos del BM: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html>, y catálogo del BM: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/INFORMATIONDISCLOSURE/0,,menuPK:199012~pagePK:213778~piPK:240670~theSitePK:222993,00.html>.
- Base de datos CEPAL - ILPES: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/1/11251/P11251.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>.

- Base de Datos BM (World Development Indicators):
<http://devdata.worldbank.org/data-query/> (base completa con suscripción).
- Base de Datos FMI (International Financial Statistics):
<http://ifs.apdi.net/imf/ifsbrowser.aspx?branch=ROOT>

Notas finales

¹ Esas demandas insuficientemente anticipadas, con diferente grado de profundidad en cada país, hicieron que los ingresos tributarios proyectados fueran menores a los necesarios para compensar el gasto fiscal, que resultó mayor al esperado, lo que generó la necesidad de afectar uno o una combinación de los siguientes elementos: la calidad del gasto, imponer sacrificios más exigentes al nivel del gasto provocando un achicamiento mayor al necesario del sector público o bien recurrir al financiamiento externo para cerrar esas brechas .

² La sostenibilidad fiscal de largo plazo consistente con el mejoramiento de la eficacia de las decisiones fiscales.

³ Esto redujo la confiabilidad de los proyectos que anticipaban como resultados la solvencia y la sostenibilidad del desempeño fiscal en las distintas fases del ciclo de negocios.

⁴ Las decisiones fiscales que logran un equilibrio sostenible de las finanzas públicas en el tiempo, son producto de procesos complejos al que concurren: propósitos estratégicos relevantes sobre las funciones públicas, que compiten por los mismos recursos públicos con diferente prioridad temporal; las capacidades institucionales, políticas y tecnológicas del país para lograrlos; y recursos limitados pero con capacidad de reasignación. Para generar resultados sostenibles esos aspectos deben ser internamente consistentes e integrarse en presupuestos anuales y plurianuales que indican que los propósitos son manejables financieramente en el largo plazo, obligan a los actores a actuar dentro de determinadas reglas y permiten juntar recursos con resultados. Esos presupuestos serán creíbles si además anticipan los problemas del ciclo y las contingencias proyectadas de las decisiones de políticas en el fisco. La rendición de cuentas anual es la que da flexibilidad a la gestión financiera y comprueba el manejo adecuado de las cuentas por la administración financiera (estados financieros) y el control de la gestión sobre la base de la medición de la eficiencia (desempeño) del gasto y la calidad del servicio contra su pasado inmediato o contra metas institucionales o de gestión que se establezcan.

⁵ Economía y Políticas Públicas comprende la definición estratégica de las políticas económicas que atienden los problemas de crecimiento, estabilidad monetaria, sistema fiscal, comercial y financiero de los países, así como la definición de los roles del sector privado y público en la economía.

⁶ La Gestión Fiscal se identifica con la administración de los procesos institucionales que contienen las actividades públicas tendientes a garantizar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo; el manejo de las finanzas públicas del gobierno general; el presupuesto por resultados; y la implantación de las reformas de las políticas y la gestión de los riesgos fiscales emergentes (pasivos contingentes).

⁷ La Gestión Pública contiene los aspectos de Gobernabilidad Democrática; los temas de Estado de Derecho y Reforma de Justicia; Estado, Mercado y Sociedad (regulaciones económicas y sociales); la Prestación de los Servicios Públicos (Administración Pública y Servicio Civil; Desempeño del Gasto; Conocimiento y Acceso a la Información; Capacidades Institucionales; Seguimiento y Evaluación de Resultados); y los Gobiernos Subnacionales.

⁸ La sustentabilidad fiscal se puede definir como el equilibrio sostenible de las finanzas públicas en el tiempo. Para generar resultados sustentables en el tiempo es necesario que tres aspectos sean consistentes entre sí y se integren en un proceso presupuestario intertemporal del país, justificando que esos aspectos sean manejables financieramente. En primer lugar, lograr un resultado fiscal que sea consistente con la capacidad del país de cumplir con los compromisos proyectados del endeudamiento y las metas de expansión monetaria; en segundo lugar, la capacidad de anticipar y administrar los problemas del ciclo de negocios y el impacto de las contingencias proyectadas de las decisiones de política en el fisco; y, en tercer lugar, la capacidad de lograr resultados microeconómicos asociados al desempeño y la calidad del gasto de las funciones públicas en el bienestar de la población.

⁹ Se encontró un buen número de productos no financieros sobre experiencias y temas específicos (publicaciones, seminarios, análisis de países, evaluaciones, etc) que enfocaron varios de los aspectos de interés y que se constituyeron en valiosos antecedentes para la evaluación, los más importantes de los cuales se refieren en la bibliografía. En el *background paper* de OVE (“Propuesta conceptual y metodológica para la evaluación de la estrategia fiscal del Banco”, BID, 2002a) se señalan algunas de las

iniciativas y documentos existentes que pudieron haber servido para elaborar explícitamente una estrategia para la intervención fiscal del Banco.

¹⁰ La comprobación de esos hechos requirió partir de una conceptualización de lo que es una estrategia sectorial o temática. La estrategia es un ejercicio regular de programación gerencial que operacionaliza el rol que desempeña una institución (en este caso de financiamiento al desarrollo) en determinado tema. Ese ejercicio requiere apoyarse: a. en una política que defina los fines esperados (objetivos de desarrollo), en un futuro finito, sobre los problemas que se quiere resolver y los beneficios que se quiere lograr en el tema, que en su conjunto definen su atribución; y b. en un modelo de intervención, consistente con esa política, que establezca las acciones y productos a desarrollar para atender los problemas generales y específicos de cada una de las áreas en que se descomponga la atención del tema en cuestión. El ejercicio estratégico debe necesariamente estar adaptado a la realidad particular del beneficiario (cada país, por ejemplo) y al campo de acción dentro del tema que se atribuye la institución. Sin ese marco de resultados de políticas y modelo de intervención explícitamente establecido, resulta difícil conducir el diseño y operación de las intervenciones posteriores en que se concreta y, por lo tanto, evaluarlas. En una estrategia se espera que los resultados buscados tengan una métrica global y desagregada por país y contenido, así como que esa métrica sea consecuencia de diagnósticos de base que permitan establecer metas de cumplimiento en un plazo para que sean comprobables. Las metas deben contar con indicadores precisos de los logros de las líneas de políticas que definen la atribución e indicadores que deben medirse en el período base para el seguimiento y evaluación de los avances estratégicos. El modelo de intervención, por otra parte, debería precisar la lógica de asociación de los productos que van a ser financiados con recursos de la institución, con los resultados que van a lograr en cada área en que se descomponga el tema. Además debería incluir una discusión sobre la conveniencia y consistencia con las capacidades institucionales y procesos políticos de cada país, así como comprobar de que es la mejor alternativa de actuación. Las estrategias requieren ser actualizadas y evaluadas periódicamente frente a la dinámica de los ciclos y otros temas del contexto fiscal que lo influyen. Esto introduce retro-alimentaciones y cambios en las prioridades y políticas estratégicas en las cuales se apoyan. El desarrollo de la estrategia dentro de un “enfoque país”, es una condición necesaria para evitar el determinismo de verse como algo exógeno, único y válido en todo tiempo y lugar, determinado exclusivamente por sus contenidos técnicos. Por último, la estrategia debería justificar el tipo de instrumento de préstamo más conveniente a utilizar en cada caso y contener un análisis de la forma más conveniente del Banco para optimizar la respuesta institucional en estos temas.

¹¹ Ver Williamson (1990). El libro en el cual se publicó el trabajo que lanzó el Consenso de Washington incluye un capítulo de Enrique Iglesias, por entonces Presidente del BID, en el cual señala la creciente aceptación y demanda por parte de los países de las reformas propuestas por Williamson.

¹² Los documentos correspondientes a la séptima y octava reposición de recursos son BID (1989) y BID (1994) respectivamente.

¹³ El FMI fue ampliando su rol tradicional de ajuste de balanza de pagos, convirtiéndose en el actor protagónico del cambio de la fiscalidad y las reformas de políticas de la Región. Ver Anexo 6.

¹⁴ Ver estas tendencias en detalle en Anexo 7.

¹⁵ La metodología y fuentes de recopilación de la actuación del BID en el ámbito fiscal se detallan en el Anexo 1.

¹⁶ Los PBL fiscales son aquellos que tenían condiciones en las áreas del ámbito fiscal consideradas en el documento. Representan el 82% del número total de PBLs del período, y el 84% del monto total de los mismos.

¹⁷ El criterio utilizado para definir los proyectos de reforma fiscal fue considerar el total de sectoriales fiscales y los PINV y CTNR concentrados exclusivamente en los temas de modernización y fortalecimiento institucional de la administración de las finanzas públicas (áreas 1 a 8, ver Anexo 1).

¹⁸ Los resultados están definidos por los propósitos y la finalidad de las intervenciones. La relación entre cada medio con los fines se marca con un 1 para poder computar el número total de productos por resultado en la estrategia del Banco.

¹⁹ Varias de las intervenciones del Banco en las áreas que no son propiamente fiscales pueden, sin embargo, ser consideradas como parte de la contribución del Banco al gasto social y a la equidad.

²⁰ La Unidad Fiscal mantiene su identidad hasta 2000, aún cuando la temática fiscal entra en la Estrategia de Modernización del Estado en 1996 (BID, 1996a).

²¹ La nominación de jefe de proyecto no fue objeto de regulación; su nombramiento es discrecional.

²² Cabe señalar la falta de información completa, continua y centralizada de los Productos No Financieros (PNF) del Banco, que lleva a que la base de datos de PNF producida por DPP incluya documentos no publicados, y que el listado de documentos publicados en Internet exista documentos no incluidos en la base de datos de DPP. Adicionalmente, no existe en línea un listado de los documentos producidos por la División Fiscal (FIS) del Banco, ni tampoco se encuentran éstos disponibles, salvo algunas excepciones incluidas en la sección de Impuestos e Integración de INT. Los documentos de FIS que se rescataron surgen de la recopilación de BID (2002a).

²³ Entre estos documentos se incluye la definición de índices de reforma de políticas. En particular, el índice de la reforma fiscal descansó casi exclusivamente en los resultados de la política fiscal (reforma tributaria), simplificando demasiado la valoración del ámbito fiscal. Este esfuerzo fue complementado por el análisis del impacto de la institucionalidad presupuestaria sobre los resultados fiscales.

²⁴ Muchos de estos antecedentes se presentan en las referencias.

²⁵ Es irregular la información para el nivel central e incompleta a nivel del gobierno general y el SPNF. Ver Fuentes Estadísticas Generales y Anexo 7.

²⁶ Esta constatación se sustenta principalmente en la diversidad en la regularidad, apertura y organicidad del trabajo del Banco detrás del resultado de sus intervenciones en los temas fiscales. Esto no desconoce la importancia del tema para el Banco, ni que hayan existido desarrollos conceptuales o académicos y de experiencias concretas en reuniones internas, con distinto grado de participación, para discutir estos temas con el personal. Es habitual la presentación de un PNF, una investigación, experiencias o presentaciones de especialistas académicos y de otros organismos de este campo, pero sin pertenencia operativa o formando parte de un sector estratégico temático. Su tratamiento en lo fiscal tendió a ser inorgánico, producto de esfuerzos o programas individuales, sin apropiación específica de un ámbito previamente acordado en el Banco. La incorporación de RES al diálogo estratégico con los países y los esfuerzos del Banco de mantenerse actualizado en este campo, consultando y coordinando con el pensamiento de los otros organismos multilaterales, ha sido un esfuerzo destacable en el buen camino.

²⁷ Estos programas normalmente se incluían en las cartas de intención de los países con el FMI, complementados con operaciones de los bancos (BM y el BID).

²⁸ El modelo de intervención es la lógica de los programas, que hace a su capacidad y eficiencia en financiar las actividades necesarias para producir los componentes que conducen a lograr, en forma efectiva y sustentable, los propósitos y fines que los proyectos se plantean alcanzar.

²⁹ La revisión de los proyectos (ver Anexo 4) reveló que fue poco importante el reconocimiento de que los resultados fiscales de corto plazo son el producto de la proyección financiera de la gestión pública de mediano y largo plazo que tenga en cuenta la sustentabilidad del gasto público con el financiamiento, con el crecimiento y la mejora de las condiciones de vida de la población.

³⁰ La institucionalidad presupuestaria fue un desafío de reforma en pocos países. Su importancia como tema se asocia con la recuperación de la disciplina fiscal, pero no constituye “una vacuna para enfermedades recurrentes”. Este tema parte de reconocer que lo fiscal depende de muchos factores que hacen inconveniente un tratamiento en base a recetas técnicas exclusivamente. La institucionalidad es eficiente en la medida que se logren acuerdos intertemporales entre los actores con distintas preferencias, alineados detrás de la disciplina y la eficacia fiscal. Ver BID (1998), BID (2004e), BID (2004f), BID (2005d) y BID (2005j)

³¹ Esta eficacia está definida por la capacidad de mantener un gasto consistente con la cobertura proyectada y la calidad de los servicios que mejoren las condiciones de vida en cada nivel de gobierno y compensar las fallas de los mercados.

³² Por ejemplo, cuando se utiliza el resultado fiscal del SPNF como indicador, si bien el mismo recoge el impacto del flujo de los gastos e ingresos dentro y fuera del presupuesto nacional definiendo las necesidades de endeudamiento del país, puede estar ocultando un déficit crónico o un superávit proveniente

de algún nivel de gobierno, que confunde los resultados de la reforma fiscal. En los casos que los logros se midan por el resultado del gobierno central, la confusión es en relación con el financiamiento, ya que si ese resultado es mejor que el del SPNF, la deuda podría seguir creciendo a pesar de tener un superávit a nivel central. Pero ninguno de esos indicadores dice algo para medir la eficiencia y eficacia de la reforma fiscal en el nivel de vida de la población y el funcionamiento más competitivo de los mercados.

³³ Esos resultados postulaban que las reformas de los mercados (eficiencia microeconómica) y la reforma de la administración de las finanzas públicas (eficiencia fiscal) provocarían un cambio en la composición del gasto consistente con lo que requería el nuevo rol del Estado, la sostenibilidad fiscal y la mejora del bienestar de la sociedad en el largo plazo.

³⁴ La evaluabilidad de las intervenciones fiscales mejoró en 1994 y a partir desde ese momento se mantuvo en un nivel en donde solo un 60% de los objetivos de desarrollo establecidos en las operaciones contaron con indicadores para el seguimiento de la ejecución y la evaluación de sus resultados. Ver gráfico A4.1 en Anexo 4.

³⁵ La mejora de la información y de las proyecciones presupuestarias de mediano plazo sobre la base de clasificadores funcionales de los productos públicos es crítica para medir esos resultados.

³⁶ Ver Anexo 7 y CEPAL (1998), entre otros.

³⁷ Como ejemplos de éstos se destacan: la importancia relativa de las transferencias y subsidios en el presupuesto, incluyendo los niveles subnacionales de gobierno; el descenso estructural del gasto discrecional consecuencia del aumento de la regulación y la provisión de cometidos por el mercado como sustituto del gasto público (reforma del Estado); el acceso al financiamiento en el mercado de capitales que permite un mayor margen para enfocar políticas contra-cíclicas; el porcentaje de superávit primario; y el uso de reglas fiscales sobre el gasto y/o sobre el resultado fiscal, que limiten la discrecionalidad de las políticas y la institucionalidad fiscal.

³⁸ Ver Banco Mundial (2002b).

³⁹ La revisión de las intervenciones del BM y el Banco al respecto, arrojó que en solo 6 países se desarrollaron componentes que respondieron a una demanda de los países vinculada a manejar los recursos con los resultados estratégicos deseados (Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Perú y Uruguay).

⁴⁰ Ver Anexo 7 y FMI (2003a) y FMI (2005) entre otros.

⁴¹ El ratio de inversión pública/PBI puede caer sin impactar el crecimiento cuando el sector privado se encarga de la provisión de infraestructura en forma más productiva buscando un Estado más chico. La inversión pública cayó más por el impacto de los ajustes fiscales que por su sustitución por privada.

⁴² Ver Anexo 7 y FMI (2005).

⁴³ Ver BID (2002b). Existe consenso también de que el PBI en el corto plazo tiende a caer (o a recuperarse menos de lo esperado) como consecuencia de los ajustes; ver entre otros FMI (2003a).

⁴⁴ Ver FMI (2005).

⁴⁵ Solo con una apertura como la que se ejemplifica a continuación, se podría separar el impacto en el resultado fiscal de los diversos programas de modernización y reforma.

Apertura del Resultado Fiscal útil para la Evaluación (En porcentaje del PBI)			
Concepto	1990	...	2004
1 Ingresos Corrientes Gobierno Nacional excl. contribuciones Segur.Social			
1.1 Tributarios			
1.2 No Tributarios			
2 Gastos corrientes Gob. Nal excl. Beneficios de Seg. Social			
2.1 Remuneraciones			
2.2 Bienes y Servicios			
2.3 Transferencias distintas a Beneficios Segur. Social			
2.4 Otros gastos corrientes			
3 Ahorro corriente primario Gob. Nal sin Seg. Social = (1 - 2)			
4 Ingr. de Capital Gob. Nal excl. Ing. no recurrentes por Privatizaciones			
5 Gastos de Capital Gob. Nal			
6 Resultado primario Gob. Nal sin Privatizaciones ni Seguridad Social = (3 + 4 - 5)			
7 Contribuciones a la Seguridad Social			
8 Beneficios Seguridad Social			
9 Resultado primario Gob. Nal sin recursos Privatizaciones = (6 + 7 - 8)			
10 Recursos no recurrentes de privatizaciones			
11 Resultados primario Gob. Nal = (9 + 10)			
12 Intereses netos pagados Gob. Nal			
13 Resultado Fiscal Gob. Nal = (11 - 12)			
14 Resultado Corriente Gob. Subnacionales (Ingr. Ctes más Transf. Gob. Nal menos Gastos Ctes)			
15 Gastos de Capital Gob. Subnacionales			
16 Resultado Fiscal Gobierno General = (13 + 14 - 15)			
17 Resultado Operativo empresas públicas no financieras			
18 Gasto de capital empresas públicas no financieras			
19 Resultado Fiscal SPNF = (16 + 17 - 18)			

⁴⁶ Ver Anexo 7.

⁴⁷ Ver FMI (2003a) y FMI (2005).

⁴⁸ Ver BID (1997a) y BID (2005a).

⁴⁹ Análisis que surge en parte de los resultados de la autoevaluación.

⁵⁰ Análisis que surge en parte de los capítulos anteriores de la evaluación.

⁵¹ BID (2005a).

⁵² Ver Anexo 7.

⁵³ En ello también jugó la estabilización y la caída de la inflación.

⁵⁴ En esto ayudó, entre otros documentos, la actualización de la publicación de FMI (2001).

⁵⁵ Ver Capítulo I.

⁵⁶ El Banco identificó el tema fiscal con la modernización y el fortalecimiento institucional y tecnológico de los sistemas de administración y de información fiscal, así como la integración de las múltiples funciones administrativas detrás de la gestión presupuestaria y de las finanzas públicas. La problemática fiscal se identificaba con la baja capacidad de las instituciones de la administración financiera y fiscal, alimentadas por la desintegración entre los procesos presupuestarios, de tesorería y de crédito público, agravada por las deficiencias de los sistemas contables que enfrentaban problemas para generar información oportuna y confiable. Los propósitos de las intervenciones tendieron a superar la falta de correspondencia entre las autorizaciones presupuestarias, los compromisos, las obligaciones de gasto y los pagos con los recursos genuinos con que se cuenta, mejorando simultáneamente los sistemas de administración tributaria. Los problemas de los organismos de contralor independientes fueron también atendidos como consecuencia de su naufragio en el uso intensivo de controles previos que los convertía en administradores de hecho, reduciendo su independencia, a lo que se agregaba su propia debilidad técnica e institucional. En el mismo sentido se inscribe el crecimiento de las responsabilidades y competencias asociados a los procesos de descentralización, más allá de los que se daban en los 4 países federales de la región, que alimentaban la falta de disciplina fiscal y la asimetría en el uso de los recursos públicos.

⁵⁷ En particular, los provenientes del resultado neto de las otras reformas de política, el desempeño más autónomo de otros niveles de gobierno, los problemas del ciclo y los vinculados con la incidencia de la institucionalidad presupuestaria y de los procesos políticos en las decisiones financieras.

⁵⁸ El portafolio del Banco no solo involucra deuda, sino también beneficios netos, gastos permanentes en los presupuestos, pasivos contingentes, requerimientos tributarios y modificaciones en la composición del gasto en el largo plazo.

⁵⁹ En este nivel de Gobierno General es más difícil integrar la gestión fiscal, dado los problemas originados en las autonomías constitucionales y legales de los diferentes niveles de gobierno que lo componen. Por lo menos se debería garantizar una integración de los flujos de información fiscal de manera sistemática y consistente en todos esos niveles.

⁶⁰ Los proyectos de inversión en las áreas de reforma de política no se consideraron para la identificación de la Estrategia Fiscal.

⁶¹ La elección de 1990 como año de inicio de la evaluación responde principalmente a que ese año refleja un cambio de modalidad del trabajo del Banco en lo fiscal que se arrastra hasta 2004. En 1990 se aprueban 6 préstamos en RM, en contraste con ninguno desde 1969.

⁶² Aunque sólo 7 de estas últimas correspondieron a montos superiores a \$ 150,000.

⁶³ Algunos de ellos son: implantación de la tecnología de diagnóstico y planificación indicativa del desarrollo económico y social y de la planificación del Sector Público (CEPAL-ILPES); implantación del Presupuesto por Programas y Proyectos (CEPAL-ILPES); capacitación en formulación y evaluación de proyectos de inversión (CEPAL-ILPES-BID-OEA-ONU-DTCD); capacitación en política y administración tributaria (OEA-IRS-CIET-CIAT); capacitación en administración pública y presupuesto público (ILPES-CLAD-ICA-CIEP-IIAP Francia); implantación y adecuación de impuestos de base contable, Impuesto al Valor Agregado y a la Renta (OEA); renovación de los códigos fiscales sobre procedimientos tributarios (OEA-CIAT); creación de las Direcciones Generales Impositivas e implantación de organización funcional

de la administración tributaria (OEA-CIAT); desarrollo de Bancos de Proyectos de Inversión del Sector Público (BID-DTCD); estrategias comerciales de integración regional y sub-regional (JUNAC-ALADI).

⁶⁴ A saber: 1. Disciplina fiscal; 2. Reestructuración de las prioridades del gasto público hacia campos con altos retornos económicos y con el potencial de mejorar la distribución del ingreso; 3. Reforma Tributaria, hacia menores tasas marginales, neutralidad y ampliación de la base contributiva; 4. Liberalización de las tasas de interés; 5. Tipo de cambio competitivo; 6. Liberalización del comercio; 7. Liberalización de los flujos de inversión externa directa; 8. Privatización; 9. Desregulación de los mercados; y 10. Seguridad en el derecho de propiedad.

⁶⁵ A este respecto, el Banco ha elaborado una Estrategia para el Desarrollo Subnacional (GN-2026, BID, 2000), la cual fue revisada por el Directorio en mayo de 2001.

⁶⁶ Las fluctuaciones en el PBI son una de las mayores fuentes de movimiento en los balances financieros de los países.

⁶⁷ El sector público incluye definiciones conforme se añaden distintos niveles de gobierno: gobierno central (administración central, entes descentralizados, seguridad social), gobierno general (incluye además a los gobiernos subnacionales), sector público no financiero (incluye además a las empresas públicas) y sector público total (incluye además al Banco Central y a las empresas públicas financieras).

⁶⁸ Definición del Fondo Monetario Internacional (2002a). *Assessing sustainability*. IMF Policy Development and Review Department. Mimeo.

⁶⁹ Así, la situación fiscal es consecuencia de la política fiscal y al mismo tiempo define la política futura.

⁷⁰ El resultado de caja no da la real situación fiscal, pero se puede calcular durante el año fiscal y es más oportuno. El resultado devengado solo se puede calcular *ex post*, ya que no se tiene toda la información al final del año fiscal, lo cual requiere revisiones que toman tiempo ya que son propensas a cambios de gestión que mejoran artificialmente el resultado de caja (posposición de pagos, aceleración de la tributación, aumento de la deuda flotante, etc). Tener un cierre por lo devengado no mucho después de finalizado el año fiscal es importante para la gestión financiera del sector público.

⁷¹ La asignación y distribución equitativa de los recursos públicos recaudados, en un marco de estabilidad macro y dentro de una cultura basada en la evaluación del desempeño de los objetivos estratégicos de la función pública a los cuales aquellos recursos apoyan, el desempeño de la administración fiscal y el control externo de la gestión financiera muy asociado al tema de la asimetría de la información.

⁷² No se utilizó las CTNR para la evaluabilidad de resultados.

⁷³ Los países que incluye cada grupo de desarrollo relativo de acuerdo a la clasificación del Banco son los siguientes (utilizando siglas): Grupo A (relativamente más desarrollados): AR, BR, ME, VE; Grupo B (desarrollo medio): CO, CH, PE; Grupo C (mercados relativamente insuficientes): BH, BA, CR, JA, PA, SU, TT, UR; Grupo D (menos desarrollados): BE, BO, DR, EC, ES, GU, GY, HA, HO, NI, PY.

⁷⁴ El Banco, sin embargo, tuvo operaciones de GFI en mayor cantidad de países; algo similar ocurre en SCG, donde el BM tuvo un proyecto más, pero participó en 6 países vs. 7 países del Banco.

⁷⁵ Se estimó el monto preciso por área para el Banco pero no pudo hacerse lo mismo con el BM. El índice se estimó dividiendo el monto total invertido en todos los proyectos por área por el número de áreas por operación (monto total por área), que luego se dividió por el número total de proyectos por área.

⁷⁶ El BM mejoró la calidad de sus intervenciones en GFI en los años recientes: en el último lustro de análisis (2000-2004), ambas instituciones financiaron 13 proyectos GFI, pero el BM puso mayor énfasis en temas de programación plurianual e institucionalidad presupuestaria (9 proyectos vs. 5 del Banco). Sin embargo en las CTNRs, el Banco ha financiado 13 proyectos de este tipo en 2000-2004; y en los proyectos sectoriales, también puso más condiciones en esos temas.

⁷⁷ No se incluyen aquí las áreas SCG y CL porque prácticamente no fueron cubiertas por los sectoriales.

⁷⁸ A través de expandir la producción de bienes comerciables.

⁷⁹ Vale destacar que aunque el número de operaciones de los OMD difiere entre el BID y BM, por un lado, y el FMI, por otro, el número total de condiciones del ámbito fiscal es parecido, lo cual permite hacer la comparación entre ellos. En total el BID, BM y FMI tuvieron 495, 467 y 406 condiciones o componentes

del ámbito fiscal, respectivamente, lo que da un promedio por operación de 2.03, 1.94 y 5.08, respectivamente.

⁸⁰ En vista de que se evalúa la estrategia global del Banco en materia fiscal, el análisis macroeconómico y fiscal se realiza con un enfoque en los agregados regionales, con las limitaciones que ello implica en términos de la dispersión y la consistencia de los datos.

⁸¹ El promedio ponderado calculado por la CEPAL incluye además de los 26 países miembros del Banco a otros 6 países del Caribe, cuyo pequeño tamaño relativo no influye en los resultados agregados. El promedio simple aísla el sesgo de los resultados de los países más grandes, mientras que la mediana evita el sesgo de casos extremos.

⁸² No obstante, los países del Caribe no mostraron el mismo patrón que el resto, registrando tasas promedio mayores durante el sub-período 1998-2002, con la excepción de Jamaica, país que sufrió una significativa crisis financiera a partir de 1997 que se tradujo en costos estimados en el 40% del PBI.

⁸³ La existencia de “déficit gemelos” (fiscal y en cuenta corriente) no asegura que un país pueda generar suficientes fondos provenientes del crecimiento para pagar la deuda externa. La habilidad de mantener un déficit en cuenta corriente sostenible depende de la capacidad del país de mantener un flujo de capital en sentido inverso que se acumule. De otra manera se debe recurrir al endeudamiento adicional y/o recurrir a la herramienta cambiaria para reducir el impacto del déficit externo.

⁸⁴ De acuerdo a datos de la CEPAL, entre 2002 y 2004 los términos de intercambio FOB mejoraron en un 7%. El valor unitario de las exportaciones aumentó en un 15% y el volumen en un 16% (ayudados por la recuperación de la economía de EE.UU.), mientras que esas cifras para las importaciones fueron 7% y 15%, respectivamente.

⁸⁵ La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales menos el saldo en la cuenta de renta de la cuenta corriente (pago neto de utilidades e intereses). Datos y definiciones de la CEPAL.

⁸⁶ Una discusión adicional y distinta plantea en BID (2005d), que en lugar de formular preceptos analiza los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas de los países que condicionan las reformas.

⁸⁷ Estos temas aún son materia de debate. Al respecto, véase “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”, co-editado por P. Kuczynski y D. Williamson (Williamson y Kuczynski, 2003).

⁸⁸ La insolvencia fiscal originó algunas respuestas novedosas como el Plan Brady, el cual redujo sustancialmente la carga de la deuda en los países que lo siguieron.

⁸⁹ La CEPAL calcula que el PBI real creció a sólo un 1.1% anual entre 1980 y 1990, es decir, fue negativo en términos per-cápita. De 23 países de la región, sólo 14 mostraron una tasa promedio anual positiva.

⁹⁰ Algunos países enfrentaron sus problemas con anterioridad. Por ejemplo, Chile y Costa Rica implantaron reformas estructurales durante la década de 1980 que les permitió evitar la hiperinflación. A su vez, Bolivia fue el primer país en crisis hiperinflacionaria que reformó su economía hacia 1985.

⁹¹ Las reformas tributarias no han sido tan profundas como las experimentadas en las áreas de apertura comercial y de capitales, de acuerdo a los indicadores del Banco hasta 2001 (véase, “Las Reformas Estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, documento de trabajo #462, BID, 2001a). Los índices de reforma de la política tributaria han sido menores que los de esas otras dos áreas debido a la heterogeneidad de algunos aspectos de las estructuras tributarias de la región y a la diversa necesidad de recursos tributarios en cada país. Los índices reflejan aún menores avances en materia de privatizaciones.

⁹² El BID (2005a) calcula que, de entre 11 posibles medidas de reforma tributaria, 17 países de la región adoptaron un promedio neto de 5.6 medidas, siendo la más implantada el incremento en la tasa del IVA. Cabe señalar que muchas medidas tributarias se empezaron a implantar desde finales de la década de 1980, tal como se detalla en el libro “Reform of Tax Administration in Latin America”, BID (1996b).

⁹³ Para mayores detalles sobre este tema, véase BID (1998, 2004f y 2005j).

⁹⁴ Existe una seria deficiencia en las series fiscales. La base de datos del FMI (GFS), si bien es la única que intenta estandarizar la información, desafortunadamente sólo contiene series completas para los últimos 15 años para unos pocos países de la región. Por eso, se construyó una base de datos empleando como fuentes

a las estadísticas oficiales de cada uno de los países y fuentes secundarias como el FMI, Banco Mundial (*World Development Indicators* WDI) y CEPAL-ILPES.

⁹⁵ Cabe señalar que cuando se presentan datos que involucran proporciones o ratios, se calcula dicha proporción para cada país y después se calcula el promedio o mediana de la región con los datos disponibles. Ello minimiza distorsiones y permite además observar el número de países con proporciones crecientes o decrecientes. Todo ello en contraposición a calcular los ratios empleando los promedios del numerador y del denominador, lo cual sesga el valor debido a que el número de países para cada uno de esos cálculos no es necesariamente el mismo.

⁹⁶ Véase por ejemplo OECD (1990), *Suggestions for a new set of fiscal indicators*. Olivier Blanchard, OECD Working Paper No. 79; Banco Mundial (1999), *Fiscal Solvency and Sustainability in Economic Management*, Dinh (autor). World Bank Working Paper No. 2213; BID (2004b). *Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an application to Ecuador*, Díaz, C. et.al., IDB Working Paper No. 511.

⁹⁷ Ambas variables son los indicadores clave para el FMI al momento de definir sus programas de ajuste fiscal. Véase *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs. Evaluation Report*, FMI (2003a), en <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/fis/index.htm>

⁹⁸ Las cifras del balance del gobierno central no son estrictamente comparables entre países, debido a que no todos presentan la misma cobertura (algunos excluyen a la seguridad social, por ejemplo) ni el mismo método de cálculo (caja o devengado). No obstante, se presentan cifras agregadas para mostrar tendencias.

⁹⁹ Las excepciones fueron Bahamas (2004 vs. 1992), México y Panamá (ambos 2004 vs. 1990).

¹⁰⁰ No conviene utilizar exclusivamente la presión impositiva entre países para juzgar los resultados ya que para ello hay que añadir los efectos de otras variables como las tasas prevalecientes, tamaño del Estado, etc.

¹⁰¹ Datos del ILPES para una muestra de países revelan que, incluyendo a la seguridad social, la presión tributaria pasó de 11.5% a 15.1% entre 1990 y 2003.

¹⁰² En este sentido, debe señalarse que el aumento en las tasas del IVA ha sido una parte importante de los programas de ajuste fiscal del FMI, tal como lo afirma la evaluación independiente realizada por ese organismo, la cual además justifica esta medida (FMI, 2003a).

¹⁰³ Además, existe el caso de Bolivia, donde la tasa se redujo en 2003 y la productividad aumentó en 2004 respecto de 2002.

¹⁰⁴ http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2000/site/asocfile/ASOCFILE120030328145911.pdf

¹⁰⁵ http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm

¹⁰⁶ http://www.fiscalreform.net/research/pdfs/sara_study_final_jan-4-2005.pdf

¹⁰⁷ <http://www.impuestos.gov.bo/cifras/graficos.pdf>

¹⁰⁸ <http://www.launion.com.ar/250721/250721nac05.htm>

¹⁰⁹ http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/descargas/itd/eef_iva.pdf

¹¹⁰ <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2005/iees03j3360805.pdf>

¹¹¹ Además, sólo un 23% confía que los impuestos son recaudados imparcialmente y un escaso 15% confía en que el dinero recaudado será bien gastado por el gobierno. www.latinobarometro.org

¹¹² Base de datos del Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota Periódica de enero, 2004. BID (2004a).

¹¹³ Para una estimación del impacto de los acuerdos comerciales sobre la recaudación aduanera, véase BID (2004a), donde se muestra un impacto significativo en algunas economías pequeñas y sobre todo las del Caribe.

¹¹⁴ La presión tributaria del gobierno general es más alta que la del central en los países federales y en otros como Colombia que han profundizado sus procesos de descentralización. Cálculos de Martner R. Y V. Trombón presentados en BID (2004a), estiman el promedio regional de la presión tributaria del gobierno general en 19.1% en 2000-2001. La muestra aquí presentada incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú. Desafortunadamente no se cuenta con datos seriales para México o Venezuela, donde el gobierno general es relevante. El cálculo para otro grupo de países no

es muy relevante debido al tamaño prácticamente idéntico de sus gobiernos centrales y generales, como en los países del Caribe, Belice, Guyana o Suriname.

¹¹⁵ Naturalmente, los resultados en términos de montos y proyectos son aún mayores si se considera las privatizaciones en otras áreas, como la del sector financiero, por ejemplo.

¹¹⁶ De acuerdo a Latinobarómetro, casi tres cuartas partes de la población de América Latina donde se ha empleado este instrumento (15 países), está hoy menos satisfecha que antes de las privatizaciones con el precio y la calidad de los servicios públicos privatizados (71% en 2003 y 75% en 2004). El apoyo a las privatizaciones cayó de 46% en 1998 a 28% en 2002 y 22% en 2003.

¹¹⁷ La mediana pasó de 15.7% en 1990 a 16.7% en 2004, sin tendencia definida. Nótese sin embargo que existe un sesgo debido a que la definición de gobierno central no es la misma en todos los países, por lo que hay que tomar con cuidado los valores presentados.

¹¹⁸ La mediana pasó de 25.3% en 1990 a un 24.6% en 2004, sin tendencia definida.

¹¹⁹ El gasto total incluye además el préstamo neto y otros rubros aparte del gasto corriente y de capital. Los componentes de algunas variables pueden no sumar el total de la misma debido a que el número de observaciones no es constante.