



Mejorar las condiciones para la inversión pública

Nuevos enfoques propuestos para la contabilidad fiscal

Richard Hemming y Teresa Ter-Minassian

EL PROBLEMA de cómo obtener fondos para la inversión en infraestructura y otras obras públicas sin comprometer la estabilidad fiscal se ha convertido en un tema candente para muchos países que desean estimular el crecimiento económico. En una reciente conferencia de las Naciones Unidas sobre el hambre y el desarrollo, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, pidió al FMI que permita excluir la inversión en infraestructura de las metas fiscales que los países deben cumplir para obtener asistencia financiera. El año pasado, el Presidente de México, Vicente Fox, formuló una propuesta similar en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Evian, Francia.

No es frecuente que los presidentes se ocupen de los detalles de la contabilidad fiscal, pero América Latina está ansiosa por reactivar el crecimiento después de años de sufrir un virtual estancamiento y, en algunos casos, situaciones de crisis. En los últimos 20 años, la inversión pública como porcentaje del PIB ha

caído pronunciadamente en la región, más que en otras partes del mundo (véase el gráfico). Si bien varios factores —como la privatización, que redujo el papel del Estado en la economía— han contribuido a esta disminución, a menudo se culpa por ello al ajuste fiscal. Como la inversión del sector privado en infraestructura también ha sido menor de lo previsto, han surgido importantes deficiencias de infraestructura que podrían afectar el crecimiento económico de muchos países.

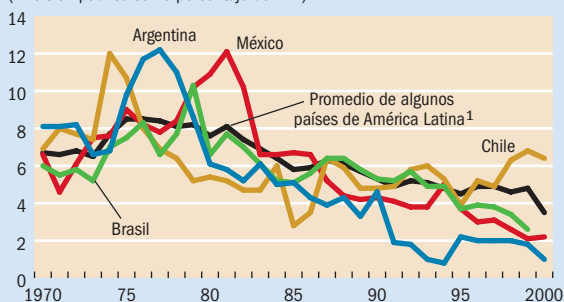
Al mismo tiempo que buscan formas innovadoras de impulsar el papel del sector privado en la provisión de infraestructura y otros servicios (véase el recuadro), los países de América Latina y otras regiones también estudian la manera de dar mayor cabida al gasto público. Quienes critican los métodos contables usados por el FMI —principalmente desde América Latina pero también en Europa, donde las restricciones fiscales son bastante severas— cuestionan que tradicionalmente se considere el saldo fiscal global y la deuda pública bruta como

Arriba en la foto, un puente del oeste de México que se derrumbó sin causa aparente.

Disminución de la inversión

La inversión pública en América Latina se ha reducido en los últimos 30 años.

(Inversión pública como porcentaje del PIB)



Fuentes: Corporación Financiera Internacional y OCDE.

¹ Promedio no ponderado correspondiente a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.

indicadores fiscales clave. Los países de América Latina sostienen además que el FMI no les dispensa un trato equitativo frente al resto del mundo a la hora de decidir qué partidas deben computarse como gasto público. En este artículo intentamos arrojar luz sobre el debate acerca de la contabilidad fiscal y exponer algunas reflexiones sobre nuevos enfoques que permitirían una mayor inversión pública para satisfacer necesidades críticas en materia de infraestructura.

La lógica del enfoque del FMI

El FMI ha optado por concentrarse en el saldo fiscal global y en la deuda pública bruta debido a las conocidas vinculaciones de estos dos indicadores con la estabilidad macroeconómica a corto plazo y la sostenibilidad de la deuda pública en el más largo plazo.

La asociación entre los sectores público y privado promete aumentar la provisión de infraestructura y otros servicios sin sobrecargar las finanzas públicas de un país.

Por ese motivo, estos dos indicadores son utilizados no solo por el FMI sino además por otros organismos internacionales, los mercados financieros y la mayoría de los ministerios de finanzas y bancos centrales del mundo. El enfoque general consiste en apuntar a esos indicadores —teniendo en cuenta otras políticas— para alcanzar objetivos específicos respecto del producto, la inflación y la balanza de pagos y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. En muchos casos, sin embargo, el margen de maniobra es limitado, ya que las metas fiscales de los programas respaldados por el FMI son impuestas por las limitaciones de financiamiento que surgen cuando los mercados ven con preocupación el abultado déficit y el alto nivel de deuda de un país.

Al asesorar sobre la forma de alcanzar las metas fiscales, el FMI hace hincapié en la importancia de adoptar medidas acertadas que generen ahorros perdurables y minimicen el costo social del ajuste, y le interesa saber si los ahorros se logran principalmente comprimiendo el gasto de capital o si son producto de reformas duraderas que aumentan el ingreso y reducen el gasto corriente. El FMI asesora además sobre la forma de mejorar la eficiencia económica y la igualdad del ingreso, y ofrece asistencia técnica a países que desean reformar sus sistemas tributarios y reestructurar el gasto.

En principio, este enfoque no impediría aumentar la inversión en infraestructura y proteger proyectos prioritarios cuando corresponda hacer un ajuste fiscal, pero, en la práctica, ello ha resultado claramente difícil. Debido a las presiones políticas, a los gobiernos les resulta problemático recortar los grandes programas de gasto corriente en un contexto de ajuste fiscal porque ese gasto suele beneficiar a grupos de interés con gran influencia política. Les es mucho más fácil, en cambio, reducir el gasto en algunos grandes proyectos de inversión pública y en mantenimiento de la inversión y reanudarlo luego cuando nuevamente

Asociación entre los sectores público y privado: Un tema delicado

La asociación entre los sectores público y privado promete aumentar la provisión de infraestructura y otros servicios sin sobrecargar las finanzas públicas de un país. Una inyección de capital y gestión privados puede aliviar las limitaciones fiscales sobre la inversión en infraestructura e incrementar la eficiencia. Por ese motivo, este esquema de asociación está cobrando impulso en todo el mundo, y existen hoy programas ya sólidamente establecidos en diversos países, como Australia, Irlanda, México y el Reino Unido.

Sin embargo, estos mecanismos deben tratarse con sumo cuidado. No hay ninguna certeza de que serán más eficientes que las formas tradicionales de inversión pública. Además, el gobierno podría usarlos para excluir la inversión del presupuesto y el endeudamiento de su balance general, mientras sigue asumiendo la mayor parte del riesgo y enfrenta costos potencialmente cuantiosos que en última instancia serán soportados por los contribuyentes.

Para que una asociación entre los sectores público y privado preste a los consumidores y al gobierno servicios de alta calidad y eficaces en función del costo, debe darse una adecuada transferencia de riesgos del gobierno hacia el sector privado. La calidad del servicio debe ser una condición verificable del contrato, de modo que los pagos a los proveedores puedan vincularse a su desempeño y se minimice el riesgo de tener que emprender costosas renegociaciones contractuales. Debe existir un mecanismo de competencia o bien reglamentaciones basadas en incentivos, además de un adecuado marco institucional caracterizado por el compromiso político, una sana gestión de gobierno y una normativa legal clara. Asimismo, el gobierno deberá perfeccionar su capacidad de evaluar proyectos y fijar prioridades para poder administrar un programa complejo de asociación entre los sectores público y privado.

haya fondos disponibles. Estas marchas y contramarchas en materia de gasto, sin embargo, generan volatilidad que a su vez socava la eficiencia.

Una manera diferente de ver la inversión pública

Está planteada la propuesta de excluir la inversión en infraestructura —o, más específicamente, los préstamos requeridos para financiarla— de las metas fiscales para concentrarse en el saldo corriente —que excluye la inversión pública— y en el patrimonio neto, en lugar del saldo global y la deuda bruta. Se argumenta que es impropio someter la inversión pública a las mismas restricciones fiscales que las del gasto corriente porque no se toma en cuenta el hecho de que la inversión pública

Se espera que los países puedan aumentar el margen para la inversión pública productiva en infraestructura sin afectar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda.

incrementa el potencial de crecimiento de un país y las corrientes futuras de ingresos fiscales. En ese sentido, los críticos alegan que los créditos obtenidos para financiar la inversión pública se amortizarían solos en el más largo plazo.

Si bien dista mucho de ser un hecho cierto que la inversión pública en su conjunto haya sido beneficiosa para el crecimiento, dado que la evidencia empírica para sostenerlo es endeble, la falta de infraestructura esencial obviamente limita el potencial de crecimiento. Por ello, el FMI reconoce la evidente necesidad de promover y proteger la inversión en infraestructura en muchos países, pero le preocupa que la propuesta de los críticos pueda comprometer la sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, la conocida aunque poco utilizada variante del método del saldo corriente —la regla de oro, que exige a los gobiernos mantener

un equilibrio o un superávit fiscal corriente— no impone un límite al endeudamiento para financiar la inversión pública. En realidad, nada garantiza que la inversión pública será productiva y que reportará beneficios presupuestarios significativos, o que generará un rédito mayor al que ofrecería la inversión privada, un gasto corriente eficiente y una reducción de los impuestos distorsivos. Asimismo, se da lugar a la posibilidad de recurrir a lo que se denomina contabilidad creativa para encubrir gasto corriente como gasto de capital. Cuando el Reino Unido introdujo la regla de oro en 1998, la complementó con una norma sobre el endeudamiento, mecanismos eficaces de evaluación de proyectos y fijación de prioridades presupuestarias, un marco sólido para la participación del sector privado y los métodos más avanzados de contabilidad y declaración de datos fiscales, precisamente para contrarrestar tales riesgos.

La realidad es, sin embargo, que la mayoría de los países carecen de capacidad institucional para adoptar la regla de oro, lo cual la torna imposible de utilizar como base para fijar las metas fiscales, especialmente en el marco de los programas respaldados por el Fondo. El FMI propone en cambio adoptar un enfoque más flexible que otorgue importancia a tres objetivos —la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda y la promoción y protección de la inversión pública— y que supondría lo siguiente:

- Ayudar a los países a ampliar sus posibilidades de obtener préstamos para financiar la inversión pública productiva y eficaz en función del costo en una forma compatible con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda.
- Hacer mayor hincapié en el saldo corriente —además del saldo global y la deuda pública— y permitir así que el mayor margen para obtener créditos se aproveche para aumentar la inversión pública y que el ajuste fiscal se logre movilizándolo en lugar del gasto corriente.
- Asesorar a los países que encaren reformas para racionalizar el gasto corriente y movilizar ingresos, eliminar la inversión pública antieconómica y proteger los proyectos prioritarios.
- Concentrarse en los indicadores fiscales estructurales o ajustados cíclicamente para alentar la acumulación de ahorro preventivo en épocas de bonanza y su uso para proteger la inversión pública en tiempos difíciles.
- Ayudar a los países a reforzar su capacidad de evaluación y gestión de proyectos para que la inversión pública sea productiva y eficaz en función del costo.

¿Tratamiento estadístico injusto?

Los países de América Latina se quejan de que el FMI les dispensa un tratamiento injusto en lo referente a las estadísticas de finanzas públicas. Argumentan que la cobertura de las estadísticas que usa el FMI para evaluar la política fiscal es mucho mayor en América Latina que en otras regiones. Mientras que los datos usados por el FMI respecto de los países europeos se limitan al gobierno general y en otras regiones del mundo a menudo abarcan solo el gobierno central, en el caso de América Latina cubren la totalidad del sector público, incluidas todas las empresas públicas, independientemente de que representen una carga real o potencial sobre el presupuesto. En América Latina se sostiene que ello pone a la región en desventaja porque la inversión



en infraestructura emprendida por empresas gestionadas con fines comerciales es tratada como gasto público. En consecuencia, las metas fiscales imponen límites a esa inversión y se crea la impresión de que los déficit fiscales son más altos que los de otros países.

¿Por qué usa el FMI estadísticas que abarcan todo el sector público al analizar la política fiscal y fijar metas para los programas que respalda en el caso de los países de América Latina? La razón es que en muchos de esos países es tradición usar las empresas públicas para realizar las denominadas actividades cuasifiscales, es decir, actividades fiscales no incluidas en el presupuesto. En muchas ocasiones los gobiernos han permitido a esas empresas acumular deudas excesivas, a las que luego han debido hacer frente cuando las empresas sufrían dificultades financieras, a menudo mediante una operación de rescate para evitar su bancarrota. Por supuesto, el problema no afecta solo a América Latina y puede que no alcance allí su expresión más grave, pero en esa región se dispone de datos que permiten una cobertura estadística amplia, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las demás economías de mercados emergentes y los países en desarrollo. En cambio, no puede afirmarse lo mismo de los países europeos y otros países industrializados donde las empresas públicas no siempre tienen fines comerciales.

El FMI reconoce que una cobertura amplia no permite distinguir entre las empresas que plantean un riesgo fiscal y las restantes. Por esa razón, está analizando la posibilidad de excluir las empresas públicas con fines comerciales de la cobertura de

las estadísticas de finanzas públicas al fijar metas fiscales para América Latina, basándose en el supuesto de que la orientación comercial es un buen elemento de juicio para evaluar el riesgo fiscal. Esas empresas podrían entonces adoptar libremente las decisiones de negocio que consideren convenientes, incluso en materia de inversión. Al mismo tiempo, en otras regiones la cobertura estadística debería ampliarse para incluir las empresas públicas que no están administradas con criterio comercial.

Próximos pasos

El FMI ha emprendido una serie de estudios piloto en América Latina y otras regiones, destinados a allanar el camino para la aplicación de estos nuevos enfoques, con la esperanza de que los países puedan aumentar el margen para la inversión pública productiva en infraestructura sin afectar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda. Una vez conocidos los resultados de esos estudios, el personal técnico del FMI presentará al Directorio Ejecutivo una recomendación sobre el momento y la forma de flexibilizar las restricciones al endeudamiento para financiar la inversión pública y sobre la conveniencia de modificar en forma permanente la cobertura de las estadísticas de las finanzas públicas empleadas para definir los indicadores y metas fiscales. ■

Richard Hemming y Teresa Ter-Minassian son, respectivamente, Asesor Principal y Directora del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Suscríbase a Finanzas & Desarrollo

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países leen *Finanzas & Desarrollo*, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre _____
(Nombre) (Apellido)

Organismo _____ Cargo _____

Calle/Casilla de correo _____

Ciudad _____ Estado/Provincia _____

País _____ Código postal _____

Correo ordinario (envío gratuito) Correo aéreo (US\$20 anuales)

Opciones de pago del envío aéreo (se requiere el pago anticipado).

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.
(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")

Sírvase debitar US\$ _____ en mi tarjeta de crédito:

American Express MasterCard VISA Fecha de expiración _____ / _____
mes año

Cuenta # _____

Firma _____ Fax # _____
(Debe figurar en todos los pedidos)

Campo profesional

- 1 Estudiante universitario
- 2 Banco central
- 3 Ministerio de Hacienda
- 4 Banco comercial
- 5 Otras instituciones financieras
- 6 Organismo de planificación
- 7 Organismo internacional o regional
- 8 Biblioteca pública
- 9 Profesor universitario
- 10 Otros organismos públicos
- 11 Organización no gubernamental
- 12 Agencia de noticias
- 13 Empresa privada
- 99 Otro _____

Idioma de la edición solicitada

- Árabe Chino Inglés
 Francés Español

International Monetary Fund

Publication Services
Box MHIV08
Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel.: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org