

# El manejo prudente de los indicadores fiscales

Javier Andrés Castro\*

Los países de América Latina se han venido enfrentando desde finales de la década de los ochenta a un proceso de ajuste de sus finanzas públicas. Se debe reconocer que la falta de compromiso con una política fiscal sana y el excesivo endeudamiento llevo a considerar este arreglo gradual de las cuentas fiscales de los diferentes Estados del subcontinente. Sin embargo, este proceso se realizó de manera indiscriminada soportando el mayor recorte presupuestal los gastos en infraestructura pública fundamentado en la lectura superficial de indicadores fiscales tradicionales dejando de lado la restricción presupuestaria intertemporal. Este hecho es tratado en el libro *"Los Límites de la Estabilización"*, editado por William Easterly y Luis Servén, a lo largo de seis capítulos que van desde la descripción del estado de la infraestructura en los principales países de América Latina, el análisis de la restricción intertemporal del presupuesto y la condición de solvencia fiscal hasta los efectos macroeconómicos y la implantación de políticas de regulación.

Para los editores lo cuestionable del ajuste fiscal es la estrategia supuestamente eficiente de sacrificar la inversión en infraestructura pública mediante el análisis de indicadores de desempeño fiscal tradicionales, pasando por encima de una herramienta con mejor estructura económica como la restricción presupuestal intertemporal. De esta manera, no tiene sentido macroeconómico, ni microeconómico, el recorte indiscriminado en infraestructura porque con una disminución de la inversión se esta descuidando las altas tasas de retorno y los rendimientos futuros que estas generan mejorando de esta forma el escenario presupuestal de largo plazo. Además, se supone que el sector privado se hará cargo de esos rubros cuando la evidencia empírica no muestra contundencia en este resultado.

De aquí que se realice una descripción y caracterización detallada de la evolución del stock de infraestructura pública en América Latina, comparándola con los países de reciente industrialización del Este de Asia y los países industrializados. Encuentran la complementariedad entre los sectores público y privado, aunque se tienen niveles muy inferiores de desarrollo con las otras regiones del planeta puestas a consideración. Para la última parte realizan una revisión general y un buen resumen por países de los programas de privatización, sin embargo, en ocasiones los autores fatigan con numerosos gráficos y cuadros muy específicos que reafirman de manera repetida la idea que se trabaja en el capítulo.

---

\* Profesor del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle.

Igualmente, el recorte de gasto en infraestructura pública deriva consecuencias sobre el desarrollo económico porque puede jalonar la actividad económica o de otra forma puede ser un complemento de la inversión y el capital privado. Para Easterly y Serven, la relación es complementaria y en el caso de un proceso privatizador no se espera la reacción inmediata de la inversión privada para liderar el mantenimiento o ensanche de la infraestructura, de aquí que califiquen la respuesta del sector privado muy lejos de ser uniforme (Pág. 15).

Dado esto, empiezan un análisis mas riguroso y formal de la contribución de la infraestructura al desarrollo económico donde se intenta responder ¿cuál es la correspondencia entre el crecimiento de la infraestructura y el crecimiento del producto?, con una estructura de la restricción presupuestaria intertemporal y la comparación con los países del Este de Asia que ampliaron la brecha productiva a partir de la década de los ochenta con respecto a América Latina. Para mostrar evidencia de lo anterior se trabaja con una función de producción aumentada en infraestructura descomponiéndola luego mediante técnicas econométricas en elementos exógenos y endógenos, que muestran el efecto significativamente positivo del componente exógeno de la infraestructura sobre la producción. Las anteriores estimaciones sirven de base para demostrar que el rezago en infraestructura puede explicar casi un tercio de la brecha de producción entre América Latina y el Este de Asia.

De la misma forma, es necesario demostrar que los efectos en el crecimiento y desarrollo económico fueron una consecuencia de una manera no óptima de ajustar las finanzas públicas dentro del marco de la restricción presupuestaria intertemporal. Con tal fin en el capítulo cuarto se ofrece un acercamiento y una evaluación cuantitativa de las estrategias de recorte y su influencia en la solvencia del sector público, encontrando unas cuestiones interesantes que confirman la hipótesis de que los recortes en inversión de infraestructura pública tienen implicaciones en los persistentes déficit fiscales en el presente y el futuro resultado de una menor producción. Es decir, la implementación de estas medidas esta trayendo consigo consecuencias graves para los países de América Latina, sin embargo, es necesario aclarar que estos resultados dependen de cada país, de su deuda y los diversos grados de manejo de su política fiscal.

El ajuste fiscal a lo largo de América Latina se dio por dos razones fundamentales: por el excesivo endeudamiento y el cambio de ideología dominante para estas economías en la década de los noventa. De esta manera, se tiene que el crecimiento de la deuda en los años setenta y ochenta debido a los persistentes y continuos déficit fiscales llevó a declarar la moratoria de las obligaciones con los prestamistas internacionales. De aquí, se desencadenaría el desplazamiento de la deuda financiada con prestamos sindicados con bancos comerciales, hacia la financiación mediante bonos colocados en los mercados

nacionales e internacionales; (Carrasquilla, 1999). Además, se introdujo la refinanciación vía bonos Brady y se utilizó la impresión de dinero en el caso que los Estados no tengan acceso al mercado financiero internacional. Esta última situación se tradujo en un proceso inflacionario para algunos países que obligó a un ajuste macroeconómico más severo para recuperar la estabilidad económica.

En segundo lugar, América Latina cambia el paradigma estatista por un modelo dirigido hacia el mercado, el libre comercio y la iniciativa privada, con el fin de lograr un crecimiento sostenido de largo plazo y la eficiencia económica, incentivando por el arribo de unos nuevos dirigentes educados en universidades norteamericanas, quienes no tuvieron obstáculos y el suficiente debate para la implantación de las reformas. En conjunto, para Easterly y Serven "...no hay duda de que el ajuste fiscal era necesario y que el modelo latinoamericano dirigido por el Estado se había agotado." (Pág. 2).

Una vez realizado el ajuste fiscal y traído sus consecuencias en la actividad económica, se tiene lugar para el análisis de los determinantes de la participación desigual del sector privado en la provisión de infraestructura pública, es decir, se confirma que las políticas han sido aplicadas y que no existe otra alternativa que crear las condiciones adecuadas y sostenibles para la óptima intervención del sector privado. De esta forma, en el capítulo quinto se realiza una evaluación empírica de la entrada de la inversión privada en los principales indicadores macroeconómicos. Se muestra evidencia nuevamente de la complementariedad de la inversión pública y privada, además de refutar la idea que la participación privada soluciona los problemas fiscales, por el contrario, puede agravar los problemas fiscales gracias a la mayor regulación y política de subsidios por parte del Estado. Se debe resaltar que analizan la calidad y la cuantía del gasto, con el fin de no descuidar la eficiencia económica de su trabajo. Hallan una clara asociación entre la participación del sector privado en las telecomunicaciones y la eficiencia, no obstante, la evidencia no es concluyente para otros sectores de la actividad económica.

El marco de regulación es trabajado por Sheoli Pargal en el capítulo sexto, anotando que es la primera aproximación sistemática de este tema desde una perspectiva macroeconómica, obviamente, los hallazgos encaminados hacia que la regulación no tiene efecto sobre la participación privada tienen que tomarse con mesura y ser sujeto de contrastación en estudios posteriores.

Los editores en su ánimo de rechazar ese ajuste fiscal indiscriminado de la infraestructura pública de alto retorno se fundamentan en la restricción presupuestaria intertemporal (Buiter, 1990). Esta desigualdad plantea en su forma más simple que la diferencia entre los ingresos gubernamentales futuros y los gastos del gobierno futuros actualizados a valor presente con la adecuada tasa de descuento relevante deben ser suficientes para cubrir el stock de deuda existente. Es decir, el superávit primario futuro tiene que respaldar la deuda

contraída en el presente, en algún momento del tiempo existe un superávit que soporta un monto del stock de deuda pública.

La utilización de la restricción intertemporal lleva a que sea necesario, por parte de los editores, una descripción de casos particulares para "...comprender los muchos trucos que los países emplean para reducir el déficit fiscal convencional... al tiempo que evitan el ajuste fiscal de largo plazo" (Pág. 7). Entre los trucos se encuentran la disposición de la extracción de recursos naturales en el presente hasta el maquillaje de cifras. Cabe anotar que para el caso colombiano; (Carrasquilla, 1999) afirma que la reducción de los recursos provenientes del impuesto inflación incorporado en la restricción presupuestaria se podrían compensar con privatizaciones. Mediante este proceso se reduce el stock de activos públicos y la deuda pública.

El libro en sus seis capítulos lleva un hilo conductor bastante coherente y preciso con lo que se pretende dejar claro, de esta manera, el texto se encuentra muy auto contenido, con un lenguaje claro y preciso sin dejar de lado el punto de referencia de la teoría económica junto a la utilización adecuada y contundente de las técnicas empíricas requeridas, agregando que activa la suspicacia y conlleva a pensar en la consabida economía política de la reforma económica necesaria para entender los desarrollos y la evolución macroeconómica en los mercados emergentes.

Este libro no pretende ser una guía de formulación de política, se quiere crear una conciencia de buen manejo de las identidades macroeconómicas dentro de los hacedores de política, alejándose de la aplicación secuencial, teniendo en cuenta las especificidades de cada país dejando la arbitrariedad de lado. Igualmente, considero que debe introducirse en estos análisis el retorno del gasto en salud y educación, es decir, en las funciones de reproducción social que representan un rendimiento futuro mucho mayor por tratarse de capital humano.

## Bibliografía

- BUTER, WILLEM (1990). "Principles of Budgetary and financial policy". *MIT press*.
- CARRASQUILLA, ALBERTO (1999). "Estabilidad y Gradualismo", Bogotá, Tercer mundo editores.
- ECHEVERRY, J. C. Y V. NAVAS (1999). "Confronting Fiscal Imbalances via Intertemporal Economics, Politics, and Justice: the Case of Colombia". Departamento Nacional de Plantación. *Archivos de Macroeconomía*. 129.
- EASTERLY, WILLIAM Y LUIS SERVEN (2004). "Los límites de la estabilización", Bogotá, *Banco Mundial y Alfaomega*.
- RODRIK, D. (1993). "The Positive Economics of Policy Reform". *American Economic Review*. 83 (2): 356-361.