



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de mayo de 2002
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Primer período de sesiones

Nueva York, 22 a 26 de julio de 2002

Tema 3 del programa provisional*

Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio

La capacidad financiera del sector público para aplicar la Declaración del Milenio

Informe de la Secretaría

Resumen

Con los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio se han establecido metas cuantitativas para la reducción de la pobreza y otros aspectos del bienestar humano en los países en desarrollo y con economías en transición. En el contexto de la globalización, esos países pueden alcanzar dichos objetivos con iniciativas en el campo de la gobernanza, el establecimiento de los elementos institucionales de una economía de mercado autosuficiente, la estabilización macroeconómica, un mejoramiento significativo y permanente en la eficiencia, la integridad y la eficacia de la gestión del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión empresarial y financiera del sector privado, y prácticas de gestión adecuadas que contribuyan a desarrollar los recursos humanos para los servicios públicos. Los países tendrán que mejorar la disciplina fiscal, armonizar la asignación de recursos con las prioridades de desarrollo, y crear un entorno propicio para el desarrollo y el crecimiento del sector privado mediante el establecimiento de un marco jurídico y normativo apropiado. Para ello es necesario movilizar más recursos mediante la reforma de los regímenes tributarios, haciéndolos más neutros, más simples y más equitativos horizontalmente; ampliar la base imponible; reducir las distorsiones causadas por el régimen tributario; y adoptar criterios para la utilización de la recaudación impositiva que minimicen la posibilidad de futuros déficit fiscales y que sean coherentes con la capacidad administrativa. La reforma de la gestión de las finanzas públicas debería incluir la disciplina fiscal a nivel agregado, la determinación estratégica de prioridades para garantizar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos, y la eficiencia técnica en el uso de los recursos presupuestados. Es necesario evitar una carga insostenible de la deuda mediante una gestión prudente de la deuda pública, con criterios racionales para hacer frente a imprevistos.

* E/C.16/2002/1.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. La Declaración del Milenio como reivindicación de recursos para el desarrollo	1–8	3
II. Gestión de las finanzas públicas	9–21	4
III. Movilización de los recursos públicos	22–33	6
A. Política tributaria	22–24	6
B. Reformas tributarias	25–28	7
C. Administración tributaria	29–33	8
IV. Política fiscal y deuda pública	34–38	9
V. Asistencia oficial para el desarrollo	39–42	10
VI. Conclusiones y recomendaciones	43–52	11

I. La Declaración del Milenio como reivindicación de recursos para el desarrollo

1. El principal objetivo del presente informe es analizar cómo el sector público puede contribuir a mejorar en la mayor medida posible el bienestar socioeconómico de la población en el contexto de la Declaración del Milenio, mediante la gestión eficaz y eficiente de la política fiscal y las finanzas públicas en una economía predominantemente de mercado.

2. En el último decenio del siglo XX se inició una era de paulatina integración de las economías nacionales. Uno de los aspectos de ese proceso es la creación de un mercado mundial, de comercio y de capitales, que permite unos movimientos de bienes, servicios y capitales de un volumen sin precedentes. La globalización ofrece la posibilidad de un crecimiento económico y una prosperidad también sin precedentes. Sin embargo, sus efectos en el desarrollo humano y la seguridad humana han variado considerablemente, y han dependido sobre todo de la manera en que se han estructurado las instituciones estatales, de cómo se han movilizado para hacer frente a ese nuevo desafío del desarrollo, y de qué políticas han adoptado. En la medida en que se considere que la globalización contribuye a empeorar la distribución de los ingresos entre los países y dentro de ellos, aumenta la necesidad de una intervención estatal o, más correctamente, de la participación del Estado. Al mismo tiempo, la globalización reduce la capacidad de intervención del Estado debido a la reducción en los recursos financieros públicos disponibles.

3. Si bien no se cuenta aún con mucha información sobre los efectos cuantitativos de la globalización en los ingresos públicos, hay indicios de que puede reducir la recaudación fiscal debido a una mayor competencia tributaria entre las distintas jurisdicciones para atraer la inversión extranjera directa, el crecimiento exponencial del comercio electrónico, la mayor movilidad de los factores de producción y la importancia creciente de las operaciones extraterritoriales y de los paraísos fiscales.

4. Al mismo tiempo, la globalización obliga a aumentar los gastos destinados a la educación, la capacitación, la investigación y el desarrollo, la protección del medio ambiente, la infraestructura económica y social, y los cambios institucionales, principalmente para aumentar la eficiencia. Puede crear necesidades financieras

adicionales para sufragar el costo de las prestaciones de desempleo y del readiestramiento de la mano de obra no calificada afectada por el cierre de las industrias nacionales ineficientes.

5. Las consecuencias financieras de la Declaración del Milenio deben examinarse pues en ese contexto más amplio. En la Declaración se establecen ocho objetivos de desarrollo con 18 metas y 48 indicadores. La mayoría de ellos exigen comprometer sumas considerables de dinero. Esas sumas tal vez no sean enormes en relación con los indicadores financieros clave de la economía mundial, pero son considerables si se examinan en el contexto de un determinado país o si se comparan con el nivel actual de gastos en un determinado sector.

6. Es por ello que la Declaración supone también una modificación de las políticas fiscales de los gobiernos y un replanteamiento de los flujos de asistencia internacional, que deberían ampliar los criterios aplicados tradicionalmente, sobre todo en materia de decisiones fiscales, a saber, el deseo de evitar déficit presupuestarios persistentes y la acumulación de la deuda pública, así como de alcanzar la estabilidad macroeconómica. Cuesta imaginar cómo se podría producir semejante cambio sin una transformación fundamental en los valores en que se basan las decisiones normativas. A la hora de esas decisiones, tiene una importancia crítica el hecho de que se tomen en el marco del nuevo paradigma de desarrollo establecido en la Declaración, es decir, de que entre los valores que orientan las decisiones normativas debe figurar el de la libertad arraigada en la solidaridad humana con todos los pueblos del mundo. Por lo tanto, al hablar de la capacidad financiera del sector público para aplicar los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, es necesario hablar en primer término de la capacidad de los gobiernos de forjar una coalición política que apoye firmemente este nuevo paradigma de desarrollo. Una coalición que lo apoye no en términos generales, a nivel mundial, sino localmente, en una sociedad determinada, en sus comunidades urbanas y rurales, incluso en las más distantes.

7. Aunque se han hecho intentos parciales de calcular las consecuencias financieras de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio en sectores determinados¹, es prácticamente imposible hacer un cálculo realista del costo total. El logro de algunos de los objetivos de desarrollo, así como de algunos de los objetivos que no pertenecen a esa categoría, permitiría

lograr enormes economías y generaría nuevos recursos. Tal sería, por ejemplo, el resultado probable de aumentar las capacidades humanas mediante el mejoramiento de la educación y los servicios de atención de la salud, y la erradicación de la pobreza. Sería también el resultado probable de librar del flagelo del SIDA a los países más afectados. La paz y el buen gobierno tienen también muchas repercusiones positivas en la sociedad y la economía, que pueden expresarse asimismo en términos financieros.

8. Sin embargo, y especialmente a corto plazo, se necesitan inversiones. La tarea de aplicar la Declaración del Milenio, tarea que han asumido los Jefes de Estado y de Gobierno, plantea la necesidad de un examen más cuidadoso de cómo se usan y cómo se generan los ingresos públicos. Inicialmente, aún con las esperanzas despertadas por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, marzo de 2002), no sería realista esperar aumentos espectaculares en los ingresos públicos, ya fuera de fuentes internas, ya fuera como resultado de transferencias internacionales. Por lo tanto, una mejor gestión de los presupuestos públicos para aumentar la eficacia con que se usan los recursos públicos, parece ser la manera más realista de aumentar los recursos disponibles para financiar los objetivos de la Declaración. Sólo con el tiempo se podrán ir movilizando nuevas fuentes de financiación para el proceso de ejecución. Pero, a menos que se aumente la eficacia y la eficiencia de los gastos, aún ese posible aumento en los recursos financieros tal vez no tendría resultados deseables.

II. Gestión de las finanzas públicas

9. En los últimos años, en el contexto del crecimiento del gasto público, se ha prestado considerable atención a la gestión de las finanzas públicas y a la eficiencia del sector público. Se han elaborado técnicas para detectar los gastos públicos no productivos o, por lo menos, los gastos públicos que no son justificados por los beneficios que producen. La optimización del uso de los recursos ha sido el objetivo básico de esa labor. Existe actualmente un amplio consenso de que un uso eficiente de los fondos públicos es una herramienta poderosa para aumentar el bienestar socioeconómico de la población.

10. La gestión de las finanzas públicas está relacionada con el proceso de planificación, programación y presupuestación; la ejecución del presupuesto y su

contabilización; y la auditoría y evaluación de los recursos públicos. Esas funciones del Estado tienen por objeto velar por que, en lo posible, los recursos públicos, de fuentes tanto internas como externas, se utilicen lícitamente y rindan resultados óptimos.

11. En ese contexto, una preocupación central para todos los países es cómo armonizar los métodos de tres procesos distintos pero vinculados entre sí: a) la gestión macroeconómica estratégica y el control de las variables financieras agregadas; b) la modificación de las prioridades de los gastos; y c) la gestión eficaz e innovadora de las instituciones que prestan servicios.

12. Para los países que se lanzan a la integración económica mundial o que adoptan un programa social ambicioso —esté armonizado o no con los objetivos de la Declaración del Milenio— una gestión financiera eficaz y eficiente se hace imprescindible, especialmente en los países cuya recaudación tributaria es inelástica. Los gobiernos de esos países deben velar por la correcta administración de los recursos que se logre movilizar, para poder mantener el crecimiento económico y el desarrollo social.

13. Una gestión financiera eficiente y eficaz se está volviendo una condición imprescindible para la cooperación entre los países en desarrollo y los donantes, en el contexto de las transferencias internacionales (asistencia oficial para el desarrollo) y de las negociaciones para el alivio de la carga de la deuda. El sistema y la práctica de una buena gestión de las finanzas públicas es para los países donantes una garantía de que los recursos de sus iniciativas en esas esferas se usarán correcta y prudentemente.

14. Más de dos decenios de experimentos con la reforma de la gestión de las finanzas públicas han dejado una cantidad respetable de éxitos y una serie de fracasos. Sin embargo, la premisa básica no ha cambiado: la gestión de las finanzas públicas es algo importante. Una gestión eficiente y eficaz de las finanzas públicas beneficia a la economía nacional: crea mejores condiciones para la competitividad de las empresas locales; favorece el desarrollo social; contribuye a prestar mejores servicios; y, cuando permite economizar recursos públicos, brinda la oportunidad para que los encargados de la elaboración de políticas dirijan esos ahorros hacia los objetivos de desarrollo.

15. La gestión eficiente y eficaz de las finanzas públicas no es una colección de triquiñuelas técnicas. Es cierto que es posible y a veces necesario adoptar nuevos

enfoques técnicos. Y muchas reformas han fracasado precisamente en ese plano. Pero no todos esos métodos son culturalmente aceptables en diversos entornos sociales. Además, un hincapié excesivo en las soluciones técnicas lleva a hacer caso omiso de la premisa fundamental de que el éxito en la gestión de las finanzas públicas depende del fortalecimiento de las tres bases del buen gobierno: la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, como así también su resultado: la predictibilidad.

16. Esas reformas pueden lograrse de diversas maneras. Pero todo enfoque técnico, importado o autóctono, debe apoyarse en una firme voluntad política. Sin esa voluntad política, basada en una coalición de fuerzas que valoren una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación, la aplicación de nuevos enfoques técnicos será forzada e ineficaz. La decisión de aumentar la participación y la rendición de cuentas y el logro de un consenso al respecto deben venir antes de la descentralización fiscal. La decisión de luchar contra la corrupción y el logro de un consenso al respecto deben venir antes de la mejora de la gestión del gasto público. La decisión de luchar contra el poder de la burocracia debe venir antes de la adopción de medidas para aumentar la fiscalización de los gastos y promover la asignación estratégica de recursos, la buena gestión operacional y el respeto de las garantías legales. Y un cambio en la relación entre el público y el gobierno y un consenso sobre la necesidad de mejorar la rendición de cuentas deben venir antes de la adopción de medidas para extender el proceso presupuestario más allá del futuro inmediato con un enfoque multianual estructurado, cuando sea posible, o, como mínimo, mediante la reflexión y el diálogo públicos y sistemáticos. Cuando hablamos de la capacidad financiera de los gobiernos, también debemos incluir en esa categoría la disposición a crear coaliciones políticas y generar el impulso político en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, así como la capacidad de hacerlo.

17. Todo ello no significa que las soluciones técnicas carezcan de importancia. En demasiados países la capacidad de gestión financiera se ha visto afectada adversamente por el populismo financiero, por mecanismos presupuestarios ineficaces y distorsionados, o por el fracaso de las instituciones de administración financiera existentes. Al mismo tiempo, ciertas reformas recientes en el sector público de algunos países desarrollados y en desarrollo deberían ser estudiadas cuidadosamente por las autoridades que estén tratando de aumentar

la estabilidad macroeconómica y ejecutar un programa social ambicioso.

18. La experiencia indica que los puntos débiles más comunes en cuanto al aspecto técnico de la gestión de las finanzas públicas se relacionan con una contabilidad pública tardía e inexacta; unos procesos de examen presupuestario obstaculizados por la carencia de información pertinente; la falta de métodos modernos de administración de datos; normas y procedimientos mecánicos que hacen hincapié en el control; y una capacitación inadecuada. Otra serie de puntos débiles se relaciona con la gestión financiera de proyectos financiados con recursos externos. Entre ellos cabe mencionar la ignorancia de las necesidades de los donantes y los prestamistas en materia de rendición de cuentas; las dificultades relacionadas con la obtención de datos contables; las demoras en la presentación de solicitudes de reembolso a los donantes y prestamistas; la falta de controles financieros de las transferencias en especie; y las dificultades en conciliar los procedimientos internos con el deseo de los donantes y prestamistas de acelerar el desembolso de los fondos.

19. Sin embargo, hay un consenso respecto de qué parece funcionar en la esfera de la gestión de las finanzas públicas. En una situación ideal, la gestión financiera sería un proceso continuo en el cual la planificación estaría vinculada con la formulación de los presupuestos, la ejecución de los presupuestos, la contabilidad, la evaluación de los programas y la auditoría. En el plano nacional, las instituciones encargadas de la elaboración de políticas fiscales deberían llevar a cabo la planificación y la presupuestación de las inversiones a mediano y largo plazo. La gestión macroeconómica debería reemplazar a la gestión a corto plazo de situaciones de crisis, especialmente en lo relativo a los niveles máximos de endeudamiento público y la administración de los déficit. Los gobiernos deberían emprender una supervisión más eficaz, utilizando normas de desempeño para la gestión, con una vigilancia periódica y unas auditorías eficaces. Todos los componentes del sistema de gestión financiera deben integrarse en una corriente armoniosa de información, decisiones, consignaciones de créditos, auditorías y evaluaciones. Todas las partes del sistema deben cooperar entre sí, y la adopción de políticas a nivel nacional debe complementarse, a nivel de los organismos, con un ejercicio idóneo de la planificación, la presupuestación, la gestión del efectivo y de la deuda, la contabilidad, la presentación de informes, la auditoría y la evaluación.

20. El examen de la manera de alcanzar esos resultados nos lleva a la selección de las modalidades de la gestión de las finanzas públicas, es decir, los enfoques técnicos. Los enfoques que han tenido los mejores resultados y, al mismo tiempo, han ocasionado los desastres más espectaculares son los vinculados con la llamada revolución de la nueva gestión pública. Aunque se ha hablado mucho de que sólo son indicados para democracias fuertes con una larga tradición de administración pública y *common law*, lo cierto es que están disponibles, han sido probados y aún no han sido superados, en cuanto a resultados, por otras soluciones. Podría argüirse que en muchas situaciones la voluntad y el compromiso políticos y un amplio consenso en favor del cambio podrían compensar la parte faltante en cuanto a tradiciones políticas y legales. Los compromisos asumidos en el marco de la Declaración del Milenio pueden servir de motivación para generar semejante impulso político y formar coaliciones políticas útiles.

21. Cabe recordar los aspectos técnicos más destacados que caracterizan a la nueva gestión pública:

a) Mayor competencia en el sector público: comenzar a usar contratos de plazo fijo y licitaciones públicas, ya que la competencia es la clave para reducir los costos y mejorar las normas;

b) Mayor hincapié en el control de los productos: la asignación de los recursos y las recompensas dependen del desempeño mensurable,

c) Normas explícitas de desempeño y maneras explícitas de medirlo: definiciones de objetivos, metas e indicadores de éxito, especialmente para los servicios profesionales, expresados preferiblemente en términos cuantitativos, y hechos públicos;

d) Hincapié en las prácticas de gestión características del sector privado: mayor flexibilidad en la contratación y en la distribución de recompensas; mayor uso de las técnicas de relaciones públicas;

e) Hincapié en una mayor disciplina y prudencia en el uso de los recursos: reducción de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, rechazo de las exigencias sindicales, reducción de los costos que supone para las empresas cumplir con las diversas reglamentaciones;

f) Eliminación de la gestión centralizada de los recursos de personal de toda la burocracia;

g) Desagregación de las entidades del sector público: desmantelamiento de unidades monolíticas, desarticulación de los sistemas de gestión unitaria en unidades empresariales organizadas en torno a productos, utilización de presupuestos descentralizados “en línea” y transacciones en condiciones de plena competencia entre las distintas unidades;

h) Intervención de un cuadro directivo profesional en el sector público: las organizaciones son controladas de manera activa, visible y discrecional por personas con nombre y apellido en los puestos directivos superiores, con libertad de acción en materia de gestión.

III. Movilización de los recursos públicos

A. Política tributaria

22. Idealmente, los países deberían tratar de establecer un sistema tributario eficiente y equitativo que permitiera recaudar los ingresos imprescindibles sin un endeudamiento estatal excesivo y sin desalentar la actividad económica ni apartarse excesivamente de los sistemas tributarios de otros países. Las reformas tributarias deben buscar la simplicidad, la equidad y la universalidad.

23. En realidad, muchos países en desarrollo se enfrentan con graves limitaciones a la hora de escoger entre las diversas opciones en materia de política tributaria. En vista del predominio en sus economías de las transacciones al contado, los métodos modernos de recaudación, como los impuestos sobre la renta y los impuestos sobre el consumo, sólo pueden desempeñar un papel muy reducido. En general, los contribuyentes tienen una capacidad limitada para llevar libros contables. Las oficinas estadísticas y tributarias tienen dificultades para generar estadísticas fiables. Esa falta de información impide a los encargados de la formulación de políticas evaluar las posibles repercusiones de cambios significativos en el régimen tributario. También es difícil crear una administración tributaria eficiente sin un personal bien formado y bien capacitado, especialmente en vista de que la remuneración de los funcionarios fiscales no es adecuada. Es difícil modernizar, es decir, computarizar, las actividades de recaudación o incluso, en algunos casos, prestar servicios telefónicos y de correos eficientes a las oficinas tributarias.

24. En tales circunstancias, la capacidad de los gobiernos de muchos países en desarrollo para influir en la recaudación mediante cambios en la política tributaria es muy limitada. En muchos casos, la política tributaria es a menudo el arte de lo posible, y no la búsqueda de soluciones óptimas. Por consiguiente, muchos gobiernos optan por el principio del menor esfuerzo y elaboran regímenes tributarios que les permiten aprovechar las opciones disponibles, en vez de establecer regímenes tributarios racionales, modernos y eficientes. Frecuentemente se prefiere introducir cambios marginales en vez de cambios estructurales significativos, aun cuando éstos sean claramente preferibles. Ello perpetúa las estructuras tributarias ineficientes y afecta desfavorablemente la capacidad de los gobiernos de movilizar recursos internos adecuados para alcanzar y mantener el crecimiento y el desarrollo.

B. Reformas tributarias

25. Pese a ello, en los últimos dos decenios muchos países han emprendido modificaciones estructurales de sus sistemas tributarios. En general, esas modificaciones han sido una parte integral de los programas de reforma económica general. Sin embargo, demasiado a menudo las reformas se han emprendido por razones equivocadas. En consecuencia, no se ha tratado de efectuar mejoras sistemáticas para aumentar la productividad a largo plazo del régimen tributario. Las reformas no han sido acompañadas de una estrategia coherente para el desarrollo de los recursos humanos. Ese tipo de reforma ha sido motivado por la necesidad urgente de aumentar la recaudación y evitar una crisis fiscal inminente. En tales casos, aun cuando formaban parte del conjunto de medidas de estabilización financiera, las reformas se emprendieron de manera ad hoc, solamente para hacer frente a necesidades financieras inmediatas.

26. En el caso de las reformas tributarias emprendidas como parte de una reforma económica más amplia, el objetivo era mejorar la competitividad internacional de las economías locales, para facilitar su integración en la economía mundial. En tales circunstancias, el régimen tributario debe ser una de las instituciones que contribuyen a fortalecer la economía de mercado. En efecto, en una economía que asigne recursos según las indicaciones del mercado, el régimen tributario no sólo debe recaudar los recursos necesarios para la infraestructura social y física, sino también, y lo que es más

importante, reducir al mínimo las distorsiones en los precios. Las reformas tributarias que responden a la lógica de los mercados comparten tanto la evidente capacidad de los mercados de aumentar las capacidades de los seres humanos, como la igualmente evidente posibilidad de fracaso que los mercados conllevan, especialmente en el suministro de bienes públicos y en materia de desarrollo humano.

27. Cualesquiera sean los motivos para emprender reformas tributarias, la actual tendencia en el mundo es reducir las tasas de los impuestos sobre la renta y las utilidades, reducir los gastos sufragados mediante impuestos, y ampliar la base tributaria. En efecto, el concepto de reforma tributaria se ha reducido a una redistribución “hacia abajo” de las cargas existentes. Las políticas concretas pueden variar de país a país, pero la tendencia que se ha venido observando ha sido la de un impuesto sobre la renta más amplio y menos progresivo (más uniforme) con menos tasas distintas, y una mayor importancia relativa del impuesto sobre el valor agregado. Si bien con esas medidas se procura mejorar el cumplimiento tributario, aumentar la equidad y reducir las distorsiones provocadas por regímenes tributarios complejos e ineficientes, no se contribuye necesariamente y de manera directa a la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio. Es difícil proponer un código tributario que los apoyaría directamente, pero la idea de una cierta redistribución de la riqueza mediante el uso del código tributario y un gasto público eficiente parecería estar descartándose demasiado a la ligera y sin haber encontrado otras soluciones eficaces.

28. Lo que se necesita en este caso es que el Estado sea capaz de entablar un diálogo social amplio. La cuestión de qué tipo de economía de mercado mejor se adapta a los valores y a las preferencias locales es una cuestión de consenso social. Hay muchos resabios del liberalismo económico y social de moda. Incluso en un mundo en vías de rápida integración no existe una norma única respecto de cuáles son los miembros de la sociedad que, en última instancia, han de beneficiarse del aumento en la eficiencia económica. Los impuestos siempre tendrán una función redistributiva. La tienen actualmente. La seguirán teniendo en el futuro. El papel central en la importante decisión sobre la dirección de los flujos de riqueza corresponde a la sociedad y sus valores. La reforma tributaria se limita a hacer oficiales esas decisiones.

C. Administración tributaria

29. Una administración tributaria eficiente y eficaz es un requisito básico para que un régimen tributario genere la recaudación de que es capaz. Incluso el régimen mejor diseñado está sujeto a las limitaciones de la administración que lo aplica. Así pues, una administración tributaria eficaz es el principal elemento de la capacidad del Estado de aplicar una política fiscal racional, alcanzar un nivel óptimo de las actividades de recaudación y establecer una estructura tributaria apropiada.

30. Las leyes tributarias fracasarán en la práctica a menos que se apliquen eficientemente y que se pueda persuadir y, en caso necesario, obligar a los contribuyentes a cumplirlas. Para ello la administración tributaria debe ser capaz de aplicar esas leyes, lo que requiere personal apropiado y capacidad técnica y logística. En caso contrario, la realidad sobre el terreno del régimen impositivo puede ser muy distinta de los objetivos originales: los impuestos tal vez se pasen a quienes no eran sus destinatarios originales, y la distribución de la carga tal vez sea indiscriminada y agrave la distribución inequitativa del ingreso.

31. Por lo tanto, los gobiernos que decidan emprender reformas fiscales también deben tener en cuenta la reforma paralela de la administración tributaria. La estructura orgánica de la administración tributaria debe permitirle alcanzar el más alto grado posible de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, y administrar las leyes tributarias eficiente, eficaz y equitativamente, y con la máxima integridad. No caben dudas sobre las estrategias de la reforma de la administración tributaria:

- El primer principio es la simplificación. Por ejemplo, el número de tramos de la escala del impuesto sobre la renta debe reducirse, y las exenciones y deducciones deben, en lo posible, eliminarse;
- El segundo principio es la necesidad de una estrategia clara de reforma en vez de la adopción de medidas ad hoc. Es necesario evaluar el régimen tributario vigente para comprender de dónde provienen actualmente las recaudaciones, cómo se usan los recursos administrativos y cuál es su relación con las recaudaciones y el número de casos tramitados, la base impositiva actual y potencial y los problemas existentes;
- El tercer principio es un fuerte y universal compromiso de reforma, particularmente en los niveles

más altos. La opinión que se tiene de un régimen tributario depende de la percepción de la magnitud de la evasión impositiva, de la equidad del régimen, su complejidad, su arbitrariedad y la carga que su administración impone a los contribuyentes;

- El último principio es la competencia técnica de los administradores y el personal de todo el sistema tributario. La competencia no sólo aumenta las posibilidades de una mayor recaudación, sino que contribuye también a aumentar la confianza de los contribuyentes.

32. Una variable de referencia útil para medir el mejoramiento de la administración tributaria es el progreso realizado con miras a eliminar la “brecha de cumplimiento”, es decir, la diferencia entre el monto verdaderamente recaudado y el que se podría recaudar. Un incumplimiento tributario elevado se debe en general a: a) la falta de recursos financieros y materiales; b) personal inadecuadamente calificado y capacitado; c) procedimientos ineficaces; d) la no aplicación de medidas que contribuirían directamente a reducir el incumplimiento; e) la falta de un servicio eficaz de atención al contribuyente; f) un movimiento elevado del personal técnico y directivo; y g) prácticas corruptas. Cuando no se recaudan todos los recursos que podrían recaudarse, no se alcanzan los objetivos en materia de eficiencia de la estructura tributaria y se atenta contra su equidad horizontal y vertical.

33. En el contexto de la Declaración del Milenio cabe recordar que una administración tributaria eficiente y eficaz desempeña un papel mucho más amplio que una simple función fiscal. La prestación de un mejor servicio a los contribuyentes, con sistemas más sencillos de inscripción y recaudación; mejores programas de información en cuestiones tributarias; y unos fallos coherentes y la adopción transparente de decisiones en cuestiones tributarias son todos factores que contribuyen a fomentar el civismo. Todo el proceso, desde la elaboración de las políticas y las reformas tributarias, pasando por la administración tributaria y la determinación del gasto público, hasta llegar a la prestación de los servicios públicos, es una valiosa lección cívica. Refuerza (o no) el aspecto participativo de las estructuras de gobernanza que, según se cree, mejor contribuyen a la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio.

IV. Política fiscal y deuda pública

34. La deuda pública no es, en sí misma, un factor positivo ni negativo. Debe considerarse en el contexto más amplio de la política fiscal. Es preferible que todos los interesados comprendan las complejas relaciones entre los factores que llevan a los déficit presupuestarios, la decisión de endeudarse y el costo de la deuda. Es preferible que quienes gastan el dinero que se ha tomado prestado sepan que este dinero tiene un costo, y que quienes lo toman prestado y administran la deuda pública comprendan las razones para contraer los préstamos y las limitaciones que la deuda impone a la política fiscal general. La transparencia y la rendición de cuentas contribuyen a que esos procesos se apoyen firmemente en el consenso bien informado de sus beneficiarios, es decir, el público en general.

35. Según *World Economic Outlook* (octubre de 2001), a fines de 2000 la deuda externa de los países en desarrollo ascendía a un total de 2,14 billones de dólares de los Estados Unidos. Esa suma comprendía una deuda a corto plazo de 279.000 millones de dólares y una deuda a largo plazo de 1,861 billones. El total se desglosaba en una deuda oficial de 912.800 millones de dólares, deudas con bancos de 557.200 millones y otras deudas del sector privado de 670.000 millones. Los pagos del servicio de la deuda ascendían a 337.800 millones de dólares. Se calcula que en 2002 la deuda externa total ascenderá probablemente a 2,186 billones de dólares, con un servicio de la deuda de 374.700 millones. Detrás de esos totales se ocultan numerosas situaciones de endeudamiento insostenible. En la Declaración del Milenio se reconoció ese problema cuando se señaló, como una de sus metas, la aplicación del programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de todas las deudas bilaterales oficiales, en el caso de los países menos adelantados. Ese llamamiento se repitió en el Consenso de Monterrey, el documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (marzo de 2002).

36. Con la publicidad que reciben los déficit públicos insostenibles y las crisis económicas, se olvida frecuentemente que el endeudamiento es una herramienta legítima para movilizar recursos públicos. Si la deuda pública se utiliza correctamente, contribuye al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y reduce las fluctuaciones del consumo causadas por las perturbaciones. Las inversiones estatales se realizan en

previsión de rendimientos sociales futuros que podrán concretarse (o no) como una serie de pagos en efectivo. Cuando la tasa de rendimiento social supera el costo de oportunidad social de los fondos estatales, la inversión es rentable. El costo de oportunidad social incluye el costo de usar futuras recaudaciones impositivas para el servicio de la deuda que se haya contraído para financiar la inversión. El Estado también invierte en bienes de consumo durables públicos en situaciones en que podría ser ineficiente recuperar el costo total mediante el cobro de derechos a los usuarios. Algunos proyectos del sector público pueden tener flujos de caja negativos durante la vida útil del proyecto. Ello no significa que el Estado no debería tomar prestado dinero para financiarlos. Lo que significa es que en el futuro será necesario aumentar los impuestos o reducir los pagos de transferencia y los gastos de consumo público. El valor actual de ese aumento o esa reducción debe ser igual al costo inicial de la inversión menos el valor actual del flujo de caja neto que genere el proyecto. Es importante tener en cuenta la solidaridad con las generaciones futuras al determinar los niveles del endeudamiento actual.

37. Si la deuda pública no se asigna eficientemente, el costo de los recursos externos tomados en préstamo puede contribuir a problemas de gestión macroeconómica como resultado del nivel elevado e insostenible de las obligaciones del servicio de la deuda externa. La carga de la deuda externa de muchos países en desarrollo de bajos ingresos ha aumentado considerablemente desde el decenio de 1970 debido a los errores cometidos en la asignación de recursos, a términos desfavorables de intercambio, a guerras, y a desastres naturales y causados por el hombre. La falta de empeño en la realización de ajustes macroeconómicos y reformas estructurales, la reducción en los préstamos no concesionarios, las políticas de refinanciación de los acreedores y una gestión inadecuada de la deuda también han tenido efectos negativos. En relación con ello, cabe mencionar que la mala asignación de los recursos financieros tomados en préstamo también atenta contra la solidaridad, esta vez con los coetáneos.

38. Existe un consenso acerca del daño que una carga insostenible de la deuda ocasiona a la economía y a la sociedad. Menos conocido es el hecho de que contar con una capacidad estatal establecida en materia de gestión de la deuda es, prácticamente, una obligación para cualquier país deudor. Lamentablemente, semejante capacidad es muy poco frecuente, especialmente

cuando más se necesita. Los arreglos institucionales para la gestión de la deuda difieren, necesariamente, de país a país, pero sus actividades deben centrarse en la formulación de políticas y estrategias en la materia. Deben proporcionar proyecciones y análisis macroeconómicos en apoyo de la elaboración de políticas; emprender operaciones para dar cumplimiento a las condiciones de los acuerdos de préstamo; y llevar los registros de los préstamos (es decir, vigilar y registrar información sobre los desembolsos y los pagos del servicio de la deuda). Una mala gestión de la deuda ha provocado muchas situaciones de crisis. Por ejemplo, las crisis económicas de muchos países han sido provocadas o aceleradas por una cartera de deudas mal estructurada en cuanto a plazos de vencimiento, denominación, o tipos de interés, así como la existencia de importantes pasivos eventuales sin financiamiento previsto. Independientemente del régimen cambiario o de que la deuda estuviera denominada en moneda nacional o en divisas, las crisis han surgido a menudo porque los gobiernos se dejaron influir por las economías que prometían la deuda a corto plazo o las tasas de interés flotantes. Los presupuestos estatales quedaron así expuestos a los cambios en las condiciones de los mercados financieros, especialmente los cambios en la capacidad crediticia del país, a la hora de renovar esa deuda. La deuda denominada en divisas extranjeras plantea peligros especiales que es preciso administrar cuidadosamente. Una dependencia excesiva de la deuda denominada en divisas extranjeras puede causar presiones cambiarias o monetarias, si los inversionistas dejan de estar dispuestos a refinanciarla. Si se reduce el riesgo debido a la mala gestión de la cartera de préstamos del Estado, se elimina una peligrosa fuente de inestabilidad para el sector privado. Una gestión prudente de la deuda pública y políticas racionales en materia de pasivos eventuales pueden reducir la susceptibilidad de los países al contagio y al riesgo financiero.

V. Asistencia oficial para el desarrollo

39. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), al complementar las actividades nacionales de generación de ingresos públicos así como las corrientes de capital privado extranjero, puede tener una importancia crítica para ayudar a los países en desarrollo y las economías en transición a aplicar los objetivos de la Declaración del Milenio. Para ello, debe apoyar las estrategias centradas en el desarrollo humano y, especialmente, en el objetivo de la reducción de la pobreza. Debe basarse

además en políticas y programas que respeten el papel protagónico de los gobiernos y las sociedades civiles de los países receptores.

40. Los flujos de la AOD de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países en desarrollo ascendieron a 51.900 millones de dólares en 1998 (48.300 millones de dólares en 1997). Expresada como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes, la AOD disminuyó del 0,33% en 1992 al 0,24% en 1999, en comparación con el objetivo de las Naciones Unidas de un 0,7%. Como proporción del PNB combinado de los países donantes, la AOD a los países en desarrollo menos adelantados disminuyó del 0,09% en 1986-1987 al 0,05% en 1997. Casi el 20% de los compromisos en materia de AOD de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo fueron condicionados o parcialmente condicionados. El 53,5% estaba destinado a la infraestructura social y administrativa, como la educación, la atención de la salud, la población, el suministro de agua y el saneamiento y otros servicios sociales. Sólo el 1,1 % se destinó a actividades relacionadas con la administración de la deuda, entre ellas el pago de deudas distintas de la AOD. Entre las medidas que se han propuesto en los últimos años para aumentar la calidad y la eficacia de la asistencia figuran una mayor atención a la cooperación para el desarrollo a mediano plazo, un mayor uso de programas, en vez de proyectos, y un mayor hincapié en el diálogo normativo, las asociaciones, la buena gestión de las finanzas públicas y la participación de todos los sectores de la economía.

41. El Consenso de Monterrey fortaleció el acuerdo sobre las políticas que los países en desarrollo necesitan adoptar para movilizar los recursos internos, atraer la inversión privada y utilizar la asistencia eficazmente. Reafirmó la importancia de políticas racionales y de la buena gestión de los asuntos públicos para garantizar la eficacia de la AOD y destacó la importancia de que los países se identificaran con los planes de desarrollo, así como la importancia de las asociaciones y la armonización. Reconoció que sería necesario aumentar sustancialmente la AOD para que los países más pobres pudieran reducir la pobreza en un 50% y alcanzar los demás objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

42. En Monterrey, la comunidad internacional se comprometió a ampliar e intensificar sus esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, velando por

que los recursos que se suministraran en el marco de los programas de asistencia estuvieran a la par del compromiso de los países en desarrollo de avanzar con las reformas en materia de políticas. Sin embargo, mientras las decisiones sobre los niveles y la dirección de la AOD se adopten en el marco del antiguo paradigma de desarrollo, no está claro en absoluto que exista alguna capacidad concreta que los países en desarrollo podrían desarrollar para atraer mayores flujos de AOD. En la distribución de la AOD, las necesidades globales de desarrollo humano están en competencia con consideraciones estratégicas de orden económico y político. La misma política fiscal de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo contribuye a menudo a limitar su capacidad de proporcionar fondos. En cualquier caso, los países receptores se beneficiarían de un aumento en la eficacia de la utilización de la AOD. También deben asumir la responsabilidad de la buena gestión de los asuntos públicos y de la aplicación de políticas económicas y sociales correctas. Ello supone, entre otras cosas, luchar contra la corrupción, invertir en el desarrollo humano y crear un clima propicio a la inversión del capital privado.

VI. Conclusiones y recomendaciones

43. **La principal conclusión del presente análisis es que, a corto plazo, y en la medida en que se necesiten nuevos recursos financieros, el sector público de los países en desarrollo se verá en graves dificultades para contribuir de manera significativa a la aplicación de los objetivos de la Declaración del Milenio.**

44. **Es en cierto modo sorprendente que el problema principal no sean los recursos financieros, sino la gobernanza. Hablamos aquí de diálogo y de formación de asociaciones, de voluntad política, de una participación pública amplia en la adopción de decisiones, y de transparencia. Se trata también de que el público en general se convierta en el órgano de supervisión del gobierno en el sistema de rendición de cuentas, en el marco de los nuevos paradigmas de desarrollo de la Declaración del Milenio. Tampoco puede exagerarse la importancia del aspecto institucional de la gobernanza. Las políticas no existen si no se formulan, adoptan y aplican. Sin embargo, aún la administración más eficaz, cuya eficiencia se hubiera mejorado mediante las tecnologías de la información y de las comunicaciones,**

sólo obtendría los resultados deseados por la voluntad política que expresara los intereses y los valores de las coaliciones políticas que apoyan al gobierno.

45. **Es alentador que los principales donantes hayan partido de Monterrey con una comprensión aparentemente nueva de la necesidad de aumentar las transferencias internacionales. También es alentador que un nuevo espíritu de asociación y cooperación parezca estar surgiendo entre los países receptores y los países y las instituciones donantes. Sin embargo, la cuestión de la gobernanza a nivel local no se quitará del medio fácilmente. La participación en esos nuevos mecanismos de asociación y la eficacia del sistema de rendición de cuentas que permite supervisar a quienes participan en ellos son consideraciones importantes.**

46. **Ello no significa que sea imposible tomar medidas prácticas importantes a fin de aumentar la capacidad financiera de los países en desarrollo para ejecutar los objetivos de la Declaración del Milenio.**

47. **Tal vez la medida más importante sea salvar la brecha entre la aprobación, de palabra solamente, de la Declaración en su totalidad, incluidos el paradigma y los objetivos de desarrollo, y la práctica y la vida cotidianas en las sociedades y comunidades del mundo. Ello obligaría a volver a evaluar las instituciones desde el punto de vista del diálogo y la participación del público, la transparencia y la rendición de cuentas.**

48. **Otra posibilidad sería la de invitar a participar en el escenario público a un número mucho mayor de actores provenientes, entre otros, del sector empresarial y la sociedad civil, e incluidos los particulares. Los recursos financieros públicos se usan, entre otras cosas, para comprar tiempo y capacidad de propiedad privada. La creación de un espacio público bien reglamentado, propicio a las asociaciones y las iniciativas, podría ser un sucedáneo de algunos de los recursos financieros necesarios.**

49. **El proceso presupuestario es un ámbito importante de posibles cambios. La armonización, la transparencia y la rendición de cuentas parecen ser los tres conceptos clave. El presupuesto puede evolucionar hacia una mayor armonización con los objetivos de desarrollo fijados por el proceso político y con la política y la realidad fiscales. El presupuesto puede pasar a un ámbito público más abierto, en el**

que se observen estrictamente los principios de la transparencia y la rendición de cuentas.

50. En la esfera de la recaudación, la reforma normativa parece ser, en la mayoría de los casos, menos importante que el fortalecimiento de las administraciones tributarias. Ello no quiere decir que no se puedan mejorar los códigos impositivos, especialmente con miras a una distribución más equitativa de la carga. Sin embargo, parecería ser que las normas y las reformas en la materia no se aplican adecuadamente debido a unas administraciones tributarias precarias. Ello tiene enormes consecuencias negativas y, como se señaló más arriba, acarrea el alto costo de menoscabar los derechos cívicos de los contribuyentes.

51. También hay importantes cuestiones internacionales en la esfera tributaria que exigen la pronta adopción de medidas por parte de la comunidad internacional. Por ejemplo, las decisiones que se adopten con respecto a los impuestos sobre el comercio electrónico, la doble tributación y los precios de transferencia pueden y deben reflejar los intereses de los participantes más débiles en la economía mundial interrelacionada.

52. Por último, hay medidas importantes que los países pueden tomar para aumentar la eficiencia y la eficacia de sus administraciones públicas. Existe un abanico de enfoques técnicos, incluso en el campo fiscal, que se han ensayado en diversas partes del mundo con resultados bien conocidos. Hay un número cada vez mayor de soluciones basadas en la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la administración pública, que muchos donantes consideran prioridades en materia de cooperación técnica. Cuando escasean los recursos financieros, es difícil exagerar la importancia que tiene la eficiencia para obtener más resultados con menos recursos.

Notas

¹ Algunas estimaciones escogidas al azar: según el Banco Mundial, para alcanzar los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio para el año 2015 se necesitaría duplicar el nivel actual de la asistencia internacional, es decir, entre 40.000 y 70.000 millones de dólares de recursos nuevos por año (Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, *Goals for Development: History, Prospects and Costs*). Las estimaciones del costo de lograr la enseñanza primaria

universal para el año 2015 varían entre 8.000 millones de dólares (OXFAM) y 15.000 millones de dólares (UNESCO) (UNESCO, *Monitoring Report on Education for All* (2001). La Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce (2001) calculó que las necesidades mundiales totales de inversión en el sector del agua eran de 180.000 millones de dólares anuales, frente a los 70.000 a 80.000 millones que se invierten actualmente. (Declaración de clausura de la Conferencia de Heidemarie Wieczorek-Zeul). Y, en el contexto del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA (2001), se ha calculado que la campaña mundial contra la epidemia necesitaba entre 7.000 y 10.000 millones de dólares por año para una respuesta eficaz en los países de ingresos bajos y medianos.