



Gobernabilidad fiscalmente sostenible

Rafael A. Vargas Retana

ECA-UNED

Julio 2012

Conceptos

- El tema de la gobernabilidad-ingobernabilidad no es nuevo, ni de la década de los 70s, como se ha hecho ver, porque se haya puesto en el tapete en ese momento.
- El tema de la gobernabilidad tiene que ver con el proceso democrático y su amplitud, con una gran diversidad de opiniones, así como el de la dictadura en donde sólo hay una opinión.
- El tema de la sostenibilidad fiscal tiene que ver con asuntos más puntuales como gasto e ingreso, y con las demandas de la sociedad, lo cual puede generar deuda.

Gobernabilidad fiscalmente equilibrada

Gobierno - ciudadanos

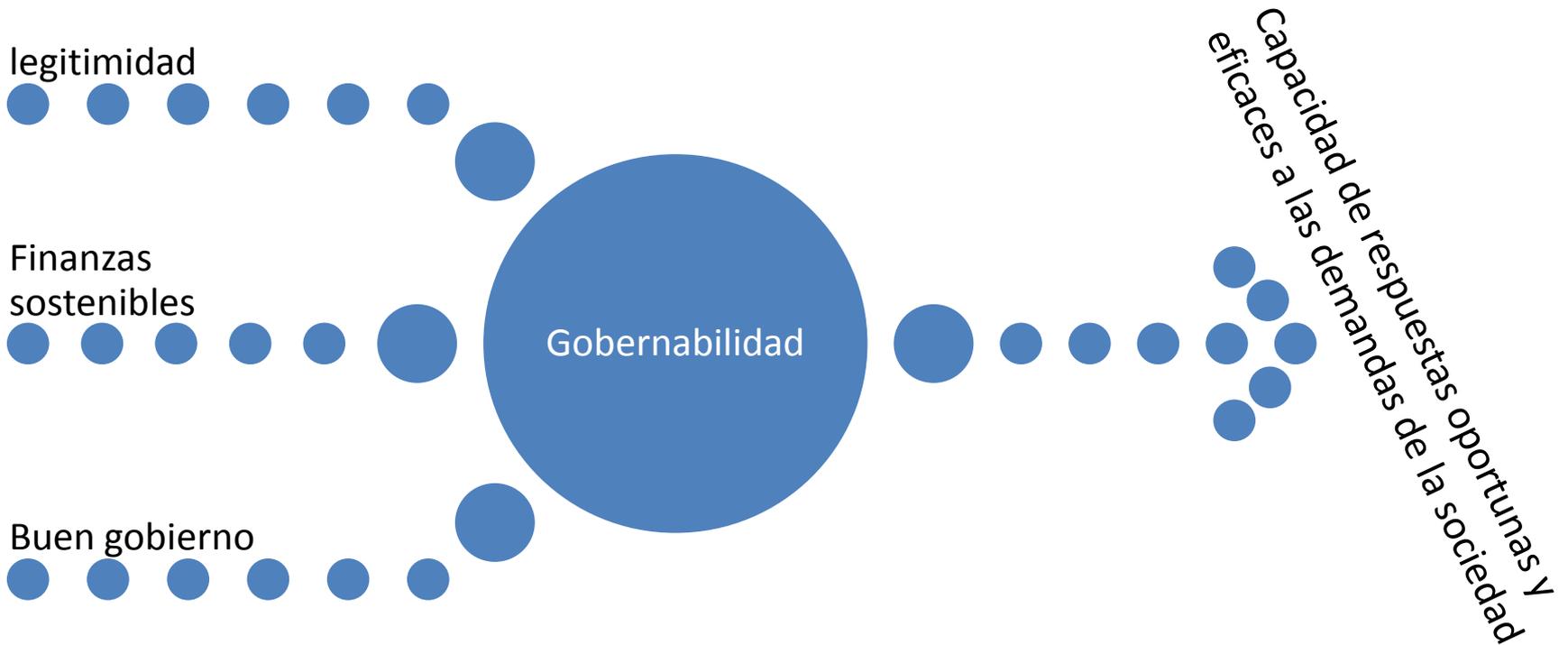


Estado

Gastos – Ingresos - deuda



Elementos de la gobernabilidad

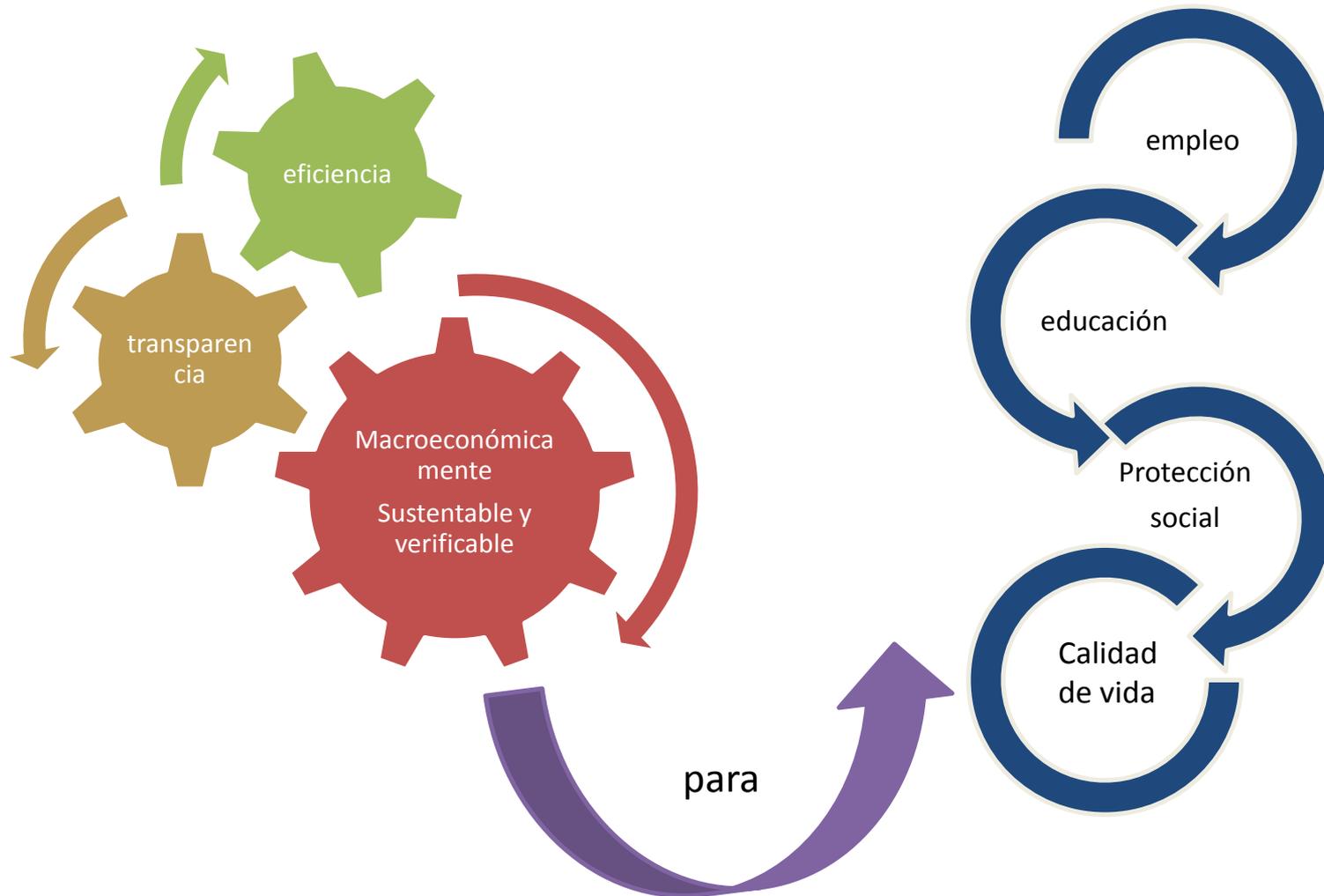


Opiniones sobre gobernabilidad

(las siguientes citas corresponden a la Cumbre de Biarritz, en nov. de 2003)

“Algunos autores identifican la gobernabilidad con la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas sociales de sus ciudadanos y la disposición de éstos mismos a aceptar las ordenes impartidas para gobernarlos.

¿Qué demanda la sociedad?



Opinión: Giovanni Sartori

- “Para Giovanni Sartori la gobernabilidad corresponde a la eficiencia del gobierno, la que relaciona con las “capacidades estructurales” para hacer un buen gobierno, lo que es distinto a la eficacia de las políticas públicas. En este caso, gobernabilidad dice relación con la capacidad o poder para adoptar decisiones en el momento oportuno”.

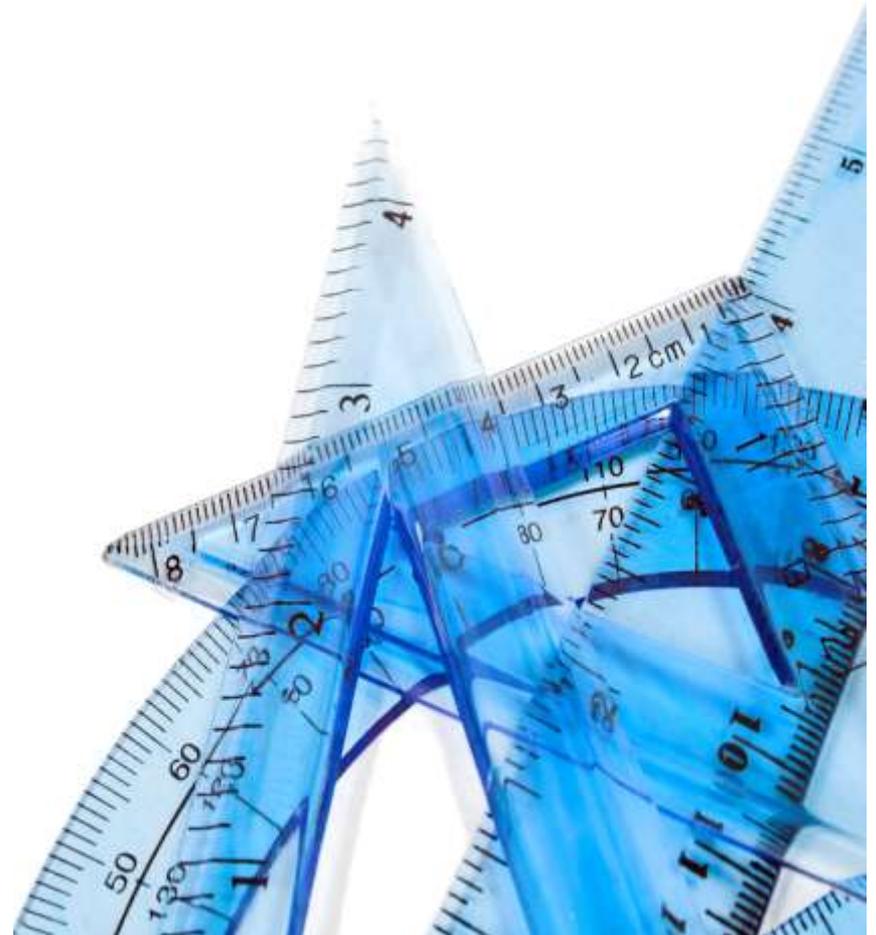
Comisión sobre Gobernabilidad Global

- La Comisión sobre Gobernabilidad Global auspiciada por las Naciones Unidas ha afirmado que “la gobernabilidad es la suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses conflictivos o diversos se van acomodando así como se van emprendiendo acciones cooperativas... No hay más alternativa que trabajar juntos y emplear el poder colectivo para construir un mundo mejor”.

Opinión: Tomás Borge

“Las características atribuidas a la **ingobernabilidad** no son nuevas: crisis fiscales, débil institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, colapso de los aparatos administrativos y ausencia de legitimidad de las estructuras políticas. Semejante desierto lunar en diferentes tiempos y geografías ha conducido a insurrecciones, guerras civiles y golpes de Estado”.

Pero, sea ingobernabilidad o gobernabilidad, debe medirse



Índice de gobernabilidad del Banco Mundial

- ***Voz y Rendición de Cuentas*** - mide derechos humanos, políticos y civiles.
- ***Estabilidad Política y Ausencia de Violencia*** - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- ***Efectividad Gubernamental*** - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- ***Calidad Regulatoria*** - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- ***Estado de Derecho*** - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- ***Control de la Corrupción*** - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

| PAÍS | INDICE DE GOBERNABILIDAD* | ORDEN EN EL MUNDO | PAÍS | INDICE DE GOBERNABILIDAD* | ORDEN EN EL MUNDO | PAÍS | INDICE DE GOBERNABILIDAD* | ORDEN EN EL MUNDO |
|--------------------------|---------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------------|-------------------|
| Finlandia | 3,34 | 1 | Tailandia | 1,65 | 38 | Fed. Rusia | 0,85 | 75 |
| Suiza | 3,28 | 2 | Mongolia | 1,60 | 39 | Zambia | 0,82 | 76 |
| Países Bajos | 3,23 | 3 | Panamá | 1,56 | 40 | Argentina | 0,82 | 77 |
| Dinamarca | 3,22 | 4 | México | 1,53 | 41 | Ucrania | 0,80 | 78 |
| Suecia | 3,19 | 5 | Túnez | 1,51 | 42 | Camboya | 0,80 | 79 |
| Noruega | 3,14 | 6 | Brasil | 1,42 | 43 | África | 0,77 | |
| Australia | 3,05 | 7 | Rumania | 1,40 | 44 | Níger | 0,75 | 80 |
| Canadá | 3,04 | 8 | Jordania | 1,38 | 45 | Papua Nueva | 0,75 | 81 |
| Reino Unido | 3,03 | 9 | Jamaica | 1,37 | 46 | Ecuador | 0,74 | 82 |
| Austria | 3,03 | 10 | Marruecos | 1,35 | 47 | Nepal | 0,74 | 83 |
| Alemania | 2,97 | 11 | Madagascar | 1,32 | 48 | Colombia | 0,73 | 84 |
| Irlanda | 2,95 | 12 | Mauritania | 1,32 | 49 | Kazajistán | 0,72 | 85 |
| Bélgica | 2,84 | 13 | PROMEDIO MUNDIAL | 1,30 | | Uganda | 0,66 | 86 |
| América del Norte | 2,81 | | Sri Lanka | 1,28 | 50 | Bangladesh | 0,62 | 87 |
| Estados Unidos | 2,79 | 14 | AMÉRICA LATINA y EL CARIBE | 1,27 | | Argelia | 0,58 | 88 |
| Portugal | 2,71 | 15 | Ghana | 1,24 | 51 | Kenya | 0,58 | 89 |
| Francia | 2,68 | 16 | Senegal | 1,23 | 52 | Etiopía | 0,56 | 90 |
| Chile | 2,68 | 17 | Dominicana | 1,22 | 53 | Guinea-Bissau | 0,56 | 91 |
| España | 2,66 | 18 | El Salvador | 1,22 | 54 | Pakistán | 0,55 | 92 |
| Oceanía | 2,59 | | India | 1,21 | 55 | Indonesia | 0,55 | 93 |
| Japón | 2,54 | 19 | Lesoto | 1,19 | 56 | Kirguistán | 0,54 | 94 |
| Eslovenia | 2,38 | 20 | Filipinas | 1,18 | 57 | Venezuela | 0,52 | 95 |
| Hungría | 2,35 | 21 | Perú | 1,17 | 58 | Camerún | 0,48 | 96 |
| Estonia | 2,33 | 22 | Guyana | 1,15 | 59 | Yemen | 0,45 | 97 |
| Italia | 2,33 | 23 | Turquía | 1,13 | 60 | Azerbaiyán | 0,44 | 98 |
| Grecia | 2,26 | 24 | Asia | 1,10 | | Belarús | 0,42 | 99 |
| Costa Rica | 2,21 | 25 | Butkina Faso | 1,09 | 61 | Guinea | 0,41 | 100 |
| Rep. Checa | 2,20 | 26 | China | 1,06 | 62 | Georgia | 0,40 | 101 |
| Uruguay | 2,10 | 27 | Mali | 1,04 | 63 | Paraguay | 0,39 | 102 |
| Polonia | 2,09 | 28 | Egipto | 1,03 | 64 | Rwanda | 0,37 | 103 |
| Lituania | 2,08 | 29 | Bolivia | 1,02 | 65 | Rep. Dem. Pop. Lao | 0,36 | 104 |
| Corea | 2,07 | 30 | Armenia | 1,00 | 66 | Côte d'Ivoire | 0,29 | 105 |
| Eslovaquia | 2,02 | 31 | Mozambique | 0,99 | 67 | Rep. Centrafricana | 0,27 | 106 |
| Europa | 2,00 | | Swazilandia | 0,97 | 68 | Tayikistán | 0,23 | 107 |
| Israel | 1,95 | 32 | Rep. Moldova | 0,96 | 69 | Nigeria | 0,20 | 108 |
| Malasia | 1,84 | 33 | Viet Nam | 0,91 | 70 | Uzbekistán | 0,17 | 109 |
| Sudáfrica | 1,78 | 34 | Honduras | 0,90 | 71 | Turkmenistán | 0,10 | 110 |
| Trinidad y Tobago | 1,73 | 35 | Guatemala | 0,87 | 72 | Zimbabwe | 0,06 | 111 |
| Croacia | 1,69 | 36 | Gambia | 0,87 | 73 | Burundi | 0,00 | 112 |
| Bulgaria | 1,66 | 37 | Tanzanía | 0,86 | 74 | | | |

*El índice de gobernabilidad se calculó como promedio simple de los seis indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, trasladando su escala a valores positivos (ver anexo 1).

Desarrollo a partir de las instituciones

- El informe sobre desarrollo humano del Banco Mundial, apunta, en la frase que lo encabeza: “han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”.
- La idea de gobernabilidad y, en particular, la de gobernabilidad democrática, está en la base de estos planteamientos y sirve para resumir los requisitos institucionales del desarrollo.

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-LAT

- **Cobertura: 18 países** (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay, Venezuela)
- **Considera 31 indicadores agrupados en 4 dimensiones.**

| Ranking 2009 | |
|---------------------|----------------|
| PAIS | PUNTAJE |
| Chile | 10,000 |
| Costa Rica | 9,696 |
| Uruguay | 9,262 |
| Panamá | 7,191 |
| México | 6,490 |
| Argentina | 5,852 |
| Perú | 5,587 |
| Brasil | 4,514 |
| Colombia | 4,053 |
| Paraguay | 3,860 |
| Honduras | 3,859 |
| Nicaragua | 3,795 |
| R. Dominicana | 3,677 |
| Venezuela | 3,591 |
| El Salvador | 3,490 |
| Ecuador | 3,484 |
| Guatemala | 3,284 |
| Bolivia | 2,593 |

Finalmente, ¿qué es un gobierno?

Varios autores dan diferentes características para un gobierno, pero se reconocen dos (Arbós y Giner, 1993) que son esenciales:

- Legitimidad y,
- Eficacia

Para señalar, entonces, que la Gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno, de ejercer a la vez estas dos funciones

Otra cosa es que su cumplimiento nunca sea perfecto, señalan los autores.

“Sin embargo, no solo la legitimidad y la eficacia, afectan la gobernabilidad. También la sobrecarga es una causa de ingobernabilidad” haciendo referencia... “al crecimiento aparentemente imparable del Estado asistencial y la paralela crisis fiscal estatal, sino también a los costos económicos que implica la innovación tecnológica, los crecientes gastos en sanidad, escolarización, policía, obras públicas, seguridad social y otros”

Política Económica



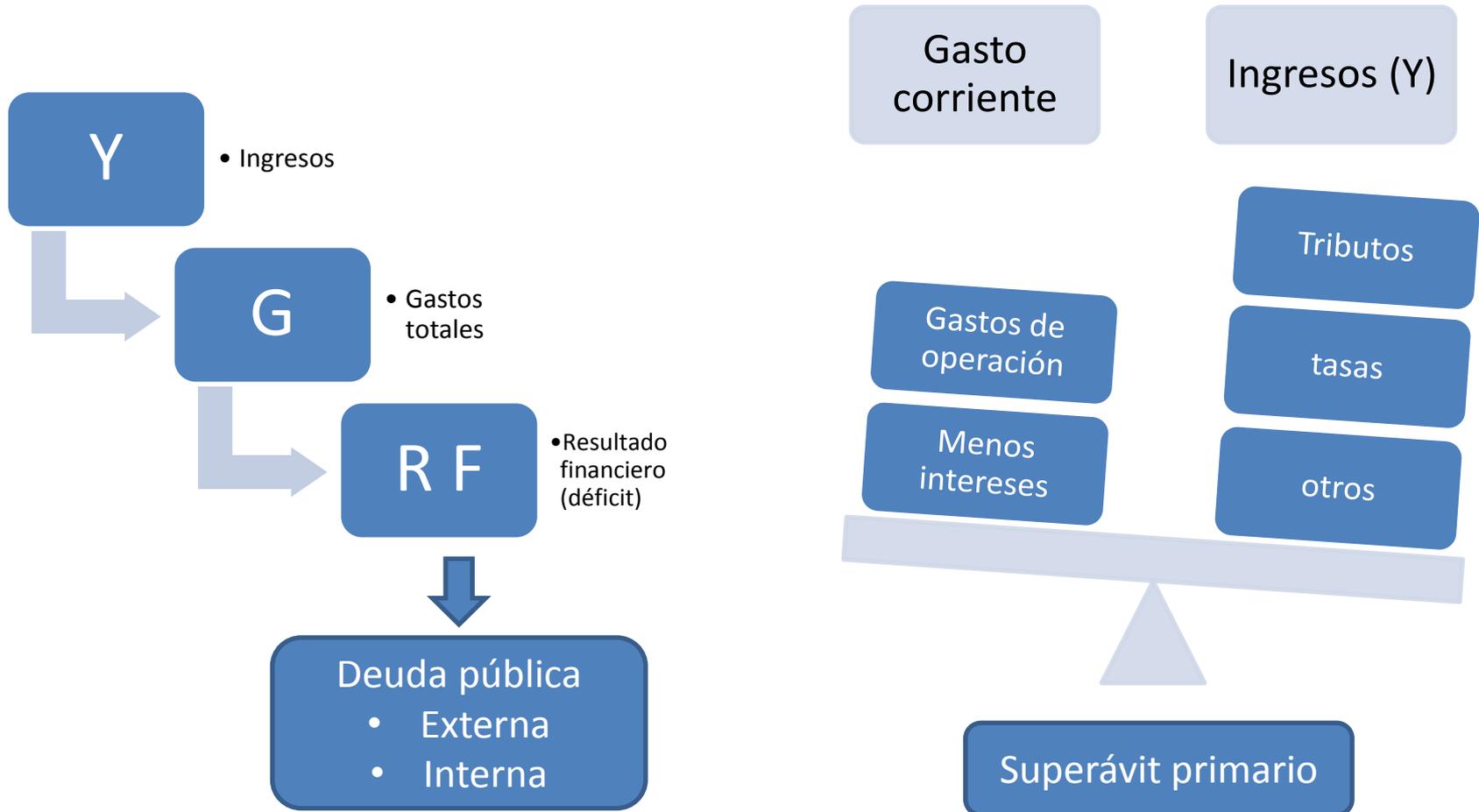
GUILLERMO J. VULETIN (trabajo realizado para las provincias Argentinas, en 2003

- “Hacia inicio de los años 1920 y debido al problema de deuda pública evidenciado por Francia, Keynes (1923) ponía en aviso al gobierno sobre la necesidad de propender políticas fiscales sostenibles. Keynes sostuvo que la ausencia de sostenibilidad sería evidente cuando “las obligaciones a pagar por parte del Estado (...) hayan alcanzado una excesiva proporción del ingreso nacional” (Pág. 54); y que si esto ocurriera el Estado “debería establecer algún compromiso entre el aumento de los impuestos, la disminución de los gastos”

En países en desarrollo, la política tributaria es a menudo el arte de lo posible en lugar de la persecución del óptimo.

Vito Tanzi

Variables fiscales



Solvencia o insolvencia \approx sostenibilidad

Tener superávit primario (El Financiero, domingo 1 de julio de 2012)

Para tener una deuda que se pueda pagar, habrá que tener superávit primario (la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales descontando el pago por intereses de la deuda), lo que garantizaría que los ingresos corrientes alcanzan para pagar los gastos corrientes.

Un paso más hacia la atención de la sostenibilidad fiscal sería que al menos ese superávit sea de alrededor del 2% del Producto Interno Bruto (PIB).

Para lograrlo, habrá que revertir la situación actual pues a la fecha lo que existe es un déficit primario del 2% del PIB.

William Calvo, secretario ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano, además advierte que la sostenibilidad del déficit supone que no se permita que la deuda pública total se ubique más allá de un nivel del 50% del PIB. En los países europeos, por ejemplo, el límite era del 60%, previo a la crisis cuando se suponía era una región de alto crecimiento.

En Costa Rica, hoy ese porcentaje es de 44,7%, un nivel que ya se considera alto porque el endeudamiento ideal para una economía como la costarricense, que crece a ritmos del 4%, sería entre el 30% y el 40% del PIB, según criterio del economista Fernando Rodríguez, de la Universidad Nacional.

Sostenibilidad fiscal (Consejo Monetario Centroamericano)

“Un país que no logre disciplinar la administración de sus finanzas tendrá menos posibilidades de alcanzar una trayectoria de deuda pública sostenible, incluso si recibe un trato preferencial de la comunidad internacional.

Así también, un país que a pesar de no obtener financiamiento en términos concesionales, puede hacer sostenible su política fiscal, siempre que garantice un resultado fiscal primario positivo”.

Sostenibilidad fiscal (continuación)

“Existe consenso con respecto al concepto teórico de la sostenibilidad fiscal. El concepto guarda relación con los futuros efectos de las políticas fiscales actualmente en vigor.

Más precisamente, si el gobierno puede seguir aplicando sus políticas fiscales sin poner en riesgo la solvencia del sector público.”

“Se puede considerar que una política fiscal es insostenible si reduce la solvencia del sector público a lo largo del tiempo. Por consiguiente, un buen punto de partida para evaluar la sostenibilidad fiscal es verificar si se cumplen las condiciones de solvencia. Esto requiere una proyección de los ingresos tributarios y de gasto esperados en el futuro, así como un pronóstico del crecimiento del PIB. “

Sostenibilidad fiscal (CMC)

“En base a los estudios de Buitier (1985) y Blanchard (1990), numerosas propuestas sugieren utilizar indicadores sintéticos para evaluar la sostenibilidad fiscal de una manera que permita una interpretación simple de los resultados. El criterio que se aplica en la mayoría de estos indicadores es el de si las políticas fiscales vigentes pueden o no estabilizar la razón activos netos-PIB (según Buitier) o la razón deuda-PIB (según Blanchard). Pero ante la dificultad de obtener información confiable sobre los activos netos del sector público, muchos estudios se inclinan por el criterio de la razón deuda-PIB”.

Elementos de una Estrategia de Deuda

- Composición deseada de la cartera de deuda
- Visión de mediano plazo
- Necesidades de financiamiento del gobierno
- Costos y riesgos implícitos de la cartera
- Sostenibilidad de la deuda en el contexto macroeconómico
 - Lógicamente, esta sostenibilidad puede proporcionar solvencia fiscal y, la insostenibilidad, insolvencia: básicamente el indicador es Deuda/PIB

SIGADE 6: Indicadores básicos de deuda

- ***Indicadores de solvencia (valor nominal)***
 - **Total Deuda/PIB:** examina el nivel de la deuda publica en relación al tamaño del producto del país. Este indicador también es utilizado para medir la sostenibilidad fiscal de la deuda.
 - **Deuda Externa /Exportaciones:** útil como un indicador de tendencia, fuertemente asociado como un indicador relacionado a la capacidad de repago de la economía. Este indicador también es utilizado para medir la sostenibilidad de la balanza de pagos.
 - **Deuda Externa /PIB:** relaciona la deuda a la base de recursos (incluyendo el potencial de cambiar producción a exportaciones)
 - **Deuda Domestica/PIB**

SIGADE 6: Indicadores básicos de deuda

➤ *Indicadores de solvencia (Valor Presente)*

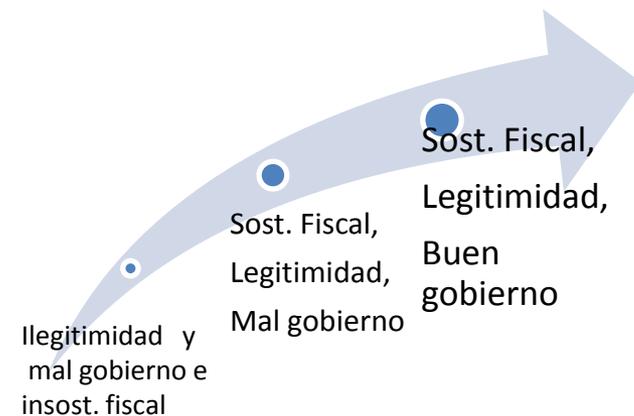
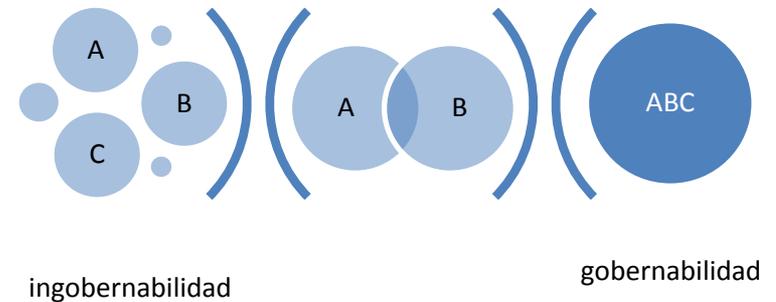
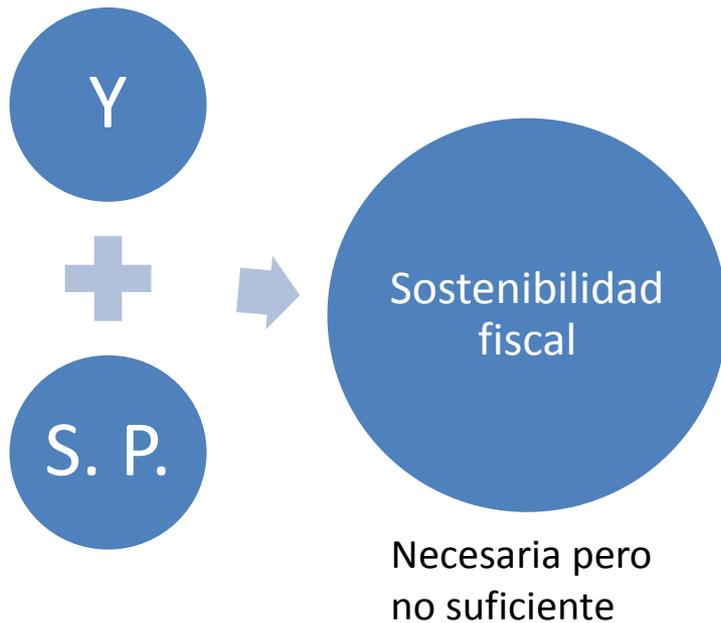
- **Valor Presente de Deuda/Exportaciones:** muestra el ingreso por ventas al exterior, a niveles corrientes, que se requiere para repagar el stock total de deuda
- **Valor Presente de Deuda/Ingresos Gobierno:** Estima el costo actual del servicio de deuda externa e interna, en comparación con la habilidad del gobierno para repagar con fuentes internas
- **Valor Presente de Deuda/PIB**

SIGADE 6: Indicadores de Vulnerabilidad

Adicionalmente, para Deuda Interna:

- **Deuda interna/PIB**
- **Deuda interna/deuda total**
- **Pagos interés sobre deuda interna/ingresos**
- **Pagos interés deuda interna/pago total intereses**
- **Deuda Interna de corto plazo/deuda interna total**
- **Deuda Interna/exportaciones**

Alguna conclusión



Resumen y dos comentarios adicionales

- Los desacuerdos sobre el concepto de gobernabilidad tienen 3 zonas de controversia:
 - A qué cosa hace referencia gobernabilidad
 - Cómo y por qué surgen los déficit de gobernabilidad
 - las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad.
- La sostenibilidad o insostenibilidad fiscal es más clara pues se refiere a relaciones concretas de variables fiscales, tales como:
 - Gasto sin considerar intereses
 - Ingreso
 - Superávit primario
 - Incremento de la Deuda

Dos principios para un pacto fiscal

- Responsabilidad (sostenibilidad, evitar cargas tributarias crecientes)

"Las deudas y los déficits son como los pecados: moralmente reprobables, pero difíciles de evitar" (Eisner).

- Estabilidad macroeconómica (niveles elevados de crecimiento y empleo)

"Somos tan razonables, nos hemos dado una apariencia de financieros prudentes, preocupados de no aumentar las cargas financieras de la posteridad, que no podemos escaparnos de los problemas del desempleo" (Keynes).

Cómo superar la encrucijada entre credibilidad y flexibilidad?



Estas han sido algunas reflexiones sobre
Gobernabilidad fiscalmente sostenible

GRACIAS