



## Solvencia fiscal para la sustentabilidad del gasto social: un desafío pendiente en Argentina<sup>1</sup>

GERARDO UÑA, NICOLÁS BERTELLO Y LUCIANO STRAZZA

### Resumen

Uno de los problemas recurrentes que enfrenta la política fiscal en Argentina es la dificultad para lograr un sendero equilibrado de resultados fiscales de largo plazo. Los incentivos y las presiones existentes generan que en períodos de crecimiento el gasto público se acelere rápidamente, superando incluso el ritmo de crecimiento de la economía. Por el contrario, cuando esta se desacelera, el impacto en las finanzas públicas, y la necesidad de ajustes que ello significa, reduce al mínimo las posibilidades de respuesta del sector público, incrementando de este modo el efecto recesivo del ciclo. Esto tiene un efecto negativo en la prestación de los bienes y servicios públicos que provee el Estado, especialmente sobre el gasto social.

En este marco, la implementación de una regla fiscal para Argentina que permita ahorrar recursos en épocas de crecimiento para su utilización en períodos de recesión, posibilitando con ello la sustentabilidad en el tiempo de los servicios sociales, continúa siendo una reforma necesaria. Tanto la experiencia exitosa del Balance Estructural de Chile del año 2000, como los resultados negativos de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Argentina del año 2004, muestran valiosas lecciones. Específicamente, es posible observar que en el éxito de una regla fiscal inciden de manera relevante al menos tres aspectos: a) las condiciones de surgimiento de la regla y el consenso entre los actores; b) la dinámica de funcionamiento de la regla respecto al ciclo económico y; c) su solidez y sencillez técnica.

Así, se propone una nueva regla fiscal en Argentina que establezca el logro superávit presupuestario en base al PIB de tendencia, y la creación de tres fondos específicos para destinar el superávit efectivo: i) Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP), ii) Fondo de Políticas Sociales (FPS) y iii) Fondo de Estabilización (FE). Con respecto a la meta de superávit presupuestario debería estimarse una tasa de ahorro a ser aplicada cuando el PBI se encuentre por encima de su nivel de tendencia. Una cifra que represente el 1,5% del PBI de tendencia, considerando las fuertes restricciones actuales, podría utilizarse como parámetro inicial. Con respecto a la distribución de recursos hacia los Fondos, se propone destinar del superávit efectivo el 1% del PBI de tendencia al FJP dado su mayor peso presupuestario futuro ante las nuevas obligaciones asumidas, el 0,5% del PBI de tendencia al FPS y el saldo restante, en caso de existir, pasará a formar parte del FE.

Si bien los mayores efectos de la crisis económica y social de 2001 quedaron atrás, aún persiste el desafío de lograr sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo en un marco donde los desafíos en materia social se incrementan. Esta propuesta intenta promover el debate de este tema tan relevante para el desarrollo equitativo de Argentina.

<sup>1</sup> Este documento contiene las principales conclusiones del proyecto "Solvencia Fiscal de las finanzas nacionales: el gasto social como eje para lograr equilibrio en el mediano plazo", realizado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

## Introducción

Tanto a nivel nacional como subnacional, uno de los problemas recurrentes que enfrenta la política fiscal en Argentina es la dificultad para lograr un sendero equilibrado de resultados fiscales de largo plazo. Los incentivos y las presiones existentes generan que en períodos de crecimiento el gasto público se acelere rápidamente, superando incluso el ritmo de crecimiento de la economía. Por el contrario, cuando esta se desacelera, el impacto en las finanzas públicas, y la necesidad de ajustes que ello significa, reduce al mínimo las posibilidades de respuesta del sector público, incrementando de este modo el efecto recesivo del ciclo. Esto tiene un efecto altamente negativo en la prestación de los bienes y servicios públicos que provee el Estado, al afectar la continuidad de políticas públicas, o reducir las posibilidades de implementar nuevas respuestas frente a crecientes necesidades sociales. A su vez, esta situación también impide que el diseño de políticas y la gestión de las mismas alcancen una concepción de mediano plazo, que permita la concreción de sus resultados finales.

Frente a ello, distintos países han implementado mecanismos que contribuyan a la solvencia del gasto público conocidos como “reglas fiscales”. En Argentina, desde la década pasada se han realizado varios intentos de implementar reglas fiscales que no han logrado su objetivo. Ante situaciones de restricción fiscal, estas reglas fueron sistemáticamente incumplidas, fallando en disminuir los shocks económicos sobre las finanzas públicas. El último intento fue en el 2004 mediante la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que involucra tanto a la Nación como a las Provincias. Nuevamente, esta experiencia presenta resultados poco alentadores.

Sin embargo, es posible plantear que existen, al menos, dos aspectos que justifican promover la implementación de reglas fiscales en Argentina. Por un lado, es claro observar que, tanto a nivel nacional como subnacional, el sector público argentino es muy vulnerable a las variaciones del ciclo económico y la dinámica de la situación

internacional. Por otro lado, existen casos exitosos de implementación de reglas fiscales, particularmente el caso chileno, que permiten extraer enseñanzas útiles para diseñar un esquema de reglas fiscales que tenga posibilidades de funcionar en Argentina.

En este sentido, para el caso argentino es necesario implementar una regla fiscal que por un lado atenúe los efectos del ciclo, pero que por el otro genere incentivos para su aplicación por parte de toda la conducción política. Uno de los factores centrales que influye sobre esta falta de incentivos es la brecha que existe entre la perspectiva fiscal que prima detrás del diseño de las reglas fiscales y las propuestas que buscan cubrir demandas sociales efectivas, como por ejemplo programas de ingreso ciudadano universal o mejoras en los niveles de las jubilaciones y pensiones. Esto produce que la “oferta” real de recursos, campo de estudio de la política fiscal, no se relacione adecuadamente con la “demanda” de recursos, las cuales provienen, entre otros, del campo de las políticas sociales.

Teniendo esto en cuenta, a continuación se presentan los lineamientos generales para el diseño de una regla fiscal para la Administración Pública Nacional que contribuya a lograr solvencia fiscal, pero teniendo como objetivo central el sostenimiento de los servicios sociales básicos. Una regla fiscal con este objetivo permitiría lograr un mayor nivel de consenso entre los actores provinciales, especialmente entre los gobernadores y legisladores nacionales, teniendo en cuenta que muchos de los servicios sociales básicos que la regla fiscal contribuiría a garantizar tienen impacto directo en la situación social provincial, generando de esta forma mayores incentivos para su cumplimiento.

## I. Los servicios sociales: grandes desafíos de financiamiento en Argentina

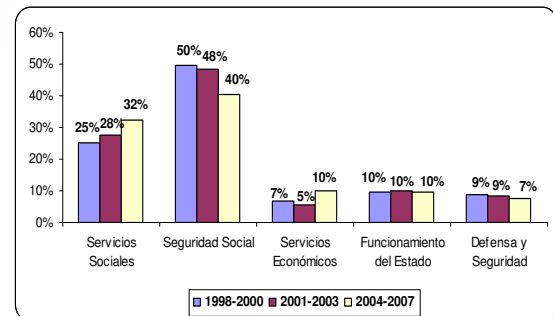
Argentina enfrenta importantes desafíos en materia de financiamiento de su gasto público en el mediano y largo plazo. Desde el punto de vista de los servicios sociales, son tres las principales políticas que absorben el grueso de los requerimientos presupuestarios a nivel nacional y provincial: i) el pago de las jubilaciones y pensiones; ii) los fondos destinados a educación y; iii) las políticas sociales de lucha contra la pobreza. Cada uno de ellos tiene sus propias particularidades y magnitudes, pero comparten características comunes que vale la pena mencionar.

En primer lugar, desde el punto de vista social, se trata de políticas con eje en el fortalecimiento de la equidad, la inclusión social y la distribución del ingreso. Estas características les asignan un lugar preponderante en la agenda de gobierno y entre las políticas públicas del Estado. Dichos objetivos hacen que estas políticas cumplan una función social determinante, en especial en períodos de recesión económica, a partir de su capacidad de contención social.

En segundo lugar, desde el punto de vista presupuestario, se trata de los servicios sociales que mayores recursos insumen. El gasto en previsión social representa en 2009 aproximadamente el 45% del gasto primario a nivel nacional y el 68% de la finalidad Servicios Sociales. Por su parte, el gasto educativo es el principal componente de gasto a nivel provincial, con un 27% en promedio de las erogaciones provinciales, alcanzando un 32% en el caso de la Provincia de Buenos Aires. Con respecto al gasto destinado a programas sociales, si bien este tiene un peso significativamente menor al gasto previsional y educativo, desde varios sectores se reclama la necesidad de incrementar el alcance de las políticas sociales orientadas a atender los problemas de pobreza estructural que enfrenta el país, con un enfoque integral. Varias de las propuestas realizadas en este sentido, tales como el “Seguro de Empleo y Formación” o el “Ingreso Ciudadano”, si bien difieren en sus

características, tienen en común que demandan importantes niveles de recursos<sup>2</sup>.

**Gráfico N° I – Distribución del Presupuesto Nacional por Finalidades (1998 / 2007).**



Fuente: Uña y Cogliandro (2007). “Los Bienes Públicos que financia el Presupuesto Nacional. Período 1998– 2007”.

Como se puede observar en el Gráfico N° I, el gasto en jubilaciones y pensiones, clasificado como gasto en Seguridad Social, es sumamente significativo, al alcanzar un promedio del 45% del gasto primario entre 1998 y 2007, valor que, como se mencionó anteriormente, se mantiene constante en 2009. Adicionalmente, si al gasto en seguridad social se le suma el gasto en educación que realiza el gobierno central y en programas sociales de lucha contra la pobreza, el porcentaje de participación de estos tres servicios alcanza poco más de la mitad, el 55% del gasto primario del Presupuesto Nacional 2009.

Sin embargo, el aspecto central que justifica la necesidad de pautas de gestión de los fondos públicos mediante una regla fiscal no responde solamente a los requerimientos de financiamiento actual, que son significativos, sino en mayor medida a la necesidad de lograr sostener su financiamiento en el tiempo, especialmente en períodos de mayores restricciones económicas, cuando el gasto social cumple un rol clave. En este sentido, las reformas recientes al sistema de previsión social

<sup>2</sup> Para mayor información sobre estas propuestas ver Lo Vuolo, Rubén, et al. (1999). “La pobreza de la política contra la pobreza”. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, y; Lozano, Claudio, et al. (2005). “La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAPPO”. Instituto de Estudios y Formación Central de Trabajadores Argentinos.

y al sistema educativo, con el objetivo de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado, incrementaron sus desafíos de financiamiento a futuro.

En el caso del sistema de previsión social, las reformas introducidas por el Gobierno Nacional a partir del año 2006 incluyen la moratoria previsional (mediante la cual se incorporaron aproximadamente 1.5 millones de nuevos beneficiarios), la movilidad de los haberes<sup>3</sup> (mediante la cual se actualizan semestralmente el monto de los beneficios) y, finalmente, la eliminación del sistema de capitalización, incorporando los afiliados, aportantes y jubilados del anterior sistema administrado por las AFJP al Sistema Público de Reparto.

Estas reformas tienen implicancias tanto de corto como de mediano y largo plazo. La moratoria previsional y la movilidad de haberes significan mayores erogaciones del Sistema Previsional que deberán ser sostenidas en el tiempo. En contraste, la eliminación del sistema de capitalización implica en la actualidad una transferencia al fisco tanto de los recursos acumulados en los fondos de capitalización, como del flujo de aportantes, lo que redonda claramente en un saldo positivo para el Estado. Sin embargo, este saldo positivo tiene como contrapartida un crecimiento de la deuda previsional con los futuros jubilados que se incorporaron al sistema de reparto. Si bien el stock de recursos que era administrado por las AFJP se incorporó al denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, la administración de este fondo no prevé medidas que consideren la perspectiva intergeneracional del sistema previsional, otorgando amplia flexibilidad al Poder Ejecutivo para destinar los recursos al financiamiento del gasto público y a diversas iniciativas destinadas a impulsar la actividad económica.

<sup>3</sup> La movilidad de haberes responde, en cierta forma, a dos fallos de la Corte Suprema de Justicia en el 2006 y 2007, conocidos como Badaro I y II, que declararon inconstitucional la concepción de movilidad empleada a partir de los '90, asociada únicamente a la evolución de los ingresos fiscales y a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

En el caso de la educación, la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) estipula que hacia el año 2010 el gasto en educación debe alcanzar el 6% del PBI (partiendo de un 4% en el 2004). La ley prevé que dicho aumento sea financiado en un 60% por las provincias y un 40% por el gobierno central. Este objetivo responde a la demanda de incrementar el financiamiento educativo, en línea con los mayores desafíos en materia de calidad y equidad educativa definidos en la Ley Nacional de Educación N° 26.206 del año 2006. Sin embargo, dos aspectos pueden condicionar el cumplimiento de estos objetivos. Por un lado, el mayor esfuerzo de financiamiento recae sobre las provincias, que a diferencia del nivel nacional, han mostrado una mayor vulnerabilidad fiscal en estos últimos años<sup>4</sup>.

Se podría considerar que al interrelacionar los objetivos de aumento del gasto educativo a la evolución del PBI, en el caso de una contracción de la economía se reduciría la carga fiscal en línea con mayores restricciones de financiamiento. Esto es cierto sólo parcialmente, y lleva a considerar el segundo aspecto asociado a la sustentabilidad fiscal, relacionado con el nivel de rigidez del gasto educativo. Al estar compuesto aproximadamente en un 90% por salarios, resulta fuertemente inflexible a la baja. Este nivel de rigidez, sumado a que el gasto educativo representa casi el 30% del gasto provincial, pone de manifiesto la necesidad de asumir una perspectiva de largo plazo que contemple los mecanismos necesarios para lograr la sustentabilidad del financiamiento de la política educativa en el tiempo.

Por último, aunque en menor magnitud, las políticas de asistencia social también plantean sus propios desafíos en materia de financiamiento. En este caso la noción de sustentabilidad fiscal responde a una lógica diferente, ya que en períodos de caída de la economía no sólo resulta necesario sostener programas orientados a reducir los niveles de pobreza estructural sino que además se plantea

<sup>4</sup> En este sentido, se destaca el caso de la Provincia de Buenos Aires, que, con excepción del año 2005, ha presentado déficit creciente tanto primario como financiero a partir del 2003.

la necesidad de enfrentar problemas de pobreza coyuntural que la depresión de la actividad económica pueda generar. En este caso tampoco se observan en la dinámica actual del financiamiento de programas sociales medidas concretas que introduzcan esta visión de sustentabilidad para períodos de mayores restricciones fiscales.

En resumen, las reformas introducidas en la previsión social y en educación plantean importantes objetivos para mejorar los servicios públicos en estas áreas, pero también desafíos de sustentabilidad de financiamiento en el tiempo. A su vez, la efectividad de las políticas de lucha contra la pobreza exigen una gestión responsable de las finanzas públicas que permita dar continuidad a dichas políticas y atacar la pobreza estructural que existe en Argentina, previendo a su vez, en la medida de lo posible, el impacto de períodos con mayores restricciones fiscales.

En ese sentido, parece advertirse en Argentina un defasaje temporal entre las necesidades de financiamiento de corto plazo y el impacto sobre determinadas políticas públicas en el largo plazo. En otras palabras, es frecuente que se introduzcan reformas en políticas públicas con implicancias fiscales tanto de corto como de largo plazo, pero considerando principalmente los beneficios del corto plazo. Las últimas reformas al sistema previsional descriptas podrían ser tomadas como ejemplos de esta dinámica.

Todos estos factores relativos al gasto en servicios sociales son parte importante de las razones que promueven la implementación de una regla fiscal. Esto, a su vez, se ve reforzado por el carácter interdependiente de las economías a escala global y la creciente vulnerabilidad de los países en desarrollo a los shocks externos. La crisis financiera internacional desatada a finales de 2008 ilustra de manera contundente cómo la globalización crea las condiciones para la repercusión en las economías locales de los efectos provenientes las crisis internacionales. En Argentina esto parece comenzar a manifestarse en, al menos, un estancamiento del crecimiento y la actividad

económica, con posibles impactos tanto en el nivel de ingresos públicos como en los indicadores sociales más relevantes.

En este escenario de creciente complejidad, las ventajas de la implementación de una regla fiscal radican en su potencial capacidad para impactar positivamente en la solvencia fiscal en el mediano y largo plazo, logrando la sustentabilidad del gasto social y generando la posibilidad de implementar políticas fiscales anti cíclicas en épocas de restricciones fiscales. En vista de ello, a continuación se analizan dos experiencias de implementación de reglas fiscales: la Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina (2004) y el Balance Estructural en Chile (2000), poniendo el énfasis en las lecciones que se pueden derivar de estas experiencias.



## II. Dos experiencias de regla fiscal en América Latina: fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas.

El análisis de los casos seleccionados puede realizarse sobre la base de tres dimensiones centrales, las cuales reflejan los *incentivos* para el cumplimiento de la regla por parte de los principales actores involucrados: a) condiciones de surgimiento de la regla y consenso entre los actores; b) dinámica de funcionamiento de la regla respecto al ciclo económico y c) solidez y sencillez técnica. Estas dimensiones son consideradas centrales en la medida que inciden de manera muy significativa en el éxito o fracaso de la regla, tal como se analiza a continuación.

### a) Condiciones de surgimiento de la regla y consenso entre los actores

Respecto al primer eje de análisis es posible afirmar que la LRF en Argentina nació con un escaso compromiso por parte de los actores involucrados, lo cual condicionó su posterior cumplimiento. Específicamente, esto se puso de manifiesto en el hecho de que la sanción de la LRF más que una reforma estructural con objetivos definidos para la gestión del gasto público se implementó como una solución alternativa frente a la imposibilidad de introducir reformas más de fondo. Así, la LRF se constituyó en una salida subóptima que el gobierno nacional encontró en el año 2004 para evitar la suspensión del acuerdo *stand by* con el FMI, el cual solicitaba como requisito realizar reformas en el federalismo fiscal, puntualmente en la coparticipación federal de impuestos<sup>5</sup>. Al ser concebida como una segunda opción y como una alternativa de coyuntura desvinculada de la perspectiva de largo plazo, la LRF nació con una debilidad de origen que se puso de manifiesto en el nivel compromiso por parte de los actores involucrados. Esto, a su vez, se reflejó en ciertas debilidades técnicas de la regla que desdibujaron su efectividad.

En contraste, el BE chileno surgió como una política de estabilización en una época de recesión, contando desde su origen con un sólido respaldo por parte del Ministerio de Hacienda y el Poder Ejecutivo. Para lograr dicho respaldo fue clave la concientización por parte de los actores respecto a las ventajas que representaba la implementación de la regla, fundamentalmente en lo relativo a la posibilidad de sostener la provisión de los servicios sociales en períodos de contracción económica a cambio de comprometer un porcentaje de ahorro de los recursos excedentes generados en épocas de expansión de la economía (estrechamente vinculados al precio del cobre). Este fuerte incentivo posibilitó que a pesar de ciertos niveles de impopularidad generados en una primera etapa, la regla lograra ser implementada con un sólido respaldo por parte de los principales actores<sup>6</sup>. Dicho compromiso, a su vez, permitió la aplicación de la regla aun sin contar con una ley específica que la respalde. Recién en el año 2006 se sancionó con un amplio consenso la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128) que formaliza, entre otros aspectos, la implantación del BE. Esta situación es diametralmente opuesta a lo ocurrido en Argentina, donde la sanción formal de la LRF mediante una ley resultó insuficiente para garantizar su efectividad.

Como muestra concreta de la dinámica de incentivos que opera en el caso del BE, cabe destacar que en Enero de este año, el Ministerio de Hacienda de Chile anunció la utilización de USD 4.040 millones de los US\$ 21.000 millones que conforman el Fondo de Estabilización Económico y Social, equivalente al 27,1% del PBI chileno, para impulsar un paquete fiscal de sostenimiento de la actividad económica. Del total de fondos, USD 1485 millones se destinan a incrementar el gasto, de los cuales USD 700 millones son para inversión pública, cerca de USD 1.400 millones para enfrentar la reducción de ingresos fiscales, y el resto, poco más de USD 1.000 millones, para activos financieros destinados a estimular la economía, como por

<sup>5</sup> Para un mayor desarrollo ver Braun, M. y N. Gadano (2007). “¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina”. En Revista de la CEPAL N°91.

<sup>6</sup> “Economía de Chile: estimulante”, Diario El Mercurio, 20 de febrero de 2009.

ejemplo la capitalización de la Corporación de Fomento Productivo (CORFO). Esto tuvo sus efectos a nivel de opinión pública, puesto que el anuncio de implementación de las medidas anti crisis financiadas con recursos acumulados en períodos de expansión impactaron positivamente en la recuperación de la imagen de la presidenta Bachelet, alcanzando el 53 % de aceptación, el pico más alto desde diciembre de 2006<sup>7</sup>. Este impacto positivo en el plano de la opinión pública es un ejemplo de cómo se pueden retroalimentar los incentivos que tienen los principales actores políticos para la aplicación de una regla fiscal como instrumento de gestión de los recursos públicos.

*b) Dinámica de funcionamiento de la regla respecto al ciclo económico*

Respecto al segundo eje de análisis, el enfoque diferenciado de las dos reglas fiscales respecto a las fluctuaciones del ciclo económico resulta clave para definir el éxito en su implementación.

Al estar atada linealmente a la evolución del PBI nominal, la LRF Argentina resulta claramente pro-cíclica, impulsando un aumento del gasto en períodos de expansión económica (crecimiento del PBI), pero sin mecanismos para sostener ese nivel de gasto en períodos de recesión<sup>8</sup>. Por el contrario, quizá la virtud más relevante de la regla de BE chilena sea que logra un efecto anti-cíclico, estableciendo niveles de gasto público en base a la situación de la economía de largo plazo, y permitiendo incurrir en déficits en períodos de recesión debido a shocks de la coyuntura, haciendo posible de este modo el sostenimiento del nivel de gasto social así como también de inversión pública. Por ejemplo, como se indicó anteriormente, el BE permitió que frente a la caída del precio del cobre y la desaceleración de la actividad económica a raíz

de la crisis financiera internacional, el gobierno chileno lanzara en Enero de este año un paquete de medidas que implica, para el año 2009, la duplicación de la tasa de crecimiento del gasto con respecto a la inicialmente prevista en la Ley de Presupuestos (del 5.7% al 10.7% de incremento respecto a 2008). Como consecuencia, se prevé que la implementación del paquete anti crisis genere un déficit fiscal estimado en un 2.9% del PBI, el cual será parcialmente financiado con recursos ahorrados en períodos de crecimiento<sup>9</sup>.

*c) Solidez y sencillez técnica*

Por último, con respecto a la solidez y sencillez técnica de la regla, también se observan contrastes entre uno y otro caso analizado. En ese sentido, existe un relativamente amplio consenso respecto a que la LRF gozó inicialmente de sencillez técnica pero sufre de importantes debilidades de implementación que inciden de manera directa sobre su efectividad. Especialmente, cabe considerar el “trato diferenciado” a ciertos gastos, los cuales no son computados al medir el cumplimiento de la regla. El caso paradigmático es el tratamiento especial recibido por los gastos comprometidos para el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE).

La LFE propone incrementar el gasto educativo a un ritmo mayor que la evolución del PBI (para incrementar la proporción de gasto educativo calculada como porcentaje del PBI), mientras que la LRF establece que el gasto total no debe crecer a un mayor ritmo que el porcentaje de aumento del PBI. Esta contradicción llevó a la exención del gasto educativo al considerar el cumplimiento de la LRF, lo que ocasiona que aunque el nivel de gasto por parte de ciertas provincias exceda el límite impuesto por la LRF se considere que las mismas han logrado cumplir con ambas leyes. Esta situación desvirtúa de manera decisiva la efectividad de la regla como compromiso de sostenimiento de un equilibrio fiscal asociado a la evolución de la economía. Adicionalmente, las deficiencias

<sup>7</sup> Según señala la encuesta elaborada en Enero de 2009 por Adimark. Universidad de Chile, 3 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.radio.uchile.cl/notas.aspx?idNota=50452>

<sup>8</sup> Si bien se ha impulsado la creación de un fondo anticíclico a nivel nacional, su constitución ha sido pospuesta todos los años hasta la actualidad. A su vez, este fondo anticíclico no incluye precisiones adecuadas sobre su administración y destino.

<sup>9</sup> DIPRES (2009). “Impacto Fiscal de la Crisis Financiera Internacional 2008 – 2009”. XXI Seminario de Política Fiscal, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, Enero.

técnicas de la LRF se expresan en factores asociados a la transparencia con la cual se realizan los cálculos de las variables macroeconómicas del Presupuesto Nacional, donde en los últimos años ha resultado frecuente la subestimación de los ingresos, los cuales actúan como parámetro de la regla. A su vez, también se registran debilidades en la transparencia a partir de la indeterminación del destino de los fondos excedentes.

A diferencia de ello, el BE en Chile se caracteriza tanto por la sencillez técnica como por su solidez. El límite del gasto público que impone la regla surge del cálculo de los ingresos tomando indicadores desde un punto de vista estructural (especialmente el precio del cobre), y no de coyuntura. Estos parámetros son calculados por académicos y expertos del sector privado que convoca el gobierno. Adicionalmente, respecto a la transparencia, el BE no realiza tratamiento “diferenciado” de determinados gastos y tampoco se modifican con frecuencia los parámetros. Recién luego de 8 años, y ante precios record del cobre mantenidos durante varios años, se decidió reducir la meta de ahorro del 1% del PBI al 0.5% en un marco de política fiscal anti cíclica<sup>10</sup>. Por último, el BE determina explícitamente los posibles destinos para la asignación específica e inversión de los fondos excedentes. Inicialmente se destinaba hasta el 0,5% del PIB al Fondo de Reserva de Pensiones, hasta el 0,5% para la capitalización del Banco Central y los montos excedentes al Fondo de Estabilización Económico y Social. Todas estas características permiten asumir una perspectiva de mediano y largo plazo en la gestión de las finanzas públicas, además de fortalecer el compromiso por parte de los actores involucrados.

Las fortalezas y debilidades de los casos analizados anteriormente, los cuales han sido determinantes para el éxito o fracaso de las reglas fiscales en la práctica, permiten extraer lecciones que es necesario incorporar de cara al diseño e implementación de una nueva regla fiscal. Estas enseñanzas plantean la importancia

<sup>10</sup> Posteriormente, en el año 2009 se estableció que la meta e Balance Estructural sería del 0%.

que los incentivos tienen para contribuir al éxito de una regla fiscal, los cuales son generados por el compromiso de los actores involucrados y la sencillez y consistencia técnica de la regla, factores clave para lograr la sustentabilidad del gasto en un marco de solvencia fiscal. A partir de ello, en el próximo apartado se describen brevemente los principales lineamientos a considerar para el diseño e implementación de una nueva regla fiscal en Argentina.

### III. Lineamientos para una propuesta de regla fiscal en Argentina

Una propuesta de regla fiscal que pretenda ser efectivamente cumplida y que logre niveles de efectividad debe ser de simple aplicación y considerar tres aspectos centrales.

En primer lugar el diseño de la regla debe contemplar la desvinculación del nivel de gasto máximo respecto a la evolución del PBI efectivo. Como se señalara anteriormente, esto genera una política fiscal pro – cíclica al vincularse a indicadores de coyuntura. En su lugar, se propone establecer una meta de superávit presupuestario en base a la evolución del PBI de tendencia. Para ello resulta una condición imprescindible fortalecer la calidad de las proyecciones macroeconómicas del Presupuesto Nacional, para lo cual se recomienda incorporar la participación del sector académico y privado<sup>11</sup>. Con ese objetivo, se propone tomar como base las estimaciones del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) elaborado por el BCRA en base a las estimaciones del sector privado.

En segundo lugar, una nueva regla fiscal debería establecer en forma precisa los destinos y criterios de asignación de los recursos excedentes generados. Para ello, se propone la creación de tres fondos específicos:

<sup>11</sup> Un análisis detallado de los incentivos sobre la estimación de las variables macroeconómicas del Presupuesto Nacional se encuentra en Bertello N. (2006) “Proyecciones del PBI en el Presupuesto Nacional: calidad de las estimaciones e incentivos institucionales para su elaboración”. Fundación Siena. Apuntes N° 2.



(i) *Fondo de Pensiones y Jubilaciones*, con el objetivo de financiar las obligaciones del Sistema de Previsión Social en etapas de contracción de la economía y disminución de los ingresos fiscales por debajo de los niveles de tendencia. La óptica que rige este fondo es la de sustentabilidad de largo plazo. Este fondo debería absorber el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto administrado actualmente por ANSES.

(ii) *Fondo de Políticas Sociales*, con el objetivo de proporcionar sustentabilidad en el tiempo a políticas sociales consideradas prioritarias. La definición de políticas prioritarias debería ser aprobada por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo. Las políticas educativas, de salud y de lucha contra la pobreza constituyen funciones clave a ser incluidas en esta categoría.

(iii) *Fondo de Estabilización*, con el objetivo de proporcionar flexibilidad al Poder Ejecutivo para definir las prioridades a atender en períodos de contracción de los ingresos fiscales. En este caso, el destino de los recursos será definido en forma exclusiva por el Poder Ejecutivo.

De esta manera, los tres fondos tendrían objetivos y orientaciones claramente definidas. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones, fácilmente asimilable al ya creado Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, se encuentra destinado a cubrir las obligaciones futuras hacia los adultos mayores, asentándose sobre una perspectiva intergeneracional. Por el contrario, el Fondo de Políticas Sociales, se destina a sostener políticas sociales prioritarias actuales, con un impacto en las generaciones más jóvenes, teniendo en cuenta los desafíos existentes en materia de educación y salud pública, así como asistencia a los sectores más vulnerables, entre los que se destacan los niños. Por último, el Fondo de Estabilización proporcionaría una herramienta flexible al Poder Ejecutivo para responder a los problemas que surjan ante una situación de restricciones fiscales, y a su vez funcionaría como un incentivo para la conducción política para respetar la regla fiscal. En todos los casos,

los Fondos se emplearían sólo en las ocasiones en los que la tasa de crecimiento en un momento dado se encuentre por debajo de las tasa de evolución del PBI tendencial o de largo plazo. Si bien los primeros dos fondos son de asignación específica, a previsión social y a políticas sociales prioritarias respectivamente, el destino específico de los recursos dentro de esas áreas también gozaría de suficiente flexibilidad para responder a problemas y estrategias particulares.

Con respecto a la incorporación de recursos a los fondos, debería estimarse una tasa de ahorro a ser aplicada en los tiempos en los que la evolución del PBI se encuentra por encima de su nivel de tendencia. Como ejemplo, cabe señalar que en los últimos años la meta de superávit fiscal a nivel nacional rondó el 3% del PBI. Una cifra menor a este valor, que represente el 1.5% del PIB de tendencia, considerando las fuertes restricciones económicas actuales, podría utilizarse como parámetro inicial.

Con respecto a la distribución de los Fondos, se propone destinar del superávit efectivo un monto equivalente al 1% del PIB de tendencia al Fondo de Jubilaciones y Pensiones dado su mayor peso presupuestario futuro ante las nuevas obligaciones asumidas. Por su parte, para el Fondo de Políticas Sociales podría destinarse un monto equivalente al 0,5% del PIB de tendencia y el saldo restante, en caso de existir, pasaría a formar parte del Fondo de Estabilización.

Complementariamente a la sencillez y solvencia técnica, la regla debería favorecer la generación de incentivos entre los actores clave. Por un lado, el énfasis en la finalidad explícita de sostener el gasto social constituye un primer paso para promover la adopción e implementación de la regla. A esto debe sumarse un proceso de consenso y difusión de sus características e implicancias, involucrando a los gobiernos subnacionales y a sus legisladores, presentando los beneficios que implica para estos niveles de gobiernos su aplicación, fundamentalmente en períodos de contracción

del ciclo económico, al permitir la sostenibilidad de los servicios sociales básicos (habituales variables de ajuste en épocas de restricción fiscal). Por otra parte, la distribución de los fondos ahorrados puede funcionar también como un incentivo para su implementación, al incluir un Fondo de Políticas Sociales donde las decisiones sobre su aplicación tienen la participación de del Congreso y un Fondo de Estabilización con el poder de decisión concentrado en el Poder Ejecutivo.

Por último, respecto al momento de implementación, esta propuesta sigue la noción de que una regla fiscal no debería ser concebida como una medida “de urgencia”. El momento de impulso de una propuesta de este tipo debe estar basado en una concientización genuina de un suficiente número de actores sobre la necesidad de fortalecer la sustentabilidad de las políticas públicas en el tiempo.

#### IV. Conclusiones

Las demandas de financiamiento que implican los desafíos que se deben enfrentar en materia de políticas sociales y de previsión social en Argentina siguen siendo significativas. Tanto las medidas tomadas en los últimos años en materia de educación y previsión social, como las propuestas asociadas a la reducción de la pobreza requieren de sustentabilidad en el tiempo para cumplir sus objetivos, además de elevados niveles de financiamiento. Esto contrasta con la visión de corto plazo que en gran medida predominó en la gestión de los recursos públicos históricamente en el país, incluso ante una situación fiscal como la ocurrida en estos últimos 5 años, caracterizada por tasas de crecimiento elevadas del PIB y el logro de superávit fiscal. Muchas de las medidas implementadas y propuestas que se realizan toman como base la expansión de la economía de los últimos años, sin considerar adecuadamente la posibilidad de una reducción de los ingresos fiscales como resultado de la desaceleración económica a nivel internacional. A su vez, tampoco se consideran los efectos que tendrán sobre el gasto social la evolución

de las variables demográficas, como por ejemplo el envejecimiento de la población.

En ese escenario, el diseño e implementación de una regla fiscal que revierta el carácter procíclico del gasto y contribuya al logro de la solvencia fiscal en un marco de sustentabilidad de políticas públicas, es una reforma posible y necesaria. Ello reportará importantes beneficios para los actores involucrados, fundamentalmente para los gobiernos provinciales, en los cuales no solamente impactan de manera directa los servicios sociales sino que también tienen parte de responsabilidad en la gestión y financiamiento de los principales servicios sociales.

La aplicación exitosa de una regla fiscal depende en gran medida de factores tales como el compromiso que asumen con el instrumento los actores clave y la solidez técnica con la que es concebido. El compromiso es una consecuencia directa de los incentivos que plantea la aplicación de la regla, a la vez que dichos incentivos resultan en mayor o menor medida reforzados por la consistencia técnica del instrumento, generándose de esta forma un círculo virtuoso para su aplicación. En este sentido, como puede observarse a partir de la experiencia reciente de Chile, los impactos positivos en la imagen del gobierno que se dieron a partir de los beneficios reportados por la aplicación de una regla con capacidad anti cíclica, fortalecen y amplían la estructura de incentivos que tienen los principales actores políticos para su implementación.

En el contexto actual, las restricciones para implementar este tipo de propuestas en Argentina son elevadas, incluyendo especialmente un descrédito marcado sobre las principales variables del Presupuesto Nacional (variables macroeconómicas, proyecciones de ingresos del presupuesto, etc.) por parte de la conducción política, lo que a su vez alimenta un descrédito en la sociedad civil en este tipo de instrumentos. A esto se suma el resultado poco

satisfactorio de la experiencia de la LRF. Sin embargo, esta situación responde a una determinada coyuntura. El problema de lograr sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo persiste y los desafíos en materia social, con miras también de largo plazo, se incrementan. Los mayores efectos de la última crisis económica y social de 2001 han quedado atrás, pero nuevos desafíos surgen. Por lo tanto, mirando hacia adelante, resulta necesario fortalecer el funcionamiento de instituciones fundamentales, entre las cuales la gestión de los recursos públicos resulta clave.

### Gerardo Uña

Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en administración financiera y gestión pública. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, México, Paraguay, Bolivia y Perú. Actualmente es asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para a IDRC de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

### Nicolás Bertello

Investigador de la Fundación Siena. Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Consultor del Banco Mundial en temas relacionados con administración financiera pública. Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC. Formó parte de un equipo de consultoría en el Ministerio de Hacienda de Paraguay en el proyecto de fortalecimiento del proceso presupuestario en el año 2005.

### Luciano Strazza

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Becario de la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Investigador de la Fundación Siena en temas de políticas sociales, think tanks y finanzas públicas. Realiza investigaciones para la Fundación Konrad Adenauer. Se desempeñó como Consultor en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Para citar este documento:

Uña, Gerardo, Nicolás Bertello y Luciano Strazza (2009). “*Solvencia fiscal para la sustentabilidad del gasto social: un desafío pendiente en Argentina*”. Fundación Siena, Apuntes 08. Mayo 2009. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.

**Apuntes** es una publicación periódica sobre temas sociales, económicos e institucionales de la agenda pública, en un formato de fácil lectura y dirigido al público en general.

**Ediciones anteriores** Apuntes N° 07: “*La participación de los Think Tanks y Expertos en las políticas de lucha contra la pobreza: una perspectiva comparada de los casos de Argentina, México y Chile*”, G. Uña, C. Lupica y L. Strazza.

Suscripción: enviar un e-mail a [info@fundacionsiena.org.ar](mailto:info@fundacionsiena.org.ar).