

SERIE SOBRE SECTOR PÚBLICO,
BUEN GOBIERNO, Y RESPONSABILIDAD
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO

Editado por ANWAR SHAH



BANCO MUNDIAL



34376

Serie sobre sector público, buen gobierno,
y responsabilidad y rendición de cuentas

Análisis del gasto público

Editado por Anwar Shah



BANCO MUNDIAL



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the Word Bank in English as *Public Expenditure Analysis* in 2005. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies the originally language will govern.

Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Public Expenditure Analysis* en 2005. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: abril de 2008

Para esta edición:

© 2008 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
Calle 131 A No. 59C-62, Bogotá, Colombia
www: mayolediciones.com

ISBN 978-

Traducción al castellano: Ignacio Cariedes Hoyos
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.
Impreso y hecho en Colombia

Contenido

Prólogo	IX
Prefacio	XI
Agradecimientos	XIII
Colaboradores	XV
Panorama general <i>Anwar Shah</i>	XIX
CAPÍTULO 1	
Análisis de la incidencia del gasto público	1
<i>Giuseppe Ruggeri</i>	
Temas generales	2
La asignación de gastos públicos	14
Efectos distributivos	23
Conclusiones	27
Referencias	28
CAPÍTULO 2	
Sobre medidas de desigualdad y pobreza con implicaciones para el bienestar	31
<i>Nanak Kakwani y Hyun Son</i>	
La curva de Lorenz y el bienestar social	31
Índice de Gini	34
Cálculos del índice de Gini	35
Índice de Gini generalizado	35
Medidas entrópicas de la desigualdad	37
Medidas de desigualdad de Atkinson	38
Medición de la pobreza	39
Una ilustración utilizando datos de Laos RDP	41
Conclusión	43
Referencias	44

CAPÍTULO 3

**Sobre la evaluación de la equidad de las políticas fiscales del gobierno,
con aplicación a las Filipinas** 45*Hyun Son*

Medidas de bienestar	46
El bienestar y los componentes del ingreso	48
El índice de reforma de bienestar	50
Impuestos indirectos y subsidios	51
Panorama del sistema fiscal de Filipinas	53
Base para medir los efectos distributivos	55
Análisis de resultados empíricos	57
Conclusión	62
Referencias	62

CAPÍTULO 4

Evaluación de pensiones públicas 63*Robin Boadway y Katherine Cuff*

El imperativo de reforma de las pensiones públicas y el desarrollo	63
La base racional para la intervención gubernamental	66
Transferencias a los entrados en años	82
Planes contributivos de pensión	93
Planes obligatorios de ahorro de retiro o diseño previsorio de fondos	106
Estímulo de la provisión voluntaria para el retiro	119
Conclusión: temas para evaluación	122
Referencias	126

CAPÍTULO 5

El género en las revisiones del gasto público 127*Barbara Bergmann*

La elección apropiada y el rango de tópicos	128
Metodología de análisis	131
Provisión de datos	133
Remedios y cambios en las políticas y el presupuesto	134
Ejemplos de análisis presupuestal sensible al género	135
Resumen	140
Referencias	142

CAPÍTULO 6

**Gobernabilidad centrada en el ciudadano.
Un nuevo enfoque para la reforma del sector público** 145*Matthew Andrews y Anwar Shah*

El desafío de la reforma del sector público en los países en desarrollo	146
Un nuevo marco centrado en el ciudadano para orientar la reforma	158

Contenido	VII
Conclusión	168
Referencias	169
CAPÍTULO 7	
Hacia presupuestos en el ámbito local centrados en el ciudadano en los países en desarrollo	175
<i>Matthew Andrews y Anwar Shah</i>	
Los ciudadanos y los enfoques comunes de presupuesto en los países en desarrollo	175
Análisis de los ciudadanos de las finanzas municipales en los países en desarrollo: un enfoque nuevo	181
Conclusión	205
Referencias	206
CAPÍTULO 8	
Mecanismos de voz y resultados fiscales del gobierno local. ¿Cómo influyen la presión y la participación ciudadana en la responsabilidad pública?	209
<i>Matthew Andrews</i>	
Antecedentes	211
El vínculo entre la responsabilidad del sector público y la voz ciudadana	212
Reformas encaminadas a mejorar la voz y la responsabilidad	213
Un enfoque de investigación	215
Observaciones sobre el vínculo entre voz, mecanismos de voz y responsabilidad	216
Conclusión	235
Referencias	237
Gráficos	
2.1 La curva de Lorenz	33
6.1 La cadena basada en los resultados y la predisposición a los procesos de las combinaciones comunes de reformas	154
6.3a Mapa para la gobernabilidad centrada en el ciudadano	161
6.3b Reforma centrada en el ciudadano. Formalizar el enfoque en resultados	161
6.4 Influencias en la gobernabilidad de la reforma centrada en el ciudadano	164
6.5 Herramientas para la administración basada en resultados. Enfoque externo, en el ciudadano.	166
8.2 Expresión de voz y efectos en la responsabilidad de adopción de mecanismos	229
8.3 Mecanismos de voz, expresión de voz y responsabilidad (experiencia observada)	236

Cuadros

1.1	Índices globales de redistribución basados en comparaciones de coeficientes de Gini	26
2.1	Cálculo del Índice de Gini	36
2.2	La desigualdad en Laos	42
2.3	Medidas de pobreza: Laos	43
3.1	El sistema fiscal de Filipinas: 1998	54
3.2	Gastos del gobierno según funciones	55
3.3	Índice de reforma de bienestar para componentes del ingreso: Filipinas, 1998	58
3.4	Índices de reforma de precios para gastos: Filipinas, 1998	61
5.1	Resumen del documento presupuestal sudafricano por géneros	138
5.2	Resumen del documento de presupuesto por géneros de Barbados	141
6.1	Debilidades comunes de gobernabilidad y administrativas en los países en desarrollo	146
6.2	Temas y elementos principales de la reforma en el mundo en desarrollo	149
6.3	Elementos básicos de las reformas de gobernabilidad centrada en el ciudadano	159
6.4	Elaboración del presupuesto centrado en el ciudadano	166
7.1	??????	177
7.2	Presupuesto y estado financiero típico de gobierno local en los países en desarrollo	180
7.3	Medios institucionales: movimiento hacia procesos presupuestales orientados al ciudadano	183
7.4	Registros de revelación orientados al ciudadano: un ejemplo	188
7.5	Registros de reflexión y resolución orientados al ciudadano: ejemplo	192
7.6	Registros de reportes orientados al ciudadano: ejemplo	196
7.7	Formato de presupuesto orientado al ciudadano	200

Recuadros

1.1	Componentes de varios conceptos de ingreso	12
1.2	Clasificación de los gastos del gobierno	17
1.3	Agrupamientos seleccionados de gastos del gobierno	24

Prólogo

En las democracias occidentales los sistemas de verificación y balances incorporados a las estructuras de gobierno han formado el centro de la buena gobernabilidad y han ayudado a apoderar a los ciudadanos durante más de doscientos años. Los incentivos que motivan a los funcionarios públicos y a los gobiernos –las recompensas y sanciones vinculadas a los resultados que contribuyen al desempeño del sector público– tienen sus raíces en los marcos de responsabilidad del país. Una buena administración del sector público y de los gastos oficiales contribuye a determinar el curso del desarrollo económico y la equidad social, en especial para los pobres y otros grupos desfavorecidos, como las mujeres y los ancianos.

Sin embargo, muchos países en desarrollo continúan sufriendo con sistemas insatisfactorios de gobernabilidad y a menudo disfuncionales, que incluyen búsqueda de beneficios mediante manipulaciones y mala conducta, asignación inapropiada de recursos, sistemas ineficientes de captación de ingresos y prestación débil de servicios públicos vitales. Esa gobernabilidad deficiente conduce a resultados deficientes para el acceso de los pobres a los servicios públicos y de otros miembros desfavorecidos de la sociedad, como mujeres, niños y minorías. Para la atención de estas preocupaciones la comunidad de asistencia para el desarrollo, en general, y el Banco Mundial, en particular, están esforzándose continuamente para aprender lecciones de las prácticas que se realizan alrededor del mundo para obtener una mejor comprensión de lo que funciona y lo que no en el mejoramiento de la gobernabilidad del sector público, en especial con respecto a combatir la corrupción y hacer que los servicios funcionen para la gente pobre.

La presente serie enriquece nuestro conocimiento, proporcionando herramientas y lecciones de las prácticas para mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos y para fortalecer en la gobernabilidad a las instituciones de responsabilidad. La serie ofrece una guía práctica sobre gestión por resultados y gestión fiscal prudente. Esboza enfoques para el tratamiento de la corrupción y la mala conducta. Proporciona una guía conceptual y práctica sobre marcos alternativos de prestación de servicios para extender el alcance y acceso de los servicios

públicos. La serie cubre también salvaguardias para la protección de los pobres, las mujeres, las minorías y otros grupos desfavorecidos, el fortalecimiento de acuerdos institucionales para *voice and exit*,* métodos de evaluación de programas del sector público, marcos para la gobernabilidad sensible y responsable, y federalismo fiscal y gobernabilidad local.

La *Serie sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas* será de interés para funcionarios públicos, practicantes y estudiosos del desarrollo y quienes se interesen en la gobernabilidad pública en los países en desarrollo.

Frannie A. Léautier
Vicepresidente
World Bank Institute

* Formas de expresar insatisfacción con un servicio o programa (NT).

Prefacio

La de la justicia y la equidad en el gasto público continúa siendo un área de mayor preocupación dado que el sector público en los países en desarrollo omite proporcionar servicios y protección a los pobres, las mujeres, las minorías y otros miembros desfavorecidos de la sociedad. En cambio, se considera que sirve a los intereses de una minoría de élite con poca preocupación por el bienestar de los ciudadanos en general.

El presente libro ofrece herramientas de análisis para descubrir la equidad en las cargas tributarias y en el gasto público, y juzgar el desempeño del gobierno en su función de proteger los intereses de los pobres y aquellos otros grupos desfavorecidos de la sociedad, como las mujeres, los niños y las minorías. El libro ofrece además un marco para un enfoque basado en los derechos al apoderamiento de los ciudadanos; en otras palabras, crear un diseño institucional con reglas, restricciones e incentivos apropiados para que el sector público sea sensible y responsable ante el votante promedio. Varios capítulos del libro proporcionan herramientas de análisis para tratar los siguientes interrogantes:

- *Prueba de opresión pública:* ¿Se comparten en forma equitativa las cargas tributarias y los beneficios de los programas del sector público?
- *Prueba de reducción de la pobreza:* ¿Se dirigen los programas apropiadamente hacia los pobres? ¿Representarán alguna diferencia para su bienestar?
- *Prueba de protección social:* ¿Cuentan con alguna medida de seguridad de ingreso los adultos mayores y los pobres?
- *Prueba de protección de géneros:* ¿Aseguran los programas la igualdad de acceso para las mujeres?
- *Prueba de sensibilidad:* ¿Son importantes las preferencias de los ciudadanos en el diseño y la prestación de los servicios públicos?
- *Prueba de responsabilidad:* ¿Están facultados los ciudadanos para exigir responsabilidad a los funcionarios elegidos y nombrados?

Se espera que las aplicaciones de los tests mencionados produzcan una mejor comprensión de la civilidad en la gobernabilidad en los países en desarrollo, com-

previsión que llevará con optimismo a una reforma de la gobernabilidad pública con el fin de fortalecer la protección de los pobres y otros grupos vulnerables.

Mis agradecimientos a la Swiss Development Cooperation Agency por su apoyo y a los destacados expertos que con su contribución hicieron posible la serie.

Roumeen Islam

Gerente, Poverty Reduction and Economic Management
World Bank Institute

Agradecimientos

La realización del presente libro fue posible gracias a la asistencia de la Swiss Development Cooperation Agency y la Swedish International Development Agency (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional). El editor agradece a los funcionarios de ambas por su orientación en el contenido del libro. En particular, tiene una gran deuda intelectual con Walter Hofer, Werner Thut, Pietro Veglio, Gerolf Weigel, Alexandre Widmer y Hanspeter Wyss. Así mismo, el editor agradece a la administración principal del Operations Evaluation Department (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, el World Bank Institute y la Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) por su apoyo. Agradecimientos también a Juan Carlos Lerda, la Cepal y Roumeen Islam, y al Banco Mundial, por su guía y apoyo.

También han sido valiosos para el libro los comentarios recibidos por los principales autores de políticas en el taller conjunto de la Cepal y el Banco Mundial realizado en Santiago de Chile en enero de 2001 y los seminarios PREM (poverty reduction and economic management, reducción de la pobreza y gestión económica) realizados en el Banco Mundial. En adición, funcionarios importantes de finanzas y presupuestos de un gran número de países ofrecieron asesoría en el contenido del libro. El editor agradece también a los destacados académicos que realizaron el aporte de los capítulos y a los revisores pares del Banco y externos por sus comentarios. Matthew Andrews, Azam Chaudhry, Neil Hepburn y Theresa Thompson ayudaron durante varias etapas de la preparación del presente libro, ofrecieron sus comentarios y contribuyeron con resúmenes de varios capítulos. Agnes Santos elaboró el formato y preparó el libro para su publicación.

Colaboradores

Matthew Andrews. Especialista en administración pública en el Banco Mundial; es sudafricano con doctorado en administración pública de la Maxwell School, Syracuse University. Ha trabajado en todos los ámbitos del gobierno en Sudáfrica y ha publicado sobre temas como presupuesto y administración pública, evaluación y economía institucional.

Barbara Bergmann. Profesora emérita de economía en la University of Maryland y en American University, en Washington, DC. Es autora de *America's Chile Care Problem: The Way Out, Is Social Security Broke?*, *In Defense of Affirmative Action*, *Saving Our Children From Poverty: What the United States Can Learn From France* y *The Economic Emergence of Women*. Trabajó como miembro principal del President's Council of Economic Advisers durante el gobierno de Kennedy, como consejera económica principal con la US Agency for International Development, como economista con la Bureau of Labor Statistics y en comités de asesoría a la Congressional Budget Office y la Bureau of the Census. Ha trabajado como presidenta de la Eastern Economic Association, la Society for the Advancement of Socio-Economics, la American Association of University Professors y la International Association for Feminist Economics.

Robin Boadway. Profesor de la cátedra Sir Edward Peacock de teoría económica en Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá. Fue editor del *Canadian Journal of Economics* desde 1987 hasta 1993 y presidente de la Canadian Economics Association en 1996-97. Actualmente es coeditor del *Journal of Public Economics* y el *German Economic Review* y asesor editorial para el *Canadian Tax Journal*. Es miembro del Comité Ejecutivo del International Seminar on Public Economics y la Junta Administradora del International Institute of Public Finance. Trabaja en los campos de economía del sector público y economía del bienestar, con interés especial en políticas de transferencias tributarias, federalismo fiscal y análisis costo-beneficio. Entre sus libros y monografías están *Public Sector Economics*, *Welfare Economics*, *Canadian Tax Policy* y *Economics and the Canadian Economy; Taxes and Savings in Canada*, *The*

Constitutional Division of Powers: An Economic Perspective, Equalization in a Federal State: An Economic Analysis e Intergovernmental Fiscal Relations in Canada y también varios artículos en revistas académicas.

Katherine Cuff. Profesora asistente de economía en McMaster University, Hamilton, Ontario, Canadá. Tiene el grado de PhD en economía de Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá. Sus principales intereses de investigación son la teoría y política redistributivas, la tributación óptima y el federalismo fiscal.

Nanak Kakwani. Fue nombrado profesor de la fundación, de estadística, en la University of New South Wales, Australia, en diciembre de 1970. Antes de unirse a ella, fue catedrático en la University of Birmingham, Inglaterra, conferencista en econometría en Punjabi University y profesor de econometría en Kurukshetra University, en India. Ha publicado extensamente (unos 70 artículos y dos libros importantes publicados por las universidades de Oxford y Cambridge). Su investigación incluye teoría econométrica, economía del bienestar, desigualdad y pobreza, finanzas públicas y economía del desarrollo. Fue elegido miembro de la Academy of Social Sciences en Australia en 1979 y se le otorgó la prestigiosa Mahalanobis Memorial Gold Medal en 1985 por su investigación destacada en economía cuantitativa.

Giuseppe Ruggeri. Profesor de la Cátedra Vaughan en economía regional y director del centro de estudios de políticas en la University of New Brunswick, Canadá. El doctor Ruggeri hizo sus estudios de pregrado en la University of Messina, Italia, y en el Union College, Schenectady, Nueva York. Recibió el grado de MA en economía de la University of Michigan y el de PhD en economía de la State University of New York en Albany. Ha enseñado en colegios universitarios y universidades en Estados Unidos, México y Canadá. Ha mantenido también posiciones principales en el gobierno federal en Canadá y en los gobiernos de Nueva Brunswick y Alberta. Es autor de cuatro libros y ha publicado extensamente en los campos de finanzas públicas, relaciones intergubernamentales, políticas públicas y capital humano.

Anwar Shah. Economista principal y líder del equipo y programa para Gobernabilidad del Sector Público con el World Bank Institute y profesor asociado del Institute for Public Economics, en Edmonton, Canadá. Anteriormente ha trabajado en el Ministerio de Finanzas, los gobiernos de Canadá y la provincia de Alberta del mismo país, con responsabilidades de relaciones fiscales federales-provinciales y provinciales-locales, respectivamente. Ha sido asesor de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, China, Indonesia, Malasia, México, Pakistán, Filipinas, Polonia, Sudáfrica y Turquía en temas de federalismo fiscal. Ha sido conferencista en la Universidad de Ottawa, Canadá; Peking University, Wuhan University; Quaid-i-Azam University, Islamabad, Pakistan; Harvard University, Duke University, the Massachusetts Institute

of Technology y la University of Southern California. Sus actuales intereses de investigación son los campos de gobernabilidad, federalismo fiscal, reforma fiscal y el medio ambiente global. Ha publicado varios libros y monografías sobre estas materias, los que incluyen *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Transition Economies* (Banco Mundial, 1994), y un libro de la Oxford University Press de 1995, titulado *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*. Sus artículos han aparecido en las principales revistas científicas de economía y política. Actúa como árbitro y en juntas asesoras editoriales para influyentes revistas sobre economía.

Hyun HwaSon. Tiene el grado de PhD en economía de la University of New South Wales, Sidney, Australia. Sus intereses de investigación están en los campos de la pobreza y la distribución de ingresos. Es actualmente catedrática asociada en Macquarie University en Australia.

Panorama general

Anwar Shah

Mientras el desempeño del sector público en la prestación de los servicios públicos en los países en desarrollo se considera generalmente menos que satisfactorio, su desempeño en la prestación de servicios y la protección a los pobres y otros grupos desfavorecidos, como las mujeres y los ancianos, es particularmente desconcertante. Tampoco es el sector público generalmente sensible a las preferencias de los ciudadanos en general y, en cambio, sirve los intereses de un pequeño grupo élite de personas ante quienes es responsable.

El presente libro ofrece herramientas de análisis para descubrir la orientación del sector público y crear un registro (*scorecard*) sobre su función en la protección de los intereses de los pobres y los desfavorecidos en otras formas. El libro ofrece además un marco de referencia para la gobernabilidad centrada en el ciudadano; en otras palabras, crear un diseño institucional con incentivos apropiados para que el sector público sea sensible y responsable ante un votante mediano (o promedio). Los capítulos del libro ofrecen herramientas de análisis para responder los siguientes interrogantes:

- *Prueba de opresión pública:* ¿Quién asume la carga de los impuestos y quién se beneficia con los programas públicos?
- *Prueba de reducción de la pobreza:* ¿Se dirigen los programas públicos existentes a reducir la pobreza? ¿Es probable que lo hagan?
- *Prueba de protección social:* ¿Existe alguna protección para la seguridad de ingresos de los adultos mayores y los pobres?
- *Prueba de protección de géneros:* ¿Aseguran los programas la igualdad de acceso para las mujeres?
- *Prueba de sensibilidad:* ¿Son sensibles los programas públicos a las preferencias de los ciudadanos?
- *Prueba de responsabilidad:* ¿Están facultados los ciudadanos para exigir responsabilidad a los funcionarios elegidos y nombrados?

Prueba de opresión pública

En el primer capítulo, Giuseppe Ruggeri examina la cuestión de quién se beneficia con los programas públicos. La literatura sobre la incidencia fiscal se ha centrado tradicionalmente en la incidencia tributaria –quién paga los impuestos– y ha descuidado el tema de la incidencia en el gasto. En este capítulo se intenta cerrar esa brecha y se examinan los principales temas metodológicos que aparecen en la medida de la incidencia en el gasto, o en cómo afecta el gasto del gobierno la posición económica de las familias y los individuos.

La estimación de la incidencia en el gasto requiere tres pasos importantes:

1. *Seleccionar el período de tiempo, el marco analítico, la unidad de análisis y una medida apropiada de los ingresos:* debe hacerse una distinción importante entre los efectos directos del gasto público (análisis de equilibrio parcial) y los efectos indirectos a través de cambios en los precios relativos (análisis de equilibrio general). Puede suceder que el análisis convencional de la incidencia en el gasto no capture la medida de los efectos indirectos, por lo que debería utilizarse una hipótesis apropiada con la cual pueda compararse la distribución de ingresos existente. El autor propone que la hipótesis apropiada sea un concepto de ingreso que asuma que los beneficios del gasto del gobierno se asignen en una forma distribucionalmente neutral, en lugar de una hipótesis que no asuma gasto del gobierno. En términos de la unidad de análisis hay distintas definiciones de familia que pueden usarse, como también escalas de equivalencia para ajustes según los distintos tamaños de familia. Cuando el enfoque del análisis de incidencia es el efecto distributivo del sistema fiscal total, el concepto más apropiado de ingreso es el ingreso integral, que incluye el ingreso privado más el ingreso de los gastos del gobierno (transferencias, salarios oficiales, compras oficiales de bienes y servicios e interés de la deuda pública) menos los impuestos. Una consideración metodológica adicional es la de si efectúa el análisis de incidencia anualmente o de por vida, pues la incidencia anual no puede dar cuenta en forma apropiada de los beneficios de años múltiples derivados del gasto en inversión.
2. *Asignar los gastos del gobierno a la unidad de familia seleccionada:* en teoría, el valor de los beneficios provisto por el gasto público distinto a las transferencias en dinero es la cantidad en dólares que los individuos están dispuestos a pagar. Sin embargo, la disposición a pagar no se conoce en el caso de los bienes provistos públicamente cuando no hay mercado para ellos; por eso, se utiliza como aproximación el costo para el gobierno. Los gastos del gobierno pueden clasificarse por la facilidad de identificar a los beneficiarios. Gastos específicos, como transferencias y compras de algunos servicios del gobierno (como salud y educación), pueden asignarse a individuos específicos y los costos de estos

programas pueden agregarse al ingreso familiar. Los gastos generales (como defensa, ley y orden, y administración) benefician a la sociedad en conjunto y es difícil asignarlos a beneficiarios individuales. La incidencia de los pagos de intereses en la deuda nacional es un tema particularmente difícil de tratar. Sin embargo, se puede progresar al asignar los beneficios cuando se desagregan los gastos generales, lo que puede ayudar a identificar a los individuos por partidas de los programas de gastos que de otra manera podrían considerarse como gastos generales. Por ejemplo, los costos administrativos de los programas de transferencias pueden asignarse a los beneficiarios del programa.

3. *Seleccionar y aplicar índices de redistribución*: el paso final en la incidencia del gasto es resumir los resultados utilizando algunos índices de redistribución, los que pueden aplicarse a los gastos totales del gobierno o a componentes seleccionados. Los índices locales (como el ajuste de participación relativa, APR) miden el grado de redistribución para cada grupo de ingresos. Los índices globales para medir la redistribución, como un índice único para el país, se basan en comparaciones de coeficientes Gini. En este capítulo se incluyen varios ejemplos de medidas sugeridas en la literatura.

Prueba de reducción de la pobreza

En el segundo capítulo (Nanak Kakwani y Hyun Son) y en el tercero (Hyun Son) se presenta una discusión de varios conceptos empíricos que pueden utilizarse para examinar si los programas públicos existentes tienen efecto positivo en la reducción de la pobreza. Estos enfoques analíticos se aplican entonces a la República Democrática del Pueblo de Laos y a las Filipinas con el fin de demostrar su utilidad para propósitos de políticas.

Este capítulo ofrece una revisión breve de las medidas de desigualdad y pobreza y sus implicaciones en el bienestar. Las medidas principales de desigualdad y pobreza que se discuten en este capítulo incluyen el análisis de la curva de Lorenz, el índice de Gini, el índice de Gini generalizado, medidas de entropía de desigualdad y las medidas de desigualdad de Atkinson. La curva de Lorenz se define como la relación entre la proporción de personas con ingreso menor o igual a un monto especificado y la proporción del ingreso nacional total que reciben esas personas. La curva de Lorenz retrata la desviación de la distribución del ingreso de la igualdad perfecta, donde ésta se representa con la línea igualitaria: la línea con ángulo de 45 grados. Mientras más cercana esté la curva de Lorenz a la línea igualitaria, más igualdad habrá en la distribución del ingreso. En consecuencia, se puede utilizar la curva de Lorenz como criterio para clasificar políticas o programas alternativos del gobierno.

El índice de Gini mide el grado al que la curva de Lorenz se separa de la línea igualitaria y asume un valor de cero para la igualdad perfecta y de uno para la desigualdad perfecta. El índice de Gini le da máxima ponderación a las personas que se aglutinan alrededor de la moda de una distribución de ingresos. Con el índice de

Gini generalizado, se puede asignar distinta ponderación a las transferencias recibidas por segmentos distintos de la distribución de ingresos. La ponderación que se otorga a un individuo con cierto nivel de ingreso es una medida de su pobreza relativa y mientras mayor sea el número de personas que se encuentran por encima de él en la sociedad, mayor será su sentido de pobreza. Este índice mide esencialmente la pobreza promedio que sufren todos los individuos de la sociedad. Las medidas de entropía de desigualdad propuestas por Theil capacitan a un investigador para descomponer la desigualdad total de la sociedad en desigualdad de ingreso entre grupos y dentro de grupos.

Aunque estas medidas se derivaron sin consideración de la función de bienestar social, se relacionan implícitamente con ella. Por ejemplo, bajo ciertas condiciones, la clasificación de la distribución según la curva de Lorenz es idéntica a la que implica la función de bienestar social. Si se define la función de bienestar social como la suma de las utilidades individuales y cada individuo, tiene una función de utilidad idéntica y cóncava que crece con el ingreso, entonces la clasificación de las distribuciones de acuerdo con el criterio de la curva de Lorenz es idéntica a la implicada por la función de bienestar social, siempre que las distribuciones tengan el mismo ingreso promedio y sus curvas de Lorenz no se intersecten. Atkinson derivó medidas de desigualdad directamente a partir de una función de bienestar asumida. Sus medidas se basan en el concepto de “nivel de ingreso equivalente igualmente distribuido”, que es el nivel de ingreso per cápita que, si lo recibe cada uno, haría que el bienestar total fuera exactamente igual al bienestar total generado por la distribución de ingreso actual. Las medidas de desigualdad de Atkinson incorporan una medida del grado de aversión a la desigualdad o un indicador de sensibilidad relativa a transferencias de ingresos en diferentes niveles de ingreso. Si este parámetro es cero, a la sociedad no le preocupa la desigualdad, y si se aproxima a infinito, la sociedad se preocupa sólo por la persona más pobre.

Los resultados empíricos de un estudio de Laos muestran que, en cualquier forma en que se mida la desigualdad, el crecimiento económico rápido ha llevado a un aumento sustancial en la desigualdad. La magnitud del aumento en la desigualdad aumenta monótonamente con los parámetros de aversión al riesgo relativo y puede concluirse que los beneficios relativos para los muy pobres han sido menores que los beneficios relativos para quienes no son tan pobres. Sin embargo, durante el mismo período, todos los indicadores de pobreza revelan una notable reducción en ésta, implicando que, aunque los ricos se beneficiaron mucho más que los pobres, los beneficios del crecimiento económico sí llegaron goteando a los pobres.

En el capítulo 3 se hacen dos contribuciones importantes. Primero, se desarrolla una metodología general para evaluar las implicaciones de equidad de las políticas fiscales. Segundo, se utiliza esta metodología para evaluar la equidad general del sistema fiscal en Filipinas.

Como herramienta metodológica, se deriva un índice de reforma de bienestar (basado en la clase de funciones de bienestar homotéticas) y se aplica a datos de po-

breza recopilados en Filipinas para clasificar los cambios de las políticas en términos de su impacto en el bienestar social. En este análisis el bienestar social depende del ingreso y de la desigualdad. El autor deriva medias de elasticidades de bienestar e índice de reforma de bienestar para dos categorías de políticas fiscales: a) políticas que afectan los componentes del ingreso (por ejemplo, ingreso de manufactura, servicios y cultivos), y b) políticas que cambian los precios. Una vez se calculan estas medidas, se evalúan los dos tipos de políticas por sus impactos relativos en los hogares pobres y los ricos.

1. *Políticas que afectan el ingreso:* utilizando datos Filipinas, el autor halló que una política que aumenta el ingreso familiar de sostenimiento (por ejemplo ingreso de cultivos de subsistencia) es el tipo de política que causará mayor impacto en los pobres. Las políticas que aumentan los sueldos y salarios y las pensiones y prestaciones de seguridad social benefician más a los ricos que a los pobres.
2. *Políticas que afectan los gastos:* el autor concluye que los impuestos a los alimentos y a algunos artículos no alimenticios (como alcohol y tabaco) son altamente regresivos. Se encontró que los gastos privados en salud y educación son regresivos en el sentido de que los pobres gastan proporcionalmente más que los ricos, lo que sugiere la necesidad de direccionar mejor los gastos del gobierno en educación y salud hacia los pobres. Finalmente, se encontró que los impuestos a los ingresos personales eran progresivos y los impuestos a los ingresos corporativos (la carga de los cuales también será compartida por la mano de obra) eran sólo medianamente progresivos.

El autor concluye que existe un espacio considerable para hacer que las políticas fiscales de Filipinas sean más equitativas ya que el sistema actual es mayoritariamente regresivo y beneficia más a los ricos que a los pobres.

Prueba de protección social

En el capítulo 4, Robin Boadway y Katherine Cuff ofrecen un marco para evaluar los planes públicos de pensión como protección para la seguridad de ingreso de los adultos mayores y los pobres.

Las políticas públicas para garantizar que los retirados tengan ingreso seguro y adecuado están entre las de mayor importancia que puedan implementar los gobiernos. En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las pensiones públicas y las transferencias a los entrados en años constituyen una proporción significativa del gasto total del gobierno. Están abocados a ser cada vez más importantes en los países en desarrollo por razones políticas, económicas y demográficas. Los mayores ingresos aumentan la demanda de seguridad en los ingresos y de programas de seguridad social. El desarrollo de la

economía de mercado, especialmente el aumento en la flexibilidad y movilidad en el mercado laboral, tiende a debilitar los lazos tradicionales y a reducir los mecanismos tradicionales de apoyo de los que dependían los retirados anteriormente. En adición, el crecimiento proyectado de la población de entrados en años, que lleva a mayores tasas de dependencia, aumenta la urgencia y los costos de proveer un nivel adecuado de atención. Así, la reconsideración y revisión de los sistemas de pensión es un punto importante en la agenda de las políticas.

Este capítulo resume los temas principales en el desarrollo y la reforma de los sistemas de pensión. Lo hace primeramente identificando el objetivo de tales políticas, en particular la razón de que el sector público necesite participar en lo que se percibía como un asunto económico. En el capítulo se examina la base racional para la intervención oficial en el área de las pensiones e identifica tres propósitos principales: a) redistribuir hacia las personas retiradas en peor situación, cuyas necesidades a menudo se las asocia sólo con su edad; b) facilitar el ahorro para el retiro, tanto para compensar la tendencia de las personas a no ahorrar adecuadamente para su propio retiro como para aumentar la tasa de ahorro agregado, y c) asegurar a los individuos entrados en años contra varios riesgos que el sector privado no puede cubrir. Este conjunto triple de propósitos se utilizó para concentrarse en las políticas que fueran apropiadas para atender cada uno de los tres grandes temas, reconociendo que hay, necesariamente, superposición de políticas y objetivos. Para cada papel del sector público, en el capítulo se identifican los distintos costos y beneficios económicos potenciales de opciones de diseño y reforma de planes de pensión alternativos disponibles para el gobierno.

Los beneficios de la reforma de pensiones incluyen la reducción de la desigualdad, el aumento de la autosuficiencia de los adultos mayores, el estímulo del crecimiento económico, la reducción de los riesgos individuales y el desarrollo de los mercados de capitales. Los costos incluyen cargas fiscales, efectos de incentivos adversos en la eficiencia de la economía de mercado, costos administrativos, ineficiencia del sector público y efectos redistributivos inesperados.

En el capítulo se argumenta que los temas más importantes de políticas o diseño que deben tratarse en la selección de un sistema adecuado de pensión son como sigue:

- *Papel público versus privado*: algunas funciones, como las transferencias a los necesitados adultos mayores, sólo las puede ejercer el sector público. Pero para muchos aspectos de las políticas sobre pensiones cabe la elección entre la provisión pública y la privada. Los planes de pensión y de ahorro para el retiro pueden proveerlos los empleadores o entidades financieras privadas y puede también administrarlos el sector público. En cualquier caso, el otro sector puede participar también. Los fondos públicos acumulados de pensión pueden ser administrados por empresas privadas de inversión y el sector público puede ordenar planes de pensión ocupacional. Debe también decidirse el grado del

papel del gobierno como regulador de planes de pensión privados, mercados de capitales y entidades financieras.

- *Universalidad contra direccionamiento*: dentro el componente redistributivo del plan público de pensión, las transferencias a los entrados en años pueden basarse en factores demográficos universales o ser dirigidas en distinto grado, y el direccionamiento puede ser de muchas formas distintas, incluido el uso de transferencias en especie. En esta decisión cabe un gran número de consideraciones, inclusive la capacidad institucional de la provisión y sus costos administrativos, los efectos de incentivos económicos, las tasas de cobertura individual y consideraciones de economía política.
- *Financiado versus no financiado*: los componentes públicos del sistema de pensión, incluidos los de seguridad social, pueden ser financiados o no financiados. Si son financiados, la financiación puede ser a nivel agregado o individual. El grado de financiación afecta la sostenibilidad del programa, su efecto en los ahorros y el grado al que redistribuya intergeneracionalmente. Los arreglos de financiación pueden influir también en el grado de inmunidad del programa a la manipulación política y burocrática.
- *Obligatorio versus voluntario*: las políticas sobre pensiones incluyen distintos grados de obligatoriedad en oposición a la inducción al cumplimiento voluntario. La obligatoriedad puede ser a nivel individual o empresarial.
- *La estructura de las pensiones*: debe decidirse el nivel de los pagos de las pensiones o transferencias, lo mismo que la forma de las contribuciones y la estructura de tasas que se aplica a ambas. Estas decisiones deberán incluir el contrapeso clásico entre los efectos de eficiencia y de equidad.

Todos estos temas de diseño implican toma de decisiones políticas. La responsabilidad de elegir entre la amplia variedad de alternativas, recae ahora sobre los autores de las políticas, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, para asegurar la estabilidad de sus economías y el bienestar de sus poblaciones.

Prueba de protección de géneros

Tratar con la desigualdad de géneros es importante desde la perspectiva de la justicia económica y social y la de derechos humanos. Varios practicantes de la ayuda para el desarrollo están asesorando a países en desarrollo para preparar “presupuestos por género”, en los que todos los componentes presupuestales se analizan por sus implicaciones en el bienestar de las mujeres y se presentan estimados sobre hasta qué punto se beneficia netamente a las mujeres en las decisiones sobre tributación y gasto público. No existe consenso aún sobre la utilidad de tales ejercicios para facultar más a las mujeres.

En el capítulo 5, Barbara Bergmann revisa la experiencia de los ejercicios de “presupuestos por género” que se han realizado en Barbados, Israel, Sudáfrica y Sri

Lanka. Reflexiona además sobre el potencial de las World Bank's Public Expenditure Reviews (PER, Revisiones de Gasto Público del Banco Mundial) como herramientas para abogar por un mayor espacio en el presupuesto del país para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios públicos y su participación en las actividades económicas. La autora sugiere que el proceso de las PER podría utilizarse para abogar por crear espacio en el presupuesto para programas que promuevan empleo, educación y salud de las mujeres y proporcionen infraestructura neutral con respecto al género (como el agua limpia) que facilite las operaciones del hogar.

Aunque el análisis por género no debe restringirse a programas dirigidos específicamente a las mujeres, un enfoque en “todos los sectores” que atienda cada aspecto del presupuesto y las políticas (y en particular evalúe la tributación y el comercio y políticas macroeconómicas generales por sus efectos en los géneros) no sería ni deseable ni factible. En cambio, un enfoque selectivo, centrado en el país, sería más útil para propósitos de políticas. Dicho enfoque selectivo se concentraría en áreas de funcionamiento del gobierno en las que los cambios en los programas tuvieran el máximo potencial de reducir la desigualdad entre los géneros. Las principales áreas de tal examen podrían ser, entre otras, las empresas de servicios públicos, la atención en salud, la educación y capacitación, la seguridad personal, las necesidades de las madres solteras, el acceso al crédito, las barreras legales y tradicionales contra la propiedad de tierra por parte de las mujeres y el empleo de la mujer en el gobierno.

Varias herramientas que se han defendido para su uso en el análisis presupuestal sensible al género incluyen: a) evaluaciones de beneficiarios desagregados por géneros (como encuestas), b) análisis de incidencia del gasto público desagregado por géneros, c) evaluación de políticas teniendo en cuenta los géneros (cómo afectan las políticas la desigualdad entre los géneros), y d) estados presupuestales teniendo en cuenta los géneros. Un estado presupuestal que tenga en cuenta los géneros incluiría gastos con objetivo de igualdad entre géneros, servicios públicos prioritarios para mujeres, un sistema de gestión por géneros en el gobierno, transferencias de ingresos prioritarias para las mujeres, equilibrio en cuanto a géneros en el empleo en los contratos del sector público, en el apoyo a los negocios y en los contratos del sector público.

De una revisión de “presupuestos por género” preparados para Bahamas, Barbados, Sudáfrica y Sri Lanka, la autora concluyó que tales documentos, aunque bastante completos, carecen de propuestas específicas para que los presupuestos sean más sensibles a las necesidades de las mujeres. No obstante, un resumen de análisis presupuestal corto y altamente selectivo, sensible a los géneros, preparado por un grupo de defensa de las mujeres en Israel fue oportuno y efectivo para los debates legislativos. La autora recomienda un enfoque selectivo con sugerencias concretas de políticas para su uso en los PER del Banco Mundial con el fin de mejorar su impacto en la desigualdad entre los géneros.

Prueba de sensibilidad y de responsabilidad

En el capítulo 6, Matthew Andrews y Anwar Shah presentan un marco para la gobernabilidad sensible y responsable, cuyas implicaciones para el presupuesto se tratan en el capítulo 7. En el capítulo 8, por Andrews, se examinan las experiencias mundiales con los mecanismos de voz, con énfasis especial en la experiencia sudafricana de presupuesto participativo.

El sector público continúa enfrentando una crisis de confianza pública en los países en desarrollo. Las reformas al servicio civil vigorosas y sostenidas realizadas en las últimas décadas dirigidas a mejorar las destrezas y capacidades técnicas, a introducir la meritocracia, a aumentar los salarios en el sector público, a simplificar la estructura salarial, a descomprimir los salarios y a mejorar la administración financiera y el control y evaluación, han fracasado en el intento de restaurar la confianza pública en los gobiernos. En el capítulo 6, Matthew Andrews y Anwar Shah atribuyen el fracaso de estas reformas a su enfoque en un modelo jerárquico de la gobernabilidad en el sector público. Ellos argumentan que estas soluciones tecnocráticas descendentes no forman una estructura de incentivos que facilite la sensibilidad hacia las preferencias de los ciudadanos y la responsabilidad ante el contribuyente. Además, los enfoques descendentes no estimulan una administración pública responsable porque los administradores públicos no encuentran presiones competitivas y no son responsables ante sus clientes. Para superar estos motivos malignos y crear un entorno habilitador para una gobernabilidad sensible y responsable, Andrews y Shah proponen un nuevo modelo institucional de gobernabilidad pública. El enfoque de gobernabilidad centrado en el ciudadano que ellos articulan tiene los siguientes elementos distintivos:

- *Estatuto del cliente y leyes claras (sunshine laws)*: se faculta a los ciudadanos mediante un estatuto de clientes para demandar responsabilidad al sector público. El estatuto especifica estándares de servicio y activadores y procesos de corrección en el evento de incumplimiento. Las leyes claras establecen el derecho de los ciudadanos a conocer y el de los medios a informar.
- *Administración pública descentralizada*: la división de responsabilidad entre ámbitos de gobierno se basa en el principio de subsidiariedad; en otras palabras, todos los servicios públicos deben asignarse localmente a menos que se justifique en forma convincente que se puedan asignar por un nivel superior. Los gobiernos locales tienen el mando en sus esferas de responsabilidad.
- *Participación democrática*: los ciudadanos influyen en la gobernabilidad revelando sus preferencias por los servicios a sus representantes electos y responsabilizándolos por asegurar que el gobierno respete estas preferencias.
- *Democracia directa*: los programas públicos principales deben estar sujetos a referendo popular.
- *Mandato legislativo*: las legislaturas fijan las prioridades presupuestales, autorizan los presupuestos y especifican los contratos de resultados para las distintas

administraciones oficiales y presentan expectativas sobre resultados en la calidad de vida.

- *Contratos de prestación de servicios*: el ejecutivo contrata la prestación de los servicios con los administradores de los programas y provee la financiación.
- *Flexibilidad en la administración pero responsabilidad por resultados*: pocas regulaciones para los administradores, pero son responsables por los resultados en la prestación de servicios. Pueden contratar servicios con proveedores no públicos. Así, la gobernabilidad centrada en el ciudadano ofrece una estructura de incentivos para la prestación de servicios innovadora y competitiva.
- *Presupuestos amigables al ciudadano y tarjetas de informe sobre el desempeño del gobierno*: en los presupuestos anuales se utilizan formatos amigables al ciudadano y se informa sobre el desempeño en la prestación de servicios del año anterior al tiempo que se realizan comparaciones con competidores.
- *Responsabilidad ascendente*: los ciudadanos aportan realimentación sobre el desempeño del gobierno. Esta realimentación tiene relación con los programas oficiales. Grupos de la sociedad civil y ciudadanos ayudados por los medios pueden emitir juicios informados sobre el desempeño del gobierno.

El modelo de gobernabilidad propuesto por Andrews y Shah representa una desviación mayor del enfoque actual de los programas de reforma del sector público. Con el modelo se argumenta a favor de una gobernabilidad flexible, competitiva, basada en resultados y centrada en el ciudadano, en oposición a la administración descendente orientada al control de insumos que apoya la mayoría de los programas de reforma.

En el capítulo 7, Andrews y Shah se preguntan qué tan buenos son para los ciudadanos los presupuestos y procesos de gestión financiera en el ámbito local y cómo pueden reestructurarse para servirles mejor.

En la primera sección, los autores examinan las formas en que los procesos y formatos presupuestales en los países en desarrollo frustran la capacidad de los ciudadanos de contribuir al proceso de gobernabilidad o demandar responsabilidad por el desempeño del gobierno. Argumentan que, aunque los servicios provistos localmente tienden a ser en gran parte visibles (los ciudadanos pueden ver si se han construido o mantenido las vías, si el personal de las clínicas es bueno y si el suministro de agua es confiable), los ciudadanos carecen de acceso suficiente a los procesos de gestión presupuestales y financieros en tales entornos para contribuir al debate público, por ejemplo, en cuanto a qué vías se construyen, a informar a los representantes cuando el personal de las clínicas no es eficaz, o a buscar corrección cuando el agua no es segura para beber. Generalmente se excluye por completo a los ciudadanos en la mayor parte de las etapas del proceso de presupuesto y cuando tienen acceso es usualmente simbólico y no considerable. Además, el formato típico de presupuesto y estados financieros por renglones de los gobiernos locales no presenta la información

pertinente a las preguntas básicas que se hacen los ciudadanos sobre sus gobernantes: ¿Presta el gobierno los servicios en forma consistente con el mandato de los concejos electos? ¿Los presta con eficiencia? ¿Hace el mejor uso de los dineros del contribuyente? ¿Cómo se compara su desempeño con el de otras jurisdicciones locales? ¿Recauda los impuestos con eficiencia y justicia? ¿Se comparte en forma equitativa la carga de los impuestos? ¿Mantiene el gobierno sus deudas dentro de niveles sostenibles?

Andrews y Shah argumentan que un movimiento hacia la administración presupuestal y financiera de nivel local orientada al ciudadano en los países en desarrollo requiere una reforma de las instituciones y los procesos presupuestales y del formato de los presupuestos y los estados financieros. En términos de reformas institucionales relacionadas con el mismo proceso de presupuesto, argumentan que los procesos presupuestales orientados al ciudadano requieren instituciones que faciliten la revelación de las demandas de los ciudadanos, su reflexión y oportunidad de resolución (en la etapa de decisión o aprobación del presupuesto), capacidades de información de los ciudadanos (sobre la implementación del presupuesto) y mecanismos de respuesta y corrección (que influyan en los motivos que tienen los funcionarios administrativos y políticos). Estas reformas para reorientar el sector público local hacia los intereses del ciudadano se logran mejor utilizando las instituciones existentes de participación y responsabilidad local, en oposición a la creación de instituciones y procesos especializados fuera del sistema de gobierno local como generalmente se defiende y practica en los países en desarrollo.

Andrews y Shah proponen que un presupuesto orientado al ciudadano debe satisfacer varios principios: pertinencia, legibilidad, responsabilidad y capacidad de reporte. El principio de pertinencia requiere que se clasifiquen los presupuestos en formas significativas, que los formatos presupuestales e informes financieros respondan las principales preguntas que se hacen los ciudadanos (como información sobre las entidades que reciben los fondos, la asignación real recibida y los resultados objetivo, el desempeño comparado contra tales objetivos y el funcionario responsable del manejo de los fondos y de producir resultados). El principio de legibilidad asegura que la forma de los presupuestos sea de tal manera que sea comprensible para quienes han terminado la primaria, permitiendo un fácil entendimiento de la información y la fácil comparación entre objetivos y desempeño. El principio de responsabilidad es sencillamente que el formato debe comunicar una responsabilidad de los funcionarios ante los ciudadanos por cosas que son importantes para éstos (probidad fiscal y resultados en servicios). El principio de capacidad de reporte requiere que el documento del presupuesto facilite el control ciudadano del desempeño del gobierno, la realimentación y la corrección. Los autores ofrecen una ilustración de este proceso de presupuesto amigable al ciudadano y su formato.

Se ha emprendido un gran número de iniciativas en todo el mundo para facilitar la expresión de la voz ciudadana con el fin de promover mayor responsabilidad en el sector público. En el capítulo 8, Andrews examina el impacto de estas iniciativas en la

governabilidad local a través de una revisión de más de 50 casos de reformas que incluyen mecanismos basados en la voz ciudadana adoptados por gobiernos regionales y locales en países en desarrollo, con énfasis especial en la experiencia sudafricana.

Esta revisión muestra que en sólo un pequeño número de casos mejoró el nuevo mecanismo de voz la responsabilidad del sector público ante los ciudadanos en general. Para que los mecanismos de voz promuevan la responsabilidad, debe facultarse a los ciudadanos para que puedan opinar sobre a) quién les gobierna, b) cómo se les gobierna (el proceso de gobernabilidad), c) cuál es el mandato público (la agenda de gobernabilidad), y d) qué se produce (productos y resultados). Donde los mecanismos de voz facilitan una mayor participación y los altos niveles de voz tienen influencia, el gobierno es más sensible y responsable ante los ciudadanos. Donde sólo un segmento social estrecho tiene voz a través de un mecanismo (por ejemplo, grupos de enfoque), la responsabilidad será pequeña y habrá riesgo de toma del gobierno por parte de las élites.

La revisión de Andrews sugiere que los mecanismos incorporados de evaluación, mediante los que se controla y evalúa el efecto del mecanismo de voz, pueden estimular la influencia de la voz pero que tal influencia se restringe a menudo con la ausencia de un medio de transmisión de esa voz (un medio de transmisión de voz es un mecanismo que transmite ideas, realimentación y críticas presentadas por los ciudadanos). Además, se muestra que las estructuras políticas centralizadas y las estructuras administrativas cerradas limitan la participación general y la influencia de la voz. En la revisión se concluye que los mecanismos de voz participativos funcionan típicamente menos bien en las áreas pobres porque se ignoran sus voces o las aprehenden grupos de intereses especiales.

El autor concluye que en Sudáfrica, unos pocos gobiernos locales que se comprometieron con fuerza con la voz ciudadana utilizaron con eficacia mecanismos de voz para mejorar el desempeño del gobierno local. Sin embargo, una gran mayoría de los gobiernos locales consideró los mecanismos de voz simplemente como procesos innecesarios y fatigosos y que no causaban impacto en el desempeño del gobierno local.

1

Análisis de la incidencia del gasto público

Giuseppe Ruggeri

Los gobiernos recaudan rentas por medio de impuestos, tarifas y cargos, regalías sobre recursos naturales y venta de bienes y servicios. Además reciben ingresos por inversiones y a menudo mediante préstamos. Estas rentas se utilizan para efectuar pagos de transferencias a individuos y empresas, pagar interés sobre la deuda acumulada y financiar gastos generales. Tanto las actividades de gasto como las de obtención de rentas de los gobiernos tienden a alterar la posición económica relativa de individuos y familias, con frecuencia por su diseño, porque la redistribución del ingreso es una de las principales funciones de la actividad gubernamental.¹ Los economistas han prestado mayor atención a los efectos distributivos del lado de las rentas del presupuesto oficial y la literatura pertinente contiene numerosos estudios sobre la incidencia del sistema tributario en conjunto y de los impuestos individuales (*ver*, por ejemplo, Colm y Tarasov, 1940; Musgrave y otros, 1951; Pechman y Okner, 1980; Browning y Johnson, 1979; Ruggeri, Van Wart y Howard, 1994a; Vermaeten, Gillespie y Vermaeten, 1994). Sin embargo, el número de estudios separados de la incidencia del gasto es más bien limitado porque la incidencia del gasto público se ha medido usualmente como parte de análisis de la incidencia fiscal total.² Como resultado, existen más detalles sobre los temas metodológicos que se encuentran al analizar la incidencia de los impuestos³ que sobre los temas que se encuentran al analizar la incidencia del gasto público.⁴

1 En Musgrave (1959) se encuentra un análisis detallado de las funciones del gobierno.

2 Como ejemplos de estudios separados están Smeeding y otros (1993) y Ruggeri, Van Wart y Howard (1994b). Como ejemplos de estudios fiscales generales están Gillespie (1965), Dodge (1975), Musgrave, Case y Leonard (1974), Reynolds y Smolensky (1977), Ruggles y O'Higgins (1981), O'Higgins y Ruggles (1981) y Ruggeri, Van Wart y Howard (1996).

3 Como ejemplos de tales estudios están Rolph (1954), Musgrave (1959), Harberger (1962), Mieszowsky (1967) y McClure (1970).

4 Como ejemplos de dichos estudios están Aaron y McGuire (1970), Thurow (1971), McClure (1972) y Schwab (1985).

En el presente capítulo se detalla en forma clara sobre la literatura de la incidencia fiscal. Se concentra en el gasto público y en los principales asuntos metodológicos que surgen en la medición de la incidencia del gasto. La estimación de la incidencia del gasto requiere tres pasos principales. El primero trata sobre temas como la selección del período de tiempo, el marco analítico, la unidad de análisis y la medida apropiada del ingreso. El segundo paso implica la asignación de los gastos del gobierno a la unidad familiar seleccionada. El paso final trata sobre la selección y aplicación de índices de redistribución. En la sección siguiente daremos revisión al primer paso.

En esta sección se explora el concepto de incidencia del gasto, se identifican las fuentes de datos adecuadas, se discute el marco temporal de análisis (análisis de equilibrio parcial *versus* general), se evalúa la elección de la unidad de análisis (unidad individual *versus* de hogar o familiar) y se desarrolla una variedad de conceptos de ingreso que pueden utilizarse en la medida de incidencia de los gastos. En la sección siguiente se trata lo referente al segundo paso. La sección se concentra en la medición de los gastos del gobierno, la relación entre los costos contraídos por el gobierno, los beneficios que reciben los individuos y la asignación de los beneficios estimados para los hogares o familias en distintas circunstancias económicas. En la sección siguiente se analiza el último paso y en ella se discute una variedad de índices de redistribución separados en dos grupos principales: globales y locales. La sección final ofrece algunos comentarios a manera de conclusión.

Temas generales

Los temas generales que se abordan en esta sección incluyen el concepto de incidencia, el universo del gobierno, la base de datos, la unidad de análisis, el concepto de ingreso y la incidencia anual *versus* la de por vida.

El concepto de incidencia

El gasto del gobierno afecta la posición económica de los individuos y las familias por medio de dos canales principales: cambios en los ingresos laborales y cambios en el ingreso bruto. Cuando el gobierno altera el nivel o la mezcla de sus gastos, se afectan el ingreso relativo de los factores y los precios relativos de los bienes y servicios producidos en el sector privado. Por ejemplo, si la producción en el sector público es más intensiva en mano de obra que la producción en el sector privado, un aumento en el gasto público aumentará los rendimientos de la mano de obra con relación a los del capital. Esto, a su vez, aumentará los precios de los bienes y servicios intensivos en mano de obra con relación a los intensivos en capital. Musgrave (1959) utilizó el término *incidencia del gasto* para identificar los efectos sobre los precios relativos de los factores y productos que alteran la distribución de los ingresos. Los gastos del gobierno afectan también el bienestar de los individuos y familias a través de las transferencias directas de dinero y los beneficios generados por la provisión pública de bienes y servicios. McClure (1974) llama a este tipo de cambio distributivo, la *incidencia del beneficio*.

Esta distinción entre la incidencia del gasto y la incidencia del beneficio refleja la diferenciación entre los análisis de equilibrio parcial y general. Los efectos directos del gasto del gobierno en la distribución del ingreso bruto, que incluye los beneficios de dicho gasto, se miden mediante el análisis del equilibrio parcial. En este enfoque se toma el ingreso privado como dado y se asigna el gasto público a los individuos y familias en diferentes circunstancias económicas de acuerdo con ciertos supuestos. Los efectos en precio relativo del gasto público se pueden capturar sólo por medio de modelos del equilibrio general computable (EGC) que incorporan supuestos sobre la respuesta del comportamiento de los agentes económicos a cambios en las políticas públicas. Los estudios empíricos de los efectos distributivos del gasto del gobierno como los relacionados en la tercera nota de pie de página, se han enfocado en la incidencia del beneficio medida por el análisis del equilibrio parcial, pero se conocen comúnmente como estudios de la incidencia del gasto. Vale la pena resaltar que el término utilizado comúnmente *incidencia del gasto* se refiere realmente a la incidencia del beneficio y que este análisis del equilibrio parcial mide sólo un componente del efecto distributivo del gasto público. En lo que resta de este capítulo los efectos de equilibrio parcial del gasto del gobierno en la distribución del ingreso se llamarán *efectos directos* y todos los demás efectos se llamarán *efectos indirectos*.

¿En cuánto altera la exclusión de los efectos indirectos los estimados de la incidencia del gasto? Esta pregunta no puede responderse totalmente porque no todos los efectos indirectos pueden medirse con precisión. En el caso de los pagos de transferencias a personas, esos efectos pueden estimarse a partir de modelos de EGC adecuados que incorporan respuestas de comportamiento a los gastos públicos y a los impuestos. Por ejemplo, no se espera que las transferencias a personas mayores de 65 años de edad, como pensiones de seguridad social, afecten la elección entre trabajo y ocio. Sin embargo, pueden afectar el comportamiento de ahorro de personas más jóvenes, quienes pueden ahorrar menos durante sus años de trabajo si cuentan con transferencias del gobierno en sus años siguientes al retiro. Para los mayores, los efectos distributivos de esas transferencias se capturarán totalmente con el análisis del equilibrio parcial utilizado comúnmente, aplicado a un año dado. En teoría, los pagos de transferencias del gobierno dirigidos a los niños no deberían tener efectos indirectos pues éstos no hacen elecciones sobre trabajo y ocio ni sobre consumo y ahorro. Sin embargo, como estas transferencias las reciben los padres, pueden afectar el comportamiento económico de éstos.

La medición de los efectos indirectos se hace más compleja en el caso de las transferencias en especie, como el gasto público en educación y en servicios de salud. Por ejemplo, los gastos en educación pública se hacen para beneficio de niños y adolescentes, pero se asignan a la unidad familiar. La educación contribuye a la adquisición de capital humano, que se está convirtiendo en un contribuyente cada vez más importante del crecimiento económico en las economías basadas en el conocimiento. Por eso, el gasto público en educación aporta beneficios a la sociedad y reduce el

costo del capital humano para los inscritos en los programas de educación pública. También pueden ocurrir consecuencias de los beneficios para otros miembros de la sociedad en el caso de los servicios de salud pues todos ganan con un entorno humano más saludable. Sólo una porción de estos efectos especiales –que no necesitan distribuirse por igual a todos los miembros de la sociedad– puede capturarse en modelos de crecimiento endógeno y su medición puede implicar el uso de supuestos en gran parte arbitrarios. En el caso del gasto público para la administración general y la protección de las personas y la propiedad (que incluyen la defensa nacional y el sistema de justicia total), los efectos indirectos no pueden medirse aun con sofisticados modelos de equilibrio general computable (EGC). Las economías de mercado dependen del fundamento de los derechos de propiedad exigibles. Los gastos en las entidades del gobierno que protegen los derechos de propiedad son una forma de gasto general que permite que funcionen las economías de mercado.⁵ Por tanto, su efecto es indirecto y penetrante y puede ser imposible de capturar completamente, aun con los modelos más sofisticados.

En conclusión, los gastos públicos pueden tener grandes efectos indirectos no capturados por el análisis de incidencia del gasto. La magnitud de estos efectos indirectos puede minimizarse seleccionando una situación apropiada (llamada un contrafactual, o caso hipotético) con la cual comparar la distribución de ingreso existente. Usualmente se llevan a cabo dos tipos principales de ejercicio en los estudios sobre la incidencia del gasto: a) la introducción de cambios pequeños en el nivel del gasto público para programas seleccionados o para el lado completo del gasto en el presupuesto, y b) comparaciones entre el gasto que no redistribuye ingreso y el que sí lo hace. En el primer caso, se presenta un aumento o disminución en el nivel del gasto público; en el segundo, hay simplemente una reasignación de un nivel dado de gasto. En cualquiera de los ejercicios, los efectos indirectos incorporados en el caso hipotético están también presentes en la situación real. Por tanto, lo que deja de capturar el análisis tradicional de la incidencia del gasto son los efectos indirectos de los cambios pequeños, ya en el nivel del gasto público, ya en su distribución, para un nivel dado de gasto. Aunque la magnitud de los efectos indirectos puede minimizarse mediante la selección del caso hipotético, esta discusión sirve como recordatorio de que el gasto del gobierno genera efectos tanto de equidad como de eficiencia y que estos dos efectos se interconectan. La separación de equidad y eficiencia que a menudo se encuentra en el análisis teórico pocas veces puede garantizarse en la práctica.

El universo del gobierno

La identificación del universo del gobierno da lugar a dos temas: a) qué debe incluirse en gasto del gobierno y b) cómo deben agregarse los gastos.

5 En Merman (1978, 1980) y en DeWulf (1981) se encuentra una discusión sobre estos temas.

Qué se incluye en gastos del gobierno

La actividad gubernamental afecta las dimensiones económicas de las vidas de las personas a través de una variedad de canales: gasto público, tributación, préstamos, política monetaria, política extranjera, actividades reguladoras y propiedad o control de empresas de negocios. Al concentrarse en el gasto público, el análisis de la incidencia del gasto se enfoca sólo en uno de los canales por los que la actividad del gobierno afecta el bienestar relativo de los individuos y las familias, pero aun así es a menudo incompleta la cobertura de este componente en los estudios sobre la incidencia el gasto.

El gobierno utiliza cuatro vehículos principales para cumplir sus programas de gasto, a saber: a) gasto directo por medio de sus departamentos y agencias como se registran en las transacciones presupuestales, b) gasto directo a través de fondos no incluidos en el presupuesto, c) gasto indirecto a través de empresas de negocios que posee o controla, y d) programas de gasto efectuados a través del sistema tributario, conocidos comúnmente como gasto tributario. Sólo los primeros dos vehículos se incluyen usualmente en el análisis de incidencia del gasto, en parte porque esos son los que definen al sector gobierno en las publicaciones estadísticas oficiales. Por ejemplo, en las *National Accounts* (cuentas nacionales) publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1998, 643) el sector gobierno se define como:

Todos los departamentos, oficinas, organizaciones y otros organismos que sean agencias o instrumentos de las autoridades públicas centrales, estatales o locales, representadas o financiadas en los presupuestos ordinarios o extraordinarios, o con fondos extrapresupuestales. Se incluyen las entidades no lucrativas que aunque no formen parte integral de un gobierno son total o principalmente financiadas y controladas por las autoridades públicas, o sirven primariamente a organismos oficiales; todos los arreglos de seguridad social para grandes secciones de la población impuestos, controlados o financiados por el gobierno y las empresas oficiales que principalmente producen bienes y servicios para el gobierno mismo o primariamente venden bienes y servicios al público en pequeña escala. Se excluyen todas las demás empresas oficiales y corporaciones públicas.

El análisis de incidencia del gasto omite también los programas de gasto que se realizan a través del sistema tributario. Al tratar estos gastos indirectos como parte del sistema tributario no se afecta la incidencia general del presupuesto gubernamental, pero sí se altera la contribución relativa del gasto y la tributación. Por ejemplo, si esos gastos tributarios se distribuyen en forma regresiva –esto es, benefician relativamente más a familias de ingresos altos que de ingresos bajos– su inclusión en el análisis de incidencia de los impuestos reducirá la progresividad estimada del sistema tributario y aumentará la progresividad de los gastos públicos.

Desagregación por ámbito de gobierno

En los estados unitarios, todas las decisiones de gastos las toma el gobierno central, aunque el cumplimiento de los programas pueda delegarse a otras unidades adminis-

trativas. En los estados federales, las decisiones de gastos se toman independientemente en los distintos ámbitos de gobierno. Con mucha frecuencia, las responsabilidades del gasto de cada ámbito de gobierno no están perfectamente emparejadas con sus respectivas capacidades de obtención de rentas. Estas diferencias usualmente se emparejan mediante el uso de transferencias intergubernamentales y en presencia de tales transferencias, la asignación de rentas y gastos por ámbito de gobierno no está determinada en forma única y debe elegirse entre varios enfoques.

Uno de ellos es asignar ingresos al ámbito de gobierno que realmente los obtiene y los gastos al ámbito que gasta los fondos directamente. Según este enfoque, las subvenciones del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales se tratan como gastos de los gobiernos receptores. Según otro enfoque, todas las rentas recaudadas y gastos efectuados por el gobierno federal, inclusive las transferencias intergubernamentales, se asignan al gobierno federal. Los gobiernos estatales y locales se tratan principalmente como unidades administrativas con respecto a las transferencias intergubernamentales. Por último, a los gobiernos receptores pueden asignarse tanto los gastos financiados mediante las transferencias intergubernamentales como las rentas asociadas. En este caso, se trata al gobierno federal como un recaudador de impuestos para una porción de las rentas de los gobiernos estatales y locales.

La base de datos

Pueden utilizarse tres fuentes principales de información sobre el gasto público para estimar su impacto redistributivo (se utilizará en este ejemplo la terminología canadiense): las cuentas públicas, el sistema de cuentas nacionales y el sistema de administración financiera. Las cuentas públicas son estados financieros producidos por cada ámbito de gobierno para proporcionar un registro de sus transacciones fiscales durante un año fiscal dado. Ofrecen riqueza de detalles, pero no son bien adecuadas para el análisis de incidencia porque no siempre siguen las mismas prácticas contables. La estandarización de los procedimientos contables se utiliza en el sistema de administración financiera. En estos conjuntos de cuentas, se presenta la información financiera para todos los ámbitos de gobierno en un año fiscal dado con una base consistente, lo que permite la consolidación de los datos y las comparaciones entre los distintos ámbitos de gobierno.

Estas cuentas tienen dos ventajas adicionales: presentan un desglose de los gastos del gobierno por funciones e incorporan una definición general de gobierno al incluir agencias que realizan funciones gubernamentales. También se utiliza la estandarización de cuentas en las cuentas nacionales, que ofrecen datos sobre el gasto público con base en el año calendario. Sin embargo, a diferencia del sistema de administración financiera, el de cuentas nacionales presenta datos principalmente agregados y no ofrece clasificación detallada de los gastos del gobierno, por lo que puede utilizarse en estudios en los que se analiza la incidencia del gasto del gobierno como un todo, pero no es adecuado para medir el efecto redistributivo de programas de gastos oficiales seleccionados.

La unidad de análisis

La selección de la unidad de análisis requiere una elección entre individuos, hogares y familias, ajuste por tamaño de familia, agrupación por edades, niveles de ingreso, o ambas cosas.

Individuos, hogares y familias

El interés principal de los estudios de redistribución es el bienestar de los individuos y cómo lo afectan el gasto del gobierno y la tributación. Sin embargo, los individuos no existen como entidades separadas sino que emplean la mayor parte de su vida como parte de grupos socioeconómicos mayores. Aun los ermitaños pasan parte de sus vidas en un grupo durante los primeros años. El patrón más común es que los individuos pasen por una diversidad de grupos durante su vida: la familia que los nutre en su niñez y adolescencia y la familia o familias que forman durante su vida adulta. Situar a los individuos dentro de unidades mayores ocasiona dos temas metodológicos: a) economías de escala asociadas con el cuidado común de la casa, y b) ingresos compartidos entre los miembros de la misma unidad. La formación de una unidad mayor genera beneficios económicos para sus miembros porque los individuos adicionales comparten las instalaciones y equipos existentes. Como resultado, proporcionar un nivel dado de bienestar a un segundo individuo que habita en la misma vivienda no cuesta el doble de proporcionarlo a un individuo. En los estudios empíricos, se aproxima usualmente el bienestar con alguna medida de ingreso. Sin embargo, algunos individuos no tienen ingreso durante parte de su vida y su bienestar depende del ingreso generado por otros miembros del grupo al que pertenecen. Así sucede con los niños dependientes y los cónyuges en familias de un solo ingreso. Estas personas comparten los recursos de toda la familia y utilizan una parte del ingreso familiar, aunque oficialmente no se les asigna ningún ingreso.

Al tener en cuenta la diversidad de arreglos económicos entre los individuos es importante utilizar unidades de análisis que capturen economías de escala y participación de ingresos que puedan tener lugar entre grupos de individuos que viven juntos. Cuatro tipos de dichas unidades se utilizan con mayor frecuencia en los estudios sobre distribución de ingresos: el hogar, la familia económica, la familia de censo y la familia nuclear.

- Un hogar comprende un grupo de individuos que habitan en la misma vivienda y su centro es una vivienda común más que relaciones de sangre o maritales.
- Una familia económica incluye cualquier número de individuos relacionados por la sangre, el matrimonio (incluidos los de la ley común) o adopción, que viven juntos como una unidad económica y en la misma vivienda. Esta definición de familia captura no sólo el cuidado común de la casa, sino también relaciones de sangre o maritales y decisiones compartidas de gasto.

- Una familia de censo difiere de la económica en que se restringe el registro de los hijos dependientes a los hijos nunca casados que habitan la misma vivienda.
- Una familia nuclear es aun más restrictiva porque excluye a los hijos nunca casados mayores de una edad especificada, usualmente 18 años.

El hogar es la más amplia de las cuatro unidades porque sólo impone la restricción del cuidado de la casa. La familia nuclear es la más estrecha porque impone las restricciones de matrimonio y relaciones de sangre además de la edad de los hijos dependientes. Con la unidad de hogar se intenta capturar sólo las economías de escala asociadas con el cuidado común de la casa entre individuos no relacionados. Dos personas solteras no relacionadas que habitan juntas en la misma vivienda se tratan como dos familias separadas, pero como un solo hogar. Al extender su red, sin embargo, el hogar impone el supuesto de que existe también ingreso compartido dentro del hogar, cuando a menudo no lo hay.

La elección entre hogar y algún concepto de familia en los estudios sobre distribución de ingreso depende en gran parte de a) el propósito del estudio, b) la naturaleza nacional o internacional del estudio, y c) la disponibilidad de los datos. Si nos interesa principalmente el tema de la participación de ingresos, entonces un concepto de familia es la elección más apropiada. Si deseamos capturar economías de escala aun entre individuos no relacionados, entonces el concepto de hogar es el más adecuado. El rango completo de elección sobre qué unidad mayor utilizar puede no estar disponible al realizar estudios de varios países porque puede existir consistencia en las definiciones para una agrupación y no para otras. Por eso, se ve uno forzado a elegir una unidad mayor que tenga el mínimo grado de inconsistencia entre los países. Por último, uno puede elegir entre unidades mayores para las que existan datos fácilmente disponibles.

Ajuste por el tamaño

Al situar a los individuos en un contexto de familia (de ahora en adelante el término *familia* incluirá los hogares) automáticamente se reduce el grado de dispersión de ingresos debido a la participación de ingresos. Según todas las definiciones de la unidad mayor, se asume la formación de un fondo con los ingresos, que se divide por igual entre sus miembros. Si el cuidado común de la casa no generara economías de escala, entonces cada unidad de la familia estaría representada por el promedio simple del ingreso familiar porque a cada miembro se le asignaría una proporción igual del ingreso. Se asume que niveles iguales de ingreso generan niveles iguales de bienestar. En presencia de economías de escala, es necesario un esquema de ponderación para dar cuenta de la participación de miembros adicionales del uso de las instalaciones y los bienes durables existentes.

Las ponderaciones asignadas a cada miembro de la familia para derivar una medida de bienestar familiar promedio se denominan escalas de equivalencia e indican el costo agregado por un miembro adicional para obtener el mismo bienestar que el primer miembro. Se expresan como fracciones de uno, donde este valor representa el ingreso requerido por un individuo libre. Por ejemplo, un valor de 0,6 para el segundo miembro de la familia significa que sólo se necesita el 60% del ingreso requerido para mantener el estándar de vida del primer miembro para que el segundo miembro tenga el mismo estándar de vida. Dado que los requisitos individuales pueden diferir según la edad, algunas veces se ajustan las escalas de equivalencia para tener en cuenta las diferencias en edades. Por ejemplo, puede costar más proporcionar un estándar de vida a un adulto que a un niño adicional y, en forma correspondiente, la escala de equivalencia puede ser mayor para un adulto que para un niño.

No existe consenso en la literatura sobre el valor correcto de las escalas de equivalencia. En una encuesta de estudios que utilizan las escalas, Buhmann y otros (1988) encontraron un rango de entre 0,3 y 0,6, indicando que un miembro de familia adicional agrega de un 30% a un 60% de los costos del primer miembro. Smeeding y otros (1993) asignaron un peso de 1,0 al primer adulto, 0,4 a cada adulto adicional y 0,3 a cada niño. En sus cálculos de medidas de ingresos bajos, Statistics Canada (2002) asigna un valor de 1,0 al primer miembro, 0,4 al segundo y 0,3 a cada miembro adicional. La elección de escalas de equivalencia depende parcialmente de si el estudio se limita a un solo país o incluye varios. En el primer caso, puede ser aconsejable usar las mismas escalas utilizadas en el cálculo de las medidas de pobreza. Este enfoque facilitará las comparaciones con las estadísticas publicadas. En el segundo caso, un enfoque de intermedio puede ser utilizar escalas de equivalencia que minimicen las diferencias en las escalas utilizadas en las estadísticas oficiales de cada país.

Agrupación por edades y niveles de ingreso

El ingreso de familias de distinto tamaño se estandariza dividiendo el ingreso familiar total entre el número equivalente de adultos. Por ejemplo, si una familia de dos adultos recibe un ingreso de US\$30.000 y la escala de equivalencia para el segundo adulto es de 0,6, el bienestar de cada miembro de la familia se mide por el ingreso promedio de US\$18.750 ($\text{US\$}30.000/1,6$). Con este procedimiento estamos efectivamente moviéndonos hacia atrás, de la familia al individuo. Sin embargo, en vez de un individuo como entidad separada, tenemos ahora un individuo dentro del contexto familiar propio, teniendo en cuenta tanto economías de escala como ingresos compartidos asumidos o reales.

Cuando el propósito de un estudio es medir los cambios inducidos fiscalmente en la posición económica de los individuos o las familias con distintos niveles de ingreso (redistribución vertical), se desagrega el número total de familias en grupos de ingreso seleccionados, usualmente en orden ascendente de ingreso promedio por equivalente de adulto. La selección de los grupos depende del enfoque del análisis.

Por ejemplo, si se sitúa el enfoque en varias dimensiones de la pobreza, la desagregación incluirá una clase de ingreso que represente una medida de la línea de pobreza y también clases de ingreso por debajo de esa línea, para evaluar el efecto de la actividad fiscal en otras dimensiones de la pobreza.

Las escalas de equivalencia facilitan la identificación de familias diferentes pertenecientes a estos grupos seleccionados de ingreso. Por ejemplo, si la línea de pobreza absoluta para un individuo es de US\$10.000 y las escalas de equivalencia son 0,4 y 0,3 para el segundo y tercer miembro de la familia, la línea de pobreza es US\$14.000 para una familia de dos personas y de US\$17.000 para una de tres. En algunos estudios, la línea de pobreza se determina con relación a un ingreso promedio, digamos la mitad del ingreso que se sitúa en la mediana. En este caso, el valor en dólares de la línea de pobreza se determina clasificando a todas las familias en orden ascendente de ingreso por equivalente de adulto, hallando el nivel de ingreso superado por el 50% de los equivalentes de adulto y tomado luego la mitad de ese valor. Cuando el enfoque se sitúa en la relación entre ricos y pobres, un método generalmente utilizado es el de dividir la distribución de equivalentes de adulto en 10 partes (deciles) y luego expresar el ingreso por equivalente de adulto en cada decil como porcentaje de la mediana. Los cambios en la razón del decil superior al inferior sirven como medidas de los cambios en la distribución relativa del ingreso causada por el gasto del gobierno o la tributación.

Los investigadores también se interesan en el efecto del gasto del gobierno y la tributación en la posición económica de los individuos y familias en circunstancias económicas similares (redistribución horizontal). En este caso, el enfoque se desplaza a características no económicas, como la edad y la composición familiar. Con respecto a la edad, una distinción útil es la existente entre las familias en las que quienes obtienen los ingresos están ocupados activamente en el mercado laboral y en las que no es así. El último grupo comprende familias en las que uno o ambos miembros son mayores de 65 años, aunque a causa de la tendencia reciente hacia el retiro anticipado, este grupo demográfico se extiende en ocasiones a quienes se encuentran en el rango de entre 55 y 64 años de edad. Con respecto a las características familiares, una forma útil de desagregarlas es como individuos libres, padres o madres solteras, familias con ambos padres, pero sin hijos y familias con ambos padres, con hijos. El primer grupo es un grupo puro en el sentido de que los cálculos no se afectan por los supuestos sobre ingreso compartido y economías de escala. Las madres y padres solteros constituyen un componente apreciable de las familias de ingresos bajos y su identificación por separado es útil en estudios sobre los efectos fiscales en la pobreza. Una comparación entre las dos últimas categorías ayuda a identificar los efectos redistributivos del tratamiento fiscal de los hijos dependientes.

El concepto de ingreso

El propósito principal del análisis de la incidencia del gasto es medir el efecto del gasto del gobierno en el bienestar de los individuos en diferentes circunstancias eco-

nómicas. Puesto que el bienestar se mide en la práctica con algún concepto de ingreso, la selección de la medida del ingreso es de la mayor importancia en el análisis distributivo de los gastos del gobierno.⁶ Un enfoque útil para la evaluación de estas diferentes medidas de ingreso es identificar los bloques de construcción principales para luego encontrar las combinaciones de bloques de construcción utilizadas en cada medida de ingreso (*ver* recuadro 1.1).

La selección del concepto apropiado de ingreso depende del propósito del análisis. Cuando el enfoque se sitúa en el efecto distributivo del sistema fiscal en general, el concepto más apropiado de ingreso es el ingreso integral. A pesar de las dificultades metodológicas de asignar los beneficios del gasto del gobierno y los temas sin resolver en la distribución de la carga impositiva, deben incluirse también en la medida de ingreso cuando se analizan todos los componentes del sistema fiscal. Este concepto de ingreso se ha utilizado también a menudo en estudios de incidencia del gasto, pues este tipo de ejercicio usualmente se realiza como parte de un análisis de la incidencia fiscal total.

En el caso de la incidencia tributaria, se utiliza con mucha frecuencia un concepto más limitado de ingreso, el ingreso monetario. Generalmente se presentan tres razones principales para justificar el uso de un concepto de ingreso parcial: a) sirve como aproximación de bases tributarias; b) es el concepto de ingreso con el que los autores de las políticas están más familiarizados y c) evita las complejidades de asignar el gobierno, los beneficios de los gastos.

Si bien puede ser conveniente en los estudios empíricos, este concepto de ingreso tiene una anomalía importante y es que cubre sólo una porción del presupuesto oficial, a saber, las transferencias a las personas. Como resultado produce patrones distintos de incidencia tributaria o del gasto para un nivel dado de gasto público o de impuestos, dependiendo de la mezcla entre las transferencias a las personas y otros gastos el gobierno. Puesto que las transferencias a las personas forman parte del ingreso monetario en tanto otros gastos del gobierno no, un aumento en las transferencias asociado con una reducción compensadora en los otros gastos aumentará el nivel de ingreso monetario, aunque el nivel de bienestar no haya cambiado. Las razones para escoger un concepto de ingreso limitado son aún menos válidas en el caso de la incidencia del gasto, pues en este caso no hay aproximación de una base tributaria y la asignación de los beneficios del gasto público es ya parte del ejercicio. Puesto que los temas metodológicos más difíciles ya se han tratado en la asignación de los gastos del gobierno, no existe justificación para utilizar un concepto limitado de ingreso en el caso de la incidencia del gasto.

Después de haberse seleccionado el concepto apropiado de ingreso para el período de investigación, es necesario escoger la medida de ingreso que se utilizará para propósitos de comparación (el caso hipotético), para lo cual pueden utilizarse dos

6 En Merman (1978, 1980) y DeWulf (1981) se encuentra una discusión sobre estos temas.

Recuadro 1.1 Componentes de varios conceptos de ingreso

I. Componentes del ingreso

A. Ingreso monetario privado

1. Sueldos y salarios del sector privado
2. Ingreso neto de operadores de cultivos
3. Ingreso neto de negocios no corporativos no agrícolas (excluidas las rentas)
4. Renta neta pagada
5. Dividendos e ingresos misceláneos por inversiones
6. Intereses recibidos del sector privado
7. Ingreso recibido de no residentes
8. Ingreso de pensiones privadas

B. Adiciones no monetarias al ingreso privado

1. Intereses imputados
2. Renta imputada
3. Ingreso de inversiones de compañías de seguros de vida
4. Ingreso en especie de cultivos

C. Ajustes al ingreso privado

1. Ingreso laboral complementario
2. Parte del empleador de los impuestos a la nómina
3. Transferencias de empresas a individuos
4. Ganancias retenidas
5. Impuestos corporativos, a la propiedad real, a los recursos y a las ventas, asignados al ingreso laboral o de capital

D. Ingresos del gasto del gobierno

1. Transferencias del gobierno a personas inclusive pensiones públicas y transferencias a organizaciones de beneficencia y no lucrativas
2. Transferencias del gobierno a los negocios
3. Sueldos y salarios del gobierno
4. Compras del gobierno de bienes y servicios (excluidos los salarios)
5. Interés sobre la deuda pública

E. Impuestos directos a las personas

F. Impuestos totales

II. Conceptos de ingreso

1. Ingreso privado
Ingreso privado monetario (A) más adiciones no monetarias al ingreso privado (B) y ajustes al ingreso privado (C).
2. Ingreso monetario
Ingreso privado monetario (A) más transferencias del gobierno a las personas (D.1) más sueldos y salarios del gobierno (D.3)
3. Ingreso disponible
Ingreso monetario (II.2) menos impuestos personales directos (E)
4. Ingreso integral
Ingreso privado (II.1) más ingreso de gastos del gobierno (D) menos impuestos totales (F).

enfoques a este ingreso hipotético. Bajo un primer enfoque, se asume que el caso hipotético representa la situación en la que no hay gastos del gobierno y se aborda la siguiente pregunta: ¿cómo se altera la distribución del ingreso con la adición del gasto del gobierno? En este caso, empezamos con la distribución del ingreso en ausencia

de gastos del gobierno y medimos los cambios que ocurran cuando agreguemos los beneficios del gasto del gobierno.

Este enfoque presenta una deficiencia importante: incluye una medida de ingreso del caso hipotético que puede ser inconsistente con el marco conceptual del análisis de la incidencia. Puesto que del ingreso del caso hipotético no contiene gasto del gobierno, la medida apropiada del ingreso es el ingreso privado, según se define en el recuadro 1.1. Sin embargo, es probable que la adición de un componente apreciable de gasto, tal como el gasto del gobierno, genere efectos indirectos sustanciales. Se puede incluso argumentar que no existe una cosa tal como el ingreso privado en la ausencia de actividad del gobierno, porque sin gobierno no hay economía de mercado funcionando apropiadamente. En cualquier evento, los valores del ingreso privado con y sin gastos del gobierno pueden ser muy distintos y la comparación de la distribución del ingreso antes y después del gasto del gobierno es una medida deficiente de la incidencia del gasto.

Esta deficiencia se evita cuando utilizamos como caso hipotético un concepto de ingreso en el que se asume que los beneficios del gasto del gobierno se asignan de una manera neutral en términos de distribución. Con este enfoque se aborda la pregunta: ¿cómo se altera la distribución del ingreso cuando el patrón actual del gasto del gobierno se reemplaza con gasto neutral en términos de distribución? Este enfoque tiene varias características que son deseables: primera, incluye un ejercicio de presupuesto balanceado en el que tanto los niveles de gasto como de ingresos utilizados para financiarlo se mantienen constantes y, por ello, elude los temas espinosos asociados con comparaciones de ingreso con y sin gasto del gobierno. Segunda, minimiza los efectos indirectos potenciales porque los limita a los cambios en la distribución de un nivel dado de gastos del gobierno. Estos efectos indirectos aparecerían sólo cuando estos cambios en la distribución afecten el comportamiento de los agentes económicos. Tercera, la inclusión de transferencias tanto en dinero como en especie (los beneficios asignados de las compras oficiales de bienes y servicios) ofrece un concepto más significativo de bienestar económico.

Análisis anual *versus* análisis de por vida

La medida de la incidencia del gasto se realiza usualmente agrupando los hogares según clases de ingreso de acuerdo con una medida de ingreso anual. A cada clase se le asigna entonces una participación de los gastos del gobierno para el mismo año, con base en un conjunto elegido de supuestos. El impacto redistributivo del gasto del gobierno se determina entonces comparando los beneficios del gasto del gobierno recibidos por los hogares en cada clase con su respectivo ingreso. Este enfoque es útil cuando se analiza el gasto del gobierno desde la perspectiva de la equidad vertical, esto es, los cambios inducidos fiscalmente en la posición económica de los individuos y familias en distintas circunstancias económicas. También puede uno interesarse en el patrón de beneficios del gobierno recibidos por el mismo individuo durante su

vida. Por ejemplo, podría ser deseable averiguar si el gasto del gobierno redistribuye el ingreso de los años de trabajo de un individuo dado a los años posteriores al retiro. Estos temas pueden abordarse mediante el análisis de la incidencia de por vida.

Las incidencias anual y de por vida difieren con respecto a requerimientos de datos, metodología de la incidencia e interpretación de los resultados. Los estudios de incidencia anual utilizan datos actuales en cada fuente de ingreso para cada clase de ingreso, mientras los de incidencia de por vida deben utilizar datos derivados de modelos que simulan el ingreso de cada individuo durante su vida. En los estudios de incidencia anual, la unidad de análisis es un hogar o familia. No existe “hogar de por vida” equivalente pues los individuos son usualmente miembros de distintos hogares durante su vida. Por eso, en los estudios de incidencia de por vida, la unidad de análisis apropiada es el individuo. Puesto que casi todos los individuos son miembros de hogares de varias personas durante la mayor parte de su vida y su estándar de vida depende en gran medida de la posición económica del hogar al que pertenecen, la separación del individuo del hogar elimina información importante sobre el efecto distributivo del gasto del gobierno. Sin embargo, los dos enfoques son complementarios. La incidencia del gasto de por vida depende del perfil de ingreso a través del tiempo y del nivel de ingreso durante la vida. Por consiguiente, la medida correcta de la incidencia del gasto de por vida requiere el cálculo separado de la incidencia anual para cada año de la vida de un individuo.

En comparación con la incidencia de por vida, la anual presenta la deficiencia potencial de tratar en forma imprecisa el gasto público de inversión. Las compras del gobierno de bienes y servicios incluyen gastos corrientes, como pagos de salarios y cuentas de servicios y gastos de capital, como construcción de vías, escuelas y hospitales. La incidencia anual del gasto trata el gasto de capital como gasto corriente y asigna la cantidad total de estos gastos en el año en que se hacen, aunque proporcionan un flujo de beneficios durante toda su vida útil. Si la inversión pública incluyera un flujo continuo de gasto anual igual, la asignación según el enfoque de la incidencia anual puede ofrecer una buena aproximación de los beneficios anuales. Puesto que el gasto de capital es desigual en el tiempo, la asignación de los beneficios de la inversión pública según el análisis de la incidencia anual puede ser imprecisa. Puede lograrse una asignación más precisa de esos beneficios mediante el de incidencia de por vida porque, según este enfoque, el gasto en inversión pública puede reemplazarse con el flujo del beneficio anual que aporta, el que, a su vez, puede asignarse a los beneficiarios seleccionados.

La asignación de gastos públicos

Después de seleccionar la unidad de análisis y la medida del ingreso, el paso siguiente en los ejercicios de incidencia del gasto es asignar los beneficios del gasto del gobierno. Antes de entrar en los detalles de esta asignación, deben atenderse varias cuestiones conceptuales.

Costos para el gobierno contra beneficios para los individuos

Dado que el propósito de la incidencia del gasto es determinar cómo afecta el gasto del gobierno el bienestar de los individuos y familias, idealmente lo que debería asignarse son los beneficios recibidos por estos agentes económicos, los que deben medirse en términos de dólares, ya sea como aumentos directos en el ingreso, o como aumentos indirectos generados por el consumo de bienes y servicios provistos por el sector público. No obstante, todo lo que podemos medir con certeza son los costos contraídos por el gobierno en la prestación de sus programas de gasto. ¿Cómo se relacionan estos costos con los beneficios recibidos? No existe una respuesta única a esta pregunta porque la relación entre los costos y los beneficios depende de las características de cada programa de gasto. En el caso de las transferencias en dinero a los individuos, existe una correspondencia de uno a uno entre los dos valores: un dólar de transferencia le cuesta al gobierno un dólar y aumenta en un dólar el ingreso del receptor. Tal correspondencia no se da en el caso de las compras de bienes y servicios. En teoría, el valor de los beneficios provistos por los gastos públicos distintos a las transferencias en dinero es la cantidad en dólares que los individuos están dispuestos a pagar. Sin embargo, esta disposición es desconocida en el caso de los bienes y servicios provistos por el sector público porque no hay mercado para ellos. Puesto que se proveen sin cargo alguno y se financian mediante tributación obligatoria, los individuos no están obligados a revelar en cuánto valoran estos bienes y servicios.

Por falta de estimados confiables sobre en cuánto valoran los individuos los bienes y servicios provistos por el gobierno, los investigadores que estudian la incidencia del gasto han utilizado sus costos como aproximación de los beneficios que producen. Se hace el mismo supuesto en las estadísticas de las cuentas nacionales, que registran los bienes y servicios del gobierno al costo tanto en el lado de los gastos como en el de los ingresos. Por tanto, es importante destacar que lo que se asigna en los estudios de incidencia del gasto son los gastos en que realmente ha incurrido el gobierno al efectuar las transferencias de dinero y al proveer bienes y servicios.

Enfoque del “costo contraído a favor de”

Algunos analistas han tratado de eludir las dificultades en la estimación y asignación de los beneficios del gasto del gobierno cambiando el centro de su investigación (*ver*, por ejemplo, Ruggles y O’Higgins, 1981). Ellos no intentan estimar beneficios, sino que simplemente determinan qué gastos efectúa el gobierno a favor de los diferentes grupos de ingreso. Abordan la pregunta de “¿a favor de quién se efectuó cierto gasto del gobierno?” y no la de “¿quién se beneficia con ese gasto y por cuánto?” Este cambio en el énfasis no resuelve el problema porque, en la práctica, los cálculos son los mismos en ambos enfoques. Bajo cualquiera de ellos, debe asignarse la misma cantidad de gasto a los distintos individuos y familias.

En su intento por eludir la suposición explícita de que los beneficios son iguales a los costos, el enfoque del “costo incurrido” no permite una interpretación significati-

va de los resultados en términos de redistribución del ingreso. El concepto de ingreso en la incidencia del gasto sirve como indicador de bienestar. Con el fin de medir la redistribución debemos agregar al ingreso privado un valor en dólares por el ingreso recibido del gobierno, o el consumo de los bienes y servicios provistos por el sector público. Al costo incurrido puede dársele una interpretación redistributiva sólo cuando es un componente del ingreso de los individuos y esto únicamente sucede cuando se les asigna un valor en dólares como beneficios recibidos.

Externalidades

Los bienes y servicios provistos por el sector público pueden generar beneficios a los individuos a quienes se dirigen (beneficios directos) y también a la población en general. Estos últimos se denominan externalidades o beneficios de la comunidad. Por ejemplo, la educación financiada públicamente aumenta la capacidad potencial de ingresos de los estudiantes y puede también mejorar el estándar de vida de la población en conjunto si contribuye a mayor productividad de los trabajadores. En forma semejante, los beneficios directos de los servicios de salud financiados públicamente son para los pacientes, pero todos se benefician con un entorno humano más saludable.

Aunque puedan parecer obvios estos beneficios externos, es extremadamente difícil asignarles un valor en dólares. Además, el gasto del gobierno se financia con la tributación obligatoria y es bien sabido que los impuestos distorsionan las elecciones privadas, creando costos que superan los ingresos que generan. Si siguiéramos la práctica de incluir externalidades del gasto en el análisis de incidencia del gasto, entonces deberíamos incluir la carga excesiva de tributación en el análisis de incidencia tributaria. Debido a las dificultades de medir externalidades de gasto y, en menor grado, las cargas excesivas de tributación, los analistas limitan su atención a los beneficios directos ya las rentas reales recaudadas. Eliminar los componentes indirectos tanto de las rentas como de los gastos puede interpretarse como asumir que hay un mercado político funcionando en el que el gasto público de cada programa se lleva al punto en que los beneficios totales del último dólar gastado son iguales al costo para la sociedad de generar ese dólar mediante la tributación.

Clasificación de los gastos del gobierno

Los gastos del gobierno pueden agruparse en varias formas. Para propósitos de la incidencia del gasto, que se concentra en la asignación de los beneficios de estos gastos a diferentes grupos de ingreso, es útil clasificar los distintos programas de gasto del gobierno en forma que se destaque la relación entre los costos para el gobierno y los beneficios para los individuos. Así, se presentan los gastos del gobierno con respecto a las dificultades de hacer la asignación de los beneficios (*ver* recuadro 1.2) y ello también ayuda a determinar la proporción de gastos del gobierno cuya asignación no requiere supuestos arbitrarios.

Recuadro 1.2 *Clasificación de los gastos del gobierno***I. Gastos específicos****A. Pagos de transferencias**

1. A personas, inclusive pensiones públicas y transferencias a organizaciones de beneficencia y no lucrativas
2. A las empresas

B. Compras de bienes y servicios

1. Educación
2. Servicios de salud
3. Otros

II. Gastos generales**A. Compras de bienes y servicios**

1. Administración general
2. Defensa nacional
3. Protección de las personas y la propiedad
4. Otros

III. Interés sobre la deuda pública

La principal división en el recuadro 1.2 se presenta entre gastos específicos y generales. El interés sobre la deuda pública se coloca en una categoría separada porque no comparte las características principales de las transferencias ni de las compras. La diferencia entre gastos específicos y generales se basa en la facilidad de identificación de los beneficiarios de los gastos del gobierno. Se relaciona también con la cercanía de la relación entre los costos para el gobierno y los beneficios para los individuos. Los gastos específicos incluyen programas dirigidos a beneficiarios que pueden identificarse mediante criterios seleccionados, como los que se describen a continuación:

- ¿Existen criterios de elegibilidad? Por ejemplo, las pensiones de los entrados en años se pagan a individuos elegibles, mayores de 65 años de edad. Por eso, los beneficiarios de estos programas pueden identificarse con base en la edad.
- ¿Depende el beneficio de un programa de tasas de utilización individuales? Por ejemplo, los beneficios recibidos por servicios de salud pública dependen de la frecuencia de admisión a los hospitales o el cuidado de los médicos. Por eso, los beneficiarios pueden identificarse por el uso que hagan de un programa público.
- ¿Se dirigen los beneficios específicamente a ciertos grupos de ingreso? Algunos programas se dirigen estrictamente a ciertos grupos de ingreso y se puede identificar a sus beneficiarios por su ingreso. Por ejemplo, la provisión pública de vivienda para personas de ingresos bajos aspira a beneficiar sólo a aquellos individuos y familias que cumplen un requisito objetivo de ingresos bajos.
- ¿Se relacionan los beneficios con algunos componentes del consumo privado? Por ejemplo, los beneficios de las autopistas públicas dependen principalmente del uso de vehículos motorizados de propiedad privada.

Cuando los individuos o grupos seleccionados de beneficiarios no pueden identificarse mediante criterios como los descritos debido a que los programas de gasto del gobierno ofrecen beneficios para la población en general, se clasifican esos programas como gastos generales. Como se muestra en el recuadro 1.2, ese gasto público se presenta mayormente en forma de “gasto general social” porque representa los fundamentos necesarios sobre los cuales descansa todo el sistema económico.

Dentro de las dos categorías mayores de gastos del gobierno –específicos y generales– existen grandes diferencias en la relación entre los costos para el gobierno y los beneficios para los individuos y en la facilidad de identificación de los beneficiarios. Por tanto, la asignación detallada de los distintos componentes del gasto del gobierno requiere la revisión de cada programa importante.

Asignación de gastos específicos

Para el análisis de la incidencia, pueden separarse los gastos del gobierno en cuatro grandes categorías: pagos de transferencias, compras de bienes y servicios, gastos generales e interés sobre la deuda pública.

Pagos de transferencias

Estos pueden dividirse en transferencias a personas y transferencias a empresas.

Transferencias a personas. Estas consisten en dos componentes principales: transferencias directas a individuos y transferencias indirectas. El primer componente incluye todos los pagos en dinero del gobierno directamente a individuos y el segundo todas las subvenciones en dinero a entidades no empresariales, como instituciones de beneficencia y no lucrativas, las cuales utilizan estos fondos para entregar dinero y beneficios no monetarios a los grupos objetivo de individuos y familias.

Las transferencias directas a individuos son la categoría de gasto de más fácil asignación e implican una relación directa entre el costo para el gobierno y el beneficio para los individuos porque cada dólar gastado por el gobierno agrega un dólar de ingreso al individuo. En adición, los beneficiarios de estas transferencias son de fácil identificación pues estos programas usualmente se dirigen a grupos seleccionados. Por ejemplo, las transferencias a los entrados en años se asignan a individuos de 65 años de edad o más y las transferencias a los niños se asignan a las unidades familiares a las que pertenecen.

En el caso de las transferencias indirectas la asignación es más compleja ya que, en este caso, las entidades del sector privado actúan como intermediarios entre el gobierno y los beneficiarios deseados y porque los beneficios pueden ser en forma de bienes y servicios, en lugar de ingresos. Considérese, a manera de ejemplo, las donaciones a entidades culturales que patrocinan artistas en teatro o música. Al hacerse posibles sus actuaciones gracias a las donaciones oficiales, es probable que esos gastos beneficien tanto a los patrones como a los ejecutantes, quienes de otra forma tendrían

que buscar empleo alternativo. En forma ideal, la asignación de estas transferencias indirectas requiere una distribución entre los ejecutantes y los patrones y la identificación de éstos de acuerdo con sus niveles de ingreso. En la práctica, puede utilizarse una aproximación menos precisa, dependiendo del tipo de datos disponibles y los detalles del análisis de la incidencia del gasto.

Transferencias a empresas. Estas transferencias constituyen subsidios del gobierno a empresas en sectores económicos seleccionados y su asignación da lugar a los mismos temas de las transferencias indirectas a personas. El gobierno desea proveer beneficios especiales a individuos que consumen ciertos bienes y servicios privados y utiliza a los productores como intermediarios. Estos subsidios son, en efecto, impuestos negativos y se tratan como tales en las cuentas nacionales. La asignación de los subsidios se facilita con el uso selectivo de estas transferencias oficiales, que permite la identificación de los sectores objetivo. Se puede identificar a los beneficiarios como los productores o consumidores de los productos subsidiados. Que los receptores de estos subsidios los retengan o los pasen a los consumidores depende en gran parte del grado de flexibilidad de precio para los productos que se subsidian. Por ejemplo, en economías pequeñas y abiertas, o en países que utilizan intensamente juntas de comercialización (*marketing boards*) para el propósito de estabilizar los precios de los cultivos, es probable que los subsidios agrícolas beneficien a los agricultores como productores porque, en esos casos, los agricultores serían quienes reciben los ingresos.

Compras de bienes y servicios

Las compras de bienes y servicios se denominan con mucha frecuencia transferencias en especie porque los beneficiarios son identificables, pero los beneficios que reciben están en forma de bienes y servicios gratis en lugar de dinero. La relación entre las transferencias en dinero y en especie se explica mejor con el caso de la educación. El gobierno proporciona cupones escolares a cada niño en edad escolar para cubrir el costo completo de su educación o, alternativamente, puede construir colegios y pagar a los maestros para que éstos presten los servicios educativos gratis a los niños en edad escolar. Aparte de las cuestiones asociadas con las comparaciones entre los colegios privados y los públicos, los estudiantes reciben los mismos beneficios de estos dos programas de gasto público y sólo difiere el mecanismo de prestación. En el primer caso hay un pago de transferencia directa, en tanto en el segundo hay una transferencia en especie de valor equivalente. Como ya se mencionó, los ítems incluidos en esta categoría cumplen los criterios necesarios para la identificación de los beneficiarios. Sin embargo, el procedimiento específico de asignación puede diferir entre ellos. En esta sección discutiremos los dos componentes mayores de esta categoría de gasto público, a saber: educación y servicios de salud. Sus beneficiarios pueden identificarse según el criterio de las tasas de utilización.

Educación. Para el propósito de la incidencia del gasto, es útil separar a los estudiantes de primaria y secundaria de los de posteriores a secundaria por dos razones: a) los costos por estudiante varían en cada nivel educativo, y b) mientras el primer grupo incluye niños enteramente dependientes, el segundo puede contener hogares o unidades familiares separadas.

La asignación de gastos del gobierno a la educación elemental y posterior a la secundaria implica dos pasos. Primero, el gasto promedio por estudiante en cada nivel educativo se estima dividiendo el gasto total respectivo entre el número de estudiantes inscritos, lo cual se efectúa tanto para el gasto directo en colegios públicos como para subsidios a colegios privados. Este gasto promedio se trata entonces como un beneficio y se agrega al ingreso de las familias a las cuales pertenecen los estudiantes. Puede aplicarse igual procedimiento al gasto para la educación posterior a secundaria. En este caso, la diferencia es que los estudiantes pueden no ser dependientes y vivir en un hogar separado o pueden ser miembros de su propia familia y no de aquella en que fueron criados. Como resultado, aun si pueden identificarse todas estas familias distintas, la interpretación de los resultados no está bien demarcada. Por ejemplo, si todos los estudiantes de pos-secundaria son dependientes, entonces el gasto público en esa educación se asignará con base en la distribución de ingreso de todas las familias. Pero si todos los estudiantes de pos-secundaria son libres, la mayoría de ellos se clasificará como pobre, aun si sus padres son ricos. En este caso, el gasto público en educación de pos-secundaria parecerá ser muy redistributivo, aunque sólo una minoría de estudiantes provenga de familias pobres.

La asignación del gasto en educación resalta una deficiencia importante de la incidencia del gasto anual cuando los beneficios del gasto público se extienden más allá del período en el que se efectuaron los gastos. El propósito principal de la educación pública es equipar a los jóvenes con las destrezas necesarias para ser miembros productivos de la fuerza laboral. El efecto deseado es aumentar el poder potencial de obtención de ingresos de los estudiantes durante su vida laboral. Por eso, idealmente, los beneficios del gasto en educación deben asignarse directamente a los estudiantes y con base en los ingresos de toda su vida. Por tanto, el efecto redistributivo del gasto público en educación se captura con mayor precisión mediante la incidencia del gasto de por vida. En este caso, los ejercicios de incidencia anual pueden conducir a conclusiones engañosas sobre la redistribución mediante el gasto público. Al asignar los beneficios de la educación elemental y secundaria a las familias de los estudiantes se asume implícitamente que los ingresos de por vida de los estudiantes tendrán la misma distribución que la de sus padres. Al tratar a los estudiantes de pos-secundaria como hogares separados se pasa totalmente por alto su poder potencial de obtención de ingresos. En la incidencia anual, estos estudiantes estarán en la categoría de pobres aunque reciban ingresos altos de por vida y la educación de pos-secundaria financiada por el sector público puede aparentar ser a favor de los pobres cuando en efecto puede ser a favor de los ricos.

Servicios de salud. El gasto público en servicios de salud puede considerarse como un beneficio de seguro provisto a todos aquellos que están cubiertos por los planes públicos de servicios de salud. El valor de este beneficio será distinto entre los individuos ya que las necesidades de esos servicios difieren según la edad, el género o incluso el nivel de ingresos. Como en el caso de la educación, la asignación de estos beneficios requiere dos pasos. En el primero, el beneficio promedio para cada grupo seleccionado se calcula dividiendo los costos de los servicios de salud seleccionados entre el número de personas en cada grupo de edad-género. Este costo, que se iguala al beneficio promedio recibido, se asigna entonces al hogar o unidad familiar al que pertenecen los miembros de un grupo. Lo que se asigna según este enfoque es el beneficio promedio para el miembro representativo de cada grupo de edad-género, con independencia de la tasa real de utilización de cada miembro individual. A mayor detalle en la distribución de los gastos en servicios de salud entre sus componentes y la desagregación de la población, más precisa será la asignación de los beneficios del gasto público en los servicios de salud. Se utilizan procedimientos similares en la asignación de todas las compras oficiales de bienes y servicios para los cuales puedan identificarse beneficiarios específicos.

Gastos generales

Esta categoría de gasto público incluye todos los gastos para los que no sea posible identificar beneficiarios específicos. Sus principales componentes son gastos de administración central, gastos en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, gastos en la protección ambiental, gastos para la defensa nacional y gastos para la protección de las personas y la propiedad, que incluyen gastos en la policía, el sistema legal y las instalaciones correccionales. El principal problema que crea esta categoría de gasto público en los estudios de incidencia del gasto es que contiene principalmente bienes públicos. Puesto que los beneficios de estos bienes los disfruta la población en general y los beneficios recibidos por el individuo A no afectan a los recibidos por el individuo B, no es posible asignar estos gastos a beneficiarios específicos. Es necesario, por tanto, hallar algunas reglas generales para distribuir estos gastos a todos los miembros de la sociedad. Dado que la elección del enfoque de asignación para los gastos generales es principalmente arbitraria, los estudios sobre incidencia del gasto presentan a menudo resultados derivados del uso de más de un procedimiento de asignación.

En los estudios empíricos se han utilizado dos bases para asignar gastos generales: unidades demográficas y alguna medida de ingreso. En el primer caso, los gastos generales se asignan en cantidades iguales a cada miembro de la sociedad (base per cápita) o a cada familia, independientemente del tamaño. Las bases de ingreso que se han utilizado incluyen ingreso de capital, ingreso de los factores, ingreso monetario e ingreso disponible. El estudio de Musgrave, Case y Leonard (1974) representa una desviación de estos dos conjuntos de bases, que, en una de sus alternativas asignó los

gastos generales en proporción a las cargas tributarias. La asignación igual per cápita es consistente con el concepto de seguro. Por ejemplo, en el caso de protección de las personas y la propiedad, incluido el gasto de defensa, cabe argumentar que lo que se protege son los activos de los individuos y las familias, los cuales incluyen activos físicos, financieros y capital humano incorporado en los ingresos potenciales de una persona.

Aaron y McGuire (1970) han argumentado que se asocian diferentes enfoques a la asignación de los gastos generales con funciones de utilidad implícitas o explícitas y muestran que al asignar los beneficios de los gastos generales por igual a cada familia o a cada individuo, se asume implícitamente que la utilidad marginal del ingreso disminuye al aumentar el ingreso, lo que a su vez implica que la utilidad relativa de los bienes públicos aumentará con el ingreso.

Desde una perspectiva práctica, las mejoras útiles en la asignación de los gastos generales provendrán de la mayor desagregación posible, la cual serviría para dos propósitos principales: a) puede permitir la identificación de componentes para los cuales pueden identificarse beneficiarios específicos, y b) permite la aplicación del procedimiento de asignación más adecuado para cada componente de los gastos generales. Por ejemplo, los costos administrativos de los programas de pagos de transferencias pueden asignarse a los receptores de esos programas en lugar de a toda la población con base en la condición familiar o en el ingreso. De forma semejante, los gastos educativos y de servicios de salud de organizaciones de defensa nacional pueden asignarse como parte del gasto en servicios de salud y educación. Los costos de mantener las ramas legislativa y ejecutiva pueden asignarse apropiadamente per cápita o por familia, pero los costos de protección de las personas y la propiedad se asignan más apropiadamente a algún concepto de ingreso con base en el principio de los seguros.

Asignación de pagos de intereses sobre la deuda pública

Los gastos para el servicio de la deuda pública dan lugar a temas conceptuales y metodológicos. Son pagos en dinero a individuos o a instituciones pero, a diferencia de las transferencias directas a los individuos, implican un *quid pro quo*. Se pagan a quienes poseen bonos del gobierno y, dado que constituyen pagos condicionales, puede argumentarse que no aportan beneficios a los receptores y por tanto no deben incluirse en la incidencia del gasto. Después de todo, los poseedores de bonos del gobierno pueden haber adquirido valores privados si no hubiera disponibilidad de bonos del gobierno. Sin embargo, al excluir el interés sobre la deuda de la incidencia del gasto, se crearía una inconsistencia en el tratamiento de rentas y gastos. Los costos del servicio de la deuda pública en un año dado se financian por medio de tributación corriente y las rentas impositivas se asignan totalmente a quienes asumen esa carga. Para mantener la consistencia, tienen que asignarse también todos los gastos financiados con tributación corriente. La cuestión pertinente en la incidencia del gasto es la de cómo debe asignarse este componente del gasto público.

La deuda pública se acumula porque los contribuyentes, a través del proceso político, deciden recibir en un año dado servicios públicos por los cuales no están dispuestos a pagar inmediatamente. El interés de la deuda puede considerarse como una medida del beneficio de consumir bienes y servicios públicos antes de pagarse en su totalidad. Por consiguiente, la asignación de los intereses de la deuda pública da lugar al tema de la equidad intergeneracional. En teoría, estos pagos deberían asignarse a quienes se benefician con los gastos públicos financiados por medio de préstamos, pero en la práctica, es imposible la identificación de esos beneficiarios. Así, la alternativa es la de elegir reglas de asignación un tanto arbitrarias. Pueden asignarse estos pagos a quienes reciben ingreso por intereses. Alternativamente, se puede asumir que el endeudamiento benefició a quienes ganaron con el gasto del gobierno y asignar el interés sobre la deuda en proporción a las cantidades asignadas de los demás gastos del gobierno. Se puede argumentar también que, dado el nivel de gasto del gobierno registrado totalmente en las cuentas del gobierno, los beneficiarios de la financiación de la deuda son los contribuyentes que no pagaron el costo total de los beneficios recibidos. Por tanto, el interés sobre la deuda debería asignarse con base en los pagos de impuestos.

La asignación del interés sobre la deuda se complica aún más con el hecho de que los fondos prestados pueden utilizarse para financiar tanto gastos corrientes como de capital. Si los fondos prestados se utilizan para financiar inversión pública, los beneficios de esos gastos irán a las generaciones futuras, incluidos, quizás, quienes estén pagando mediante tributación los costos del servicio de la deuda en el año cubierto por el análisis de incidencia del gasto. En este caso, no existe traslado intergeneracional de cargas tributarias. Si la deuda pública financia los gastos corrientes, hay un traslado de carga tributaria para las generaciones futuras. La situación se complica todavía más durante períodos de déficit, oficiales persistentes. En este caso, tenemos una combinación de beneficios de gastos corrientes que no están pagados totalmente y beneficios de la postergación del pago completo de los gastos pasados.

Efectos distributivos

Para presentar los estimados de los efectos distributivos de la incidencia el gasto público se requiere una elección de las categorías de gasto del gobierno y la selección de los índices apropiados de redistribución.

Presentación de los resultados

El paso final en el ejercicio de incidencia del gasto es resumir los resultados utilizando algunos índices de redistribución, los cuales pueden aplicarse al total de los gastos del gobierno o a componentes seleccionados. En el recuadro 1.3 se presenta una lista de agrupamientos sugeridos de componentes de gastos del gobierno.

El primer grupo incluye todos los gastos y ofrece un cuadro general del impacto redistributivo del gasto del gobierno. Este tipo de información por sí solo ofrece poca

Recuadro 1.3 Agrupamientos seleccionados de gastos del gobierno

1. La suma de todos los gastos.
2. Una desagregación detallada de gastos.
3. Todos los gastos menos el militar.
4. Gastos civiles excluyendo el interés sobre la deuda.
5. Separación de pagos de transferencias, compras e interés sobre la deuda.
6. Separación de transferencias, compras específicas, compras generales e interés sobre la deuda.

orientación a los autores de políticas porque no identifica los programas que ejecutan la redistribución medida y, por consiguiente, debe complementarse con un análisis más desagregado. El enfoque más detallado es presentar los índices de redistribución para cada uno de los programas de gasto para los que se realizó una asignación por separado. Si el estudio de incidencia del gasto incluyera una desagregación detallada del gasto del gobierno, presentar índices de redistribución para cada programa podría agregar detalles excesivos y quizá innecesarios. Como alternativa, puede ser preferible agrupar los programas de gasto en categorías que sean significativas para el análisis de las políticas.

Una desagregación útil de los gastos del gobierno es la de pagos de transferencias y compras. La sabiduría convencional sostiene que las transferencias son más redistributivas que las compras porque las primeras se dirigen usualmente a individuos y familias de ingresos bajos. Desagregar estos dos grupos mayores de gasto público ayudaría a poner a prueba esta opinión. Otra categoría útil es el gasto de gobierno total neto de los gastos militares. Como ya se mencionó, el gasto militar es parte del grupo de gastos del gobierno para los que no es posible hallar beneficiarios específicos y cuya asignación se basa en supuestos mayormente arbitrarios. Si el gasto militar representa una gran proporción del total del gasto del gobierno, puede tener un efecto fuerte en el grado medido de redistribución, dependiendo de la forma en que se asigne. Cuando se compara la incidencia del gasto entre países con proporciones ampliamente distintas de gasto militar es aconsejable excluir esos gastos de los resultados.

Podemos ir un paso más allá y eliminar también el interés sobre la deuda pública. Este enfoque se concentraría en el gasto público encaminado a los civiles y esquivaría los temas intergeneracionales a que da lugar el interés de la deuda. También ofrecería estimados más confiables de la incidencia del gasto porque excluiría dos ítems potencialmente mayores cuya asignación incluye supuestos arbitrarios. Una última desagregación separaría los cuatro grupos mayores del gasto público: pagos de transferencias, compras específicas, compras generales e interés sobre la deuda. Con este enfoque no sólo se excluiría el interés sobre la deuda sino que se permitiría también la comparación de los pagos de transferencia y las compras y, para éstas, una comparación entre las específicas y las generales. Desde luego, pueden diseñarse otros agrupamientos, dependiendo del enfoque del análisis.

Índices de incidencia del gasto

Ahora pueden resumirse los resultados del ejercicio de incidencia del gasto, para lo cual pueden utilizarse dos conjuntos de índices: desagregados y globales. El primero ofrece detalles de acuerdo con la distribución del ingreso utilizada en el ejercicio, mientras el segundo ofrece una medida sumaria para el total de la población.

Índices desagregados

El índice de incidencia del gasto más simple y más utilizado generalmente es la razón (g) de beneficios (G) a alguna medida del ingreso (Y); esto es, $g = G/Y$. Esta razón se calcula para cada grupo de ingreso seleccionado en el estudio y se presenta con mucha frecuencia en forma gráfica, colocando las clases de ingreso en el eje horizontal y la razón de los beneficios en el vertical. La situación en la que el gasto público no redistribuye ingreso se representa con un valor constante de la razón de beneficios para todas las clases y se presenta gráficamente como una línea recta horizontal. Un patrón creciente de razones, aproximado por una línea de inclinación positiva, indica que el patrón de incidencia es regresivo, lo que significa que el gasto público beneficia a las familias de ingresos altos relativamente más que a las de ingresos bajos. Se aplica la conclusión opuesta cuando las razones de beneficio disminuyen cuando aumenta el ingreso, situación conocida como incidencia progresiva y que se representa gráficamente con una línea de inclinación hacia abajo.

Esta razón se ha utilizado en distintas combinaciones en lo que se denominan *medidas locales de redistribución*. Se llaman *locales* porque cada valor mide el grado de redistribución para cada grupo de ingreso. Poseen la propiedad especial de formar los bloques de construcción para las medidas globales de redistribución. El presentar estimados de índices locales y los globales asociados proporciona un cuadro consistente del grado general de redistribución y su patrón entre varios grupos de ingreso.

Un índice local que ofrece una interpretación directa en términos de redistribución es el ajuste de participación relativa (APR) que, en el caso del gasto público puede definirse para cada grupo de ingreso como la proporción del ingreso actual dividida entre la proporción del ingreso bajo el supuesto de que los gastos del gobierno no afectan la distribución del ingreso (Baum, 1987). El valor de este índice para el i -ésimo grupo de ingreso puede calcularse también como

$$APR_i = (1 + g_i) / (1 + g) \quad (1.1)$$

La expresión 1.1 muestra que este índice compara efectivamente la razón actual de beneficios, g_i con la razón de beneficios bajo el supuesto de que el gasto del gobierno no redistribuye el ingreso. Si el gasto del gobierno no mejora la posición económica relativa de un grupo de ingreso seleccionado –digamos, las familias de ingresos bajos– el valor estimado del APR es 1. Una ganancia (pérdida) neta del grupo seleccionado se representa con un valor de APR_i mayor (menor) que 1. Por ejemplo, un valor estimado de APR_i de 1,04 indica que el i -ésimo grupo de ingreso perdería el 4%

del ingreso actual si se distribuyeran los gastos del gobierno en proporción al ingreso para todas las familias. El patrón de valores APR_i proporciona una indicación del impacto general de redistribución del gasto del gobierno. Si el APR_i tiene valores de 1 para todas las clases de ingreso, el gasto del gobierno no redistribuye el ingreso. Si los valores de APR_i aumentan con el nivel de ingreso, la incidencia del gasto público es regresiva (a favor de los ricos) y si declinan con el ingreso, la incidencia es progresiva (a favor de los pobres).

Índices globales

El grado de desigualdad de ingreso se representa a menudo gráficamente mediante lo que comúnmente se conoce como la curva de Lorenz. Este diagrama relaciona la proporción acumulada de ingreso, medida en el eje vertical, con la proporción acumulada de individuos o unidades familiares, medida en el eje horizontal. La igualdad de ingresos perfecta se representa con la diagonal que va desde la esquina inferior izquierda hasta la esquina superior derecha. Las distribuciones de ingreso desiguales se representan con curvas a la derecha de esa diagonal. El área entre estas curvas y la diagonal ofrece una indicación gráfica del grado de desigualdad de ingresos. La comparación de la curva para ingreso bajo gasto público distributivamente neutral con la curva bajo la distribución actual del gasto del gobierno ofrece una indicación de la redistribución.

La curva de Lorenz puede transformarse a un índice único, que es una medida global de la concentración del ingreso, utilizada ampliamente, llamada el coeficiente de Gini. Este índice se calcula como el área entre una curva de ingreso y la diagonal dividida entre el área total bajo la diagonal. Si el ingreso se distribuye equitativamente, la curva de ingreso coincide con la diagonal, el numerador es igual a 0 y el coeficiente de Gini toma el valor de 0. Si la distribución del ingreso es perfectamente desigual, el área entre la curva de ingreso y la diagonal coincide con el área total bajo la diagonal, el numerador es igual al denominador y el coeficiente de Gini toma el valor de 1. El efecto redistributivo del gasto del gobierno puede medirse comparando coeficientes de Gini estimados bajo distintos supuestos. Una variedad de índices globales basados en comparaciones de coeficientes de Gini se presenta en el cuadro 1.1,

Cuadro 1.1 Índices globales de redistribución basados en comparaciones de coeficientes de Gini

<i>Autor</i>	<i>Índice global de redistribución</i>
Kakwani (1976)	$Gg - Gy$
Reynolds y Smolensky (1977)	$Gn - Gy$
Musgrave y Thin (1948)	$(1 - Gn)/(1 - Gy)$
Pechman y Okner (1980)	$(Gn - Gy)/Gy$
Khetan y Poddar (1976)	$(1 - Gy)/(1/Gg)$

en el que G_n representa el coeficiente de Gini para el ingreso bajo gasto del gobierno distributivamente neutral, G_y indica el coeficiente de Gini para el ingreso bajo la distribución actual del gasto público y G_g se refiere al coeficiente de Gini de la distribución de gastos del gobierno.

Un índice global de redistribución que no depende de una relación directa entre coeficientes de Gini es el ajuste de participación relativa global (APRG), que se deriva como promedio ponderado del APR discutido anteriormente (Cassady, Ruggeri y Van Wart, 1996). Las ponderaciones se basan en la distribución de ingreso bajo el supuesto de gasto público neutral y declinan monótonamente desde las clases de ingreso bajo hacia las de ingreso alto. El APRG oscila entre 0 y 2 y un valor de 1 indica que un programa de gastos dado, o el gasto público en conjunto, no redistribuye el ingreso. Un valor mayor (menor) que 1 indica que el gasto público redistribuye el ingreso de las clases de ingreso mayor (menor) hacia las de menor (mayor).

Conclusiones

El gasto del gobierno puede alterar la distribución del ingreso y afectar la eficiencia económica influyendo en las elecciones privadas. El término *incidencia del gasto* se utiliza comúnmente en conexión con el primer conjunto de efectos, que se miden por medio del análisis del equilibrio parcial. Medir la incidencia del gasto implica tres pasos mayores y cada paso saca a relucir temas metodológicos difíciles.

En el primer paso el analista debe identificar el universo del gobierno seleccionando los tipos de gasto público que se incluirán en el análisis, escoger las bases de datos apropiadas y seleccionar la unidad de análisis y el concepto de ingreso que se utilizará para medir la distribución del ingreso que pueda afectar el gasto del gobierno. El segundo paso requiere la asignación de los beneficios de los distintos programas de gasto público a los grupos de ingreso seleccionados. Siendo imposible medir directamente los beneficios del gasto público recibidos por los individuos, pues no hay mercado para bienes y servicios provistos por el sector público financiados por medio de tributación obligatoria, los beneficios se aproximan usualmente como los costos contraídos por el gobierno.

Las principales dificultades halladas en este paso se crean por los gastos generales en bienes y servicios. Puesto que estos gastos son principalmente del tipo de bienes públicos, no es posible identificar beneficiarios específicos. Por consiguiente, sólo queda la opción de hacer supuestos algo arbitrarios al asignar estos gastos. Este problema puede minimizarse mediante la desagregación fina de los gastos del gobierno, que puede ayudar a identificar beneficiarios específicos para partes de programas de gasto que de otra forma pueden considerarse gastos generales. El paso final implica la presentación de los resultados mediante el uso de índices de redistribución. Con el fin de proporcionar una información para el análisis de políticas tan útil como sea posible, es deseable que los índices, tanto globales como locales, se presenten y se apliquen al total del gasto público y a agrupamientos seleccionados.

Referencias

- Aaron, Henry y Martin McGuire. 1970. "Public Goods and Income Distribution". *Econometrica* 38: 907-18.
- Baum, Sandra R. 1987. "On the Measurement of Tax Progressivity: Relative Share Adjustment". *Public Finance Quarterly* 15: 166-87.
- Browning, Edgar K. y William R. Johnson. 1979. "The Distribution of the Tax Burden". American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Buhmann, Brigitte, Lee Rainwater, Guenther Schmaus y Timothy Smeeding. 1988. "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates across 10 Countries Using the Luxemburg Income Study (LIS) Database". *Review of Income and Wealth* 34: 115-42.
- Cassady, Kim, Giuseppe C. Ruggeri y Don Van Wart. 1996. "On the Classification and Interpretation of Global Progressivity Measures". *Public Finance* 51: 1-22.
- Colm, Gerhard y Helen Tarasov. 1940. "Who Pays Taxes?" Estudio preparado para el Temporary National Economic Committee, Monografía 3, 76o Congreso, *Congressional Record-Appendix Extension of Remarks* 84: 3336.
- DeWulf, Luc H. 1981. "Incidence of Budgetary Outlays: Where Do We Go From Here?" *Public Finance* 36: 55-76.
- Dodge, David A. 1975. "Impact of Tax, Transfer, and Expenditure Policies of Government on the Distribution of Personal Income in Canada". *Review of Income and Wealth* 21: 1-52.
- Ellwood, David y Lawrence Summers. 1986. "Measuring Income: What Kind Should Be In?" Documento de discusión 1248, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gillespie, W. Irwin. 1965. "The Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income". En Richard A. Musgrave, ed., *Essays in Fiscal Federalism*, 122-86. Washington: DC, Brookings Institution.
- Harberger, Arnold C. 1962. "The Incidence of the Corporation Income Tax". *Journal of Political Economy* 70: 215-40.
- Kakwani, Nanok C. 1976. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison". *Economic Journal* 87: 71-80.
- Khetan, C. P. y Satya N. Poddar. 1976. "Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: The Canadian Experience". *Canadian Journal of Economics* 9: 613-29.
- McClure, Charles E. 1970. "Tax Incidence, Macroeconomic Policy, and Absolute Prices". *Quarterly Journal of Economic* 84: 254-67.
- . 1972. "The Theory of Expenditure Incidence". *Finanzarchiv* 30: 432-53.
- . 1974. "On the Theory and Methodology of Estimating Benefit and Expenditure Incidence". Inédito, Rice University, Houston, TX.

- Meerman, Jacob. 1974. "The Definition of Income in Studies of Budget Incidence and Income Distribution". *Review of Income and Wealth* 20: 515-22.
- . 1978. "Do Empirical Studies of Budget Incidence Make Sense?" *Public Finance* 33: 295-312.
- . 1980. "Are Public Goods Public Goods?" *Public Choice* 35: 45-57.
- Mieszkowsky, Peter M. 1967. "On the Theory of Tax Incidence". *Journal of Political Economy* 75: 250-62.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A. y Tun Thin. 1948. "Income Tax Progression, 1929-48". *Journal of Political Economy* 56: 498-514.
- Musgrave, Richard A., Karl Case y Herman Leonard. 1974. "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits". *Public Finance Quarterly* 2: 299-311.
- Musgrave, Richard A., John J. Carroll, Lorne D. Cook y Lenore Frane. 1951. "Distribution of Tax Payments by Income Groups: A Case Study for 1948". *National Tax Journal* 4: 1-54.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. *National Accounts, Detailed Tables, 2, 1982-96*. París: OCDE.
- O'Higgins, Michael y Patricia Ruggles. 1981. "The Distribution of Expenditures and Taxes among Households in the United Kingdom". *Review of Income and Wealth* 27: 298-326.
- Oxley, Harvard, Jean-Marc Burniaux, Thai-Thanh Dang y Marco Mira d'Ercole. 1997. "Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries". *OECD Economic Studies* 29: 55-94.
- Pechman, Joseph A. y Benjamin Okner. 1980. "Who Bears the Tax Burden?" Brookings Institution, Washington, DC.
- Peskin, Henry M. y Janice Peskin. 1978. "The Valuation of Non-Market Activities in Income Accounting". *Review of Income and Wealth* 24: 71-92.
- Reynolds, Morgan y Eugene Smolensky. 1977. "Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income". Nueva York: Academic Press.
- Rolph, Earl R. 1954. *The Theory of Fiscal Economics*. Berkeley: University of California Press.
- Ruggeri, Giuseppe C., Don Van Wart y Robert Howard. 1994a. "The Redistributive Impact of Taxation in Canada". *Canadian Tax Journal* 42: 417-51.
- . 1994b. "The Redistributive Impact of Government Spending in Canada". *Public Finance* 49: 212-43.
- . 1996. *The Government as Robin Hood: Exploring the Myth*. Kingston, ON: School of Policy Studies, Queen's University.
- Ruggles, Patricia y Michael O'Higgins. 1981. "The Distribution of Public Expenditures and Taxes among Households in the United States". *Review of Income and Wealth* 27: 137-64.

- Schwab, Robert. 1985. "The Benefits of In-Kind Government Programs". *Journal of Public Economics* 27: 195-210.
- Simons, Henry. 1938. *Personal Income Taxation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smeeding, Timothy M., Peter Saunders, John Cody, Stephen Jenkins, Johan Fritzell, Aldi J. M. Hagenars, Richard Hauser y Michael Wolfson. 1993. "Poverty, Inequality, and Family Living Standards Impacts across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education, and Housing". *Review of Income and Wealth* 39: 229-56.
- Statistics Canada. 2002. *Income in Canada*. Cat. No. 75-202. Ottawa: Supply and Services Canada.
- Thurow, Lester C. 1971. "The Income Distribution as a Pure Public Good". *Quarterly Journal of Economics* 85: 326-36.
- Vermaeten, Frank, W. Irwin Gillespie y Arndt Vermaeten. 1994. "Tax Incidence in Canada". *Canadian Tax Journal* 42: 348-416.

2

Medidas de desigualdad y pobreza con implicaciones para el bienestar

Nanak Kakwani y Hyun Son

En las décadas de 1950 y 1960, el crecimiento en el producto interno bruto (PIB) per cápita (o en medidas relacionadas de ingreso) era el canon principal para la medición del desarrollo económico. La ideología dominante era que el crecimiento económico traería prosperidad general creando más puestos de trabajo y más bienes y servicios. Los beneficios del crecimiento económico eventualmente gotearían hacia los pobres.

Aún así, a pesar de tasas altas de crecimiento económico, muchos países se enfrentan a problemas de pobreza, y desigualdad de ingresos, con distintos grados de severidad. En años recientes ha aumentado la percepción de la existencia de altos niveles de desigualdad y pobreza, y cada vez es más claro que las políticas que ponen el acento en el crecimiento económico no bastan para proteger a los grupos vulnerables de la sociedad. Se reconoce cada vez más el hecho de que el gobierno puede tener un papel importante en la reducción de la desigualdad y la pobreza. El problema está en medir la desigualdad y la pobreza de manera que puedan diseñarse políticas para combatir estos problemas.

El objetivo principal del presente capítulo es ofrecer una revisión breve de las medidas de desigualdad y pobreza. En tales medidas, la evaluación ética y la medición estadística no siempre son claramente diferenciables y, por esta razón, en el capítulo se intenta sacar a la luz las implicaciones en bienestar de varias medidas de pobreza y desigualdad, y al mismo tiempo explicar la medición estadística y el análisis de la desigualdad y la pobreza.

Para ilustrar la forma en que pueden utilizarse varias medidas para analizar los cambios en la desigualdad y la pobreza, el capítulo ofrece una ilustración empírica utilizando las Laos Expenditure and Consumption Surveys (Encuestas sobre Gasto y Consumo de Laos) realizadas en 1992-1993 y en 1997-1998. Estas encuestas se hicieron a 2.937 y 8.882 hogares, respectivamente.

La curva de Lorenz y el bienestar social

La curva de Lorenz constituye un mecanismo sencillo que se ha utilizado ampliamente para describir y analizar los datos sobre distribución del ingreso. Esta curva ha venido

a ser importante en los últimos años porque proporciona un método útil para clasificar distribuciones de ingreso desde el punto de vista del bienestar y se define como la relación entre la proporción de personas con ingreso menor o igual a una cantidad especificada y la proporción del ingreso total que reciben esas personas. Para explicar en forma sencilla la idea, supongamos que existen cinco personas cuyos ingresos ordenados en forma ascendente son 2, 3, 5, 6 y 8, lo que da un total de 24. La proporción acumulada de personas cuyo ingreso es menor que o igual a 2, 3, 5, 6 y 8 está dada por

$$p = \frac{1}{5}, \frac{2}{5}, \frac{3}{5}, \frac{4}{5}, \frac{5}{5}$$

y la proporción acumulada de ingresos está dada por

$$L(p) = \frac{2}{24}, \frac{5}{24}, \frac{10}{24}, \frac{16}{24}, \frac{24}{24}$$

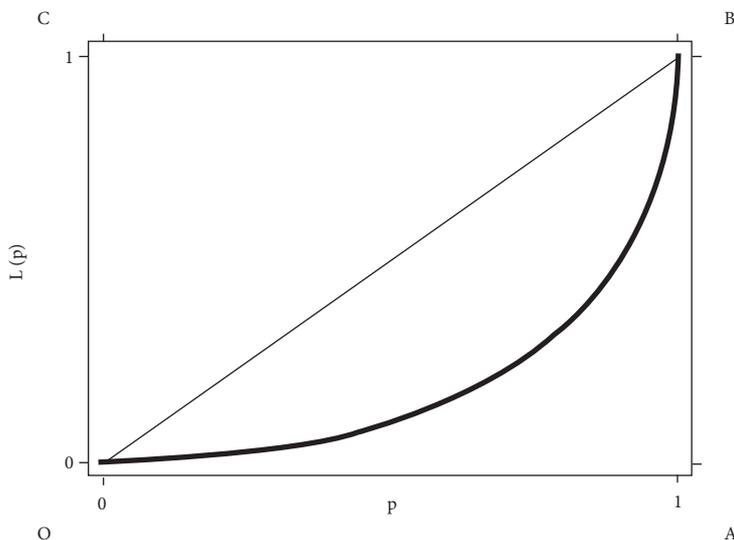
La curva de Lorenz se obtiene trazando los valores de p en el eje horizontal con los valores correspondientes de $L(p)$ en el eje vertical.

En forma más general, la curva de Lorenz se representa por una función $L(p)$, que se interpreta como la fracción del ingreso total recibido por la p -ésima fracción inferior de personas, cuando éstas se organizan en orden ascendente de ingresos. La curva se dibuja en un cuadrado unitario (*ver* gráfico 2.1). Así, si $p = 0$, $L(p) = 0$ y si $p = 1$, $L(p) = 1$. La inclinación de la curva es positiva y aumenta monótonamente; en otras palabras, la curva es convexa al eje p . De esto se sigue que $p \leq L(p)$. La línea recta representada por la ecuación $L(p) = p$, se denomina línea igualitaria.

En el gráfico 2.1 la línea igualitaria es la diagonal OB que cruza el origen del cuadrado unitario y la curva de Lorenz cae por debajo de esta línea. Si la curva coincide con la línea, significa que cada persona de la sociedad recibe el mismo ingreso, cual es el caso de la igualdad perfecta de ingresos. En el caso de desigualdad perfecta, la curva de Lorenz coincide con OA y AB , implicando que una persona de la sociedad recibe todo el ingreso generado por la economía.

Dado que la curva de Lorenz presenta la desviación de la distribución del ingreso desde la igualdad perfecta (representada por la línea igualitaria), en un sentido captura la esencia de la desigualdad. Mientras más cerca esté la curva de Lorenz a la línea igualitaria, más equitativa será la distribución del ingreso. Por consiguiente, puede utilizarse la curva de Lorenz como criterio para clasificar políticas o programas oficiales. Supóngase que hay dos políticas alternativas del gobierno que producen dos distribuciones de ingreso distintas, X_1 y X_2 . Si la curva de Lorenz de X_1 está por encima de la de X_2 en todos los puntos, entonces, desde el punto de vista de la equidad, se prefiere la primera política a la segunda. Sin embargo, si las dos curvas de Lorenz se intersectan, no puede decirse que ninguna de ellas sea más equitativa que la otra. Así, la curva de Lorenz proporciona una clasificación sólo parcial de la distribución.

Gráfico 2.1 La curva de Lorenz



Las políticas oficiales deben juzgarse con base en su impacto sobre el bienestar social. Según esta opinión, la primera política debería juzgarse como superior a la segunda sólo cuando el bienestar social derivado de X_1 sea mayor que el derivado de X_2 . Afortunadamente, bajo ciertas condiciones, la clasificación de las distribuciones de acuerdo con la curva de Lorenz es idéntica a la clasificación que implica la función de bienestar social. En 1970, Anthony Atkinson probó un teorema que mostraba que si se define al bienestar social como la suma de las utilidades individuales y cada individuo tiene una función de utilidad idéntica que es creciente con respecto al ingreso y cóncava, entonces la clasificación de la distribución según el criterio de la curva de Lorenz es idéntica a la que implica la función de bienestar social, siempre que las distribuciones tengan el mismo ingreso promedio y las curvas de Lorenz no se intersecan. Una implicación importante de este teorema es que es posible evaluar políticas alternativas desde el punto de vista del bienestar sin conocer la forma de la función de utilidad, excepto que sea creciente y cóncava, siempre que no se intersecan las curvas de Lorenz. Sin embargo, si se intersecan, siempre pueden hallarse dos funciones de utilidad que clasificarían las distribuciones de ingreso en forma distinta.

El teorema de Atkinson depende del supuesto de que la función de bienestar social sea igual a la suma de las utilidades individuales y que cada individuo tenga la misma función de utilidad. Estos supuestos son más bien restrictivos, pero, afortunadamente, Dasgupta, Sen y Starrett (1973), y también Rothschild y Stiglitz (1973), han demostrado que, de hecho, el teorema es más general y se sostendría para cualquier función simétrica de bienestar que sea cuasi-cóncava.

Las proporciones de ingreso de deciles y quintiles se utilizan con mucha frecuencia para describir la desigualdad de ingresos y se obtienen rápidamente de la curva de Lorenz. Estas medidas ofrecen una descripción útil de la desigualdad y pueden utilizarse para identificar qué segmentos de la distribución de ingreso ganarán o perderán con las políticas oficiales.

Índice de Gini

Aunque la curva de Lorenz es un dispositivo poderoso para juzgar políticas oficiales alternativas desde el punto de vista del bienestar, su principal limitación es que sólo funciona si las curvas no se intersectan. Si se intersectan, debemos considerar medidas individuales de desigualdad, cada una de las cuales implica una función de bienestar social distinta, lo que quiere decir que cualquier análisis de desigualdad basado en una sola medida conlleva juicios de valor sobre la función de bienestar social. Así, se hace necesario evaluar medidas alternativas de desigualdad con base en sus implicaciones para el bienestar.

De todas las medidas de desigualdad, la utilizada más ampliamente es el índice de Gini, que se hizo popular por su relación directa con la curva de Lorenz. El índice mide el grado al que la curva de Lorenz se desvía de la línea igualitaria y se define como el doble del área entre la curva de Lorenz y la línea igualitaria, con lo que se asegura que el valor del índice de Gini esté entre cero (equidad completa) y uno (desigualdad completa o extrema inequidad).

Las medidas de desigualdad se calculan generalmente a partir de encuestas sobre ingresos y gastos de las familias, que se realizan actualmente en casi todos los países. La desigualdad se calcula con base en el ingreso o en el gasto familiar per cápita. No existe consenso en cuanto a si lo que debe utilizarse sea el ingreso o el gasto. El ingreso constituye el recurso más importante de cada individuo para consumir bienes y servicios en la economía, en tanto que el consumo indica el estándar de vida actual que disfruta el individuo. La desigualdad del ingreso per cápita es generalmente mayor que la del consumo per cápita.

Uno de los requisitos importantes para una medida de la desigualdad es que cualquier transferencia de ingreso de una persona más pobre a una más rica debería aumentar la desigualdad, requisito que se conoce en la literatura sobre la desigualdad como la condición de Pigou-Dalton (Sen, 1973). Aunque el índice de Gini satisface esta condición, le otorga un peso máximo a las transferencias cercanas a la moda de la distribución y no a las de sus extremos. Si la sociedad se preocupa más por los pobres, entonces la medida de desigualdad debería otorgar el máximo peso al miembro más pobre y el peso debería disminuir monótonamente con el nivel de ingreso. Así, el índice de Gini no puede considerarse deseable si la sociedad se preocupa más por los pobres.

Cálculos del índice de Gini

El índice de Gini no es una medida fácil de calcular a partir de datos de encuestas. Supóngase que tenemos una muestra hipotética de 10 hogares cuyos ingresos per cápita se muestran en la columna 2 (denotada por x_i) del cuadro 2.1 Cada hogar de la muestra se asocia generalmente con un peso de población, que da inmediatamente la frecuencia relativa de cada hogar, la que se muestra en la columna 3 (denotada por f_i). Esta columna muestra, por ejemplo, que el 17% de la población vive en hogares cuyo ingreso per cápita es de US\$400. En estos cálculos se asume que cada persona del hogar comparte exactamente el mismo ingreso, de modo que el índice de Gini mide la desigualdad de ingresos entre los individuos. El ingreso promedio per cápita se obtiene como

$$\mu = \sum_{i=1}^{10} f_i x_i, \quad (2.1)$$

que es el promedio ponderado de los ingresos per cápita de los hogares siendo la ponderación proporcional a la frecuencia relativa de los hogares. El cálculo del ingreso promedio per cápita produce un valor de 6.100.

La columna 4 presenta la proporción de ingreso de cada hogar, que se obtiene multiplicando el ingreso x_i por la frecuencia relativa f_i y dividiendo entre el ingreso per cápita promedio de la población total, denotado por μ . La columna 5 muestra la proporción acumulativa de ingresos, denotada por q_i . Esta columna, por ejemplo, muestra que el 32% de todas las personas de la población tiene ingresos menores que o iguales a US\$5.000. Entonces, el índice de Gini se obtiene como (Kakwani, 1980b):

$$G = \sum_{i=1}^{10} f_i d_i \quad (2.2)$$

donde $d_i = 1 - q_i - q_{i-1}$,

donde $i = 1, 2, \dots, 10$ y $q_{i-1} = 0$, si $i = 1$.

Esto produce un valor para el índice de Gini igual a 0,30.

Índice de Gini generalizado

El índice de Gini no es una medida adecuada de la desigualdad cuando la sociedad desea otorgar mayor importancia a los más pobres. El índice de Gini otorga máxima ponderación a las personas que se agrupan alrededor de la moda de una distribución de ingresos. En vista de este inconveniente, Kakwani (1980b) propuso una generalización del índice de Gini que hace posible alterar la ponderación dada a las transferencias en segmentos diferentes de la distribución de ingresos.¹

1 Yotzhaki (1983) propuso exactamente la misma generalización del índice de Gini pero, en forma interesante, no reconoció que fue originalmente idea de Kakwani.

Cuadro 2.1 Cálculo de Índice de Gini

Hogares	x_i	f_i	$f_i \times \frac{x_i}{\bar{x}}$	q_i	d_i
1	0	0,03	0,00	0,00	1,00
2	1.000	0,03	0,01	0,01	0,99
3	2.000	0,03	0,01	0,02	0,98
4	3.000	0,07	0,03	0,05	0,93
5	4.000	0,17	0,11	0,16	0,79
6	5.000	0,20	0,16	0,32	0,52
7	6.000	0,20	0,20	0,52	0,16
8	10.000	0,17	0,27	0,79	-0,31
9	12.000	0,07	0,13	0,92	-0,72
10	14.000	0,03	0,08	1,00	-0,92
Total	6.100	1,00	1,00	—	0,30

La clase general de medidas de desigualdad puede describirse como

$$G(k) = (k + 1) \int_0^{\infty} g(x)[1 - F(x)]^k f(x) dx \quad (2.3)$$

Donde $g(x) = \frac{\mu - x}{\mu}$ es la desviación en ingreso proporcional del individuo con ingreso x del ingreso promedio, $F(x)$ es la función de distribución de probabilidad (la proporción de personas con ingreso menor que o igual a x), $f(x)$ es la función de densidad y k es un parámetro que puede recibir algún valor asignado. Si $k = 0$, $G(k) = 0$ para cualquier distribución de ingresos, lo que implica una actitud neutral de la sociedad hacia la desigualdad, lo que significa que la sociedad no se preocupa por la desigualdad, en cuyo caso las políticas oficiales se concentrarán sólo en promover el crecimiento económico. La cuestión de quién se beneficia con éste no será de mucho interés para los autores de las políticas.

Cuando $k = 1$, $G(k)$ produce el índice de Gini. Puede demostrarse que a mayor valor de k , mayor es la ponderación asignada al extremo inferior de la distribución y menor la asignada a los ingresos de las personas más ricas. El valor de k debe escogerse de acuerdo con la preferencia de la sociedad: si se preocupa más por el bienestar de los pobres o de los que están en el segmento medio de la distribución de ingresos.

Nótese que se ha definido $G(k)$ como el promedio ponderado de las desviaciones proporcionales de los ingresos individuales, de la media. A mayor desviación, mayor la ponderación asignada a ese individuo. La ponderación asignada a un individuo es proporcional a $[1 - F(x)]^k$, donde $[1 - F(x)]$ es proporcional al número de individuos que tienen ingreso mayor que el de ese individuo. Significa que la ponderación asignada a un individuo con ingreso x es una medida de su pobreza relativa: cuando mayor el número de personas por encima de él en la sociedad, mayor es su sentido de pobreza. Así, esta clase de medida captura el aspecto de pobreza relativa de la desigualdad (Sen, 1973). La ponderación asignada al individuo mide la proporción de

pobreza sufrida por ese individuo con relación a los demás. Así, la clase de medida de desigualdad de Kakwani (1980b), de la que el índice de Gini es un miembro particular, mide esencialmente la pobreza promedio sufrida por todos los individuos de la sociedad, lo que puede considerarse como una característica atractiva.

Medidas entrópicas de la desigualdad

Theil (1967) propuso dos medidas de desigualdad basadas en la noción de entropía de la teoría de la información. Estas medidas han ganado popularidad porque pueden descomponerse. Si una población se divide en varios grupos según ciertas características socioeconómicas de los individuos, esas medidas pueden descomponerse en desigualdad de ingresos entre los grupos y al interior de los grupos. Así,

$$TI = BGI + WGI \quad (2.4)$$

que muestra que la desigualdad total (TI) en la sociedad es la suma de dos componentes, la desigualdad entre los grupos (BGI) y la desigualdad dentro de los grupos (WGI). La BGI es la desigualdad que existiría si cada observación se reemplazara con el ingreso promedio del grupo que comparte las mismas características. La WGI es el promedio ponderado de la desigualdad dentro de cada grupo. La razón de BGI a TI indica cuánta desigualdad es explicada por los grupos. Por ejemplo, si se divide a la población según la edad, entonces podemos conocer la contribución de la edad a la desigualdad total. Si esta contribución es grande, podemos pensar en políticas que inducen la disparidad causada por la edad de los individuos.

Las dos medidas de entropía pueden calcularse utilizando la fórmula:

$$I_0 = \log \mu - \sum_{i=1}^n f_i \log x_i \quad (2.5)$$

$$I_1 = \frac{1}{\mu} \sum_{i=1}^n f_i x_i \log x_i - \log \mu \quad (2.6)$$

donde f_i es la proporción de todos los individuos que tienen ingreso x_i y μ es el ingreso promedio per cápita. Ambas medidas satisfacen la condición de Pigou-Dalton de que cualquier transferencia de un rico a un pobre reduce la desigualdad y, en adición, son más sensibles a las transferencias de ingresos en los niveles inferiores de éstos.

A diferencia del índice de Gini, las dos medidas de Theil adoptan la forma de una función aditiva de los ingresos o de proporciones de ingresos, lo que significa que la función de bienestar social que implican es separable aditivamente, sugiriendo que la satisfacción que un individuo deriva es independiente del consumo de otros. Este supuesto puede considerarse como restrictivo pues las personas se comparan con los demás y sienten pobreza cuando ven a otros disfrutando un consumo superior. El índice de Gini generalizado es más atractivo porque tiene en cuenta el aspecto de la pobreza relativa de la desigualdad. Infortunadamente, no es descomponible en desigualdades entre grupos y dentro de grupos.

Medidas de desigualdad de Atkinson

Aunque las medidas de desigualdad discutidas en las secciones anteriores se derivaron sin consideración a funciones de bienestar social, tienen alguna función de bienestar implícita. Los economistas se interesan primariamente no en la distribución del ingreso como tal, sino en el efecto de las políticas sobre bienestar social que se deriva de los ingresos. Así, tiene sentido derivar las medidas de desigualdad directamente de una función de bienestar social.

Este enfoque fue sugerido por Dalton en 1920, pero Atkinson lo revivió en 1970. En esta sección se presentan las medidas de Atkinson, que tienen la atractiva característica de ser invariantes a cualquier transformación lineal positiva de la función de utilidad. Su clase de medidas se deriva con base en el concepto del “nivel de ingreso equivalente igualmente distribuido”, x^* , que es el nivel de ingreso per cápita que, de recibirlo todos, haría que el bienestar total fuera igual al bienestar total generado por la distribución de ingresos actual. Atkinson asumió que la función de bienestar social es utilitarista y que cada individuo tiene exactamente la misma función de utilidad. Bajo estas condiciones, x^* está dada por

$$u(x^*) = \sum_{i=1}^n f_i u(x_i) \quad (2.7)$$

donde f_i es la proporción de los individuos que tienen ingreso x_i y $u(x_i)$ es la función de utilidad.

La medida de desigualdad propuesta por Atkinson (1970) es

$$A = 1 - \frac{x^*}{\mu} \quad (2.8)$$

que es en efecto una medida de la pérdida de bienestar causada por la desigualdad.

Las medidas relativas de la desigualdad tienen el atributo de que si el ingreso de todos se aumenta o disminuye en igual proporción, la desigualdad no cambia. Se dice que dichas medidas son independientes de la escala y , para que la medida de Atkinson sea independiente de la escala, entonces la función de utilidad debe ser de la forma

$$u(x) = A + B - \frac{x^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon}, \quad \varepsilon \neq 1 \quad (2.9)$$

$$= \log_e(x), \quad \varepsilon = 1, \quad (2.10)$$

donde $\varepsilon > 0$ es la medida de aversión relativa al riesgo. Bajo esta función de utilidad, que es homotética, el índice de Atkinson es igual a

$$A(\varepsilon) = 1 - \frac{1}{\mu} \left(\sum_{i=1}^n f_i x_i^{1-\varepsilon} \right)^{\frac{1}{1-\varepsilon}}, \quad \varepsilon \neq 1 \quad (2.11)$$

$$= 1 - \frac{v}{\mu}, \quad \varepsilon = 1 \quad (2.12)$$

Donde v es la media geométrica que puede calcularse por

$$\log_e (v) = \sum_{i=1}^n f_i \log_e (x). \quad (2.13)$$

La variable ϵ es una medida del grado de aversión a la desigualdad o el indicador de sensibilidad relativa a las transferencias de ingreso en diferentes niveles de ingreso. Cuando ϵ aumenta, se asigna mayor y mayor ponderación a las transferencias de ingreso en el extremo inferior de la distribución y menor a las transferencias en el superior. Si $\epsilon = 0$, refleja una actitud neutral hacia la desigualdad, caso en el que la sociedad no se preocupa nada por la desigualdad. Si ϵ se aproxima a infinito, entonces la sociedad sólo se preocupa por la persona más pobre.

Esto corresponde a la “regla del máximo” de Rawls (1958), según la que el objetivo social es maximizar el nivel de bienestar del individuo que se encuentra en peor situación. Es, de hecho, un criterio igualitario muy fuerte, caso en el cual solo la persona que está en peor situación en la sociedad obtiene toda la ponderación en la formulación de políticas. Sin embargo, las medidas de pobreza proporcionan una concesión mutua simpática entre el criterio sumamente inequitativo de otorgar igual ponderación a todos en la sociedad y el criterio sumamente igualitario de otorgar toda la ponderación a la persona que se encuentra en peor situación en la sociedad.

Medición de la pobreza

En la medición de la pobreza, el enfoque se sitúa en los pobres. Los pobres son aquellos que carecen de los recursos para satisfacer las necesidades mínimas de la vida. La línea de la pobreza es el nivel de ingreso que es suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Una vez identificados los pobres en la población total en la sociedad, el paso siguiente es medir la intensidad de la pobreza que sufren quienes se encuentran por debajo de la línea de la pobreza.

Sea x_i el ingreso per cápita (o equivalente por adulto) del i -ésimo hogar y z el umbral de pobreza per cápita. El i -ésimo hogar se clasifica como pobre si $x_i < z$. Definimos

$$\begin{aligned} r_i &= 1, \text{ si } x_i < z \\ &= 0, \text{ de otra forma} \end{aligned}$$

que implica que r_i toma un valor de 1 para los hogares pobres y de 0 para los no pobres. Para medir la incidencia de pobreza en los individuos, es necesario asumir que todas las personas que viven en un hogar disfrutan exactamente el mismo estándar de vida, de manera que todas las personas que viven en un hogar pobre se clasificarán como pobres con el mismo grado de pobreza.

La medida más popular de la pobreza es el índice de recuento, que se define como la proporción de la población pobre. Si f_i es la proporción de personas que viven en el i -ésimo hogar, entonces el índice de recuento H se calcula como

$$H = \sum_{i=1}^n f_i r_i \quad (2.14)$$

donde n es el número total de hogares de la muestra.

El porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza (conocido como índice de recuento) no refleja la intensidad de la pobreza sufrida por los pobres. El problema es identificar cuán pobres son los pobres, pues su ingreso puede estar cerca de la línea de la pobreza o bastante por debajo de ella. Parece natural, entonces, llevar cuenta de la desviación de los ingresos de la línea de la pobreza. Así, una medida alternativa es la razón de brecha de pobreza, que se define como

$$G = \sum_{i=1}^n f_i r_i g_i \quad (2.15)$$

donde $g_i = \frac{z - x_i}{z}$ es la desviación proporcional del ingreso de la i -ésima persona (de la línea de la pobreza). Esta medida puede escribirse también como

$$G = HI, \quad (2.16)$$

$$I = \frac{z - x^*}{z}, \quad (2.17)$$

siendo x^* el ingreso promedio per cápita de los pobres e I la brecha agregada de ingresos.

La razón de brecha de pobreza ofrece información adecuada sobre la intensidad de la pobreza si todos los pobres tienen el mismo ingreso, lo cual es así porque esta medida se deriva del supuesto de que la distribución de ingresos entre los pobres no tiene importancia, lo que implica que todos los pobres son tratados en igual forma. Es obvio que una persona cuyo ingreso está cerca de la línea de la pobreza tiene un nivel inferior de sufrimiento que una cuyo ingreso está bastante por debajo de esa línea. Así, la ponderación asignada a los dos debe ser distinta. Esto indujo a Sen (1976) a proponer una nueva medida de pobreza sensible a la distribución de ingresos de los pobres. Su nueva medida está dada por

$$S = HI + H(1 - I) G^*, \quad (2.18)$$

donde G^* es el índice de Gini de los pobres. Sen derivó esta medida con base en ideas de economía del bienestar, vinculando las ponderaciones a las desviaciones de los ingresos con el ordenamiento de los ingresos individuales. Esta medida tiene en cuenta el aspecto de pobreza relativa de la desigualdad de ingresos entre los pobres.

Kakwani (1980a) aportó una generalización de la medida de Sen, motivada por la capacidad de la medida de Sen de satisfacer algunos axiomas de sensibilidad a las transferencias. Su clase de medidas puede describirse como

$$\eta(k) = HI + H(1 - I)G(k), \quad (2.19)$$

donde $G(k)$ es el índice de Gini generalizado de los pobres y, a mayor valor de k , mayor la ponderación dada a los muy pobres.

Las medidas de pobreza de Sen y de Kakwani se basan en funciones de utilidad interdependientes, esto es, la utilidad de una persona depende de la utilidad que disfrutan las demás personas en la sociedad. Existen muchas medidas de pobreza en la literatura que se basan en funciones de bienestar social aditivas separables, en las que la utilidad que disfruta un individuo es independiente de la de los demás.

Foster, Greer y Thorbecke (1984) propusieron una familia de medidas de pobreza aditivas separables

$$F_{\alpha} = \sum_{i=1}^n a_i r_i g_i^{\alpha}, \quad (2.20)$$

donde $g_i = \frac{z - x_i}{z}$. Cuando $\alpha = 0$, F_{α} es igual al índice de recuento y cuando $\alpha = 1$, F_{α} es igual a la razón de brecha de pobreza. Para hacer que la medida sea sensible a la desigualdad de ingresos entre los pobres, α debe ser mayor que 1. Para que la medida satisfaga los axiomas de sensibilidad a la transferencia de Kakwani (1980a), α debe ser mayor que 2. A semejanza de las medidas de Kakwani, cuanto mayor sea el valor de α , mayor la ponderación otorgada a los muy pobres y menor la otorgada a los menos pobres.

Una ilustración utilizando datos de Laos RDP

Esta sección presenta estimados empíricos de desigualdad y pobreza en la República Democrática Popular de Laos, utilizando las Lao Expenditure and Consumption Surveys (Encuestas de Gasto y Consumo de Laos) realizadas en 1992-93 y 1997-98, encuestas nacionales de 2.937 y 8.882 hogares, respectivamente.

Laos está situada en la región de Asia oriental que ha venido creciendo con rapidez durante las últimas tres décadas. A semejanza de sus gobiernos vecinos, el de Laos le ha asignado una prioridad alta al crecimiento económico, con lo que se estima mejore el bienestar del pueblo. Para cumplir este objetivo, el gobierno ha destacado la importancia de la administración de políticas macroeconómicas, como mantener una inflación estable y baja, y promover la inversión interna y extranjera.

El PIB real per cápita en Laos creció a una tasa anual de 4,6% entre 1992-93 y 1997-98. Este crecimiento impresionante se ha visto acompañado de un aumento agudo en la desigualdad, según puede verse en los estimados de desigualdad que se presentan en el cuadro 2.2.

El índice de Gini aumentó de 30% en 1992-93 a 36,5% en 1997-98. La proporción de ingreso de los primeros cuatro quintiles decayó, mientras la del quintil superior aumentó en forma sustancial durante el período de cinco años. Así, los beneficios del crecimiento económico han llegado proporcionalmente más a los muy ricos (el 20% superior de la población).

Cuadro 2.2 *La desigualdad en Laos*

<i>Medida de desigualdad</i>	<i>1992-93</i>	<i>1997-98</i>	<i>Cambio</i>
Índice de Gini generalizado			
$k = 1$	30,0	36,5	6,5
$k = 1,5$	35,8	42,6	6,8
$k = 2$	39,9	46,7	6,8
Proporciones de los quintiles			
1	9,0	7,7	-1,2
2	13,2	11,6	-1,5
3	16,6	15,2	-1,4
4	21,8	20,4	-1,4
5	39,5	45,0	5,6
Medidas de desigualdad de Theil			
I_0	14,6	22,1	7,4
I_1	15,9	26,8	10,9
Medidas de Atkinson			
$e = 1$	13,6	19,8	6,2
$e = 1,5$	19,1	26,6	7,4
$e = 2$	24,1	32,4	8,3

Los resultados empíricos del cuadro 2.2 muestran claramente que en cualquier forma en que se mida la desigualdad, el rápido crecimiento económico ha llevado a un aumento sustancial en la desigualdad. Sin embargo, las distintas medidas dan diferentes magnitudes del aumento en la desigualdad. La magnitud aumenta monótonamente con los parámetros de aversión relativa al riesgo. Puede recordarse que cuanto mayor sea el parámetro de aversión a la desigualdad, mayor la ponderación que se otorga a las personas más pobres. De estos resultados podemos concluir que los beneficios relativos de los muy pobres han sido menores que los de los menos pobres.

Para estimar la pobreza, debemos conocer la línea de pobreza, que es el nivel de ingreso bajo el cual alguien se considera como pobre. Laos no tiene una línea oficial de pobreza y, recientemente, Kakwani (2000), desarrolló una nueva línea de pobreza para el país que tiene en cuenta en forma adecuada las diferencias regionales de los precios y las distintas necesidades de los miembros de los hogares, utilizando los requerimientos de energía de los miembros de los hogares de diferentes edades y géneros. Los estimados empíricos de pobreza basados en la nueva línea de la pobreza se presentan en el cuadro 2.3.

En 1992-93, el 62,7% de la población de Laos se identificó como pobre, mientras en 1997-98, el 46,9% estaba por debajo de la línea de la pobreza. Por consiguiente hubo una reducción notable en la pobreza durante esos cinco años y, aunque los ricos se han beneficiado mucho más que los pobres, la reducción de la pobreza en 15,8

puntos porcentuales indica de hecho que los beneficios del crecimiento económico han efectivamente goteado a los pobres. Todas las medidas presentadas en el cuadro 2.3 cuentan la misma historia. La razón de brecha de pobreza decayó de 20,3% en 1992-93 a 13,8% en 1997-98. Puede recordarse que la medida de pobreza de Sen se obtiene cuando $k = 1$ en las medidas generalizadas de pobreza de Kakwani. La medida de Sen muestra una disminución de la pobreza en 8,3 puntos porcentuales durante el período de 5 años.

Cuadro 2.3 Medidas de pobreza: Laos

<i>Medida</i>	<i>1992-93</i>	<i>1997-98</i>	<i>Cambio</i>
Medida de pobreza			
Índice de recuento	62,7	46,9	-15,8
Razón de brecha de pobreza	20,3	13,8	-6,5
Índice FGT	8,7	5,6	-3,0
Medidas de pobreza generalizadas			
$k = 1$	26,9	18,7	-8,3
$k = 1,5$	28,9	20,2	-8,7
$k = 2$	30,4	21,3	-9,0

Nota: FGT se refiere a Foster, Greer y Thorbecke.

Conclusión

El presente capítulo ha ofrecido una revisión parcial de las medidas de desigualdad y pobreza. El enfoque se ha situado en las medidas que se mencionan generalmente en la literatura. No parece haber razón para utilizar todas las medidas en el análisis de la pobreza y la desigualdad porque, primero, existen demasiadas y, segundo, muchas tienden a decir lo mismo.

Estas medidas tienen un papel importante para el control del progreso realizado en los países en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, el análisis de éstas no debe detenerse allí. Deben realizarse intentos para identificar las causas de los cambios, manteniendo la vista en las políticas seguidas por el gobierno. Nuestro objetivo final es el de reducir la desigualdad y la pobreza, de manera que nuestro enfoque debería estar en reformar las políticas oficiales existentes. Por consiguiente, el análisis de la desigualdad y la pobreza debería extenderse a medir el impacto de las distintas políticas oficiales sobre la desigualdad y la pobreza y determinar cómo pueden mejorarse éstas.

Referencias

- Atkinson, Anthony. B. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 2: 244-63.
- Dalton, Hugh. 1920. "The Measurement of the Inequality of Incomes". *The Economic Journal* 30: 348-61.
- Dasgupta, Partha, Amartya K. Sen y David Starrett. 1973. "Notes on the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 6: 180-87.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures". *Econometrica* 52: 761-65.
- Kakwani, Nanak. 1980a. "On a Class of Poverty Measures". *Econometrica* 48 (2): 437-46.
- . 1980b. *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000. "Poverty in Lao PDR". Documento inédito, Asian Development Bank, Manila.
- Rawls, John. 1958. "Justice as Fairness". *Philosophical Review* 67 (2): 164-94.
- Rothschild, Michael y Joseph E. Stiglitz. 1973. "Some Further Results on the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 6: 188-204.
- Sen, Amartya. 1973. *On Economic Inequality*. Oxford, RU: Clarendon Press.
- . 1976. "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement". *Econometrica* 44: 219-31.
- Theil, Henri. 1967. *Economics and Information Theory*. Amsterdam: North-Holland.
- Yitzhaki, Shlomo. 1983. "On an Extension of the Gini Coefficient". *Quarterly Journal of Economics* 24: 617-28.

3

La evaluación de la equidad de las políticas fiscales del gobierno, con aplicación a Filipinas

Hyun Son

Un sistema fiscal puede definirse como progresivo si redistribuye el ingreso de los ricos a los pobres y como regresivo si redistribuye de los pobres a los ricos. Esta redistribución puede darse a través de la forma en que el gobierno recauda y gasta su ingreso. Infortunadamente, la equidad no es generalmente un objetivo dominante de las políticas del gobierno. Los gobiernos hacen las políticas teniendo en cuenta una multiplicidad de objetivos y es, por eso, importante conocer cuán equitativos son los sistemas fiscales de un gobierno.

El presente capítulo trata sobre la evaluación de las políticas fiscales desde el punto de vista de la equidad. Este enfoque no implica que deba ignorarse por completo la eficiencia al analizar las políticas oficiales. Sin embargo, si nuestro principal interés está en la reducción de la pobreza, entonces la función de bienestar, que forma la base de la evaluación de las políticas, debe otorgar mayor peso a quienes están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y menos a quienes están en el medio o en el extremo superior. En tales situaciones, la contribución de la eficiencia al bienestar social será pequeña.

Para evaluar y reformar las políticas oficiales necesitamos una función de bienestar social que pueda llevarse a la práctica. Debe también ser lo bastante flexible para permitir –en una forma sencilla– cambiar las ponderaciones otorgadas a los individuos en los distintos segmentos de la distribución del ingreso. En el presente capítulo se propone utilizar una clase de funciones de bienestar social homotéticas ya propuesta antes por Atkinson (1970) en conexión con la medición de la desigualdad. Esta clase de función de bienestar social depende de un parámetro de aversión a la desigualdad a través del cual puedan variarse las ponderaciones otorgadas a los individuos en los distintos segmentos de la distribución del ingreso.

En el capítulo se deriva la elasticidad de bienestar para la clase de función de bienestar social de Atkinson. Utilizando la idea de elasticidad del bienestar, en el capítulo

* Este artículo se publicó anteriormente (2003) en *Public Finance/Finance Publiques* 53(3-4). El editor concedió el permiso para su reimpresión.

lo se propone un índice de reforma que puede utilizarse para evaluar políticas fiscales con el propósito de causar reformas marginales. Este índice puede ser útil para que un sistema fiscal sea más equitativo mediante reformas marginales.

La metodología desarrollada en el capítulo se aplica a Filipinas utilizando la 1998 Annual Poverty Indicator Survey (APIS, Encuesta Anual de Indicadores de Pobreza, 1998). En esta encuesta se acumula información detallada sobre distintas fuentes de ingresos y gastos de 78 provincias y de todas las ciudades y municipios de Metro Manila.¹

El capítulo está organizado así: en la segunda sección se tratan las medidas del bienestar; en la tercera se deriva la elasticidad del bienestar de los componentes del ingreso; en la cuarta se desarrolla el índice de reforma de bienestar; la quinta trata sobre los impuestos indirectos y los subsidios. En la sexta se presenta un panorama del sistema fiscal de Filipinas; en la séptima se presenta el estudio del caso de Filipinas y en la última sección se ofrecen observaciones a manera de conclusión.

Medidas de bienestar

Para derivar una medida de bienestar se asume que el bienestar social es la suma de las utilidades individuales que son función de sus respectivos ingresos y que cada individuo tiene la misma función de bienestar. La función de bienestar social basada en estos supuestos será aditiva, separable y simétrica.

Supóngase que x es el ingreso por adulto equivalente de un hogar. Puesto que los hogares se seleccionan al azar, podemos asumir que x es una variable aleatoria con función de densidad de probabilidad $f(x)$. En adición, asumimos que $n(x)$ es el número de individuos en un hogar con ingreso por adulto equivalente x . Entonces, el número promedio de individuos en la sociedad estará dado por

$$E(n(x)) = \int_0^{\infty} n(x) f(x) dx \quad (3.1)$$

Dado que en general no sabemos cómo se distribuye el bienestar total del hogar entre sus miembros, es razonable asumir que cada individuo del hogar disfruta exactamente el mismo nivel de bienestar con independencia de la edad y el sexo. De ahí, la función de densidad de probabilidad de la distribución del ingreso individual puede definirse como

$$g(x) = \frac{n(x) f(x)}{E(n(x))} \quad (3.2)$$

Tal que $\int_0^{\infty} g(x) dx = 1$. Si $u(x)$ es la función de utilidad individual, entonces el bienestar promedio de la sociedad estará dado por

1 En este estudio se usan los datos de registros unitarios de la Annual Poverty Indicator Survey (APIS), que consisten en 38.000 hogares de muestra. Los datos en bruto fueron puestos a nuestra disposición por la Oficina Nacional de Estadística del gobierno en Manila.

$$W = \int_0^{\infty} u(x)g(x)dx \quad (3.3)$$

Atkinson (1970) propuso una medida de bienestar invariante con respecto a cualquier transformación lineal positiva de utilidades individuales. Se deriva del concepto del nivel de ingreso equivalente igualmente distribuido, x^* , el nivel que, si lo recibe cada individuo, resultaría en el mismo nivel de bienestar social que la distribución actual, esto es,

$$u(x^*) = \int_0^{\infty} u(x)g(x)dx \quad (3.4)$$

donde x^* es la medida de bienestar de la sociedad por persona y una medida del bienestar social en términos del ingreso.

La medida de desigualdad propuesta por Atkinson es:

$$I = 1 - \frac{x^*}{\mu} \quad (3.5)$$

donde μ , dado por

$$\mu = \int_0^{\infty} xg(x)dx, \quad (3.6)$$

es el ingreso medio ajustado (por la composición del hogar) de la sociedad. Utilizando (3.5), el bienestar social, x^* , puede escribirse como

$$x^* = \mu(1 - I) \quad (3.7)$$

que muestra que el bienestar social, x^* , depende de los dos factores: ingreso medio y desigualdad en la sociedad. Puesto que esta medida de bienestar es sensible a la desigualdad, nos permite evaluar el impacto relativo de las políticas oficiales en los pobres y en los no pobres.

Para que la medida de desigualdad I sea independiente de la escala, la función de utilidad debe ser homotética. Una clase de funciones de utilidad homotética está dada por

$$\begin{aligned} \mu(x) &= A + B \frac{x^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon}, \quad \varepsilon \neq 1 \\ &= A + B \log x, \quad \varepsilon = 1 \end{aligned} \quad (3.8)$$

donde $B > 0$ y A y B son dos constantes cualesquiera. Nótese que ε es una medida del grado de aversión a la desigualdad. Cuando ε aumenta, se otorga mayor ponderación a las transferencias del extremo inferior de la distribución y menor a las del superior. Si $\varepsilon = 0$, ello refleja una actitud neutral hacia la desigualdad, caso en el cual el bienestar social se mide por el ingreso promedio de la sociedad. A mayor valor de ε , mayor la preocupación de la sociedad sobre la desigualdad y cuando ε se aproxima al infinito, la sociedad se preocupa más por la persona más pobre. En este caso, el

bienestar social se mide por el ingreso de esa persona. Así, ε es una medida del interés de la sociedad acerca de la desigualdad, el que generalmente no se estima a partir de los datos. En nuestro análisis de la equidad del sistema fiscal, asumimos valores alternativos de ε iguales a 0, 1 y 2.

Al sustituir la expresión (3.8) en la (3.4) se obtiene el nivel promedio de bienestar de la sociedad como

$$\begin{aligned} x^* &= \left[\int_0^{\infty} x^{1-\varepsilon} g(x) dx \right]^{\frac{1}{(1-\varepsilon)}}, \varepsilon \neq 1 \\ &= \exp \left[\int_0^{\infty} \log x g(x) dx \right], \varepsilon = 1 \end{aligned} \quad (3.9)$$

donde \exp representa la función exponencial. Nótese que x^* es independiente de A y de B , lo que implica que la medida de bienestar social x^* es invariante a cualquier transformación lineal positiva de las funciones de utilidad. Al sustituir x^* en (3.5) se obtiene la medida de desigualdad de Atkinson para diferentes valores del parámetro de aversión ε .

El bienestar y los componentes del ingreso

El ingreso total de un individuo es igual a la suma de todos sus componentes. Sea $v_i(x)$ igual al i -ésimo componente del ingreso de un individuo que tiene un ingreso de adulto equivalente total x . Así,

$$x = \sum_{i=1}^k v_i(x) \quad (3.10)$$

Supóngase que μ_i es el ingreso promedio del i -ésimo componente del ingreso. Entonces,

$$\mu_i = \int_0^{\infty} v_i(x) g(x) dx \quad (3.11)$$

donde $g(x)$ es la función de densidad individual, según se definió en (3.2). Al combinar (3.10) y (3.11) resulta

$$\mu = \sum_{i=1}^k \mu_i \quad (3.12)$$

Si los individuos (u hogares) se ordenan en orden ascendente de su ingreso x , puede construirse la función de Lorenz $L(p)$, que es la proporción de ingreso del $100 \times p$ por ciento inferior de los individuos. En forma semejante, puede construirse la curva de concentración $C_i(p)$, que es la proporción del i -ésimo componente de ingreso del $100 \times p$ por ciento inferior de los individuos cuando se ordena a los individuos en orden ascendente de su ingreso total x .

Utilizando las propiedades de las curvas de Lorenz y de concentración dadas en Kakwani (1977, 1980), obtenemos

$$x = \mu L'(p) \tag{3.13}$$

y

$$v_i(x) = \mu_i C'(p) \tag{3.14}$$

donde $L'(p)$ y $C'(p)$ son las primeras derivadas de $L(p)$ y $C_i(p)$ con respecto a p , respectivamente. Sustituyendo (3.13) y (3.14) en (3.10) se obtiene

$$x = \mu L'(p) = \sum_{i=1}^k \mu_i C_i'(p) \tag{3.15}$$

Ahora puede escribirse la medida del bienestar x^* definida en (3.4) como

$$u(x^*) = \int_0^{\infty} \mu \left[\sum_{i=1}^k \mu_i C_i'(p) \right] dp \tag{3.16}$$

donde $dp = g(x)dx$, $0 < p < 1$, y $0 < x < \infty$. Esta ecuación nos capacita para medir el efecto en el bienestar social de un cambio pequeño en el ingreso promedio del i -ésimo componente.

Asumimos que la media del i -ésimo componente de ingreso cambia sin afectar su distribución a través de los individuos: $C_i'(p)$ permanece constante cuando cambia μ_i . Al diferenciar (3.16) con respecto a μ_i se obtiene

$$u'(x^*) \frac{\partial x^*}{\partial \mu_i} = \int_0^{\infty} u' \left[\sum_{i=1}^k \mu_i C_i'(p) \right] C_i'(p) dp,$$

que produce la elasticidad de x^* con respecto a μ_i como

$$\eta_i = \frac{\partial x^*}{\partial \mu_i} \frac{\mu_i}{x^*} = \frac{1}{x^* u'(x^*)} \int_0^{\infty} u'(x) v_i(x) g(x) dx, \tag{3.17}$$

donde se utilizan (3.13) y (3.14). Si la media del i -ésimo componente de ingreso cambia en un 1%, el bienestar social x^* cambiará en el η_i %.

Siguiendo un razonamiento similar, podemos derivar la elasticidad de x^* con respecto a μ como

$$\eta = \frac{1}{x^* u'(x^*)} \int_0^{\infty} u'(x) x g(x) dx, \tag{3.18}$$

Puede verse fácilmente de (3.17) y (3.18) que

$$\eta = \sum_{i=1}^k \eta_i, \tag{3.19}$$

que se mantiene válida siempre. Esta ecuación muestra que si todos los componentes del ingreso cambian en un 1%, el bienestar social x^* cambia en un η %.

Asumamos que la función de utilidad es homotética, según se definió en (3.8). Entonces, sustituyendo (3.8) en (3.17) se obtiene

$$\begin{aligned}\eta_i &= \frac{\int_0^{\infty} x^{-\varepsilon} v_i(x) g(x) dx}{\int_0^{\infty} x^{1-\varepsilon} g(x) dx}, \quad \varepsilon \neq 1 \\ &= \int_0^{\infty} \frac{v_i(x)}{x} g(x) dx, \quad \varepsilon = 1\end{aligned}\tag{3.20}$$

y $\eta = 1$ para todos los valores de ε , lo que, de (3.20) implica que $\sum_{i=1}^k \eta_i = 1$. Este resultado indica que si η_i es mayor que 1, podemos decir que el i -ésimo componente del ingreso es superior en bienestar; si es menor que 1, el i -ésimo componente es inferior en bienestar. Así, la elasticidad de bienestar en (3.20) nos capacita para medir el efecto en el bienestar total de la sociedad de un cambio pequeño en el i -ésimo componente del ingreso: a mayor valor de la elasticidad, mayor será la superioridad en bienestar de ese componente del ingreso.

El índice de reforma de bienestar

En esta sección se deriva un índice de reforma de bienestar que puede contribuir a causar reformas marginales en las políticas tributarias y de gasto del gobierno. En (3.5) se definió la medida de la desigualdad de Atkinson denotada por I . Para medir el efecto en la desigualdad de un cambio pequeño en μ_i , derivamos la elasticidad de I con respecto a μ_i como

$$\delta_i = \frac{\partial I}{\partial \mu_i} \frac{\mu_i}{I} = - \frac{x^*}{(\mu - x^*)} \left[\eta_i - \frac{\mu_i}{\mu} \right],\tag{3.21}$$

donde se han utilizado (3.5) y (3.12). Esta ecuación puede escribirse como

$$\eta_i = \frac{\mu_i}{\mu} - \frac{(\mu - x^*)}{x^*} \delta_i\tag{3.22}$$

El primer término del lado derecho de (3.22) es la proporción del i -ésimo componente del ingreso en el ingreso total y puede denominarse el *efecto ingreso*. Es el cambio porcentual en el ingreso medio de la sociedad cuando el ingreso medio del i -ésimo componente cambia en un 1%.² El segundo componente del lado derecho de (3.22) puede denominarse el *efecto desigualdad* y es el cambio porcentual en el bienestar total como resultado de la redistribución del ingreso causada por el cambio en el i -ésimo componente del ingreso.

Es el efecto desigualdad el que nos dice si un aumento en μ_i favorece a los ricos o a los pobres. Si este componente es positivo, significa que el efecto en la redistribución del i -ésimo componente aumenta el bienestar social y si es negativo, lo disminuye.

2 La prueba de esta proposición es así: diferenciar (3.12) con respecto a μ_i , para obtener $\frac{\partial \mu}{\partial \mu_i} \frac{\mu_i}{\mu} = \frac{\mu_i}{\mu}$, lo que prueba la proposición.

Esto nos lleva a sugerir un índice de reforma de bienestar

$$\phi_i = \frac{\eta_i}{s_i} - 1, \quad (3.23)$$

donde $s_i = \frac{\mu_i}{\mu}$

y es la proporción del i -ésimo componente del ingreso en el ingreso total. Si ϕ_i es positivo, significa que cualquier aumento en el i -ésimo componente del ingreso beneficiará proporcionalmente más a los pobres que a los ricos; si es negativo, cualquier aumento beneficiará proporcionalmente menos a los pobres que a los ricos. El término ϕ_i mide los beneficios marginales en términos del aumento del bienestar social de un dólar adicional gastado en el i -ésimo componente del ingreso.

Supóngase que i y j son dos programas distintos de transferencias del gobierno. Si $\phi_i > \phi_j$, entonces un dólar gastado en el programa i -ésimo llevará a un aumento mayor en el bienestar social que un dólar gastado en el programa j -ésimo. En otras palabras, podemos mejorar el bienestar social recortando el gasto en el programa j -ésimo y aumentándolo en el i -ésimo en la misma cantidad. Así, ϕ_i puede emplearse útilmente para causar reforma marginal en las políticas tributaria y de gastos del gobierno.

Impuestos indirectos y subsidios

Para llevar las reformas a los impuestos indirectos y los subsidios, debemos medir el impacto de los cambios de precio en el bienestar social. Esta tarea puede llevarse a cabo derivando la elasticidad del bienestar con respecto a los precios de los bienes básicos individuales. Para derivarla, escribimos el ingreso disponible como

$$x = - \sum_{i=1}^m p_i q_i(x) + S(x) \quad (3.24)$$

donde p_i es el precio del i -ésimo bien y $q_i(x)$ es la cantidad del i -ésimo bien consumida por un individuo cuyo ingreso disponible es x , donde $i = 1, 2, \dots, m$. $S(x)$ es el ahorro del individuo con ingreso x .

Supóngase que, debido a los impuestos indirectos y los subsidios, el vector de precios \tilde{p} cambia a \tilde{p}^* . ¿Cómo afectará este cambio el ingreso real del individuo? Para responder esta pregunta consideramos la función de costos $e(u, \tilde{p})$, que es el costo mínimo requerido para obtener un nivel de utilidad u cuando el vector de precios es \tilde{p} . El ingreso real del individuo con ingreso x cambiará en

$$\Delta x = - [e(u, p^*) - e(u, p)], \quad (3.25)$$

que, al usar la expansión de Taylor, produce

$$\Delta x = - \sum_{i=1}^m (p_i - p_i^*) q_i(x)$$

Esta ecuación produce inmediatamente

$$\frac{\partial x}{\partial p_i} = -q_i(x) \quad (3.26)$$

Al diferenciar (3.4) con respecto a p_i y utilizando (3.26) se produce

$$u'(x^*) \frac{\partial x^*}{\partial p_i} = - \int_0^{\infty} u'(x) q_i(x) g(x) dx$$

Esto da la elasticidad x^* con respecto a p_i como

$$\varepsilon_i = \frac{\partial x^*}{\partial p_i} \frac{p_i}{x^*} = \frac{p_i}{x^* u'(x^*)} \int_0^{\infty} u'(x) q_i(x) g(x) dx, \quad (3.27)$$

que será negativa porque se asume que, dadas las otras cosas, cualquier aumento de precio en los bienes y servicios reducirá el ingreso real de los individuos, con lo que se reducirá el bienestar social.³ Será útil escribir

$$\varepsilon_i = - \frac{p_i \bar{q}_i}{\mu} + \left(\varepsilon_i + \frac{p_i \bar{q}_i}{\mu} \right), \quad (3.28)$$

donde μ es el ingreso promedio del ingreso disponible y $p_i \bar{q}_i$ es el gasto promedio del i -ésimo bien.

El primer término de (3.28) es el efecto ingreso del aumento de precio y el segundo término el efecto redistribución o desigualdad del cambio de precio. El efecto redistribución nos dice si un aumento en el precio p_i perjudica a los pobres más que a los ricos. Si este componente es positivo, sugiere que el i -ésimo aumento de precio perjudica a los ricos más que a los pobres, lo que nos lleva a sugerir el índice de reforma de precios:

$$\delta_i = \frac{\varepsilon_i \mu}{p_i \bar{q}_i} + 1 \quad (3.29)$$

Si δ_i es positivo, un aumento en el i -ésimo precio perjudica a los ricos más que a los pobres; si es negativo, sucede a la inversa. Así, si δ_i es negativo, entonces debe subsidiarse el i -ésimo bien de modo que los pobres se beneficien más que los ricos. Por este lado, δ_i puede utilizarse para mejorar los sistemas tributarios o de subsidios de modo que se obtenga el máximo mejoramiento en el bienestar social con una reforma marginal dada.

3 La tributación indirecta reduce el bienestar social a través de los aumentos de precios. Sin embargo, si se utilizan los impuestos como instrumento de gasto público (social), es posible que aumente el bienestar social. Por consiguiente, para observar el efecto final de la tributación en la equidad, deberíamos analizar también cómo afectan los gastos del gobierno a los pobres. Los indicadores presentados en este capítulo tratan ambos temas.

Panorama del sistema fiscal de Filipinas

A semejanza de muchos países asiáticos, el sistema fiscal de Filipinas es en gran parte centralizado y el gobierno nacional recauda la mayor parte de las rentas tributarias y también gasta la mayor parte de ellas. Los gobiernos locales recaudan una proporción muy pequeña de las rentas tributarias. El cuadro 3.1 presenta la estructura general de las rentas de los gobiernos locales y el nacional. Puede verse que la fuente principal de rentas oficiales proviene de la tributación. Las rentas no tributarias constituyen sólo el 9,93% del total de las rentas. Vale la pena señalar que en el pasado, en el recaudo de impuestos en Filipinas no se ha aprovechado su potencial completo. Aunque el esfuerzo en rentas ha sido similar al de Tailandia e Indonesia, se han recaudado menores cantidades que en Malasia y Corea (Rodlauer y otros, 2000).

La proporción en las rentas de los impuestos directos es casi del 40% en Filipinas, lo que es bastante alto comparado con otros países de Asia oriental, como Tailandia. El impuesto sobre los ingresos personales contribuye con sólo el 13,35% a las rentas oficiales totales y el impuesto a los ingresos corporativos, que grava al ingreso neto de las empresas, aporta la mayor proporción, un 16,25% en 1998.

Dentro de la estructura de impuestos indirectos, predominan tres impuestos: los impuestos a las importaciones (que incluyen derechos de importación e impuesto al valor agregado [IVA] a las importaciones), el IVA y los impuestos específicos o selectivos de ventas. El impuesto indirecto predominante es el IVA, que es un impuesto a las ventas que grava a productores e importadores de bienes y servicios con base en las facturas de ventas brutas o los valores de importación. La proporción del IVA en los bienes y servicios de producción interna es el 10,28%, en tanto que el de las importaciones es el 5,88%. Los impuestos específicos en Filipinas gravan bienes suntuarios, como productos de tabaco y licores, automóviles y productos del petróleo. La contribución de estos impuestos a las rentas totales es el 13,57%.

Los impuestos a la propiedad y las ganancias de capital pueden ser progresivos, pero su participación conjunta es sólo 1,05%, que se espera tenga un impacto muy pequeño en el impacto redistributivo total de los impuestos. Los gobiernos locales recaudan la mayor proporción de sus rentas en impuestos a la propiedad raíz. La administración de estos impuestos es más bien débil y se basa principalmente en valores obsoletos de la propiedad y la tierra. Así, los impuestos de los gobiernos locales causan impactos despreciables en la equidad.

La renta total del gobierno como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) en Filipinas es 16,55, mientras el gasto del gobierno es el 19,23% del PNB. Así, el gobierno tiene un déficit presupuestal del 2,68% del PNB, el cual no es un gran déficit presupuestal, dado que 1998 fue el año más afectado por la crisis económica, que habría afectado en forma adversa las rentas tributarias. Parece ser que los autores de las políticas respondieron en forma apropiada a la crisis financiera regional permitiendo que el déficit fiscal aumentara en línea con la desaceleración de la economía.

Cuadro 3.1 El sistema fiscal de Filipinas: 1998

<i>Tipos distintos de impuestos</i>	<i>Impuesto actual en rentas (millones de pesos)</i>	<i>Distribución de impuestos (%)</i>	<i>Impuestos como % del PIB</i>
<i>Ingreso neto y beneficios</i>	183.914	39,76	6,58
Impuesto sobre el ingreso personal	61.755	13,35	2,21
Impuesto sobre ingresos corporativos	75.153	16,25	2,69
Impuesto a bonos del Tesoro	15.885	3,43	0,57
Papeles comerciales	2	0,00	0,00
Depósitos bancarios	26.732	5,78	0,96
Impuesto a ganancias de capital	4.387	0,95	0,16
<i>Impuestos específicos</i>	62.755	13,57	2,25
Productos alcohólicos	12.428	2,69	0,44
Productos de tabaco	16.768	3,63	0,60
Combustible y petróleo	30.758	6,65	1,10
Minería	124	0,03	0,00
Automóviles	2.629	0,57	0,09
Tarifa de inspección de tabaco	32	0,01	0,00
Misceláneos	16	0,00	0,00
<i>Impuesto a las ventas, iva y licencias</i>	67.865	14,67	2,43
Instituciones bancarias/financieras	11.549	2,50	0,41
Primas de seguros	481	0,10	0,02
Recreación	332	0,07	0,01
IVA	47.539	10,28	1,70
Impuesto a franquicias	2.261	0,49	0,08
Otros impuestos en porcentaje ^a	4.037	0,87	0,14
Impuesto a las transacciones de bolsa O.W.	1.666	0,36	0,06
<i>Otros impuestos domésticos</i>	22.641	4,90	0,81
Impuesto de estampillas documentales	18.915	4,09	0,68
Impuesto a la propiedad	469	0,10	0,02
Impuesto de viajes	180	0,04	0,01
Misceláneos	3.077	0,67	0,11
<i>Impuestos a las importaciones</i>	76.005	16,43	2,72
Derechos de importación	48.792	10,55	1,75
IVA a las importaciones	27.213	5,88	0,97
Otros impuestos	3.405	0,74	0,12
Total de rentas tributarias	416.585	90,07	14,91
Rentas no tributarias	45.931	9,93	1,64
Total de rentas	462.516	100,00	16,55

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1998.

Nota: a. Estos son impuestos porcentuales que se aplican en diferentes tasas a las ventas de varios servicios, inclusive autos para alquiler o contrato, transporte doméstico e internacional, franquicias, servicios de comunicaciones internacionales, intermediarios bancarios y no bancarios, etc.

El cuadro 3.2 presenta la distribución de los gastos del gobierno clasificados por funciones. De las cinco mayores funciones, a saber, servicios económicos, servicios sociales, defensa, servicios públicos generales y servicio de la deuda, la de servicios sociales ocupa el primer lugar en términos de participación en el gasto total (32,59%). Una desagregación adicional del gasto en servicios sociales muestra que la educación es el principal renglón de gasto, con 19,88%. La proporción de los gastos en salud es muy pequeña, tan solo del 2,52% del total, lo que es así porque los servicios de salud se prestan con base en el principio de que el usuario los paga, de modo que los pobres no reciben servicios de salud adecuados porque no tienen cómo pagarlos.

Los servicios económicos constituyen el segundo renglón mayor de gastos del gobierno. Casi una cuarta parte del presupuesto se dedica a este renglón, que incluye gastos en desarrollo agrícola e infraestructura. Sorpresivamente, el gasto en defensa es sólo 5,86% del presupuesto total, que es bastante pequeño con relación a sus vecinos. Por ejemplo, el gobierno tailandés gasta alrededor del 15% de su presupuesto total en defensa.

El gobierno de Filipinas gasta 99.792 millones de pesos, equivalentes al 3,57% de su presupuesto, en el servicio de la deuda, lo que representa una carga muy pesada para cualquier gobierno. Estos pagos sustanciales del servicio de la deuda podrían tener elecciones de políticas restringidas, particularmente limitando gastos muy necesarios para infraestructura y sectores sociales, como educación y salud. Esto a su vez sugiere que el gobierno no tiene recursos suficientes para combatir la severa pobreza que existe en Filipinas (Kakwani, 2000).

Base para medir los efectos distributivos

Para evaluar los efectos distributivos de varias políticas oficiales necesitamos una medida de bienestar individual que pueda utilizarse para medir la distribución. El indi-

Cuadro 3.2 Gastos del gobierno según funciones

<i>Clasificación funcional</i>	<i>Gasto actual (millones de pesos)</i>	<i>Distribución del gasto (%)</i>	<i>Gasto como % del PNB</i>
Servicios económicos	129.394	24,08	4,63
Servicios sociales	175.152	32,59	6,27
Educación	106.850	19,88	3,82
Salud	13.542	2,52	0,48
Seguridad social y bienestar laboral	22.755	4,23	0,81
Vivienda y desarrollo comunitario	2.792	0,52	0,10
Otros servicios sociales	745	0,14	0,03
Subsidio a gobiernos locales	28.468	5,30	1,02
Defensa	31.512	5,86	1,13
Servicios públicos generales	101.254	18,84	3,62
Préstamos netos	329	0,06	0,01
Servicio de la deuda	99.792	18,57	3,57
Total de gastos del gobierno	537.433	100,00	19,23

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1998.

gador de bienestar más utilizado generalmente es el ingreso y el concepto de ingreso debe incluir todos los componentes que causan impacto en el bienestar del pueblo. En este capítulo se utiliza un concepto de ingreso bastante integral, que incluye:⁴

- Sueldos y salarios de empleo
- Renta imputada de habitación ocupada por el propietario
- Valor de los bienes de consumo del hogar
- Ingreso de actividades empresariales, inclusive:
 - Actividades de sostenimiento de la familia
 - Cultivo agrícola y jardinería
 - Ganadería y avicultura
 - Pesca
 - Caza y silvicultura
 - Mayoristas y minoristas
 - Manufacturas
 - Servicios comunitarios, sociales, recreativos y personales
 - Servicios de transporte, almacenaje y comunicaciones
- Otras fuentes de ingresos
 - Transferencias del exterior
 - Transferencias de fuentes domésticas
 - Ingreso de rentas y rentas imputadas de viviendas ocupadas por el propietario
 - Intereses
 - Pensiones, seguridad social y compensación a trabajadores⁵
 - Dividendos
 - Otros ingresos

Puesto que las personas no pagan una contribución directa a su bienestar, utilizamos el concepto de ingreso disponible, que es el ingreso total menos los impuestos directos.

El bienestar económico de las familias se determina no sólo por su ingreso sino también por sus necesidades. Puesto que las familias difieren en tamaño, composición de edades y otras características, se espera que tengan distintas necesidades. En un estudio reciente, Kakwani (2000) desarrolló umbrales de pobreza que tienen en

4 La relación detallada de todos los componentes del ingreso se presenta en el cuadro 3.3.

5 El gobierno de Filipinas provee pensiones a sus empleados. Algunas empresas muy grandes también la proveen a sus ejecutivos, pero tales esquemas son muy limitados. En cuanto a los beneficios de seguridad social, aunque los empleados públicos están cubiertos bajo el Sistema de Seguro de Servicios del Gobierno, los empleados del sector privado tienen que inscribirse en la Corporación Filipina de Seguros de Salud y en el Sistema de Seguridad Social. Los beneficios de compensación a los trabajadores se otorgan a quienes se incapacitaron por accidentes durante su empleo.

cuenta las distintas necesidades de las personas que viven en los hogares.⁶ Dado que estos umbrales de pobreza representan adecuadamente las distintas necesidades de los hogares, es apropiado medir el bienestar de la familia con la razón del ingreso disponible per cápita de una familia al umbral de pobreza per cápita de esa familia. Esta medida de bienestar puede interpretarse como el porcentaje de exceso de ingreso que tiene una familia sobre sus necesidades básicas.

Una vez se construye el índice de bienestar de una familia, el paso siguiente es determinar el bienestar de sus individuos. En el estudio, el bienestar individual se derivó asignando a cada individuo de una familia un valor igual al nivel de bienestar per cápita de esa familia. Así, las políticas fiscales del gobierno se evalúan con respecto a la distribución del bienestar per cápita que, de hecho, es el ingreso disponible per cápita ajustado por las necesidades, derivado de los hogares. Cada componente del ingreso e impuesto sobre el ingreso pagado por los individuos fue dividido entre la línea de pobreza específica de la familia, de suerte que el bienestar total per cápita puede expresarse como la suma de los componentes individuales del ingreso menos el impuesto al ingreso. La elasticidad de bienestar de cada componente e impuesto al ingreso se calculó entonces utilizando la fórmula dada en (3.20) para los valores alternativos del parámetro de aversión a la desigualdad. Dados los valores de elasticidad y proporciones de ingreso de los datos de APIS, se computó el índice de reforma de bienestar utilizando la fórmula dada en (3.23).

Análisis de resultados empíricos

El cuadro 3.3 presenta los valores de elasticidad de bienestar y el índice de reforma de bienestar para distintos componentes del ingreso. Las políticas públicas pueden evaluarse para diferentes valores del parámetro de aversión a la desigualdad. Cuando este parámetro es cero, la sociedad no se preocupa por la desigualdad y así cualquier mejora o deterioro en la distribución del ingreso no causará impacto en el bienestar social, caso en el cual el índice de reforma del bienestar será siempre cero.

Como se anotó, a mayor valor del parámetro de aversión a la desigualdad, mayor la ponderación otorgada a la transferencia de ingreso en el extremo inferior de la distribución del ingreso. Si nuestro interés estuviera con los pobres, entonces elegiríamos un mayor valor para el parámetro. Para nuestro análisis seleccionamos dos valores, a saber, 1 y 2.⁷

Puede observarse que la elasticidad de bienestar varía ampliamente según los diferentes componentes del ingreso. Si, por ejemplo, el ingreso por sueldos y salarios

6 El umbral de la pobreza se fija utilizando los requerimientos de calorías de los individuos, que difieren según la edad y el género al interior de los hogares. La línea de pobreza tiene en cuenta también los diferentes costos de vida entre las regiones y las áreas de Filipinas. Kakwani (2000) ofrece una buena discusión sobre cómo construir un umbral de pobreza que atienda tanto la consistencia como la especificidad en el contexto de Filipinas.

7 Creemos que estos dos valores capturan en forma adecuada a los pobres y los ultra pobres.

aumenta en un 1%, el bienestar per cápita aumentará en 0,45% y 0,375% cuando los valores del parámetro de aversión a la desigualdad son 1 y 2. Así, la elasticidad del ingreso de los sueldos y salarios disminuye cuando el parámetro aumenta, lo cual implica que el ingreso por sueldos y salarios no se concentra mucho entre los muy pobres. La elasticidad de bienestar del ingreso por actividades de sostenimiento de la familia aumenta en forma sustancial de 0,035 a 0,063 cuando el valor del parámetro de aversión a la desigualdad aumenta de 1 a 2. Este aumento implica que los pobres dependen en forma más pesada del ingreso de sostenimiento de la familia que los no pobres.

Como se señaló, el índice de reforma de bienestar puede utilizarse para hacer que las políticas oficiales sean más equitativas mediante reformas marginales. El valor positivo de ϕ_i indica que cualquier aumento en el componente i -ésimo redistribuye el ingreso de los ricos hacia los pobres, produciendo un nivel superior de bienestar

Cuadro 3.3 Índice de reforma de bienestar para componentes del ingreso: Filipinas, 1998

Fuentes de ingreso	Proporción %	Parámetro de aversión = 1		Parámetro de aversión = 2	
		Elasticidad de bienestar	Índice de reforma de bienestar	Elasticidad de bienestar	Índice de reforma de bienestar
Sostenimiento de la familia	1,4	0,035	1,45	0,063	3,39
Cosecha de otros hogares	0,8	0,008	0,06	0,009	0,13
Cultivo agrícola	3,7	0,074	1,01	0,108	1,94
Ganadería	0,3	0,005	0,69	0,007	1,27
Pesca	0,5	0,011	1,14	0,014	1,73
Caza	0,0	0,001	1,35	0,001	2,51
Comercio al por mayor y al detal	2,4	0,019	-0,20	0,016	-0,34
Manufactura	0,1	0,001	0,18	0,001	0,27
Servicios	0,4	0,003	-0,13	0,003	-0,32
Construcción	0,0	0,000	-0,13	0,001	1,31
Transporte	0,6	0,005	-0,06	0,004	-0,23
Minería	0,3	0,001	-0,84	0,000	-0,93
Actividad empresarial	0,1	0,001	-0,29	0,001	-0,31
Sueldos y salarios	47,1	0,450	-0,04	0,375	-0,20
Transferencias extranjeras	7,6	0,044	-0,43	0,023	-0,70
Transferencias domésticas	2,7	0,037	0,38	0,046	0,70
Renta de la propiedad	1,0	0,005	-0,56	0,002	-0,78
Intereses	0,3	0,001	-0,68	0,000	-0,86
Pensiones y seguridad social	2,6	0,015	-0,44	0,008	-0,68
Dividendos	0,2	0,000	-0,78	0,000	-0,90
Otras fuentes	0,5	0,004	-0,27	0,005	-0,05
Renta imputada	28,3	0,286	0,01	0,318	0,12
Impuesto a los ingresos	-1,1	-0,006	0,44	-0,004	0,59
Ingreso disponible total	100,0	1,000	0,00	1,000	0,00

Fuente: cálculos del autor basados en APIS, 1998.

social. Además, a mayor valor de ϕ_i , mayores serán los beneficios para los pobres. Por ejemplo, ϕ_i tiene el valor más alto de 3,39 para el ingreso por sostenimiento de la familia, lo que significa que cualquier subsidio otorgado a las familias cuya fuente principal de ingreso es el cultivo de sostenimiento ayudará a los pobres mucho más que a los ricos.⁸ En forma similar, los subsidios del gobierno otorgados a familias cuyas fuentes principales de ingreso son la caza, el cultivo y el cultivo de otras familias,⁹ beneficiarán más a los pobres que a los ricos. Puesto que las proporciones de caza y cultivos en el ingreso total son muy pequeñas, causan impacto despreciable en la equidad.

Generalmente se piensa que la mayor fuente de ingreso para los pobres son los sueldos y salarios y que, por tanto, cualquier política que los aumente será a favor de los pobres. Esta proposición no la apoyan los resultados empíricos. El índice de reforma de bienestar para los sueldos y salarios es de $-0,2$, lo que significa que cualquier aumento en el ingreso por sueldos y salarios beneficiará más a los ricos que a los pobres. Los componentes del ingreso que no favorecen a los pobres son la renta de la propiedad, los intereses, las pensiones y beneficios de seguridad social y los dividendos.

Es interesante anotar que los pagos de pensiones y seguridad social, que en su mayoría los provee el gobierno, llegan más a los no pobres que a los pobres. El índice de reforma de bienestar para este componente es de $-0,68$, indicando que las pensiones y los pagos de seguridad social son muy regresivos.¹⁰

En Filipinas, las transferencias del extranjero contribuyen con 7,6% al ingreso disponible total. Una percepción general es que estas transferencias ayudan a las familias pobres, lo que no apoya los resultados empíricos. El valor del índice de reforma de bienestar para estas transferencias es de $-0,70$, que muestra que las transferencias extranjeras son muy regresivas, apoyando más a las familias ricas que a las pobres e indicando que las remesas del exterior tienden a aumentar la desigualdad. En contraste, las transferencias domésticas tienen el efecto opuesto. El valor de índice de reforma de bienestar para las transferencias domésticas es de $0,70$, que sugiere que las transferencias dentro del país tienden a reducir la desigualdad.

El impuesto a los ingresos personales es progresivo, como lo indica su valor de índice de reforma de bienestar, que es igual a $0,59$. La magnitud del índice muestra que el grado de progresividad es más bien pequeño. El gobierno sólo recauda un 13% de sus rentas del impuesto a los ingresos, de suerte que hay espacio para aumentar las rentas provenientes del impuesto a los ingresos aumentando las tasas impositivas

8 El ingreso de sostenimiento de la familia es el valor imputado de los bienes producidos por la familia para consumo del hogar.

9 Los cultivos producidos por otras familias son los valores imputados de la participación de cultivos, frutas y vegetales producidos, o de la cría de ganado y aves por parte de otras familias.

10 En Filipinas, las pensiones sólo se otorgan a los empleados del gobierno, por lo que los pobres no se benefician con ellas.

a los ingresos superiores, lo que también aumentará la progresividad del impuesto a los ingresos.

El gobierno filipino obtiene el 16,25% de sus rentas de los impuestos a los ingresos corporativos. Debido a la movilidad internacional del capital, puede asumirse que la carga del impuesto a los ingresos corporativos cae sobre la mano de obra en forma proporcional al ingreso por sueldos y salarios. El valor del índice de reforma de bienestar para el impuesto sobre los ingresos por sueldos y salarios es de 0,20, lo que muestra que el impuesto a los ingresos corporativos es progresivo, pero el grado de progresividad es muy pequeño. En efecto, podemos caracterizarlo como proporcional.

El cuadro 3.4 presenta los valores de la elasticidad de bienestar con respecto a los precios. Dado que los aumentos en los precios reducen el ingreso real de las personas, todos los valores de la elasticidad de bienestar son negativos, pero el índice de reforma de precios puede ser positivo o negativo. Un valor negativo del índice de reforma de precios implica que el aumento en los precios perjudica más a los pobres que a los ricos y un valor positivo implica lo contrario. El índice es muy negativo para raíces, tubérculos y cereales, lo que indica que subsidiar estos renglones beneficiará mucho más a los pobres que a los ricos. El valor del índice de reforma de precios para todos los artículos de alimentación consumidos en el hogar es de $-1,80$, sugiriendo que cualquier impuesto indirecto a los alimentos es muy regresivo y perjudicaría más a los pobres que a los ricos. Sin embargo, un impuesto a los alimentos consumidos fuera del hogar es medianamente progresivo y tiene un valor de índice de reforma de precios igual a $0,16$.

Se cree generalmente que el sistema de impuestos indirectos con una sola tasa uniforme de impuesto, tal como el impuesto al valor agregado, puede hacerse progresivo con exenciones a los artículos alimenticios. Los resultados empíricos no apoyan esta creencia, en vista del hecho de que el impuesto sobre los renglones no alimenticios es también regresivo, teniendo un valor de índice de reforma de precios de $-0,57$. Sin embargo, un impuesto indirecto puede hacerse progresivo si se establecen tasas mayores sobre bienes de lujo, menores sobre bienes necesarios y cero sobre la mayor parte de los bienes y servicios esenciales. Tal sistema tributario puede diseñarse utilizando nuestro índice propuesto de reforma de precios. Los bienes básicos con valores positivos del índice de reforma de precios atraerían menores tasas impositivas y los de valor negativo atraerían mayores tasas. Infortunadamente, según lo muestran nuestros resultados empíricos en el cuadro 3.4, sólo unos pocos bienes básicos tienen valores positivos del índice de reforma de precios, lo que sugiere que será difícil diseñar un sistema de impuestos indirectos que fuese más progresivo.

Los valores del índice de reforma de precios para el alcohol y el tabaco son $-2,22$ y $-1,70$ respectivamente, implicando que la carga impositiva sobre estos artículos la asumen pesadamente los pobres. El gobierno filipino recauda el 6,32% de sus rentas totales por medio de impuestos específicos a los productos de tabaco y alcohol.

Cuadro 3.4 Índices de reforma de precios para gastos: Filipinas, 1998

Renglones de gasto	Proporción %	Parámetro de aversión = 1		Parámetro de aversión = 2	
		Elasticidad de bienestar	Índice de reforma de bienestar	Elasticidad de bienestar	Índice de reforma de bienestar
Cereales	11,60	-0,217	-0,87	-0,393	-2,39
Frutas y vegetales	3,08	-0,043	-0,40	-0,088	-1,86
Carne	5,46	-0,063	-0,16	-0,107	-0,95
Pescado	5,64	-0,088	-0,56	-0,159	-1,83
Productos lácteos y huevos	2,34	-0,027	-0,14	-0,040	-0,71
Bebidas	1,21	-0,014	-0,13	-0,032	-1,69
Café	1,23	-0,018	-0,50	-0,043	-2,52
Raíces y tubérculos	0,76	-0,014	-0,78	-0,031	-3,12
Otros alimentos	3,03	-0,045	-0,47	-0,066	-1,18
Alimentos consumidos en el hogar	34,34	-0,528	-0,54	-0,961	-1,80
Alimentos consumidos fuera del hogar	3,93	-0,037	0,05	-0,033	0,16
Alcohol	0,81	-0,012	-0,51	-0,026	-2,22
Vestido y calzado	1,93	-0,023	-0,21	-0,030	-0,58
Muebles durables	0,59	-0,004	0,27	-0,003	0,41
Muebles no durables	0,19	-0,002	-0,04	-0,002	-0,23
Operaciones en el hogar	1,86	-0,021	-0,13	-0,036	-0,94
Cuidado personal	1,84	-0,022	-0,22	-0,033	-0,77
Mantenimiento y reparación del hogar	1,10	-0,009	0,15	-0,008	0,25
Educación	4,11	-0,039	0,05	-0,063	-0,53
Recreación	0,30	-0,002	0,23	-0,003	-0,05
Servicios médicos	2,50	-0,025	-0,02	-0,030	-0,19
Regalos	0,57	-0,004	0,27	-0,006	0,01
Tabaco	1,33	-0,022	-0,64	-0,036	-1,70
Transporte y comunicaciones	3,79	-0,036	0,06	-0,044	-0,17
Combustible, luz y agua	4,80	-0,060	-0,25	-0,092	-0,93
Ocasiones familiares especiales	1,66	-0,017	-0,05	-0,031	-0,87
Otros gastos	1,82	-0,011	0,39	-0,013	0,28
Renta imputada y real	11,55	-0,098	0,15	-0,105	0,09
Gasto en alimentación	38,26	-0,566	-0,48	-0,994	-1,60
Gasto en renglones no alimenticios excluyendo rentas	29,22	-0,312	-0,07	-0,457	-0,57
Alimentos y no alimenticios	67,48	-0,878	-0,30	-1,451	-1,15
Gasto total	79,03	-0,976	-0,23	-1,556	-0,97
Ahorros	20,97	-0,024	0,89	0,556	3,65

Fuente: cálculos del autor basados en APIS, 1998.

Es interesante notar que los gastos en educación y servicios de salud son regresivos; los pobres gastan proporcionalmente más que los ricos, como lo indican los valores negativos del índice de reforma de precios. Así, existe una clara necesidad de dirigir el gasto del gobierno a la salud y educación de los pobres.

Es también interesante notar que el índice de reforma de precios para la educación es de +0,05 cuando el parámetro de aversión es 1, pero disminuye a -0,53 cuando el parámetro es 2. ¿Cómo explicar esto? Una explicación posible es que el impuesto a la

educación va más en detrimento de los ultra pobres, que tienen que gastar proporcionalmente mucha mayor porción de su ingreso en educación, en comparación con los pobres. Esto sugiere que el gobierno debería particularmente ofrecer un subsidio a la educación de los ultra pobres con el fin de lograr el máximo de mejoramiento en el bienestar social.

Conclusión

El capítulo aporta dos contribuciones importantes. Primera, se desarrolla una metodología general para evaluar las políticas fiscales oficiales desde el punto de vista de la equidad. Segunda, ofrece un análisis del sistema fiscal de Filipinas con miras a la realización de algunas reformas marginales. El estudio muestra que existe radio de acción considerable para hacer que las políticas fiscales de Filipinas sean más equitativas. El sistema actual es regresivo y beneficia proporcionalmente más a los ricos que a los pobres.

Referencias

- Atkinson, Anthony. B. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 2: 244-63.
- Kakwani, Nanak. 1977. "Application of Lorenz Curves in Economic Analysis". *Econometrica* 45: 719-27.
- . 1980. *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Application*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000. "Poverty, Inequality and Well-Being in the Philippines". Documento inédito, Asian Development Bank, Manila.
- National Statistical Office. 1998. *The Annual Poverty Indicator Survey*. Manila: Government of the Philippines.
- Rodlauer, Markus, Prakash Loungani, V. Arora y C. Christofides. 2000. "Philippines: Toward Sustainable and Rapid Growth". FMI, documento ocasional 187, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

4

Evaluación de pensiones públicas

Robin Boadway y Katherine Cuff

El imperativo de reforma de las pensiones públicas y el desarrollo

Virtualmente todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y un número creciente de países en desarrollo tienen alguna forma de sistema público de pensiones. En una proporción sustancial de ellos, la reforma ha estado o está todavía en la agenda de políticas. Muchas ideas se le han dedicado a la reforma de las pensiones públicas tanto en el contexto de los países de la OCDE (Ahmad, Drèze y Stern, 1991; Disney y Johnson, 2001) como en el de los países en desarrollo (Banco Mundial, 1994). El propósito del presente capítulo es ofrecer un resumen conciso de las enseñanzas aprendidas y el razonamiento económico que hay detrás de ellas, lo cual ayudará a evaluar las reformas que se han contemplado en los países en desarrollo e informará a aquellos países que desean establecer tales sistemas sobre las elecciones disponibles para el diseño de sistemas públicos de pensiones.

Para presentar lo que podría llamarse *buenas prácticas* en el diseño de las pensiones públicas, es de utilidad situar el tema de las pensiones públicas en contexto. ¿Por qué es la reforma de las pensiones públicas y el desarrollo un tema oportuno? Podemos caracterizar las razones de la urgencia de la reforma de las pensiones públicas en tres categorías: demográficas, económicas y políticas e institucionales.

Patrones demográficos

Las pensiones públicas implican pagos a los adultos mayores y prestaciones auxiliares, como servicios públicos, transferencias en especie y seguridad social. El diseño y viabilidad de un sistema dado depende del número relativo de personas entradas en años en la población. Una característica demográfica sorprendentemente común que encuentran muchos economistas es el envejecimiento de la población, tanto en el pasado reciente como en las proyecciones futuras. En 1990, los individuos adultos mayores (mayores de 60 años) constituían el 9% de la población mundial y para 2030 representarán el 16%. En la actualidad, la OCDE y los países socialistas de transición tienen las mayores proporciones de individuos adultos mayores. Sin embargo, la ma-

por parte del crecimiento proyectado de la proporción mundial de adultos mayores tendrá lugar en los países en desarrollo (en particular, los de Asia).

Desde el punto de vista de las políticas sobre pensiones públicas, lo pertinente no es sólo la estructura bruta de edades de la población, sino más generalmente la razón de retirados a trabajadores (contribuyentes), llamada razón de dependencia, la cual refleja varios factores. Las tasas decrecientes de fertilidad, que con mucha frecuencia acompañan al desarrollo, reducen el número de jóvenes relativo al de adultos mayores e imponen una carga mayor a los contribuyentes jóvenes de una cantidad dada de apoyo. La mayor longevidad incrementará la longitud del retiro durante el cual se pueden recibir las pensiones públicas. Por ambas razones, los países de ingresos altos con menores tasas de fertilidad y mayor expectativa de vida tienen razones de dependencia más altas. En otras palabras, la razón de dependencia aumenta con el ingreso per cápita.¹ En Asia, oscila entre 5,9% (Filipinas) y 12,7% (Hong Kong, China), en tanto el promedio en los países de la OCDE es 20% (Heller, 2003; Banco Mundial, 1994).

Ante estos cambios demográficos, es necesario adaptar las políticas. Las tasas impositivas o contributivas que soportan un nivel dado de beneficio de retiro ya no serán adecuadas y así son inevitables algunos cambios en las políticas.

Factores económicos

Una serie de factores económicos ha conspirado para multiplicar el problema de sostener los sistemas públicos de pensiones. En muchos países, los años ochenta y noventa fueron períodos de déficit fiscales y rápida acumulación de deuda pública, situación que en parte reflejó tasas de inflación relativamente altas acompañadas de tasas nominales de interés altas y en parte más altas que las tasas normales de desempleo. Aunque estas altas tasas tuvieron su efecto en los déficit fiscales, los programas como los de las pensiones públicas que típicamente se financiaban con impuestos específicos a la nómina, sufrieron una disminución en las rentas. En forma más general, la baja en la tasa de crecimiento de la productividad, y por ende de los salarios reales, redujo la tasa de crecimiento de las contribuciones a las pensiones públicas. Se habían fijado los parámetros de muchos sistemas de pensiones en los días impetuosos de los años sesenta y setenta, cuando era alto el crecimiento del ingreso per cápita. Dichos sistemas no pueden sostenerse en el largo plazo sin cambios mayores en las prestaciones o las estructuras de contribución.

Junto con la menor capacidad de las economías de financiar las prestaciones de pensiones a las tasas tributarias existentes, ha aumentado la demanda de seguridad económica. Los hogares que han mejorado demandan mayores niveles de seguridad social. Al mismo tiempo, la inflación ha erosionado los ahorros para retiro de los hogares y han aumentado con ello su dependencia de las pensiones públicas. De la

1 Ver Banco Mundial (1994), gráfico 1.4, página 32.

misma manera, los costos de la seguridad social en sentido general están aumentando. Los miembros de los hogares viven más tiempo y como resultado los gobiernos están incurriendo en mayores costos por los servicios que acompañan a la vejez, en especial los seguros de salud. De hecho, los avances tecnológicos en los servicios de salud y los farmacéuticos, están haciendo que los costos de enfermedades catastróficas sean prohibitivos.

Como resultado de esta mayor demanda y dependencia de las pensiones públicas, algunos gobiernos se han hecho más sensibles y responsables. La respuesta de otros gobiernos sólo ha aumentado la presión sobre sus sistemas públicos de pensiones.

Factores políticos e institucionales

Las pensiones públicas se han visto presionadas a causa de las acciones, inadvertidas o no, de los gobiernos o burocracias que administran los sistemas. Los sistemas públicos de pensiones necesariamente son de largo plazo en su naturaleza porque aspiran a ofrecer apoyo a personas que no se retirarán hasta dentro de un buen número de años, incluidos los que aún no han nacido. Sin embargo, los gobiernos pueden estar cortos de visión con respecto a las necesidades de quienes serán atendidos por el fondo de pensión en el futuro lejano. Así, los gobiernos pueden derrochar los fondos públicos de pensiones en varias formas.

Los gobiernos permiten que los niveles de prestaciones sean peligrosamente altos con relación a los niveles de contribución y con ello debilitan los fondos de pensión, dejando grandes pasivos implícitos para las generaciones futuras. Existe evidencia en algunos países de que el nivel de obligaciones no financiadas en los planes de pensiones públicas es del mismo orden de magnitud que la deuda pública, que ha crecido con rapidez en muchos países. El sector público a menudo utiliza mal los fondos existentes, poniéndolos a disposición como préstamos al sector público, relevando con ello al gobierno de la presión que de otra manera podría tener controlado el déficit. Puede también utilizarlos para proyectos de inversión que de otra manera no pasarían la prueba de eficiencia del mercado o del análisis beneficio-costos.

Las pensiones públicas pueden encontrar otras restricciones institucionales que obstaculizan su viabilidad. La cobertura puede limitarse al sector formal y el movimiento activo de los trabajadores entre los sectores formal e informal podría reducir el cumplimiento con las contribuciones. En algunos países en desarrollo están subdesarrollados los mercados de capital, dificultando a las personas realizar ahorros rentables y de relativa certeza para su propio retiro y a las entidades o empleadores ahorrar en su nombre. Puede haber otras dificultades con la administración de pensiones que obstaculizan el logro de objetivos de la sociedad. Por ejemplo, las tasas de cobertura pueden ser relativamente bajas para algunas categorías de retirados. Puede ser difícil direccionar el seguro social, pues demasiadas personas pueden ser elegibles para las prestaciones de incapacidad o para prestaciones relativas a otras necesidades.

Por último las mismas sociedades están cambiando en formas que afectan la necesidad de apoyo del gobierno. La urbanización, la mayor movilidad de la mano de obra y los cambios sociológicos en las normas y actitudes de la sociedad pueden causar una disminución en las formas tradicionales de apoyo, incluidas las basadas en la familia y en organizaciones de voluntarios. Todos estos factores han sido cruciales para aumentar la demanda de reformas y expansión de las pensiones públicas.

La base racional para la intervención gubernamental

Como preludeo a la evaluación de las políticas sobre pensiones, es útil considerar los argumentos económicos a favor (y en contra) de la intervención del gobierno. En el nivel más abstracto, su justificación se basa en los argumentos usuales de eficiencia y equidad de la economía pública y los argumentos en contra se basan en el fracaso del gobierno. Empezaremos con un breve recuento de ambos antes de regresar a su aplicación a los sistemas de pensión.

La eficiencia y las fallas del mercado

La intervención oficial podría basarse en la incapacidad de los mercados de proporcionar una asignación eficiente de los recursos. Existen varias causas comunes de fallas del mercado, cada una de las cuales podría requerir una forma distinta de intervención del mercado.

- *Problemas de oportunismo.* El hecho de que algunos bienes o servicios produzcan prestaciones o costos a varios agentes simultáneamente, implica que, en ausencia de exclusión, existe un problema de oportunismo. Bienes públicos, como la defensa, la conducción de los asuntos con el extranjero y la limpieza del medio ambiente, son candidatos típicos de provisión pública. Otra externalidad importante es la asociada con los beneficios del conocimiento nuevo resultante de la investigación y desarrollo, el aprendizaje sobre la marcha, la inversión, etc. Estos tipos de externalidades pueden atenderse con impuestos de Pigou o planes de subsidio con más políticas orientadas a la cantidad, como regulaciones o mandatos.
- *Otras externalidades.* Algunos mercados se caracterizan por economías de escala o externalidades de redes que hacen que la competencia sea imperfecta o inexistente. Los gobiernos pueden responder mediante legislación sobre competencia, regulaciones o la empresa pública.
- *Asimetrías de información.* Un lado del mercado puede estar sistemáticamente mejor informado que otro. Para los gobiernos existe aquí una desventaja pues no es probable que tengan mejor información que el lado menos informado del mercado. No obstante, pueden tener la capacidad de sancionar reglas, como las relativas a la honestidad en la publicidad, la certificación profesional, o el conflicto de intereses, que contribuyen a reprimir algunos excesos. Los mer-

cados para el riesgo y la incertidumbre son propensos en particular a asimetrías en la información. Las aseguradoras pueden no conocer el riesgo de los individuos que buscan seguro (selección adversa) y tampoco tener capacidad de monitorear las acciones de los asegurados, acciones que pueden afectar las posibilidades de reclamos de pérdidas (conducta irresponsable). La selección adversa conduce a que los riesgos malos desalojen a los buenos en los mercados de seguros y puedan anticiparse al equilibrio del mercado. En este caso, los gobiernos podrían mejorar las cosas ordenando el seguro obligatorio. Es más difícil diseñar políticas para hacer frente a problemas de conducta irresponsable, porque no es probable que el gobierno pueda controlar el comportamiento para hacer valer las políticas.

- *Fricciones del mercado.* Algunos mercados no funcionan bien debido a la inflexibilidad en los precios o cantidades, u otras fricciones del mercado. Por ejemplo, los mercados laborales no responden con rapidez a las sacudidas económicas y, como resultado, continuará el desempleo. En forma semejante, los mercados de vivienda son lentos para ajustarse a los cambios económicos sencillamente porque toma mucho tiempo cambiar la cantidad de viviendas. Otros mercados, en especial los de activos, son muy inestables porque sus precios responden con mucha rapidez a los cambios relativamente pequeños en las expectativas. No está claro lo que puedan hacer los gobiernos para corregir estas fallas de mercado.
- *Mercados subdesarrollados.* Algunos mercados pueden estar muy subdesarrollados o sencillamente no existir para algunos tipos de transacciones. Por ejemplo, puede no haber buenos seguros para algunas clases de riesgo porque el mercado potencial es muy estrecho. Los mercados de capital, que son instituciones bastante complicadas, no existen en algunas áreas de la economía o pueden ser de difícil acceso para algunos hogares o empresas.

Equidad

En principio, las políticas oficiales para atender las fallas del mercado causadas por ineficiencias deberían ser relativamente indiscutibles. La intención de dichas políticas es incrementar las ganancias del comercio, de modo que sean posibles mejoras para todos. Los problemas de equidad necesariamente son más discutibles porque implican juicios de valor. Debe sopesarse el bienestar de un grupo de personas contra el de otro grupo y es de suponer que los economistas no están en mejor posición de hacer estos juicios que cualquier otra persona. No obstante, los gobiernos intervienen en las cuestiones de equidad y las políticas cuyo propósito es corregir fallas del mercado tienen también efectos en la redistribución, de manera que sus evaluaciones deben tenerlos en cuenta. Los economistas ciertamente están equipados para evaluar las consecuencias en la equidad de políticas públicas alternativas, utilizando como norma juicios de valor que podrían ser de aceptación general o citarse explícitamente como uno de los propósitos de la política.

La aplicación de la equidad en la práctica implica redistribución hacia los miembros de la economía que lo merecen, lo que podría requerir tres tipos de intervención, todas las cuales se encuentran comúnmente en algún grado en la mayor parte de las sociedades. En primer lugar, está la intervención *ex ante* para mejorar la igualdad de oportunidades para los hogares. La educación es claramente un instrumento de políticas para este propósito. Relacionada con esta noción de igualdad de oportunidades está la idea de que debe otorgarse a las personas la misma capacidad de ser participantes fructíferos de la sociedad (Sen, 1985). En segundo lugar, la intervención podría incluir redistribución *ex post* de quienes lo han hecho bien en la economía de mercado a quienes no les ha ido tan bien, lo cual podría hacerse para lograr un objetivo societario bienestarista en que las preferencias individuales son superiores –se asume que los individuos, no algún autor paternalista de políticas, están en mejor posición de juzgar su propio bienestar– o no bienestarista, en que se utilizan otros objetivos no utilitarios para determinar la cantidad y dirección de la redistribución. En tercer lugar, y claramente relacionado con los anteriores, el gobierno puede ofrecer varias formas de seguro social para reflejar el hecho de que algunos individuos han sido más afortunados en la vida que otros.

La búsqueda de igualdad necesariamente implica algún contrapeso con la eficiencia. Los instrumentos de redistribución típicamente entorpecen los incentivos, lo que significa que el tamaño del pastel se reduce cuando se divide más equitativamente. La elección de políticas a lo largo del rango de este contrapeso eficiencia-equidad implicará inevitablemente un juicio de valor, que será distinto para diversas sociedades. Lo mejor que el evaluador puede hacer es indicar las opciones de elección para el autor de las políticas.

Fracaso del gobierno

Una influencia inhibidora sobre la intervención oficial, sea por razones de eficiencia o de equidad, es que el mismo gobierno no sea completamente benevolente. Aunque el gobierno es el vehículo para la toma de decisiones colectiva en representación de la población, esa misma toma de decisiones puede conducir a ineficiencias. Hemos hecho alusión ya al hecho de que los gobiernos no estén perfectamente informados, hecho que obstaculizará tanto la capacidad de corregir las fallas del mercado (causadas, por ejemplo, por problemas de selección adversa y conducta irresponsable) y la capacidad de implementar políticas de redistribución (por ejemplo, por la incapacidad de distinguir perfectamente entre quién está necesitado y quién no).

Los gobiernos pueden también ser cortos de visión indebidamente. En las democracias, son responsables ante el electorado pero tienen mandatos por sólo un período fijo de tiempo, mucho más corto que el horizonte de tiempo de muchas de las políticas que promulgan. Además, aun los gobiernos de mucha visión y benevolentes pueden encontrar problemas de consistencia de tiempo: con mucha frecuencia se incumplen políticas anunciadas en un punto que puedan tener influencia en deci-

siones a largo plazo sobre empresas y hogares, o se reconsideran después de haberse tomado tales decisiones. Se ha alegado que los problemas de consistencia de tiempo conducen a la tributación excesiva de ingresos de capital, la confiscación de empresas extranjeras y otros problemas. Sin embargo, los gobiernos no pueden ser benevolentes. Sus decisiones están influidas indebidamente por burócratas y grupos de presión egoístas o de comportamiento de búsqueda de beneficios mediante manipulaciones. Estos casos de fracaso oficial ofrecen a menudo un antídoto contra la opinión de que el gobierno puede corregir todos los problemas del sector privado.

Estos argumentos generales variados a favor (y en contra) de la intervención del gobierno se aplican también a la intervención en los sistemas de pensión. En principio, muchos de los componentes de los sistemas de pensión públicos –en especial los que incluyen ahorros y seguros– podrían dejarse a la atención del sector privado. La cuestión es si existe justificación para la intervención pública en las pensiones. En las subsecciones siguientes, clasificamos las razones para ella y la forma de intervención en tres áreas generales, a saber: argumentos sobre redistribución, argumentos sobre seguros relativos a las fallas del mercado y argumentos basados en el mejoramiento de la tasa de ahorros.

Redistribución

En algunas sociedades, la mayor parte de la redistribución tiene lugar sin los poderes coercitivos del gobierno, lo que se consigue a través de instituciones como familias extendidas, comunidades, organizaciones religiosas y otras organizaciones de beneficencia. Estas organizaciones pueden ser bastante efectivas en costos y exitosas en cuanto a redistribución: tienen un buen conocimiento de aquellos a quienes sirven y son capaces de dirigir su asistencia con eficacia. Sin embargo, dada la naturaleza voluntaria de dichas instituciones, existe un problema de oportunismo, lo que implica un nivel de redistribución insuficientemente bajo. Aun cuando la provisión del gobierno pueda mejorar el grado de redistribución, puede también excluir estas formas voluntarias pero efectivas de redistribución.

Se ha aceptado generalmente la idea de que los gobiernos deberían redistribuir hacia los de menor bienestar. Desde luego, existen personas necesitadas a todo lo largo de la distribución de edades, pero la cuestión es por qué la redistribución hacia los adultos mayores debe tratarse en forma separada de la redistribución en general. Hay dos conjuntos principales de argumentos que se pueden presentar: uno relacionado con la desigualdad intrageneracional y otro con la intergeneracional.

Transferencias a los pobres adultos mayores para compensar la desigualdad intrageneracional. Existen varias razones para el diseño de transferencias específicas para los pobres adultos mayores: la incidencia de la pobreza entre ellos puede ser mucho mayor entre ellos que entre otros grupos de edad. Los adultos mayores tienen poco o ningún poder de generación de ingresos en el que apoyarse. Pueden no haber previsto

su propio retiro ahorrando durante sus años productivos, en especial si sus ingresos salariales eran bajos. Sus necesidades de gastos pueden aumentar en el retiro por los costos de servicios de salud, o la necesidad de farmacéuticos, o de atención a domicilio. Estas necesidades variarán según las circunstancias y la suerte: algunos pobres adultos mayores serán más saludables que otros y algunos tendrán acceso a apoyo familiar o comunitario. Por último, puesto que no hacen parte de la fuerza laboral, no existen efectos por incentivos a esfuerzos laborales, lo que implica que la estructura ideal del sistema de transferencias para los pobres adultos mayores sea distinta de la del sistema para los pobres trabajadores. Al mismo tiempo, las transferencias a los adultos mayores no estarán sin efectos de incentivos: tasas altas de retorno de impuesto (*tax-back*) basadas en el ingreso pueden desalentar el ahorro para el retiro, hasta el punto de que los miembros de la familia tengan visión a largo plazo y puedan anticipar la forma de programa de pensión pública que esté vigente durante su retiro. Por todas estas razones, los programas de transferencia dirigidos específicamente a los pobres adultos mayores no son raros, en especial en los países de la OCDE.

Las transferencias redistributivas hacia los pobres deben financiarse y el modo de financiación ocasiona sus propias cuestiones de eficiencia y equidad. Las transferencias a los pobres adultos mayores, como otras transferencias, se financian generalmente con las rentas generales. Una cuestión aquí es que obtener ingresos para cualquier propósito conlleva un costo en eficiencia. Las transferencias a los adultos mayores inducirán ineficiencias por esta razón. El grado de ineficiencia será aminorado por transferencias más dirigidas, de modo que serán necesarias menos rentas. Esta mejor eficiencia y menor costo deben sopesarse contra las desventajas del direccionamiento. La otra cuestión es que la financiación de las rentas generales caerá en desproporción sobre la población trabajadora, lo que implica un componente intergeneracional de transferencias en el sistema. Esto es, la redistribución se dirige de una cohorte de edad a otra. Esto puede evitarse en principio financiando las transferencias a los pobres adultos mayores mediante impuestos a los adultos mayores de mayor bienestar; en otras palabras, mediante el uso de transferencias puramente intrageneracionales. Pero eso sería impráctico porque requeriría tributación específica por edades.

Transferencias a los pobres adultos mayores para compensar la desigualdad intergeneracional. Los programas de pensión pública por transferencias, aun los contributivos, a menudo son de naturaleza explícitamente intergeneracional. Los pagos a los adultos mayores se financian por lo menos en forma parcial con impuestos o contribuciones realizadas por los trabajadores. Mientras este sistema esté en funcionamiento, representa una transferencia en curso de las cohortes de los más jóvenes a las de mayor edad, lo cual puede evitarse sólo haciendo que el sistema público de pensiones sea totalmente financiado,² o efectuando cambios compensatorios en otras políticas

2 Un sistema financiado de pensiones es aquel en el cual los pagos a los retirados provienen íntegramente de un fondo acumulado mediante las contribuciones previas de aquellos a quienes se paga la

fiscales. Al considerar el caso de las transferencias intergeneracionales, debe hacerse la distinción entre transferencias intergeneracionales temporales y permanentes.

Las temporales son las que pueden efectuarse a cohortes seleccionadas. El argumento es que algunas cohortes, por la sola razón de su fecha de nacimiento, son sistemáticamente menos afortunadas que otras. Pueden haber tenido que combatir o financiar una guerra importante, o pueden haberse sufrido relativamente más por desastres naturales (inundaciones, terremotos, enfermedades, condiciones adversas de clima o tiempo, etc.); pueden haber vivido durante una gran depresión que reprimió su poder de ingresos durante sus años laborales, o pueden haber sido desafortunadas demográficamente. Las personas nacidas dentro de una cohorte relativamente grande estarán en desventaja económica, pues la fuerza de trabajo será relativamente grande durante sus años laborales, dificultando la consecución de trabajo y deprimiendo los salarios. Entonces entrarán a su retiro cuando la fuerza laboral es más pequeña, lo que reducirá el rendimiento de sus ahorros y dejará a menos contribuyentes para financiar los servicios de los que dependan cuando se retiren. Las transferencias intergeneracionales temporales pueden servir como forma de seguro social contra tales sacudidas adversas a que se ven sometidas cohortes particulares de edad.

En términos abstractos, si los individuos tuvieran la oportunidad de obtener seguro contra el riesgo de haber nacido en una cohorte desafortunada, presumiblemente lo harían. Pero no pueden colocarse a sí mismos en esa posición y de ahí la justificación para las transferencias intergeneracionales temporales. Dichas transferencias pueden adoptar la forma de pensiones públicas con financiación diseñada adecuadamente para asistir a los desafortunados, o pueden adoptar otras formas, como la financiación de deuda, que se utiliza comúnmente para financiar guerras. De esta forma, la deuda es equivalente a una postergación de obligaciones tributarias para financiar el gasto actual. Puesto que son temporales, estas transferencias intergeneracionales para propósito de seguro social deben autofinanciarse para una serie de cohortes. Tal sistema implicaría esfuerzos significativos para los gobiernos, que deben ser de visión a largo plazo y tener horizontes de tiempo adecuadamente largos. Así, los casos en los que las transferencias intergeneracionales puedan haberse diseñado para atender las necesidades de cohortes particulares (por ejemplo, los sistemas de pensión públicos introducidos a raíz de la Gran Depresión) a menudo han durado mucho más allá de la longitud anticipada de tiempo.

El caso de las transferencias intergeneracionales permanentes es quizá aún más difícil de defender, aun cuando la línea normativa del argumento pueda ser apremiante. El argumento es que el crecimiento de la productividad hará que cada generación futura sucesiva esté mejor que su antecesora. Si existiera un planeador general, desearía

pensión. Nótese que la financiación puede ser a nivel individual –de modo que cada persona tiene su propia cuenta de pensión– que determina lo que recibe en el retiro, o puede ser agregada en el sentido de que los pagos efectuados a todos los hogares de una cohorte dada provienen de las contribuciones agregadas efectuadas por esa cohorte.

asignar los recursos sistemáticamente de las generaciones futuras a las actuales y una forma de hacerlo sería mediante un sistema permanente y continuo de transferencias intergeneracionales, como un sistema público de pensiones.

El problema es que implementar un sistema así será con seguridad prohibitivamente difícil y estará plagado de problemas. Aun para un planeador general, es probable que el sistema sea extremadamente complicado y exigente. El planeador debe poder prever el futuro con mucha anticipación para implementar un esquema que resuelva la utilidad de por vida a través de un número indefinidamente grande de cohortes futuras. Este requerimiento se complica aún más con el hecho de que no hay ninguna seguridad de que habrá aumentos continuos en el producto interno bruto per cápita (PIB). Los recursos naturales y la capacidad del medio ambiente son finitos, de modo que es concebible que su escasez o degradación sobrepasarán eventualmente el crecimiento de la productividad, implicando que en algún punto las generaciones futuras empezarán a estar en peor situación. Además, el planeador tendrá que tener en cuenta en sus cálculos que las transferencias intergeneracionales podrían excluir el ahorro y la inversión privados y, según el grado en que ellos sean los motores del crecimiento de la productividad, como lo proponen las nuevas teorías del crecimiento, habrá un contrapeso entre la igualdad para las generaciones y el crecimiento del producto.

Pero el argumento más convincente en contra de un sistema de transferencias intergeneracionales permanentes para igualar las utilidades de por vida es la falta de capacidad de los gobiernos, aun los responsables, de definir y realizar tales políticas. Definir la cantidad apropiada de transferencias intergeneracionales es, a fin de cuentas, un juicio de valor que los gobiernos que representan a los electores actuales no tienen el mandato de emitir. Además, dado que los gobiernos tienen mandatos electorales limitados, sus horizontes de tiempo son demasiado cortos para abarcar el tiempo necesario para implementar transferencias intergeneracionales óptimas. Por ello es inconcebible que los gobiernos puedan contar con, o atenerse a, contratos intergeneracionales necesarios para implementar transferencias intergeneracionales óptimas. Es más probable que la cortedad de visión de los gobiernos conduzca a un exceso de transferencias intergeneracionales. Si es así, pueden ser necesarias políticas prudentes para impedir que lo hagan.

Los economistas también han puesto de relieve que las transferencias redistributivas pueden contribuir a mejorar la eficiencia, hasta algún punto. En particular, si las preferencias son altruistas, las transferencias desde los que están en mejor situación a los que están en peor, pueden mejorar a todos los hogares (esto es, mejoramiento en el sentido de Pareto). En un contexto intergeneracional, esto puede ocurrir con el mecanismo de los legados. Si ello es así, se efectuarán algunas de dichas transferencias intergeneracionales en forma voluntaria, lo que tiene algunas implicaciones potenciales que se han destacado en la literatura. Algunos han argumentado que la presencia de transferencias intergeneracionales voluntarias puede viciar la efectividad de las transferencias públicas (Barro, 1974). El argumento es que, si cada cohorte

se preocupa por el bienestar de sus herederos inmediatos, entonces, indirectamente, los miembros de la cohorte se preocuparán por el bienestar de todos sus descendientes hasta un futuro indefinido: la secuencia de cohortes actuará como si sus decisiones de consumo-ahorro las tomara la cohorte existente, maximizando la función de utilidad intertemporal que cubre la dinastía familiar futura completa, con sujeción a los recursos disponibles a la dinastía familiar. Los intentos de redistribuir entre generaciones simplemente se compensarán con cambios iguales y opuestos en legados, haciendo inefectivas las transferencias intergeneracionales.

Es una cuestión empírica la de hasta qué punto las transferencias intergeneracionales, como las pensiones y la deuda públicas, excluyan los ahorros para legados. Tal evidencia, como existe, no sugiere soporte arrollador para la hipótesis de exclusión o de equivalencia ricardiana.³ Existen además serias preocupaciones teóricas con la forma usual de la hipótesis de la equivalencia ricardiana. Como han señalado Bernheim y Bagwell (1988), la construcción de una función de utilidad dinástica que vincule la línea familiar de los herederos sencillamente es inadmisibles una vez se tiene en cuenta el hecho de que el matrimonio ocurre entre miembros de distintas líneas familiares y, en dicho contexto, llevar el argumento de Barro a sus límites lógicos implica que cada miembro altruista de la generación actual, cuide indirectamente de los herederos de todos sus contemporáneos. Esto implica que ahorrar para las generaciones futuras adopta la forma de un bien público voluntario, con todos sus problemas acompañantes de oportunismo. La implicación, subrayada hace bastante tiempo por Sen (1967) y Marglin (1963), es que habrá insuficiencia significativa de ahorros para los legados. Esto presenta un argumento de eficiencia a favor de las transferencias intergeneracionales públicas, pero éstas serían tales que aumenten el ahorro para las generaciones futuras. Esto es, serían transferencias de la generación presente a las futuras, es decir, precisamente lo opuesto de las pensiones públicas no financiadas. Así, esto constituye un argumento adicional en contra de las pensiones públicas no financiadas.

Implicaciones para la intervención del gobierno. El argumento de la redistribución sugiere que cabe justificar un programa mediante el que se transfieran ingresos a los adultos mayores necesitados. La justificación más general para las transferencias intergeneracionales sistemáticas de una cohorte a otra es más difícil de sostener, aunque cohortes particulares podrían verse enfrentadas a necesidad económica extrema debido a guerras o depresiones mayores. Pero en este caso, no es obvio que las pensiones constituyan el instrumento apropiado. La deuda pública es un instrumento más flexible en términos de proveer financiación cuando se la necesita y no pone obstáculos a la economía con un programa público de pensiones que podría ser difícil de dismantelar.

3 Ver el resumen de la evidencia de EUA en el simposio en Yellen (1989).

En forma ideal, las transferencias a los adultos mayores deberían dirigirse a los necesitados, pero pueden existir razones para que ello no pueda lograrse totalmente, pues puede ser difícil identificar a los necesitados y costoso el cribarlos. Direccionar las transferencias con base en, digamos, los ingresos, puede dar como resultado ahorros adversos o incentivos a la oferta laboral para los receptores potenciales. Direccionar con base en las necesidades puede llevar a tasas de cobertura bajas, estigmas y errores administrativos. Además, el uso del direccionamiento puede reducir el apoyo político para las transferencias redistributivas reduciendo el tamaño del electorado que tiene derecho a recibirlas. Se tratará sobre estos asuntos de diseño en la sección siguiente.

Argumentos sobre seguro

El segundo argumento principal a favor de las pensiones públicas se concentra en las fallas del mercado, en especial de las fallas de los mercados aseguradores. Para las personas entradas en años existen varios riesgos que, aunque no sean propios de ellas exclusivamente, sí son por lo menos particularmente costosos para ellas. Entre estos riesgos se encuentran los siguientes:

- *Riesgo de salud enferma.* La incidencia de problemas mayores de salud en los adultos mayores es alta.
- *Riesgo de incapacidad.* Las heridas o accidentes, aun si ocurren durante los años de trabajo, pueden incrementar los gastos (y reducir el placer) en el retiro.
- *Riesgo de longevidad.* La incertidumbre no asegurada sobre la duración de la vida propia conlleva la acumulación de salud preventiva para financiar el consumo en el evento de una vida larga.
- *Riesgo de inversión.* Aun si los individuos ahorran cantidades aparentemente adecuadas para el retiro, circunstancias imprevistas o mala suerte pueden ocasionar que resulten inesperadamente bajos los rendimientos de sus inversiones.
- *Riesgo de inflación.* Éste se relaciona con el de la inversión. Una razón de que los rendimientos de las inversiones sean inadecuados es la inflación inesperadamente alta que no se reflejó en los rendimientos indexados.

En principio, estos riesgos deben ser asegurables en gran parte, pues son mayormente idiosincrásicos con respecto al individuo de que se trate. (Una excepción podría ser el de inflación, que puede ser común a toda una cohorte). Además, a diferencia del seguro social, los riesgos no se resuelven en el nacimiento. No obstante, las fallas del mercado para proveer un seguro adecuado pueden ocurrir por varias razones, un catálogo de las cuales se presenta a continuación.

Selección adversa. En un mundo de riesgos idiosincrásicos y en el que vendedores y compradores de seguros conocen los riesgos, las compañías de seguros competitivas se verán inducidas a ofrecer pólizas de seguros actuarialmente justas y pueden com-

binar los riesgos asociados con cada familia asegurada.⁴ Las familias pueden adquirir suficiente seguro para cubrir todos los riesgos. Pero supóngase que las familias difieren en los riesgos (p. ej. la probabilidad de tener un accidente) y que las compañías de seguros desconocen qué familias corresponden a qué clase de riesgo. Entonces son posibles varios resultados, cada uno de los cuales es ineficiente comparado con el caso en que está disponible la información completa. Si las compañías de seguros no pueden observar la cantidad total de seguro que adquiere cada familia (pues pueden adquirir seguro en varias compañías), no podrán distinguir los tipos de alto riesgo de los de bajo, lo que significa que un equilibrio será equilibrio por agrupamiento: en la prima común, las familias de alto riesgo se asegurarán en exceso y las de bajo riesgo en forma insuficiente. Si el gobierno no cuenta con mejor información que las familias, las políticas no podrán lograr el resultado esperado cuando se encuentre disponible la información completa. Pero puede instituirse la provisión obligatoria de seguros públicos de modo que le vaya mejor a las familias de bajo riesgo, mientras le iría mejor o peor a las de alto riesgo (Johnson, 1977).

El caso más probable es el de que las compañías de seguros puedan monitorear las cantidades de seguros adquiridas por las familias y, entonces, los contratos de seguros pueden especificar tanto el precio como la cantidad. En este caso, como lo mostraron Rothschild y Stiglitz (1976), no puede existir un equilibrio por agrupamiento: empezando en un equilibrio de agrupamiento, una compañía de seguros siempre puede aumentar sus beneficios ofreciendo una póliza que se aplique sólo a las personas de bajo riesgo. Además, un equilibrio separado –en el cual las familias de alto y bajo riesgo autoseleccionan una póliza proyectada para ellas– puede existir o no. Si existe, las familias de bajo riesgo quedarán completamente aseguradas, mientras las de alto riesgo quedarán aseguradas con insuficiencia. Si dicho equilibrio no existe (por ejemplo, por haber relativamente pocos tipos de bajo riesgo), se puede alcanzar una mejora de Pareto mediante un esquema uniforme obligatorio que cubra a todas las personas. Si existe un equilibrio separado, no será eficiente. Puede ser posible un esquema de mejoramiento de Pareto de seguro obligatorio, pero sólo si las familias pueden complementar el esquema con sus propios complementos voluntarios (Dahlby, 1981).

Desde el punto de vista de pensiones para los adultos mayores, es concebible que los mercados de anualidades estén plagados con problemas de selección adversa de esta clase, aunque quizá no sea probable. Después de todo, los mercados de seguros de vida parecen funcionar razonablemente bien y también requieren información sobre el riesgo de muerte. Quizás un candidato más probable para el seguro público sea el de salud o incapacidad, pues podría ser más probable que las familias tengan más

4 La justicia actuarial implica que la prima iguale al pago esperado, o que en el agregado, las primas totales igualan a los pagos totales. Por supuesto, en la realidad tendrían que incluirse los costos de administración de operar las compañías de seguros.

información sobre el estado de su salud que las compañías de seguros. Sin embargo, esta es la clase de información que es probable que esté rápidamente disponible con el examen del médico, que podrían solicitarlo las compañías de seguros. Así, por sí misma, la selección adversa no sería un argumento convincente a favor del seguro público para los adultos mayores.

Conducta irresponsable. Otra forma de falla del mercado en los seguros que descansa en información asimétrica tiene que ver con la conducta irresponsable. Con este nombre se denomina la situación en la que la probabilidad de ocurrencia de un accidente o la magnitud de su daño depende parcialmente de las acciones de la persona asegurada: el cuidado que tenga, las medidas preventivas que tome, etc. En presencia de conducta irresponsable, las compañías de seguros pueden, en el mejor de los casos, ofrecer seguro parcial o coaseguro, quizás con algún deducible para desalentar reclamos pequeños. Los asegurados terminan asumiendo por lo menos una parte del riesgo, de modo que falla la eficiencia completa de la provisión del mercado.

La pertinencia de este punto para la intervención pública en las pensiones es mixta. No es claro que los gobiernos puedan hacer algo mejor que el sector privado para superar esta falla del mercado: como sucede con la selección adversa, no es probable que los gobiernos tengan mejor información que los aseguradores privados y muy bien puede ser que la tengan peor. Por otra parte, no es claro que la conducta irresponsable sea un problema para muchos de los riesgos que atiende el sistema de pensión. Por ejemplo, aunque las personas puedan afectar su longevidad con su comportamiento privado, no es razonable pensar que lo hicieran sólo con el fin de explotar la pensión pública.

Con todo, hay dos casos en los que puede ser pertinente la conducta irresponsable. Primero, las familias pueden haber sido inducidas a exponer a riesgo excesivo sus ahorros para el retiro si anticipan que el gobierno saldrá a ayudarlas en el evento de que sean lo bastante desafortunadas para tener ingresos inadecuados en el retiro. Este es un caso del llamado dilema del Samaritano, en el cual los retirados eventuales explotan el hecho de que el gobierno –como el Buen Samaritano– no les permitirá sufrir pobreza absoluta en el retiro.⁵ En teoría, el dilema del Samaritano puede evitarse si el gobierno se compromete por adelantado a no rescatar a quienes no la están pasando bien sólo debido a su imprudencia en tiempos anteriores de su vida. Pero en la práctica, sería difícil para los gobiernos ejercer tal compromiso con credibilidad. El dilema del Samaritano resulta ser importante no sólo por influir en el riesgo de los ahorros para el retiro –el tema de la discusión actual– sino también por la cantidad de ahorro para el retiro, lo que se discute adelante.

La conducta irresponsable puede ser importante también en el seguro de salud, que puede ser parte de los paquetes de ahorro para el retiro, sean privados o públicos.

5 Este término fue acuñado por Buchanan (1975).

Aquí el argumento es que las familias cuyos miembros caigan enfermos demandarán demasiados servicios de salud, como demasiadas visitas al doctor, demasiadas medicinas de prescripción, demasiados rayos X, etc. El problema es que si el seguro cubre estos servicios a un costo inferior a su precio, existirá un incentivo para utilizarlos en exceso. Así, el sector público puede ejercer una función regulando el uso de los servicios de salud.

Abuso de los proveedores de un servicio asegurado. Una forma afín de conducta irresponsable ocurre cuando los gastos que incluye el seguro son provistos a los asegurados por un tercero. Así, los servicios de salud y las drogas de prescripción los recetan profesionales de la salud. Es probable que estos proveedores estén mejor informados que los asegurados o las aseguradoras y es también probable que ello conduzca al uso excesivo. En el contexto de las pensiones, esto puede ser una preocupación para el seguro de salud y el de farmacéuticos. Afectaría el costo de salud privado para los adultos mayores, que tienen mayor probabilidad de tener problemas de salud. Es de suponer que haría que el seguro de salud fuera prohibitivamente costoso para los retirados de ingresos bajos. Una vez más, no es claro que el sector público tenga ventaja en información sobre las aseguradoras privadas en términos de controlar el uso excesivo inducido por los proveedores. La capacidad de regulación del sector público podría reprimir los peores excesos.

Costos administrativos. Se ha argumentado que los costos de administrar sistemas de seguros constituyen una proporción relativamente alta de primas o contribuciones bajo los seguros privados. Las compañías de seguros deben hacer publicidad y mercadeo, contar con sistemas extensivos de registros individuales y dedicar recursos considerables para sustanciar reclamos. Se ha argumentado que estos costos administrativos son sustanciales tanto en los seguros de salud como en la provisión de anualidades de ahorros de retiro. En este último caso, los costos incluyen tarifas de administración por la inversión de los fondos. Un sistema de un solo pagador, eliminando duplicación y explotando economías de escala, puede reducir estos costos administrativos considerablemente; sin embargo, esa reducción puede ser a expensas de efectividad en costos. Sin el estímulo de la competencia, hay menos incentivo para proveer servicios a menor costo.

Riesgo de inversión e inflación. Para los mercados privados de seguros es difícil asegurar los riesgos de los inversionistas en los ahorros para el retiro, en especial el de inflación y el de una caída importante en los rendimientos de los activos. La disponibilidad de anualidades indexadas parece ser relativamente limitada. Puede ser simplemente que sea difícil asegurarse contra estos riesgos, por ejemplo, porque las distribuciones de probabilidad sencillamente no se conocen lo bastante bien, o los riesgos son muy grandes. Alternativamente, puede suceder que el sector público tenga ventaja en asegurar a los retirados contra la inflación y caídas mayores en los

rendimientos. La posibilidad de ocurrencia de estos eventos está parcialmente bajo el control de los gobiernos y no se determina aleatoriamente. Para las compañías de seguros podría ser difícil ofrecer seguros contra estas políticas adversas del gobierno. Además, los riesgos que encuentren los retirados pueden ser intergeneracionales y las compañías privadas pueden tener dificultad en la correduría de contratos de riesgos compartidos entre generaciones. Ya se ha discutido el tema de si los gobiernos pueden ofrecer seguro contra el riesgo intergeneracional. Más generalmente, los gerentes de los fondos de seguros pueden también estar sujetos a la clase de riesgos de conducta irresponsable mencionados antes y pueden ser inducidos a invertir en carteras de riesgo si esperan que los puedan rescatar en el evento de fracaso financiero.

Implicaciones para la intervención oficial. La conclusión de esta discusión es que puede haber muchas razones para la ineficiencia de los seguros privados. Algunas surgen de la información asimétrica entre los asegurados, las familias y los proveedores de los servicios que se aseguran. Otras, de la no asegurabilidad de ciertos tipos de riesgos, parcialmente porque el gobierno mismo influye en el resultado del evento del riesgo. Y otras por los costos administrativos supuestamente altos asociados con los mercados de seguros competitivos. Las implicaciones para la intervención oficial no están bien definidas. En muchos casos, el gobierno no estará mejor informado que las aseguradoras privadas, de manera que no podrá hacer nada mejor para evitar los problemas de la selección adversa y de la información asimétrica. El dilema del Samaritano es endémico para los planes de seguro de retiro y es difícil saber cómo evitarlo: no se puede impedir a los gobiernos ayudar a quienes, aun debido a sus propias acciones, se encuentren desamparados en el retiro ya sea por la mala suerte o por juicios equivocados.

Las peores contravenciones de eficiencia del mercado pueden evitarse, por ejemplo, con regulación prudente, con el fin de asegurar que las pensiones no se mantengan en forma excesivamente riesgosa, pero es difícil generalizar para la prestación oficial de seguro para retirados sólo con base en las fallas del mercado de seguros. En teoría, la provisión obligatoria puede atender los problemas de falta de equilibrio en vista de la selección adversa, pero no está claro que éste sea un problema particular del seguro de retiro. Una excepción puede ser el seguro de salud e incapacidad, en el que el problema principal con la prestación privada no sea la falla del mercado *per se* sino los argumentos sobre seguro social mencionados antes: algunas personas son sistemáticamente inasegurables por las características de salud con las que nacen.

Inadecuación de los ahorros

El último argumento a favor de la intervención pública en los sistemas de pensión implica otra fuente potencial de falla del mercado: la posibilidad de que los ahorros privados puedan ser demasiado bajos. Se presentan aquí dos temas conceptualmente separados: primero, las personas pueden no ahorrar lo suficiente para su propio reti-

ro y, segundo, la tasa agregada de los ahorros, de la cual el ahorro para retiros es un componente importante, puede ser ineficientemente baja.

Insuficiencia de ahorros para el retiro. Se ha documentado lo bastante en algunos países que una proporción significativa de la población no ahorra adecuadamente para su retiro, al menos de acuerdo con lo que podría considerarse como preferencias razonables para la vida. Se podría proponer una variedad de razones para explicar esto, entre ellas las siguientes:

- *Miopía.* Como lo destacó el Banco Mundial (1994), algunas familias simplemente pueden ser miopes, viviendo para el presente y tomando decisiones con horizontes de tiempo relativamente cortos.
- *Ingenuidad.* Los miembros de la familia, en especial los de menor educación, pueden no conocer los mercados de capital, incluido su papel en ellos y cómo utilizarlos. Aun si los miembros de la familia apartan algo de sus ingresos corrientes, pueden no invertir adecuadamente esos fondos.
- *Pocos vehículos de ahorro.* Puede haber una ausencia de activos en los cuales mantener los ahorros para el retiro, en especial para personas que viven en áreas aisladas. Los mercados de capital pueden ser ligeros, los bancos rurales escasos, o los activos no transportables.
- *Formas tradicionales de apoyo que dejan de funcionar.* Personas que habían dependido de familias o comunidades extendidas para proveerles en su retiro pueden hallarse solas cuando aumenta la movilidad y las instituciones experimentan cambios.
- *Pérdida de ingreso.* Quizás el impedimento más serio para el ahorro adecuado para el retiro sea que las familias se enfrenten a pérdidas temporales de ingreso causadas por el desempleo, lo que les exige agotar sus ahorros. Este puede ser un problema de particular importancia en los países en desarrollo, en los que las tasas de desempleo en el sector formal son altas y el seguro de desempleo es limitado.
- *El dilema del Samaritano.* Ya hemos mencionado este problema en el contexto de inducir actividades indebidamente riesgosas, pero un argumento parecido puede aplicarse al incentivo para ahorrar: si las personas anticipan que el gobierno ofrecerá asistencia a los retirados con base en la necesidad, tendrán incentivo para explotar esa posibilidad ahorrando menos de lo necesario para su retiro. En contraste con la miopía, esta razón asume que hay exceso de racionalidad y presumiblemente se aplica principalmente a personas de ingresos bajos (pues es probable que el apoyo del gobierno se efectúe a bajo nivel).

No está claro el peso relativo de estas varias razones en términos de explicar por qué las personas ahorran en forma insuficiente para su propio retiro.

Baja tasa de ahorros. El ahorro nacional consiste en el agregado de los ahorros privados (tanto de familias como corporativo) y los ahorros públicos (o desahorros, en el caso de financiación del déficit). El ahorro nacional, junto con la entrada de flujos de capital del exterior, proporcionan la financiación de la inversión. Aunque hay alguna disputa en la literatura en cuanto a la relación exacta entre el ahorro nacional y la inversión interna en una economía abierta, la presunción es que un aumento en el ahorro nacional ocasionará por lo menos algún aumento en la inversión interna: la economía abierta no segmenta completamente los lados de ahorro e inversión de los mercados internos de capitales. Por eso, la adecuación de los ahorros se relaciona mucho con el impacto general de los ahorros en la inversión interna. Existen varios orígenes posibles de las tasas bajas de ahorro nacional:

- *Mercados de capital subdesarrollados.* La misma clase de problemas con los mercados de capital que impide a la gente proveer en forma adecuada los fondos para su propio retiro origina también las bajas tasas de ahorros: miopía, mercados de capital imperfectos y existencia de formas tradicionales de apoyo.
- *Impuestos al capital.* Los impuestos a los ingresos de capital y al capital mismo pueden ser relativamente altos y desalentar tanto el ahorro como la inversión. Un remedio obvio podría ser reducir las tasas tributarias a los ingresos de capital y, de hecho, en los países de la OCDE esto se hace con mucha frecuencia en forma selectiva con los ahorros para el retiro. Pero los gobiernos parecen resueltos a mantener tasas relativamente altas de impuestos a los ingresos de capital; mucho más altas de lo que la mayoría de los economistas consideraría eficiente. Una explicación convincente para esto (la inconsistencia de tiempo o problema del atraso) es que la existencia de capital acumulado anteriormente es muy alta con relación a la nueva inversión y, dado que el capital acumulado previamente es fijo, para los gobiernos es irresistible gravarlo. El hecho de que pueda desalentar parte de la nueva inversión en el futuro lo compensa la gran existencia de capital acumulado anteriormente.
- *El desahorro público.* La tendencia de los gobiernos de financiar el gasto con deuda en lugar de con impuestos corrientes y de mantener obligaciones no financiadas en los planes públicos de pensión representa una gran obstrucción al ahorro nacional. Nuevamente, el remedio obvio sería aumentar el ahorro del sector público, pero esto puede ser difícil de lograr para gobiernos de corta duración.
- *Externalidades de la inversión.* La “nueva teoría del crecimiento” hace hincapié en la idea de que la inversión es el motor del crecimiento: incorpora nuevas tecnologías y productos, provee capacitación a administradores y trabajadores, conduce al aprendizaje sobre la marcha y crea puestos de trabajo para la creciente fuerza laboral. Pero muchos de estos beneficios no llegan a las empresas que emprenden la inversión, de modo que hay muy poca. Inducir un mayor

ahorro puede hacer aumentar la cantidad de inversión y actuar como espuela para el crecimiento.

- *Externalidades del ahorro.* Hemos mencionado anteriormente la idea de que ahorrar para los herederos puede ser de la naturaleza de un bien público: otros se benefician con el altruismo, además de la persona que efectúa los ahorros. Si esto es así, existe un problema clásico de oportunismo, que lleva a una cantidad ineficientemente baja de los ahorros que se hagan para las generaciones futuras.

Según el punto al que cualquiera de estos argumentos sea válido, habrá ahorros inadecuados. Por ello puede justificarse la introducción de políticas que aumenten la cantidad de los ahorros que hagan las personas durante sus años de obtención de ingresos.

Implicaciones para la intervención oficial. Podría utilizarse una amplia variedad de instrumentos para mejorar los ahorros de toda la vida. La inadecuación de los ahorros para el propio retiro puede atenderse directamente mediante planes de ahorro obligatorio. Sin embargo, dichos planes pueden considerarse paternalistas si simplemente anulan las preferencias individuales. Aparte de atender el problema de la adecuación, tales planes podrían ayudar también a desarrollar entidades del mercado de capital que puedan contribuir a mayores ahorros.

El papel del sector público, aparte de gobernarse a sí mismo, puede ser variado. El esquema puede operarlo el sector público totalmente, como en el caso de los fondos previsivos. Pero aun si los planes son pensiones públicas contributivas obligatorias, los fondos mismos puede administrarlos el sector privado. En forma alternativa, las pensiones pueden operarse en forma privada, con sujeción sólo a las regulaciones necesarias para garantizar la seguridad de las inversiones, la portabilidad y las pensiones adquiridas, reglas en cuanto al tamaño de las contribuciones requeridas y la forma en que puedan recibirse los pagos de pensión. Todos estos temas se tratan más adelante. Por encima del argumento a favor de ordenar ahorros para el retiro, medidas adicionales pueden mejorar la cantidad de ahorro voluntario para el retiro o los herederos. Las diversas formas que pueden adoptar estos incentivos se discuten también más tarde.

Hemos esbozado ya las tres bases racionales principales para la participación del gobierno en los sistemas de pensión: redistribución, seguro y ahorro. Las tres llevan a las tres formas principales de intervención oficial: transferencias a los adultos mayores (que tratan los aspectos de redistribución y de seguro social), los planes de pensión contributivos (que abarcan los temas de seguro y ahorro) y el estímulo de los ahorros voluntarios (que tratan el problema de las tasas de ahorro bajas).

Pasamos ahora a la consideración del diseño y los temas económicos incluidos en cada una de estas tres formas de intervención gubernamental. Las cuestiones de diseño incluyen aspectos como la elección de instrumentos de políticas, la estructura

administrativa, los mecanismos de prestación de las pensiones y el tipo de financiación. Los efectos económicos incluyen aquellos sobre incentivos al trabajo y al ahorro, el riesgo para los retirados, los mecanismos de apoyo tradicionales, como la familia extendida y el conjunto de la economía; como el desarrollo de mercados de capital y la tasa agregada de ahorros.

Transferencias a los adultos mayores

Un sistema de transferencias públicas a los adultos mayores busca atender las preocupaciones sobre redistribución, en particular las que son propias de ellos. Estas preocupaciones pueden resultar por ineficiencias o fallas del mercado en la economía de mercado, o pueden ser resultado de la naturaleza. Empezamos con una discusión sobre algunos de los temas de diseño y alternativas que deben considerar los autores de las políticas y luego los efectos económicos de estrategias alternativas de diseño. La presunción aquí es que los objetivos de redistribución implicarán un sistema público de transferencias. No obstante, la forma en que interactúan las transferencias públicas con las voluntarias, en especial si las excluyen, es una consideración pertinente.

Temas de diseño

El diseño de sistemas de transferencias incluye varias dimensiones distintas, desde el objetivo hasta el alcance, método de direccionamiento, forma, fórmula, administración y financiación.

La función objetivo

Un prerrequisito para diseñar un sistema redistributivo de transferencias a los adultos mayores es el de especificar el objetivo de las transferencias. En la literatura sobre redistribución se han destacado tres formas principales de función objetivo, a saber:

- *Bienestarismo*. En la economía del bienestar convencional, se asume que el gobierno se preocupa sobre la distribución del bienestar, o utilidad, de toda la población. Su función objetivo se resume en una función de bienestar social cuyos argumentos son los niveles de bienestar de los hogares, conocida como bienestarista. Las dos propiedades básicas de la función objetivo bienestarista son pertinentes. La primera es que se trata de una función creciente de los niveles de utilidad de los individuos y no de sus niveles de consumo o ingreso. La segunda es que la función objetivo bienestarista puede exhibir distintos grados de aversión a la desigualdad en las utilidades.⁶ El grado de aversión a la

6 Técnicamente la aversión a las desigualdades puede ilustrarse utilizando la siguiente función de bienestar social usada comúnmente: $W = \sum_{i=1}^N u_i^{1-\alpha} / (1-\alpha)$, donde u_i es el bienestar del hogar i , e $i = 1, \dots, N$. El parámetro α es el grado de aversión a la desigualdad y se asume que su valor oscila entre cero e infinito. Ver Boadway y Bruce (1984) y los capítulos 5 y 9 para una discusión en detalle.

desigualdad implica una forma bastante fuerte de juicio de valor, que requiere comparaciones interpersonales de bienestar. En un extremo, la función objetivo puede ser de la forma maxi-min, que busca maximizar el bienestar de los que están en peor situación. En el otro, puede simplemente contener formas moderadas de altruismo que se conforman a lo que los hogares en mejor situación, voluntaria, pero colectivamente, estarían dispuestos a transferir a los pobres.

- *Alivio de la pobreza.* En lugar de preocuparse por el nivel de utilidad de los pobres, el gobierno podría aspirar a reducir algún índice de desigualdad, en términos bien del ingreso, bien del consumo de los pobres. Así, podría aspirar a minimizar alguna medida de la pobreza, como el índice de recuento de pobreza (el número de personas que se encuentran por debajo de alguna línea definida de pobreza de ingreso o consumo) o un índice de brecha de pobreza (la cantidad agregada por la cual el ingreso o consumo de los pobres cae por debajo de la línea de pobreza). Estas medidas son algo más fáciles de implementar que los objetivos bienestarristas pues sólo incluyen la decisión sobre una línea de pobreza y su medición. No son bienestarristas porque no tienen en cuenta los componentes distintos al ingreso del bienestar, como el tiempo de ocio.
- *Capacidades.* El gobierno podría preocuparse sobre la desigualdad de las capacidades individuales en la economía, donde *capacidad* se refiere a la habilidad de un individuo de funcionar en la economía. Esta capacidad es producto de las características personales del individuo y su entorno. Los rasgos del entorno individual que afectan la capacidad incluyen el contorno físico, la nutrición, los servicios de salud y las oportunidades educativas. Bajo este objetivo, el gobierno intenta reducir las inadecuaciones en los entornos de algunos individuos. Cualquiera que sea el objetivo del gobierno, debe decidir a qué política de redistribución dedicarse y, al hacerlo, debe ponderar tanto los beneficios potenciales de la política, en términos de alcanzar su objetivo, como los costos potenciales de la política, incluidos los fiscales, administrativos y económicos.

Alcance de cobertura de los instrumentos de redistribución

Los planes de redistribución pueden adoptar dos formas distintas: universal y dirigida. Los programas redistributivos universales son aquellos en los que la elegibilidad para el programa no depende del establecimiento de la necesidad individual. Los programas redistributivos dirigidos incluyen un conjunto de criterios que un individuo debe cumplir para ser elegible para la transferencia. Los criterios pueden incluir comprobación previa de medios de vida en la que tanto la elegibilidad como el nivel de transferencia se condicionan a medidas de necesidad como ingreso, riqueza y grado de apoyo familiar. Los criterios pueden también condicionar las transferencias a características observables del individuo, como edad, circunstancias familiares y

condición de salud. En general, los programas dirigidos buscan excluir a los individuos con medios –esto es, los no pobres– mediante el uso de cualquiera o ambos tipos de criterios. Esto está en severo contraste con los programas universales, que no intentan excluir a ningún individuo que cumpla los requisitos mínimos de elegibilidad. En el contexto de las transferencias a los adultos mayores, la población total no es elegible para transferencias universales. Puesto que el propósito de estos programas es realizar redistribución hacia los adultos mayores, estarán restringidos en el sentido de que debe cumplirse un cierto requisito de edad para poder obtener la transferencia. Este tipo de programa de transferencia universal se conoce como *demosubvención (demogrant)*.

Deben hacerse varias consideraciones con el fin de decidir entre un esquema dirigido y uno universal. Una tiene que ver con el apoyo político. Un esquema dirigido podría producir mayor apoyo político como resultado de la creencia de que sólo los individuos que merecen apoyo lo recibirán, lo que puede disminuir el resentimiento que sienten los contribuyentes que financian los programas y, de ahí, ganar su apoyo para el programa. Los programas dirigidos en gran parte pueden perder el apoyo de la mayoría porque ésta no se beneficia ni directa, ni indirectamente, con el programa.

Otra consideración es el grado de cobertura. Los planes dirigidos pueden ocasionar cobertura insuficiente. El programa puede no identificar a los individuos que verdaderamente necesitan las prestaciones, quizás debido a errores de administración (tratados más adelante) o por bajas tasas de cobertura (la razón de participantes en el programa a receptores potenciales elegibles).

Existen varias razones para las bajas tasas de cobertura. Una es la existencia de un estigma asociado con el programa de transferencias dirigidas. Si los individuos se estigmatizan por ser pobres, entonces tener que probar que se es pobre impedirá que algunos individuos necesitados califiquen para las prestaciones. Deben considerarse también los costos que implica el ser estigmatizado al evaluar el esquema de transferencias. Una forma de soslayar este problema es introducir un esquema universal, como una pensión de demosubvención en la que califican todos los individuos de una edad mínima dada. Sin embargo, el estigma asociado con la aceptación de transferencias públicas puede seguir existiendo y continuar disuadiendo a individuos necesitados de participar en el programa. Es posible también que, mientras más dirigido sea un programa, menos estigma le atribuyan los contribuyentes y sea más probable que los necesitados lo soliciten.

Otra razón para las bajas tasas de cobertura es que puede ser costoso en términos de tiempo solicitar, y este costo disuade a individuos elegibles de solicitar. Este costo de tiempo puede ser o no intencional. Por otra parte, los individuos técnicamente elegibles para el programa pueden tener recursos alternativos, como apoyo familiar, que el programa no criba, pero sin embargo disuade a los individuos de participar. Por último, los individuos podrían no estar informados sobre el programa y esta ignorancia podría deberse a barreras del lenguaje, analfabetismo por parte de los

participantes potenciales o publicidad inadecuada por parte de los administradores del programa.

Una cobertura dispereja implica que algunos de los necesitados pueden estar en peor situación con el programa dirigido que sin él. Un programa universal tiene cobertura mucho más completa y así puede considerarse como un esquema más equitativo.

Métodos de direccionamiento

Existen varios métodos de direccionar un programa redistributivo. El más común es el de comprobación previa de medios de vida implementado por la autoinformación. Las prestaciones se otorgan con base en los ingresos y activos informados por los propios individuos. El problema obvio con dicho esquema es el incentivo por parte de los individuos de declarar menos de lo debido sobre su verdadera situación financiera con el fin de calificar. Para contrarrestar este incentivo, puede existir alguna forma de verificar los medios de un individuo. Si la transferencia se efectúa a través del sistema tributario, podría utilizarse la maquinaria de la auditoría tributaria. Sin embargo, en especial en un país en desarrollo, es probable que un programa de transferencias a los adultos mayores esté separado del sistema de impuestos a los ingresos. En tal caso, se requiere un mecanismo separado de conformidad.

A mayores prestaciones potenciales del programa, mayor el incentivo de tergiversar la información y mayor la necesidad de verificación. La verificación de los medios de un individuo podría conllevar requisitos de documentación, como extractos bancarios y entrevistas con amigos y familiares. Si se reciben las prestaciones en un período largo de tiempo, podría ser necesario realizar dichos procedimientos de verificación a lo largo del período con el fin de asegurar que no haya cambiado la situación del individuo. Este esfuerzo puede requerir visitas al hogar, auditorías aleatorias y cosas parecidas.

Puede darse el caso también de que los medios del individuo sean difíciles o costosos de evaluar. Por ejemplo, el ingreso de un individuo podría incluir bienes producidos en casa. En esas situaciones, los administradores del programa podrían utilizar características adicionales para determinar la elegibilidad, características que podrían incluir el tipo de vivienda del individuo, si es alquilada o propia, si tiene automóvil y dónde vive.

En adición, los programas pueden dirigirse a grupos de categorías; por ejemplo, discapacitados, enfermos o veteranos de guerra. Como en el caso de la comprobación de medios, debe efectuarse alguna forma de verificación para garantizar que reciban el beneficio quienes realmente lo merecen. Esta verificación se realiza típicamente mediante un tamizado *ex ante* de los solicitantes en lugar de la autoinformación y puede ser un procedimiento costoso y también propenso a errores.

Tanto los planes dirigidos de comprobación de medios como los planes por categorías dependen hasta cierto punto de la autoselección de los individuos a los pro-

gramas. Una forma de autoselección se logra gracias al costo en tiempo de hacer la solicitud y calificar para las prestaciones. Esta característica de los programas dirigidos (que podría ser también simplemente resultado de la estructura administrativa del programa) intenta desalentar a aquellos que no necesariamente tienen necesidad de presentar solicitud. Desde luego, no existe razón para pensar que algunos individuos necesitados no se desalienten también para presentar solicitud. Por ejemplo, algunos individuos pobres pueden tener un costo de tiempo alto debido a sus responsabilidades en el hogar. Otros programas requieren la observación de acciones de los individuos o pruebas no relacionadas con el ingreso para poder calificar, como programas de fomento de trabajo que requieren que los individuos participen en alguna forma de servicio comunitario para poder recibir prestaciones de bienestar, después de haberse establecido su necesidad de dichas prestaciones. Una vez más, esto es con el fin de disuadir a aquellos que no tienen verdadera necesidad de recibir esas prestaciones. La forma de transferencia dada en el programa dirigido puede llevar también a la autoselección por parte de los individuos.

La universalidad no acude en contra de estos temas de verificación, pues todos los individuos de al menos una edad dada (cuya verificación es fácil y no costosa) califican para las prestaciones. El fraude por parte de los beneficiarios es reducido, aunque podría no eliminarse por completo, ya que sería posible que continuaran efectuándose pagos después de haber muerto alguien. Naturalmente, las transferencias universales son también más costosas para una transferencia dada por persona.

La forma de las transferencias

Las transferencias redistributivas pueden adoptar dos formas generales. Los individuos pueden recibir ya sea transferencias en bienes o servicios (*transferencias en especie*) o transferencias en dinero. Las transferencias en especie incluyen atención médica, atención por necesidades especiales (como silla de ruedas o atención domiciliaria), vivienda y alimentación. El uso de transferencias en especie se justifica a lo largo de tres líneas. Primero, puede servir como forma de direccionamiento. Si los necesitados requieren de manera sistemática ciertos tipos de bienes y servicios que no requieren los de mejor situación, las transferencias en especie pueden constituir una forma efectiva en costos de trasladarles recursos.

Segundo, la calidad de las transferencias en especie puede utilizarse como mecanismo de tamización para reducir el costo de garantizar que sólo los individuos carentes de medios reciban las transferencias. La idea es que si el gobierno ofrece bienes de calidad inferior, como vivienda pública y víveres básicos, sólo los aceptarán voluntariamente aquellos que están en verdadera necesidad de esos bienes. Los individuos que prefieren bienes de mejor calidad y tienen los medios de adquirirlos se autoexcluirán del programa de transferencias, lo cual puede ocurrir también con la atención médica: la atención médica gratis y pública es típicamente de menor calidad que la privada y sólo la recibirán los de peor situación. El problema con este enfoque

es que los pobres adultos mayores podrían tener una calidad de vida significativamente inferior como resultado de la baja calidad de las transferencias en especie. Podría ser posible también que un estigma fuerte se adhiera al uso de las transferencias públicas en especie (aunque el mismo estigma puede ser parte del mecanismo de auto-exclusión).

Tercero, los gobiernos pueden utilizar las transferencias en especie si tienen objetivos paternalistas, y el valor que le dan al uso de esas transferencias difiere del valor que le dan quienes las reciben. Por ejemplo, las preferencias de los autores de las políticas pueden reflejar las preferencias altruistas de los contribuyentes de mejor situación, que en efecto, actúan como donantes de las transferencias. El gobierno puede pensar que los individuos, si se les da una transferencia en dinero, no lo emplearán en los bienes y servicios que según los donantes tienen mayor valor. Aunque una transferencia de dinero mejora más la utilidad desde el punto de vista de los receptores porque les permite elegir qué consumir, no satisface las preferencias paternalistas de los donantes.

El paternalismo aparente puede surgir también de una forma del dilema del Samaritano. El gobierno puede ser incapaz de evitar ayudar a los pobres que han gastado su dinero neciamente o sin preocupación por el futuro. Un individuo podría haber jugado y perdido en el juego la transferencia de dinero o haberla gastado en comidas rápidas en lugar de atender sus necesidades de salud o de vivienda. Por ejemplo, si el individuo no compró seguro de salud con la transferencia de dinero y se enfermó, es muy probable que el gobierno intervenga y pague los servicios médicos del individuo. En forma más general, si los individuos saben que el gobierno no puede evitar ayudarlos cuando tienen alguna necesidad, ese conocimiento distorsionará sus elecciones de consumo si se les ofrecen transferencias de dinero en forma que aumente la carga fiscal de la redistribución. Una forma de evitar esta situación es ofrecer transferencias en especie.

La fórmula de las transferencias

Debe escogerse una fórmula para determinar la cantidad de las transferencias que se van a utilizar, ya sean universales o dirigidas. En el caso de las universales, debe especificarse su tamaño, mientras en el de las dirigidas deben especificarse la tasa de retorno de impuesto y las definiciones de elegibilidad.

El nivel de la transferencia depende de la función objetivo del gobierno. Los gobiernos más adversos a la desigualdad elegirán una transferencia mayor que los que tienen objetivos mínimos de redistribución. Los gobiernos pueden simplemente aspirar a garantizar un nivel mínimo de apoyo a los individuos pobres. Alternativamente, pueden desear garantizar que esos individuos no vivan en condiciones de pobreza. Ambos objetivos requieren algún estándar con el fin de determinar el nivel de prestaciones con el que se los cumplirá. El primero requiere alguna noción de lo que es un nivel mínimo de apoyo y el segundo alguna medida de pobreza.

El nivel mínimo puede implicar algunos índices de costo de vida o la cantidad de dinero requerido para satisfacer algunas necesidades mínimas de vida, inclusive no sólo alimentación, vestido y abrigo sino también los requisitos básicos de una buena salud. Las medidas de pobreza pueden implicar alguna línea de pobreza bien definida, a menudo una medida relativa basada en alguna proporción del ingreso promedio de todas las familias de la economía. No existe una medida de acuerdo general de la línea de pobreza y los contribuyentes tendrán diferentes ideas sobre ella. A la postre, la medida se determinará políticamente.

El objetivo de las políticas puede ser el de reducir el índice de pobreza, medido relacionando los ingresos individuales con la línea de pobreza. Como ya se mencionó, la forma real de esta comparación puede variar: puede basarse en una medida de recuento o de brecha de pobreza, o en forma más general, en una medida basada en el índice de Gini. Si el gobierno utiliza un objetivo bienestarista, en principio le interesarán los niveles mínimos de utilidad en lugar de los niveles de ingreso. Para las personas retiradas puede haber poca diferencia entre estos dos objetivos.

Deberá especificarse también la forma en que cambie el nivel de las transferencias con el paso del tiempo. Si la transferencia se basa en una línea de pobreza calculada como medida relativa, típicamente aumentará con los ingresos per cápita. Aun si la transferencia se basa en una medida absoluta de necesidad, habrá de indexarse a la tasa de inflación, de modo que no se erosione su valor real.

Para las transferencias dirigidas según los ingresos, deberá incluirse una tasa de retorno de impuestos y la elección de esta tasa implica una compensación entre el costo del programa y los efectos en los incentivos del direccionamiento. A mayor tasa de retorno para un nivel mínimo de apoyo garantizado, menores ingresos tributarios se requieren para financiar el programa. Pero mayores tasas de retorno de impuestos ocasionan incentivos adversos: reducciones en los incentivos para trabajar, ahorrar y asumir riesgos –ya sea en el retiro o durante la vida laboral– y aumentos en el incentivo para declarar menores ingresos.

Los niveles de beneficio varían también en los distintos programas de categorías por otras razones. Las variaciones pueden provenir de juicios de valor políticos en los que se estima que algunos grupos son más meritorios o tienen mayores necesidades que otros. Pueden también deberse a la existencia de grupos de interés que cabildan por prestaciones más generosas para ciertos grupos.

Un problema mayor que se presenta al seleccionar la fórmula para las transferencias es la posibilidad de fugas: que algunas transferencias vayan hacia quienes no tienen necesidad de ellas. Las fugas pueden ocurrir tanto en los programas universales como en los dirigidos. Naturalmente, en los programas universales de transferencias de dinero, los no pobres recibirán transferencias. Sin embargo, el uso de transferencias en especie, aun en programas de otra forma universales, puede dar como resultado alguna autoexclusión y con ella la reducción de los costos del programa. Pero esto puede tener efectos contraproducentes. Si la cobertura de los programas de transfe-

rencias en especie requiere alguna información o solicitud especial, quienes están en mejor situación pueden aprovecharse de ello. Por ejemplo, los niveles superiores de escolaridad pueden beneficiar más a los ricos que a los pobres. Los planes dirigidos pueden no implicar autoexclusión, pero sí tamizado por parte de los administradores. Si ellos están informados imperfectamente en cuanto a la necesidad de los individuos, pueden ocurrir fugas. Por ejemplo, a menudo se alega que la aceptación a programas de incapacidad es excesivamente laxa en algunos países, lo que en parte se debe a que los administradores cometen errores hacia el lado generoso con el fin de evitar el tamizado de personas verdaderamente necesitadas.

Administración

Una consideración dominante, junto con los efectos económicos de varias fórmulas de transferencias, es la elección de régimen administrativo. Aquí se encuentran varios temas de interés.

- *Sistemas de prestación.* Las transferencias de dinero, incluidas las de personas entradas en años, pueden efectuarse de dos maneras: a través del sistema tributario o a través de agencias separadas. En el uso del sistema tributario se aprovecha la maquinaria administrativa existente, la cual puede ser más o menos desarrollada, dependiendo del país. La administración de los impuestos a los ingresos se caracteriza por la autoinformación y la auditoría *ex post* y por ello impone costos de cumplimiento tanto al receptor de la transferencia como al gobierno. Su desventaja es que se ajusta mejor al direccionamiento con base en el ingreso que otras medidas de la necesidad. Igualmente, podría ser lenta para responder al cambiar las circunstancias de los receptores de las transferencias. Las agencias administrativas conformadas expresamente para administrar las transferencias, análogas a los sistemas de seguros de bienestar o de desempleo, operan mediante sistemas más discrecionales. Los solicitantes son tamizados para determinar su elegibilidad y necesidad, y un monitoreo continuo asegura que puedan evaluarse los cambios en las circunstancias en forma oportuna. Los pagos pueden realizarse de manera inmediata y frecuentemente sin esperar el registro. La elección entre los dos sistemas depende de la capacidad institucional del gobierno, el grado de direccionamiento deseado en el sistema de transferencias y la evaluación del costo adicional que implica el uso de una agencia por separado.
- *Temas de direccionamiento.* Al diseñar planes de transferencias dirigidas, la elección de una regla de tamización es la primera orden del negocio. ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad? Éstos afectarán la precisión del direccionamiento y su costo. El direccionamiento puede incluir errores estadísticos tanto de Tipo I como de Tipo II: la negación del beneficio a quien verdaderamente lo necesita o merece y la asignación a quien no lo merece. La precisión del direc-

cionamiento depende de los recursos disponibles de los administradores. La pérdida de privacidad para los individuos que solicitan la transferencia puede considerarse como un costo adicional del programa. Entre más diseccionado esté el programa es mayor la intrusión de los administradores en la vida del individuo y mayor la pérdida de su privacidad. Los errores de Tipo II aumentan el costo de los programas y los de Tipo I lo reducen, si bien a expensas de pérdida de algunas prestaciones y es posible que este hecho altere la respuesta de los administradores a estos dos tipos de errores; es decir, pueden preocuparse más de evitar los errores de Tipo II que los de Tipo I. Reglas arbitrarias de tamizado pueden ocasionar errores de ambos tipos. Además, en los programas dirigidos puede haber mucha discreción por parte del administrador, lo que puede ocasionar los llamados *problemas de agencia*: es difícil asegurar que los administradores ejerzan esfuerzos adecuados al tamizar a los solicitantes y, además, esto puede llevar a la corrupción. Por ambas razones, se hace necesario controlar a los administradores, lo que ocasiona costos adicionales. En los programas universales no existe necesidad de una administración tan compleja, aunque todavía puede darse la corrupción.

- *El papel de las formas de apoyo voluntario.* No debe subestimarse el papel de las formas de apoyo voluntario, o tradicional, a los adultos mayores, como la familia extendida, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales. El papel de estas entidades es importante tanto en los países en desarrollo como en los industriales y pueden proporcionar prestaciones a los individuos (típicamente en especie) y actuar como cabilderos para ciertos grupos. Es posible también que estas entidades puedan obtener mejor información que el gobierno sobre las condiciones locales y también que sean menos corruptas. El tema principal se refiere a la posibilidad de excluir estas transferencias voluntarias como resultado de la intervención oficial y, según el grado de ocurrencia de la exclusión, las transferencias del gobierno serán menos efectivas. La exclusión puede actuar también en la dirección opuesta. Por ejemplo, el apoyo recibido de entidades voluntarias, incluso las de fuera del país, puede reducir el incentivo del gobierno para desarrollar programas de redistribución. La magnitud de la exclusión depende de las preferencias de la entidad con relación a las del gobierno y quizás también de la estructura de incentivos de los programas del gobierno.

Financiación

Las transferencias redistributivas a los adultos mayores deben financiarse típicamente con las rentas generales del gobierno. Dado que las rentas tributarias son generalmente costosas de conseguir –más costosas que la cantidad de dinero transferida, por las inevitables ineficiencias asociadas con los sistemas tributarios– esto también da cabida a temas de diseño de programas. Al dirigir los programas para reducir la pobreza de

los adultos mayores, el gobierno puede también reducir el número de beneficiarios y con ellos reducir el costo fiscal del programa. Esta es una de las razones principales para direccionar los programas redistributivos. Los ahorros en costos de los planes dirigidos pueden utilizarse, ya para reducir la carga tributaria de quienes financian el programa (esto es, quienes trabajan), ya para aumentar las prestaciones que reciban los individuos del programa. Naturalmente, se debe estar en contra de estos ahorros de costos administrativos de un programa dirigido, que pueden superar ahorros fiscales.

Como alternativa a la financiación mediante rentas generales, podrían utilizarse fuentes de rentas de destino específico. Por ejemplo, los impuestos a la nómina podrían destinarse para transferencias a los adultos mayores, aun si el programa no está financiado. La destinación específica puede mejorar la responsabilidad del programa y ofrecer alguna noción de permanencia protegiendo los fondos acumulados de desviación hacia otras necesidades fiscales. Las contribuciones con destino específico podrían también acumularse en un fondo para así reducir o eliminar el componente intergeneracional que de otra manera acompañaría a las transferencias a los adultos mayores que se financien con rentas generales.

Si el programa de transferencias se dirigiera conforme a las necesidades, ello equivaldría a una transferencia intergeneracional, la cual podría potencialmente reducir los efectos adversos a los incentivos que de otra forma se tendrían con la financiación por rentas generales, al grado que los contribuyentes al fondo vieran sus contribuciones como una forma de prima de seguros contra la posibilidad de requerir asistencia en su retiro. Sin embargo, algunos individuos podrían asignar cero a esta posibilidad –es decir, sabrían con certeza que no calificarían para la ayuda oficial en su retiro– lo cual podría llevar a la evasión de la contribución. Utilizar un fondo de destino específico para un programa universal de transferencias equivaldría a una pensión contributiva obligatoria, lo que se trata con mayor detalle en la sección siguiente.

Efectos económicos de las transferencias a los adultos mayores

Una consideración importante al decidir sobre un esquema dirigido o universal tiene que ver con sus efectos económicos en los mercados de capital y laboral.

Efectos en el mercado laboral

Al mencionar los adultos mayores, asumimos implícitamente que nos referimos a individuos que están en sus años de retiro, lo que por definición implica que no están trabajando. Por tanto, un programa de transferencias no tendrá efecto en su oferta laboral actual. El problema aparece si los individuos, mientras son jóvenes, anticipan el programa de transferencias. Presumiendo que los individuos elijan su oferta laboral para maximizar su bienestar, entonces la introducción de un programa universal no afectará su elección de oferta laboral óptima. Los individuos siempre recibirán la transferencia, de modo que lo mejor que pueden hacer es trabajar sobre la cantidad que maximice su bienestar sin el programa.

En forma alternativa, si los individuos deben cumplir con algún requisito para la transferencia en un programa dirigido con comprobación de medios de vida, entonces las decisiones sobre oferta laboral tomadas cuando eran jóvenes pueden haberse distorsionado para habilitarlos a recibir la transferencia cuando lleguen a la vejez. Por ejemplo, los individuos que tenían ingresos bajos cuando jóvenes podrían aumentar el bienestar del resto de su vida reduciendo su oferta laboral (ganando aun menos ingresos), de modo que sus ahorros acumulados sean tales que puedan calificar para la transferencia oficial. Es menos probable que los individuos que ganan ingresos altos tengan este incentivo. Mientras mayor sea la tasa de retorno de impuestos en el esquema dirigido, mayores serán las distorsiones potenciales. Si la población mayor actual no anticipara cuando joven el programa dirigido de transferencias, entonces no aparecerían distorsiones laborales. Sin embargo, una vez establecido, las generaciones más jóvenes actuales lo anticiparán y pueden resultar las distorsiones.

Los efectos distorsivos potenciales de los planes dirigidos (resultantes de las altas tasas de retorno de impuestos) deben compensarse contra los requisitos de menores ingresos necesarios para financiar el programa. Si estos ingresos se toman de las rentas tributarias generales, entonces mientras menos renta se requiera, será menos probable que los individuos intenten evitar y evadir los impuestos. Los programas universales, alternativamente, tienen requisitos financieros mucho mayores y es más probable que induzcan la evasión por parte de los contribuyentes. Esto sucederá también cuando la financiación de estos planes provenga de impuestos con destino específico.

Efectos en el mercado de capital

El principal interés con los programas de transferencia es su efecto sobre los ahorros individuales y sobre los sistemas de apoyo no gubernamentales. Si los individuos no anticipan el programa de transferencia o si se trata de un programa universal, entonces sus decisiones individuales de ahorros no se afectarán porque ya se habrán acumulado sus ahorros para cuando se retiren. Sin embargo, si se anticipa un programa dirigido, puede afectar en forma adversa los ahorros mientras el individuo es joven. En adición, los programas dirigidos podrían inducir a los individuos a tergiversar sus verdaderas necesidades al entrar en años. Mientras más alta sea la tasa de retorno de impuestos para un nivel mínimo dado de apoyo garantizado, mayor será el incentivo para reducir los ahorros cuando se es joven y de declarar menores ingresos al entrar en años. Con el fin de reducir esta distorsión, debe adoptarse una administración efectiva. Por supuesto, este costo adicional de un programa dirigido debe tenerse en cuenta al evaluar el programa.

Otro motivo de preocupación es que los programas del gobierno para apoyar a los adultos mayores pueden excluir formas tradicionales de apoyo, como la familia y la comunidad. En los países en desarrollo estas formas tradicionales de transferencias constituyen la principal fuente de apoyo para los adultos mayores. Es importante

que la intervención oficial intente complementar estos sistemas de apoyo en lugar de sustituirlos. Este objetivo origina otro argumento a favor del uso de transferencias en especie. Por ejemplo, la prestación de servicios médicos públicos podría prolongar la vida de un individuo entrado en años que reciba apoyo financiero de transferencias privadas. Otro ejemplo es el condicionamiento de las transferencias en especie a la provisión familiar de apoyo (como vivienda pública o cuotas para vivienda para familias que viven con padres adultos mayores), o a servicios de apoyo de salud para individuos (como la atención a un pariente anciano). Alternativamente, las transferencias pueden dirigirse a individuos que carezcan de apoyo familiar. Una preocupación con este tipo de arreglo es el efecto adverso que podría tener en las estructuras familiares tradicionales. Por ejemplo, el condicionamiento de las prestaciones de bienestar a paternidad individual podría conducir a la separación de los matrimonios.

Al decidir buscar planes de transferencia dirigidos o universales y utilizar prestaciones en especie o en dinero, los gobiernos deben considerar el efecto que su elección de diseño tendrá tanto en las decisiones individuales y en las de su familia y los miembros de la comunidad.

Planes contributivos de pensión

Los planes contributivos de pensión existen para permitir, o asegurar, que quienes obtienen ingresos ahorren adecuadamente una parte de ellos. La presunción es que no todos los que obtienen ingresos eligen hacerlo voluntariamente, de modo que se hace necesaria alguna coerción. Puede suceder también en los países en desarrollo que no estén ampliamente disponibles los instrumentos financieros adecuados de ahorro para el retiro, incluso los ofrecidos por los empleadores.

Un amplio espectro de formas de intervención pública puede utilizarse para atender esta cuestión, formas que oscilan desde una dependencia máxima del sector privado hasta una mínima dependencia. En un extremo, el gobierno podría simplemente ordenar ahorros para los individuos o provisión de pensiones por parte de los empleadores. Junto con el mandato, los gobiernos podrían regular ciertas características de los planes privados de pensión, como la composición de los activos y la portabilidad. El gobierno podría fijar legalmente también parámetros administrativos para estos planes, tales como si son de prestación definida o de contribución definida y la forma que podrían adoptar los pagos de las pensiones (anualidades, suma fija, etc.). Podría haber también incentivos tributarios disponibles para los ahorros de pensión y el gobierno podría ser un participante más activo. El esquema de pensión puede ser público, con contribuciones a un fondo público (o pagado directamente a los pensionados si el plan no está financiado). El fondo mismo puede administrarse en forma privada o pública.

Temas de diseño general

Donde caiga el plan a lo largo del espectro público-privado es claramente una decisión de políticas. Sea lo que decidan los autores de esas políticas, deben atenderse varios

temas de diseño, los que consideraremos a continuación y posteriormente analizaremos temas específicos que surgen en los planes de pensiones privadas, pensiones públicas y planes de ahorros obligatorios para después regresar a una discusión de sus efectos económicos.

Cobertura

Al decidir sobre diseños particulares de pensiones, el gobierno debe reconocer las limitaciones que su elección impondrá en la cantidad de cobertura ofrecida por los distintos tipos de pensiones. La realidad es que las pensiones contributivas no pueden cubrir a todos los que obtienen ingresos. En el caso de pensiones obligatorias que deban pagar los empleadores, la cobertura típicamente se limita a las empresas más grandes del sector formal, ya que son las únicas que están en capacidad de administrar planes de pensión para los empleados. Los trabajadores de empresas pequeñas, los trabajadores independientes, los de tiempo parcial, los ocasionales, los estacionales y los del sector informal, comúnmente quedan excluidos. La cobertura podría extenderse permitiendo a las entidades financieras ofrecer pensiones por lo menos a algunos de estos grupos. Con planes contributivos públicos, el grado de cobertura lo puede decidir el sector público y, en principio, podría incluir a todos los que obtengan ingresos, ya sean empleados, trabajadores independientes, de tiempo parcial o completo, primarios o secundarios, etc. Habría todavía alguna dificultad para llegar a los del sector informal. Igualmente, está el tema de si se incluye a personas de fuera de la fuerza laboral, como las amas de casa (o impedirles participar).

Financiados contra no financiados

Los pagos de las pensiones pueden hacerse por medio de un fondo acumulado con base en contribuciones pasadas o por contribuciones actuales. Las pensiones financiadas totalmente son aquellas actuarialmente justas: el tamaño del fondo se mantiene de modo que puedan cumplirse todas las obligaciones futuras. Las pensiones financiadas totalmente no incluyen transferencias intergeneracionales implícitas y por tanto no deberían proveer incentivos netos a los ahorros agregados. Para las pensiones no financiadas, o con base en el impuesto a la nómina, todas las contribuciones actuales representan una transferencia intergeneracional. Las pensiones también pueden ser financiadas parcialmente, según lo cual un fondo acumulado de contribuciones anteriores financia una parte de las prestaciones de pensión actuales y futuras. Sin embargo, pueden financiarse parcialmente sólo por un tiempo limitado, pues a la postre el fondo se agotará y el plan dejará de ser financiado. (Naturalmente, las pensiones pueden estar temporalmente sin financiación, o sobrefinanciadas, como cuando el gobierno desea efectuar transferencias intergeneracionales temporales).

Entre las pensiones financiadas totalmente existen dos posibilidades. Pueden ser actuarialmente justas desde el punto de vista de cada contribuyente individual, como son a menudo los sistemas de pensión de cuentas individuales en el fondo. De hecho,

el uso de cuentas individuales establece titulaciones que podrían servir para el propósito político de mantener la financiación. Alternativamente, las pensiones podrían ser financiadas en el agregado, pero no para todas las personas. Esto es, podría haber subsidios cruzados sistemáticos de algunos tipos de hogares (por ejemplo, quienes tienen familiares o cónyuge que no trabajan) por otros. Si es así, debería haber argumentos de redistribución para hacerlo.

Prestación de las pensiones: contribución definida versus prestación definida

Aun si las pensiones son financiadas, los pagos a los pensionados pueden calcularse en una de dos formas: pueden ser pagos por contribución definida, en cuyo caso el nivel de las contribuciones se predetermina como, digamos, un porcentaje de los ingresos de cada año. La prestación de la pensión se determina entonces por la cantidad acumulada de las contribuciones más los rendimientos esperados de la inversión, teniendo en cuenta la probabilidad actuarial de la longitud de tiempo sobre la cual se espera que el individuo reciba la prestación. Los planes de prestación definida predeterminan el nivel de prestación de retiro con base en una razón especificada de prestación de pensiones a alguna medida del ingreso obtenido durante el período de contribución –quizás el ingreso de los últimos años de empleo o de los años de mayores ingresos– con tal vez un componente de tasa plana o aun uno de comprobación de medios. Las contribuciones se fijan para cubrir los niveles predeterminados de prestación. La misma prestación puede efectuarse en formas alternativas, como anualidades, pagos de suma fija, valores de período fijo o alguna combinación de ellas.

La elección entre planes de contribución definida y de prestación definida, como también la forma de la prestación, afecta el riesgo para los hogares y para el gobierno. Los planes de contribución definida pueden exponer a los individuos a riesgos de la tasa de rendimiento, mientras en los de prestación definida estos riesgos los asume el proveedor, sea público o privado. Cualquier tipo de plan puede implicar el riesgo de inflación a menos que la prestación definida se indexe explícitamente. Las pensiones privadas pueden tener menor capacidad de indexar los planes de prestación definida si la fuente del riesgo de inflación son las acciones futuras del gobierno. Los planes de contribución definida, si van acompañados de cuentas individuales identificables, pueden aumentar la probabilidad de que los políticos no tomarán acciones que puedan erosionar su valor futuro. Las pensiones pagadas en forma de anualidades ofrecen seguro contra el riesgo de longevidad y las pagadas como suma fija permiten la posibilidad de que se agoten con demasiada rapidez y el sector público puede verse enfrentado a la perspectiva de proveer apoyo adicional.

Naturaleza de las contribuciones

Las pensiones pueden financiarse mediante varias formas de contribución. Desde el punto de vista del cumplimiento, la forma más simple podría ser la retención en

nómina efectuada por la empresa a nombre de sus empleados, la cual puede calcularse con base en contribución del empleador, contribución del empleado y alguna combinación de las dos. Para un economista, todas ellas deberían ser equivalentes pues su incidencia no debería depender de quién la paga sino de las características de la demanda y oferta de los mercados laborales. Pero se argumenta en ocasiones que los empleadores y los empleados ven las dos como distintas y reaccionan en forma diferente a ellas.

Las contribuciones pueden también imponerse directamente a los individuos, lo cual es un procedimiento algo más costoso que las deducciones por nómina y puede llevar a más fugas. Sin embargo, puede también introducir en la red de seguridad social a personas que no son empleados de empresas grandes. En forma más general, las contribuciones pueden financiarse con rentas generales, aunque esto tiende a romper el vínculo entre contribuciones y prestaciones con detrimento de la sostenibilidad política de las pensiones y sus incentivos económicos.

Acceso individual a activos de pensiones

Aunque con las pensiones obligatorias se persigue asegurar que las familias tengan ahorros adecuados para apoyarse a sí mismas en el tiempo de retiro, puede haber también necesidad de gastos extraordinarios antes del retiro, los cuales podrían incluir gastos de educación y capacitación, adquisición de vivienda u otros bienes mayores de consumo durables y gastos de emergencias en salud. En algunos países se permite a los individuos retirar parte de sus activos de retiro para estos propósitos.

Cabe hacer un par de consideraciones importantes. La primera, que tales gastos pueden contribuir a las capacidades del individuo de cuidarse por sí mismo en el retiro. La educación y la capacitación deberían incrementar los ingresos corrientes de los cuales se efectúan los ahorros. La vivienda produce una forma necesaria de servicios de consumo en el retiro y podría considerarse como una forma de ahorro para el retiro. Sin embargo, financiar acumulación de capital humano puede ser arriesgado y no llevar a un aumento significativo en los ingresos futuros. Podría argumentarse que para estimular y financiar la acumulación de capital humano debería constituirse un programa separado. La segunda consideración, que se aplica en particular a los gastos de emergencias en salud y otras áreas, es que permitir la utilización de los activos de la pensión equivale a necesitarlos para el propio seguro, lo cual es una forma particularmente ineficiente y poco equitativa de seguro.

Programas auxiliares de seguros

En adición a la provisión de ingresos de retiro, los planes de pensión pueden ofrecer varias formas de seguro, incluidos los de salud, incapacidad, accidentes de trabajo, licencia de maternidad y pensión para supervivientes, muchos de los cuales son de particular interés para personas que están en retiro o se acercan a él. Pueden ser parte integral del plan de pensión cuyas contribuciones están integradas, o pueden ofre-

cerse en forma paralela y ser voluntarias o un adjunto obligatorio al plan de pensión y su cobertura puede extenderse más allá de la de una pensión patrocinada por el empleado e incluir a individuos que no realizaron contribución al plan de pensión. Estos planes auxiliares de seguros pueden, o no, ser actuarialmente justos. Esto es, pueden servir para el propósito de seguridad social e incluir algún subsidio cruzado. En este evento, es presumiblemente mejor que el subsidio cruzado provenga de los contribuyentes en general, que de otros contribuyentes.

Los temas tratados anteriormente se aplican a los sistemas contributivos de pensión dondequiera que se sitúen en el espectro público-privado. Consideraciones adicionales especiales de diseño se aplican a distintas formas de provisión institucional. A continuación esbozamos los temas de diseño que surgen en las tres formas principales de pensiones contributivas, a saber, pensiones privadas ocupacionales, pensiones públicas y planes obligatorios de ahorro; luego pasamos a discutir sus cuestiones económicas asociadas.

Temas sobre el diseño de pensiones privadas ocupacionales

Los planes de pensión ocupacional son los provistos por los empleadores a nombre de sus empleados y pueden ser obligatorios para todas las empresas, cuasi-obligatorios en el sentido de que los empleados deben participar en el plan público si los empleadores no lo proveen voluntariamente, o resultado de una negociación colectiva. En todos los casos, es probable que la cobertura se limite a empresas de un tamaño mínimo en el sector formal y a empleados primarios. Es improbable que se cubra a los individuos que tienen historial de empleo disparejo (por ejemplo, algunas mujeres). Se presentan a continuación algunos de los temas específicos de diseño que aparecen con las pensiones ocupacionales.

Forma de la prestación

Como ya se mencionó, la prestación puede pagarse según programas de prestación definida o de contribución definida, o una combinación de ambos. Los planes de prestación definida típicamente ofrecen una anualidad basada en una regla específica, de los cuales los dos más comunes son los planes de prestación unitaria y los de prestación fija. Los primeros se basan en una fórmula que relaciona la prestación con los ingresos pasados por cada año de servicio. Por ejemplo, un empleado recibe una unidad de prestación (típicamente definida como un porcentaje de una base de ingresos especificada o ingreso evaluado) por cada año de empleo. La base de ingresos puede especificarse como ingreso final (los ingresos del individuo en el último año de empleo antes del retiro), ingresos promedio de la vida laboral (el promedio de los ingresos del individuo en un número especificado de años antes del retiro), o el mejor ingreso promedio (el promedio de los ingresos del individuo en un número dado de años para los cuales sus ingresos fueron mayores). Los planes de prestación fija son independientes de los ingresos, ya que ofrecen pensiones de un monto monetario

fijo por cada año (y por cada intervalo de tiempo menor que un año) de empleo. La empresa puede determinar la generosidad de la prestación quizás con sujeción a negociación colectiva, o puede estar influida por las políticas oficiales. Las pensiones obligatorias pueden especificar un nivel mínimo de prestación, posiblemente relacionado con los ingresos. Igualmente, la deducción de los impuestos de las contribuciones para pensión puede limitarse a algún nivel de contribución.

Las pensiones de contribución definida son de dos clases: planes de compra monetaria y planes de participación de utilidades. En la primera clase, la contribución de cada empleado (o del empleador a nombre de cada empleado) puede basarse en los ingresos y, como sucede con los planes de prestación definida, estar influida por un decreto oficial. El flujo de contribuciones se acumula en un fondo a nombre del empleado, cuyo tamaño determina entonces el nivel de la prestación. En los planes de prestación compartida el grueso del flujo de contribuciones depende de las utilidades de la empresa. Como sucede con los planes de prestación definida, la prestación puede tomarse como una anualidad en el retiro. Alternativamente, la prestación puede darse como un pago de suma fija, como anualidad diferida (adquirida mientras todavía se está trabajando) o como una pensión a término fijo.

Estos planes diferentes esencialmente imponen distintos riesgos a los individuos. Virtualmente todos los planes privados tienen algún riesgo de inflación porque el sector privado no tiene capacidad de asegurar completamente a los propietarios de activos contra el riesgo de inflación, pues algunos activos no están totalmente indexados por la inflación. Pero algunos planes de pensión son más a prueba de inflación que otros. Las prestaciones de los planes de prestación definida típicamente no se indexan por la inflación. Los planes de prestación unitaria suelen ser más efectivos para asegurar contra la inflación porque los salarios en promedio tienden a aumentar con el tiempo a la misma tasa que la inflación (más un crecimiento real de productividad), pero esto no evita la falta de indexación de las prestaciones durante los años de retiro. En otros planes de prestación definida, los individuos sufrirán una pérdida real de riqueza en presencia de inflación inesperada o esperada tanto durante sus años de trabajo como de retiro. La única forma de evitar del todo el riesgo de inflación es inducir a los empleadores a proveer fondos completamente indexados, quizás por medio de regulación. Pero esto será difícil de hacer cumplir.

Otro riesgo potencial para los participantes en las pensiones es el riesgo de inversión. Los sistemas de prestación definida podrían proteger mejor a los beneficiarios de este riesgo porque sus niveles de prestación se definen con independencia de los rendimientos del fondo de pensión en cualquier punto dado. Sin embargo, las prestaciones de los contribuyentes se basan en alguna parte de sus perfiles de ingreso, que pueden ser inciertos. Igualmente, los empleados corren ciertos riesgos que surgen por su sitio de empleo. El empleador puede tener derecho (sujeto a ciertas calificaciones, como despidos ilegales) a despedir a un trabajador o a terminar o modificar la estructura de los planes de pensión. Los empleados pueden también correr el riesgo

de insolvencia del empleador y de la movilidad del trabajo. El riesgo puede ser menor en un plan de contribución definida, en especial si lo financian primordialmente los empleados. Por último, los planes de participación de utilidades aumentan el riesgo del empleado porque la generosidad del plan depende de la fortuna de una sola empresa.

Fuente de la contribución

La participación de los fondos con que contribuyen los empleados comparada con la de los empleadores puede variar de un extremo a otro. Cada lado puede asumir una participación fija o, en un sistema de prestación definida, los empleados pueden contribuir con proporciones dadas de su ingreso y el empleador aportando la diferencia para garantizar que los empleados reciban la prestación prometida de pensión. Como se mencionó, no debe importar en principio la regla de participación, pero en la práctica podría importar si los derechos de los empleados al fondo de pensión son más seguros cuando las contribuciones las efectúan los empleados mismos. Podría haber, además, beneficios tributarios por utilizar contribuciones el empleador cuando las tasas tributarias de una empresa son mayores que las de sus empleados y las contribuciones son deducibles de los impuestos. El plan de pensiones puede también patrocinarlo un grupo de empleadores; esto es, puede tratarse de una pensión ocupacional (de la industria) más que una pensión de una empresa específica.

Pensión adquirida y portabilidad

La *pensión adquirida* se refiere a los derechos de un empleado al total o a parte de las contribuciones efectuadas por el empleador en su nombre en caso de terminar el empleo con la empresa antes de llegar la edad del retiro. Si la prestación no es adquirida, entonces el empleado cuyo empleo terminó tiene derecho sólo a sus propias contribuciones más los intereses acumulados. Los gobiernos típicamente imponen algunas reglas sobre la pensión adquirida en los sistemas ocupacionales de pensión, las que pueden incluir tiempo mínimo de servicio y posiblemente un requisito de edad por parte de un empleado más allá del cual se exige la pensión adquirida total. El propósito de los requisitos para la pensión adquirida es proteger a los empleados de pérdida de la prestación de la pensión si cambian de trabajo o lo pierden, pues las empresas podrían preferir no tener requisitos sobre pensión adquirida con el fin de reducir la rotación de sus empleados.

Se dice que las prestaciones de pensiones adquiridas están *encerradas* si sólo se pueden aceptar como pensiones diferidas en lugar del recibo inmediato de dinero. Algunas empresas establecen las prestaciones de las pensiones adquiridas de manera que los individuos puedan elegir recibir el valor en dinero de su propia contribución inmediatamente o aceptar la pensión diferida incluida la porción de las contribuciones de la empresa. Al aceptar el arreglo en dinero, los individuos pierden algo de la prestación de la pensión y la empresa gana los ahorros en costos de la parte perdida

de la prestación. Es posible que los individuos no tengan conocimiento de los beneficios que pierden con esta decisión. Así, encerrar las prestaciones puede impedir a la empresa explotar la ignorancia de sus antiguos empleados. Al mismo tiempo, el encierro asegura que los individuos utilicen las contribuciones para ingreso de retiro en lugar de aumentar su consumo actual aceptando un arreglo en dinero.

La portabilidad se refiere al derecho de los empleados de transferir el valor de una pensión a otro plan, quizás el de un nuevo empleador. Si una pensión de prestación definida es un plan de pensión de la industria auspiciado por varias empresas, entonces la portabilidad es directa y la pensión puede transferirse con rapidez entre las empresas de la industria. Las transferencias no serán tan directas si la pensión es específica de la empresa. En general, los planes de contribución definida tienden a ser más portátiles, inclusive la porción que ha sido financiada por las contribuciones del empleador. Como sucede con la pensión adquirida, el gobierno puede exigir portabilidad total o parcial.

Requisitos de financiación

Idealmente, los fondos de pensión deberían financiarse completamente de modo que el valor acumulado de las contribuciones pasadas en cualquier momento sea igual al valor presente de las obligaciones acumuladas futuras esperadas. Por definición, los planes de pensión de contribución definida son completamente financiados, pues los pagos se determinan estrictamente por la cantidad que se ha acumulado. Esta estructura asegura contra el riesgo de incumplimiento del empleador. Un plan financiado parcialmente necesitará una inyección de fondos adicionales en el futuro para cubrir las prestaciones. Los gobiernos típicamente ordenan que las pensiones ocupacionales estén completamente financiadas en todo momento. Desde luego, aun las pensiones completamente financiadas en términos actuariales no son inmunes al riesgo de inversión. Como se mencionó, los empleadores corren ese riesgo en los planes de pensión de prestación definida porque comprometen las prestaciones de las pensiones.

En los planes de contribución definida, los trabajadores corren el riesgo de inversión, pero podrían disponer de alguna libertad de elección en cuanto a cómo invertir sus activos de pensión con el fin de expresar sus preferencias sobre el riesgo. Puede ofrecérseles un menú de bonos, capital en acciones y activos del mercado monetario seleccionados por el empleador. Alternativamente, el empleador podría tomar las decisiones de inversión en nombre de los participantes del fondo de pensión. Es posible que el administrador del fondo tenga preferencias que sean distintas de las de los contribuyentes al fondo y, en este caso, podrían surgir problemas de agencia.

Costos administrativos

Los planes de pensión ocupacional tienen costos administrativos relativamente bajos. Las contribuciones se recaudan mediante deducciones por nómina, aprovechando la maquinaria administrativa existente. Los costos de mercadeo de las empresas de

inversión son también típicamente bajos, porque en lugar de tratar con empleados individuales tratan con empresas que representan muchos empleados. Las empresas pueden, además, utilizar las compañías de seguros de vida u otras entidades financieras para administrar pensiones completamente financiadas.

Regulación oficial

Como lo implica la discusión anterior, virtualmente todas las pensiones ocupacionales están sujetas a alguna regulación oficial. Esta es una necesidad virtual para asegurar que las empresas actúen responsablemente a nombre de los trabajadores, muchos de los cuales no tienen conocimiento de la complejidad del plan de pensión y pueden no tener apego cercano o permanente a la empresa. El gobierno tiene también interés en asegurar que los planes de pensión sean solventes, eficientes y equitativos. Los participantes en los planes de pensión que fracasan serán a la postre una carga para el contribuyente. Existe así un desafío para los países en desarrollo que carecen de la capacidad institucional o de la experiencia para controlar y regular las pensiones con eficacia.

Aunque hemos mencionado muchas formas de regulación oficial, vale la pena resumir las principales aquí:

- *Requisitos de información.* Los administradores de las pensiones tienen requisitos formales de información tanto para el gobierno como para los participantes en el fondo. Igualmente, puede existir un control recurrente por parte de los reguladores para su cumplimiento. El propósito es mejorar la responsabilidad.
- *Requisitos de financiación.* Los programas deberán cumplir con los principios de valoración actuarial para asegurar que el nivel de los fondos sea suficiente para cumplir las obligaciones futuras.
- *Administración del fondo.* Se requieren calificaciones profesionales mínimas para los administradores de las pensiones y deben regularse las tarifas y comisiones que éstos cargan.
- *Restricciones de portafolio.* Puede haber reglas de diversificación del portafolio (capital en acciones, deuda privada, deuda pública) y también reglas sobre monto máximo de tenencias de activos extranjeros. El propósito debe ser el de asegurar una gestión prudente del fondo, pero dichas regulaciones pueden utilizarse además para cumplir objetivos políticos.
- *Pensiones adquiridas y portabilidad.* Aplicación de reglas mínimas para las pensiones adquiridas y su portabilidad que cubran tanto las contribuciones del empleador como las del empleado.
- *Garantías del gobierno.* Una consideración de importancia es el papel del gobierno para garantizar las pensiones privadas en el evento de quiebra de los fondos de pensión o de las empresas. Surgen problemas de conducta irresponsable que deben contrapesarse contra la seguridad provista a los empleados:

las garantías del gobierno para cumplir las obligaciones de las pensiones en el evento de quiebra pueden inducir a las empresas o los fondos de pensión a asumir riesgos mayores de los convenientes o eficientes.

- *Tratamiento tributario de las contribuciones y prestaciones.* En países de sistemas tributarios desarrollados es importante el tratamiento fiscal. La práctica estándar en los países de la OCDE es que las contribuciones (de empleadores y empleados) sean deducibles de impuestos, pero las prestaciones gravables. Esto se basa en la noción de que las contribuciones no están disponibles para el consumo familiar hasta cuando llegue el retiro. La cantidad total de la contribución está disponible para inversión, sus rendimientos se acumulan libres de impuestos y las tasas tributarias aplicables en el retiro son inferiores debido a los sistemas de tasas tributarias marginales progresivas. Como se discutió, esto también es paralelo al tratamiento que se ofrece a menudo para los ahorros voluntarios adicionales para el retiro (para incentivar dichos ahorros). La prestación recibida en el retiro puede ser también parcialmente deducible, si bien esto equivale a una doble deducción. En los países en desarrollo, la cuestión del tratamiento tributario puede ser menos pertinente a nivel del hogar porque la cobertura de los impuestos a los ingresos es limitada, especialmente para los ingresos por inversiones.

Diseño de pensiones públicas

A diferencia de las pensiones privadas, una pensión pública es un sistema de un solo proveedor: todos los participantes contribuyen al mismo sistema y existe un solo fondo (aunque en principio los trabajadores pueden optar por no participar si cuentan con sistemas de pensión privados adecuados). Un único sistema de pensión administrado públicamente puede tener posibles ahorros en costos debido a las economías de escala y a los menores costos de publicidad, mercadeo y coordinación. Sin embargo, la ausencia de competencia reduce el incentivo para la efectividad en costos y la naturaleza pública del plan permite cambios motivados políticamente de corta visión.

La cobertura de las pensiones públicas es típicamente muy general, e incluye a todos los que obtienen ingresos en la economía (al menos en el sector formal), sea que estén en empresas grandes o pequeñas y empleados o trabajadores independientes. Las contribuciones son obligatorias pero la elegibilidad para la pensión se basa en un período mínimo de contribución. Los pagos de las pensiones se inician a una edad de retiro reglamentaria, aunque usualmente existen provisiones para el retiro anticipado. Por ejemplo, quienes se retiran antes de la edad fijada pueden ser elegibles si han alcanzado alguna edad mínima y pagado contribuciones durante algún período mínimo de tiempo. La prestación que recibe un individuo se reduce en proporción a la diferencia entre su edad y la edad de retiro reglamentaria. El nivel de la prestación típicamente aumenta con el tiempo, con mucha frecuencia con la tasa de crecimiento del salario promedio, algunas veces con la tasa de inflación medida según el índice de precios al consumidor (IPC).

Existen varias características específicas de los planes públicos que debe determinarlas el gobierno. Las siguientes son algunas de las más importantes.

Prestación definida versus contribución definida

Aunque las pensiones públicas pueden ser planes de contribución definida, típicamente son de prestación definida, lo que reduce el riesgo de inversión que de otra forma correrían los retirados. Naturalmente, alguien debe asumir el riesgo de inversión, ya sean los contribuyentes al sistema tributario o los futuros contribuyentes al sistema de pensión: si los rendimientos de la inversión son menores que lo esperado, deben encontrarse fondos que cumplan las obligaciones futuras. En un plan financiado completamente, es probable que esta necesidad se pase a los contribuyentes futuros. En planes de contribución definida, cada contribuyente asume el costo de las deficiencias de inversión de sus contribuciones pasadas. Según se mencionó, los planes de contribución definida pueden habilitar la aplicación de mayor disciplina por parte del gobierno para mantener viable y saludable el fondo.

Los niveles de la prestación definida se basan usualmente en tasas objetivo de reemplazo de salarios. La tasa correcta de reemplazo depende de las preferencias de la familia (el patrón de consumo deseado durante el tiempo de vida, teniendo en cuenta incertidumbres sobre salud, costo de vida, etc.), la tasa de crecimiento de la economía y la elección de la base salarial. Si la tasa es demasiado baja, algunas personas no tendrán lo suficiente para vivir al retirarse. Igualmente, la tasa puede no ser adecuada para atender la deficiencia de los mercados de seguros en proporcionar niveles eficientes de anualidades que cubran la incertidumbre de la longevidad. Pero una tasa baja minimizará la evasión y las distorsiones en los mercados de capital y laboral. Altas tasas de reemplazo pueden también inducir problemas de financiación. Una opción es mantener la tasa de reemplazo relativamente baja pero fijar un límite inferior que cubra las necesidades básicas. Los planes de prestación definida también imponen a menudo un límite superior a las contribuciones y prestaciones (una tasa de reemplazo máxima).

Los planes de prestación definida contienen a menudo elementos de subsidios cruzados para atender las preocupaciones sobre redistribución, aun cuando su propósito primario sea asegurar ahorros adecuados para el retiro. Como se mencionó, puede haber disponibilidad de pensiones mínimas garantizadas para personas de salarios bajos. Las pensiones de supervivencia favorecen a los casados sobre los solteros. Existen elementos de seguridad social integrados en el sistema de pensión, como pensiones por incapacidad o prestaciones de salud.

Fuente de los fondos

Las pensiones públicas pueden financiarse de varias formas, de las que la más común es un impuesto específico a la nómina que pagan quienes obtienen ingresos –empleados, empleadores y trabajadores independientes– como proporción de sus ingresos.

Esta es una forma transparente de financiación y fácil de administrar en los países que tienen sistemas tributarios bien desarrollados. Una alternativa es que los individuos contribuyan directamente al plan de pensión público. Este método implica mayores costos de cumplimiento (y ejecución forzosa), pero permite una cobertura potencialmente mucho más amplia que el de las deducciones por nómina. Este método establece también una titulación más clara a la prestación de la pensión para los contribuyentes, de manera que podría ejercer presión para mantener la financiación el fondo de pensión. También pueden utilizarse las rentas generales para financiar las pensiones públicas, pero hacer esto indudablemente convertiría al plan en uno más redistributivo y rompería el vínculo entre las contribuciones y las prestaciones, y aumentaría los efectos adversos a los incentivos de éste.

La magnitud de la financiación

Las pensiones públicas pueden ser financiadas, no financiadas (pagar según la necesidad, impuesto a la nómina) o financiadas parcialmente. Como se mencionó, la ausencia de financiación implica un componente de transferencia intergeneracional en el plan de pensión. Esto tiene efectos redistributivos obvios, que pueden considerarse injustos para ciertas generaciones. Puede también excluir los ahorros privados y por ello ser perjudicial para el crecimiento económico.

Bajo un sistema de reparto, los gastos corrientes igualan a los ingresos corrientes cada año y se dice que hay equilibrio financiero. Más formalmente, asumamos que existen P pensionados y N trabajadores o contribuyentes. Las pensiones promedio y las contribuciones promedio están dadas como proporciones de la base de salario promedio aplicable. Supóngase que el salario promedio para el pensionado actual cuando estaba trabajando era W_p y el salario promedio de los trabajadores actuales es W_n y sea t la tasa promedio de contribución y b la tasa promedio de reemplazo de salario. Para que exista equilibrio financiero, la renta debe igualar al gasto en cualquier período de tiempo, lo que implica que $tW_n N = bW_p P$. La tasa de contribución de equilibrio es entonces $t = b(P/N)(W_p/W_n)$, donde P/N es la razón de dependencia del sistema (conocida algunas veces por su inversa, la razón de apoyo, $S = N/P$) y W_p/W_n refleja el crecimiento de los salarios promedio.

Esta expresión para la tasa de contribución de equilibrio tiene dos implicaciones importantes. Primera, existe un vínculo débil entre las contribuciones y las prestaciones recibidas: depende de la razón de dependencia o apoyo, y de la tasa de crecimiento de los salarios. Entre menos trabajadores haya relativos al número de retirados, menor será la tasa de apoyo y mayor deberá ser la tasa de contribución de equilibrio relativa al nivel de prestaciones b . La tasa de apoyo se determina por factores demográficos (la tasa de natalidad y la longevidad promedio), condiciones de empleo y la edad de retiro reglamentaria. El punto clave es que, dado que una pensión pública no financiada es una transferencia intergeneracional, es vulnerable a los cambios demográficos y económicos. Esto hace surgir la cuestión de la sostenibilidad. Las

generaciones futuras estarán menos dispuestas a aportar al fondo si la razón de dependencia es muy alta o si hay una depresión económica; alternatively, puede ser injusto esperar que aporten. Los parámetros preexistentes pueden simplemente no ser viables financieramente y algo debe sacrificarse: tasas de contribución, tasas de prestación o elegibilidad.

La segunda implicación de la relación entre t y b tiene que ver con la tasa de rendimiento implícita en el sistema de reparto. Si las contribuciones t se hubieran invertido en los mercados de capitales, como en el caso de un sistema financiado, habrían producido una prestación en el retiro de $B = t(1 + r)$, donde r es la tasa compuesta de rendimiento del mercado entre el tiempo de la contribución y el recibo de la prestación en el retiro. En cambio, el sistema de reparto produce $b = t(N/P)(W_N/W_P) \approx (1 + g)$, donde g es la tasa de crecimiento de la economía.⁷ Si esta última es menor que la tasa de interés ($g < r$), que es típicamente lo que sucede a largo plazo, la tasa de rendimiento implícita del sistema será menor a la de un sistema financiado. Así, el sistema de reparto, a largo plazo, empeorará más las contribuciones que en un sistema financiado. Naturalmente, al introducirse el sistema de reparto, quienes están retirados, o lo bastante próximos a retirarse, obtendrán una ganancia inesperada: recibirán pensiones sin haber aportado contribuciones. Así, el efecto de la pensión será que mejoren las generaciones mayores y empeoren las generaciones futuras, por lo menos mientras el sistema esté vigente. En este sentido, el sistema de reparto tiene efectos muy similares a la financiación del déficit por parte del gobierno. Además, se puede calcular el valor implícito de la deuda por el sistema de reparto como el valor presente de las obligaciones futuras no financiadas de la pensión pública.

Las pensiones financiadas son significativamente distintas, pues mantienen el equilibrio actuarial en forma tal que el tamaño del fondo de pensión existente más las rentas proyectadas de contribuciones son iguales a los gastos proyectados dentro de un período dado de tiempo. No hay obligaciones sin financiar. La financiación completa puede lograrse indefinidamente calculando el valor de la prima fija actuarialmente con base en los requisitos de las obligaciones futuras. Naturalmente, si cambian las prestaciones, también deben hacerlo los niveles de contribución. Los cambios en las circunstancias (expectativas de vida, rendimientos de las inversiones, etc.) afectarán también las obligaciones proyectadas del fondo. Como resultado, el plan requiere un monitoreo continuo. Las rentas planeadas deben recibirse a tiempo y completamente; debe haber una administración eficiente de los fondos de reserva y realizarse evaluaciones actuariales periódicas. En la práctica, los programas finan-

7 La razón de apoyo es aproximadamente igual a $(1 + n)$, donde n es la tasa de crecimiento de la población. Los cambios en la edad de retiro afectan la razón de apoyo, pero no necesariamente afectan a la de crecimiento de la población. La razón de salarios es igual a $(1 + p)$, donde p es la tasa de crecimiento de la productividad en la economía. El múltiplo de estos dos términos está dado por $(1 + n)(1 + p) = (1 + g)$, donde g es la tasa de crecimiento de la economía.

ciados corren el riesgo no sólo de la administración ineficiente sino también de estar sujetos a la manipulación política.

Las pensiones pueden ser financiadas parcialmente, sea por diseño o porque se permita al fondo descender por debajo de su nivel actuarial. Tal sistema induce algunas transferencias intergeneracionales implícitas. Si se deja inalterado, el fondo eventualmente se agotaría (a menos que cambien de manera fortuita factores demográficos o económicos) y el plan pasaría a ser del tipo de reparto. Refinanciar el plan puede ser difícil políticamente, pues requiere que se reduzcan las prestaciones o que aumenten las contribuciones.

Administración del fondo

Aun si una pensión es pública, de forma que las contribuciones y las prestaciones las administra el sector público, la administración del fondo puede ser privada. El sector público podría contratar la función de la administración con especialistas financieros. La ventaja de hacerlo así sería doble. Primero, los administradores del sector público pueden no tener la pericia para invertir sanamente y, segundo, la administración pública puede estar sujeta a la interferencia política. Los fondos pueden utilizarse para deuda pública o para financiar proyectos del sector público de rendimiento bajo. Los administradores privados de todas formas deben ser controlados para asegurar que las inversiones estén dentro de parámetros aceptables de riqueza y que los costos administrativos no sean excesivos.

Independientemente de quién administre el fondo, la composición de sus activos es importante. En general, se presenta una elección entre tres opciones: valores del gobierno, deuda privada y capital privado en acciones. Las tres tienen características distintas en cuanto a riesgo y rendimiento y, presumiblemente, cualquier portafolio mantendría una combinación de las tres. La mezcla exacta depende de cómo contrapesa el gobierno, actuando en representación de sus ciudadanos, el riesgo contra el rendimiento. En la práctica un fondo público de pensión puede ser relativamente grande comparado con el mercado de capital local en conjunto y ello puede tener consecuencias inesperadas en los precios de mercado y los rendimientos, dependiendo de la elección de inversión.

Planes obligatorios de ahorro de retiro o diseño previsorio de fondos

Una variante del plan de pensiones financiado completamente es exigir que los individuos participen en un plan de ahorros de retiro individualizado, en lugar del organizado por los empleadores. Las versiones de éstos se han conocido como *fondos previsorios*, por ejemplo, en Malasia y Singapur. Estos tipos de fondos, a diferencia de las pensiones públicas, son típicamente fondos de contribución definida y totalmente portátiles. Virtualmente no tienen elementos de redistribución intergeneracional ni tampoco intrageneracional. Cada hogar tiene su propia cuenta con base en las contribuciones pasadas.

Las pensiones de los participantes se financian con sus cuentas de ahorros, los que se acumulan hasta el retiro. El tamaño de la prestación depende de la tasa de contribución, el crecimiento de los ingresos, la tasa de interés, el número de años de empleo y la edad de retiro. Para mantener las prestaciones de la pensión en un nivel dado de apoyo, la tasa de contribución debe ser mayor mientras a) menor sea la tasa de rendimiento del fondo de pensión relativa al crecimiento de los ingresos, b) mayor sea la longitud del período de retiro relativo al tiempo de trabajo, y c) mayores sean los costos administrativos del plan. Puesto que las pensiones se basan en los ingresos los planes no se aplican a quienes no participan en la fuerza laboral y son de uso limitado para personas que han interrumpido su carrera, como las mujeres que han dejado de trabajar para criar a sus hijos o quienes están desempleados con mucha frecuencia. Para estas personas no existe seguridad de acumular ahorros adecuados para su apoyo en la tercera edad.

Las prestaciones pueden pagarse en varias formas. En algunos países, se pagan sencillamente como una suma fija al retiro, permitiendo a los beneficiarios utilizar los fondos a su conveniencia. Idealmente, los beneficiarios adquirirían anualidades para evitar el riesgo de la longevidad y asegurar la disponibilidad de los fondos para su apoyo en el período de retiro. Pero los mercados de anualidades pueden no estar bien desarrollados, en especial para anualidades indexadas, o simplemente los hogares pueden elegir no adquirir anualidades, ya sea por no estar lo bastante informados o no conocer mucho sobre ellas, o porque son miopes. En este caso, se pierde parte del propósito del plan obligatorio de ahorros. Alternativamente, los planes de pensión podrían pagar las prestaciones en forma de anualidades y, en adición, algunos planes permiten que se retiren los saldos acumulados antes del retiro para otros propósitos, como vivienda, salud y educación.

Como sucede con otros planes obligatorios de pensión, los ahorros en los fondos previsivos usualmente se favorecen fiscalmente y en ocasiones en forma muy generosa. Las contribuciones son usualmente deducibles de impuestos y los ingresos de inversión en el fondo se acumulan libres de impuestos. Los pagos de suma fija al momento del retiro pueden ser también libres de impuestos (aunque los retiros anticipados pueden ser gravados). Esto representa un tratamiento fiscal muy favorable, mucho más generoso que un sistema de impuestos al consumo y puede justificarse para estimular el cumplimiento y asegurar que los participantes cuenten con ingresos adecuados en su retiro con tasas de contribución bajas. Sin embargo, el sistema de deducción favorece en especial a las personas de ingresos altos que se encuentran en las categorías tributarias superiores. Esta situación regresiva podría evitarse parcialmente ofreciendo un crédito de impuestos en lugar de una deducción de los ingresos. Algunos países de la OCDE ofrecen regímenes tributarios mucho menos generosos para los planes de ahorro de retiro; por ejemplo, sometiendo los fondos de pensiones a impuestos cuando se van acumulando.

Como sucede con las pensiones públicas, la administración del sistema de pensión, en especial el fondo, es de importancia crítica. El sistema podría administrarse centralmente, manejando el gobierno las contribuciones y determinando el uso de los fondos, lo que permite lograr economías de escala y posiblemente mejore el cumplimiento, pero puede resultar en inversiones improductivas y administración ineficiente, como se ha alegado en los planes manejados por el gobierno en Malasia y Singapur. Alternativamente, puede permitirse a las empresas privadas administrar el sistema y manejar sus propios fondos, como en Chile. En este caso, los individuos tienen la elección sobre cuál empresa privada utilizar.

La competencia estimula la operación eficiente y el rendimiento máximo sobre la inversión, aislados parcialmente de presiones políticas. Pero es necesaria una regulación compleja para asegurar la responsabilidad financiera y la solvencia, y la integridad de los administradores financieros. La regulación abarcaría temas como criterios de entrada y márgenes mínimos de capital, protección contra comportamiento fraudulento, divulgación de reglas de información y reglas de inversión atinentes a activos aprobados y diversificación. La administración de pensiones privadas puede también producir costos mayores de transacción, mercadeo y operación, los cuales se reflejarán en mayores tarifas y comisiones por administración. Puede requerirse regulación adicional para restringir el tipo y tamaño de las tarifas que se pueden fijar. Una alternativa con la que pueden evitarse algunos de estos problemas es tener un sistema mixto público-privado en el que un organismo público recaude las contribuciones y desembolse las pensiones, pero permita que el fondo lo administre el sector privado con base en la competencia.

Efectos económicos de los planes de pensión contributivos

La elección de la forma de un sistema de pensión contributivo para asegurar que los que obtienen ingresos tengan ahorros adecuados para el retiro y la elección de sus parámetros estarán influidos por la forma en que el sistema afecte el comportamiento económico. Los cambios inducidos en el comportamiento pueden aumentar el costo del sistema y también inducir ineficiencias en la economía de mercado. También puede haber efectos redistributivos que considerar, intencionales o no. Las pensiones contributivas implican apartar una porción de los ingresos, mayormente los laborales, para financiar un sistema de ahorros para el retiro. Como tal, el mayor impacto se causará en los mercados laboral y de capital.

Efectos en el mercado laboral

El sistema de contribuciones al sistema de pensión, como también sus características institucionales, puede afectar al mercado laboral tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

Oferta laboral. Existen muchas decisiones en el lado de la oferta laboral, que van desde las horas laborales hasta la participación y la elección ocupacional. Estas deci-

siones pueden verse influidas por la estructura tanto de las contribuciones como de las prestaciones. A continuación se resumen las formas en que el sistema de pensión puede afectar las decisiones en el lado de la fuerza laboral.

- *Ingresos.* Las contribuciones requeridas son como los impuestos a la nómina, así que podría esperarse que afecten el incentivo para ofrecer trabajo. Pero este efecto se verá reducido por dos factores. Primero, según el grado al que las prestaciones en el retiro estén directamente ligadas a las contribuciones, no debería haber efecto en el incentivo. Segundo, si existe un límite superior para las contribuciones, quienes ganan por encima del límite no recibirán ningún efecto por tasas tributarias marginales. Esto sugiere que los fondos previsivos y las pensiones ocupacionales estrictamente financiadas a nivel individual no deben causar mayor efecto en la oferta laboral. Sin embargo, las pensiones públicas, aunque estén financiadas en el agregado, desalentarán los ingresos hasta el grado en que las prestaciones en el retiro sean independientes de los ingresos, lo cual será válido para la mayoría de las pensiones públicas de prestación definida. También puede desalentarse a los ingresos si las pensiones se sujetan a retorno de impuestos en el retiro.
- *Edad de retiro.* Como arriba, una pensión actuarialmente justa a nivel individual no debería afectar la decisión de retirarse. De otra forma, puede estimularse el retiro, en especial si hay posibilidad de retiro anticipado con prestación. El costo de oportunidad adicional de mantenerse en el trabajo incluirá contribuciones adicionales que deberán hacerse cuando se trabaja, más cualquier prestación de pensión sacrificada que esté disponible en retiro anticipado. Los sistemas de pensión que permiten el retiro después de una duración dada de servicio están abiertos a estos incentivos.
- *Participación.* El efecto en la participación es ambiguo. En un fondo de tipo previsivo, los individuos pueden verse inducidos a entrar al mercado laboral para poder participar si el fondo ofrece servicios no tan rápidamente disponibles individualmente, como inversiones comunes, incapacidad y seguro de salud. En un sistema de pensión público, en el que los rendimientos implícitos pueden ser bajos y las prestaciones no están estrechamente ligadas a las contribuciones, los individuos pueden escoger no participar, al menos durante parte de su vida laboral. Una alternativa obvia e importante en los países en desarrollo es trabajar en el sector informal o en la economía clandestina, en los que no se puede forzar a efectuar contribuciones. Esto puede estimularse hasta el punto en que las prestaciones no estén ligadas a las contribuciones: si de dispone de una pensión mínima después de un número dado de años de contribución, los trabajadores pueden verse inducidos a moverse al sector informal después de acumular los años requeridos. Otra alternativa aún es declarar menores ingresos, posibilidad que está abierta a los trabajadores independientes y quizá a empleados de empresas pequeñas. Los mismos empleadores pueden cooperar

en secreto evadiendo efectivamente el impuesto, por ejemplo utilizando beneficios marginales como forma de compensación en lugar de salarios.

- *Acumulación de capital humano.* No es probable que la inversión en educación y capacitación se vea afectada por los sistemas de impuestos a la nómina, al menos si los ingresos mayores están sujetos a una tasa común de impuestos. Sin embargo, puede estimularse la inversión en capital humano si los individuos pueden retirar de sus fondos previsivos para financiarla, dado que el préstamo del sector privado para financiar educación típicamente es muy imperfecto.
- *Movilidad laboral.* Si las pensiones no son adquiridas completamente y tampoco son portátiles se desalentará a los trabajadores para cambiar de trabajo, aunque esto sólo será importante para efectos de la contribución del empleador en los sistemas de pensión ocupacional. Los planes públicos de pensión y los previsivos que se ofrecen a nivel individual serán por diseño independientes del empleo y las contribuciones propias del empleado son típicamente completamente adquiridas. La pérdida debida a ausencia de adquisición depende del tipo de pensión. Para planes de contribución definida, es el valor acumulado de las contribuciones del empleador. Para planes de prestación definida, es la cantidad requerida para adquirir la prestación a la cual el historial de empleo del individuo le daría derecho, esto es, el valor actuarial de la pensión diferida menos el valor acumulado de las contribuciones del individuo. Para algunos tipos de planes de prestación definida, el empleado puede aportar la mayor parte del costo de la pensión acumulada durante sus primeros años de trabajo; de ahí que los beneficios de la adquisición puedan ser cercanos a cero. Por ejemplo, en un plan de prestación unitaria contributiva, las contribuciones del empleador aumentan con la edad del empleado porque mientras más joven sea éste, más tiempo se acumularán sus contribuciones y será más probable que abandone el plan antes de calificar para la prestación completa de pensión. Es posible que el valor presente de la prestación de pensión sea mayor cuando un empleado se aproxima al retiro y por eso impide la movilidad laboral. Esto se conoce como *backloading*.

Demanda laboral. Los sistemas contributivos de pensión pueden también influir en el comportamiento de los empleadores, lo que en algunos casos puede ser consecuencia de un acuerdo, implícito o explícito, entre el empleador y sus empleados. Algunas de las formas más importantes se presentan a continuación.

- *Rotación.* Las empresas tienen incentivos para utilizar planes de pensión como medio de reducir la rotación (que a menudo es costosa para ellas). Un medio preferido de hacerlo es el de fijar programas de salarios que aumentan con el tiempo, de manera que las empresas puedan recuperar los costos de capacita-

ción y contratación, y también de aumentos en la productividad laboral. Pero los acuerdos de negociaciones colectivas podrían impedir este escalamiento, obligando a las empresas a retroceder en las adquisiciones limitadas de sus contribuciones a los planes de pensión de los empleados. Si las empresas se ven obligadas a conceder la adquisición de las pensiones, la rotación puede aumentar, lo cual puede ser bueno o malo. Por un lado, una mayor rotación capacita a los trabajadores a cambiar a mejores trabajos y aumenta la flexibilidad del mercado laboral. Por el otro, reduce el incentivo para que las empresas se ocupen de la capacitación, a menos que puedan hallar una forma sustitutiva de mantener a sus trabajadores. Así, el argumento de la adquisición de la pensión puede cortar ambos caminos, aun considerando las prestaciones de las pensiones como salarios diferidos. La adquisición puede también reducir los incentivos para que los individuos evadan, ya que deberían ver su contribución menos como un impuesto que como ahorro para su retiro.

- *Contratación.* Si se ordena a las empresas a ofrecer planes de pensión para sus empleados y especialmente si ellas deben hacer contribuciones, puede aumentar el costo de la contratación, lo que será especialmente válido si se ordena por regulación la pensión adquirida, pues entonces la empresa no podrá ya utilizar la pensión para mantener a los trabajadores en ella y diferir los costos fijos de la contratación hacia el futuro. Podría preferir emplear a los trabajadores a corto plazo o por contrato a plazo fijo para los que no se requiera prestación de pensión. Obviamente, esto reduce el número de trabajadores cubierto por la pensión obligatoria.
- *Emparejamiento de trabajadores y puestos de trabajo.* Las pensiones ocupacionales patrocinadas por los empleadores pueden influir en la asignación de los trabajadores a los puestos de trabajo. Diferentes empresas pueden tener distintas calidades de planes de pensión; por ejemplo, los planes pueden ser distintos sistemáticamente entre empresas pequeñas y nuevas, y empresas grandes y establecidas. Las empresas con planes de pensión más atractivos pueden atraer más rápidamente a los trabajadores. Los fondos previsivos y los fondos de pensión provistos por el sector público evitan este problema. Con los previsivos, aun si la pensión se provee en forma privada, los individuos pueden elegir el fondo de inversión que se ajuste mejor a sus necesidades, con independencia del empleador.
- *Efectos en el empleo.* En un mercado laboral totalmente flexible, los impuestos a la nómina para financiar pensiones los absorberán los empleadores y los empleados según las elasticidades de la oferta y la demanda de trabajo y no debería inducirse ningún desempleo involuntario. Pero si existen rigideces salariales en el mercado laboral, inclusive las impuestos por los sindicatos o las políticas oficiales, los empleadores no podrán trasladar el impuesto de la nómina a los trabajadores y podrá inducirse el desempleo.

Efectos en el mercado de capitales

Los efectos de un sistema de pensión en el mercado laboral se transmiten primariamente por medio de su estructura de contribuciones. Sin embargo, sus efectos en el mercado de capitales dependen de la estructura de sus prestaciones. En particular, las provisiones de financiación de éstas, cómo se financian y cómo se administran e invierten los fondos existentes, son cuestiones importantes. Estos requisitos de financiación y las características institucionales del sistema afectarán la oferta de capitales en la economía a través de su efecto en los ahorros individuales, la inversión pública y privada y el desarrollo del mercado de capitales.

Ahorros individuales. Analizar los efectos de un plan de pensión o de ahorros obligatorios en las decisiones individuales sobre ahorro requiere alguna teoría sobre el comportamiento de los individuos en lo referente a éstos. ¿Por qué ahorran los individuos? La explicación más común es que desean regularizar su consumo a través de su período de vida y, dado el perfil de ingresos de su vida, se requieren ahorros. Asumiendo que los individuos esperan retirarse por algún período de tiempo, ahorrarán en sus años de obtención de ingresos y desahorrarán cuando se retiren. Esto se conoce como la *hipótesis del ciclo de vida*, la que predice que la forma del perfil de consumo puede determinarse en forma separada del perfil de ingresos, pero su nivel depende de la riqueza durante la vida, que incluye tanto el valor de la riqueza inicial en activos del hogar (tanto financiera como real) como el valor presente de los ingresos actuales y futuros. Un aumento en la riqueza de por vida aumentará el perfil total de consumo. Los ahorros en cada período constituyen el residuo entre el ingreso y el consumo, y así dependen del perfil de cada uno.

Si esta predicción es correcta, entonces cualquier plan de pensión puede afectar los ahorros individuales por dos razones: podría cambiar la riqueza de por vida del hogar y afectar su perfil de ingresos (después de impuestos y de transferencias). El efecto de las pensiones en el ahorro agregado depende también de la distribución de los ahorros entre los sectores público y privado, en especial el grado al que los planes de pensión o de ahorros obligatorios desplacen los ahorros individuales. Regresaremos a esto más adelante.

Para ver el efecto de las políticas sobre pensiones en los ahorros individuales, asumamos un modelo sencillo de ciclo de vida en el que los mercados de capitales son perfectos y no hay impuestos ni incertidumbre. Asumamos en aras de la sencillez que la tasa de interés es cero y que los ingresos son fijos, de manera que no hay efectos en el mercado laboral. Supongamos que los individuos viven por N períodos económicos, esto es, los que empiezan desde el momento en que entran al mercado laboral. Ellos trabajan desde el período 1 hasta que se retiran a la edad R . Cada año que trabajan ganan W en ingresos laborales y no tienen riqueza inicial. Por tanto su ingreso de por vida Y se puede calcular simplemente como $Y = WR$, sin descontar, por la asunción de la tasa de interés cero. Supongamos que ellos regularizan completamen-

te su consumo durante su vida, esto es, no tienen preferencia pura en el tiempo. Su consumo en cada año (C), se calcula como $C = Y/N$ y para alcanzarlo deben ahorrar mientras trabajan. Sus ahorros anuales mientras trabajan (S), se calculan como $S = W - C = (N - R)W/N$.

Ahora supongamos que se introduce un plan de pensión que promete una prestación agregada igual a B por cada año de trabajo del individuo o, en forma equivalente, un plan de ahorro obligatorio que requiere una contribución anual de B . La prestación total de pensiones que el individuo recibe a su retiro es igual a BR . (Otra vez, esto tendría que aumentarse con el interés acumulado si la tasa fuera positiva). Si el empleado es el contribuyente, su ingreso anual se reduce en la cantidad que deba contribuir a la cuenta de la pensión. Alternativamente, según el grado al que el empleador sea contribuyente, los ingresos salariales del empleado se reducen en la cantidad de la contribución del empleador porque la productividad no ha cambiado. En cualquiera de los dos casos, los ingresos netos del individuo son $W - B$ por cada año trabajado y al retirarse recibirá BR . El ingreso de por vida total no varía y por tanto el consumo anual de por vida será el mismo. Lo que cambia es el perfil de ingresos en el ciclo de vida y esto afecta los ahorros efectuados mientras trabaja. Dado que los individuos van a recibir una prestación agregada de BR al retirarse (sea como suma fija o como anualidad), reducirán en forma correspondiente sus ahorros mientras trabajan, de manera que $S = W - B - C = (N - R)W/N - B$ cada año. La promesa de pensión de B excluye completamente los ahorros privados.

Sin embargo, el efecto neto sobre los ahorros agregados podría ser cero. En un sistema totalmente financiado, la contribución B va al fondo de pensión, de modo que es un componente de los ahorros. Esto es válido tanto si la pensión financiada es privada o pública y tanto si las contribuciones las efectúa el empleado o el empleador. Sin embargo, si la pensión no es financiada, las contribuciones que excluyen los ahorros privados que de otra forma irían a los mercados de capitales, se utilizan ahora para financiar el consumo de los retirados actualmente. Así, no sólo se excluyen los ahorros privados, sino también los agregados. Regresaremos más tarde a este punto.

Esta predicción de que un plan de pensión o de ahorro obligatorio excluirá completamente los ahorros del individuo depende crucialmente de los supuestos del modelo sencillo. Las observaciones del mundo real indican que los supuestos pueden no mantenerse y como resultado pueden afectarse los ahorros individuales con la introducción de un plan de pensión financiado o no. Hay varios efectos posibles:

- Los individuos pueden ser miopes y ahorrar demasiado poco, por las razones ya presentadas. En este caso, los planes de pensión obligatorios tienen un efecto relativamente pequeño de exclusión sobre los ahorros privados.
- Los salarios pueden no ser lo bastante flexibles para bajar y compensar las contribuciones del empleador. Los ahorros privados de los empleados no se excluirán totalmente, pero puede sobrevenir el desempleo. Igualmente, como

las utilidades de las empresas bajan, los ahorros corporativos pueden caer también.

- Los individuos pueden estar inseguros sobre el valor de la prestación de la pensión por la incertidumbre sobre los rendimientos de la inversión del fondo de pensión, la credibilidad de la empresa, los costos de vida futuros y la inflación. Alternativamente, se podría esperar que los rendimientos de la inversión fueran menores si se espera que los fondos de pensión se administren con deficiencia. Una vez más, esto puede reducir la magnitud de la exclusión.
- Los individuos pueden ahorrar por razones distintas a la de regularizar el consumo. Por ejemplo, pueden ser altruistas y ahorrar para los herederos, o por razones de prevención. La necesidad de ahorros preventivos puede afectarse si se acompaña el plan de pensión con seguros, o si se ofrecen anualidades que el mercado no ofrecería de otra forma.
- No todos los hogares son ahorradores. Los más jóvenes serán típicamente prestatarios, para financiar educación, vivienda y otros bienes durables. Pueden encontrar imperfecciones en el mercado de capitales o restricciones de endeudamiento que los obliguen a ahorrar más de lo que preferirían (esto es, desahorrar menos de lo que les gustaría). En estas circunstancias, las contribuciones a la pensión provendrían principalmente del consumo reducido en lugar de la exclusión de los ahorros personales.
- Los planes de pensión pueden afectar la decisión de retiro, lo que a su vez tiene implicaciones para los ahorros. Si los individuos son inducidos a retirarse temprano, deben ahorrar más durante su vida laboral más corta para financiar su consumo en el retiro más prolongado. Nuevamente, la exclusión de los ahorros estará lejos de ser completa.

Ahorro agregado e inversión. El ahorro agregado es la suma de los ahorros privados (individuos y empresas) y públicos (gobierno). El equilibrio del mercado de capitales requiere que la inversión sea igual al ahorro más los flujos de entrada de capital del extranjero. Aumentos en el ahorro a largo plazo impulsarán la inversión en formación de capital productivo y aumentará el crecimiento económico, a menos que el ahorro doméstico y el extranjero sean sustitutos perfectos. Que un plan de pensión o de ahorro obligatorio aumente el ahorro agregado dependerá de sus efectos en el ahorro privado y el público. La indeterminación de los efectos en el ahorro individual de los distintos planes de pensión y de ahorro significa que el efecto en el ahorro agregado también será difícil de evaluar. Por ejemplo, provisiones de impuesto para estimular el ahorro de retiro podrían aumentar el ahorro individual, pero el agregado podría decrecer si el costo de la provisión para el gobierno es grande y tiene que acudir a préstamos para financiarlo.

Existen tres formas en las que la elección de financiación de una pensión pública puede afectar la tasa de ahorro:

- Afectando la riqueza promedio de los individuos del plan de pensión, ya tratada.
- Redistribuyendo la riqueza entre los individuos del mismo grupo (transferencias intrageneracionales), lo que puede afectar los ahorros al grado en que la propensión a ahorrar de la riqueza aumente con la riqueza.
- Redistribuyendo entre grupos de diferentes edades (transferencias intergeneracionales).

Para discutir este último efecto, debemos agregar un aspecto dinámico al modelo sencillo de ciclo de vida utilizado anteriormente. Esta versión dinámica se conoce como *modelo de generaciones superpuestas*. La predicción de la forma más simple de este modelo es que un plan financiado totalmente no influirá en el ahorro agregado a menos que la tasa de contribución sea extremadamente alta, mientras un plan del tipo de reparto sin financiar disminuirá el ahorro agregado. Este es el principal argumento económico en contra del uso de planes de pensión de reparto.

En el entorno más simple de generaciones superpuestas, los individuos son idénticos, viven durante dos períodos y en cada período de tiempo nace una nueva generación de individuos. Así, la única cosa que diferencia a las familias es la fecha de nacimiento. Se asume que la población crece a una tasa n . En el tiempo t , hay N_t individuos jóvenes. En el primer período de la vida de un individuo, éste suministra una cantidad dada de trabajo, gana un ingreso salarial W y consume la cantidad C_1 . Un individuo está en retiro en el segundo período de su vida y consume C_2 . La utilidad de por vida está dada por $u(C_1) + \beta u(C_2)$, donde β es un factor de descuento positivo y se asume que la utilidad aumenta con utilidad marginal decreciente. Para consumir en el segundo período, los individuos deben ahorrar mientras trabajan. Se asume una tasa de interés positiva r . Los individuos maximizan su utilidad con sujeción a las restricciones presupuestales de su período de vida.

Consideremos primero el caso en que el gobierno no impone plan de pensión alguno. En el primer período, el consumo y el ahorro deben ser iguales al ingreso salarial y en el segundo período el consumo debe ser menor que o igual al ahorro (capital e interés ganado). La cantidad óptima que un individuo ahorre dependerá del salario ganado y de la tasa de interés. El ahorro depende positivamente del ingreso salarial, pero el efecto de un cambio en la tasa de interés es ambiguo. Un aumento en ella tendrá un efecto ingreso (el nivel de consumo del segundo período que puede financiarse con el ahorro existente será mayor y esto tenderá a disminuir el ahorro) y un efecto sustitución (el rendimiento del ahorro es mayor y por eso la cantidad de ahorro aumentará).

El ahorro de la generación joven se utiliza para financiar la existencia de capital, que produce ingreso de capital para los miembros de esa generación cuando envejecen. (Despreciamos el flujo de entrada de capital extranjero en aras de la sencillez). Se asume que la economía comprende muchas empresas competitivas, cada una con

una función de producción de rendimientos constantes a escala $Y = F(K, N)$, donde K es la existencia de capital. El producto por trabajador se calcula como $y = f(k)$, donde k es la razón capital-trabajo. Las empresas maximizarán beneficios y escogerán un nivel de k tal que el producto marginal del capital sea igual a la tasa salarial. El mercado de bienes debe estar en equilibrio, lo que requiere que el ahorro sea igual a la inversión, o el ahorro de los jóvenes iguale la existencia de capital. El comportamiento conjunto de las empresas y los individuos, con el mercado de bienes en equilibrio, determina la tasa de interés y la tasa salarial. En el largo plazo, la economía se aproximará a un estado estable en el que la razón capital-trabajo es fija, como lo son C_1 , C_2 y el nivel de utilidad de por vida.

Supongamos ahora que se introduce un plan público de pensión totalmente financiado. El gobierno recauda las contribuciones T_t de la generación joven en el tiempo t y crea un fondo de pensión que se invierte en la existencia de capital. También paga prestaciones a los adultos mayores iguales a la cantidad de las contribuciones que recaudó en el último período cuando los contribuyentes eran jóvenes, más el interés, de modo que $b_t = (1 + r)T_{t-1}$. El equilibrio en el mercado de bienes requiere ahora que la existencia de capital iguale al ahorro de los jóvenes más las contribuciones para las pensiones. Las elecciones de ahorro de los individuos serán las mismas que sin el fondo de pensión totalmente financiado. La razón es que obtienen el mismo rendimiento sobre el ahorro de las pensiones que sobre sus propios ahorros; así, reducen la cantidad de su ahorro voluntario en la cantidad del ahorro obligatorio. En otras palabras, el plan de pensión no afecta los ahorros individuales. Sin embargo, esto está condicionado a que la tasa de contribución requerida sea menor que el nivel de ahorro voluntario que ocurra sin el plan de pensión. Si no fuera así, el plan de pensión produciría un mayor ahorro agregado pues los individuos se ven forzados a ahorrar más de lo que lo harían en forma voluntaria. En resumen, la riqueza de por vida de los individuos no se afecta por la introducción del plan de pensión. En otras palabras, no se crea riqueza de seguridad social, porque el valor presente de las prestaciones esperadas es igual al valor presente de las contribuciones a la tasa de interés de mercado. No hay efectos de riqueza intergeneracionales y se logra el mismo equilibrio de estado estable.

Ahora, supongamos que se introduce un fondo público de pensión no financiado. En este plan, el gobierno recauda las contribuciones de los jóvenes a razón de T_t por trabajador y las utiliza para financiar las prestaciones b_t para cada persona entrada en años. Por equilibrio presupuestal, $b_t = (1 + n)T_t$. Cuando se introduce el plan, los primeros retirados reciben una ganancia inesperada pues no pagaron contribuciones: su consumo aumentará. Para las generaciones siguientes, los ahorros decaerán: si la tasa de rendimiento implícita sobre sus contribuciones n es menor que la tasa de interés de mercado r_t , entonces disminuye su riqueza y sus ahorros decaerán en menos de T_t . Además, su situación será peor debido al efecto adverso de la riqueza. El nuevo estado estable tendrá una existencia de capital menor y un nivel inferior de

utilidad per cápita. El efecto de introducir el fondo de pensión sin financiar será el de transferir ingresos de la generación más joven a los mayores y el ahorro agregado caerá. Si $n > r_t$, el ahorro de las generaciones futuras caerá de todas formas, pero en más que b_t y su situación también mejorará. Pero este es un escenario improbable: empíricamente, la tasa de rendimiento sobre el capital es usualmente mayor que la tasa de crecimiento de la economía.

Este modelo sencillo de generaciones superpuestas se basa en el modelo de ahorros del ciclo de vida con mercados de capital perfectos. Las predicciones del modelo no se aplicarán exactamente al mundo real según el grado en que se violen los supuestos. La posibilidad de herederos altruistas puede, en teoría, compensar la transferencia intergeneracional que impone el sistema de reparto. Los adultos mayores pueden modificar su comportamiento de legar para impedir la transferencia intergeneracional –e impedir así que ocurra el efecto en los ahorros– neutralizando con ello el efecto de la pensión, en la llamada hipótesis de equivalencia ricardiana. La evidencia empírica no apoya la forma extrema de esta hipótesis. Las restricciones de endeudamiento y la miopía impedirán también que las pensiones no financiadas excluyan completamente los ahorros personales. Sin embargo, las pensiones públicas pueden reducir la necesidad de ahorros previsivos para asegurarse contra la longevidad.

Podemos concluir que mientras mayor sea el vínculo entre las contribuciones y las prestaciones, será más probable que los individuos consideren sus contribuciones como otra forma de ahorro y que sustituyan sus ahorros para pensión por sus ahorros voluntarios y será más pequeño el posible efecto negativo sobre el ahorro agregado. Estos vínculos dependen de cómo se financie el plan de pensión, como se ilustró anteriormente, y también de la estructura particular de las prestaciones del plan. Por ejemplo, pensiones con prestaciones de tasa fija implican que cualquier aumento en los salarios dará como resultado un aumento en la cantidad de las contribuciones, pero no necesariamente un aumento en las prestaciones. Sin embargo, un plan de contribución definida implica que cualquier aumento en el nivel de las contribuciones hace necesario un aumento en la cantidad de las prestaciones recibidas.

Desarrollo del mercado de capitales. Que un sistema de pensión público o privado estimule el desarrollo del mercado de capitales dependerá de cómo se administre el fondo. Un prerrequisito es la existencia de un fondo para invertir. Así, los planes de reparto sin fondos a largo plazo existentes no inducirán el desarrollo de instrumentos de inversión; de hecho, al reducir los fondos que vayan al mercado de capitales, bien podrían tener el efecto opuesto. Existe una tendencia de que los fondos administrados públicamente se inviertan en activos de bajo rendimiento, como bonos del gobierno y empresas públicas. En adición, la administración pública podría estimular al gobierno a gastar en exceso y aumentar el déficit público. Es más probable que los fondos competitivos, administrados por el sector privado contribuyan a modernizar los mercados de capitales mediante el desarrollo de los sistemas bancarios, institucio-

nes legales y de clasificación de riesgos. La regulación pública de empresas privadas de inversión puede inducir también el desarrollo del mercado de capitales, así como aumentar la confianza de los inversionistas en él.

Efectos transicionales

En la actualidad los sistemas de pensión en la mayor parte de los países desarrollados se administran como planes de reparto y son sistemas relativamente maduros, es decir, han cumplido sus objetivos de cobertura y prestación. Los planes inmaduros son aquellos en los que el nivel de las prestaciones no ha alcanzado su tamaño completo, de modo que tasas bajas de contribución pueden cubrir las prestaciones del pequeño número de beneficiarios. Al madurar esos sistemas, aumentarán los requisitos de prestación y para mantenerlas habrá necesidad de aumentar los impuestos a la nómina o financiar el incremento con rentas generales. Esta carga fiscal afectará ciertamente la economía doméstica, pero si se trata de un país grande e industrial, también afectará la economía mundial. Como se ilustró en la introducción, la presión en tales sistemas y su aparente insostenibilidad han producido solicitudes de reforma a las pensiones.

Existen cuatro formas principales de atender la posible insostenibilidad de los planes de reparto:

1. Cambiar los parámetros del plan existente (tasas de contribución, edad de retiro, fórmulas de prestación, componentes de seguro).
2. Implementar una transición a un plan financiado totalmente.
3. Efectuar otros ajustes fiscales (modificar otras tasas tributarias y el gasto en otros servicios del gobierno).
4. Iniciar políticas para cambiar el tamaño de la fuerza laboral; esto es, políticas para estimular mayor participación en la fuerza laboral y la inmigración.

Los cambios de parámetros en los planes existentes pueden realizarse en el lado de las rentas o en el de los gastos. En el lado de las rentas, el gobierno puede aumentar la tasa de contribución. Sin embargo, dado que las tasas existentes son altas en la mayoría de los países, es probable que esa medida encuentre oposición. En el lado de los gastos, el gobierno puede aumentar la edad de retiro reglamentaria, restringir los requisitos de elegibilidad para el retiro anticipado y reducir el nivel de las prestaciones, modificando las fórmulas de su determinación e indexación, esto es, disminuir la tasa máxima de reemplazo impuesta. Es imperativo que un gobierno que considere cambios en estos parámetros estructurales tenga en cuenta los efectos en toda la economía de tales cambios; por ejemplo, cómo responderán la oferta y la demanda laboral, y los ahorros privados a los cambios. Por ejemplo, si no se anticipa la reforma de los parámetros –ya sea una reducción en la prestación promedio esperada o un aumento en la contribuciones– entonces es posible que aumenten el ahorro privado y el público.

Alternativamente, el gobierno podría acumular una reserva financiera con el fin de reducir la necesidad de estos cambios en los parámetros. En el extremo, el gobierno podría pasar de un plan de reparto a uno totalmente financiado. Se han utilizado simulaciones macroeconómicas para ilustrar los efectos de este cambio en el ahorro agregado y el bienestar de la sociedad. Los resultados dependen de qué tipo de transición se asuma (o cómo se traten los derechos de pensión ya adquiridos). Existen dos tipos de transición: una transición repentina, en la que todos los individuos deben participar en el nuevo plan (y se indemniza a los pensionados actuales) y una transición gradual, en la que se exige participar en el nuevo plan financiado sólo a los recién llegados a la fuerza laboral. En una transición repentina, el gobierno debe continuar pagando a los retirados actuales con dineros de los jóvenes tomados en préstamo. Pero ahora los individuos ganan una tasa de rendimiento sobre sus ahorros de r_{t+1} , en lugar de n . Asumiendo que $r > n$, esto generará un efecto ingreso y los individuos reducirán sus ahorros privados. La forma en que el gobierno financie los costos de la transición tendrá también implicaciones por el efecto del cambio en los ahorros individuales y en el agregado.

Estímulo de la provisión voluntaria para el retiro

Los planes de pensión obligatorios respaldados por transferencias públicas a los adultos mayores deberían proveer recursos adecuados a tantos retirados como sea posible. Sin embargo, discutiblemente, las políticas sobre pensiones deberían ir mucho más allá, ofreciendo a los hogares un incentivo para ahorrar cantidades por encima de las ordenadas o aun estimulando a la familia o la comunidad a ayudar voluntariamente a los que se encuentran en retiro. Los individuos ahorran por una variedad de razones: ahorro del ciclo de vida para el retiro, ahorro para legar a los herederos y ahorro previsorio para cubrir necesidades inesperadas de gastos altos (salud, reparaciones del hogar, etc.). Cada tipo de ahorro tiene ventajas, todas las cuales se han tratado anteriormente. Las mayores tasas de ahorro proporcionan la financiación que es muy necesaria para la inversión, que contribuye al crecimiento y al empleo. Ahorros previsorios mayores pueden reducir el potencial de depender de las transferencias oficiales para los retirados en el evento de alguna desgracia. El ahorro para las generaciones futuras tiene un buen aspecto público, lo mismo que la atención de los indigentes adultos mayores. Todos estos argumentos exigen medidas para estimular el ahorro.

Dicho estímulo puede provenir de políticas económicas generales. Puede inspirarse confianza a los hogares con políticas macroeconómicas que aseguren una tasa de inflación relativamente baja, políticas fiscales que mantengan los niveles de las tasas tributarias, o políticas que estimulen el desarrollo de entidades financieras estables. Contribuyen también medidas más activas como incentivos tributarios para ahorros de retiro o adquisición de formas personales de capital, como vivienda, negocios personales y capital humano. Los incentivos fiscales pueden utilizarse también

para asistir a organizaciones voluntarias que provean a los ancianos. Estas entidades complementan los programas públicos identificando y llegando a individuos desatendidos por el sector público.

Los autores de las políticas deberían ser conscientes de las circunstancias especiales que existen en los países en desarrollo; la condición de los mercados de capitales, la disponibilidad de los activos financieros, la confianza de los individuos en las inversiones en tierras, la importancia de las formas tradicionales de apoyo en el retiro y los sistemas inmaduros de impuestos a los ingresos. Teniendo esto en mente, resumimos a continuación los temas de diseño y los efectos económicos de las medidas que estimulan la provisión voluntaria de ingreso para el retiro.

Temas de diseño

Existen varias formas de estimular ahorros voluntarios adicionales, sin excluir la asistencia voluntaria y continua a los ancianos.

- *Entorno económico estable.* Los ahorros son decisiones a largo plazo, influidas intensamente por la confianza en el futuro. Los individuos estarán más reacios a confiar los ahorros de su vida a los mercados de capitales en un entorno político y económico inestable. El valor de las políticas oficiales sensatas no puede subestimarse. Entre éstas están las políticas monetarias apropiadas que logran un entorno no inflacionario con una moneda estable y políticas fiscales responsables que aseguren buenas finanzas del gobierno y un sistema tributario confiable y no punitivo. La regulación prudente asegura también entidades bancarias y financieras responsables y, por tanto, confiables.
- *Aumentar la apreciación:* con mucha frecuencia los individuos sólo se preocupan por sus problemas presentes y se contentan con vivir al día, por lo que descuidan ahorrar más que el mínimo requerido para su retiro. Existe un límite a la cantidad de ahorro obligatorio que puede imponer el gobierno. Instruyendo a los trabajadores sobre la necesidad de ahorro para el retiro y de ahorro previsorio para emergencias inesperadas, en especial las que ocurren al pasar los años, el gobierno puede estimularlos a que ahorren por voluntad propia.
- *Incentivos tributarios:* el gobierno puede diseñar el sistema tributario para estimular el ahorro voluntario. Como se mencionó, los incentivos tributarios pueden estimular las pensiones ocupacionales privadas y el apoyo familiar a los adultos mayores. En adición, el gobierno puede permitir un tratamiento tributario especial de los ahorros personales que tengan como destino el retiro, lo que se hace con frecuencia en los países de la OCDE. Estos ahorros se deducen de los ingresos gravables y el interés ganado no se grava hasta el retiro, cuando se retiran las prestaciones y la mayor parte de los individuos están en una categoría baja de tributación. Esta política estimula a los individuos no cubiertos por planes privados (como los trabajadores independientes) a ahorrar

para su retiro. Sin embargo, esta política requiere un sistema desarrollado de impuestos a los ingresos.

- *Uso de fondos previsivos para ahorro voluntario.* La capacidad de los individuos de ahorrar para su retiro puede obstaculizarse con un mercado de capitales débil o por falta de disponibilidad ágil de activos en la comunidad. Un beneficio de los fondos de ahorro para retiro de tipo previsivo es que permiten la movilización colectiva de ahorros en una sola entidad. Siempre que estos fondos sean sanos e inmunes a la interferencia política, pueden representar un vehículo ideal para el ahorro voluntario de los individuos por encima de lo ordenado.
- *Estimular las formas tradicionales de apoyo.* Aunque estas formas de apoyo puedan tener cobertura dispareja, constituyen un complemento indispensable de los planes públicos u obligatorios. Las políticas oficiales, como mínimo, deberían intentar no excluir las formas tradicionales de apoyo. Por ejemplo, tasas de retorno de impuestos aplicadas a los receptores de transferencias públicas deberían ser lo bastante bajas para no desplazar transferencias voluntarias. Además, incentivos positivos como subsidios, podrían estimular una expansión de las formas tradicionales de apoyo y aprovechar la pericia especial que presentan dichas formas.

Efectos económicos

La provisión individual adicional para el retiro, siendo voluntaria y privada, evita muchos de los efectos económicos de desincentivos de otros planes. De hecho, el estímulo del ahorro voluntario para el retiro puede mejorar la eficiencia si las tasas impositivas al capital son excesivas y existen externalidades positivas asociadas con los ahorros. El ahorro voluntario permite a los individuos elegir sus instrumentos de inversión y las políticas que estimulan el ahorro mejoran la eficiencia. Políticas macroeconómicas responsables que aseguren la estabilidad estimulan el crecimiento. La regulación de las entidades financieras estimula el desarrollo del mercado de capitales. Estas políticas pueden también aumentar el ahorro agregado y, si la economía se encuentra por debajo del nivel óptimo de ahorros, pueden mejorar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. Igualmente, los ahorros adicionales para el retiro, aun cuando constituyen una proporción relativamente pequeña del ingreso de retiro de la mayoría de los individuos, reducen la dependencia potencial del sector público en el retiro.

Sin embargo, pueden ocurrir efectos económicos adversos. En particular, los incentivos tributarios pueden tener consecuencias distributivas malignas. Los ahorros de ventajas tributarias suelen beneficiar más a los individuos con mayores ingresos, especialmente en los países en desarrollo, en los que los impuestos al ingreso se aplican especialmente a ellos. Un sistema de deducción de los ahorros para retiro es más benéfico entre más alta sea la categoría tributaria del individuo, porque el ahorro potencial en impuestos es mayor. Limitar la cantidad de ahorro elegible para ventajas impositivas o utilizar un crédito tributario en lugar de una deducción puede ser

más equitativo. En adición, estas políticas tributarias podrían inducir a los individuos de ingresos altos a desplazar sus ahorros hacia instrumentos de ahorro con ventajas impositivas en lugar de incrementar su ahorro total. La pérdida en rentas por estos incentivos tributarios podría requerir aumentos en otros impuestos o recortes en el gasto del gobierno para reducir el déficit presupuestal resultante.

Conclusión: temas para evaluación

Las políticas públicas para asegurar que los retirados cuenten con ingresos seguros y adecuados están entre las políticas más importantes que puedan emprender los gobiernos. En la mayor parte de los países de la OCDE, las pensiones públicas y las transferencias a los adultos mayores constituyen una proporción significativa del total de gastos del gobierno. Están abocadas a ser de mayor importancia en los países en desarrollo por razones políticas, económicas y demográficas. Ingresos mayores aumentan la demanda de programas de seguridad de ingresos y social. El desarrollo de la economía de mercado, en especial el aumento en la flexibilidad y la movilidad en el mercado laboral, tienden a debilitar los lazos tradicionales y reducir los mecanismos de apoyo tradicionales de los cuales solían depender los retirados. El incremento predicho en la razón de dependencia de los adultos mayores hace que la prestación de un nivel adecuado de atención sea más urgente y más costosa. Así, la tendencia a los sistemas de pensión es un punto importante de la agenda de políticas.

En el presente capítulo hemos resumido los temas principales del desarrollo y reforma de los sistemas de pensión. Como prerrequisito para la formulación de buenas políticas, es necesario primero identificar el objetivo de dichas políticas, en particular la razón de que el sector público deba involucrarse más en lo que era un tema económico. Así, empezamos con una mirada cuidadosa a la base racional para la intervención oficial en el área de las pensiones e identificamos tres propósitos principales: redistribuir la riqueza hacia los retirados en peor situación, cuyas necesidades con mucha frecuencia se asocian únicamente con su edad; facilitar los ahorros para el retiro, tanto para compensar la tendencia de las personas de no ahorrar adecuadamente para el retiro como para aumentar la misma tasa de ahorro agregado, y asegurar a los individuos adultos mayores contra varios riesgos que el sector privado es incapaz de cubrir. Este conjunto triple de propósitos nos permitió concentrarnos en los conjuntos de políticas apropiadas para atender cada uno de los tres temas generales, reconociendo que necesariamente habrá superposición entre políticas y objetivos. Para cada uno de los papeles del sector público, identificamos los distintos costos económicos y beneficios potenciales del diseño de planes de pensión alternativos y las opciones de reforma disponibles para el gobierno.

Los beneficios de la reforma de pensiones incluyeron los siguientes:

- *Reducción de la desigualdad.* Las pensiones públicas y las transferencias a los adultos mayores mejoran el bienestar de los más necesitados de ese grupo, sin

importar cuál sea el objetivo del gobierno: aumentar el bienestar de quienes se encuentran en peor situación por razones de bienestar, reducir el índice de pobreza mediante el aumento en el consumo o el ingreso de los pobres, o aumentar la capacidad de los adultos mayores de desempeñarse en la sociedad. Estos objetivos pueden cumplirse mediante varias formas de transferencias, incluidas las transferencias en dinero, en especie, y la prestación de servicios públicos y seguridad social. Además, la intervención pública puede ampliar la cobertura de la asistencia a los ancianos más allá de lo que está disponible por medio de las formas tradicionales de apoyo.

- *Aumentar la autosuficiencia de los adultos mayores.* Al inducir a las familias a proveer más para el retiro se reduce la dependencia de los individuos con el sector público en el futuro.
- *Estimular el crecimiento económico.* Al inducir a las personas al ahorro para su retiro también aumentarán las tasas de ahorro, contribuyendo así a la financiación de la inversión, que aumenta las oportunidades de empleo y el crecimiento de la productividad. Igualmente, los mayores ahorros pueden compensar una externalidad que podría impedir a los hogares ahorrar lo suficiente para las generaciones futuras, mejorando así la eficiencia de los mercados de capitales.
- *Reducir los riesgos individuales.* Los planes de pensión públicos pueden ofrecer formas de seguros que es difícil que los mercados de capitales y de seguros puedan ofrecer. Como ejemplos están el seguro contra el riesgo de longevidad, el de inflación, el de incapacidad o lesiones y el de mala salud.
- *Inducir el desarrollo de mercados de capitales.* Los ahorros para el retiro pueden constituir una porción sustancial de los ahorros que fluyan al mercado de capitales. La existencia de dichos ahorros estimulará el desarrollo de los activos en los mercados internos de capitales y esto mejorará la capacidad de los mercados de intermediar entre los ahorradores y los inversionistas.

Estos beneficios no se consiguen fácilmente. Contra ellos deben sopesarse los costos y restricciones asociados con la intervención pública, los que incluyen los siguientes:

- *Cargas fiscales.* Según el punto al que las pensiones y transferencias a los adultos mayores las provea el sector público, se requerirá su financiación. Dada la dificultad de obtener rentas, esto puede ser costoso y motiva elecciones de diseño de políticas que cumplan un objetivo dado en la forma menos costosa posible.
- *Efectos de incentivos.* Relacionado con esto está el hecho de que las contribuciones, las prestaciones y las regulaciones impuestas al sistema por el sector público, tendrán inevitablemente efectos de incentivos que pueden inducir in-

eficiencias en la economía de mercado. Estos efectos de incentivos se aplicarán especialmente en los mercados de capitales y laboral. Los efectos en el mercado laboral incluyen efectos en la oferta y la demanda laboral y también en la inversión en capital humano, en la elección entre trabajar en el sector formal o el informal, y en la evasión. En los mercados de capitales, la financiación de las provisiones puede afectar los ahorros individuales y el agregado. Por último, puede haber efectos negativos (exclusión) en los sistemas tradicionales de apoyo.

- *Costos administrativos.* El esfuerzo de identificar la población objetivo, clasificar a los adultos mayores según sus necesidades, y proporcionar las transferencias o servicios requeridos puede ser muy costoso. Estos costos constituirán un determinante importante de la división de responsabilidades entre el sector público y el privado. Los costos administrativos serán distintos en cada sector y la capacidad institucional de ambos puede ser una restricción importante en el diseño, cobertura y efectividad en costos de los programas.
- *Ineficiencia del sector público.* El balance público-privado se afecta también por la eficiencia con la que opere el sector público, incluida la de la burocracia, la responsabilidad de quienes toman las decisiones políticas y la visión a largo plazo de los autores de las políticas. El sector público no opera según la disciplina del mercado, de manera que no tiene el incentivo de realizar los programas con eficiencia. Muchos componentes del plan de pensión público puede ejecutarlos el sector privado y desatenderlos el público.
- *Efectos redistributivos inesperados.* Los programas públicos grandes inevitablemente tienen consecuencias inesperadas y los programas de pensión públicos son especialmente propensos a la redistribución intergeneracional, a menos que sean totalmente financiados. Los programas financiados parcialmente o no financiados proveerán prestaciones transitorias a los adultos mayores cuando se introduzcan y pueden imponer cargas especialmente grandes a cohortes más pequeñas. Los programas de seguridad social típicamente subsidian algunos grupos a expensas de otros.

La intervención pública en el área de las pensiones, como en otras áreas de políticas, implica inevitablemente ponderar los beneficios contra los costos y equilibrar correctamente los contrapesos. Este equilibrio debe someterse a la decisión de los autores de las políticas; los economistas no pueden hacer más que clarificar los elementos del contrapeso.

En el contexto de los países en desarrollo, se aplican tres consideraciones especiales generales. Primera, los sistemas de pensión deben ser factibles. Las entidades deben ser capaces de proveerlos y los recursos de la nación deben ser adecuados para financiarlos. Los gobiernos deberían poder emprender acciones para expandir el conjunto de opciones factibles. Segunda, el sistema debe ser sostenible y política-

mente aceptable; debe ser capaz de adaptarse a circunstancias demográficas variables y debe tener una base financiera sólida tanto en el presente como en el futuro. Si no es sostenible en ninguno de estos aspectos, se requiere su reforma. Tercera, debe ser transparente, de modo que la población lo entienda, con lo que se asegura que la tasa de cobertura sea satisfactoria y que los burócratas y políticos no puedan aprovecharse de él para sus propios propósitos a corto plazo.

Para concluir, vale la pena reiterar que las que hemos argumentado son las cuestiones de políticas o diseño más importantes al seleccionar un sistema de pensión adecuado:

- *Función pública versus privada.* Algunas funciones, como las transferencias a los necesitados adultos mayores, sólo las puede ejercer el sector público. Pero para muchos aspectos de las políticas sobre pensiones cabe la elección entre la provisión pública y la privada. Los planes de pensión y de ahorro para el retiro pueden proveerlos los empleadores o entidades financieras privadas y puede también administrarlos el sector público. En cualquier caso, puede haber disponible también un papel para el otro sector. Los fondos públicos acumulados de pensión pueden ser administrados por empresas privadas de inversión y el sector público puede ordenar planes de pensión ocupacional. Debe también decidirse el grado del papel del gobierno como regulador de planes de pensión privados, mercados de capitales y entidades financieras.
- *Universalidad versus direccionamiento.* Dentro el componente redistributivo del plan público de pensión, las transferencias a los adultos mayores pueden ser demosubvenciones universales o pueden ser dirigidas en distinto grado, y el direccionamiento puede ser de muchas formas distintas, incluido el uso de transferencias en especie. En esta decisión cabe un gran número de consideraciones, inclusive la capacidad institucional de la provisión y sus costos administrativos, los efectos de incentivos económicos, las tasas de cobertura individual y consideraciones de economía política.
- *Financiado versus no financiado.* Los componentes públicos del sistema de pensión, incluidos los de seguridad social, pueden ser financiados o no financiados. Si son financiados, la financiación puede ser a nivel agregado o individual. El grado de financiación afecta la sostenibilidad del programa, su efecto en los ahorros y el grado al que redistribuya intergeneracionalmente. Los arreglos de financiación pueden influir también el grado de inmunidad del programa a la manipulación política y burocrática.
- *Obligatorio versus voluntario.* Las políticas sobre pensiones incluyen distintos grados de obligatoriedad en oposición a la inducción al cumplimiento voluntario. La obligatoriedad puede ser a nivel individual o empresarial.
- *La estructura de las pensiones.* Debe decidirse el nivel de los pagos de las pensiones o transferencias, lo mismo que la forma de las contribuciones y la es-

estructura de tasas que se aplica a ambas. Estas decisiones deberán incluir el contrapeso clásico entre los efectos de eficiencia y de equidad.

Todos estos temas de diseño implican toma de decisiones políticas. La responsabilidad de elegir entre la amplia variedad de alternativas recae ahora sobre los autores de las políticas, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, para asegurar la estabilidad de sus economías y el bienestar de sus poblaciones.

Referencias

- Ahmad, Ehtisham, Jean Drèze y Nicholas Stern, eds. 1991. *Social Security in Developing Countries*. Oxford, RU: Clarendon Press.
- Banco Mundial. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- Barro, Robert J. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 81: 1095-17.
- Bernheim, B. Douglas y Kevin Bagwell. 1988. "Is Everything Neutral?" *Journal of Political Economy* 96: 308-38.
- Boadway, Robin y Neil Bruce. 1984. *Welfare Economics*. Oxford, RU: Basil Blackwell.
- Buchanan, James 1975. "The Samaritan's Dilemma". En *Altruism, Morality, and Economic Theory*, ed. Edmund Phelps, 71-85. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Dahlby, Bev G. 1981. "Adverse Selection and Pareto Improvement through Compulsory Insurance". *Public Choice* 37: 547-58.
- Disney, Richard y Paul Johnson. 2001. *Pension Reform in OECD Countries*. Aldershot, RU: Edward Elgar.
- Heller, Peter S. 2003. *Who Will Pay: Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Johnson, William R. 1977. "Choice of Compulsory Insurance Schemes under Adverse Selection". *Public Choice* 31: 23-35.
- Marglin, Stephen A. 1963. "The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment". *Quarterly Journal of Economics* 77: 95-112.
- Rothschild, Michael y Joseph E. Stiglitz. 1976. "Equilibrium in Competitive Insurance Markets". *Quarterly Journal of Economics* 90: 629-50.
- Sen, Amartya K. 1967. "Isolation, Assurance, and the Social Rate of Discount". *Quarterly Journal of Economics* 81: 112-24.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Yellen, Janet L. 1989. "Symposium on the Budget Deficit". *Journal of Economic Perspectives* 3 (2): 17-93.

5

El género en las revisiones del gasto público

Barbara Bergmann

Existen razones fuertes para creer que una reducción de la desigualdad de géneros es importante en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza (Murphy, 1997; Blackden y Bhanu, 1999; Presser y Sen, 2000). Una reducción en la desigualdad de géneros, especialmente en sus formas más extremas, es deseable además desde la perspectiva de los derechos humanos. Las World Bank's Public Expenditure Reviews (PER, Revisiones del Gasto Público del Banco Mundial) ofrecen oportunidades potencialmente importantes para una mayor reducción de la desigualdad de géneros. Podría utilizarse el proceso de las PER para defender la conveniencia de reservar más espacio en el presupuesto de un país para programas que promuevan el empleo de las mujeres y su salud, educación, seguridad y productividad en el hogar y en la economía formal y la informal. Podría también promover una mayor dedicación de las rentas del país a la infraestructura ostensiblemente neutral hacia el género, como acueductos, lo que haría más fácil la operación del hogar y, en consecuencia, la vida de las mujeres.

La manera más fácil de comunicar lo que semeja un análisis útil de los géneros según el proceso de las PER sería apuntar a un buen modelo. En varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, y en varias organizaciones internacionales, ha venido tomando forma la idea de un análisis presupuestal sensible al género. Los documentos de país que se han producido según este enfoque (llamados *presupuestos por género* y en algunos casos, *presupuestos femeninos*) no son versiones alternativas en pleno desarrollo de los presupuestos de los países. Más bien, típicamente discuten un conjunto seleccionado de programas o departamentos actuales del gobierno desde una perspectiva del género. Podría haberse esperado que el propósito de tales ejercicios fuera la promoción de cambios significativos en los presupuestos actuales o en los patrones de gasto, pero en muy pocas ocasiones aparecen sugerencias específicas para cambios en las apropiaciones en estos documentos.

No está claro que el trabajo del Banco sobre los géneros en el proceso de PER debería tomar como modelo alguno de los presupuestos existentes, aunque parece ser que la versión más corta del estudio sudafricano –que se revisa adelante– se acerca más a un modelo aceptable. Dadas las distintas opiniones, los intereses institucionales, las

restricciones de tiempo y el entrenamiento profesional de los autores, se esperaría que un presupuesto femenino ensamblado por una organización femenina dentro de un país fuera distinto de un documento concerniente al género generado en el curso del proceso de PER del Banco para ese país. Sin embargo, las dos clases de evaluaciones del presupuesto sensibles al género atienden los mismos problemas subyacentes y se aplican algunas de las mismas consideraciones. Por eso, la literatura generada por el movimiento del presupuesto por géneros es pertinente al considerar el enfoque que debe adoptarse en el proceso de PER y así vale la pena revisarlos. Como mínimo, puede extraerse de ellos una lista de temas pertinentes.

Quienes han escrito sobre el análisis presupuestal sensible al género lo consideran como una herramienta para lograr una implementación efectiva de las políticas (Esim, 2000). Presumiblemente, el resultado que debe esperarse de dicho esfuerzo es más que sólo educativo. Idealmente debería conducir a cambios en el presupuesto, o acelerarlos, y en los programas de gobierno financiados por ese presupuesto que promuevan más la igualdad de géneros y el bienestar de las mujeres, y que mejoren la salud, productividad y crecimiento económico del país, lo que puede tomarse también como el resultado deseado de la atención a los temas sobre los géneros en el curso del proceso PER del Banco Mundial.

Si se acepta que el propósito del ejercicio presupuestal sensible al género es promover cambios reales en las políticas, entonces surgen interrogantes sobre cuáles deberían ser esos cambios y cómo utilizar en la mejor forma el proceso de PER para promover su implementación. Las respuestas serán distintas para cada país en que se realice el ejercicio, dependiendo del grado de desarrollo, las tradiciones, los tipos y magnitud de la desigualdad de géneros existente, la disponibilidad de los datos, la presencia o ausencia de un movimiento femenino sustancial, la receptividad de los funcionarios públicos y la capacidad de reservar espacio en el presupuesto para los nuevos gastos que se requieran debido a tales cambios en las políticas. Para cada país, existen interrogantes sobre

- La elección apropiada y el rango de tópicos en el cual enfocarse.
- La naturaleza de la descripción de la situación actual que se incluirá.
- Si se sugerirán remedios y cambios en las políticas y el presupuesto y cuán detalladas y específicas serán las sugerencias sobre las políticas, si las hay.

Después de una discusión de los temas referentes a estos tres encabezados, se presentará una revisión de los presupuestos por géneros de cuatro países, a saber: Israel, Sri Lanka, Barbados y Sudáfrica, incluyendo para cada uno una lista de los tópicos considerados.

La elección apropiada y el rango de tópicos

Se han escrito varios documentos en los que se asesora sobre cómo realizar análisis presupuestal sensible al género (Elson, 1997, 1999; Budlender y Sharp, 1998; Taylor,

1999; Çağatay y otros, 2000; Esim, 2000; Commonwealth Secretariat, 1999a, 2000), todos los cuales resaltan el punto importante de que el análisis por géneros no debe, en ninguna forma, limitarse a programas dirigidos específicamente a las mujeres, como bancos para préstamos, programas de entrenamiento, servicios de atención prenatal y otros semejantes. Otros programas que tienen efectos en la vida de las mujeres se relacionan con temas como inversión en infraestructura y desarrollo agrícola, y deben considerarse desde el punto de vista del género. En dichos programas, la omisión de considerar la distribución de los beneficios según el género puede haber dado como resultado políticas que prolonguen la desigualdad de los géneros. En algunos casos, el personal que administra tales programas tiene prejuicios sobre el género y, en otros, puede haberse implicado un gasto inferior o superior al normal.

Sin embargo, estos autores parecen ir más allá de la recomendación de incluir todos los temas muy pertinentes, pareciendo favorecer lo que podría llamarse un enfoque en todos los sectores. En ese enfoque, se consideran pertinentes todos los aspectos del presupuesto y las políticas y se hace el intento de incluir consideraciones sobre los géneros bajo cada tópico o, al menos, bajo tantos como sea posible.

Una alternativa al enfoque en todos los sectores es la que se concentra estrechamente en las áreas de funcionamiento del gobierno en las que los cambios en los programas tienen el potencial obvio de reducir la desigualdad entre los géneros elevando la productividad del trabajo de las mujeres, tener efectos favorables en la tasa de natalidad, mejorar la salud de mujeres y niños, y la vida de las mujeres. Aunque algunos de los programas que se tendrían en cuenta con un enfoque más selectivo serían los encaminados específicamente a las mujeres, otros serían programas que las afectan en forma importante, pero en los que se han ignorado esos efectos, con detrimento de la igualdad entre los géneros.

En sólo uno de los cuatro estudios que se examinan adelante se procura seguir el enfoque en todos los sectores y existen buenas razones para ello. El enfoque en todos los sectores es muy exigente y debe haber serios interrogantes en cuanto a su factibilidad en la mayoría de los contextos, aun en el caso de países para los que se haya recopilado un agregado considerable de datos y esté disponible. Cuando el tiempo, la energía, los recursos, la paciencia y aun la buena voluntad son muy limitados, tiene sentido concentrarse en los temas más urgentes y usualmente no es un misterio saber cuáles son éstos.

Al seguir un enfoque selectivo, los interrogantes que surgen tienen que ver con los criterios para elegir los temas que se saquen a relucir en el proceso de PER y el número de temas que pueden surgir. Un método obvio de elegir los temas es buscar orientación en el ministerio encargado de los asuntos femeninos en el país, donde exista, y en organizaciones no gubernamentales (ONG) con interés en los temas sobre los géneros, también donde existan. Adicionalmente, pueden relacionarse algunos criterios obvios que se aplicarían en todas partes: la importancia del tema (para la economía, la salud pública, la reducción de la pobreza, el bienestar de la mujer), la

disponibilidad de información sobre el tema y la probabilidad de apoyo del gobierno y la población del país para el progreso en este campo, o, a la inversa, la fuerza de la resistencia que probablemente se encuentre en cualquier movimiento hacia el cambio. Si pueden realizarse cambios importantes para la igualdad de géneros a un costo presupuestal relativamente pequeño (como podría ser el caso, por ejemplo, con el castigo judicial para la violencia intrafamiliar), ese sería un buen argumento para que se incluyeran los cambios en una lista corta de temas a tratar.

Las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población en la mayoría de los países y su actividad productiva, remunerada y no remunerada, es parte importante de cualquier economía nacional y muy dependiente de la presencia o ausencia de infraestructura costosa no provista universalmente en muchos países. Así, tendría que esperarse que algunos programas potencialmente más importantes para la promoción de la igualdad de géneros y la mayor productividad de la mujer, no podrían implementarse sin gasto considerable. Al momento de escribir esas líneas, se efectúan propuestas de que el Banco identifique temas sobre género de importancia crítica en cada país al que otorga préstamos: tales listas de temas ofrecerían una agenda lista para el trabajo de las PER en cada país.

Un examen de los análisis por género de los presupuestos que se han realizado produce la lista siguiente de temas principales:

- Empresas de servicios públicos que asistan en las actividades de operación del hogar que usualmente realizan las mujeres (acueducto, electricidad, recolección de basuras).
- Servicios de salud.
- Educación (*ver* Leo-Rynne e Institute of Development and Labour Law, 1999).
- Empleo oficial de mujeres (por grados) (*ver* Commonwealth Secretariat, 1999b).
- Necesidades de madres solteras (beneficios en dinero, cuidado infantil, apoyo del padre ausente para los hijos).
- Seguridad personal (violencia intrafamiliar, violación, acoso sexual).
- Acceso al crédito.
- Temas agrícolas (barreras legales y tradicionales a la propiedad de la tierra por la mujer, ayuda oficial a agricultores, por géneros).

Quienes favorecen el enfoque en todos los sectores han expresado un interés particular en que los temas macroeconómicos, como tributación y políticas comerciales, se analicen por sus efectos en los géneros (Zuckerman, 2000). Puede haber casos en los que las mujeres se vean particularmente afectadas por tales temas y sería un error decir que nunca deberían considerarse en un análisis presupuestal sensible al género. No obstante, se anticiparía que es probable que dichos casos sean raros, juzgando por la escasez de trabajo real. Inevitablemente, los temas presupuestales que más afectan a la mujer, se encuentran en las áreas de la provisión pública de infraestructura,

capacitación, servicios de salud, servicios sociales, pagos de transferencias y protección, ninguno de los cuales se trata usualmente en el campo de la macroeconomía. Además, la oferta de atención del personal a los asuntos macroeconómicos no es poca en el Banco (aun dejando de lado el Fondo Monetario Internacional), mientras la atención a los temas sobre el género discutiblemente sí lo es. Así, la asignación de tiempo a la macroeconomía por parte de los comisionados para prestar atención a los temas de género puede representar un cambio no económico de recursos de un área no atendida lo suficiente a un área ya bien atendida.

Metodología de análisis

Los autores de los manuales del tipo “cómo hacer” avalan las recomendaciones de Elson (1997), quien propone varias herramientas de medición más o menos formales que podrían utilizarse en un análisis presupuestal sensible al género. La descripción que a continuación se hace de ellas se basa en el material preparado por Hewitt y Raju (1999).

- *Evaluación de beneficiarios desagregada por géneros.* Esta evaluación incluye preguntas a los beneficiarios, uso de encuestas de opinión, encuestas de actitud, grupos de enfoque y concordancia entre los programas y sus prioridades.
- *Análisis de la incidencia del gasto público desagregada por géneros.* Este análisis observa la asignación de beneficios de los programas oficiales entre hombres y mujeres. El beneficio de un servicio del gobierno para cada género se toma como el costo unitario del servicio multiplicado por el número de unidades utilizadas por las personas de ese género. Para un ejemplo de dicho análisis en el caso de Ghana, ver Demery y otros (1995).
- *Evaluación de políticas por géneros.* Esta evaluación es un análisis sobre cómo afectan las políticas y la asignación de los recursos a mujeres y hombres, y cómo es probable que afecten la desigualdad entre los géneros. Debe especificarse una cadena causal esperada que vaya del gasto público planeado al impacto en hombres y mujeres. Por ejemplo, podría realizarse una evaluación sobre si factores sociales y culturales impiden la inscripción escolar de niñas a pesar de un aumento en el gasto público en educación primaria (Hewitt y Raju, 1999).
- *Estado presupuestal por géneros.* Este estado es un desglose del gasto según la siguiente clasificación:
 - *Gasto dirigido a la igualdad de géneros.* La proporción del gasto dirigida a la mujer para ayudar a compensar desigualdades pasadas; incluye gasto en educación, salud, iniciativas de oportunidad igual en el empleo y programas de apoyo a empresas femeninas.
 - *Servicios públicos prioritarios para mujeres.* Proporción del gasto dedicada a servicios públicos de la más alta prioridad para reducir la carga a las

mujeres pobres; por ejemplo, suministro de agua y sanidad a los hogares y electrificación rural.

- *Sistema de administración por géneros en el gobierno.* Proporción del gasto dedicada a oficinas del gobierno que atienden temas sobre la mujer.
- *Transferencias de ingreso prioritarias para mujeres.* Transferencias con la mayor prioridad para reducir la desigualdad de ingresos y la dependencia de la mujer; por ejemplo, beneficios para hijos, pensiones para mujeres.
- *Equilibrio de géneros en el empleo en el sector público.* Proporción de mujeres y hombres empleados en cada categoría, ingresos por género en cada categoría, por ministerios.
- *Equilibrio de géneros en apoyo a empresas.* Proporción de apoyo dirigida a cada género (préstamos para capacitación, subsidios) en agricultura, manufactura y servicios.
- *Equilibrio de géneros en contratos del sector público.* Proporción de contratos para empresas encabezadas por hombres y mujeres.

Elson recomienda también un análisis de incidencia tributaria desagregado por géneros (desglose de impuestos pagados por géneros) e impacto desagregado por géneros del presupuesto en el uso del tiempo (un análisis del efecto del presupuesto en el trabajo no remunerado de la mujer).

En la cuestión del análisis de incidencia, los estudios importantes de países que se han realizado van de nuevo en una dirección distinta a la de la literatura “cómo hacer”. Cuando existe disponibilidad por géneros de desglose de operaciones, clientes, beneficiarios, empleo, inscripción escolar o gasto, se presenta en esa forma. Sin embargo, el aparato formal del análisis de incidencia es conspicuo por su ausencia, lo que no sorprende, pues tales análisis tendrían una demanda muy alta de datos, tiempo y esfuerzo, y no se concentrarían eficientemente en las áreas en que el rendimiento del cambio de políticas pudiera ser más efectivo. (La única excepción es el estado presupuestal por géneros. Sin embargo, sólo podría ensamblarlo el ministerio de finanzas de un país en cooperación con los demás ministerios). Estas medidas adolecen de ser descripciones elaboradas del *statu quo*, en lugar de orientarse a cambios de alta prioridad en las políticas y patrones de gastos. Pueden considerarse como herramientas de diagnóstico, pero es improbable que sean productivas, a menos que se vean acompañadas de sugerencias de cambio.

Podría argumentarse que existe un defecto en la sugerencia para el análisis de incidencia del gasto público desagregado por géneros, pues no se hace mención de las distintas necesidades de mujeres y hombres. Si se gasta la misma cantidad en ambos géneros (digamos, en el campo de la salud), ello no quiere decir que la asignación entre ellos sea justa. Si uno u otro género tiene mayores necesidades (maternidad en el caso de las mujeres, problemas del corazón y alcoholismo en el de los hombres), entonces un gasto igual no siempre produciría resultados justos. Como lo anotan

sabiamente los analistas del presupuesto de Barbados (St. Hill, 2000, 5), “los recursos asignados en desproporción a la mujer para cumplir funciones como responsabilidad del cuidado infantil o salud prenatal rara vez reflejarán discriminación contra el hombre”. Podría agregarse que tampoco tal hallazgo indicaría que se ha gastado lo suficiente para dichas funciones.

En el caso de gastos para sectores tales como el presupuesto militar, ciertamente sería interesante alguna clase de contabilidad de beneficios por géneros, si pudiera realizarse de tal forma que afectara válidamente a la mayoría de las personas. Sin embargo, el resultado estaría basado en evaluaciones subjetivas e inevitablemente sujeto a la argumentación y el desacuerdo y no al acuerdo sobre cambios en las políticas. El documento *The Third Women's Budget* (El tercer presupuesto de la mujer, Budlender, 1998) para Sudáfrica trata temas de defensa pero no se hace ningún análisis de incidencia.

Según el enfoque selectivo, los únicos problemas que se tratan son aquellos en los que es obvia la necesidad de un cambio en las políticas para cualquiera que favorezca mayor igualdad de géneros, o quien vea las necesidades de atención a la mujer como estimulantes para un crecimiento más saludable. De modo que un análisis formal de la incidencia de las políticas actuales, aun asumiendo que pudiera hacerse, es innecesario porque el perjuicio de la situación actual y el beneficio de la acción para reducirlo pueden comunicarse sin dicho análisis. Obviamente, cualquier dato disponible sobre la distribución de beneficios por géneros (niños inscritos en entidades educativas, tratamientos médicos recibidos, beneficios a propietarios de parcelas agrícolas) es claramente exitoso, donde esté disponible.

Provisión de datos

Un intento de efectuar un análisis por géneros del total o de un gran número de sectores del presupuesto puede no ser positivo u óptimo. Sin embargo, habrá algunos sectores que se beneficien considerablemente de dicho análisis, pero para los cuales no puede efectuarse el análisis a causa de la falta de datos sobre beneficiarios por géneros. El proceso PER podría representar una ocasión propicia para urgir la recopilación y publicación de esos datos. Sin embargo, debe evitarse la postergación de cualquier iniciativa de políticas en contra del día en que se tenga disponibilidad de mayores datos, pues algunas direcciones deseables para las políticas son usualmente bastante obvias aun cuando falten los datos. Algunos de los documentos de país revisados más adelante consisten principalmente en declaraciones de que se requieren más datos y así eluden la oportunidad de afectar las políticas en el corto plazo.

Una sugerencia frecuente (Waring, 1988) es que se amplíen las cuentas del ingreso nacional de modo que incluyan el valor del trabajo no remunerado, la mayor parte del cual lo realizan mujeres. Se considera que los beneficios de este ejercicio constituyen un rescate de la invisibilidad del trabajo de la mujer y de una valoración baja o nula, una mayor apreciación del grado al que la operación y la economía del país

dependen de este trabajo y el posible surgimiento de ideas sobre cómo mejorar la productividad del trabajo que implica y hacerlo de más fácil realización.

Las cuentas del ingreso nacional de muchos países incluyen el valor de algunos bienes y servicios no intercambiados por dinero, como el valor de los alimentos cultivados y consumidos en las granjas y el valor de los servicios de vivienda de habitación ocupada por sus propietarios. La exclusión en estas cuentas del trabajo no remunerado de la mujer ciertamente no se justifica, dado que incluye a la mitad de la población y constituye una proporción importante de cualquier actividad productiva del país. Esa omisión ocurrió originalmente debido a la condición baja y la poca valoración de la mujer y del trabajo que realiza.

Sin embargo, la omisión del trabajo no remunerado de la mujer en el producto interno bruto (PIB) de un país, aunque lamentable, no es causa de desigualdad de géneros; es simplemente un síntoma menor y relativamente inocuo de esa desigualdad. Eliminar ese síntoma no va a aumentar la igualdad de los géneros; sólo un ataque a las causas de la desigualdad de los géneros mediante medidas de políticas específicas lo hará. De modo que debería darse una mayor prioridad a las políticas específicas con probabilidad de cambiar el grado de desigualdad de los géneros en el proceso de PER que a los esfuerzos para que las cuentas del ingreso nacional sean más inclusivas, aunque esto último pueda ser lo satisfactorio para algunos de sus defensores.

Remedios y cambios en las políticas y el presupuesto

Se podría haber esperado que el propósito de tales ejercicios de análisis presupuestal sensible al género fuera la promoción de cambios significativos en los presupuestos actuales o en los patrones y políticas del gasto. Los manuales sobre presupuestos sensibles al género guardan un silencio notable sobre este tema tan importante y los ejemplos de presupuestos sensibles al género que se han producido en países particulares contienen poco o nada en cuanto a sugerencias específicas, aparte de declaraciones más bien vagas de que se requiere hacer más. No se van a encontrar declaraciones como “un objetivo apropiado sería un aumento de un 20% en el presupuesto para la instalación de tubería para agua limpia, utilizando fondos ahorrados por una reducción equivalente en el presupuesto de defensa”.

Es probable que el grado al que se atienda la búsqueda de cambios reales en las políticas en el servicio de igualdad de géneros y la naturaleza de las sugerencias para dicho cambio dependan en la práctica de la especificidad con la que se defiendan los cambios en las políticas en otras partes del presupuesto en el proceso de PER. Si se urgen cambios detallados en políticas en el curso de las PER, entonces ciertamente deberían incluirse las sugerencias detalladas de políticas relacionadas con el género. Donde se da orientación para las políticas, pueden ser útiles objetivos numéricos y cronogramas para cumplir esos objetivos (por ejemplo, para aumentar la inscripción educativa femenina o la representación femenina en los niveles superiores del servicio civil en un cierto porcentaje para una fecha determinada).

Si en el documento de las PER se sugieren cambios significativos como resultado de un análisis del presupuesto sensible al género, es probable que se exija un aumento en el gasto en ciertos rubros presupuestales. Algunos cambios importantes pueden lograrse con poca o ninguna expansión del gasto (digamos, reducir la discriminación de géneros en el empleo oficial, o reorientar el sistema de policía y judicial para que atienda la violencia intrafamiliar). Sin embargo, otros pueden requerir grandes cambios en el gasto sugerido en infraestructura, salud y educación. Tales cambios requerirían una reducción en el gasto en otros rubros, un aumento en los ingresos del gobierno o la financiación del déficit.

En la mayor parte de los países la fuente más probable de fondos para aumentos significativos en la inversión en infraestructura que sugeriría un proceso presupuestal sensible al género (aparte de mayor tributación y reducción de la corrupción) es el presupuesto militar. El documento *The Third Women's Budget* para Sudáfrica trata el gasto excesivo para la defensa y es notablemente sincero y burlesco acerca de él:

¿Es el diseño de la fuerza propuesto apropiado para cambiar el clima político [de la región] teniendo en cuenta el compromiso de Sudáfrica de satisfacer las necesidades socioeconómicas de su pueblo? ... La Defence Review reconoce que la pobreza, y no la amenaza militar externa, es una de las mayores amenazas a que se enfrentan los grupos vulnerables de nuestra sociedad. Aun así, el DoD [Departamento de Defensa] parece estar determinado a equipar la fuerza de defensa nacional en disposición de cumplir su función primaria *ficticia*. (Budlender, 1998, 209, cursivas agregadas).

No esperaríamos que un documento emitido por el Banco Mundial tuviese tal tono y la misma verdad podría transmitirse con más delicadeza.

Ejemplos de análisis presupuestal sensible al género

Si bien los detalles de las relaciones entre los géneros difieren de un país a otro, con muchos de los problemas y condiciones subyacentes a la desigualdad de géneros no es así. Es notable que tópicos como la discriminación en contra de la mujer en el empleo, la clase de grados de ayuda dada a familias de madre soltera y la violencia intrafamiliar, sean temas vivos, tan importantes en países altamente desarrollados como Estados Unidos e Israel, como lo son en India o en los países del África subsahariana. Los tópicos a los que se otorga alta prioridad en el ejercicio presupuestal sensible al género en un país merecerán alta prioridad en muchos otros.

De los cuatro estudios de países revisados aquí, quizá la versión más corta del estudio sudafricano es la que más se acerca a un modelo razonable de lo que podría ser un estudio de las PER sensible al género. Sin embargo, como los demás (a excepción del documento israelí) no ofrece sugerencias fuertes ni específicas para cambios de políticas.

Israel

Un ejemplo interesante de análisis presupuestal sensible al género proviene de un grupo de defensa de la mujer en Israel (Adva Center, 1997). No intenta cubrir todos los renglones del presupuesto y es corto (sólo 11 páginas), muy selectivo y preciso. Presenta una lista de renglones en el proyecto de presupuesto de 1998 que afectarían en forma particular a las mujeres israelíes, a algunos de las cuales se opone y favorece a otros. El análisis se produjo en un momento en que el presupuesto comentado estaba ante la legislatura y bajo su consideración. El documento es esencialmente una lista de puntos de charla para los cabilderos.

- *Servicios de salud.* Las propuestas presupuestales permitían que en los fondos de salud se excluyera la cobertura de anticonceptivos, se estableciera una estructura de tarifas y servicios desfavorable para las solteras y las madres solteras y se privatizaran las clínicas de maternidad. (Se opone).
- *Educación.* El presupuesto propuesto recorta los fondos dedicados a ampliar el día escolar, en perjuicio de las madres con puesto de trabajo. (Se opone).
- *Asignaciones en dinero para niños.* El presupuesto propuesto modifica el pago de la madre al padre. (Se opone).
- *Capacitación vocacional.* La práctica actual segrega los cursos vocacionales por género; los de los hombres tienen considerablemente mayor duración. (Se opone).
- *Cuestiones sociales.* El presupuesto propuesto aumenta los fondos oficiales para centros de mujeres maltratadas. (Lo apoya) y reduce las tarifas de atención diaria pagadas por los padres. (Lo apoya).

Sudáfrica

El trabajo realizado en presupuestos por género para Sudáfrica adopta un enfoque único en términos de cobertura y duración. El Gender and Economic Policy Group of South Africa (Grupo sobre Géneros y Políticas Económicas de Sudáfrica) ha emitido hasta el momento cuatro libros anuales de *Women's Budget* (Budlender, 1996, 1997, 1998, 1999), que en conjunto ocupan más de 1.200 páginas. Este es el único estudio de país en que se intenta tratar los asuntos de los géneros en todos los sectores y aspectos del gobierno, incluidos asuntos como tributación y políticas comerciales. Estas publicaciones constituirían un libro de texto excelente para un curso de secundaria o colegio universitario sobre gobierno. Si se utilizaran realmente en esa forma, es probable que se difundiera entre la población más joven un entendimiento vívido de aspectos importantes de las operaciones del gobierno y, al suceder esto, se difundiría una apreciación de los temas sobre los géneros desde un punto de vista que favoreciera la igualdad de los géneros. (Sin embargo, si el propósito fuera dicho uso posiblemente se hubieran publicado con un título más neutral hacia el género).

A diferencia el documento israelí, que trató temas del presupuesto actual e intentó influir directamente en los votos de los legisladores sobre temas particulares, los cuatro volúmenes de *Women's Budget*, a pesar de su longitud, muy probablemente no son lo bastante específicos para afectar el proceso legislativo. En estos volúmenes son pocas y espaciadas las recomendaciones específicas para cambios de políticas y los capítulos en los que se tratan áreas que carecen de importancia obvia para los géneros, son los más deficientes en ese aspecto. Sí dejan claro que la dirección general es que los autores defenderían las políticas en muchos temas, pero no ofrecen propuestas específicas ni tampoco sugerencias cuantitativas para aumentar el gasto.

Estos volúmenes representan una enorme cantidad de trabajo calificado, tiempo, dedicación y esfuerzo, pero aun así, debe cuestionarse si el resultado representa un uso eficiente del tiempo y la energía de los defensores de la igualdad de géneros de un país. Una menor atención al comercio y la tributación, y una mayor a describir y defender políticas detalladas de la mayor importancia para el avance de la mujer podrían haber producido un mejor rendimiento. En el proceso de PER del Banco, está claramente fuera de duda un enfoque en todos los sectores, al menos según lo ejemplifican los cuatro volúmenes de Budlender.

Quizás para moverse en la dirección de mayor brevedad y especificidad en las propuestas de políticas, el Grupo haya emitido dos volúmenes que presentan un resumen más popular de los temas y las propuestas (Hurt y Budlender, 1998, 2000). La lista resumida de tópicos del cuadro 5.1 se compiló a partir de estos últimos dos volúmenes. Como se presenta en forma clara en el cuadro, el documento sudafricano es fuerte en la descripción de los problemas actuales, pero muy débil en propuestas para remedios explícitos vía el proceso presupuestal.

Sri Lanka

Los autores profesan tener el objetivo de evaluar el presupuesto del país y “utilizar el conocimiento adquirido para mejorar el impacto en cuanto a los géneros de los presupuestos futuros” (Department of National Planning, Sri Lanka, 2000, iv). Pero aun así, el documento contiene pocas sugerencias explícitas para el cambio y las que existen son más bien vagas. Por ejemplo, encuentra desequilibrios en los sectores de producción, pero dice que “no pueden tratarse simplemente asignando más dinero, sino que se requiere investigación sociológica y reorientación de los programas” (vii).

Hay capítulos sobre el empleo oficial, programas del gobierno en educación, salud, bienestar social, servicios agrícolas y servicios industriales. En todos los sectores se nota la escasez de la representación de la mujer en la administración. En los servicios agrícolas, se anota la participación de la mujer en el personal y en los programas como baja. El informe adopta la dirección (presumiblemente con base en la equidad de géneros) de que deben expandirse las funciones en que predomine la mujer, lo que no es necesariamente el mejor camino, pues la expansión de programas debería responder a los beneficios que ella traiga y no a un deseo de crear una distribución

Cuadro 5.1 Resumen del documento presupuestal sudafricano por géneros

<i>Problema</i>	<i>Cambio en políticas sugerido</i>
Empresas de servicios públicos Agua y servicios sanitarios (sólo 45% de los hogares tiene grifo interior; sólo la mitad tiene excusado), electricidad, recolección de basuras	(Sin cambios específicos sugeridos)
Trabajo Pequeñas empresas	Mejorar el acceso de la mujer a las finanzas, información y mercados; dirigir la capacitación a la mujer; suspender la ilegalidad del comercio callejero
Regulación de salarios y horas	Hacer cumplir las leyes laborales en cultivos y hogares privados
Seguro de desempleo	Extender la cobertura a trabajadoras domésticas
Contratación oficial	Facilitar a las personas presentar licitaciones, dividir los contratos grandes en más pequeños, aumentar la representación de mujeres en las juntas de licitaciones.
Problemas de tierra y agricultura Propiedad de la tierra	Tierras y viviendas no deben registrarse sólo a nombre de hombres.
"Jefes, esposos, hermanos e hijos ... no desean renunciar a su poder, privilegio y <i>status</i> masculino. Estas actitudes patriarcales impiden a las mujeres tener su propio derecho a la tierra". (Hurt y Budlender, 1998, p. 29)	Asegurar beneficio para la mujer de la reforma a la posesión de tierra; establecer formas especiales de ayudar a la mujer a obtener préstamos y de proporcionarle seguridad de tenencia; entrenamiento por género para todos los funcionarios. No debe ofrecerse subvención a emigrantes masculinos que la usen en áreas urbanas.
Educación Estereotipos de géneros	Se requieren políticas para eliminarlos.
Colegios universitarios técnicos	Aumentar la inscripción de mujeres.
Educación de adultos	Ayudar a las asistentes con transporte, medidas de seguridad y cuidado de niños.
Desarrollo en la primera infancia	Aumentar las apropiaciones.
Prejuicios de género en el colegio	Capacitar a los maestros en forma no sexista; equilibrar la atención entre niños y niñas.
Acoso sexual y violación en el colegio	Educar a los estudiantes y al personal sobre lo que constituye acoso sexual y cómo eliminarlo.
Administradores principalmente masculinos	Las entidades educativas deben tener políticas en contra de la discriminación por género.
Salud Menor número de mujeres que de hombres recibe ayuda médica para pagar servicios privados de salud	Aumentar la provisión pública.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 5.1)

Problema	Cambio en políticas sugerido
Financiación insuficiente para programas de servicios de salud gratis para las embarazadas y los niños menores de 6 años de edad	Aumentar la financiación.
Servicios ginecológicos, VIH/SIDA y STD	Deben integrarse los servicios. Mejorar la infraestructura física y los equipos de las clínicas. Proveer equipo de pruebas de cáncer cervical.
Violencia intrafamiliar	El gobierno debe proveer fondos para albergues y servicios de consejería; actualmente todos los fondos provienen de las ONG. Los trabajadores de la salud deben capacitarse para tratar la violencia intrafamiliar.
Programas de beneficio social	
Subvenciones estatales de mantenimiento para madres solteras	Destaca que el presupuesto cubre sólo la mitad de las elegibles, pero no aboga por un cambio específico.
Seguridad	
Violencia intrafamiliar (ver también <i>salud</i>)	Necesidad de encuesta para documentar el grado de violencia intrafamiliar. Los agentes de policía necesitan capacitación para ofrecer ayuda apropiada. Hay muchos grupos de policías que atienden los delitos contra la propiedad, pero ninguno que atienda la violencia intrafamiliar. La Prevention of Family Violence Act (Ley de Prevención de Violencia Intrafamiliar) debe tener mejor publicidad.
Violación	En una encuesta, 90% de los agentes de policía manifestaron no saber qué hacer con una queja por violación. Se requiere capacitación.
Criminalidad policial: los mismos agentes de policía cometen violaciones y matanzas	Sin recomendaciones.
Organización policial: mala distribución de estaciones de policía; comparativamente menos en áreas donde viven negros	Sin recomendaciones.
Servicios públicos	
Alto grado de segregación sexual por ocupación en empleo público	Debe capacitarse a las mujeres para trabajos no tradicionales de servicio público. Deben establecerse y cumplirse objetivos y cronogramas para su remedio.
Muy pocas mujeres en los puestos altos de la administración	Deben establecerse y cumplirse objetivos y cronogramas para su remedio.

de beneficios por género que reparta mecánicamente cantidades iguales a cada uno. Los desequilibrios de género en los beneficios que son resultado de segregación de ocupaciones o funciones por género deben tratarse con la desegregación.

Barbados

En el análisis del presupuesto sensible al género para Barbados (St. Hill, 2000) se observan las operaciones de los programas de cuatro ministerios del gobierno. Como lo muestra el cuadro 5.2, que resume este documento, los autores muestran su dedicación a aumentar la igualdad de géneros y parecen haber estado frustrados con las respuestas sexistas recibidas de algunos ministerios. Pero como los demás ejemplos de documentos de presupuesto sensible al género, este es más descriptivo que prescriptivo, pues se ofrecen muy pocas sugerencias para cambios en políticas.

Resumen

¿Cuán útil ha sido el trabajo hecho anteriormente sobre presupuestos por género para quienes trabajan por incluir temas de géneros en el proceso de PER? Al calificar los cuatro documentos de presupuestos por género ya resumidos según el criterio de su probable efectividad para cambiar el presupuesto del país en la dirección de aumentar la equidad de géneros, podríamos asignar al documento israelí una B, al sudafricano una C+ y a los otros dos una D. Quizás sean más útiles como ejemplos de qué tendencias evitar.

Los procedimientos publicados, principalmente el de Elson, cuyo propósito es orientar el trabajo de compilar presupuestos por género y que la literatura sobre el tema ha avalado, parecen haber aportado muy poca ayuda real, a juzgar por los documentos producidos. Por ser demasiado ambiciosos, son impracticables, proveen poca orientación útil y quizá hayan causado más daño que beneficio. Estos procedimientos sugeridos prescriben enormes esfuerzos de investigación sobre un amplio cinturón de tópicos. La alternativa, que podría funcionar mejor para los vinculados al proceso PER, sería tomar un número pequeño de tópicos claramente pertinentes e importantes, desarrollar propuestas detalladas y proporcionar objetivos numéricos, cronogramas y estimados de costos.

Cuadro 5.2 *Resumen del documento de presupuesto por géneros de Barbados*

Problema	Cambio en políticas sugerido
<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Las agricultoras se benefician poco de la ayuda oficial a la agricultura, los servicios de extensión y la capacitación.</p> <p>En el ministerio las mujeres se encuentran en desventaja en términos del número de puestos de trabajo y su tipo. Hay escasez de ejecutivas y profesionales capacitadas.</p>	<p>Debe hacerse uso de la Association of Women in Agricultura. Debe registrarse un mayor número de agricultoras en el Ministerio y ofrecérsele mayor capacitación.</p> <p>Deben recopilarse datos sobre capacitación ocupacional y movilidad de especialistas agrícolas, por sexo.</p>
<p>Ministerio de Transformación Social Insuficiencia de fondos para operar un albergue de mujeres maltratadas y sus hijos.</p> <p>Incomprensión al interior del Ministerio de Transformación Social “sobre el significado de género y cómo debe aplicarse al mandato ministerial social y de políticas ... El Ministerio ha identificado los siguientes como temas o problemas de género que debe atender: marginalización masculina como resultado de atención excesiva a los asuntos de la mujer” (p. 45).</p> <p>Muchas madres solteras son pobres porque sus responsabilidades familiares interfieren con su papel en el mercado laboral. La omisión al reconocerlas como “jefes de hogar” afecta adversamente los beneficios que pueden obtener.</p>	<p>Se requiere un compromiso a largo plazo del gobierno para financiar el albergue y un mayor nivel de financiación.</p> <p>Se requiere una vivienda permanente de bajo costo para mujeres que quedaron sin hogar por la violencia. Hacer más equitativa en cuanto al género la contratación y promoción en el ministerio. “Por el hecho de que sentimientos [antifemeninos] estén ganando aceptación y legitimidad al mismo tiempo que ha habido un innegable aumento en la violencia contra la mujer y hostilidad pública contra la invasión adicional de la mujer en la mayor parte de las áreas de la vida pública, es esencial que el ministerio y su Bureau of Gender Affaire (Oficina de Asuntos sobre Géneros) produzca una estrategia para el análisis de los géneros que tenga un papel en la formación de una discusión nacional sobre los temas de los géneros” (p. 45).</p> <p>Necesidad de recopilación de mayores datos desagregados por sexos.</p>
<p>Ministerio de Educación, Juventud y Cultura Dos colegios de un solo sexo tienen resultados académicos dispares, teniendo mejor desempeño el de las niñas que el de los niños. En este último hay menos maestros capacitados. Los cursos que ofrece cada colegio reflejan estereotipos de género, preparándose a las niñas para “los sectores de la economía menos técnicos, menos científicos y de menor remuneración” (p. 54). Los estudiantes de ambos colegios presentan desempeño inferior al promedio nacional de los colegios mixtos.</p>	<p>“Es importante la reforma de estos patrones de género en el plan de estudios educativo ... Es necesaria mucho mayor investigación para evaluar si los colegios de secundaria de un solo sexo son la solución para invertir las tendencias de logros bajos educativos en los hombres” (p. 54).</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 5.2)

<i>Problema</i>	<i>Cambio en políticas sugerido</i>
El colegio universitario de maestros produce maestros masculinos y femeninos con especialidades típicas de cada género.	Debería "estar vigilante" en ese punto.
En el Barbados Youth Service (BYS, Servicio para la Juventud de Barbados), un servicio para jóvenes "difíciles", sólo se da capacitación política a los hombres, quienes no respetan a sus consejeras, que son la mayoría en el programa, y las consideran como blandas y no experimentadas en la vida.	"Por un lado el BYS debe proporcionar mentores a quienes respeten los estudiantes y al mismo tiempo tratar de cambiar el concepto de los jóvenes sobre las formas de interacción social que deben generar respeto y sean dignas de constituir modelos" (p. 60).

Referencias

- Adva Center. 1997. "How the Proposed 1998 Israel State Budget Will Affect Women". Adva Center, Tel Aviv. <http://www/adva.org/budwomen.html>.
- Blackden, C. Mark y Chitra Bhanu. 1999. *Gender, Growth, and Poverty Reduction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Budlender, Debbie, ed. 1996. *The Women's Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- . 1997. *The Second Women's Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- . 1998. *The Third Women's Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- . 1999. *The Fourth Women's Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- Budlender, Debbie y Rhonda Sharp, con Kerri Allen. 1998. *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Çağatay, Nilüfer, Mümtaz Keklik, Radhika Lal y James Lang. 2000. *Budgets as If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- Commonwealth Secretariat. 1999a. *Gender Management System Handbook: Gender Mainstreaming in Development Planning*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- . 1999b. *Gender Mainstreaming in the Public Service*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- . 2000. *Improving the Effectiveness of Applying a Gender Analysis to Government Budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Demery, Lionel, Shiyang Chao, Rene Bernier y Kalpana Mehra. 1995. "The Incidence of Social Spending in Ghana". PSP, serie de documentos de discusión 82, Poverty and Social Policy Department, Banco Mundial, Washington, DC.

- Department of National Planning, Sri Lanka. 2000. *Engendering the National Budget of Sri Lanka*. Colombo: Centre for Women's Research.
- Elson, Diane. 1997. "Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care". Misión de país preparatoria para integrar el género en las políticas y procedimientos presupuestales. Londres: Commonwealth Secretariat.
- . 1999. *Gender Budget Initiative: Background Papers*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Esim, Simel. 2000. "Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation". Documento preparado para la Eighth Regional Conference on Women of Latin America and the Caribbean-Beijing +5, Lima, febrero 8-10, 2000.
- Hewitt, Guy y Sabhita Raju. 1999. *Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Integrate Gender in National Budgetary Processes*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Hurt, Karen y Debbie Budlender, eds. 1998. *Money Matters: Women and the Government Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- . 2000. *Money Matters Two: Women and the Local Government Budget*. Ciudad del Cabo: Idasa.
- Leo-Rhynie, Elsa e Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town, South Africa. 1999. *Gender Mainstreaming in Education*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Murphy, Josette. 1997. *Mainstreaming Gender in World Bank Lending*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Presser, Harriet B. y Gita Sen. 2000. *Women's Empowerment and Demographic Processes: Moving beyond Cairo*. Nueva York: Oxford University Press.
- St. Hill, Donna. 2000. "Gender Analysis of the National Budget: 1998-1999: Barbados Pilot". Documento inédito. Commonwealth Secretariat, Londres.
- Taylor, Vivienne. 1999. *Gender Mainstreaming in Development Planning*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Waring, Marilyn. 1988. *If Women Counted: a New Feminist Economic*. San Francisco: Harper & Row.
- Zuckerman, Elaine. 2000. "Macroeconomic Policies and Gender in the World Bank". Documento inédito, Banco Mundial, Washington, DC.

6

Gobernabilidad centrada en el ciudadano. Un nuevo enfoque para la reforma del sector público

Matthew Andrews y Anwar Shah

Las reformas del sector público son penetrantes en los países en desarrollo. Infortunadamente, su fracaso es igualmente penetrante. La literatura muestra cada vez más que muchos de los tipos tradicionales y nuevos de reforma han fracasado en su intento de hacer impresiones duraderas y efectivas en los países receptores. Parece imposible cambiar a las burocracias insensibles, irresponsables, ineficientes e ineficaces con las herramientas actuales, por lo que se requiere un enfoque nuevo a la cuestión de la reforma. En el presente capítulo se aborda este asunto presentando un enfoque nuevo, el marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano, para enmarcar las agendas de reforma. Este modelo combina la descentralización participativa con la administración y la evaluación orientadas a resultados con el fin de crear un marco de reforma que esperamos hará oposición a algunos de los problemas más manifiestos con los gobiernos en los países en desarrollo.

En la primera sección se resumen los problemas comunes en el desarrollo de gobiernos de países: baja capacidad, centralización organizativa, monopolios de servicios, aislamiento social y evaluación deficiente. En la segunda se identifican elementos de reforma adoptados típicamente como respuesta a estos problemas y luego se discute su debilidad. Se muestra que las reformas de estabilización macroeconómica, iniciativas de formación de capacidades, administración orientada a resultados, descentralización y reformas de participación han sufrido todas de debilidad conceptual y práctica. Estas debilidades han limitado la influencia que han tenido las reformas en los problemas para cuya solución se diseñaron, requiriendo un nuevo enfoque para el desarrollo y la reforma, en especial en el ámbito local, donde ha aumentado el número y la complejidad de los gobiernos en la última década. La tercera sección presenta el nuevo enfoque del marco con centro en el ciudadano. Muestra cómo una nueva reforma ascendente puede introducir el cambio real en las organizaciones públicas contrarrestando los incentivos y los puntos focales comúnmente problemáticos. La conclusión muestra cómo este enfoque constituye una respuesta integral a los apremiantes problemas de gobernabilidad de los países en desarrollo.

El desafío de la reforma del sector público en los países en desarrollo

Es fácil identificar la debilidad del sector público en el mundo en desarrollo. Los observadores cuentan historias de gobiernos con estructuras de gobernabilidad que se han degenerado completamente o están en el proceso. Peterson (1998) sintetiza la situación diciendo (específicamente de África): “el catálogo de males organizativos que se encuentra en las burocracias públicas ... es desalentador” (39). En el cuadro 6.1 se relacionan algunos de los males o debilidades típicamente evidentes en dichos gobiernos, cada uno de los cuales se discutirá más adelante.

Baja capacidad

Con mucha frecuencia se presenta la capacidad operativa débil como razón de que los gobiernos no le sirvan a sus electores, siendo con mucha frecuencia las capacidades inconsistentes “con la tarea (gobernabilidad) a la mano” (Shah, 1998, 7). Coston dice que “los problemas de gobernabilidad” en general “se derivan de una falta de capacidad” (1998, 480). Típicamente se muestra que los gobiernos sufren de capacidades de personal y sistemas débiles, ambos afianzados en bases insuficientes de destrezas, remuneración baja y recursos humanos y políticas organizativas deficientes.

Centralización organizativa y gobernabilidad descendente

Los gobiernos de los países en desarrollo se describen a menudo como jerárquicos, centralizados y orientados en forma descendente. Tales estructuras enfatizan el control en el proceso de gobernabilidad y requieren participantes que se adhieran al proceso por encima de todo lo demás. Esta orientación de procesos produce entidades

Cuadro 6.1 Debilidades comunes de gobernabilidad y administrativas en los países en desarrollo

Baja capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad de personal • Baja capacidad de sistemas
Centralización organizativa y gobernabilidad descendente	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación de procesos • Permanencia y no innovación
Monopolio de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos públicos de producción no competitivos e irresponsables • Incentivos débiles para la eficiencia en la producción
Aislamiento social, baja transparencia y participación deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión social basada en procesos y profesionalismo normal • Estructuras de incentivos predispuestas internamente e insensibles
Evaluación organizativa y mecanismos de responsabilidad deficientes	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos débiles de evaluación interna • Pocos mecanismos de evaluación (social) externa

administrativas insensibles, con estructuras descendentes consideradas como mecanismos para aislar a los jefes burocráticos de los amos políticos y los electores (Deasi e Imrie, 1998). Un problema aliado se relaciona con el prejuicio común del *statu quo*, por el que los gobiernos organizados de acuerdo con el modelo burocrático clásico enfatizan la permanencia (de proceso y posición) y la no innovación, afianzando los procesos de producción improductivos e insensibles y limitando el potencial para el cambio (Peters, 1996).

Monopolios de servicios

En el mundo en desarrollo las entidades públicas son, con mucha frecuencia, monopolistas y se las critica por producir servicios utilizando procesos de producción ineficientes, sin incentivos para hacerlo de otra manera.¹ Se argumenta que este problema se manifiesta en la tendencia del presupuesto público a crecer.² Se argumenta también que los procesos de producción no competitivos obstaculizan la responsabilidad, en particular cuando las barreras de producción e información ofrecen oportunidades para la corrupción y la maximización de los beneficios propios (Egeberg, 1995). Tales situaciones facilitan el comportamiento de búsqueda de beneficios mediante manipulaciones porque las barreras ofrecen protección contra el escrutinio externo y porque las ganancias corruptas pueden hacerse pasar fácilmente como malgasto relacionado con el método deficiente de producción.³

Aislamiento social, poca transparencia y participación deficiente

Típicamente se describe a los gobiernos como aislados, no transparentes y no participativos (Blair, 2000; Brinkerhoff, 2000). Esto sucede principalmente por sus estructuras burocráticas dominantes, en las que la supervivencia organizativa requiere un escudo protector contra influencias externas que podrían desequilibrar la burocracia equilibrada descrita por Stillman (1991) como “sin Estado” y destructiva para los valores humanos y democráticos (*ver* Peters, 1996). La naturaleza centralizadora de las organizaciones públicas estimula un enfoque interno basado en reglas que protege los procesos de toma de decisiones o la información contra el acceso del ciudadano

1 Los productores monopolistas no tienen incentivos para mejorar su desempeño. Este problema de incentivos genera ineficiencias arraigadas que de hecho establecen firmemente el *statu quo*: los burocratas ineficientes hacen todo lo que pueden para proteger sus procesos de producción, proyectos ineficientes y elecciones de insumos de presiones competitivas (de otros productores o de estadísticas comparativas).

2 Este argumento se sintetiza en Peters (1996).

3 Las estadísticas de costos del gobierno reflejan esta clase de poder monopolista y a menudo se desarrollan para limitar el potencial de comparación con las estadísticas de costos del sector privado. Cuando los administradores públicos disfrutan del monopolio sobre esta clase de información, son irresponsables, insensibles y no tienen motivos para actuar con eficiencia (Niskanen, 1971; Moe, 1984; Kraan, 1996).

(Kraan, 1996; Disha, 2000).⁴ La participación amenaza los intereses establecidos y los motivos que estructuran el comportamiento. Ni los representantes políticos ni los administradores tienen motivo para abrir los procesos de gobernabilidad a la participación ciudadana, pues hacerlo así amenazaría las relaciones establecidas, la toma de decisiones y la influencia.

Evaluación organizativa y mecanismos de responsabilidad deficientes

La evaluación efectiva destaca los acuerdos y motivos institucionales.⁵ Las evaluaciones en los países en desarrollo, a menudo emprendidas por la oficina del defensor público o la del auditor general, suelen tener influencia limitada y a menudo están abiertas a la crítica de la interferencia política (*ver* Schick, 1998).⁶ Otra crítica de estas evaluaciones se relaciona con su irregularidad y calidad inconsistente (Feinstein y Picciotto, 2000).⁷ Además, las evaluaciones tienden a ser unidimensionales, concentrándose sólo en la observancia fiscal y la adherencia a las reglas, lo que institucionaliza las estructuras centralizadoras discutidas antes y refuerza los incentivos orientados al proceso (a expensas de la sensibilidad social y la eficiencia) (Andrews, 2001). Además, la mayoría de los países en desarrollo carece de entidades de evaluación en la sociedad civil que aseguren que los ciudadanos puedan hacer un comentario directo sobre el desempeño del gobierno.

Los enfoques convencionales de reformas, su legado y sus problemas

Se han realizado muchos intentos de desarrollar intervenciones de gobernabilidad (reformas) para combatir esa debilidad administrativa. Coston (1998) identifica olas de reformas, ligadas estrechamente a la adopción cronológica de ideas sobre el mejoramiento del gobierno. Peters (1996) presenta modelos similares de gobernabilidad en una explicación más teórica de la concepción reciente sobre la reforma. Los principales elementos y temas sobre la reforma se presentan en el cuadro 6.2.

¿Qué legado dejan las reformas convencionales?

La lista de elementos de reforma del cuadro 6.2 muestra que hay muchas ideas variadas sobre cómo deberían mejorar los gobiernos. Las preguntas más importantes

4 La importancia central de la información en el proceso de desarrollo y gobernabilidad la trata en forma muy elocuente Freire (1985).

5 Las organizaciones se concentran en aquellos aspectos de sus mandatos que se evalúan activamente (sabiendo que las evaluaciones deficientes tendrán consecuencias punzantes) (Feinstein y Picciotto, 2000).

6 Por ejemplo, muchos informes de auditoría se realizan por solicitud política especial.

7 Por ejemplo, aunque muchas oficinas de auditoría del mundo en desarrollo están formando capacidad, la mayoría aún carece de los recursos para realizar auditorías en forma rutinaria a todas las entidades administrativas.

Cuadro 6.2 *Temas y elementos principales de la reforma en el mundo en desarrollo*

<i>Temas</i>	<i>Elementos</i>
Reformas administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en controles internos • Privatización • Reducción de tamaño
Formación de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración de pagos • Desarrollo de destrezas (usualmente centralizado) • Desarrollo de proceso formal (usualmente centralizador)
Administración orientada a resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en productos (o resultados): los clientes son importantes • Principio de subsidiariedad en la administración (intragubernamental) • El gobierno como empresa necesita herramientas de empresa
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de subsidiariedad • Prestación competitiva de servicios • Orientación al cliente
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno sensible a los ciudadanos (como más que clientes) • Participación ciudadana en las decisiones (democracia directa) • Devolución (responsabilidad local)

que se encuentran en la literatura general de la reforma se concentran en el grado de éxito de los elementos de la reforma en su tratamiento de los problemas con los que se asocian en forma más directa. En muchos casos, la evidencia sugiere que las reformas tienen un legado de éxito limitado. Considérense los ejemplos siguientes:

- En un informe del Banco Mundial en 1997 sobre reformas al gasto público bajo préstamos de ajuste se examinó el grado al que las reformas formaron las políticas públicas en los países en desarrollo entre 1979 y 1994 (Huther, Roberts y Shah, 1997). En el documento se concluye que las reformas basadas en ajustes tuvieron “efectos positivos pequeños en los patrones del gasto” y se señalan varios defectos de reforma, sugiriendo particularmente que las reformas fracasaron en el intento de cambiar los incentivos y la perspectiva del gobierno.
- Los observadores cuestionan la efectividad de las reformas centradas en mejorar el desempeño público mediante ajustes en el servicio civil. De Merode y Thomas (1994, 481) expresan: “no se halló evidencia concluyente de mejor remuneración y menor cantidad de personal ... que ocasionaran ganancias importantes en la productividad”.
- El *Médium-Term Expenditure Framework* (MTEF, Marco de Gastos a Mediano Plazo) es una reforma promisoría en el mundo en desarrollo, diseñada para dar dirección y control a los procesos del presupuesto público. El MTEF sudafricano con su enfoque en la disciplina fiscal y el desarrollo, se considera una

mejor aplicación de la reforma y se argumenta que ha posibilitado la reducción de los déficit desde 1993 (Walter y Mengistu, 1999).⁸ Infortunadamente, la reforma del MTEF ha tenido también reducciones en tipos básicos de gasto, en particular el gasto de capital.⁹ Estos resultados dan lugar a preguntas sobre el éxito del MTEF: mientras la disciplina fiscal en el caso particular de Sudáfrica parece haber mejorado, no ha sucedido así con otros resultados fiscales, frustrándose potencialmente el esfuerzo para el desarrollo.¹⁰

- Desai e Imrie (1998) sugieren que la reforma de la New Public Management (Nueva Administración Pública) en India ha producido más retórica que resultados e informan que, contrariamente a las promesas de la reforma, los gobiernos siguen siendo aislados y burocráticos, con “gran parte del nuevo marginalismo” demostrando ser “contradictorio y defectuoso, caracterizado por tendencias des-democratizadoras y una fijación con los procesos administrativos y técnicos” (645).
- En los años noventa se introdujeron en Malawi varias reformas orientadas a resultados de la New Public Management (Adamolekun, Kulemeka y Laleye, 1997). Entre ellas estuvieron una reforma del presupuesto y un programa de privatización que, aunque se implementaron, parecen haber causado poco impacto en el comportamiento en el proceso de gobernabilidad. Los elementos de la reforma han demostrado realmente contradecirse entre sí (por ejemplo, la descentralización del gobierno y la planeación financiera centralizada no son complementarias), obstaculizando aún más cualquier efecto positivo.

¿Por qué han tenido las reformas efectos limitados y qué podemos aprender de ellas?

No existe una sola razón para que las reformas no satisfagan las expectativas o contrarresten los problemas del sector público y esto es especialmente evidente al comparar los fracasos en una variedad de entornos. Sin embargo, la experiencia sugiere que hay varios problemas que parecen predominar comúnmente, relativos a los elementos mismos, la forma en que se arreglan y el grado al que facilitan cambios en la

8 Los déficit (como porcentaje del gasto total) cayeron de un promedio de 15,86 entre 1981 y 1993 a 11,25 entre 1994 y 1999 (calculados a partir de los datos del South African Reserve Bank, julio de 2000).

9 El gasto de capital fue el 9% del gasto entre 1981 y 1993, pero sólo 4% entre 1994 y 1999. Los activos fijos representaron un 2,94% del gasto total hasta 1993, pero tuvieron una participación de 1,49% entre 1994 y 1999 (datos del South African Reserve Bank, julio de 2000).

10 El gasto estratégico ha caído en términos reales y existe preocupación de que los departamentos no están gastando lo presupuestado, lo que lleva a ineficiencias y bajos niveles de sensibilidad presupuestal. ¿Puede ser exitosa una reforma si mejora un resultado pero no los demás? ¿Representa la reducción del gasto de capital una manifestación de la observación de Alesina y Perotti (1996) de que el presupuesto a mediano plazo permite una contabilidad creativa y la postergación de proyectos difíciles?

cultura o en los incentivos a través de la evaluación activa. Estos temas se combinan para dar paso a preguntas sobre la clase de marco dentro del que se conceptualizan las reformas.

Problemas con los mismos elementos de la reforma

La literatura resume varias debilidades, conceptuales y prácticas, con todos los elementos de reforma importantes:

- Las reformas administrativas apuntan a hacer un gobierno más estable, disciplinado y competitivo y menos agobiante socialmente. Sin embargo, se las critica ampliamente por los enfoques de “talla única”. Los observadores también cuestionan la disposición nacional para estas reformas, o de hecho, lo apropiado de las reformas en el contexto del desarrollo.¹¹
- La formación de capacidad apunta a mejorar la capacidad y a hacer que los gobiernos sean más competitivos. De Merode y Thomas (1994) cuestionan la influencia de tales programas que se concentran en iniciativas sobre el tamaño del gobierno y la reestructuración de pagos: “no se halló evidencia concluyente de mejor remuneración y menor cantidad personal que ocasionaran ganancias importantes en la productividad ... Esto sugiere que las reformas a remuneraciones y empleo, aunque determinantes importantes del desempeño, deben complementarse con otras medidas”. Grindle (1997) y Coston (1998) comentan también que muchas reformas de formación de capacidad tienen efecto limitado debido a su enfoque unidimensional y del lado de la oferta. Las iniciativas del lado de la oferta ignoran la demanda y las restricciones de capacidad relacionadas con los incentivos. Dia (1996) y Qualman y Bolger (1996) anotan esto como una razón de que, aun con reformas de formación de capacidad, regiones tales como África sufran todavía significativos problemas de capacidad.
- Las reformas orientadas a los resultados apuntan a reemplazar las organizaciones públicas descendentes, monopolistas e insensibles con organizaciones públicas niveladas, orientadas al desempeño, productivas y sensibles. Sin embargo, la evidencia de los países industrializados sugiere que las reformas no siempre tienen estos efectos. Donde se han implementado tales reformas, las organizaciones públicas no han cambiado mucho (Melkers y Willoughby, 1998; Andrews, 2002). Las reformas se implementan en forma centralizada, limitando la capacidad de las agencias de línea para desarrollar competencias basadas en resultados y reforzando los incentivos organizativos basados en procesos y el aislamiento (los objetivos se fijan internamente, los procedimientos se audi-

11 Dollar y Svensson (1998) hallaron que los programas de estabilización se tambalearon regularmente y explican tales experiencias diciendo que muchos países sencillamente no estaban listos para la reforma.

tan internamente y los resultados se evalúan internamente). En el mundo en desarrollo, estas reformas se presentan a sí mismas como una colección libre de ideas, que los países son estimulados a implementar como copiones, con mucha frecuencia para remedar las buenas prácticas del sector privado. Polidano (1998) y Desai e Imrie (1998, 645) describen dichas reformas como “contradictorias y defectuosas”. Esta descripción es apta en muchos casos, donde las herramientas de reformas orientadas a resultados se han introducido como ampliaciones a las estructuras organizativas existentes orientadas a procesos y realmente reducen el acceso ciudadano y la sensibilidad del gobierno.

- El propósito de la descentralización es estimular la gobernabilidad competitiva, ascendente y participativa en el ámbito local, pero la evidencia sugiere que tales efectos son lentos y limitados. Muchas de tales reformas se limitan a la delegación gubernamental (tomando las entidades centrales las decisiones sobre la provisión, pero las locales contratadas para producir servicios) en lugar de la descentralización (teniendo las autoridades locales la autoridad sobre las decisiones de provisión y producción). El argumento central a favor de tal delegación es que los gobiernos locales carecen de capacidad de gobernabilidad. La otra cara de tal delegación es que prohíbe el desarrollo de capacidad dirigida por la demanda en las localidades y merma el objetivo central de la descentralización.
- Los gobiernos provinciales o los municipios con mandatos estrictos de gobiernos centrales no tienen razón o incentivo para crear capacidades de personal o procesos relacionados con la toma de decisiones, fijación de prioridades, planeación y asignación. Esto es evidente en el caso de los municipios sudafricanos, donde la influencia central sobre las entidades municipales retarda los incentivos de formación de capacidad espontánea en el ámbito local.¹² Dado este argumento, aunque en la mayoría de los casos los gobiernos descentralizados puedan, de hecho, considerarse como de baja capacidad, la delegación o la desconcentración agrava el problema. Las líneas estrictas de responsabilidad entre los gobiernos centrales y subnacionales tienen también un efecto en afianzar la gobernabilidad descendente (problema que ya se discutió). Las jerarquías organizativas se mantienen simplemente funcionando en los límites intergubernamentales formales, respondiendo los gobiernos subnacionales a las demandas de los gobiernos de ámbito superior (y no a las de sus propios ciudadanos). En la mayoría de los casos, la interacción central-subnacional se establece a través de controles descendentes que ligan a las entidades provinciales y del ámbito local a procesos específicos, limitando cualquier oportunidad

12 Entre los estudios sudafricanos están el de la Foundation for Contemporary Research (1999), Oranje, Oosthuizen y Van Huyssteen (1999), Otzen y otros (1999), Planact (1999) y la Planning Initiative (1999).

de gobernabilidad basada en el ciudadano y orientada a los resultados. Esto ha provocado que numerosos observadores cuestionen la estructura de las iniciativas de descentralización (Prud'homme, 1995; Litvack, Ahmad y Bird, 1998; Shah, 1998). En los estudios de Shah (1998, 1999), Shah y Schacter (2004), Shah y Thompson (2004), Gurgur y Shah (2002) y Huther y Shah (1998) se ha encontrado que los gobiernos descentralizados parecen tener efectos positivos en la gobernabilidad pública,¹³ pero que la estructura de la descentralización tiene influencia significativa en esos efectos. Los gobiernos retornados (en los que las responsabilidades de la toma de decisiones están descentralizadas) tienden a ser más efectivos que los desconcentrados (en los que se retorna una autoridad mínima en la toma de decisiones) (Shah, 1994).

- Las reformas participativas tienen el propósito de llevar a los ciudadanos a los procesos de gobernabilidad, lo que ocasiona gobernabilidad ascendente, mayor competitividad del sector público y capacidad mediante la asociación comunitaria. Estas alternativas típicamente eluden a los gobiernos locales y con ello debilitan el sistema formal de gobernabilidad local. (Brinkerhoff y Kulibaba, 1996; Turner y Hulme, 1997; Schneider, 1999; Blair, 2000; Brinkerhoff, 2000). En muchos casos de reforma participativa en el mundo en desarrollo, de Nigeria (Wunsch y Olowu, 1996) a India (Dhesi, 2000) a Bolivia (Blair, 2000) y Brasil (Atkinson y otros, 2000) se comenta que los ciudadanos continúan en gran parte inhabilitados y excluidos del proceso de gobernabilidad después de haber tenido lugar las intervenciones. El estudio de Tauxe del gobierno local de Estados Unidos (1995) muestra que las reformas tienden a ser dirigidas centralmente desde el interior de estructuras aisladas y no de iniciativas ascendentes dirigidas a abrir tales estructuras. En dichos casos, los administradores técnicos gozan de una influencia poderosa sobre la naturaleza de la participación, limitándola significativamente. Tales limitaciones predominan también en situaciones en las que los procesos políticos son no democráticos, centralizados o no representativos.

Problemas con los acuerdos de reforma

Se ha visto comúnmente que las combinaciones de reformas en el mundo en desarrollo refuerzan los problemas asociados con los problemas del sector público por su orientación a los procesos y centralización.

En una discusión anterior se sostuvo que la mayoría de los gobiernos del mundo en desarrollo, estructurados en el molde de la burocracia weberiana, se concentran demasiado en los controles y procesos rígidos con énfasis en la administración de los insumos (Shah, 1999, 399). Sin embargo, se sobrentiende que los ciudadanos tienen

13 Huther y Shah (1998) encontraron que el 38% de la variación en la calidad de la gobernabilidad se explica solo con la descentralización.

interés en el desempeño y los servicios del gobierno. La desarticulación entre aquello en lo que se enfocan las organizaciones gubernamentales (los insumos) y lo que los ciudadanos esperan del gobierno (productos, resultados e impactos) se hace evidente en el gráfico 6.1, que representa la cadena de Shah de administración y evaluación orientadas a resultados para el sector público (Shah, 1999). La cadena presenta las diferentes fases de la producción y distribución en el sector público, desde la identificación de programas y proyectos hasta el impacto social. El punto focal del gobierno continúa en los insumos, en tanto que los ciudadanos se preocupan por el desempeño en la prestación de los servicios.

En lugar de introducir mecanismos y modificar los incentivos para enfocar la atención del gobierno en la cadena completa de resultados, las reformas se arreglan típicamente para consolidar controles rígidos a los insumos, lo que es evidente en el predominio de las reformas de estabilización macroeconómica (concentradas en estabilizar procesos y mejorar la gestión de los insumos, típicamente relacionados con la administración de personal y dinero) e iniciativas de formación de capacidad (típicamente ocupadas en mejorar el personal y los insumos de los procesos). Las reformas tienden a concentrarse en introducir controles y asegurar la observancia y la capacidad antes de cambiar a administrar por resultados, descentralizar, devolver la provisión de servicios y mejorar la participación. En los casos en que han progresado las reformas para incluir administración orientada a los resultados, el enfoque se limita todavía a productos intermedios y no se le da al gobierno ninguna motivación para considerar sus efectos sociales, que son más importantes. Esto se evidencia en el comentario de Desai e Imrie (1998, 645) sobre el nuevo empresariado, que “se caracteriza por tendencias des-democratizadoras y una fijación con los procesos técnicos y de procedimientos”. Existen dos explicaciones para esta concentración en los procesos en los acuerdos de reforma:

1. Las reformas se consideran algunas veces como acumulativas. Se considera que elementos complicados, como la administración orientada a resultados, la participación y la descentralización, se basan en otros elementos, de los cuales el más importante es la formación de capacidad. En los países en desarrollo las iniciativas sobre ésta dominan usualmente las reformas organizativas. Una capacidad insuficiente se considera el impedimento más serio a la buena gobernabilidad y se contrarresta mediante iniciativas enfocadas en los administradores: enseñarles cómo planear y manejar los recursos y proveer a las entidades administrativas los procesos necesarios.

Gráfico 6.1 La cadena basada en los resultados y la predisposición a los procesos de las combinaciones comunes de reformas



2. Lo que podría denominarse el *argumento de etapa burocrática* sostiene que las entidades administrativas maduran siguiendo varias etapas específicas. El argumento, presentado por autores como Schick (1998), es que las burocracias deben aprender sobre la importancia de los controles rígidos (centrados en los insumos) antes de poder implementar con éxito controles flexibles (centrados en los resultados). El argumento se utiliza para legitimar las intervenciones en el mundo en desarrollo que siguen concentrándose en la introducción de controles básicos al presupuesto y al servicio civil. La idea es que, una vez se fortalezcan los procesos de gobernabilidad, pueden reenfocarse las reformas a otras secciones de la cadena de resultados y evaluaciones, moviéndose continuamente de izquierda a derecha. El argumento tiene dos supuestos críticos: a) que las reformas tendrán éxito en el establecimiento de los controles, y b) que los administradores condicionados a enfocarse en los procesos serán capaces de modificar su punto de vista y pasar a centrarse en los resultados y el desempeño.

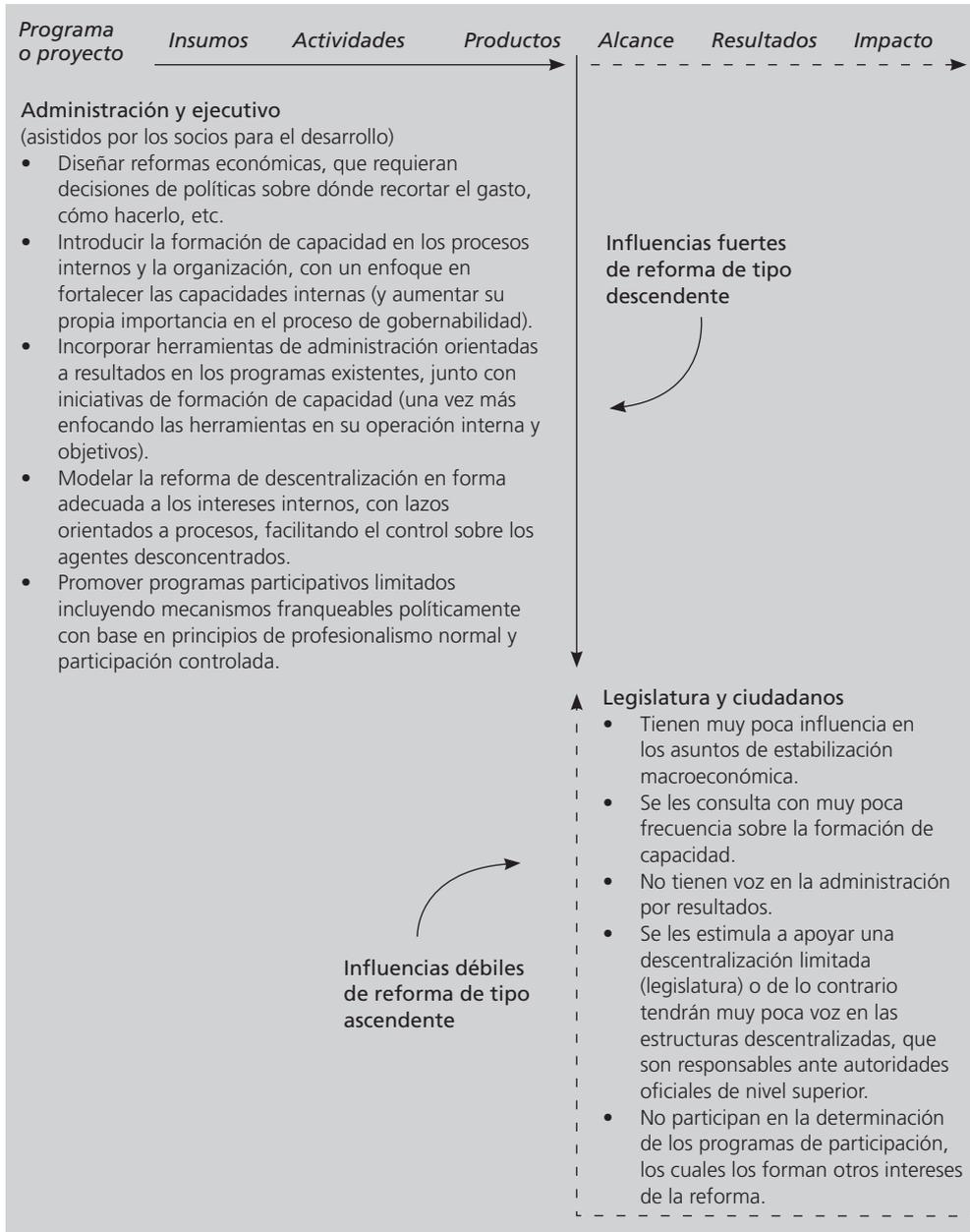
Las reformas usualmente se combinan también en una forma centralizada. El gráfico 6.2 presenta los participantes en la cadena de resultados y evaluación y las reformas en diferentes etapas. Muestra también el énfasis en los administradores y ejecutivos y su influencia en el proceso de reforma.

La opinión de que las combinaciones de reformas centralizan los procesos de gobernabilidad surge de la observación de que las reformas predominantes relacionadas con la estabilización macroeconómica y la formación de capacidad las diseñan y operan casi en su totalidad el gobierno central y sus agencias. Aun los elementos de reforma diseñados para modificar el carácter centralizado de los procesos de gobernabilidad se dirigen centralmente. De ahí que los programas orientados a resultados, las iniciativas de descentralización y los programas de participación los conformen y manipulen generalmente las agencias centrales. Por ejemplo, Andrews (de próxima publicación) argumenta que los programas de participación fracasan a menudo por haber sido concebidos por agentes del gobierno de alto nivel que desconocen las necesidades de participación y no tienen interés en asegurar que los programas de participación verdaderamente funcionen. A los ciudadanos y sus representantes directos en las legislaturas, a menudo o bien se los elige para apoyar los programas diseñados centralmente, o se los mantiene completamente por fuera de las etapas de diseño de la reforma, con el resultado de que las influencias de la reforma de tipo descendente dominan las influencias de tipo ascendente de los ciudadanos y sus representantes.

Existen dos explicaciones plausibles para el efecto centralizador de las combinaciones de reforma:

- Sus elementos forman parte de una jerarquía, lo que ocasiona que algunos elementos sean más importantes que otros. La jerarquía de la reforma depende de varios factores incluidos los valores normativos adscritos a diferentes ele-

Gráfico 6.2 *La naturaleza descendente y centralizadora de las combinaciones comunes de reforma*



mentos de la reforma, los incentivos para la reforma creados por participantes externos de ella (como organizaciones internacionales), los grupos de presión económica (notablemente las empresas) y el orden cronológico de introducción de la reforma. En muchos casos estos factores producen estabilización macroeconómica, el elemento más importante de la reforma, el cual usualmente lo trazan, implementan y dirigen las agencias centrales. Todas las demás reformas, como la orientada a resultados, la descentralización y la participación, se anidan en esta reforma. Las reformas que contrarrestan la centralización quedan así ocultas dentro de reformas que la refuerzan.

- Otra explicación, suministrada por Shah (1999), se relaciona con la influencia directa que tienen los socios externos de la reforma en las clases de reforma adoptadas y en la localización (dentro de las estructuras de gobernabilidad) de las iniciativas de reforma. Shah argumenta que los patrones externos de la reforma favorecen estructuras e iniciativas centralizadoras de reforma porque “un sistema jerárquico centralizado reduce los costos transaccionales para la ayuda externa y extiende la zona de comodidad (bienestar) para los participantes externos en términos de controlar la utilización de sus fondos para los propósitos previstos” (416). Los incentivos basados en préstamos que crean las organizaciones internacionales para reformar a los gobiernos los estimulan a adoptar reformas de tipo descendente y orientadas a los controles.

Debilidad de evaluación en las reformas

También se culpa a las reformas por prestar atención insuficiente a los problemas de evaluación de los gobiernos de los países en desarrollo. Las intervenciones para desarrollar capacidad de evaluación en esos países son relativamente nuevas y no se han reflejado aún en elementos de reforma de la línea principal (Feinstein y Picciotto, 2000). Las evaluaciones son importantes por varias razones, siendo la principal que forman y dan fuerza a incentivos de comportamiento en los entornos sociales. Es importante promover evaluaciones que faciliten los cambios institucionales y de incentivos necesarios para la efectividad de la reforma. Sin dichas evaluaciones, los incentivos no serán distintos de los asociados con las organizaciones públicas tradicionalmente deficientes y no se podrá esperar que cambie tampoco el comportamiento.

Abundan los ejemplos del problema con las evaluaciones. Dia (1996) se refiere a países africanos que poseen capacidades de personal, destrezas y procesos para gobernar bien, pero con historiales de gobernabilidad deficiente (¿quizás por evaluaciones deficientes de gobernabilidad?). Andrews (2001) se refiere a las inconsistencias en las reformas orientadas a resultados relacionadas con la falta de atención prestada a cambiar la naturaleza de las evaluaciones de auditorías basadas en procesos que encuentran los administradores orientados a resultados. Él comenta que “en tales situaciones, los administradores reciben un mensaje conflictivo: ‘administre por re-

sultados ... pero recuerde que se le efectuará auditoría sobre su adherencia a los procesos (no sobre los resultados)' ” (10).

Un nuevo marco centrado en el ciudadano para orientar la reforma

Obviamente existe la necesidad de repensar el marco en que se conceptúe la reforma del sector público en el mundo en desarrollo, de modo que las reformas contrarresten efectivamente los males y debilidades evidentes en los gobiernos. Con este fin presentamos un marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano, desarrollado como respuesta a los problemas experimentados con elementos individuales de las reformas, los procesos y las tendencias centralizadoras de los acuerdos de reformas y la carencia del aspecto evaluativo de la mismas. El marco de gobierno centrado en el ciudadano es diferente de los que le preceden, no tanto por las clases de elementos del modelo, sino más bien por la forma en que se organiza el modelo y por los elementos que se destacan en él.

La gobernabilidad centrada en el ciudadano se enfoca en crear el entorno institucional correcto para la reforma orientada a los resultados, lo que conlleva enfocarse en desarrollar estructuras participativas y localizadas a través de las cuales los ciudadanos quedan facultados para demandar resultados mejores del gobierno. Esta clase de entorno institucional estimula el incentivo para que los mismos gobiernos desarrollen instituciones orientadas a resultados (reglas y herramientas).

El marco de gobernabilidad centrado en el ciudadano combina elementos comunes de reformas –administración orientada a resultados, descentralización y participación– con un elemento nuevo de reforma, la evaluación orientada a resultados. Mediante la selección de estos elementos y la sinergia existente entre ellos, el marco centrado en el ciudadano desafía directamente los modelos de gobernabilidad de tipo descendente arraigados en el mundo en desarrollo. Las dimensiones de tipo ascendente y orientada a resultados de la gobernabilidad centrada en el ciudadano enfocan a las entidades públicas hacia los resultados e impactos en lugar de hacia los insumos y procesos. Centran la atención en los ciudadanos como directores finales de las entidades públicas. Al hacerlo así, el marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano aborda los problemas y debilidades que plagan a los gobiernos de los países en desarrollo, ofreciendo tanto el enfoque como los incentivos necesarios para un mejoramiento real en la gobernabilidad y las herramientas necesarias para responder a dichos incentivos.

El marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano surge a partir de las enseñanzas de los fracasos de reformas pasadas. Las diferencias principales entre la reforma centrada en el ciudadano y los enfoques comunes de reformas son:

- Facultades a los ciudadanos mediante un enfoque basado en los derechos (estatuto del ciudadano). Responsabilidad ascendente por los resultados.
- Evaluación del desempeño del gobierno por parte de los ciudadanos como usuarios directos de los servicios públicos.

El marco fija el interés en reformas que fortalezcan las facultades de los ciudadanos y la responsabilidad ascendente (*ver* cuadro 6.3). En la reforma centrada en el ciudadano, la participación ciudadana forma:

- La base de todas las decisiones gubernamentales (respondiendo las entidades públicas a las demandas ciudadanas).
- El marco de responsabilidad del gobierno (evaluando los ciudadanos lo que hace el gobierno y recompensándolo o no).
- El factor motivador central para funcionarios oficiales y políticos (dirigiendo las evaluaciones ciudadanas su comportamiento).
- El fundamento de la capacidad del gobierno (tomándolo el gobierno de sus electores para lograr los niveles de capacidad requeridos para satisfacer la demanda).

Cuadro 6.3 Elementos básicos de las reformas de gobernabilidad centrada en el ciudadano

-
- Estatuto del ciudadano
 - Estándares de servicio
 - Requisitos para la voz y voto de los ciudadanos
 - Subsidiariedad
 - Presupuesto por productos orientado al ciudadano
 - Productos y costos de la prestación de servicios
 - Anotador de los ciudadanos sobre el desempeño en la prestación de servicios el año anterior
 - Sector público como comprador mediante contratos de desempeño pero no necesariamente proveedor de servicios
 - Marco alternativo de prestación de servicios
 - Pruebas de comparación (*benchmarking*)
-

En la literatura las facultades a los ciudadanos se consideran centrales para la reforma de los gobiernos (*ver* Tiebout, 1956; Hirschman, 1970; Jackson, 2000; Sartorius, 2000; Peters, 1996; Kaufmann, 2000; Putnam, 1993).¹⁴ Las voces prominentes de la conciencia social, según se expresan en el contexto de la pugna por el desarrollo y el crecimiento en las regiones subdesarrolladas del mundo, también enfatizan cada vez más la participación. Para expresar la importancia de la participación ciudadana en el gobierno y la sociedad, y del capital social, el obispo Desmond Tutu dice que “ser ... es participar” (Krog, 1998, 110).

La participación efectiva que dé como resultado en forma activa el poder ciudadano es difícil de lograr en grandes gobiernos centralizados. Así la concentración

¹⁴ Peters (1996, 48) argumenta que los enfoques participativos en la reforma de gobernabilidad surgen por la creencia en que “las organizaciones jerárquicas basadas en reglas que usualmente se encuentran en el sector público [son] impedimentos severos para una administración y gobernabilidad efectivas”.

participativa en el modelo centrado en el ciudadano se conceptúa en el ámbito local (o regional) (Oates, 1972). Los gobiernos en este ámbito son lo bastante pequeños para facilitar la participación ciudadana. Sobre este punto, Vaughan (1995, 501) habla de “la importancia de los entornos subnacionales donde las comunidades sienten, respiran y se expresan a sí mismas y así, donde los programas de desarrollo son pertinentes”. En gobiernos descentralizados, los ciudadanos deben tener acceso ágil a los representantes políticos y administradores, y no sólo a los burócratas que se encuentran al nivel de la calle. Se asume que vivir entre los electores es una forma más efectiva de estimular a los funcionarios políticos y administrativos a tomar en serio a dichos electores. Los ciudadanos tienen una línea de influencia natural y directa con los funcionarios que viven a su lado.

El gráfico 6.3 (a y b) muestra el marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano. La dirección de la gobernabilidad y la influencia de la reforma son obvias. En contraste con la representación del gráfico 6.2 de reformas descendentes comunes, los sistemas centrados en el ciudadano son ascendentes. Los ciudadanos, en la esquina inferior derecha, son los representantes del papel central en la gobernabilidad y el proceso de la reforma.

La comunicación, interacción y participación toman la forma de contratos sociales implícitos y contratos políticos explícitos entre los ciudadanos y sus representantes. Estos contratos se han construido sobre la presión social que los ciudadanos pueden ejercer sobre los servidores públicos y sobre presiones políticas y económicas creativas que pueden institucionalizarse por medio de estatutos ciudadanos. Tales contratos se concentran en la provisión, de parte del gobierno, de resultados específicos: productos, resultados, alcance e impactos. Un ejemplo podría ser el de un alcalde electo obligado, por la ley, a convertir las promesas electorales en un contrato de desempeño y administración, explicando de forma muy clara lo que los ciudadanos pueden esperar de él o ella, en términos de provisión de agua, educación, vías, electricidad, etcétera y de mejorar la participación ciudadana en la evaluación de dicho desempeño.

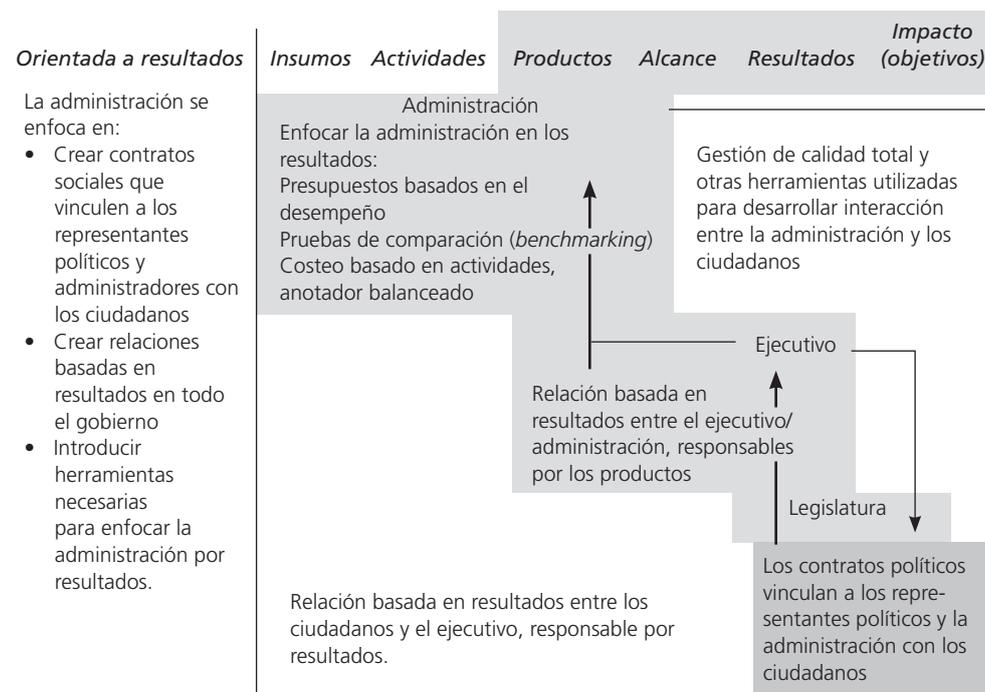
Se espera que el otorgamiento de poder a los ciudadanos lleve a un enfoque natural en los resultados en el proceso de gobernabilidad. La base racional es sencillamente que los ciudadanos se interesen más en los productos, resultados, alcance e impactos del gobierno que en los controles sobre los insumos. Los ciudadanos desean conocer lo que el gobierno hace por ellos, no cómo lo hace. La base racional se extiende al argumento simple de que los ciudadanos orientados a los resultados, al quedar facultados mediante rutas más claras al acceso a los procesos del gobierno (como lo provee un contrato) crean presión para sus representantes políticos y administradores para que sean también orientados a resultados (de aquí la superposición entre descentralización participativa y administración orientada a resultados en el gráfico).

El gráfico 6.3 (a y b) muestra que el elemento de descentralización participativa se superpone con el segundo y tercer elementos de reforma del marco centrado en el

Gráfico 6.3a Mapa para la gobernabilidad centrada en el ciudadano



Gráfico 6.3b Reforma centrada en el ciudadano. Formalizar el enfoque en resultados



ciudadano: la administración y las evaluaciones orientadas a resultados. Estas superposiciones enfatizan el hecho de que todos los elementos de la reforma giran alrededor del componente de descentralización participativa. Es la participación ciudadana en las estructuras descentralizadas la que crea el enfoque y aporta las presiones que hacen a los otros elementos importantes y viables. La descentralización participativa mantiene unida la reforma centrada en el ciudadano, aportando la demanda ciudadana la base para una orientación a resultados y constituyendo la fuente para su identificación y evaluación.

La administración orientada a resultados aparece en la reforma centrada en el ciudadano a causa de la responsabilidad más fuerte del gobierno ante los ciudadanos. Puesto que éstos demandan resultados a sus representantes políticos (y cuando los ciudadanos han sido facultados mediante el estatuto del ciudadano como, por ejemplo, el Clients' Charter en Malasia), los políticos encargados de la dirección de la administración (el ejecutivo) se ven presionados a responder. En los países en desarrollo, esa presión es problemática, sin embargo, porque los procesos administrativos se concentran en los insumos y no en los resultados, y porque los ciudadanos no han sido facultados para demandar responsabilidad por el desempeño en la prestación de los servicios. La reforma de la administración orientada a resultados como parte de la reforma de gobernabilidad centrada en el ciudadano puede ayudar a resolver este problema. Al recibir el ejecutivo las demandas con base en resultados de los ciudadanos (identificadas mediante mecanismos de participación que faciliten la voz de los ciudadanos y formalizadas en el contrato político), utiliza intervenciones de administración orientada a resultados para enfocar y capacitar a la administración para la satisfacción de esas demandas. Estas intervenciones adoptan varias formas (*ver* gráfico 6.4).

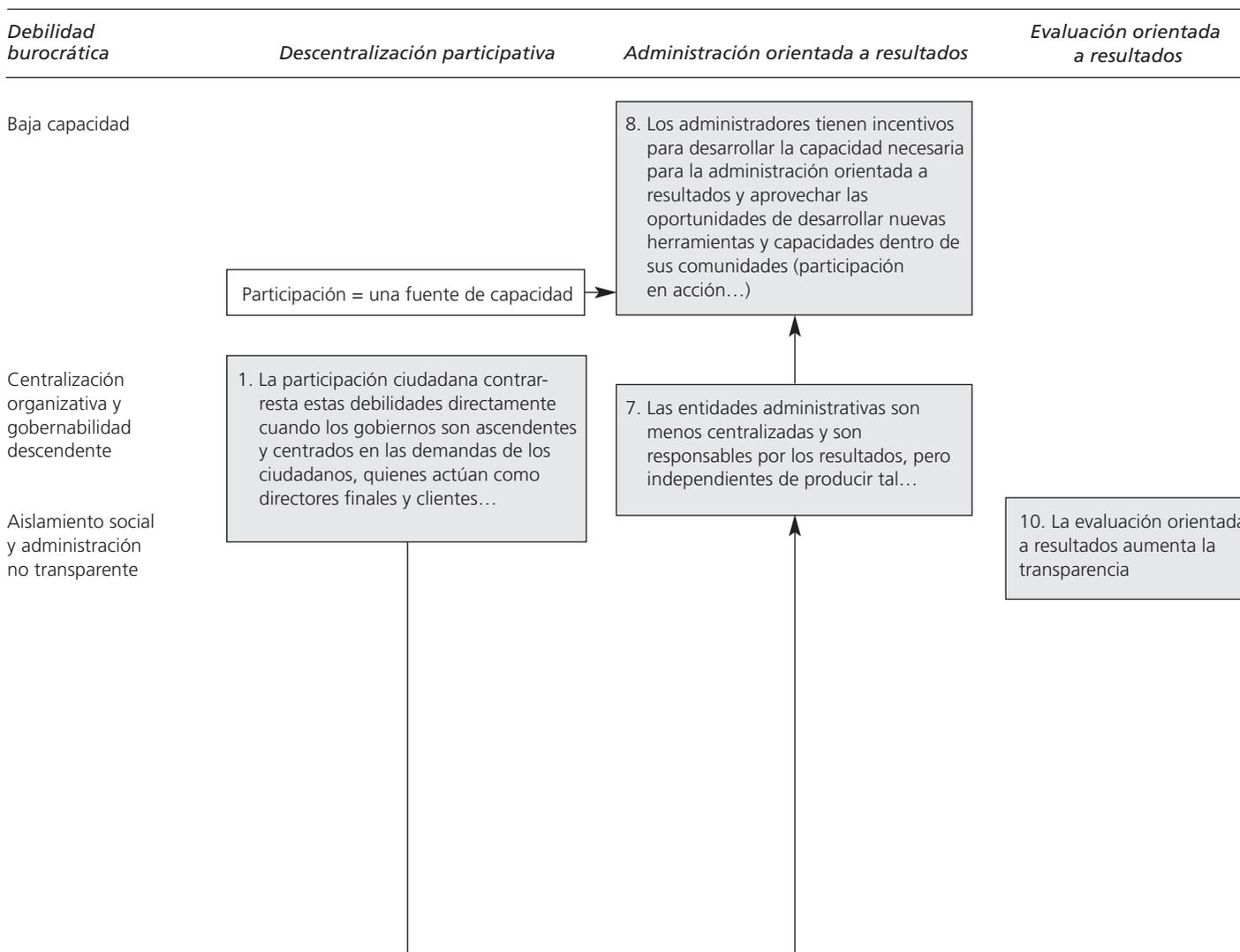
- Los mecanismos utilizados para descifrar las demandas ciudadanas y responsabilizar al gobierno por la calidad y los estándares del servicio, como el Clients' Charter y la administración de calidad total como se utilizaron en Malasia (Chiu, 1997) y el folleto "Serving the Community" utilizado en Hong Kong "para mejorar la conciencia y el entendimiento" de "servir a la comunidad" (Efficiency Unit, Hong Kong, China, gobierno de, 1999).
- Mecanismos para la creación de contratos de desempeño (enfocados particularmente en el desempeño sobre productos) entre el ejecutivo y la administración. Estos mecanismos se han adoptado en algunos países de la mancomunidad y se describen en Kaul (1997, 15) como "nuevas estructuras de administración" que mejoran la responsabilidad precisando la definición de tareas y por medio de "medición del desempeño, devolución del control de los recursos, fortalecimiento del control y clarificación de los incentivos". Grindle (1997) halló que tales estructuras diferencian a los gobiernos que ella clasificaría como de buen desempeño, de los que clasificaría como de bajo desempeño.

En particular, encontró que la planeación basada en resultados y los planes de incentivos tuvieron un efecto positivo en las organizaciones públicas. De los 26 casos de estudio que examinó “12 de los 14 de buen desempeño fijaron y aplicaron expectativas de desempeño, mientras 10 de los 12 de bajo desempeño no fijaron tales estándares para sus empleados. En estos últimos casos, se permitió que los empleados se ciñeran a las expectativas de desempeño para el sector público en general, estándares que usualmente eran muy bajos” (481).

- Las herramientas utilizadas por los administradores para transformar sus procesos de una orientación a insumos a una orientación a productos y resultados (*ver gráfico 6.5*). Con este fin se utilizaron varias herramientas, inclusive el presupuesto basado en el desempeño, que Ammons (2002, 344) argumenta es importante: “¿Cómo puede el gobierno ser verdaderamente responsable si sólo controla los dólares que pasan por su sistema y escasamente menciona los servicios prestados mediante el uso de estos recursos?” (*ver cuadro 6.4*). Las pruebas de comparación constituyen también una herramienta importante utilizada para orientar a la administración hacia los resultados; “esenciales porque proporcionan un estándar de referencia mediante el cual una entidad oficial puede medir o juzgar su desempeño” (Foltin, 1999, 42). En Malasia, se han adoptado las pruebas de comparación para comparaciones con organizaciones similares que realizan la misma actividad funcional, y al hacerlo observan si están a la altura (Chiu, 1997). El costeo basado en actividades es una herramienta también pertinente, necesaria para evaluar los costos de producir los bienes y resultados con el fin de evaluar el desempeño y asignar los recursos (Rodríguez, 1995).

Las dos primeras formas (mecanismos para descifrar demandas ciudadanas y para afianzar las relaciones basadas en el desempeño) se consideran más importantes en la gobernabilidad centrada en el ciudadano. Los mecanismos para descifrar las demandas ciudadanas son los instrumentos centrales que usan los administradores para desarrollar su enfoque en resultados, mientras los contratos por productos crean incentivos para que los administradores respondan a la demanda. Las herramientas administrativas que ayudan a los administradores a lograr los resultados, como las de planeación y contabilidad, son de importancia secundaria y sólo deben ofrecerse como opciones para que los administradores las apropien a su conveniencia (no como base para la reforma, como muchas veces se presentan). El fundamento racional es que si los administradores pueden identificar los resultados que deben alcanzar y si tienen incentivos para alcanzarlos, desarrollarán las herramientas necesarias y los procesos para ello (o aprovecharán las oportunidades de formación de capacidad que se les presenten). El lado inteligente de este fundamento es que si se introducen herramientas orientadas a resultados y se desarrolla la capacidad sin los mecanismos para identificar los resultados y mejorar los incentivos, los administradores no utilizarán las herramientas recién adquiridas para el servicio de los ciudadanos porque no tendrán razón para hacerlo.

Gráfico 6.4 *Elaboración del presupuesto centrado en el ciudadano*



Monopolización de prestación de servicios
Permanencia y no innovación

Orientación a procesos

Estructura de incentivos predispuesta internamente e insensible

Evaluación organizativa y mecanismos de responsabilidad deficientes

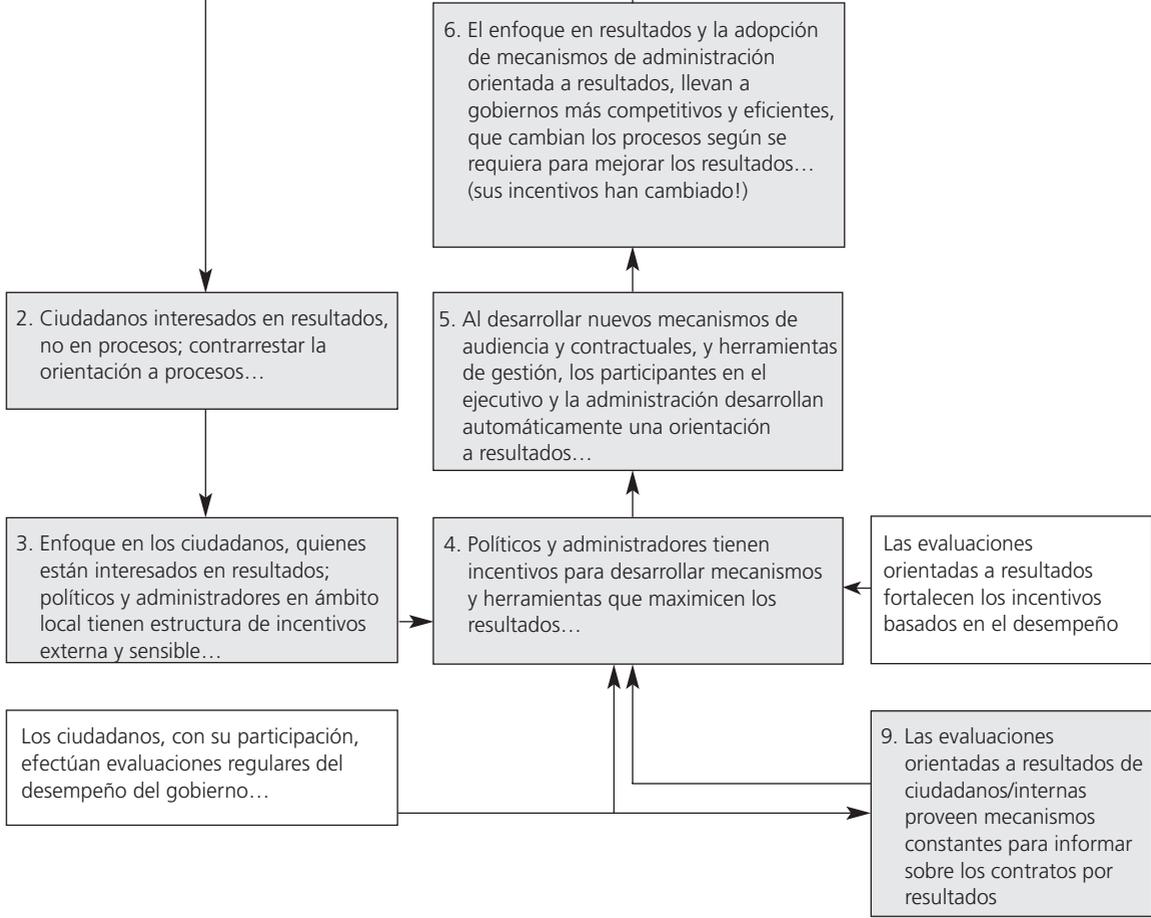


Gráfico 6.5 *Herramientas para la administración basada en resultados. Enfoque externo en el ciudadano.*

<i>Pregunta para la administración orientada a resultados</i>	<i>Herramienta administrativa</i>	<i>Proceso completo dirigido por el enfoque al ciudadano:</i>
Información de contrato. ¿Cuál es el producto final que debemos producir y qué recibimos para producirlo?	Presupuesto basado en el desempeño	<p>Todas estas herramientas hacen hincapié en la administración de la calidad total y crean una cultura de responsabilidad basada en resultados</p>
¿Cómo conocemos nuestro desempeño con respecto al contrato y en términos de otros productores de quienes podemos aprender? ¿Cuánto cuesta producir el producto (costo completo)? ¿Cómo podemos producirlo mejor para estar seguros de cumplir y sobrepasar nuestra obligación contractual y recibir recompensa?	Pruebas de comparación Costeo basado en actividades	
¿Cómo informamos sobre nuestros resultados?	Información completa utilizando contabilidad de causación	
¿Cómo manejamos las nuevas obligaciones de información, producción y contrato que tenemos y llevamos una administración amigable para el ciudadano?	Anotador balanceado	

Cuadro 6.4 *Presupuesto centrado en el ciudadano*

- El formato del presupuesto debe ser muy semejante al de prestación de servicios e incluir un informe sobre desempeño y evaluación del valor neto
- Carta de compromiso con el ciudadano y derechos “de luz” (sunshine rights. Son derechos basados en una ley que requiere que un departamento o agencia oficial ponga sus registros a disposición del público.)
- Los aportes de los ciudadanos al proceso presupuestal deben formalizarse en todas las etapas
 - Formulación: Reunión en el concejo sobre el desempeño en el año anterior y nuevas propuestas
 - Revisión y ejecución: proceso formal para reclamos
 - Divulgación: informes sobre cumplimiento y realimentación.

El elemento final de la gobernabilidad centrada en el ciudadano es la evaluación orientada a resultados, que tiene un papel importante para fortalecer los incentivos orientados a resultados que encuentran los políticos y administradores en el proceso de gobernabilidad. El gráfico 6.3 (a) muestra que este elemento se entremezcla con la descentralización participativa. El elemento se relaciona también directamente con la administración orientada a resultados dentro de las estructuras del gobierno.

Este último elemento incluye simplemente la evaluación de los resultados, la cual es importante para el análisis en curso de los contratos orientados a resultados, entre ciudadanos y líderes políticos en los que la concentración está en los resultados y entre líderes políticos y administradores en los que la concentración está en los productos. Estas evaluaciones constituyen mecanismos importantes de responsabilidad y transparencia, que ayudan a informar, hacer valer el comportamiento obligatorio y formar las influencias en el sistema de reforma centrado en el ciudadano:

- Las evaluaciones de los resultados por parte de los ciudadanos son necesarias para asegurar que éstos tengan la capacidad de evaluar el desempeño del sector público en términos de contratos negociados sobre resultados. Se espera que los líderes políticos tomen en serio tales contratos sólo si los ciudadanos, sea directamente o representados por grupos de la sociedad civil, los obliguen a hacerlo así activa y regularmente (evaluando el desempeño y responsabilizando a los líderes políticos por él). Un ejemplo de lo anterior en acción proviene de Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), una organización no gubernamental de Rajasthan, India. Allí, los mecanismos de evaluación de la comunidad tienen varias formas, incluidas las *jan sunwai* –audiencias públicas– en las que se leen en voz alta a los aldeanos reunidos, las cuentas detalladas derivadas de los registros del gasto público y otros documentos. Se invita a las personas de la localidad a dar testimonio que podría resaltar discrepancias entre los registros oficiales y sus propias experiencias. A través de esta forma directa de auditoría social se han identificado discrepancias y se ha llamado a rendir cuentas a funcionarios públicos (políticos y administradores). Esto “refuerza las nociones democráticas sobre las obligaciones de los funcionarios del gobierno y representantes elegidos como servidores públicos” (Jenkins y Gotees, 1999, 605).
- Las auditorías sobre el desempeño pueden también fortalecer la responsabilidad de tipo ascendente. Tales auditorías –en especial en el ámbito local– se están haciendo más populares en los países industriales. Niesner (1999) anota que “a los auditores de los gobiernos locales se les está reconociendo más su papel para establecer responsabilidades al tiempo que mejora el desempeño del gobierno” (37).
- Las evaluaciones ciudadanas de los productos son necesarias para fortalecer la orientación a resultados de los administradores. Aunque el contrato administrativo-político sobre productos establezca incentivos formales para el comportamiento administrativo, la interacción ciudadana con los administradores es una influencia en el desempeño administrativo informal, pero poderosa, que a menudo se pasa por alto. Si los ciudadanos evalúan activamente tanto los productos como los resultados, pueden consistentemente ocuparse de los administradores (que viven en su medio) sobre los resultados, creando incentivos para que trabajen duro en maximizar su desempeño.

Los tres tipos de evaluaciones orientadas a resultados refuerzan así la orientación a resultados centrada en el ciudadano en la reforma centrada en el mismo y completan el modelo de reforma centrada en el ciudadano consolidando incentivos nuevos en la organización pública que no sólo apoyan un nuevo punto de vista de la gobernabilidad, sino que también ayudan a facilitar la reforma misma: mientras más regulares, enfocadas y participativas sean las evaluaciones orientadas a resultados, mayor será el incentivo para hacer que funcione el cambio y produzca resultados.

Conclusión

El marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano ofrece potencial para una gobernabilidad sensible y responsable en el mundo en desarrollo. En este capítulo se han descrito respuestas comunes a la mala gobernabilidad y se han presentado varias razones sobre por qué a menudo las reformas resultan ineficaces para resolver tales problemas. Estas razones se relacionan con una pobre adecuación de los elementos de la reforma a las situaciones, ya sea conceptualmente o en la implementación, la ausencia de evaluaciones ciudadanas de elementos en reformas comunes y los efectos adversos que acompañan las combinaciones de reformas.

El marco de gobernabilidad centrada en el ciudadano persigue evitar tales deficiencias enfocándose en elementos de reforma que tienen un atractivo intuitivo en el contexto de los países en desarrollo (esto es, facultar a los ciudadanos para demandar responsabilidad a sus gobernantes). El impacto de dichas reformas se captura en el gráfico 6.4, el cual muestra el argumento básico sobre cómo la reforma centrada en el ciudadano contrarresta las debilidades administrativas y de gobernabilidad en el mundo en desarrollo. En el primer caso, la descentralización participativa contrarresta directamente las debilidades relativas a las estructuras de gobernabilidad descentradas, centralizadas y aisladas. Este efecto se consigue enfocando al gobierno en los ciudadanos (usualmente en la parte inferior de la jerarquía de gobernabilidad) y descentralizando las estructuras del sector público.

Se espera también que la descentralización participativa estimule cambios en la orientación organizativa y los incentivos en el sector público. Los ciudadanos facultados por un marco institucional basado en los derechos demandan responsabilidad por los resultados. Cuando expresan sus preferencias, se espera que las organizaciones públicas dirijan su atención a productos y resultados, con incentivos explícitos para hacerlo así (a mejores resultados, mayor será el apoyo ciudadano).

La administración orientada a resultados entra en la ecuación para fomentar los incentivos nuevos y la orientación a resultados. Los representantes políticos, influyendo en los administradores mediante contratos basados en productos, crean incentivos para que ellos se enfoquen en los resultados en lugar de en los procesos. Más allá de estos mecanismos de incentivos, los administradores desarrollan también herramientas nuevas para evaluar las demandas ciudadanas y satisfacerlas (*ver* el gráfico 6.5 y el cuadro 6.4). Estas herramientas facilitan el cambio a una orientación a resul-

tados y llevan a las agencias oficiales a ser más creativas, eficientes y competitivas en sus procesos de provisión. Los nuevos incentivos y herramientas de la administración orientada a resultados llevan también a una menor centralización, cuando se responsabiliza a las entidades oficiales por los resultados pero se les otorga una discreción significativa en cuanto a cómo producirlos. Esta discreción deja en manos de los proveedores de servicio actuales la formación de capacidad. Los administradores tienen incentivos para mejorar su capacidad en la prestación de servicios, pueden tener acceso a herramientas administrativas orientadas a resultados y también apoyarse en sus comunidades participativas para adquirir las destrezas y procesos necesarios. Una vez más, los elementos trabajan juntos para contrarrestar la debilidad de la centralización y la falta de capacidad técnica.

La debilidad final, usualmente no tratada en las reformas, se relaciona con los mecanismos deficientes de evaluación y control en las entidades del sector público. Esta debilidad se contrarresta directamente mediante evaluaciones orientadas a resultados. Cuando los ciudadanos, como consumidores de los servicios del gobierno, evalúan los resultados se hace responsable a los gobiernos por su desempeño en la prestación de los servicios. Estos mecanismos de responsabilidad fomentan los incentivos creados por las herramientas de la administración orientada a los resultados.

Referencias

- Adamolekun, L., Noel Kulemeka y Mouftaou Laleye. 1997. "Political Transition, Economic Liberalization, and Civil Service Reform in Malawi". *Public Administration and Development* 17: 209-22.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1996. "Fiscal Discipline and the Budget Process". *American Economic Review* 86 (mayo): 401-7.
- Ammons, David N. 2002. "Performance Measurement and Managerial Thinking". *Public Performance and Management Review* 25 (4): 344-47.
- Andrews, Matthew. 2001. "Adjusting External Audits to Facilitate Results Oriented Management". *International Journal of Government Auditors*, (abril): 10-14.
- . 2002. "A Theory-Based Approach to Evaluating Budget Reforms". *International Public Management Journal* 5 (2): 135-54.
- . En preparación. "Selecting and Sustaining Community Programs in Developing Countries". *Public Administration Quarterly*.
- Atkinson, Sarah, Regianne Leila Roilm Medeiros, Paulo Henrique, Lima Oliviera y Ricardo Días de Almeida. 2000. "Going Down to the Local: Incorporating Social Organization and Political Culture into Assessments of Decentralized Health Care". *Social Science and Medicine* 51: 619-36.
- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* 28 (1): 21-39.
- Brinkerhoff, Derek W. 2000. "Democratic Governance and Sectoral Policy Reform: Tracing Linkages and Exploring Synergies". *World Development* 28 (4): 601-15.
- Brinkerhoff, Derek W. y Nicolas P. Kulibaba. 1996. "Perspective on Participation in Economic Policy Reform in Africa". *Studies in Comparative International Development* 31 (Otoño): 131-51.
- Chiu, Ng Kam. 1997. "Service Targets and Methods of Redress: The Impact of Accountability in Malaysia". *Public Administration and Development* 17: 175-80.
- Coston, Jennifer M. 1998. "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand". *Public Administration and Development* 18: 479-93.
- De Merode, Louis, con Charles S. Thomas. 1994. "Implementing Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: The Experiences of Ghana, the Gambia, and Guinea". En *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*, ed. David L. Lindauer y Barbara Nunberg, 160-94. Washington, DC: Banco Mundial.
- Desai, Vandarda y Rob Imrie. 1998. "The New Managerialism in Local Governance: North-South Dimensions". *Third World Quarterly* 19 (4): 635-50.
- Dhesi, Autur S. 2000. "Social Capital and Community Development". *Community Development Journal* 35 (3): 199-214.
- Dia, Mamadou. 1996. *Africa's Management in the 1990s and Beyond*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Disha (Developing Initiatives for Social and Human Action). 2000. "Presentation D". PREM Network, Banco Mundial, Washington, DC.
- Dollar, David y Jakob Svensson. 1998. "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?" Documento de trabajo de investigación de políticas 1938, Development Research Group, Banco Mundial, Washington, DC.
- Easterly, William. 2000. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" Documento de trabajo del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, DC.
- Efficiency Unit, Hong Kong, China, Government. 2000. "News, Information, and Views on Public Sector Reform". http://www.info.gov.hk/eu/psrhk/hist_con.htm.
- Egeberg, Morten. 1995. "Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interest". *Journal of Theoretical Politics* 7: 157-67.
- Feinstein, Osvaldo y Robert Picciotto, eds. 2000. *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*. Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, DC.
- Foltin, Craig. 1999. "State and Local Government Performance: It's Time to Measure Up!" *Government Accountants Journal* 48 (1): 40-46.

- Foundation for Contemporary Research. 1999. *A Review of Integrated Development Planning in the Western Cape*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- Freire, Paulo. 1985. *The Politics of Education: Culture, Power, and Liberation*. Hadley, MA: Bergin & Garvey.
- Grindle, Merilee S. 1997. "Divergent Cultures? When Public Organization Perform Well in Developing Countries". *World Development* 25 (4): 481-95.
- Gurgur, Tugrul y Anwar Shah, 2002. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box". En *Managing Fiscal Decentralization*, ed. Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi, 46-67. Londres y Nueva York: Routledge Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huther, Jeff y Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization". Documento de trabajo de investigación de políticas 1894, Banco Mundial, Washington, DC.
- Huther, Jeff, Sandra Roberts y Anwar Shah. 1997. *Public Expenditure Reform under Adjustment Lending: Lessons from World Bank Experiences*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Jackson, Edward T. 2000. "The Front-End Costs and Downstream Benefits of Participatory Evaluation". En *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*, ed. Osvaldo Feinstein y Robert Picciotto, 115-26. Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, DC.
- Jenkins, Rob y Anne Marie Goetz. 1999. "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India". *Third World Quarterly* 20 (3): 602-22.
- Kaufmann, Daniel. 2000. "Governance and Anticorruption: New Insights and Challenges". En *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*, ed. Osvaldo Feinstein y Robert Picciotto, 289-94. Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kaul, Mohan. 1997. "The New Public Administration: Management Innovations in Government". *Public Administration and Development* 17: 13-26.
- Kraan, Dirk-Jan. 1996. *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Krog, Antjie. 1998. *Country of My Skull*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Jonathan Cape.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management, Banco Mundial, Washington, DC.
- Melkers, Julia y Katherine Willoughby. 1998. "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in Forty-Seven Out of Fifty". *Public Administration Review* 58: 66-73.

- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28: 739-77.
- Niesner, Helen. 1999. "Local Government Auditing—Improving the Performance of Government in the Next Century". *Government Accountants Journal* 48 (4): 32-38.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oranje, Mark, Riette Oosthuizen y Elsona van Huyssteen. 1999. "An Investigation into the LDO-Endeavour in the Provinces of Gauteng and the North-West". Informe preparado para el Department of Land Affairs, Sudáfrica.
- Otzen, Uwe, Ulrich Hoecker, Britta Menzel, Silke Pfeiffer, Heike Poerksen y Vera Weik. 1999. "Integrated Development Planning: A New Task for Local Government in South Africa". Documento de trabajo 9/1999, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Alemania.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas City, KS: University Press of Kansas.
- Peterson, Stephen B. 1998. "Saints, Demons, Wizards, and Systems: Why Information Technology Reforms Fail or Underperform in Public Bureaucracies in Africa". *Public Administration and Development* 18: 37-60.
- Planact. 1999. "Towards a Social Approach to Integrated Development Planning". Integrated Development Planning Unit Study. Planact, Sudáfrica.
- Planning Initiative. 1999. "An Evaluation of the Integrated Development Planning in KwaZulu Natal". Informe preparado para la Town and Regional Planning Commission, KwaZulu Natal, Sudáfrica.
- Polidano, Charles. 1998. "Public Sector Reform in Developing Countries: The State of Practice". *Journal of International Development* 10 (3): 373-75.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "On the Dangers of Decentralization". *World Bank Research Observer* (agosto): 201-10.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Qualman, Ann y Joe Bolger. 1996. "Capacity Development: A Holistic Approach to Sustainable Development". CIDA International Development Information Centre, Gatineau, Quebec. <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>.
- Rodríguez, Justine Farr. 1995. "The Usefulness of Cost Accounting in the Federal Government". *Government Accountants Journal* 44 (1): 31-35.
- Sartorius, Rolf. 2000. "Building Local Capacity for Participatory Monitoring and Evaluation". En *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*, ed. Osvaldo Feinstein y Robert Picciotto, 133-43. Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, DC.

- Schick, Allen. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms". *World Bank Research Observer* 13 (1): 123-31.
- Schneider, Hartmut. 1999. "Participatory Governance for Poverty Reduction". *Journal of International Development* 11: 521-34.
- Shah, Anwar. 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Serie de políticas e investigación 23. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1998. "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization". Documento de trabajo 2021, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 1999. "Governing for Results in a Globalised and Localised World". *Pakistan Development Review* 38 (4, part I): 385-431.
- Shah, Anwar y Mark Schacter. 2004. "Combating Corruption: Look before You Leap". *Finance and Development* 41 (4): 40-43.
- Shah, Anwar y Theresa M. Thompson. 2004. "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures". En *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia*, ed. James Alm, Jorge Martínez-Vázquez y Sri Mulyani Indrawati, 301-37. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Shah, Anwar, Theresa Thompson y Heng-fu Zou. 2004. "The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management, and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence". *CESifo Dice Report* 2 (primavera): 10-14.
- South African Reserve Bank. 2000. *Quarterly Bulletin*, julio 2000. Pretoria: South African Reserve Bank.
- Stillman, Richard J. 1991. *A Preface to Public Administration*. Nueva York: St. Martin's.
- Tauxe, Caroline S. 1995. "Marginalizing Public Participation in Local Planning: An Ethnographic Account". *Journal of the American Planning Association* 61 (otoño): 471-82.
- Tiebout, William. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-24.
- Turner, Mark y David Hulme. 1997. *Governance, Administration, and Development*. New Hartford, CT: Kumarian Press.
- Vaughan, Olufemi. 1995. "Assessing Grassroots Politics and Community Development in Nigeria". *African Affairs* 94 (4): 501-19.
- Walker, Laura y Berhana Mengistu. 1999. *Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework*. Ciudad del Cabo: Institute for Democracy in South Africa.
- Wunsch, James S. y Dele Olowu. 1996. "Regime Transformation from Below: Democratization, Local Governance, and Democratic Reform in Nigeria". *Studies in Comparative International Development* 31 (invierno): 66-82.

7

Presupuestos en el ámbito local centrados en el ciudadano en los países en desarrollo

Mathew Andrews y Anwar Shah

Existe una extensa literatura sobre las reformas al presupuesto público y a la gestión financiera, especialmente en lo concerniente a los países en desarrollo. Esta literatura suele concentrarse en temas del presupuesto del gobierno central y con mucha frecuencia es, o demasiado técnica (evaluando lo apropiado de herramientas y mecanismos como el presupuesto en base cero, el presupuesto basado en el desempeño y el marco del gasto a mediano plazo), o conceptual (por ejemplo, investigando las complejidades políticas u organizativas de los procesos presupuestales). En el presente capítulo se considera el tópico popular desde una perspectiva distinta, la del ciudadano a quien sirve el gobierno local (contribuyendo al presupuesto y recibiendo su beneficio). Se interroga sobre si los presupuestos y procesos de gestión financiera sirven bien a los ciudadanos y cómo podrían estructurarse para que les sirvieran mejor. Esta perspectiva es muy pertinente a los recientes movimientos de reforma del sector público, que en forma variada destacan la participación y la responsabilidad ciudadana o el consumismo.

En la primera sección se considera cómo los procesos y formatos convencionales de presupuestos vigentes en los países en desarrollo frustran las capacidades de los ciudadanos de contribuir al proceso de gobernabilidad y de evaluar y responder al desempeño del gobierno. En la segunda sección se proponen ajustes institucionales al proceso de presupuesto y un nuevo formato que oriente los presupuestos a los ciudadanos. Este enfoque de presupuesto orientado al ciudadano es particularmente pertinente en el ámbito local en los países en desarrollo, en los que los ciudadanos tienen generalmente mucha proximidad pero acceso e influencia limitados en los responsables del gobierno, en especial los implicados en la gestión fiscal y los procesos de asignación.

Los ciudadanos y los enfoques comunes de presupuesto en los países en desarrollo

Los gobiernos locales en los países en desarrollo típicamente prestan servicios de importancia vital para el desarrollo. Además, estos servicios suelen ser muy visibles

pues los ciudadanos pueden notar si se construyen o se mantienen las vías, si se nombra a las enfermeras en las clínicas y si están allí presentes, si el agua circula por los sistemas de acueducto o si se recoge la basura con regularidad. Los ciudadanos, sin embargo, carecen de un papel efectivo en el proceso de presupuesto y gestión financiera en dichos entornos, limitando su capacidad de contribuir en cuanto a qué vías construir, o cómo informar a los representantes cuando las clínicas no cuentan con el personal adecuado, o para exigir indemnización cuando el agua está sucia continuamente, o cuando no se recoge la basura. Los ciudadanos carecen de la capacidad de hacer contribuciones, en parte por la forma en que típicamente se estructuran los procesos de presupuesto y gestión financiera en el ámbito local (y en otros ámbitos) y en parte por la forma en que están diseñados y el formato que se utiliza en ellos (los documentos en los que se detallan los gastos y rentas planeados y registrados).

Implicaciones de los procesos comunes de presupuesto y gestión financiera en el acceso ciudadano

Los procesos de presupuesto difieren en forma sustancial según los gobiernos, pero la mayor parte tiende a incluir cinco etapas: desarrollo de objetivos, formulación de la propuesta y borrador, selección de la propuesta, implementación de la propuesta, y evaluación y control (*ver* Von Hagen y Harden, 1996 y Andrews, 2002, para una identificación similar del proceso). Estas cinco etapas se presentan en el cuadro 7.1, que también ofrece detalles de las entidades que usualmente participan en cada etapa. Se identifican también las etapas en las que las políticas formales o la legislación requieren la participación ciudadana en el proceso de presupuesto.

En las cinco etapas del proceso presupuestal, el gobierno: determina cuánto dinero gastar y cómo gastarlo, gasta efectivamente el dinero en los renglones o actividades o proyectos identificados, y evalúa su desempeño en esas labores. Entre los principales participantes están las entidades financieras internas (como las oficinas de cuentas municipales), entidades administrativas locales encargadas de la prestación de los servicios (como vías municipales o acueductos), representantes locales (elegidos en el municipio o nombrados por el gobierno nacional o los regionales) y representantes de alto nivel del gobierno y de entidades (tesorería del gobierno nacional o regional, y departamentos o agencias proveedoras de servicios semejantes al gobierno local o que operan en la jurisdicción, o representantes políticos del gobierno nacional o regional, o agencias de auditoría y control del ámbito nacional).

Históricamente, se ha excluido a los ciudadanos en todas las cinco etapas (o por lo menos en la mayoría), pero la legislación reciente y la forma de las políticas en países que van de Bolivia a Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Ucrania y Vietnam, han exigido a los gobiernos locales que incluyan a los ciudadanos en las dos primeras etapas. Usualmente se exige la participación ciudadana en los procesos de planeación participativa en el ámbito local, requiriéndose que los gobiernos adopten mecanismos de participación en sus procesos de planeación, desarrollen planes por medio de

Cuadro 7.1 Proceso de presupuesto típico y cronograma para los gobiernos locales en los países en desarrollo

Etapa	Formulación de objetivos de ingresos y gastos presupuestales	Formulación y reconciliación de propuestas y borrador del presupuesto; propuesta final del presupuesto	Debate de representantes políticos, enmiendas y aprobación del presupuesto	Ejecución del presupuesto con modificaciones anuales y control de la ejecución	Evaluación y control ex post
Entidades participantes Dónde se requiere el aporte ciudadano	Entidades financieras internas; tesorerías del gobierno del nivel superior Aporte ciudadano potencial	Entidades financieras internas, entidades administrativas internas (proveedores de servicios), entidades del nivel superior del gobierno (que proveen servicios relacionados), representantes locales y aporte ciudadano potencial	Entidades financieras internas, administradores principales; en ocasiones, representantes de alto nivel del gobierno	Entidades financieras internas, entidades administrativas internas, aporte político local	Entidades financieras internas, representantes políticos locales, agencias de auditoría externa, entidades del gobierno del nivel superior (usualmente tesorerías o dependencias locales de ministerios de línea).

un proceso participativo y basen las decisiones presupuestales y la implementación del presupuesto en planes. La Ley de Participación Popular de Bolivia, por ejemplo, “estipula que la población local participe en la planeación ... de proyectos sociales y económicos en el ámbito municipal” (Goudsmit y Blackburn, 2001, 587). En los municipios sudafricanos, la participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo integrado tiene el propósito de afianzar el derecho de las personas a asumir responsabilidad por su propio futuro y a participar en la realización de la visión para su área (DCD, 1998).

La evidencia sugiere que, aun con requisitos legislativos y de políticas de participación, los ciudadanos continúan excluidos de los procesos de presupuesto y gestión financiera. Goudsmit y Blackburn (2001) escriben que las comunidades locales todavía están dominadas por los gobiernos de nivel superior en el proceso de presupuesto boliviano y dicen que estas comunidades “deben adaptarse a los planes que vienen ‘de arriba’, que se han diseñado prácticamente sin participación de fuera de la burocracia estatal” (590). En un estudio en Sudáfrica se reflexiona sobre el hecho de que los mecanismos participativos en la etapa de planeación pueden realmente ocasionar “una reducción en la participación relacionada con una forma no facultativa de incluir a las personas” (DCD-GTZ, 1999, 6). En estos y otros ejemplos, problemas comunes asociados con la participación en los procesos presupuestales y de gestión financiera (problemas que limitan el acceso y obstaculizan la orientación al ciudadano) incluyen los siguientes:

- Los ciudadanos no están generalmente facultados para participar, aun con mecanismos participativos provistos. Comúnmente se informa muy poco a los ciudadanos sobre cómo funciona el proceso, cuál es la agenda de reunión pública y qué incluye en realidad el presupuesto (por ejemplo, con mucha frecuencia los ciudadanos no tienen acceso a presupuestos anteriores). Los gobiernos locales pocas veces desmitifican sus procesos para la comprensión de los ciudadanos, presentando en cambio documentación técnica o utilizando un tono técnico en las comunicaciones con las estructuras participativas o a través de los mecanismos de participación.
- Los mecanismos de participación tienden a ser defectuosos estructuralmente. Mecanismos como encuentros públicos (el mecanismo de mayor utilización) usualmente son poco publicitados, no se realizan con regularidad y se manejan de forma que limiten el aporte ciudadano (ya en un sentido absoluto o permitiendo aportes sólo de grupos seleccionados). Se realizan también como eventos separados del proceso formal de presupuesto (introducidos como un evento adicional o relacionado y no como parte intrínseca del proceso). Estos factores estructurales limitan el valor que los ciudadanos derivan del uso de los mecanismos, la influencia de los ciudadanos en el comportamiento y los resultados del presupuesto, el interés ciudadano en la participación y el incen-

tivo de los funcionarios para desarrollar una orientación al ciudadano en sus decisiones y actividades de implementación.

- Los productos de la participación generalmente son difíciles de identificar y usualmente son ignorados por encargados del presupuesto y los administradores financieros. Fundamentalmente, los autores de las políticas rara vez conceptúan lo que serán estos productos, cómo se presentarán, dónde se asignarán en el proceso de toma de decisiones presupuestales (por ejemplo, cómo deberían influir en el presupuesto los planes desarrollados mediante procesos participativos), cómo registrarán los administradores tales productos y quién (administradores o representantes o ciudadanos) informará sobre la forma en que los aportes ciudadanos han afectado las decisiones y los resultados presupuestales. La legislación y las políticas, en las que sí se requiere participación, usualmente carecen de un enfoque sobre la evidencia de la influencia de un producto participativo en las decisiones e implementación presupuestales, limitando los incentivos de los funcionarios para asegurar que ocurra dicha influencia.
- Aun donde los ciudadanos participan en las propuestas de presupuesto en las dos primeras etapas, la falta de acceso ciudadano o de influencia en las otras tres etapas limita fatalmente el valor de sus contribuciones. No existe forma de asegurar que los productos participativos se tomen en serio en las decisiones, implementación y control, y evaluación del presupuesto. Sin capacidad alguna de tener acceso a estas etapas, los ciudadanos no pueden presionar a los funcionarios locales a actuar sobre sus demandas e ideas, o responsabilizar a los funcionarios por la implementación presupuestal. En la mayoría de los casos este problema se manifiesta en la limitada influencia del ciudadano sobre los incentivos para los funcionarios públicos en el ámbito local y, en consecuencia, en la influencia limitada del ciudadano sobre lo que hagan los funcionarios en el ámbito local.

Implicaciones de los formatos de presupuesto y estados financieros para el acceso ciudadano

El formato del presupuesto y los estados financieros es un artificio mayor limitante de la influencia ciudadana en las decisiones presupuestales y el desempeño en la implementación. Aun donde se invita a los ciudadanos a participar en los planes, se limita la influencia de dichos planes en las decisiones sobre el presupuesto y su implementación por el formato usual del presupuesto y estados financieros por renglones.

Los ciudadanos preocupados por la deplorable condición de las vías podrían, por ejemplo, defender el gasto en mantenimiento de vías en los South African Integrated Development Plans (Planes Sudafricanos de Desarrollo Integrado), o los ciudadanos que intentan asegurar un suministro continuo de agua a un distrito en Bolivia podrían planear fondos para el reemplazo de tubería agujereada. Los mismos ciu-

dadanos pueden tratar de determinar si sus intereses, planes y propuestas fueron incorporados al presupuesto e implementados por los agentes del gasto. Sin embargo, sería muy difícil para ellos saberlo porque los presupuestos y estados financieros de los gobiernos locales en el mundo en desarrollo típicamente arreglan las asignaciones por renglones y no por proyectos, actividades, programas o productos (las partidas identificadas en los planes y de interés para el ciudadano). Un ejemplo de dicho formato de presupuesto se presenta en el cuadro 7.2.

La estructura típica de los documentos informativos de presupuesto y financieros que producen los gobiernos locales (y otros) en el mundo en desarrollo es, de hecho, muy poco útil para orientar a los gobiernos al ciudadano o para responder las preguntas básicas que se hacen los ciudadanos sobre las autoridades:

- ¿Qué hace el gobierno con el dinero que recibe?
- ¿Cuáles son los objetivos finales de las intervenciones del gobierno?
- ¿Está cumpliendo el gobierno esos objetivos, o al menos dirigiéndose a cumplirlos?
- ¿Cuánto gasta el gobierno en dinero? ¿Gasta más de lo necesario para cumplir sus objetivos?
- ¿Son suficientes las rentas para cubrir los gastos? Si no, ¿por qué no?
- ¿Quién es responsable por el comportamiento y los resultados del gasto?

Los ciudadanos que formulan las tres primeras preguntas se interesan en saber qué cantidad de dinero se convierte en servicios. El formato del presupuesto y los estados financieros limitan el análisis a renglones sobre insumos, arreglados típica-

Cuadro 7.2 *Presupuesto y estado financiero típico de gobierno local en los países en desarrollo*

<i>Renglón de gasto</i>	<i>Cantidad presupuestada US\$</i>	<i>Cantidad gastada US\$</i>	<i>Fuente de renta</i>	<i>Cantidad objetivo en presupuesto</i>	<i>Cantidad recibida US\$</i>
Gastos directos de servicios	100	100	Tasas e impuestos	150	130
Gastos generales	80	75	Tarifas a usuarios	50	40
Sueldos, salarios y asignaciones	150	140	Subvenciones intergubernamentales	300	330
Reparaciones y mantenimiento	25	25	Ingreso retenido	10	10
Costos de capital (interés y amortización)	40	40	Préstamos	30	30
Contribución a gastos de capital	35	35			
Gastos de capital de trabajo	30	30			
Contribución a provisiones y fondos	30	30			
Contribución a deudas malas	50	50			
Total de gastos	540	525		540	540

mente para obstaculizar la comprensión de cualquier conexión con las actividades, proyectos o servicios reales. Aun donde los gastos directos por servicios pudiesen desagregarse, por ejemplo, en provisión para electricidad, para agua y para vías, los gastos directos sobre estos servicios no incluyen partes de los gastos generales, sueldos, salarios y asignaciones y otros gastos de cada tipo de servicios.

Los ciudadanos que formulan la cuarta pregunta se interesan en la eficiencia del gasto, pero el presupuesto y los estados financieros no ofrecen medios de evaluar lo bien que se gasta el dinero. Los ciudadanos que formulan la quinta pregunta intentan investigar la disciplina de quienes gastan el dinero, el desempeño de las entidades recaudadoras de rentas y la concordancia entre las fuentes de renta y los requerimientos de gasto. Pero el presupuesto y los estados financieros sólo ofrecen una medida amplia de la disciplina (a través de la comparación de lo presupuestado con el gasto real que, en el agregado proporciona la muy alardeada estadística del déficit). Los ciudadanos que formulan la última pregunta intentan identificar una estructura de responsabilidad, pero típicamente el presupuesto y los estados financieros no presentan ninguna.

Análisis de los ciudadanos de las finanzas municipales en los países en desarrollo: un enfoque nuevo

Los procesos de presupuesto y gestión financiera en el ámbito local en los países en desarrollo son típicamente poco amigables a los ciudadanos, quienes tienen acceso limitado a los procesos presupuestales en tales entornos y encuentran restricciones al evaluar el desempeño del gobierno o responsabilizarlo con base en los presupuestos y estados financieros publicados que siguen el formato de renglones. El movimiento hacia el presupuesto y la gestión financiera orientado al ciudadano en el ámbito local en los países en desarrollo, requiere ajustar las instituciones que estructuran el proceso de presupuesto, el formato del presupuesto y los estados financieros.

Institucionalizar los procesos de presupuesto orientados al ciudadano

Los procesos presupuestales son muy institucionalizados; las reglas, leyes y normas tienen efectos mayores en la asignación fiscal y en el comportamiento y resultados de la administración. Las instituciones participantes en las cinco etapas del proceso presupuestal en los países en desarrollo típicamente afianzan una orientación anticidadadana en el ámbito local, limitando el acceso ciudadano y su aporte a las decisiones, y sus comentarios y respuestas sobre la implementación y la evaluación. Para orientar los presupuestos y procesos presupuestales hacia los ciudadanos y sus intereses se requieren mecanismos institucionales efectivos que influyan en el proceso presupuestal en general y en cada una de las cinco etapas. Para asegurar que estos cambios sean más efectivos que algunos de los requisitos de planeación participativa legislados en numerosos países, es importante que “dichos cambios no sólo ocurran en el papel sino que las nuevas instituciones formales afecten verdaderamente la elección de los

participantes dentro de las reglas”, constituyendo “una reforma institucional efectiva ... que haya tenido lugar tanto *de jure* como *de facto*” (Mummert, 1999, 2).

En general, un proceso presupuestal orientado al ciudadano requiere alguna forma de estructura institucional representativa y reglas que garanticen el derecho a la información. Tales procesos requieren, además, instituciones que faciliten (en un sentido significativo) la revelación de las demandas ciudadanas, la oportunidad para la reflexión y resolución ciudadana (en la etapa de decisión o aprobación del presupuesto), la capacidad de los ciudadanos de informar (sobre la implementación del presupuesto) y caminos para la respuesta y la corrección (que influyan en los incentivos para los funcionarios administrativos y políticos). Estos mecanismos institucionales se presentan en el cuadro 7.3 y se espera que orienten al ciudadano con mayor eficiencia al introducirse en estructuras que aseguren la representación política local y el derecho a la información.

Instituciones representativas

Para orientar los presupuestos de los gobiernos locales al ciudadano, es de la mayor importancia que haya alguna forma de representación institucionalizada en el gobierno local. Seguramente no puede esperarse que las entidades locales no creadas para representar a los habitantes locales en un nivel político (por medio de alguna forma de entidad legislativa, llamada a menudo concejo en este ámbito) tengan una orientación al ciudadano local en un sentido fiscal o administrativo. Muchos de tales gobiernos locales son típicamente responsables ante gobiernos de ámbito superior (que les delega responsabilidades y nombra funcionarios para operarlos) y no ante los ciudadanos locales. Una orientación ciudadana para el presupuesto es limitada en esta clase de gobiernos no representativos porque las decisiones sobre cuantías y dirección del gasto (el “cuánto” y el “cómo” del gasto) son resultado de la delegación intergubernamental descendente y no de la decisión local.

Los gobiernos que buscan orientar sus procesos presupuestales hacia las necesidades ciudadanas deben, por necesidad, tener canales formales para la influencia ciudadana. Estos canales son principalmente de dos formas: representación formal e institucionalizada (y reglas que informan sobre el trabajo de las legislaturas locales) y mecanismos participativos paralelos a través de los cuales los ciudadanos pueden intentar canalizar sus voces. El último enfoque se refleja en la floreciente literatura sobre participación, que identifica y detalla una variedad de mecanismos utilizados para este fin alrededor del mundo. Se argumenta que el gobierno local representativo formal es la base más apropiada para un gobierno local orientado al ciudadano. La mejor opción para desarrollar una orientación al ciudadano en el presupuesto implica trabajar dentro de las estructuras políticas y administrativas de los gobiernos locales representativos para instituir tal enfoque (en oposición a una segunda opción de crear estructuras participativas paralelas). Este argumento tiene tres hilos, relacionados con los asuntos de la influencia institucional, la adopción institucional y el costo institucional:

Cuadro 7.3 *Medios institucionales: movimiento hacia procesos presupuestales orientados al ciudadano*

Etapa	Formulación de objetivos presupuestales	Formulación de propuesta presupuestal y borrador, conciliación y propuesta final de presupuesto	Debate de representantes políticos, enmiendas y aprobación de presupuesto	Ejecución del presupuesto, cambios de un año a otro y control de la ejecución	Control y evaluación <i>ex post</i>
Requisitos institucionales específicos	<i>Instituciones de revelación.</i> Aporte ciudadano sobre disponibilidad de recursos	<i>Instituciones de revelación.</i> Aporte ciudadano requerido sobre demanda de servicios	<i>Instituciones de reflexión y revelación.</i> Acceso ciudadano al debate, transparencia institucionalizada del proceso y resultados del debate, y proceso de aprobación basado en el ciudadano	<i>Instituciones de reporte.</i> Participación ciudadana en los proyectos, control ciudadano y requisitos de mecanismos de respuesta	<i>Instituciones de respuesta y corrección.</i> Evaluación ciudadana y requisitos de mecanismos de respuesta
Reformas institucionales generales requeridas	<i>Instituciones representativas</i> Instituciones de derecho a la información				

- *Influencia institucional.* Los presupuestos son el resultado de procesos y sistemas muy institucionalizados que típicamente limitan la influencia y participación ciudadana. Para cambiar eso, es necesario introducir nuevas instituciones lo bastante fuertes para influir en los incentivos que los funcionarios tendrían en el proceso presupuestal y la cultura de ese proceso, introduciendo un nuevo enfoque al ciudadano, preguntas y puntos de acceso orientados al ciudadano y una estructura de responsabilidad amigable al ciudadano en el presupuesto. Dichas influencias serán más efectivas cuando se localicen dentro del sistema mismo y particularmente cuando se desarrollen como reglas dentro de estructuras representativas afianzadas (de modo que puedan influir en los incentivos y la cultura desde adentro hacia fuera). Donde se desarrollen mecanismos participativos paralelos a las estructuras representativas establecidas o en competencia con ellas, la experiencia sugiere que tienen una influencia positiva limitada en los incentivos y la cultura interna y, en muchos casos, una influencia negativa cuando los funcionarios trabajan para mantener los procesos nuevos, como mecanismos de planeación participativa, fuera de su enfoque establecido, limitando así la influencia ciudadana en los incentivos y en la cultura administrativa (Andrews, 2002).
- *Adopción institucional.* Las estructuras representativas oficiales se consideran el lugar más apropiado para la adopción de nuevas reglas y normas que orienten a los gobiernos hacia los ciudadanos. Mecanismos participativos diseñados para institucionalizar tal orientación desde fuera del proceso establecido se ven a menudo en forma paralela a los procesos establecidos. Con mucha frecuencia se adoptan sólo parcialmente, dado que los incentivos existentes dentro de las estructuras establecidas tienden a ir en oposición a dicha adopción. Si las estructuras representativas no funcionan, deben reformarse para facilitar la representación, pero creando estructuras participativas paralelas al lado de estructuras representativas defectuosas no se consigue este propósito. Hacerlo sólo origina una tensión “representativa” que a la larga amenaza la efectividad de ambos mecanismos.
- *Costo institucional.* La reforma institucional es costosa en muchos aspectos, y a mayor costo es menos probable que tenga éxito la reforma. Se considera que crear nuevos canales participativos es un camino más costoso al presupuesto orientado al ciudadano que reformar los mecanismos representativos existentes. Canales nuevos requieren altos niveles de capital social y organización de la sociedad civil, y expanden el interés ciudadano y el tiempo. Para asegurar que dichos canales sean ampliamente representativos se requieren también gastos significativos en recursos. Se considera como menos costosa la reforma de las estructuras representativas existentes porque estas estructuras ya tienen alguna clase de condición institucionalizada y posición operativa, sobre las que se pueden realizar mejoras para orientar los procesos finales hacia los ciudadanos.

Instituciones de derecho a la información

La realidad de la reforma es una mezcla de cambios en las instituciones representativas formales (reformular los concejos para establecer presupuestos orientados al ciudadano) y el desarrollo de mecanismos participativos (centrados en el mismo objetivo). En ambos enfoques es importante crear reglas por las que los ciudadanos puedan tener acceso a la información pertinente en forma gratuita, precisa y oportuna, facultando su participación en las distintas etapas del presupuesto. Una forma de hacer esto es la de seguir el enfoque estadounidense de legislar el acceso a la información y crear rutas elaboradas y costosas de suministro de información. Otra forma es la que se ha seguido en países como Malasia y Uganda, mediante la cual todas las entidades oficiales deben publicar sus datos presupuestales (cuánto gastan, en qué, cómo progresan en la ejecución del presupuesto) en su “vidriera” (ya sea en carteleras a la entrada de cada oficina de bienestar como en Malasia, o en el tablero en cada salón de clases como en Uganda).

El propósito de este acceso institucionalizado a la información es proporcionar puntos de referencia documental (alguna clase de registro de ocupación) para facultar la participación ciudadana en el proceso presupuestal y asegurar que los aportes ciudadanos se plasmen en los documentos del presupuesto y en su evaluación y revisión final. En este sentido la documentación misma se vuelve un dispositivo institucional diseñado para formar comportamiento y resultados, haciéndose responsables las entidades por el desempeño que se les exige presentar (en lugares de acceso público).

Instituciones de revelación

Reglas representativas y de derecho a la información en cada etapa del proceso presupuestal son vitales para el desarrollo de una orientación al ciudadano. Se requieren también otras varias reglas y normas en puntos específicos del proceso, incluidas las que afianzan reglas y normas sobre revelación ciudadana. El propósito de las instituciones de revelación es mejorar el acceso ciudadano a las etapas de presupuesto en las que se formulan los objetivos y en las que se formulan las propuestas y borradores y se presenta la propuesta definitiva. Es en estas etapas que el gobierno a menudo determina cuánto gastará y dónde (generalmente) existe la demanda para el uso de los fondos. Ambas actividades son de interés obvio para los ciudadanos, quienes no sólo asumen la carga fiscal de sus gobiernos (en una u otra forma) sino que son también los que pueden hacer demandas legítimas y reclamos sobre los fondos. Debido a este obvio interés de los ciudadanos en estas actividades, deben institucionalizarse los canales para que éstos expresen su voz en estas etapas, con el fin de que el presupuesto tenga la orientación al ciudadano. Esto requiere crear reglas y normas de etapas que afiancen los incentivos para que los funcionarios oficiales faciliten y respondan a la revelación de demandas de los ciudadanos (al destinar específicamente rentas y gastos).

Un enfoque para institucionalizar esta revelación es el de incorporarla en las estructuras representativas, requiriendo representantes elegidos directamente para

responder a las demandas de sus electores, en forma escrita, durante las etapas de fijación de objetivos y formulación del borrador. La legislación nacional podría exigir también que los concejales locales realicen reuniones específicas (con mucha publicación) durante estas etapas, en puntos estratégicos en las jurisdicciones (notablemente proporcionando acceso fácil a los pobres), para responder demandas al presupuesto y sugerencias relativas a las rentas (que la legislación debería obligar a registrar). La legislación también podría exigir que los concejales enfoquen el borrador de presupuesto de agencias y departamentos con base en los requerimientos de productos de los ciudadanos y que el proceso de identificar productos sea tanto transparente (abierto a los ciudadanos) como vinculado directamente a las demandas ciudadanas (como se podría verificar exigiendo que los concejales publiquen exactamente de dónde provinieron las solicitudes, en forma de documento para un gobierno de ámbito superior y en los medios locales para el análisis ciudadano), de modo que los habitantes de la jurisdicción puedan observar con exactitud cómo influyó su contribución en los productos finales que se fijaron como objetivo. La institucionalización de una oficina de presupuesto y un subcomité político de presupuesto ayudaría también a facilitar el acceso ciudadano al proceso presupuestal (sabrían también a quién acudir con sugerencias) y almacenar, organizar y responder a la revelación de demandas ciudadanas.

El movimiento participativo postula la institucionalización de canales para la revelación ciudadana aparte del proceso representativo general, que típicamente se considera representativo sólo en tiempos de elecciones y con relación a asuntos generales (Blair, 2000). Sugiere que las entidades municipales desarrollen mecanismos participativos, como encuentros públicos y aun juntas comunitarias, sobre el presupuesto para facilitar la expresión de la voz ciudadana. En Belo Horizonte y Porto Alegre, Brasil, grupos de ciudadanos se reúnen en varios puntos de la ciudad para expresar sus demandas, que a menudo son trasladadas por los representantes a audiencias de presupuestos más pequeños. En Asunción y Villa Elisa, Paraguay, se realizan audiencias presupuestales a través de las cuales los ciudadanos dan a conocer sus demandas a los concejales locales (vinculando los mecanismos participativos con las instituciones representativas).

En ambos casos la institucionalización de la revelación ciudadana ha producido cambios en las asignaciones del presupuesto. Con respecto a Belo Horizonte, Nadia de Villefort reflexiona sobre la mejora en la sensibilidad municipal hacia los pobres: “aunque aún no cuento con estadísticas exactas sobre menor pobreza, sé que las condiciones de vida de quienes viven en las colinas, con respecto a vivienda, sanidad, vías pavimentadas y contención de desniveles han mejorado realmente” (Esset, 2000, 4). En forma semejante, el efecto de la voz en las audiencias públicas de presupuesto en Villa Elisa, Paraguay, ha llevado a ajustes significativos en las asignaciones del presupuesto (en línea con la demanda social): “de las 98 peticiones presentadas, el 55% recibió una respuesta favorable y fueron incluidas en los proyectos programados para el año fiscal 1998” (Domecq, 1998, 6).

Como quiera que se institucionalice la revelación ciudadana, es de la mayor importancia que exista alguna forma de asegurar que el aporte ciudadano se tome en serio como el fundamento de los requerimientos presupuestales. Una forma de hacerlo es publicar las exigencias y mostrar cómo se igualan con los puntos focales generales del presupuesto oficial. Un ejemplo de este enfoque se presenta en el cuadro 7.4.

El lado izquierdo del cuadro muestra los asuntos que requieren atención, según fueron identificados por los ciudadanos. Las fuentes de las demandas relacionadas sugieren una mezcla de mecanismos basados en el concejo y participativos. La segunda columna indica los productos generales identificados para producción (en una reunión especial del concejo). La tercera columna presenta los objetivos generales de rentas decididos. Esta clase de documento serviría de base para formular un borrador de presupuesto (requiriéndose a las agencias y departamentos sugerir programas y proyectos para producir los productos identificados) y una publicación de mejor transparencia (a la que los ciudadanos tendrían acceso para observar la acogida a sus observaciones).

Instituciones de reflexión y resolución

Los ciudadanos tienen la función de asegurarse que se satisfagan sus demandas en las etapas de formulación y toma de decisiones del presupuesto. Por eso es necesario institucionalizar mecanismos que faciliten la reflexión ciudadana sobre alternativas reales de gasto y resoluciones sobre las asignaciones finales de gasto, con el fin de lograr el objetivo de un proceso presupuestal orientado al ciudadano. Esta es una tarea bastante compleja porque las etapas de formulación y toma de decisiones del presupuesto son usualmente muy técnicas e internalizadas, en las que con mucha frecuencia los administradores de las oficinas de presupuesto y de las agencias proveedoras de servicios dominan el proceso de identificar demandas y tomar decisiones. Sin embargo, a pesar de la complejidad, es de la mayor importancia y también es posible incluir a los ciudadanos en el proceso.

La etapa de toma de decisiones puede orientarse automáticamente hacia los ciudadanos completando los requerimientos de productos desde la etapa de revelación como la base de las demandas presupuestales, como en la columna 1 del cuadro 7.4. Las orientaciones presupuestales presentadas en la legislación podrían exigir que todas las agencias y departamentos hagan propuestas que se enfoquen en la producción de estos productos (y desaprobando asignaciones de fondos que no se enfoquen en ellas). Las reglas podrían exigir también que los departamentos presenten más de una propuesta sobre cómo se producirían, lo que enriquecería el proceso de toma de decisiones y revelaría los criterios específicos de desempeño con los que estarían dispuestos a comprometerse (con base en productos específicos, por cantidad, localización, fecha y los objetivos de pruebas de comparación por costo total y unitario, y calidad).

En esta forma los ciudadanos determinan los productos generales pero los administradores determinan los productos específicos por los que se responsabilizarán (y

Cuadro 7.4 Registros de revelación orientados al ciudadano: un ejemplo

<i>Exigencias ciudadanas, registradas como asuntos que requieren atención e interpretadas en productos identificados para producción</i>		<i>Sugerencias sobre obtención de rentas de la interacción ciudadana con el concejo</i>
Asuntos que requieren atención (con base en aporte ciudadano por medio de canales de voz institucionalizados)	Productos generales identificados para producción (con base en aporte ciudadano a través de canales de voz institucionalizados, decididos en la reunión del concejo especial para demandas presupuestales el 11 de diciembre).	Objetivos de rentas y recursos, por fuentes (con base en interacción ciudadana con representantes políticos en encuentro público del 12 de diciembre).
<p>1. Asunto: mayor población en la Zona A. Infraestructura insuficiente en la zona, habitada en su mayoría por familias pobres.</p> <p><i>Fuente de la demanda.</i> Carta de recomendación para el presupuesto de C. Stiles, 23 de octubre, recibida por la concejal Ross. Presentada también en el encuentro público inicial del 18 de noviembre en la Zona A. Registrada por A. Buys. Presentada también por la organización no gubernamental ABFree a través del foro de las ONG del 20 de noviembre. Registrada por A. Buys.</p>	Incremento de la infraestructura de tipo residencial en la Zona A, particularmente de vías para desarrollo de áreas nuevas.	<p><i>Tasas e impuestos</i></p> <p>Impuesto para tubería de agua a 10¢ por milla; se espera que produzca US\$30.</p> <p>Impuesto de vías a 10¢ por milla; se espera que produzca US\$20.</p> <p>Impuesto residencial a 1¢ por hectárea; se espera que produzca US\$100.</p> <p><i>Tarifas a usuarios</i></p> <p>Tarifa por uso de agua a US\$1/litro; se espera que produzca US\$50.</p> <p><i>Subvenciones intergubernamentales</i></p> <p>Subvención de participación equitativa = US\$300.</p> <p><i>Ingreso retenido</i></p> <p>Según presupuesto de 2001 = US\$10.</p>
<p>2. Asunto: expansión de negocio en la Zona B. Tiene muy poca infraestructura para expansión.</p> <p><i>Fuente de la demanda.</i> Visita de la delegación de negocios de la Zona B para iniciar reunión del concejo el 10 de octubre (registrada por A. Buys). Presentada también en el encuentro público en la Zona B el 10 de noviembre (registrada por A. Buys) y mediante carta de recomendación para el presupuesto de G. Giles el 12 de noviembre, recibida por el concejal Goss.</p>	Incremento de la infraestructura de tipo comercial en la Zona B, particularmente de vías que facilitan la expansión de los negocios en el área.	<p><i>Préstamos</i></p> <p>Por recomendaciones ciudadanas, el concejo solicitará un crédito de desarrollo por US\$30 al Banco 1.</p> <p><i>Aporte comunitario</i></p> <p>Por sugerencia comunitaria y compromisos individuales y de la vecindad, 200 horas de trabajo comunitario disponibles por mes para proyectos intensivos en mano de obra.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 7.4)

<p>3. Asunto: calles muy sucias en la ciudad. <i>Fuente de la demanda:</i> varias quejas ciudadanas en encuentros públicos el 12 de octubre y el 1 de noviembre (registrada por A. Buys). Cartas de queja de varios ciudadanos a los concejales Goss y Foss y a la concejal Ross. Delegaciones de negocios a la reunión del concejo el 10 de octubre. Solicitud de la asociación local de contribuyentes a través del Centro de Audiencia Presupuestal, octubre 23. Solicitudes de 30 ciudadanos para actividades adicionales de limpieza de calles, registradas en el Centro de Audiencia Presupuestal entre el 23 de octubre y el 10 de noviembre (registradas en el centro).</p>	<p>Limpieza de calles con mayor regularidad y eficiencia en áreas residenciales y comerciales.</p>	<p><i>Fuentes de objetivos de rentas</i> Aportes ciudadanos a través del Centro de Audiencia Presupuestal, foro de ONG, acuerdos del concejo del 10 de octubre y 5 de noviembre.</p>
<p>4. Asunto: requerimiento urgente de desarrollo vial rural. Dos comunidades periurbanas han surgido al costado de la Zona C y no tienen hasta el momento vías desarrolladas. Esto está presentando un problema mayor para la habitación del área, ya que no existe capacidad de acceso para residentes potenciales. Sin embargo, los habitantes de la Zona C están en contra del desarrollo de vías en las comunidades, preocupados por el desarrollo de comunidades periurbanas. Grupos en representación de los residentes de la Zona C han sugerido que se reubique a los nuevos habitantes de las comunidades periurbanas en la extensión de la Zona A propuesta como demanda 1. <i>Fuente de la demanda:</i> Se recibieron ciento veinte peticiones individuales a favor del desarrollo de la vía rural en el Centro de Audiencia Presupuestal entre octubre 10 y noviembre 23 (registradas por el centro). La ONG R1 presentó el caso a favor de dicho desarrollo en la reunión del concejo del 1 de octubre (registrada por A. Buys). Puesto que no hay miembro del concejo para la defensa del área periurbana, no ha habido peticiones de individuos a los concejales. Ha habido, sin embargo, dos peticiones de residentes potenciales al partido oficial de oposición en el concejo (sometidas a la reunión del concejo del 5 de noviembre por ese partido). Doscientas peticiones en oposición al desarrollo fueron presentadas por ciudadanos al concejal de la defensa Goss. Los contribuyentes de la Zona C expresaron su oposición como grupo en la audiencia pública de presupuesto del 1 de noviembre.</p>	<p>Sistema de vías rurales en el área periurbana al costado de la Zona C.</p>	

el presupuesto se basa en productos acordados y cuantificables, que los ciudadanos pueden evaluar). Si se consideran bien las reglas del proceso de presupuesto sobre su oportunidad y se tiene adherencia a ellas, podrían publicarse las propuestas de proyectos (en los medios, en lugares públicos y en el edificio del concejo, por ejemplo) para facilitar la transparencia.

Los concejos podrían también realizar reuniones especiales para dar a conocer los proyectos propuestos y responder al comentario ciudadano. Estas reuniones podrían constituir la base para las decisiones presupuestales sobre asignaciones particulares de proyectos. En Villa Elisa y Asunción, las audiencias públicas en este punto del proceso de presupuesto cuentan con asistencia general y producen presupuestos ciudadanos específicos, basados en proyectos que se remiten a la consideración del concejo. En Ciudad Naga, Filipinas, una ley llamada la Ordenanza Facultativa (Empowerment Ordinance) creó una entidad específica, el Concejo del Pueblo de Ciudad Naga, compuesto de organizaciones de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales). El concejo vota y participa en las deliberaciones sobre proyectos y programas (Jacob, 2000). En ambos casos el concejo de la ciudad toma las decisiones finales pero se hace fácilmente responsable por ellas por la transparencia del proceso y la facilidad de la participación ciudadana en él (mediante mecanismos conectados al concejo mismo). Considérese, por ejemplo, la evidencia sobre las audiencias de presupuesto en Asunción:

Al promoverse en esta forma la transparencia y la participación ciudadana se abren canales de comunicación entre los funcionarios municipales y el público y se crea un foro de participación genuino. Como resultado, los ciudadanos están mejor informados sobre los asuntos y finanzas públicas, tienen oportunidad de dar a conocer sus propios puntos de vista y el foro proporciona una forma de explicar las decisiones sobre el presupuesto público. Como consecuencia de la mayor transparencia, queda menos espacio para la corrupción y los ciudadanos encuentran que sus opiniones pueden realmente influir en el gobierno (Pope, 2000, 116).

Otros mecanismos para habilitar la influencia ciudadana en el proceso de decisión incluyen referendos sobre presupuestos completos (como se usa en Porto Alegre) y votos de iniciativas ciudadanas sobre propuestas específicas (que pueden ser controvertidas o sólo significativas por su tamaño). Estos mecanismos pueden utilizarse en conjunto con las estructuras legislativas existentes, requiriéndose que la legislatura mantenga tales votos y sea responsable de implementar el presupuesto de acuerdo con lo votado. Como sucede con la revelación, para institucionalizar la reflexión y resolución ciudadana se requiere algo más que crear sólo oportunidades de participación. Es necesario también garantizar que los poderosos que tradicionalmente toman las decisiones tengan los incentivos necesarios para tomar en serio los intereses ciudadanos. Una forma de asegurar esto es exigir transparencia constante en el proceso presupuestal, por medio de documentación activa y publicación de las propuestas de

presupuesto o sus demandas, los objetivos de productos y eficiencia, y las decisiones finales. El cuadro 7.5 ofrece un ejemplo de dicha documentación, que podría ser exigida por ley. En el cuadro es evidente que

- Los objetivos de productos se llevan desde la etapa de revelación (en la primera columna).
- Hay múltiples propuestas de proyectos relacionadas con cada objetivo de producto general.
- Los objetivos de productos y eficiencia se relacionan en forma específica y directa.
- Las asignaciones finales (decisiones reales) se especifican con claridad.

Al leer dicho documento, los ciudadanos pueden ver exactamente qué proyectos se seleccionaron (y qué pueden esperar de tales proyectos) y cuáles no. Pueden preguntar por qué ciertos proyectos fueron elegidos y otros no, identificar qué productos generales se están atendiendo y cuáles no (y por qué) y determinar exactamente a qué clase de estándares deben acogerse los departamentos durante la implementación (para facilitar el control y la evaluación).

De conformidad con el ejemplo desarrollado en este capítulo, el cuadro alude sólo al nuevo gasto en un año dado. El modelo puede expandirse con facilidad para incorporar el interés en el gasto base (proyectos establecidos) y en proyectos y programas de varios años. En ambos casos, los proyectos y programas establecidos y los de varios años podrían (y deberían) evaluarse públicamente con regularidad por su eficacia, eficiencia y pertinencia (a los objetivos identificados por los ciudadanos). Esto podría hacerse exigiendo que los administradores de los proyectos identifiquen el producto anual y los objetivos de eficiencia (como se presentan en el cuadro) para utilizarse como base de la evaluación. Aparte de las evaluaciones anuales, deberían examinarse estos proyectos a mediano plazo en cuanto a su desempeño y pertinencia vigente con respecto a la misión del concejo identificada por el ciudadano.

Instituciones de reporte

La ejecución o implementación del presupuesto es, con mucha frecuencia, una etapa problemática en el proceso de presupuesto local (Cameron y Tapscott, 2000). Esto sucede en parte porque la etapa suele considerarse como una etapa posterior a la decisión en la que debe dejarse a los administradores y expertos técnicos que utilicen sus propios mecanismos para implementar las decisiones que se han tomado. Sin vigilancia estos administradores encuentran muy poca presión (o incentivo) para acoger el presupuesto en forma eficaz, eficiente y fiel a la forma y, como resultado, a menudo se los critica por gastar más de lo presupuestado, producir bienes y servicios distintos a los solicitados en las asignaciones del presupuesto, utilizar técnicas de producción y provisión que no garantizan producción competitiva ni niveles aceptables

Cuadro 7.5 Registros de reflexión y resolución orientados al ciudadano: un ejemplo

<i>Productos identificados para la producción (de la etapa de revelación)</i>	<i>Proyectos/actividades propuestas (por entidades administrativas)</i>	<i>Productos propuestos, cantidad, localización, fecha (para base de contratos)</i>	<i>Objetivos de pruebas de comparación: costo total, unitario, calidad (para base de contratos)</i>	<i>Asignaciones por departamento, programa o proyecto</i>
Incremento de la estructura de tipo residencial en la Zona A, particularmente de vías para desarrollo de áreas nuevas.	Departamento de vías	Vía de 10 km, de la clínica al colegio, mayo 1	Costo total = \$50	\$100
	Propuesta 1.1 de extensión de vías residenciales, Zona A		Costo de \$5 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	Vías A. Construcción
	Departamento de vías	Vía de 10 km, del lago a la iglesia, mayo 10	Costo total = \$50	1. Propuestas 1.1 y 1.2 de extensión de vías residenciales, Zona A
Propuesta 1.2 de extensión de vías residenciales, Zona A		Costo de \$5 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista		
	Departamento de vías	Vía de 18 km, del colegio al cabildo, vía el lago	Costo total = \$90	
	Propuesta 1.3 de extensión de vías residenciales, Zona A		Costo de \$5 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	
Incremento de la infraestructura de tipo comercial en la Zona B, particularmente de vías que facilitan la expansión de los negocios en el área.	Departamento de vías	Autopista de 5 km, del mercado a las minas, mayo 1	Costo total = \$65	\$90
	Propuesta 1.1 de construcción de vías comerciales, Zona B		Costo de \$13 por km para vías de concreto de alta calidad de 2 pistas	Vías A. Construcción
	Departamento de vías	Autopista de 5 km, del cabildo a la estación, mayo 3	Costo total = \$65	2. Propuestas 1.3 y 1.4 de construcción de vías comerciales, Zona B
Propuesta 1.2 de construcción de vías comerciales, Zona B		Costo de \$13 por km para vías de concreto de alta calidad de 2 pistas		
	Departamento de vías	Vía de 5 km, del mercado a las minas, mayo 1	Costo total = \$45	

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 7.5)

<i>Productos identificados para la producción (de la etapa de revelación)</i>	<i>Proyectos/actividades propuestas (por entidades administrativas)</i>	<i>Productos propuestos, cantidad, localización, fecha (para base de contratos)</i>	<i>Objetivos de pruebas de comparación: costo total, unitario, calidad (para base de contratos)</i>	<i>Asignaciones por departamento, programa o proyecto</i>
	Propuesta 1.3 de construcción de vías comerciales, Zona B		Costo de \$9 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	
	Departamento de vías	Vía de 5 km, del cabildo a la estación, mayo 3	Costo total = \$45	
	Propuesta 1.4 de construcción de vías comerciales, Zona B		Costo de \$9 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	
Limpieza de calles con mayor regularidad y eficiencia en áreas residenciales y comerciales.	Departamento de vías Propuesta 1.1 de limpieza de calles residenciales	1 limpieza manual por vía residencial por año (total = 400 km)	Costo total = \$40 Costo de \$0,10 por km por limpieza manual	\$80 Vías B. Mantenimiento 1. Propuesta 1.1 de limpieza de calles residenciales 2. Propuesta 1.2 de limpieza de calles comerciales
	Departamento de vías Propuesta 1.2 de limpieza de calles residenciales	1 limpieza con tractor por vía residencial por año (total = 400 km)	Costo total = \$200 Costo de \$0,50 por km por limpieza con tractor	
	Departamento de vías Propuesta 1.1 de limpieza de calles comerciales	1 limpieza con tractor por vía comercial por año (total = 160 km)	Costo total = \$80 Costo de \$0,50 por km por limpieza con tractor	
	Departamento de vías Propuesta 1.2 de limpieza de calles comerciales	2 limpiezas con tractor por vía comercial por año (total = 320 km)	Costo total = \$40 Costo de \$0,13 por km por limpieza manual	
Sistema de vías rurales en el área periurbana al costado de la Zona C.	Departamento de vías Propuesta 1.1 de construcción de vía rural periurbana	Sistema de vías de 20 km alrededor de Monte Alto y a la Zona C	Costo total = \$180 Costo de \$9 por km para vías de gravilla reforzada, 1 pista	Ninguna para 2002
Otros	Departamento de vías Propuesta 1.1 de construcción de vía rural periurbana	Sistema de calzada ancha de 20 km alrededor de Monte Alto y a la Zona C	Costo total = \$45 Costo de \$2,50 por km para caminos de arena reforzada	

de calidad, o perder mucho dinero en corrupción. Esta clase de temas de ejecución presupuestal son problemas importantes en los países del mundo en desarrollo de Bolivia a India, Pakistán, Sudáfrica y otros. Naturalmente, esta es un área de interés para los ciudadanos que se interesan en el tipo, cantidad y calidad de los servicios que reciben. Es de particular interés en situaciones en las que los ciudadanos tienen alguna influencia en las primeras etapas de decisión del presupuesto, pero luego se ven enfrentados a la perspectiva de no ver nunca que se implementaron sus decisiones (o si se implementaron, verlas implementadas en forma ineficiente).

El reporte ciudadano en la ejecución o implementación del presupuesto es vital para que las decisiones presupuestales se implementen en forma sensible a las demandas ciudadanas (y fiel a las decisiones basadas en el ciudadano). Institucionalizar el reporte en esta etapa conlleva hacer comentarios ciudadanos sobre implementar la regla y no la excepción, la normalidad esperada y no la rareza inesperada. Los enfoques sobre la institucionalización son de varias formas y algunos se relacionan con las estructuras representativas y administrativas establecidas y otros se desarrollan en caminos paralelos (a través de organizaciones no gubernamentales y semejantes). Como ejemplos de los últimos están el Public Affairs Center (Centro de Asuntos Públicos) en Bangalore, India, que responde a los comentarios ciudadanos sobre la calidad de los servicios por medio de su proceso de anotadores, y el papel del Comité de Vigilancia en los gobiernos locales de Bolivia. Ejemplos del tipo formal y representativo incluyen las Public Complaints Bureaus (Oficinas de Reclamos Públicos) de Malasia, las oficinas de defensores del pueblo en países de Europa oriental y América Latina y las mesas de ayuda en ciertos municipios sudafricanos (a las que se exige, en algunos casos, mantener registros de pesquisas y reclamos ciudadanos y asegurar que se responda a todas).

El reporte parece ser más influyente cuando proviene de estructuras formales desde el interior del gobierno representativo (como las Public Complaints Bureaus de Malasia) porque los informes ciudadanos se centran directamente en los proveedores de servicios (con líneas claras y apropiadas de responsabilidad vigentes). En el caso malayo y otros ejemplos en los que parece ser efectivo el reporte ciudadano, la base de los reportes la constituyen los resultados del servicio, que son bien conocidos, del interés de los ciudadanos y muy visibles. La influencia del reporte aumenta cuando se lo liga a un sistema de registro y respuesta por el que se exige a los administradores registrar los reportes ciudadanos y darles respuesta oportunamente. Cuando esta es la regla, los administradores tienen todos los incentivos para responder con eficiencia y en forma apropiada, y la implementación del presupuesto se convierte en una etapa transparente y responsable del proceso de presupuesto. El reporte puede también ir más allá de la preocupación por la etapa de implementación, hacia asuntos de acceso en general. Cuando esto sucede, los ciudadanos pueden comentar sobre si se les ha acordado acceso a los varios procesos presupuestales, creando un incentivo para que los administradores faciliten dicho acceso.

El cuadro 7.6 muestra el tipo de documentación que puede exigirse para evaluar el nivel de reporte ciudadano y refleja un ejemplo en el que un comité de reclamos (localizado en el concejo municipal) u oficina de reclamos públicos ofrece un informe, para todas las partidas del presupuesto (según se han completado en la clasificación del departamento, programa y proyecto), sobre: a) los resultados financieros informados por la administración municipal (como se ve en las segundas tres columnas) y b) los temas de desempeño y acceso no reflejados en los estados financieros, pero informados por los ciudadanos.

Instituciones de respuesta y corrección

El cuadro 7.6 facilita, además, la institucionalización de la corrección y respuesta en el proceso presupuestal del gobierno local. Al incluir un informe de desempeño financiero junto a uno sobre el acceso ciudadano en el ejemplo, un auditor general puede observar con mucha rapidez si un municipio ha adoptado una orientación al ciudadano. Donde no ha sido así, un auditor general encargado y facultado apropiadamente puede exigir respuesta en el próximo período presupuestal (respuesta al desempeño deficiente o al acceso ciudadano deficiente) o imponer medidas para garantizar una recompensa o corrección efectiva (como mayor recompensa presupuestal en el futuro o participación de ganancias como recompensa y escrutinio de auditoría más cercano, entrevistas al administrador o aun reemplazo de personal para corrección).

Sin embargo, pocos gobiernos locales producen documentos como el esbozado en el cuadro 7.6 o cuentan con algún medio de identificar departamentos, programas o proyectos de bajo desempeño. Menos gobiernos tienen algún enfoque establecido para garantizar que el desempeño presupuestal en un año obtiene alguna clase de respuesta o corrección en el siguiente (como una intervención apropiada de un auditor general). El dinero tiende a seguir los proyectos existentes y no los efectivos (lo que resulta en la importancia de la base presupuestal en muchos países en desarrollo). Esto sucede especialmente con renglones o servicios recurrentes, muchos de los cuales se prestan en el ámbito local (inclusive agua y electricidad, construcción y mantenimiento de vías, y servicios de alcantarillado e higiene). Tal punto ciego del presupuesto no sirve a los ciudadanos y éstos podrían tener la clave para eliminarlo, si se institucionalizan mecanismos efectivos de respuesta y corrección en la etapa final de evaluación y control del proceso presupuestal.

La institucionalización de la respuesta y corrección en el proceso presupuestal asegura que todas las demás formas de aporte ciudadano se tomen seriamente, pues crea una regla o norma que demanda una respuesta a la revelación, reflexión, resolución (decisión) y reporte ciudadanos. Según tales reglas o normas, los representantes políticos o los administradores se responsabilizan por el grado al que tomen en serio los aportes ciudadanos, los que a menudo, sin embargo, carecen de la capacidad de hacer cumplir sus deseos (forzando así una respuesta o corrección). La institucionalización de la respuesta y corrección en el proceso presupuestal requiere así que se haga valer

Cuadro 7.6 Registros de reportes orientados al ciudadano: ejemplo

Departamento programa proyecto/actividad	Información de estados financieros internos			Reporte del comité de reclamos u oficina de reclamos públicos		Reporte de auditoría externa
	Excedente (déficit) \$	Desempeño en productos \$	Desempeño en eficiencia	Comentario sobre la información de los estados financieros básicos	Comentario sobre temas de desempeño y acceso no reflejados en los estados financieros	Comentario general sobre el desempeño del gobierno
Vías	25			El informe fiscal es correcto	Quejas rutinarias de ciuda- danos sobre el acceso a la información de construc- ción de vías. También hubo quejas sobre la forma en que se escogieron los proyectos al ignorarse las solicitudes de vías rurales en la etapa de decisiones.	El programa tuvo un exce- dente, pero hay preocupa- ción sobre el desempeño, el acceso ciudadano a la infor- mación y la verificación de los datos sobre el producto final. <i>Se ordenó inspección estrecha; el administrador llamado a entrevista.</i>
A. Construcción	35					
1. Extensión de vías residenciales, Zona A.	40	Completados 5 km de la vía de 10 km de la clínica al colegio, mayo 1 Completados los 10 km de la vía del lago a la iglesia, mayo 5	Por debajo del costo de \$5 por km (real = \$4) para vías en concreto de alta calidad, 1 pista	Los reportes ciuda- danos soportan los informes fiscales y de desempeño.	Quejas rutinarias de ciudadanos sobre el ac- ceso a la información de construcción de vías.	El programa tuvo un exce- dente, pero hay preocupa- ción sobre el desempeño y el acceso ciudadano a la información. <i>Se ordenó inspección estrecha; el administrador llamado a entrevista.</i>
 Construcción de vías comerciales, Zona B.	(5)	Completados los 5 km de la vía del mercado a las minas, mayo 1 Completados los 5 km de la vía del cabildo a la esta- ción, abril 27	Por encima del costo de \$7 por km (real = \$9,50) para vías en concreto de alta calidad, 2 pistas	Los reportes ciuda- danos soportan el informe fiscal. Diez reportes ciudadanos en conflicto con el informe de de- sempeño de productos sobre la vía del cabildo a la estación, sugiriendo que no está completa (como se asegura).	Quejas rutinarias de ciudadanos sobre el ac- ceso a la información de construcción de vías. Muy controvertida la infor- mación sobre el producto final.	El programa tuvo un exce- dente, pero hay preocupa- ción sobre el desempeño, el acceso ciudadano a la información y la verifica- ción de los datos sobre el producto final. <i>Se ordenó inspección estrecha; el administrador llamado a entrevista.</i>

Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 7.6)

Departamento programa proyecto/actividad	Información de estados financieros internos			Reporte del comité de reclamos u oficina de reclamos públicos		Reporte de auditoría externa
	Excedente (déficit) \$	Desempeño en productos \$	Desempeño en eficiencia	Comentario sobre la información de los estados financieros básicos	Comentario sobre temas de desempeño y acceso no reflejados en los estados financieros	Comentario general sobre el desempeño del gobierno
B. Mantenimiento	0			El informe fiscal es correcto	Los reportes ciudadanos fueron generalmente positivos sobre el acceso a la información de man- tenimiento de vías y las respuestas del adminis- trador del proyecto a las indagaciones.	El presupuesto del progra- ma fue equilibrado y en el desempeño se lograron los objetivos. <i>Propuesta futura recompensa presupuestal.</i>
1. Limpieza de calles residenciales	0	Total = 200 km de 400 km de vías limpiados en el año. Promedio de 0,5 limpiezas por vía	Por encima del costo de limpieza de \$0,10 por km (real = \$0,20)	Los reportes ciuda- danos soportan los informes fiscales y de desempeño.	Los reportes ciudadanos fueron generalmente positivos.	El presupuesto del progra- ma fue equilibrado y en el desempeño se lograron los objetivos. <i>Propuesta futura recompensa presupuestal.</i>
2. Limpieza de calles comerciales	0	Total = 240 km de 320 km de vías limpiados en el año. Promedio de 1,5 limpiezas por vía	Por encima del costo de limpieza de \$0,13 por km (real = \$0,17) para limpieza manual	Los reportes ciuda- danos soportan los informes fiscales y de desempeño.	Los reportes ciudadanos fueron generalmente positivos.	El presupuesto del progra- ma fue equilibrado y en el desempeño se lograron los objetivos. <i>Propuesta futura recompensa presupuestal.</i>

la expresión de las voces ciudadanas dentro de los sistemas sociales o representativos existentes (siendo las más obvias las estructuras establecidas de gobernabilidad).

Ejemplos de tales mecanismos desarrollados dentro de estructuras representativas son el trabajo del defensor del pueblo en los tribunales, los comités de presupuesto en el ámbito local (siendo sus miembros del concejo local y quizás también de organizaciones prominentes basadas en el ciudadano y organizaciones no gubernamentales). La influencia de estas entidades también podría acentuarse si tuvieran que someter los reportes al auditor general, quien producirá informes negativos de auditoría para los municipios que tengan reclamos ciudadanos sin resolver o falta de evidencia del reporte ciudadano (como en el ejemplo del cuadro 7.6). Entre las entidades no gubernamentales exitosas que institucionalizan un proceso de presupuesto desmitificado y respuesta y corrección efectiva está el MKSS de Rajastán, que realiza *jun sunwais* (encuentros públicos) para permitir la evaluación ciudadana del desempeño del gobierno. A semejanza de los mecanismos localizados dentro el gobierno y que derivan su influencia de estructuras representativas, la experiencia de Rajastán se facilita con la representatividad política en el gobierno indio, el derecho a la información presupuestal en el estado y la capacidad general de los ciudadanos (a través de instituciones de la sociedad civil, en este caso) de ajustar el presupuesto a un formato que facilite la legibilidad.

Un formato nuevo de presupuesto y estados financieros

El cambio en los procesos presupuestales es vital para que sean orientados al ciudadano. Las instituciones nuevas en las distintas etapas del presupuesto crean nuevos incentivos o afianzan valores culturales nuevos que facilitan un enfoque presupuestal orientado al ciudadano y sensible. Si dicha nueva orientación no se desarrolla en presencia de tales instituciones, los funcionarios serán descubiertos y responsables, haciendo de la sensibilidad una norma. Pero aun con acceso institucionalizado, sigue habiendo un impedimento mayor para ese cambio de incentivos y cultura: el formato del documento del presupuesto. Los presupuestos se estructuran típicamente de forma que los hace ilegibles, dejando indefenso aun al ciudadano más astuto cuando intenta evaluar el desempeño del presupuesto. Considérense los presupuestos en la forma del que aparece en el cuadro 7.2 y la falta de claridad que presenta para las preguntas básicas del ciudadano (como se planteó antes). El presupuesto “es como un misterio. No hay forma en la que un individuo ordinario (o aun un diputado) sea capaz de entender este ‘lenguaje’. Los presupuestos se han elaborado así durante décadas y se ha desarrollado un ‘lenguaje’ que aprenden los funcionarios. Los diputados nuevos quedan a menudo perplejos” (Esset, 2000, 1).

Es necesaria la desmitificación del presupuesto para resolver este problema. La información debe suministrarse en una forma más coherente, en el espíritu de los cuadros 7.4, 7.5 y 7.6, que presentan los datos del presupuesto en forma amigable al ciudadano en los distintos puntos del proceso presupuestal. Los principios que

orientan tal modo de reporte incluyen pertinencia, legibilidad, responsabilidad y capacidad de reporte. Estos principios dirigen el formato del presupuesto y los estados financieros, según aparece en el cuadro 7.7.

- *Pertinencia.* El principio de pertinencia en el reporte exige que se clasifiquen los presupuestos en formas significativas (que sean de interés para los ciudadanos). Los formatos de presupuesto e información financiera pertinentes deberían responder las principales preguntas que plantean los ciudadanos: ¿Qué hace el gobierno con el dinero que recibe? ¿Cuáles son los objetivos finales de las intervenciones del gobierno? ¿Está el gobierno cumpliendo sus objetivos finales? ¿Cuánto está gastando el gobierno? ¿Gasta más de lo necesario para cumplir los objetivos? ¿Son suficientes las rentas para cubrir los gastos? Si no, ¿por qué no? ¿Quién es responsable del comportamiento y los resultados del gasto?

Estas preguntas exigen que los gobiernos reporten sobre la información relacionada con los aspectos básicos de cuánto se gasta y cómo (esto es, el desempeño sobre los objetivos de producto acordados). Esta clase de informe debería ser lo bastante detallada para que los ciudadanos puedan ver qué debía suministrar el gobierno, dónde, en qué cantidad y para qué fecha, así como qué se prometió en cuanto a costos y calidad. Estos requerimientos dirigen el formato del presupuesto y estado financiero del cuadro 7.7, que muestra primero (por columnas, empezando por la izquierda) la entidad oficial que presta el servicio (por departamento, programa y proyecto). El formato presenta luego información muy pertinente sobre dónde se asignó el dinero (siguiendo el orden de planeación, audiencias presupuestales y decisiones). Dicha información incluye la cantidad presupuestada (por departamento, programa y proyecto) y los objetivos de desempeño declarados (en términos de productos, desglosados por cantidad, localización y fecha, y los parámetros más detallados de costo y calidad que impulsan el trabajo). En tercer lugar, el formato presenta información pertinente sobre el desempeño financiero, de forma que permite comparación fácil con los objetivos: se muestra la erogación real, con una sencilla cifra de déficit al lado, y columnas que muestran los productos provistos y el desempeño en costos y calidad. La pieza final de información inmediatamente pertinente provista aquí es el funcionario responsable del proyecto. El presupuesto permite a los ciudadanos responder todas las preguntas anteriores, facilitando el vínculo y el interés ciudadano.

- *Legibilidad.* Para promover una orientación al ciudadano, los presupuestos deben tener un formato accesible a los ciudadanos que tengan al menos un nivel medio de alfabetización, permitiendo una comprensión fácil de la información crucial y una comparación también fácil de objetivos y cumplimiento. Esta clase de informes financieros pocas veces se encuentra en los gobiernos de

Cuadro 7.7 Formato de presupuesto orientado al ciudadano

Departamento programa proyecto / actividad	Presupuesto y objetivos		Informe financiero y de desempeño					
	Presupuesto US\$	Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha	Objetivos de referencias para comparación: costo por unidad, calidad	Erogación US\$	Excedente (déf) US\$	Resultados de producto: cantidad, localización, fecha	Resultados contra referencias: costo por unidad, calidad	Funcionario responsable
Vías	300			275	25			C. Biyela
A. Construcción	190			175	35			A. Vase
1. Extensión de vías residenciales, Zona A	100	Vía de 10 km, de la clínica al colegio, mayo 1 Vía de 10 km, del lago a la igle- sia, mayo 10	Costo de US\$5 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	40	60	Completados 5 km de la vía de 10 km de la clí- nica al colegio, mayo 1 Completados los 10 km de la vía del lago a la iglesia, mayo 5	Por debajo del costo de US\$5 por km (real = US\$4) para vías en concreto de alta calidad, 1 pista	P. Gumede
2. Construcción de vías comerciales, Zona B	90	Vía de 5 km, del mercado las minas, mayo 1 Vía de 5 km, del cabildo a la estación, mayo 3	Costo de US\$9 por km para vías de concreto de alta calidad de 1 pista	95	(5)	Completados los 5 km de la vía del merca- do a las minas, mayo 1 Completados los 5 km de la vía del cabildo a la estación, abril 27	Por encima del costo de US\$7 por km (real = US\$9,50) para vías en concreto de alta calidad, 2 pistas	G. Peters
B. Mantenimiento	110			120	(10)			G. Bese

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 7.7)

Departamento programa proyecto / actividad	Presupuesto y objetivos		Informe financiero y de desempeño					
	Presupuesto \$	Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha	Objetivos de referencias para comparación: costo por unidad, calidad	Erogación \$	Excedente (déf) \$	Resultados de producto: cantidad, localización, fecha	Resultados contra referencias: costo por unidad, calidad	Funcionario responsable
1. Limpieza de calles residenciales	40	1 limpieza manual por vía residencial por año (total = 400 km)	Costo de US\$0,10 por km por limpieza manual	40	0	Total = 200 km de 400 km de vías limpiadas en el año. Promedio de 0,5 limpiezas por vía	Por encima del costo de limpieza de US\$0,10 por km (real = US\$0,20)	C. Phelp
2. Limpieza de calles comerciales	40	2 limpiezas manuales por vía comercial por año (total = 320 km)	Costo de US\$0,13 por km por limpieza manual	40	0	Total = 240 km de 320 km de vías limpiadas en el año. Promedio de 1,5 limpiezas por vía	Por encima del costo de limpieza de US\$0,13 por km (real = US\$0,17) para limpieza manual	C. Phelp
3. Relleno de baches	30	Estimado de 98 baches al año. Objetivo: relleno del 80% a los 3 días de aviso y el resto a los 7 días.	Costo de US\$0,3 por bache para relleno con asfalto de alta calidad	40	(10)	Respuesta excedida. Total = 106 baches rellenos en el año. 92% (97) a los 3 días, 8% (9) a los 7 días.	Por encima del costo de US\$0,3 por bache. Relleno de alta calidad para 300 baches, relleno de arena para 200 baches	G. Abers

Continúa en la página siguiente)

Departamento programa proyecto / actividad	Presupuesto y objetivos		Informe financiero y de desempeño					Funcionario responsable
	Presupuesto US\$	Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha	Objetivos de referencias para comparación: costo por unidad, calidad	Erogación US\$	Excedente (déf) US\$	Resultados de producto: cantidad, localización, fecha	Resultados contra referencias: costo por unidad, calidad	
Agua	190				0			P. Ramfete
<i>A. Residencial</i>	110			190	0			P. Byers
1. Mantenimiento de tubería	50	Reemplazo de 50 km de tubería en Mbo, mayo 1	Costo de US\$0,4 por km para tubería de pvc	110 40	10	40 de 50 km de tubería reemplazados en Mbo para mayo 1	Se logró el costo de US\$0,4 por km para tubería de pvc	P. Byers
		Servicio de 300 km en la ciudad una vez	Costo de US\$0,1 por km por servicio de tubería			Servicio de 250 km de tubería en la ciudad, una vez; 50 km 2 veces.	Por debajo del costo de US\$0,1 por km por servicio de tubería	
2. Compras de agua	60	Promedio de provisión de 90 litros de agua por día a los 90 hogares, 365 días	Costo de US\$0,01 por litro de agua de cloro alto	70	(10)	Promedio de provisión de 70 litros (objetivo = 90) de agua por día a los 90 hogares, 360 días (5 días sin servicio).	Por encima del costo de US\$0,01 por litro (real = US\$0,03) para agua con cloro alto	G. Jones
<i>B. Comercial</i>	80		Costo de US\$0,1 por km por servicio de tubería	80	0	Reparación de 150 km de tubería en sector comercial una vez	Se cumplió el costo de US\$0,1 por km por servicio de tubería	A. Nabo
1. Mantenimiento de tubería	15	Reparación de 150 km de tubería en sector comercial una vez		15	0			A. Nabo

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 7.7)

Departamento programa proyecto / actividad	Presupuesto y objetivos		Informe financiero y de desempeño					
	Presupuesto \$	Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha	Objetivos de referencias para comparación: costo por unidad, calidad	Erogación \$	Excedente (déf) \$	Resultados de producto: cantidad, localización, fecha	Resultados contra referencias: costo por unidad, calidad	Funcionario responsable
2. Compras de agua	65	Promedio de provisión de 1 kl de agua por día a los 20 negocios, 365 días	Costo de US\$0,01 por litro de agua de cloro alto	65	0	Promedio de provisión de 1 kl de agua por día a los 20 negocios, 360 días (5 días sin servicio)	Se cumplió el costo de US\$0,01 por litro para agua con cloro alto	V. Cram
Finanzas	50			50	0			G. Mayo
A. Cuentas	50			50	0			G. Mayo
1. Auditoría interna y control	10 40 540	2 auditorías de desempeño dic 1 y may 1 informe anual may 1	US\$3 cada auditoría publicada, US\$4 informe anual	10	0 0 25	Auditorías de desempeño publicadas dic 1, may 1 Informe anual publicado mayo 1	Se cumplió el costo de US\$3 por auditoría publicada y de US\$4 por informe anual	G. Mayo
2. Adm. de la deuda municipal		Pago del 7% de la deuda (30), gestión de otra deuda, asegurar clasif. AAA, mayo 1	Reducir pago de deuda con instrumentos al 2%, sólo de clasif. AAA	40		Pagado el 7% de la deuda (30), gestión de otra deuda, asegurada clasif. AAA, para mayo 1	Se redujo el pago de deuda con instrumentos al 2%, sólo de clasif. AAA	G. Mayo
Alcaldía		Todos los anteriores	Todos los anteriores	515		Todos los anteriores	Todos los anteriores	Alcalde Bee

países en desarrollo o desarrollados, información que es típicamente compleja, abierta sólo al entendimiento y la interpretación tecnócrata. Los presupuestos y planes presupuestales se presentan a menudo en formatos de acuerdo con categorías por renglones significativos internamente (pero confusos externamente). En adición, se estructuran y formatean de manera distinta a los estados financieros, creando una opacidad presupuestal que prohíbe la influencia ciudadana significativa.

Para mejorar la legibilidad del presupuesto se requiere simplificarlo y asegurar que la información pertinente se presente en espacio restringido, con comparación fácil de objetivos y cumplimientos (como en el cuadro 7.7). Esta clase de simplificación necesita un alejamiento de algunos de los detalles técnicos considerados usualmente vitales en un informe financiero (como las clasificaciones por renglones). Se puede esperar que esta clase de cambio encuentre resistencia de partidos que favorecen la sustancia tecnócrata de los presupuestos tradicionales y la supuesta orientación al control interno que facilita. Dicha resistencia es comparable al profesionalismo normal que discute Chambers (1983) como un impedimento mayor a la reforma participativa, mediante la que los profesionales crean procesos que ellos controlan y entienden y que invita sólo a que participen otros profesionales. En tales casos una orientación al ciudadano requiere una destecnocratización del formato del presupuesto y un cambio de los controles internos, basados en los insumos (según se reflejan en el presupuesto basado en renglones) a un protocolo de reporte externo orientado a resultados que, a causa de su legibilidad, facilita la evaluación y el control externos (de los ciudadanos). En esta clase de modelo, los administradores ganan discreción sobre cómo cumplen una tarea, pero la pierden sobre el producto final (su producto, costo y calidad).

- *Responsabilidad.* Los presupuestos y documentos financieros comunican las responsabilidades centrales de una organización pública (Mikesell, 1995). Sin embargo, las preguntas importantes sobre responsabilidad son: ¿por quién?, ¿a quién? y ¿para qué? El principio de responsabilidad, en cuanto toca al formato de presupuesto orientado al ciudadano, es simplemente que el formato de presupuesto e información financiera debe comunicar y facilitar una responsabilidad de los funcionarios ante los ciudadanos por asuntos que le atañen a estos últimos.
- Los formatos tradicionales de presupuesto e información financiera favorecen una orientación de responsabilidad interna basada en procesos y adherencia a las reglas, por la que se hacen responsables a las entidades oficiales sobre su adherencia a estrictas reglas de procedimientos. Las entidades que gastan la cuantía asignada a cada renglón se consideran responsables, sin ningún cuestionamiento sobre cuán eficiente o eficaz ha sido ese gasto. Esto crea una cultura de vista hacia el interior que carece de cualquier resultado final orientado al ciudadano y así de incentivos para el gasto orientado al ciudadano.

El cuadro 7.7 y el proceso que lleva a la información que en él se presenta estimula una clase distinta de relación de responsabilidad, del gobierno ante los ciudadanos, por lo que gasta el gobierno y cómo lo gasta. Esta nueva relación de responsabilidad se fundamenta en la información sobre la que reporta el cuadro: datos claros sobre cuánto se ha gastado y qué se obtiene con el gasto, así como las identidades de los funcionarios a quienes se ha confiado el gasto (por centros de costos en distintos niveles de la organización pública, de proyectos individuales a programas a departamentos). Con esta información los funcionarios pueden esperar responsabilizarse y los ciudadanos están facultados para responsabilizarlos. La última línea del cuadro indica que la alcaldía es en último término responsable de todo lo que se ha hecho bajo su supervisión, un principio básico de gobierno representativo y un resultado final digno de cualquier organización.

- *Capacidad de reporte.* El último principio informando la estructura del cuadro 7.7 es la capacidad de reporte, que es semejante a la pertinencia y a la legibilidad. En términos del principio el formato del presupuesto debe permitir una fácil capacidad de reporte, por los ciudadanos, en todas las etapas del proceso presupuestal. Para que ello sea así, deben mostrarse claramente los compromisos presupuestales, con descripciones escritas en lenguaje sencillo de personas legas. Deben presentarse también claramente las erogaciones e indicarse los déficit y excedentes en forma fácil de identificar. El desempeño del presupuesto debe mostrarse con claridad de modo que los ciudadanos puedan comparar productos, erogaciones, costos y calidad con los compromisos. La capacidad de comparar capacita a los ciudadanos a identificar deficiencias en los informes financieros, facilitar el reporte de informes y desempeños cuestionables. Este principio no sólo garantiza el alfabetismo e interés presupuestal de los ciudadanos sino que también constituye una forma efectiva en costos de informar, sin las complejidades de un borrador contable detallado que sólo han dominado los tecnócratas selectos y altamente calificados.

Conclusión

El capítulo se inició con la opinión de que los procesos y documentos presupuestales no son amigables al ciudadano y que ello es un impedimento mayor para la reforma y la buena gobernabilidad, porque el presupuesto, la gestión financiera y el proceso de reporte están en el centro de cómo se conduce el negocio del gobierno. Luego se propusieron en el capítulo modificaciones al proceso y el formato usuales del presupuesto que deberían facilitar una mayor orientación hacia los ciudadanos (mediante la institucionalización de los incentivos y enfoques apropiados de presupuesto amigables al ciudadano).

En un nivel práctico muchos se preguntan qué tan factible es esta clase de modelo o argumentan que se trata de un enfoque radical que va demasiado lejos para que lo

adopte la comunidad del desarrollo. En realidad el enfoque combina dos corrientes aceptadas de reforma presupuestal, el presupuesto basado en el desempeño y el presupuesto participativo, apareciendo el nuevo elemento de la sinergia entre los dos. Esta sinergia institucionaliza la responsabilidad en forma más efectiva de lo que lo han hecho los dos enfoques por separado, ofreciendo el enfoque un camino directo a la orientación al ciudadano y al presupuesto sensible. Este camino se ofrece como respuesta a solicitudes en la literatura, como la siguiente de Chan (2001): “el énfasis en la responsabilidad pública a través del reporte popular es consistente con [la] búsqueda de un tipo de presupuesto que sea también sensible al control directo de los ciudadanos” (81).

Referencias

- Andrews, Matthew. 2002. “Fiscal Institutions Adoption in South African Municipalities”. Documento presentado en el Center for Science and Industrial Research, Pretoria, 15 March.
- Blair, Harry. 2000. “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries”. *World Development* 28 (1): 21-39.
- Cameron, R. y Chris Tapscott. 2000. “The Challenges of State Transformation in South Africa”. *Public Administration and Development* 20: 81-86.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Londres: Longman.
- Chan, James L. 2001. “The Implications of GASB Statement No. 34 for Public Budgeting”. *Public Budgeting and Finance* 21 (3): 79-87.
- DCD (Department of Constitutional Development). 1998. *Documento oficial sobre gobierno local*. Pretoria: Department of Provincial and Local Government.
- DCD-GTZ (Department of Constitutional Development and German Technical Corporation). 1999. *Integrated Development Planning Pilot Projects Assessment Study*. Pretoria: South African Department of Constitutional Development.
- Domecq, Raúl F. Monet. 1998. “Paraguay’s Public Budget Hearings: A Path to Transparency”. *Accountability* 16: 6-7.
- Esset (Ecumenical Service for Socio-economic Transformation). 2000. “Brazil’s Participatory Budgeting Process”. *Economic Justice Update* 4 (3): 3.
- Goudsmit, Into A. y James Blackburn. 2001. Participatory Municipal Planning in Bolivia: an Ambiguous Experience. *Development in Practice* 11 (5): 587-96. <http://www.developmentinpractice.org>.
- Jacob, Jaime D. 2000. “Empowering the Local Government: The Naga City Experience”. *Asian Review of Public Administration* 12: 182-89.

- Mikesell, John L. 1995. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. 4th ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Mummert, Uwe. 1999. "Informal Institutions and Institutional Policy—Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict". Documento de discusión 02-99, Max Planck Institute for Research into Economic Systems, Jena, Alemania.
- Pope, Jeremy. 2000. "Local Government". En *TI Source Book*, ed. Jeremy Pope, 115-18. Berlín: Transparency International.
- Von Hagen, Jürgen y Ian Harden. 1996. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". Documento de trabajo del FMI 96/78, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

8

Mecanismos de voz y resultados fiscales del gobierno local. ¿Cómo influyen la presión y la participación ciudadana en la responsabilidad pública?

Matthew Andrews

La responsabilidad “ha sido una preocupación dominante, si no la dominante de los diseñadores de sistemas políticos democráticos” (Peters, 1996, 112). Es también discutiblemente la preocupación principal al estructurar sistemas administrativos del sector público y ha sido el foco impulsor de muchas iniciativas de desarrollo. Tales iniciativas enfatizan cada vez más el papel de la voz ciudadana para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos ante el público. Este énfasis es evidente especialmente en reformas e iniciativas de descentralización en el ámbito local, en el que los autores de las políticas consideran la voz local –o la participación de los ciudadanos en varios aspectos del proceso de gobernabilidad– como fuente potencial de disciplina, orientación y demanda en el proceso.

Muchos gobiernos nacionales y organizaciones internacionales de desarrollo han intentado recientemente facilitar la expresión de la voz con tal influencia en mente, esperando que una voz enriquecida en los gobiernos locales y regionales promueva una mayor responsabilidad (teniendo la voz un efecto positivo en la responsabilidad). En el presente capítulo se hace una pregunta pertinente relacionada con estas reformas: ¿Están haciendo los muchos mecanismos de voz introducidos por los reformadores más responsables y sensibles a los gobiernos ante los ciudadanos?

En la primera sección se hace surgir esta pregunta en el contexto de la literatura pertinente y la experiencia de reforma en el mundo en desarrollo. En la segunda se discute el método de investigación adoptado para atender la pregunta, el cual combina un análisis de más de 50 casos de adopción de mecanismos de voz basados en la literatura, alrededor del mundo en desarrollo¹ con el análisis de casos de primera mano de tal reforma en los gobiernos locales sudafricanos², experiencias que pueden

1 Se seleccionaron los casos de estudio documental para reflejar los patrones generales de adopción de mecanismos de voz y participación en el ámbito subnacional alrededor del mundo en desarrollo desde principios de los años noventa.

2 El estudio sudafricano incluyó el análisis de una encuesta del gobierno nacional, la encuesta Project Viability de julio de 2000, más 19 casos de estudio de la reforma en planeación (inclusive una concentración de participación) realizada por la agencia alemana para el desarrollo GTZ en 1999 e

generalizarse a los entornos de otros países en desarrollo.³ La tercera sección presenta observaciones de los casos basados en la literatura y el sudafricano, que sugieren un alto grado de variación en los efectos en la responsabilidad de las reformas que incluyen adopción de mecanismos de voz:

- En muchos casos los mecanismos de voz no causaron impacto alguno en la responsabilidad.
- En otros, los mecanismos de voz facilitaron un mejoramiento en la responsabilidad del gobierno ante grupos de intereses reducidos.
- En otros casos todavía los mecanismos de voz facilitaron un mejoramiento en la responsabilidad del gobierno ante la sociedad en general.

La cuarta sección desarrolla estas observaciones iniciales para sugerir por qué diferentes reformas han tenido distintos efectos en la responsabilidad. Con base en la evidencia de los casos basados en la literatura, se argumenta en la sección que los distintos efectos en la responsabilidad aparecen por diferencias en el enfoque y la influencia de la expresión de la voz a través de mecanismos basados en la reforma:

- No hubo evidencia de efecto en la responsabilidad en los casos en que los mecanismos de voz omitieron facilitar la expresión influyente de la voz ciudadana.
- Se evidenció un efecto reducido en la responsabilidad en los casos en que los mecanismos de voz facilitaron la expresión influyente de la voz ciudadana, pero quienes expresaron su voz provenían de un segmento social reducido (o muy concentrado).
- Se evidenció un efecto general en la responsabilidad en los casos en que los mecanismos de voz facilitaron la expresión influyente de la voz ciudadana y quienes expresaron su voz provenían de una sección amplia de la sociedad.

investigación de caso de estudio primario realizada en municipios seleccionados utilizando entrevistas semiestructuradas basadas en correo electrónico en 2001 y 2002.

3 Se escogió a Sudáfrica para el estudio específico con el fin de facilitar la comparación del análisis documental y permitir investigación detallada de la adopción de mecanismos de voz. Los gobiernos objeto de este estudio, gobiernos urbanos pequeños existentes en Sudáfrica entre 1995 y 2000 (llamados Transitional Local Councils [TLC, Concejos Locales de Transición]) son ampliamente representativos de los gobiernos urbanos del mundo en desarrollo tanto en términos de su demografía como de sus problemas de gobernabilidad. Una encuesta nacional realizada en 2000, indagando sobre la participación en el ámbito local (entre otras cosas) produjo una muestra de 273 TLC (62% de la población total) que revela la clase de variación común a los países en desarrollo: los municipios difieren significativamente en tamaño (de menos de 500 electores a más de 500.000) así como en posición socioeconómica y desempeño en la prestación de servicios. Todos los TLC tenían un mandato común legislado para desarrollar mecanismos de participación en sus procesos de gobernabilidad, algo también semejante a las situaciones halladas en los países en desarrollo, de Bolivia a Filipinas a Tanzania.

Estas diferencias se explican en términos de variaciones identificables en las características del mecanismo de voz y en los entornos en los que se adoptan dichos mecanismos.

Antecedentes

Siempre se ha hecho énfasis en la responsabilidad como objetivo primario de la gobernabilidad y de su reforma. Sin embargo, el concepto tiene muchos significados y por ello es difícil evaluarlo o discutirlo en un sentido claro; así:

- En el modelo de gobierno típico weberiano (que ha predominado tradicionalmente en los países en desarrollo), la responsabilidad implica adherencia a un conjunto de requerimientos y reglas de procesos. Según este modelo, los gobiernos son responsables si se apegan en sus mandatos a los procesos establecidos.
- En los modelos de mercado y participación responsable de la nueva administración pública y de las reformas de descentralización democrática, la responsabilidad tiene un significado distinto, enfocado en forma más directa a cómo interactúa el gobierno con los ciudadanos y qué les provee. En este enfoque los gobiernos se consideran responsables si se ocupan de los ciudadanos en una forma transparente y son sensibles a las necesidades ciudadanas (Peters, 1996).⁴

Las definiciones recientes de responsabilidad tienden a combinar estos dos enfoques, sugiriendo que la responsabilidad debería implicar ambas dimensiones, la de adherencia y la de desempeño. Manasan, González y Gaffud combinan la orientación de los procesos tradicionales con un enfoque ciudadano al describir la responsabilidad como un concepto multifacético que implica la necesidad “de un comportamiento del gobierno”, relacionado especialmente con el uso de los recursos y la sensibilidad “a las necesidades de la ciudadanía” (Manasan, González y Gaffud, 1999, 152-53). Describiendo la responsabilidad como “el elemento central y quizá más poderoso del buen gobierno”, Schneider (1999, 523) sugiere un enfoque, similarmente amplio, al concepto, que incluye “dimensiones políticas, administrativas y legales” y que “forma una red más bien compleja de responsabilidad que depende de reglas claras de transparencia y de la amenaza de sanción legal, administrativa o política en caso de incumplimiento”.

Estas definiciones ayudan a ilustrar lo que es la responsabilidad y facilitan la identificación de preguntas pertinentes para la evaluación de la responsabilidad:

4 Ambos enfoques se han interpretado en la literatura institucional. En el modelo weberiano la responsabilidad implica adherencia a reglas formales de procedimiento y a la legislación, mientras en el modelo de mercado la responsabilidad implica adherencia a las reglas sociales menos formales del desempeño.

- ¿Operan los gobiernos dentro de los límites de la legislación?
- ¿Son responsables en su uso de los recursos?
- ¿Mantienen altos niveles de transparencia procedimental?
- ¿Son responsables los funcionarios políticos por el mandato que reciben de los electores?
- ¿Asignan los gobiernos los recursos según prioridades identificadas por los ciudadanos?
- ¿Informan de manera confiable y precisa sobre el uso de los recursos?
- ¿Tienen canales establecidos para la interacción ciudadana y para la disciplina potencial de funcionarios políticos y administrativos?

El vínculo entre la responsabilidad del sector público y la voz ciudadana

Estas preguntas se relacionan con los aspectos procedimentales y de desempeño de la gobernabilidad. Ambos aspectos han recibido atención en las reformas dirigidas a mejorar la responsabilidad en los países en desarrollo. El papel de los ciudadanos en el proceso de gobernabilidad ha sido central en tales reformas, con la intención de que los ciudadanos participen en los procedimientos de gobernabilidad y de hacer del interés ciudadano la base de sus resultados. Por ejemplo, Blair (2000), expresa que “la responsabilidad significa que las personas podrán responsabilizar al gobierno por la forma en que los afecte” (22).

Se cree que las personas estarán en mejor posición de responsabilizar al gobierno si tienen un potencial fuerte de expresar sus demandas, disgustos y directivas a los funcionarios del gobierno. La importancia de la voz se reconoce ampliamente y Hirschman (1970) la describe como una de las herramientas principales con que cuentan los consumidores para tratar con los problemas de deterioro del desempeño en la producción privada de bienes y servicios. Samuel Paul y otros extienden la aplicación al sector público con el argumento de que la fuerza de la voz pública es imperativa para en que las organizaciones públicas sean responsables, sensibles y eficientes en la prestación de sus servicios. Paul (1992, 1048) define la voz como “el grado al que ellos (el público) pueden influir en el resultado final de un servicio mediante alguna forma de participación o articulación de protesta y realimentación”. Siguiendo en esta investigación, se ha desarrollado “una conciencia” en muchos países y organizaciones de desarrollo de “que la ‘voz’ del pueblo debería informar e influir en las decisiones, acciones y responsabilidad del gobierno” (Paul, 1996, 37).

La importancia de la voz y la participación enfocada a mejorarla se destacan a menudo en áreas del proceso de gobernabilidad en las que se toman las decisiones sobre qué servicios se prestan y cómo se prestan, áreas como las de procesos de presupuestos y planeación. Paul (1996) argumenta que una mayor participación y voz –influencia pública– en dichas áreas facilitará el logro de mayores niveles de responsabilidad orientada al ciudadano, un mejor conocimiento de la demanda y, así, un uso de los recursos más eficaz y eficiente, como también mejor sensibilidad del sector

público a las necesidades ciudadanas. La voz se considera también como un factor de central importancia en el movimiento hacia el gobierno basado en el desempeño (y la responsabilidad orientada al ciudadano). Al hacer tal conexión, Gopakumar (1997, 282) declara: “No podría haber mejor forma de medir el desempeño que la ‘voz’ que aporta el usuario final”. La voz se considera además un control clave para las organizaciones públicas y una herramienta vital, necesaria para que los países en desarrollo satisfagan las demandas de servicio específicas del área, que generalmente se forman por las influencias peculiares y a menudo muy localizadas de la pobreza.⁵

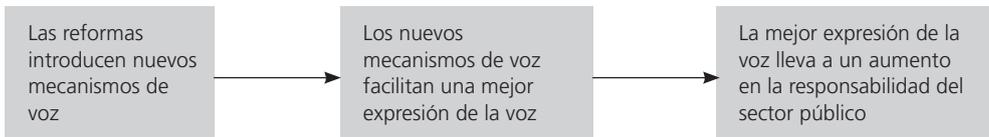
Reformas encaminadas a mejorar la voz y la responsabilidad

Mantenidos a flote por vínculos aparentes entre la voz y una u otra dimensión de la versión expandida de la responsabilidad, los gobiernos de los países en desarrollo y en transición se han visto desafiados a liberar la expresión de la voz social en sus procesos de gobernabilidad. Con este fin ha surgido un enfoque sobre el desarrollo que se concentra en desarrollar mecanismos y herramientas que faciliten la expresión de la voz en los ámbitos local y regional.⁶ En esta concentración, se considera que “un amplio rango de mecanismos sirven como agentes (potenciales) de responsabilidad” (Blair, 2002, 7). El trabajo de Paul (1992) presenta estos mecanismos de voz como importantes “opciones disponibles para mejorar la responsabilidad pública” (1054). Se han diseñado tales mecanismos para suministrar canales regulares, “ventanas” u “organismos dedicados” a través de los cuales los ciudadanos pueden tener acceso a los gobiernos (Schneider, 1999, 530). En conformidad con este trabajo, los mecanismos de voz presentan opciones de políticas disponibles a los gobiernos o agencias de desarrollo que buscan incrementar la influencia ciudadana en las entidades públicas. La lógica de la reforma se presenta en el gráfico 8.1, que representa el argumento de que los mecanismos de voz facilitan su expresión, lo que aumenta la responsabilidad en el proceso de gobernabilidad.

Las referencias particulares a mecanismos de voz son evidentes en la literatura sobre participación, con su énfasis en “fortalecer la responsabilidad pública mediante la participación” (Paul, 1996, 37). Esta literatura resalta la importancia de varias herramientas y técnicas en el mejoramiento de la influencia ciudadana en el proceso de gobernabilidad, especialmente dirigida a identificar “formas de mejorar la capacidad de las personas marginadas de participar en los procesos gubernamentales” (Desai, 1996, 218). Tres ejemplos basados en la literatura de tales mecanismos son los comi-

5 Mitlin (2000) argumenta que influencias como la de la voz son de importancia vital para agilizar la sensibilidad y la responsabilidad en los gobiernos locales y una actitud a favor de los pobres en la prestación de los servicios.

6 Existe evidencia disponible de esta nueva concentración en la legislación nacional en todo el mundo en desarrollo, que cada vez más exige a los municipios y ámbitos similares la adopción de tales mecanismos. Entre los países con legislación vigente están Bolivia, India, Malasia, Filipinas, Sudáfrica y Uganda.

Gráfico 8.1 *Mecanismos de voz, expresión de la voz y responsabilidad*

tés ciudadanos que caracterizan el programa de ciudades saludables en León, Nicaragua, los 300 comités de administración basada en la comunidad en los programas de medio ambiente y desarrollo de Ilo, Perú, y la iniciativa de presupuesto participativo de Belo Horizonte, Brasil. En los tres ejemplos, “el grado al que pueden influir los grupos pobres en las estructuras urbanas de gobierno (la magnitud de la ‘expresión de su voz’) influye claramente en el grado y naturaleza de las políticas y actividades ‘pro-pobres’” (Mitlin, 2000, 7).

Una pregunta sobre investigación: ¿facilitan siempre los mecanismos de voz un aumento en la responsabilidad? El efecto que señala Mitlin es generalmente el que se espera (y publicita) cuando se introducen los mecanismos de voz en los procesos de gobernabilidad (que se muestran en el gráfico 8.1). Las reformas introducen mecanismos de voz, que facilitan una mejor expresión de la voz, la que entonces lleva a un aumento en la responsabilidad y sensibilidad del sector público. Reflejando la expectativa de tal “efecto positivo en la responsabilidad”, Awio (2001) escribe, sobre las reformas presupuestales participativas en Uganda: “Se esperaba que la mayor participación por parte de las comunidades locales bajo estructuras de administración descentralizada mejoraría la eficiencia y eficacia del presupuesto, y que las prioridades reflejaran mejor las necesidades de la comunidad local” (80).

La literatura sugiere, sin embargo, que esta esperanza o expectativa no siempre se cumple. Varios autores señalan que las reformas que implican adopción de mecanismos de voz tienen efectos variables en el apoderamiento de la comunidad y distintas implicaciones para el efecto de la voz en el proceso de gobernabilidad (Desai, 1996; Mohan y Stokke, 2000; Souza, 2001; Andrews, de próxima publicación).⁷ Esta línea de crítica sugiere que la conexión entre participación, voz y responsabilidad en los países en desarrollo sigue siendo cuestionable. Por ejemplo, Manor y Crook (1998) encontraron que las reformas encaminadas a la descentralización y la creación de voz en Ghana y Costa de Marfil no parecen haber aumentado la sensibilidad ni la responsabilidad. Charlick (2000), en su comentario sobre estudios recientes, expresa:

⁷ Gran parte de la investigación asume que la participación es sobre el otorgamiento de facultades (Blair, 2000). En vía contraria, Mohan y Stokke (2000) argumentan que los gobiernos utilizan a menudo el concepto de participación y gobierno local para fines distintos al desarrollo social real y sugieren que la investigación sobre la participación debería “examinar el uso de ‘lo local’ que hacen varios actores” (254). Hyden y Bratton (1992, 158) destacan que gran parte de la charla política sobre participación no es más que retórica.

“los datos limitados sugieren que aun si la participación (y la voz expresada por su medio) se expande con la reforma del gobierno local, las oportunidades de participación siguen distribuyéndose en forma muy dispareja y los gobiernos locales no son más sensibles y responsables” (150).

El comentario da lugar a preguntas importantes: ¿Están haciendo a los gobiernos más responsables y sensibles a los ciudadanos los muchos mecanismos de voz introducidos por los reformadores? Si no es así, ¿por qué no siempre mejoran con la participación (y la expresión de la voz) que surge de la reforma la sensibilidad y la responsabilidad?

Un enfoque de investigación

La investigación sobre la participación y la voz típicamente se concentra en un número limitado de casos de estudio (Pelling, 1998; Schneider, 1999; Blair, 2000; Andrews, de próxima publicación). Este enfoque facilita la identificación de detalles significativos sobre los mecanismos específicos vigentes en situaciones específicas, los factores que influyen en su adopción y la influencia que tienen en la responsabilidad. Su debilidad está en la dificultad de pasar a generalizar de la experiencia específica a la universal (aunque hay casos en la literatura que podrían ofrecer comparaciones interesantes con otras experiencias, es muy difícil transferir los hallazgos de un estudio limitado a una población general).

Para retener la fuerza de este enfoque pero promover también la posibilidad de generalización más allá de casos individuales, en el presente capítulo se incluyó análisis de dos fuentes informativas:

- Primera, se analizaron más de 50 casos basados en la literatura. Este enfoque de meta-análisis facilitó una visión general (entre los casos) y una visión específica (dentro de casos seleccionados) de la experiencia con la voz y la adopción de mecanismos de voz en los países en desarrollo.
- Segunda, el análisis basado en la literatura se complementó con un estudio de la adopción de participación y mecanismos de voz en Sudáfrica entre 1995 y 2000.⁸ Una encuesta nacional indicó qué clase de mecanismos de participación adoptaron los municipios durante este período.⁹ La muestra de 273 municipios permitió una visión general de la clase de mecanismos vigentes y también facilitó la identificación de experiencias municipales específicas justificando estudio adicional. Estas experiencias fueron examinadas utilizando casos efec-

8 Esta situación se relaciona bien con la de los países del mundo en desarrollo, que se caracteriza por la transición, descentralización y un enfoque en la responsabilidad (exigiéndose al gobierno local aumentar su interés en el ciudadano y administrar los recursos eficaz y eficientemente) (África, 1999).

9 La encuesta Project Viability fue realizada por el Department of Provincial and Local Government, del ámbito nacional.

tuados por la agencia alemana de desarrollo GTZ y correspondencia de primera mano por correo electrónico y visitas a sitios.

El enfoque de investigación es bastante novedoso en el sentido de que combina el análisis secundario (los casos de estudio) con el primario (el estudio sudafricano), como también el análisis de muestra grande (de los casos y la encuesta sudafricana) con el análisis específico (de los casos individuales basados en la literatura y el sudafricano). Este método de investigación se considera apropiado para atender las preguntas del caso en forma confiable, reflejando una forma de triangulación necesaria para investigar situaciones sociales complejas. Esta triangulación de distintos medios de recopilación de datos aumenta la confiabilidad de la información reportada y de las inferencias basadas en esa información (Yin, 1998; Miles y Huberman, 1994).

Observaciones sobre el vínculo entre voz, mecanismos de voz y responsabilidad

Para atender las preguntas de la investigación, con este estudio se buscó examinar si los efectos en la responsabilidad asociados con las distintas reformas fueron tan variables como lo representan los artículos de Mohan y Stokke (2000) y Charlick (2001). El primer paso en esta búsqueda implicó identificar formas en las que se puede esperar que la voz mejore la responsabilidad. Con base en tales indicadores de responsabilidad, se examinaron los casos en busca de evidencia de cualquier influencia que la voz, expresada por medio de los nuevos mecanismos de voz, pueda haber tenido en la responsabilidad.

Identificación de indicadores de responsabilidad

Se identificaron amplios conjuntos de medidas como indicadores de efectos en la responsabilidad, reflejando las amplias definiciones de responsabilidad discutidas antes (que mezclan consideraciones de adherencia y desempeño, y procedimientos y resultados). Los indicadores generales, con ejemplos de la experiencia, se presentan a continuación:

- *Cambios en la responsabilidad por los recursos.* La responsabilidad fiscal es un aspecto básico de la responsabilidad e implica la preocupación oficial por las rentas públicas y por el comportamiento dentro de procesos fiscales codificados. Feld y Kirchgassner (1999) argumentan que las democracias directas en las que se permite una expresión de la voz fuerte tienden a ser más responsables fiscalmente que las democracias débiles o indirectas (en las que se evidencia una expresión débil de la voz).¹⁰ La voz social expresada por medio

¹⁰ Su argumento es que la voz crea un mecanismo disciplinario social que obliga a los funcionarios oficiales a tomar en serio las rentas que obtienen y asegura que se comporten según el código deter-

de las Participatory Poverty Assessments (Evaluaciones Participativas de la Pobreza) en Uganda parece haber tenido un efecto positivo en este aspecto de la responsabilidad, aumentando la calidad de la administración de los fondos en el sector educativo (Reinikka, 1999; Robb, 2000). En Ciudad Cebú, Filipinas, el negocio ha sido efectivo en la utilización de mecanismos de voz para influir en el comportamiento del gasto, con el fin de controlar las cargas tributaria y de la deuda (Etamadi, 2000).

- *Cambios en la sensibilidad y el desempeño.* Dentro de un contexto de responsabilidad fiscal, la responsabilidad del sector público tiene también una dimensión de sensibilidad. Los gobiernos deben ser responsables tanto por cómo gastan, como por cuánto gastan. Andrews (2002) utiliza una medida de asignaciones de gasto en servicios para indicar si los municipios sudafricanos que adoptan mecanismos nuevos de participación son más sensibles a los ciudadanos y responsables por el mandato sobre desarrollo incorporado en la legislación.¹¹ Faguet (2000) utiliza este enfoque al evaluar la contribución de la descentralización y los mecanismos de voz, como la Ley de Participación Popular en Bolivia. Se ha visto que el efecto de la voz de la iniciativa presupuestal participativa en Belo Horizonte facilita la responsabilidad del gobierno sobre este punto (Esset, 2000, 4). Similarmente, el efecto de voz de las audiencias de presupuesto público en Villa Elisa, Paraguay, ha llevado a ajustes significativos en la asignación del presupuesto (Domecq, 1998, 6).
- *Cambios en la transparencia en el proceso.* Generalmente, *responsabilidad y transparencia* se usan como sinónimos en la literatura de la reforma. Si los mecanismos de voz aumentan la transparencia en los procesos de gobernabilidad, se considera también que tienen un efecto positivo en la responsabilidad. No sucedió así en el municipio sudafricano de Lichtenburg, donde los participantes en los encuentros públicos y comités estaban todavía aislados de los procesos de toma de decisiones y ni siquiera recibían realimentación de sus propias interacciones (DCD-GTZ, 1999, estudio del noroeste). En Tlalmanalco, México, el proceso de planeación participativa del ámbito municipal llevó al “pueblo de Tlalmanalco” a desarrollar un nuevo Plan de Desarrollo Municipal en abril de 1997 (Moctezuma, 2001, 128). El plan, incorporando voz ciudadana, no mejoró la transparencia en los primeros años: “infortunadamente, después de aprobado el plan, las autoridades municipales estuvieron reacias a implemen-

minado y acordado socialmente de la gestión fiscal (incluidas las reglas contables). Con relación a la teoría de la elección pública, el argumento es que “el problema de agente principal (más o menos) inherente en las democracias representativas, se hace menos severo” cuando se institucionalizan la participación y el acceso ciudadano y los gobiernos se hacen más responsables ante los ciudadanos locales (Feld y Kirchgassner, 1999, 153).

11 Este mandato exigía a los gobiernos locales prestar servicios de alta categoría a un electorado que se expandió en corto tiempo.

tarlo y no sólo dejaron de cumplir los compromisos que habían hecho sino que aun secretamente cambiaron el documento y produjeron una nueva versión”. La transparencia del proceso mejoró entonces en forma radical, al desarrollar la comunidad procesos de control y evaluación para asegurar el suministro preciso de información.¹²

- *Cambios en la corrupción.* La literatura de reforma sugiere también un vínculo entre responsabilidad y corrupción, argumentando que los gobiernos con niveles altos de responsabilidad son menos corruptos. Por eso, como indicador de responsabilidad, las reducciones en la corrupción reportadas en los distritos de Rajastán, India, sugieren un efecto positivo en la responsabilidad de los mecanismos de auditoría social en esos distritos (mostrando la literatura vínculos entre la operación de los mecanismos y la reducción en la corrupción) (Jenkins y Gotees, 1999). Con todo, en cuanto a la iniciativa de presupuesto participativo de Uganda, la evidencia sugiere que “este proceso participativo se ve en ocasiones menoscabado por los informes de corrupción, inclusive la malversación y el fraude, que reportan regularmente el Public Accounts Committee of Parliament ..., los informes del Auditor General y el Inspector General del Gobierno” (Gariyo, 2000, 2).
- *Cambios en la responsabilidad política y administrativa.* Una última área en la que se identificaron efectos en la responsabilidad es la de la responsabilidad política y administrativa. Se espera que los funcionarios sean más responsables, en este orden de ideas, cuando se ven forzados a informar a los ciudadanos en forma sensible. Se observó que los mecanismos de voz que facilitaron el desarrollo de vínculos relacionales y vías de recompensa y corrección que ligaron en forma más estrecha a los funcionarios con los ciudadanos, mejoraron la responsabilidad. La democracia a nivel de distrito y el Participatory District Development Programme en Nepal tuvieron un efecto positivo en dicha responsabilidad, acercando a los representantes políticos a sus electores y obligándolos a ser más sensibles. “La responsabilidad de los funcionarios elegidos y de las instituciones locales” (Dixit, 2000, 16) se considera como el factor de éxito más importante proveniente de una mayor voz ciudadana (por medio de las elecciones y el programa). En palabras de un representante político, “ellos (los ciudadanos) no volverán a votar por nosotros a menos que gane la confianza total del pueblo, a menos que crean que lo que estoy haciendo les beneficia y hace que su vida sea más fácil y a menos que mostremos integridad y compromiso” (Dixit, 2000, 16).

12 El control participativo se introdujo parcialmente para que las ONG que lideraban el proceso de planeación participativa pudieran evaluar el efecto de la voz en la responsabilidad y sensibilidad, como es evidente en el comentario de Moctezuma de que “el Pucsn (entidad colaboradora) ... espera medir la eficacia de sus intervenciones” (2001, 131).

Diferencias observadas en los efectos en la responsabilidad

Al combinarse estos indicadores y recopilarse la evidencia sobre su fuerza,¹³ fue aparente que las experiencias variaban según el efecto de la voz en la responsabilidad y las reformas que incluyen la adopción de mecanismos de voz. Este hallazgo confirma los comentarios de Charlick y otros autores ya citados, como también de la investigación. Andrews (2002) mostró que los distintos municipios sudafricanos ajustaron su comportamiento de asignaciones fiscales en forma distinta después de adoptar mecanismos de voz. Schneider (1999) encontró que algunos mecanismos de voz (como la Malaysian Public Complaints Bureau) tienen un efecto positivo en la responsabilidad,¹⁴ en tanto que otros (como las organizaciones no gubernamentales [ONG] en Bangladesh y las nuevas leyes electorales estableciendo la reserva de curules para las mujeres en el gobierno local para facilitar su voz) rara vez causan impacto en el gobierno. El estudio realizado aquí llevó a la identificación de tres tipos de efectos en la responsabilidad asociados con la adopción de mecanismos de voz: ningún efecto (o efectos negativos) en la responsabilidad, efectos reducidos y efectos generales.

Experiencias en las que la voz y sus mecanismos no tuvieron efecto en la responsabilidad

La primera clase de efecto identificado a partir de la muestra de casos y de la experiencia sudafricana es la de que los mecanismos de voz no producen efecto, o lo producen negativo, en la responsabilidad. Tales efectos son difíciles de hallar en la literatura general sobre participación y la reforma basada en la voz, pues en general sugieren el fracaso de la reforma. La literatura se enfoca principalmente en difundir lo que podría llamarse buenas prácticas y así pocas veces proporciona evidencia de fracaso (en muchos casos se ofrece poca evidencia de resultados activamente positivos también, lo que dificulta ofrecer cualquier clase de valoración de los efectos que hayan tenido los mecanismos de voz en los sistemas de gobernabilidad y en la responsabilidad). El estudio sudafricano ofrece a la literatura un buen argumento en contra en este sentido. Sin la predisposición de las buenas prácticas, el estudio revela que muchos casos de expresión de voz por medio de mecanismos de voz adoptados por gobiernos locales no mejoran la responsabilidad (y en algunos casos podrían llevar a menos responsabilidad).

Un análisis econométrico general sugiere que cualquier esfuerzo de incorporar a los ciudadanos en los procesos de presupuesto y planeación en los municipios de Sudáfrica, mejora la responsabilidad de los gobiernos locales para con el mandato nacional de expansión de servicios (y su sensibilidad a la demanda local de servi-

13 Haciendo los autores juicios subjetivos basados en el caso y otras evidencias.

14 Schneider (1999) dice que la Public Complaints Bureau tuvo el efecto de aumentar la "transparencia y responsabilidad en el sector público" (529), como también de mejorar la sensibilidad y la percepción pública de las reformas del gobierno.

cios).¹⁵ Un estudio más detallado de los casos individuales muestra que los mecanismos de voz y participación no siempre tienen efectos positivos en la responsabilidad. La evidencia de los casos detallados de reforma participativa vinculada a la iniciativa de planeación y presupuesto llamada Integrated Development Plan (Plan de Desarrollo Integrado) muestra que los mecanismos participativos “no están afectando los resultados de los planes que se preparan” (Planning Initiative, 1999, 11). En algunos casos, las reformas participativas relacionadas con el Plan, centradas en la planeación técnica, pudieron realmente reducir los efectos en la responsabilidad de la voz ciudadana. Esto se sugiere en un estudio de casos múltiples en el que se halló “una disminución en la participación relacionada con una forma de implicar a las personas sin otorgarles facultades” (DCD-GTZ, 1999, 6). Parece ser que, a causa de que las reformas de planeación fueron “consideradas muy técnicas”, facilitaron un proceso mediante el que expertos técnicos pudieron reducir la transparencia en la planeación y el presupuesto (a título de hacer el plan en forma correcta) y limitar “la participación en ciertas (e inmateriales) partes del proceso, dejando otros elementos cruciales a los dictados de los tecnócratas” (Planact, 1999, 3).

Esta evidencia se relaciona con muchos casos en los que nuevos mecanismos de voz no mejoraron la responsabilidad en los municipios sudafricanos, en ninguna de sus dimensiones. Por ejemplo, en el municipio de Uthungulu, el concejo realizó talleres en los que “no estuvieron adecuadamente representadas las mujeres, los jóvenes y los estratos pobres de la sociedad” (DCD-GTZ, 1999, estudio de KwaZulu-Natal, 10). Los nuevos talleres no tuvieron efecto sistemático ni en las actividades de presupuesto o gasto (cuánto se gastó y cuánto se asignó), ni en la transparencia, la corrupción o las relaciones ciudadano-gobierno. Los comentarios explícitamente negativos se refieren a las dimensiones de asignación, transparencia y relacionales de la responsabilidad. En vez de que la voz de los talleres influyera en la asignación, por ejemplo, el enfoque participativo se describe como “mera retórica” y los grupos de interés dominantes ejercieron su influencia “sin controles y equilibrios, aun cuando había mecanismos de voz” (DCD-GTZ, 1999, estudio KwaZulu-Natal, 14 y 16). Adicionalmente se describe el proceso como sin metodología transparente. El informe del caso expresa explícitamente que el mecanismo de participación no hizo nada para cambiar la forma en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos: “la conceptualización de la organización de la participación no incluyó ni la revisión de las prioridades del

15 Andrews (2002) encontró que una variable índice representando la fuerza del mecanismo participativo desarrollado en el ámbito local (un compuesto de respuestas a preguntas sobre la adopción de rutas de participación en procesos presupuestales, facilitación de mesas de ayuda, provisión de mecanismos de respuesta asociados con las mesas de ayuda, etc.) tuvo un efecto positivo y significativo en el grado al que los municipios expandieron sus gastos reales en servicios en el periodo 1995-2000. La expansión de servicios fue un enfoque básico del mandato para el desarrollo incorporado en las políticas oficiales nacionales y locales y en la legislación. La sensibilidad a las necesidades de servicios y a este mandato es un factor central de la responsabilidad municipal general.

pueblo ni su inclusión en los procesos de toma de decisiones (para permitirle asumir responsabilidades)”.

Otro ejemplo de adopción de un mecanismo de voz que tuvo un efecto reducido en la responsabilidad es la mezcla de encuentros y comités de planeación públicos en Cradock. Los informes del caso indican que las voces ciudadanas que surgieron en los encuentros y comités han tenido poco efecto en el proceso de presupuesto: “el vínculo deficiente entre los componentes técnicos de la planeación y las contribuciones de la comunidad ponen en peligro la influencia de las comunidades en el resultado de la planeación” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 24-25). La siguiente cita ofrece evidencia adicional de que el concejo aún se relaciona con los ciudadanos en forma descendente y controladora, ignorando en gran parte su voz (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 24):

La falta de reconocimiento y del uso de la información generada en los talleres puede ilustrarse con los ejemplos siguientes:

- Los participantes en el taller expresaron preocupación sobre el influjo de la comunidad agrícola. Esto recalcó la necesidad de planeación cooperativa ... Infortunadamente no se exploró el punto.
- La falta de participación en el proceso de planeación se menciona en el taller. Esto habría proporcionado una oportunidad excelente para explorar las razones y desarrollar posibles soluciones pero no se aprovechó dicha oportunidad.

Un ejemplo de un efecto similar en la responsabilidad en la literatura internacional es la descripción de Pelling (1998) de planeación participativa e implementación de proyecto en las autoridades locales de Guyana. Los mecanismos de voz en este caso facilitaron la participación de grupos específicos ofreciendo su experiencia y conocimientos o apoyo al partido gobernante o controlando a los administradores. Esto significó que “a pesar de una retórica de participación limitada pero incluyente en la toma de decisiones, el marco nacional de participación continuó excluyendo grandes sectores de la población” (Pelling, 1998, 478). El programa de participación se concentró en vincular a las comunidades sólo cuando se vio que contribuirían al funcionamiento del *statu quo* en los procesos administrativos y políticos. Sin embargo, las contribuciones (aun de grupos invitados) no tuvieron influencia material en quién gobernaba o cómo, ya que los funcionarios tendieron a evaluar y considerar contribuciones sólo cuando reflejaban los intereses establecidos (que ya dirigían el proceso de gobernabilidad). Pelling implica que, a pesar de la retórica sobre la participación y voz, los gobiernos descentralizados no fueron ni ascendentes ni incluyentes: como resultado no hubo responsabilidad comunitaria, la falta de transparencia caracterizó la toma de decisiones y hubo ausencia de difusión de información a la comunidad y toma de decisiones por su parte.

Un segundo ejemplo de reforma en la que los mecanismos de voz se han adoptado con ganancias limitadas en responsabilidad proviene de Bolivia, donde se desarrolló una reforma de planeación participativa como respuesta a la Ley de Participación Popular a principios de los años noventa. Según esta ley, “todos los gobiernos municipales estaban legalmente obligados a preparar Planes de Desarrollo Municipal (PDM) a cinco años de acuerdo con el Manual de Planeación Municipal Participativa del gobierno” (Goudsmit y Blackburn, 2001, 588). Se introdujo el mecanismo en conjunto con otros, como los comités de vigilancia. En un análisis econométrico similar al realizado por Andrews en el caso de Sudáfrica, Faguet (2000) encontró que tales mecanismos de voz localizados afectaron en general los resultados del gasto (un indicador importante de responsabilidad) en Bolivia: “la descentralización cambió los patrones de inversión local y nacional en Bolivia y ... las preferencias y necesidades locales son básicas para entender estos cambios” (31). Sin embargo, a semejanza del ejemplo sudafricano, la investigación basada en los casos mostró que este resultado general omite capturar la variación en las experiencias específicas:

- Goudsmit y Blackburn (2001) encontraron, por ejemplo, que los nuevos mecanismos de voz con mucha frecuencia no tuvieron efecto en los resultados fiscales (que se determinaron, en cambio, a través de negociaciones entre el gobierno nacional y el distrital).
- También cuestionan hasta qué punto han tenido como efecto una mejor transparencia los mecanismos de voz ciudadana: “los equipos de planeación han elegido trabajar a puerta cerrada (esto es, hacer el trabajo tan rápidamente como sea posible)” (Goudsmit y Blackburn, 2001, 593), limitando la voz ciudadana en las decisiones de planeación y la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

En tales situaciones la idea general es que los mecanismos de voz adoptados con la publicitada intención de mejorar la responsabilidad no siempre tienen ese efecto. Es posible que los gobiernos introduzcan mecanismos de planeación participativa, agendas de encuentros públicos o comités ciudadanos, sin que tales mecanismos faciliten la clase de expresión de voz que mejora la responsabilidad en el proceso de gobernabilidad.

Experiencias en las que la voz y sus mecanismos tuvieron efecto reducido en la responsabilidad

La segunda clase de efecto identificado en la responsabilidad a partir de la muestra de casos y de la experiencia sudafricana es la de que los mecanismos de voz producen efecto positivo, aunque reducido, en la responsabilidad. Lo que esto significa es que, en definitiva, el mecanismo tiene un efecto positivo marcado en la responsabilidad, pero no para la sociedad en conjunto. Más bien, los mecanismos en estas situaciones

concentran a los gobiernos en segmentos estrechos de la sociedad. Estos mecanismos tienen el efecto de aumentar la responsabilidad o sensibilidad de las organizaciones públicas, por ejemplo, ante ciertas voces sociales, o de mejorar la transparencia en el proceso de presupuesto para grupos específicos.

Alrededor del 60% de los casos basados en la literatura pueden situarse en esta categoría. Un ejemplo es el mecanismo de presupuesto participativo en Uganda, en el cual se realizan conferencias presupuestales distritales para responder a comentarios sobre los presupuestos oficiales. Estos mecanismos han tenido efectos de mejoramiento en la responsabilidad fiscal de los gobiernos, como se evidencia en los ajustes en la asignación y mejoras en la implementación. Sobre este punto, Gariyo (2000, 1) expresa simplemente: “podemos afirmar que ha habido impacto en la formulación de la política presupuestal”. Existe evidencia de una mayor incidencia de oportunidad para la corrupción asociada con la adopción del mecanismo, lo que atenúa el efecto positivo en la responsabilidad. Sin embargo, en definitiva, parece ser que el mecanismo ha abierto el proceso de gobernabilidad a la voz social, mejorado la responsabilidad y transparencia fiscal y facilitado una nueva orientación al ciudadano en algunas áreas del gobierno, lo que, en general, constituye un efecto positivo en la responsabilidad.

Sin embargo, las voces que se manifiestan en las conferencias presupuestales y que representan a los partidos ante los que el gobierno ahora se responsabiliza, son limitadas:

La mayoría de los ciudadanos de Uganda no influyen en los procesos presupuestales ni en la formulación de las políticas, debido a que, aunque tienen interés inmediato en los beneficios como contribuyentes, los mecanismos de elaboración del presupuesto son demasiado complejos y requieren destrezas y conocimiento. Así, sólo una pequeña porción de la élite ha podido hasta el momento influir en el proceso presupuestal y en la formulación de las políticas en Uganda. Este grupo proviene del sector de las ONG, la academia y la investigación, y los intereses de grandes empresas influyentes, por medio de la Asociación de Manufactureros de Uganda (Gariyo, 2000, 1).

La impresión general del mecanismo de voz de presupuesto participativo en Uganda es entonces que ha hecho más responsable al gobierno ante grupos sociales selectos, ONG influyentes, académicos e intereses de grandes empresas, lo que representa un efecto positivo en la responsabilidad, si bien reducido.

Este efecto en la responsabilidad se evidencia también en un pequeño subconjunto de municipios sudafricanos, entre los que está el de Bothaville en el Free State. En esta población, una “estructura representativa” y un “equipo de administración” facilitan la participación de miembros selectos que representan organizaciones establecidas basadas en la comunidad (y que parecen estar relacionadas con partidos políticos y empresas). En este caso, la participación se describe explícitamente como escasa, debido a la dependencia de canales organizativos y no de formas más abiertas

de acceso público (DCD-GTZ, 1999, estudio de Free State). Con todo, la estructura representativa está demostrando ser influyente al transmitir las escasas voces, sirviendo como “base efectiva para los flujos de información y participación” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Free State, 25). Las voces expresadas por este mecanismo parecen influir en la responsabilidad fiscal, pues las decisiones que toma la estructura representativa se realimentan al concejo y tienen un efecto definido y marcado en los resultados de la planeación. Parece ser que los mecanismos han mejorado también el acceso para representantes específicos de la comunidad (el pequeño grupo participante) en el proceso presupuestal, lo que representa una mejora en la transparencia. Lo reducido del efecto en la responsabilidad se hace evidente en el nuevo plan de desarrollo del municipio, que refleja la voz de la estructura representativa, en especial su enfoque e intereses específicos, suministrando “muy poca información ... sobre los temas de pobreza, salud, educación y acceso a servicios” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Free State, 28-29).

Tales mecanismos de voz facilitan alguna influencia ciudadana en los funcionarios del gobierno y hacen responsables a los gobiernos ante partidos de fuera de la estructura pública. No obstante, el hecho de que los grupos ante los que los gobiernos son responsables estén tan estrechamente definidos plantea algunos interrogantes interesantes. En primer lugar, uno debe preguntarse si los mecanismos formales de voz (los procesos de planeación participativa en Bolivia y las estructuras representativas en Bothaville) son realmente necesarios para facilitar la clase de expresión de voz que facilitan. En muchos casos, se esperaría razonablemente que los grupos que se expresan por medio de tales mecanismos (los ricos, poderosos, educados y con conexiones políticas) desarrollaran sus propios canales informales de expresión de voz e influencia (sin los costos de una reforma o el tiempo requerido para desarrollar un mecanismo complejo). En segundo lugar, existen preocupaciones de que las relaciones estrechas de responsabilidad que se desarrollan mediante dichos mecanismos faciliten la toma del gobierno. Esta es una consideración de especial importancia en el ámbito local en los países en desarrollo, en los que las desigualdades sociales con mucha frecuencia crean las condiciones para dicha toma (por ejemplo, por parte de las élites educadas y ricas) (Oates, 1993). Los mecanismos de voz que omiten contrarrestar esas desigualdades pueden llevar con facilidad a la toma del municipio y a la postre estimular un sistema de gobernabilidad en el que haya bajos niveles de responsabilidad ante grupos vulnerables.¹⁶

16 El potencial para reformas que impliquen participación ciudadana y mejoramiento de la voz para facilitar la toma del gobierno se refleja en las preocupaciones que expresa Dolny (2001) respecto al trabajo con las cooperativas en Mozambique, quien intentó mejorar la responsabilidad y el conocimiento financiero de los miembros de las cooperativas agrícolas con el fin de mejorar su capacidad de interactuar y comunicarse (y declarar su presencia) con el distrito y los administradores provinciales. Dolny explica que ella “se comprometió con la idea de que cada cooperativa tuviera un grupo de miembros que entendiera sus propias cuentas” de modo que las personas pudieran “encargarse de

El municipio de Howick en Sudáfrica constituye un ejemplo de efecto en la responsabilidad positivo, pero reducido, asociado con la adopción de un mecanismo de voz en el que son evidentes los signos de toma del gobierno. El mecanismo de voz introducido en el entorno se enfoca en el proceso de planeación. La asistencia a los encuentros comunitarios se realiza por invitación solamente y los líderes empresariales los dominan, facilitando el proceso un miembro de la National Business Initiative.¹⁷ Los líderes empresariales del comité de planeación electos a través de los encuentros parecen haber fijado la agenda de planeación y determinado las voces que se permitiría expresar en las sesiones plenarios y en privado. La reducida voz de las empresas ha demostrado ser influyente a través de este mecanismo, siendo activo el municipio en desarrollar una infraestructura turística (por valor de 15.000 millones de rands) al tiempo que redujo el gasto en otras áreas (como servicios directos en áreas pobres)¹⁸ (DCD-GTZ, 1999, estudio de KwaZulu-Natal). Aunque el nuevo mecanismo de voz ha mejorado la responsabilidad del gobierno en este caso y muchos otros, el grupo ante el que el gobierno se siente responsable es extremadamente limitado en tamaño y en interés. Los intereses de pequeños grupos tienen un efecto significativo en los procesos y resultados de la gobernabilidad, mientras otras perspectivas y voces continúan desatendidas (y el gobierno no tiene vínculos de responsabilidad ante esos otros electores).

Experiencias en las que la voz y sus mecanismos tuvieron efectos generales en la responsabilidad

La tercera clase de efecto identificado en la responsabilidad a partir de la muestra de casos y de la experiencia sudafricana es la de que los mecanismos de voz facilitan la responsabilidad social general. El significado de esto, en definitiva, es que los mecanismos tienen un efecto positivo marcado en la responsabilidad de las estructuras del gobierno ante la sociedad en conjunto. Por ejemplo, los mecanismos tienen el

sus propios asuntos” (27). Ella se empeñó en capacitar a un grupo de personas en cada cooperativa de manera que los individuos no tuvieran suficiente poder para tomarse la entidad: “el empeño de crear un grupo que tuviera conocimiento compartido fue también un intento de seguro para hacer más difíciles los hurtos. Hubo también muchas historias sobre la corrupción que había perjudicado a muchas de las cooperativas Ujamaa en Tanzania una década antes” (27). La advertencia implícita de Dolny es importante: las reformas diseñadas para facultar a los no facultados pueden crear relaciones torcidas de responsabilidad y sensibilidad (y facilitar la toma del gobierno) si facultan la voz de los individuos dentro de grupos (o cooperativas) en lugar de los grupos mismos.

17 El caso de GTZ cita la importante participación de la National Business Initiative en la ciudad. Esta participación también facilitó encuentros comunitarios y una asociación activa con el concejo encaminada a conseguir una licencia para casinos en la jurisdicción y desarrollar una infraestructura de turismo. El Steering Committee se describe como insensible al género y a la pobreza.

18 Andrews (2002) halló que Howick experimentó una baja de 10% en los gastos reales relacionados con servicios en el período 1996-2000, cuando el promedio nacional mostró un aumento de 2% en dichos gastos (según cálculo a partir de la base de datos de Project Viability de 273 municipios).

efecto de aumentar la responsabilidad o sensibilidad de las organizaciones públicas ante la sociedad en general, o de mejorar la transparencia en general en los procesos del presupuesto (de modo que todos los ciudadanos tienen una mejor capacidad de observar y evaluar los procesos, el comportamiento y los resultados del gobierno).

La literatura se ocupa con mucha frecuencia de este tipo de responsabilidad y es un sello del ideal democrático (Peters, 1996). Es también la forma básica de responsabilidad concebida en los sistemas descentralizados, en los que se considera que un gran número de gobiernos locales tienen mayor probabilidad de ser responsables ante la voz de la sociedad que un número pequeño de gobiernos centralizados (y distantes). La predisposición a las buenas prácticas en la literatura refleja esta creencia y por lo menos la tercera parte de los casos prominentes se refiere a adopciones de mecanismos de voz que ocasionan expresión amplia e influyente de la voz y efecto general en la responsabilidad.

Un ejemplo es la nueva democracia a nivel de distrito y el Participatory District Development Programme de Nepal. La mezcla de un sistema democrático local y un programa participativo enfocado en el proceso de planeación y presupuesto ha facilitado la responsabilidad general, lo que se hace evidente en los cambios en las asignaciones de gasto en muchos distritos (a favor de iniciativas de reducción de la pobreza), mayor transparencia y mayor capacidad de los ciudadanos de responsabilizar a los funcionarios por su comportamiento (Dixit, 2000; PNUD, 2000). Otro ejemplo es la iniciativa de presupuesto participativo (o audiencia presupuestal) en Villa Elisa, Paraguay. Esta iniciativa incluyó la configuración de 64 comités de presupuesto en distintas regiones de esta ciudad de 40.000 habitantes. El gran número de comités asegura una representación amplia (a través de fronteras geográficas y demográficas). Los efectos en la responsabilidad son evidentes en los cambios en los patrones de gastos, mayor transparencia, menores oportunidades de corrupción y una nueva capacidad social de controlar al alcalde (Domecq, 1998). Pope (2000) discute estos efectos en la responsabilidad con respecto a una experiencia semejante en Asunción:

La promoción de la transparencia y la participación ciudadana en esta forma abre canales de comunicación entre los funcionarios municipales y el público y crea un foro genuino de participación. Como resultado, los ciudadanos están mejor informados sobre los asuntos y finanzas públicas, tienen oportunidad de expresar sus opiniones y el foro ofrece un medio para que se expliquen las decisiones sobre el presupuesto público. Como consecuencia de la mayor transparencia, hay menos espacio para la corrupción y los ciudadanos encuentran que sus opiniones realmente pueden influir en el gobierno¹⁹ (116).

En contraste con el gran grupo de casos en los que la literatura muestra que la adopción de mecanismos de voz estimula la responsabilidad general, no hay expe-

19 Rosenbaum (1999) analizó esta experiencia y encontró efectos similares positivos en la responsabilidad.

riencias específicas en el caso sudafricano que entren en esta categoría. Esta carencia sugiere la dificultad de facilitar la responsabilidad general. Sin embargo, algunos observadores argumentan que el proceso de elecciones de gobiernos locales exitoso en Sudáfrica generalmente facilitó una responsabilidad mayor y general. Con mucha frecuencia se supone que las elecciones constituyen mecanismos efectivos para una expresión general de la voz ciudadana y la responsabilidad social. Blair (2000, 27) escribe al respecto: “las elecciones libres, justas y realizadas regularmente, y el sufragio universal, constituyen el mecanismo más directo para asegurar que quienes gobiernan sean responsables ante los ciudadanos”. Tal punto de vista es el primero en la mente de aquellos comentaristas que argumentan que las elecciones influyeron materialmente en los municipios de Sudáfrica. El argumento en contra es que las elecciones y las estructuras de gobierno locales no tuvieron efecto administrativo significativo ni modificaron la prestación de los servicios y tampoco mejoraron la transparencia en los procesos del presupuesto, en particular en el período entre las elecciones (los cinco años entre 1995 y 2000) (Swilling, 1997, 1998; Africa, 1999; Andrews, 2002).

Mirando más allá de Sudáfrica, es evidente que las elecciones en el ámbito local no son garantía de responsabilidad general. En Nepal, las elecciones mejoraron la sensibilidad de los funcionarios locales hacia los ciudadanos en gran parte porque fueron complementadas con mecanismos que facilitaron la voz entre las elecciones (el Participatory District Development Programme). En países en los que las elecciones locales no se han asociado con dichos mecanismos, discutiblemente no se ha considerado que faciliten la responsabilidad general (al menos no más allá de alguna forma básica, de responsabilidad política temporal). Costa de Marfil es un buen ejemplo. Las elecciones locales en ese país se basan en un sistema de lista, que da como resultado que un concejo sea “un equipo organizado por un empresario poderoso y su facción” (Manor y Crook, 1998, 159). El mecanismo electoral no ha facilitado las relaciones de responsabilidad general por falta de mecanismos de apoyo para consolidar los lazos del electorado político entre elecciones: “la evidencia sugiere que la falta de relaciones institucionalizadas en el electorado y la carencia de mecanismos formales de responsabilidad causó un ... impacto serio en la accesibilidad de los concejales” (Manor y Crook, 1998, 163).

Factores que influyen en los efectos sobre la responsabilidad

En la investigación relacionada, se identificaron dos construcciones, el enfoque en la voz y la influencia de la voz, para diferenciar tipos de expresión de voz resultantes de la adopción de mecanismos de voz (Andrews y Shah, 2002). El análisis de la evidencia de efectos en la responsabilidad indica que estas construcciones son útiles también para identificar distintos resultados en la responsabilidad asociados con la adopción de mecanismos de voz:

- La influencia de la voz se relaciona con el grado al que ella, expresada a través de un mecanismo, afecta a quienes gobiernan (los representantes formales de

la gobernabilidad), cómo gobiernan (el proceso de gobernabilidad), sus consideraciones (la agenda de gobernabilidad) y lo que producen (los resultados de la gobernabilidad). Los casos en los que es alta la influencia parecen también ser los casos en los que se observan efectos positivos en la responsabilidad y los casos en los que es baja la influencia parecen también ser los casos en los que están ausentes los efectos en la responsabilidad.

- El enfoque en la voz se relaciona con el origen de la voz que se expresa por medio de un mecanismo de voz dado. En algunos casos, el enfoque en la voz es general y tienen oportunidad de expresarse los miembros de grandes segmentos de la sociedad. En otros casos, el enfoque es estrecho y sólo miembros de segmentos pequeños de la sociedad pueden expresar sus necesidades. El enfoque en la voz determina ante quién son responsables los gobiernos (si hay un efecto en la responsabilidad) cuando se expresa la voz.

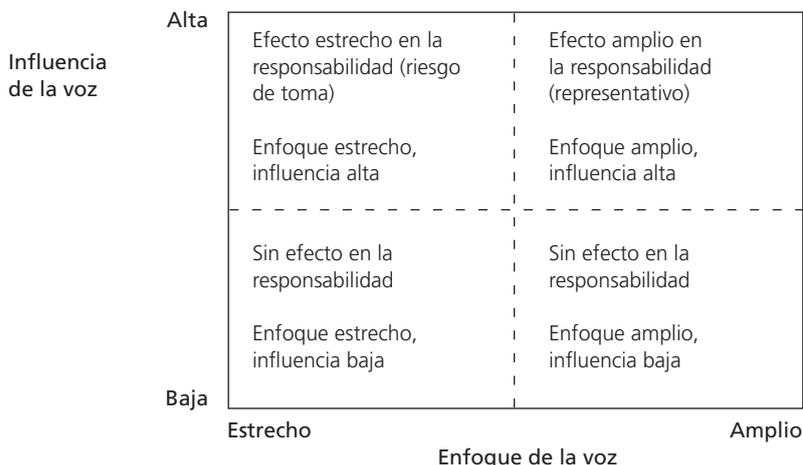
El gráfico 8.2 combina las dos construcciones para mostrar cómo se relacionan las diferentes combinaciones con los tipos observados de efectos en la responsabilidad.

El gráfico captura la variación observada en el enfoque de las experiencias con la adopción de mecanismos de voz en el eje horizontal. En algunas experiencias, los mecanismos facilitaron una voz estrecha, mientras en otros facilitaron una voz amplia (y muchas experiencias estuvieron en el intermedio, indicando algún grado de estrechez en el foco o expresión de preferencia).²⁰ El gráfico captura la variación observada en la influencia de la voz en el eje vertical: en algunos casos los mecanismos no facilitaron la influencia de la voz mientras en otros facilitaron bastante la influencia (y en otros sólo algo de influencia).

En la mayoría de los casos, la experiencia de la expresión de voz puede identificarse dentro de uno de los cuatro cuadrantes en el espacio creado para mostrar la interacción del enfoque y la influencia: enfoque estrecho, influencia baja; enfoque amplio, influencia baja; enfoque estrecho, influencia alta y enfoque amplio, influencia alta. Los tres efectos en la responsabilidad pueden localizarse también en los cuadrantes, sin efecto en los cuadrantes inferiores (donde la influencia es baja). El efecto estrecho se localiza en el cuadrante superior izquierdo, donde la influencia es alta pero el enfoque estrecho. Donde los mecanismos de voz facilitan esta clase de expresión y efecto en la responsabilidad, existe peligro de toma (según se trató y como se anotó en el gráfico). El efecto amplio se localiza en el cuadrante superior derecho, donde la influencia es alta y el enfoque amplio. Esta clase de efecto en la responsabilidad es generalmente el objetivo declarado de las reformas participativas y basadas en la voz, especialmente las relacionadas con iniciativas de descentralización democrática.

20 Aun los sistemas electorales de países abiertamente democráticos omiten facilitar la expresión de todas las voces sociales. A los jóvenes, una gran parte de la sociedad en los países en desarrollo usualmente afectada en forma disparaja por la pobreza, no se les otorga voz a través de tales mecanismos.

Gráfico 8.2 *Expresión de voz y efectos en la responsabilidad de adopción de mecanismos*



En términos del gráfico, es evidente que una influencia alta de la voz es condición necesaria para un efecto positivo en la responsabilidad. En forma semejante, un efecto de la voz amplio es condición necesaria para un efecto amplio (y representativo) en la responsabilidad. Estos distintos resultados de la influencia y el enfoque de la voz se explican en la investigación al respecto y en términos de varios factores, inclusive el mecanismo particular de voz adoptado, su diseño, los medios de transmisión de la voz, la estructura política y administrativa y las condiciones socioeconómicas y la estructura social (Andrews y Shah, 2002). Se considera que, al afectar la influencia y el enfoque de la voz, los resultados relacionados con la adopción de un mecanismo de voz, estos factores también causan impactos importantes en los efectos en la responsabilidad que surgen de la expresión de la voz. Los efectos específicos observados en la investigación actual incluyen los siguientes:

- *Las voces expresadas en los presupuestos y planes tienden a ser influyentes.* Una observación general es que los mecanismos producen niveles altos de influencia cuando facilitan la expresión de la voz en áreas importantes del proceso de gobernabilidad, como presupuesto y planeación. Por ejemplo, la influencia de la voz fue alta en todas las iniciativas participativas de presupuesto examinadas, incluidos los casos populares de Porto Alegre y Belo Horizonte, los casos suramericanos menos examinados de Asunción, Villa Elisa y Cabo de Santo Agostinho y los casos internacionales de Kwaukuza (KwaZulu-Natal, Sudáfrica), Uganda y Ucrania. Otros mecanismos nuevos, como la planeación participativa y los anotadores, son, o bien difíciles de evaluar (porque la literatura omite suministrar información para evaluar los efectos en la responsabilidad),

o bien producen efectos variados en la responsabilidad en situaciones diferentes (reformas de planeación-participación en Tlalmanalco, México y resultados distintos en Bolivia) (Moctezuma, 2001; Goudsmit y Blackburn, 2001). Donde los mecanismos de voz diseñados para facilitar la expresión ciudadana en los procesos de planeación realmente lo hicieron (como en México), la responsabilidad mejoró, en tanto que no mejoró en situaciones donde se mantuvo separadas a las voces de las decisiones actuales de planeación (como en Bolivia, Tanzania y muchos municipios sudafricanos). Como en el caso boliviano, con sólo decir que se está adoptando un presupuesto participativo o un plan participativo sin que luego se vincule a los ciudadanos en los procesos, no se asegura una voz influyente ni tampoco efectos positivos en la responsabilidad.

- *El enfoque de la voz es estrecho cuando los diseños de los mecanismos limitan el acceso de la voz.* Los dispositivos incorporados en el diseño de un mecanismo de voz para regular el acceso al mecanismo (y de ahí al proceso de gobernabilidad) afectan la expresión de la voz, en particular su enfoque. Los casos de mecanismos de voz en los que el enfoque puede tipificarse como estrecho invariablemente tuvieron alguna clase de control del dispositivo y limitaron el enfoque del mecanismo. Los casos de enfoque estrecho del estudio sudafricano ilustran el punto: en KwaDukuza los grupos y ciudadanos Stanger tuvieron que inscribirse antes para poder asistir a los talleres. En uThungula la selección estratégica de la localización del encuentro limitó automáticamente el tamaño de la asistencia y la identidad de los asistentes. En Cradock y Howick, la asistencia a los encuentros y comités fue sólo por invitación (DCD-GTZ, 1999). La influencia de los mecanismos de acceso en la expresión de la voz se evidencia además al considerar los casos de enfoque amplio, en los que los diseños de los mecanismos de voz facilitaron la apertura. En Thabanchu, Sudáfrica, los encuentros públicos de planeación y los talleres se anunciaron en los medios, que también se utilizaron en Uganda, Malasia y Nepal, donde los gobiernos estimulan también el acceso colocando anuncios en tableros públicos de noticias en el punto de servicio.
- *Los procesos muy técnicos producen baja influencia de la voz y enfoque estrecho.* Un problema común de las reformas participativas se relaciona con la naturaleza muy técnica de los procedimientos de gobernabilidad. En muchos de los municipios sudafricanos y en Bolivia, Tanzania y Uganda, los procesos oficiales de planeación eran simplemente demasiado complejos y técnicos para permitir contribuciones de voz amplias o influyentes. Los mecanismos de voz en estas situaciones no se diseñaron para cerrar la brecha entre la expresión ciudadana y los procesos técnicos. Por ejemplo, en Cradock, Sudáfrica, “los vínculos entre la participación comunitaria y el conocimiento técnico no se integraron exitosamente” para facilitar una voz influyente (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 24). En Uganda, la influencia de la participación ciudadana se vio limi-

tada por el complejo lenguaje del presupuesto que fue “demasiado abstracto para que los comprendieran los ciudadanos ordinarios” (Gariyo, 2000, 4) y los documentos relativos al proceso presupuestal, que fueron “sólo accesibles por los donantes, entidades académicas y algunas organizaciones no gubernamentales” (5). La omisión en atender estos asuntos de diseño ha llevado a la participación escasa en las reformas de presupuesto participativas. Cuando el diseño de los mecanismos de voz omiten habilitar la participación ciudadana, se obstaculiza la influencia en la gobernabilidad de las voces expresadas a través del mecanismo. Un ejemplo es el de Thabanchu, Sudáfrica, donde los asuntos del diseño obstaculizaron la capacidad de los ciudadanos de afectar las decisiones sobre planeación y presupuesto. Se observó que los individuos “perdieron confianza por la falta de comprensión de los conceptos” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Free State, 18) y de ahí que contuvieran su voz. Al mismo tiempo, los funcionarios se apresuraron a ignorar las contribuciones de quienes contaban con poca información o tenían dificultades en la comunicación: “donde los individuos articulan los temas que no se ajustan a la definición del proceso del consultor de la sesión, se pierde la información (mayormente útil) en el proceso” (18).

- *La experimentación con mecanismos variados produce voz influyente y amplia.* La experiencia muestra que las reformas que producen expresión de voz amplia e influyente y un efecto positivo fuerte en la responsabilidad se caracterizan por diseños experimentales (que incluyen varios tipos de mecanismos de voz y procesos simplificados). Este enfoca refleja el principio de Robert Chambers del llamado manual abierto en el que todas las partes en el proceso de participación tienen “la oportunidad de experimentar con metodologías y técnicas participativas” (Goudsmit y Blackburn, 2001, 50). Este proceso facilita la identificación de los impedimentos técnicos y otros impedimentos a la voz y permite el desarrollo de mecanismos de voz que mejoran la responsabilidad.
- *Los dispositivos de evaluación incorporados estimulan la influencia de la voz.* Muchas de las experiencias en las que los mecanismos de voz facilitaron la expresión influyente se diseñaron con un dispositivo de control o evaluación. En el mecanismo de planeación participativa de Tlalmanalco, por ejemplo, se introdujo parcialmente el control participativo de modo que las ONG pudieran evaluar el efecto de la voz en la responsabilidad y sensibilidad, como es evidente en el comentario de Moctezuma: “el Pucsn [entidad colaboradora] ... espera medir la eficacia de sus intervenciones” (2001, 131).²¹

21 La combinación de las elecciones locales y el Participatory District Development Programme (Programa Distrital de Desarrollo Participativo) en Nepal es otro ejemplo de mecanismo de voz que facilita una forma de expresión de voz amplia y de gran influencia. En este caso, la evaluación y sus mecanismos se utilizaron también para efectuar cambios y asegurar que la voz fuera influyente (PNUD, 2000).

- *La influencia de la voz es baja donde no existe medio para su transmisión.* Los medios de transmisión de voz son dispositivos que transmiten ideas, realimentación y crítica expresadas por los ciudadanos a través de los foros de presupuestos participativos, encuentros públicos y otros parecidos, a los funcionarios del gobierno que realmente toman las decisiones. Estos medios causan un impacto de particular importancia en la influencia de las voces expresadas a través de un mecanismo de voz y así en el efecto en la responsabilidad (o falta de él) de tal mecanismo. Pueden incorporarse en los mecanismos de voz o estar separados de ellos. Existe evidencia que sugiere que la influencia de la voz es menor y no hay efectos en la responsabilidad, donde las voces no se transmiten desde el punto de expresión (a través del mecanismo de voz) a quienes toman las decisiones. Por ejemplo, en Nelspruit (Sudáfrica), los resultados de los talleres públicos se consideran “difícilmente útiles” (esto es, no influyentes) porque no se procesan, interpretan, trasladan ni transportan al proceso de planeación (DCD-GTZ, 1999, estudio de Mpumalanga, 12). En el municipio de Kentani, la voz no tiene influencia aparente o efecto en la responsabilidad en gran parte porque “no se han formulado las estructuras o sistemas de realimentación” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 20). En la ciudad de Eastern Cape de Cradock la falta de medios de transmisión nuevamente se considera que limita la influencia y los efectos en la responsabilidad, sin un medio para asegurar “el análisis intradepartamental” de las contribuciones ciudadanas en los talleres (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 24). Cuando existen mecanismos para asegurar que las voces, una vez expresadas a través de los mecanismos de participación, se transmiten a quienes toman las decisiones, estas voces tienden a ser influyentes y los efectos en la responsabilidad son evidentes.²²
- *Las estructuras políticas centralizadoras limitan la influencia de la voz y contraen el enfoque.* Paul (1992, 1050) observó la importancia que podrían tener las estructuras políticas en la expresión de la voz cuando comentó que “pueden existir en un país barreras legales e institucionales a la voz” que “pueden rastrear hasta la naturaleza del sistema o ideología política general”. Esta perspectiva se refleja bien en la literatura y en la evidencia de la expresión de la voz, lo que sugiere que los sistemas políticos institucionalizan “las estructuras de oportunidad que puedan facilitar u obstaculizar la acción colectiva” (Mohan y Stokke, 2000, 260) y que los nombramientos políticos y administrativos

22 En Ciudad Naga, Filipinas, por ejemplo, los gobiernos locales se acogieron a la ley nacional (constituyendo un contexto de apoyo para el gobierno local) y el concejo desarrolló un medio interno apropiado para la consideración de la voz (la Ordenanza Facultativa, que consideraba la voz ciudadana como parte integral del proceso de gobernabilidad jerárquica). En combinación, el medio efectivo y el contexto de apoyo contribuyeron a facilitar una expresión de la voz muy influyente a través del concejo de Naga. Ya se ha aludido a las ganancias en responsabilidad en esta ciudad y se relacionan ampliamente con los cambios fiscales, la transparencia y la responsabilidad política.

de mayor nivel crean estructuras jerárquicas sensibles difíciles de romper (o de abrirse a la influencia social). La evidencia de los casos muestra que, si el proceso político existente no es democrático, centralizado o no representativo, los ciudadanos desfavorecidos tienen mayor probabilidad de ser privados de sus derechos en el proceso de gobernabilidad y los mecanismos de voz tienden a facilitar una expresión de voz más estrecha y menos influyente. Los sistemas políticos centralizados tienden a inclinar el poder y la influencia hacia los líderes políticos centrales y los administradores técnicos. No obstante, la expresión de la voz a través de los mecanismos adoptados en Sudáfrica (como en muchos países similares) se ha afectado en forma negativa por las estructuras políticas aun cuando la nación es democrática y centralizada (Andrews, 2002).²³ Un asunto de importancia en esos entornos recién descentralizados es la estructura política y fiscal intergubernamental, que a menudo enfoca a los representantes locales en agendas de partido a nivel nacional o a políticas oficiales de alto nivel y no en las voces de sus electores. Beall (2001) escribe sobre la influencia a nivel nacional de un grupo cuasi-político (Sanco) presumiblemente ofreciendo un mecanismo de voz en Johannesburgo: “cuando los intereses en el ámbito local se subordinan a ambiciones en el ámbito nacional ... [los intereses locales] ... tienen que equilibrar su responsabilidad hacia abajo hacia los objetivos y propósitos generales de la organización nacional” (365). Sobre este punto, Domecq (1998, 6) comenta que “la descentralización de poder y recursos, la voluntad política de hacer al gobierno transparente y la participación ciudadana son los tres pilares fundamentales de las audiencias de presupuesto público”.

- *Los sistemas administrativos cerrados limitan la influencia de la voz y contraen su enfoque.* Los administradores técnicos y la cultura administrativa afectan también los procesos de gobernabilidad y la posibilidad de expresión de la voz en muchos países en desarrollo (Bronkerhoff y Kulibaba, 1996, 131). Donde la toma de decisiones es centralizada, los procesos administrativos son complejos y la información no está disponible; esto es, donde el proceso administrativo es cerrado, la voz ciudadana tiende a tener baja influencia y a enfocarse con estrechez. En tales situaciones los administradores técnicos disfrutan de una influencia poderosa que excede la de los administradores de la calle, los líderes políticos y los miembros de la comunidad (en particular donde estos otros actores carecen de destrezas técnicas y acceso a la información, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo). La influencia dominante de los

23 Andrews (2002) encontró que los gobiernos locales dirigidos por el Congreso Nacional Africano, que también regía nacionalmente y en siete de las nueve provincias en el período 1995-2000, tuvieron niveles sistemáticamente inferiores de adopción de mecanismos de voz y mayor probabilidad de acoger encuentros ciudadanos no dirigidos, que las mesas de ayuda con conexiones directas a los procesos de planeación.

administradores en tales casos ahoga las otras voces, dejándolas sin influencia. Casos de influencia de voz baja (como los mecanismos de planeación participativa de Tanzania) muestran que la inercia administrativa ciertamente prohíbe la clase de apertura en el proceso de gobernabilidad que se requiere para la influencia efectiva de la voz (Eriksen, 1997). En otro caso negativo de Guyana, la participación se limitó a aquellos que los administradores consideraron contribuirían positivamente al proceso de gobernabilidad (sin llevar a efecto un cambio desestabilizador) (Pelling, 1998). Este impacto administrativo se conoce comúnmente como *profesionalismo normal*, por el que los funcionarios administrativos invitan a la participación sólo de aquellos con quienes tienen un entendimiento profesional (Chambers, 1983). Tal efecto administrativo se observa en un comentario sobre la reforma participativa en la provincia de Free State en Sudáfrica, donde los líderes sociales (como los empresariales) se vincularon al proceso de planeación, pero “hubo poca apreciación de la posible contribución directa de otros actores en el proceso de gobernabilidad” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Free State, 28).

- *En las áreas pobres, a menudo se ignoran las voces, o se capturan los mecanismos de voz.* La experiencia muestra que los pobres tienen menor probabilidad de participar en la toma de decisiones del sector público que los ricos.²⁴ Este efecto se manifiesta en particular donde la participación tiene un gran costo relativo para los pobres (Johnston y Clarke, 1982). Cuanto más pobre sea la sociedad, más probable es que los costos de participación superen los beneficios potenciales (en especial donde el capital social está subdesarrollado) y menor influencia tendrán los ciudadanos desfavorecidos en la toma de decisiones (Bryan y White, 1982). La experiencia muestra que los administradores técnicos, los ciudadanos favorecidos y los políticos centralistas disfrutaron de la influencia en esos gobiernos pobres, de grandes problemas y heterogéneos. Benjamín (2000) hace énfasis en las influencias relacionales complejas en los programas de reducción de pobreza que surgen en tales situaciones, argumentando que muchos grupos pobres crean asociaciones de dependencia con los grupos de mayores ingresos para superar sus restricciones socioeconómicas de voz. Etamadi (2000) sugiere implícitamente una colaboración similar al argumentar que los grupos no profesionales y marginados han podido expresar su voz asociándose con los profesionales en el proceso participativo: “Es más probable que la defensa apoyada en datos sólidos y no sólo retórica, gane el apoyo de la administración y el público” (69). Infortunadamente, estas asociaciones podrían llevar a la elección por votación colectiva de los procesos de expresión de voz y la expresión estrecha de la voz por parte de subgrupos más ricos.

24 Atkinson y otros (2000) mostraron que las influencias socioeconómicas intervienen también en niveles de participación según clases específicas y géneros.

- *Las estructuras sociales débiles limitan la influencia de la voz y contraen su enfoque.* Donde la organización social es débil, la experiencia revela que los intereses de los administradores técnicos y los ciudadanos favorecidos dominan el proceso de gobernabilidad, típicamente manifiesto en la expresión de voz limitada y a menudo no influyente a través de mecanismos de voz basados en la reforma. Un ejemplo es el de Alice en Sudáfrica, donde se considera que los encuentros públicos y los comités no facilitan una expresión de voz amplia o influyente y “la participación se complica con una sociedad civil organizada con deficiencia en las villas rurales aisladas. Muy pocos comités de desarrollo o comunitarios funcionan eficazmente” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 27). Similarmente, en la población sudafricana de Kentani, las estructuras participativas se enfocan sólo en las comunidades organizadas: “Es cuestionable el grado al que las comunidades menos organizadas –referencia específica a comunidades rurales aisladas– están representadas en la estructura actual” (DCD-GTZ, 1999, estudio de Eastern Cape, 20). Por último, el enfoque de voz estrecho en las reformas presupuestales participativas de Uganda se explica en parte con estructuras sociales débiles:

La falta de una sociedad civil fuerte es parcialmente responsable por la influencia que tienen los donantes en la planeación de las políticas en un país como Uganda. La participación de los ciudadanos en el proceso presupuestal y la formulación de las políticas se limita por falta de organizaciones e instituciones fuertes de la sociedad civil para movilizarlas y actuar como agencias para incluir a los ciudadanos en el diálogo de políticas (Gariyo, 2000, 7).

Conclusión

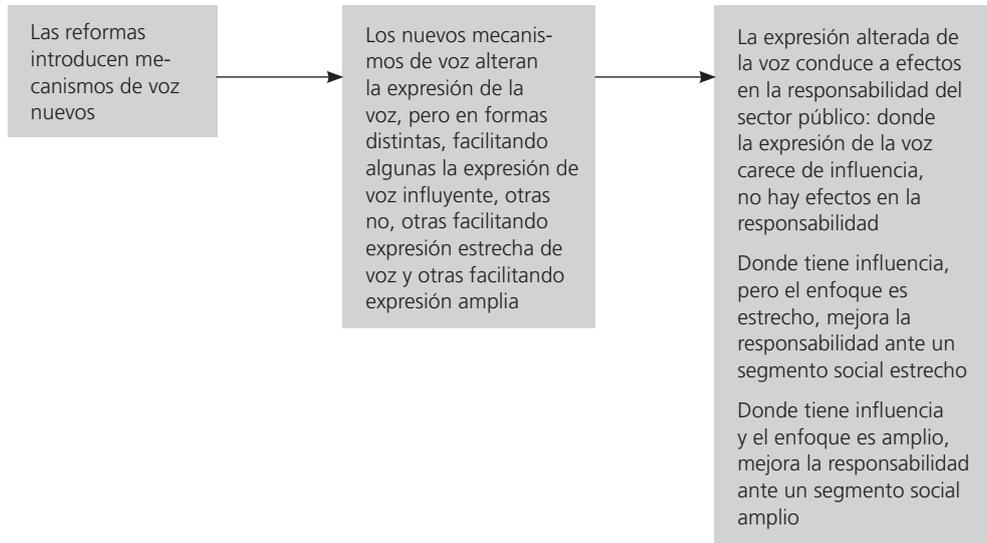
La pregunta central de la investigación de este capítulo es: “¿hacen los mecanismos de voz más responsables y sensibles a los gobiernos?” La respuesta dada en el título es llana: no siempre. Al considerar la experiencia en la literatura y un estudio de la reforma municipal sudafricana, se hace evidente que los mecanismos de voz tienen efectos distintos en la responsabilidad. En algunos casos, esta no mejora del todo cuando se adoptan mecanismos de voz. En algunos otros se mejora, siendo los gobiernos responsables ante grupos de interés reducidos. En otros casos se mejora, siendo los gobiernos responsables ante los electores en general.

La variación en los efectos en la responsabilidad que surge de la adopción de mecanismos de voz refleja formas distintas de expresión de voz facilitadas por los mecanismos nuevos, lo cual se muestra en el gráfico 8.3, una adaptación del 8.1.

El gráfico 8.3 refleja la experiencia observada que:

- En los casos en que la expresión de voz carece de cualquier influencia, los mecanismos de voz no conducen a mejor responsabilidad

Gráfico 8.3 *Mecanismos de voz, expresión de voz y responsabilidad (experiencia observada)*



- Donde la expresión de voz es influyente, pero su enfoque es estrecho, se desarrollan relaciones de responsabilidad, pero éstas son estrechas y pueden facilitar la toma del gobierno
- Donde la expresión de voz es influyente, y el enfoque es amplio, resultan relaciones de responsabilidad también amplias

Esta última clase de relación de responsabilidad es la que generalmente se busca en la literatura y las reformas que elogian con exageración la descentralización democrática (y el poder de la voz en tales entornos), según se mostró en el gráfico 8.1. No obstante, mediante el análisis de casos de reforma participativa o basada en la voz, este capítulo ha mostrado que los mecanismos de voz no siempre tienen esta clase positiva de efecto en la responsabilidad. Este hallazgo debería reenfoque a los analistas y autores de políticas en su evaluación y administración de los factores que facilitan los efectos influyentes y amplios en la responsabilidad. Con los distintos factores identificados como factores que afectan la influencia de la voz, su enfoque y los resultados en la responsabilidad se pretende ofrecer un primer campo de investigación para esa indagación. También se pretende que estos factores orienten a los autores de políticas que aspiran a desarrollar mecanismos de voz que faciliten vínculos de responsabilidad amplia entre los funcionarios del gobierno y el público.

Referencias

- Africa, Elroy. 1999. *Developmental Local Government and Integrated Development Planning (IDP) in South Africa*. Pretoria: South African Department of Constitutional Development.
- Andrews, Matthew. 2002. "Fiscal Institutions Adoption in South African Municipalities". Documento presentado en el *Center for Science and Industrial Research*, Pretoria, 15 March.
- . De próxima publicación. "Selecting and Sustaining Community Programs in Developing Countries". *Public Administration Quarterly*.
- Andrews, Matthew y Anwar Shah. 2002. "Voice and Local Governance in the Developing World: What Is Done, to What Effect, and Why?" Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Atkinson, Sarah, Regianne Leila Rolim Medeiros, Paulo Henrique Lima Oliveira y Ricardo Dias de Almeida. 2000. "Going Down to the Local: Incorporating Social Organization and Political Culture into Assessments of Decentralized Health Care". *Social Science and Medicine* 51: 619-36.
- Awio, Godwin. 2001. "Decentralization and Budgeting: The Uganda Health Sector Experience". *International Journal of Public Sector Management* 14 (1): 75-88.
- Beall, Jo. 2001. "Valuing Social Resources or Capitalizing on Them?" *International Planning Studies* 6 (4): 357-75.
- Benjamin, Solomon. 2000. "Governance, Economic Settings and Poverty in Bangalore". *Environment and Urbanization* 12 (1): 35-56.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* 28 (1): 21-39.
- Brinkerhoff, Derick W. y Nicolas P. Kulibaba. 1996. "Perspectives on Participation in Economic Policy Reform in Africa". *Studies in Comparative International Development* 31 (otoño): 131-51.
- Bryant, Coralie y Louise G. White. 1982. *Managing Development in the Third World*. Boulder, CO: Westview Press.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Londres: Longman.
- Charlick, Robert B. 2001. "Popular Participation and Local Government Reform". *Public Administration and Development* 21: 149-57.
- DCD-GTZ (Department of Constitutional Development and German Technical Corporation). 1999. *Integrated Development Planning Pilot Projects Assessment Study*. Pretoria: South African Department of Constitutional Development.
- Desai, Vandana. 1996. "Access to Power and Participation". *Third World Planning Review* 18 (2): 217-42.
- Dixit, Kunda. 2000. "Nepal's Quiet Revolution". *Choices* (marzo): 16-17.

- Dolny, Helena. 2001. *Banking on Change*. Johannesburgo, Sudáfrica: Viking.
- Domecq, Raul F. Monet. 1998. "Paraguay's Public Budget Hearings: A Path to Transparency". *Accountability* 16: 6-7.
- Eriksen, Stein S. 1997. "Development Planning in Tanzanian Local Governments". *Third World Planning Review* 3: 251-69.
- Esset (Ecumenical Service for Socio-Economic Transformation). 2000. "Brazil's Participatory Budgeting Process". *Economic Justice Update* 4 (3): 3.
- Etamadi, Felisa U. 2000. "Civil Society Participation in City Governance in Cebu City". *Environment and Urbanization* 12 (1): 57-72.
- Faguet, Jean-Paul. 2000. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia". Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Feld, Lars P. y Gerhard Kirchgassner. 1999. "Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down of Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. James M. Poterba y Jürgen von Hagen, 151-80. Chicago: University of Chicago Press.
- Gariyo, Zie. 2000. "Citizen Involvement in the Budgetary Process in Uganda". Documento presentado en la Conference on Civil Society and Donor Policy, en Glasgow, Escocia, May 24-26.
- Gopakumar, K. 1997. "Public Feedback as an Aid to Public Accountability: Reflections on an Alternate Approach". *Public Administration and Development* 17: 281-82.
- Goudsmit, Into A. y James Blackburn. 2001. "Participatory Municipal Planning in Bolivia: An Ambiguous Experience". *Development in Practice* 11 (5): 587-96. <http://www.developmentinpractice.org>.
- Hirschmann, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hyden, Goran y Michael Bratton. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Jenkins, Rob y Anne-Marie Goetz. 1999. "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India". *Third World Quarterly* 20 (3): 603-22.
- Johnston, B. F. y W. C. Clarke. 1982. *Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Manasan, R., E. Gonzalez y R. Gaffud. 1999. *Towards Better Government. Developing Indicators of Good Governance for Local Government*. Ciudad Pasig, Filipinas: NEDA (National Economic Development Authority) y United Nations Development Programme.
- Manor, J. y R. Crook. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge, MA, y Nueva York: Cambridge University Press.

- Miles, M. B., and A. M. Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mitlin, Diana. 2000. "Towards More Pro-Poor Local Governments in Urban Areas". *Environment and Urbanization* 12 (1): 3-11.
- Moctezuma, Pedro. 2001. "Community-Based Organization and Participatory Planning in South-East Mexico City". *Environment and Urbanization* 13 (2): 117-34.
- Mohan, G. y K. Stokke. 2000. "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism". *Third World Quarterly* 21 (2): 247-68.
- Oates, Wallace. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal* 46: 237-43.
- Paul, Samuel. 1992. "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control". *World Development* 20: 1047-60.
- . 1996. "Strengthening Public Accountability through Participation". En *Participation in Practice*, ed. Jennifer Rietbergen-McCracken, Documento para discusión 333, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pelling, Mark. 1998. "Participation, Social Capital, and Vulnerability to Urban Flooding in Guyana". *Journal of International Development* 10: 469-86.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Planact (Planning in Action). 1999. *Towards a Social Approach to Integrated Development Planning: Integrated Development Planning Unit Study May 1999–August 1999*. Johannesburg, Sudáfrica: Planact.
- Planning Initiative. 1999. *An Evaluation of Integrated Development Planning in KwaZulu Natal: informe preparado para la Town and Regional Planning Commission*. Pietermaritzburgo, Sudáfrica: Planning Initiative.
- Pope, Jeremy. 2000. "Local Government". En *TI Source Book*, ed. Jeremy Pope, 115-18. Berlin: Transparency International.
- Reinikka, Ritva. 1999. "Using Surveys for Public Sector Reform". *World Bank PREMnotes* 23, Banco Mundial, Washington, DC.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer y Deepa Narayan. 1998. *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Robb, Caroline M. 2000. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy". *Finance and Development* 37 (4): 22-25. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/robb.htm>.
- Rosenbaum, Alan. 1999. "Good Governance, Accountability and the Public Servant". *Institute for Public Management and Community Service*, Florida International University, Miami.
- Schneider, Hartmut. 1999. "Participatory Governance for Poverty Reduction". *Journal of International Development* 11 (4): 531-34.

- Souza, Celine. 2001. "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions, Urban Governance, Partnership and Poverty". Documento de trabajo 28, University of Birmingham, Birmingham, R.U.
- Swilling, Mark. 1997. "Building Democratic Local Urban Governance in Southern Africa". En *Governing Africa's Cities*, ed. Mark Swilling, 211-73. Johannesburgo, Sudáfrica: Witwatersrand University Press.
- . 1998. "Creative Vision for Local Government". *Weekly Mail and Guardian*, marzo 13.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2000. Nepal Participatory District Development Programme. <http://www.undp.org/info>.
- Yin, Robert K. 1998. "The Abridged Version of Case Study Research: Design and Method". En *Handbook of Applied Social Research Methods*, ed. Leonard Bickman y Debra Rog, 229-59. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

“ **D**oy la bienvenida a la oportuna publicación de este libro sobre análisis del gasto público, que propone varios pasos prácticos para que la política fiscal sea más eficaz en la reducción de la pobreza”.

– *Hafiz A. Pasha*

Asistente del Secretario General de la ONU y Administrador asistente, PNUD
Ex Ministro de Comercio y Asesor en Finanzas del Primer Ministro de Pakistán

“ **E**l gasto público ha tenido una influencia mucho más directa que los impuestos en temas de importancia crítica en los países en desarrollo tales como la pobreza y la desigualdad, pero los libros sobre análisis del gasto público en dichos países siguen siendo pocos y aparecen en forma muy espaciada. Quienes incursionan en este campo por primera vez encontrarán aquí orientaciones útiles en temas tan importantes como la incidencia del gasto y las políticas sobre pensiones, mientras los expertos quedarán intrigados con las interesantes discusiones de temas tan nuevos como el análisis presupuestal sensible al género, y en particular las implicaciones presupuestales de la gobernabilidad centrada en el ciudadano”.

– *Richard M. Bird*

Internacional Tax Program
Joseph L. Rotman School of Management
University of Toronto



BANCO MUNDIAL

ISBN 958-8307-41-1



9 789588 307411