



---

**RE-317-2**

**EVALUATION OF THE IDB'S ROLE  
IN THE FISCAL SECTOR**

---

*Office of Evaluation and Oversight (OVE)*

Inter-American Development Bank  
Washington, D.C.  
December 2006

## CONTENTS

### ABBREVIATIONS

EXECUTIVE SUMMARY .....	I
I. IDENTIFYING THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR .....	1
A. IDB activity in the fiscal sector in 1990-2004 .....	1
1. Backdrop and trends in Bank support .....	1
2. Fiscal-sector interventions .....	3
3. Country coverage by thematic area .....	5
B. The Bank's strategic role .....	7
C. Organization of the Bank for its fiscal-sector work .....	10
II. RELEVANCE OF THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR .....	13
A. Relevance of IDB fiscal-sector interventions .....	13
B. Institutional relevance .....	16
III. EFFECTIVENESS OF THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR.....	17
A. Scope of the evaluation.....	17
B. Effectiveness of the Bank's work.....	18
1. From a self-evaluation perspective.....	18
2. From a fiscal-outcome perspective.....	19
C. Outcomes attributable to the Bank's program.....	26
IV. CONCLUSIONS AND LESSONS LEARNED.....	28

## **ANNEXES**

- ANNEX 1:** Methodology used to identify the Bank's strategic role in the fiscal sector
- ANNEX 2:** The Bank's strategic vision: a policy framework without an explicit strategy
- ANNEX 3:** The fiscal domain for purposes of the evaluation
- ANNEX 4:** The strategic model by thematic area (disaggregated model)
- ANNEX 5:** Importance of the Bank's organizational configuration in the design of fiscal interventions
- ANNEX 6:** The role of multilateral development institutions: a shared strategic goal
- ANNEX 7:** Macroeconomic and fiscal trends

## **REFERENCES AND STATISTICAL SOURCES**

### **ENDNOTES**

## ABBREVIATIONS

AA	Customs administration ( <i>administración de aduanas</i> )
AFD	Fiscal adjustment and debt ( <i>ajuste fiscal y deuda</i> )
ALADI / LAIA	Latin American Integration Association
AT	Tax administration ( <i>administración tributaria</i> )
BID	Also IDB, Interamerican Development Bank ( <i>Banco Interamericano de Desarrollo</i> )
BM	Also WB, World Bank ( <i>Banco Mundial</i> )
CEPAL	Also ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean ( <i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> )
CIAT	Inter-American Center of Tax Administrations
CIET	Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales (Tropical Disease Research Center)
CL	Legislative oversight ( <i>control legislativo</i> )
CTNR	Nonreimbursable technical cooperation
CTR	Reimbursable technical cooperation
DES	Economic and Social Development Department (IDB)
DES	Fiscal decentralization (as a focus of fiscal-sector interventions) ( <i>descentralización fiscal</i> )
DPL	Policy Department
DPP	Plans and Programs Department
FG	expenditure targeting ( <i>focalización del gasto</i> )
FIS	Fiscal Unit
FMI	Also IMF, International Monetary Fund ( <i>Fondo Monetario Internacional</i> )
FPS	Financial public sector
FSO	Fund for Special Operation
GDP	Gross domestic product
GFI	Integrated financial management of public resources ( <i>gestión financiera integrada de los recursos públicos</i> )
GFI-PR	Integrated financial management of public resources—results-based budgeting ( <i>gestión financiera integrada de los recursos públicos—presupuesto por resultados</i> )
IIAP	Institut international de l'administration publique (France)
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Latin American Institute for Economic and Social Planning)
INT	Integration Department (IDB)
INT/ITD	Integration and Trade Subdepartment
IP	Public Investment ( <i>inversión pública</i> )
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena (Cartagena Agreement Board)
MDIs	Multilateral Development Institutions
MOS	Modernization of the State
NFPS	Nonfinancial public sector
NLF	New Lending Framework
ODs	Country Divisions (IDB)

OPS	Operations Department (IDB)
OVE	Office of Evaluation and Oversight (IDB)
PBL	Policy-based loan
PINV	Investment and technical-cooperation loans ( <i>préstamos de inversión y cooperaciones técnicas reembolsables</i> )
PIP	Public investment projects
PNF	Non-lending product ( <i>Producto no financiero</i> )
POL	Policy reform
PRA	Project Analysis Department
RA	Administrative reform ( <i>reforma administrativa</i> )
REP	Public enterprise reform and privatizations ( <i>reforma de empresas públicas y privatizaciones</i> )
RES	Research Department (IDB)
RF-FM	Fiscal responsibility—monetary financing ( <i>responsabilidad fiscal—financiamiento monetario</i> )
RM	Reform and modernization of the State ( <i>reforma y modernización del Estado</i> )
RP	Pension reform ( <i>reforma de pensiones</i> )
SC	State and Civil Society functional divisions
SCG	Government audit systems ( <i>sistemas de control gubernamental</i> )
SIP	National public investment system ( <i>sistema nacional de inversión pública</i> )
TR	Tax policy ( <i>política tributaria</i> )
VAT	Value added tax

## EXECUTIVE SUMMARY

The object of this study is to evaluate the Bank's role in the fiscal sector of its borrowing member countries from 1990 to 2004, in order to extract learnings that can enhance the outcomes of the Bank's work in future, framed within its new business model (New Lending Framework—NLF).

The central methodological focus was an assessment of the relevance of Bank actions in helping countries in the region tackle fiscal problems and the effectiveness of the products the Bank employed to that end.

At the start of the period examined here, the public sector across the region was working with severe financial strictures; fiscal policies ill-equipped to manage the challenges of more open economies and the State's new role; steadily deteriorating government services even as the public was looking more and more to government to supply societal needs; and the need for further measures to lock in the macrofiscal stability instilled with the first-generation reforms of the 1980s. In this environment, countries were hard pressed to keep up the requisite level of public spending and investment and to continue operating public service systems underpinned by inclusive, universal-access social policies.

An exit from the debt crisis coupled with economic policy reforms—among them a revamping of tax and budget systems—were seen as the way to equip the public sector to efficaciously discharge its public mandates and fiscal obligations and make its workings consistent with market reforms.

As the region became more immersed in the global business cycle and put structural reforms in place, it found itself with insufficiently anticipated vulnerabilities that made for more volatile economic growth and public account performance. This heightened competition for available revenues and, ultimately, altered the composition of public spending. The effects of the contextual volatility were pronounced in the face of the virtual inexistence of countercyclical mechanisms. Mitigation of these distorting effects had to be supported to prevent backsliding on reforms. Such efforts became a key piece of fiscal reform.<sup>1</sup>

The Bank helped finance policy reforms and fiscal efficiency improvements. The weight of sector loans in overall Bank lending rose sharply, the use of that product having increased to help countries manage macrofiscal imbalances toward the end of the period. Its modalities gradually incorporated transfers tied to sustaining priority expenditures, and not just public-policy changes. The Bank furnished substantial support in terms of number of projects and lending volumes: fiscal-sector lending in 1990-2004 accounted for 39% of aggregate Bank lending over that interval—33% in sector loans and 6% in investment and technical-cooperation lending.

The Bank was not the only international organization to focus on fiscal matters. In response to the state of the region the International Monetary Fund (IMF) had come to spearhead fiscal adjustments and economic policy reforms, which began to take shape in letters of

intent worked out with the countries, as an adjunct to the IMF's traditional mandate of assisting in external crisis resolution. The World Bank, which had already been supporting that role by way of structural adjustment lending programs, likewise scaled up its engagement.

To be able to ascertain which fiscal-sector results could be attributed to the IDB's program, the evaluation team had to overcome one **initial constraint**: a disconnect between what was explicitly recognized as being the fiscal domain, and what emerged from the logic of approval of resources in that sphere.

This was associated with the lack of an explicit strategy to resolve the aforementioned disconnect in which that problem in the institution was manifested. The Bank's nonlending products did not venture into warning of this problem, and no evaluations of the Bank's fiscal-sector work were found to cast light on the issue in their findings and learnings from the experience.

To overcome this constraint, an implicit **intent** in the interventions was inferred, which made it possible to have a fiscal strategy against which to verify: (i) the **relevance** of the intervention model used by the Bank in the fiscal area, and (ii) the **effectiveness** of the attribution in which such intent was actually pursued.

**Conclusions of the evaluation.** First, the Bank's expected role was found to have been **relevant**, analyzed by the match between the countries' fiscal problems and the goals that come out of the Bank's intent. The Bank was relevant as a provider of external finance to address a variety of country demands focused on those challenges.

Nevertheless, some elements in the design of the interventions were found that play down this relevance. For one thing, the development objectives forming part of the intent did not always have associated activities or outputs (components and conditions) in the interventions that would justify their achievement. For example, the result of improving the effectiveness of public spending consistent with its sustainability in a context of intertemporal fiscal balance: though this goal appeared as the objective, no components or outputs in the interventions associated with its attainment were found.

For another, the fiscal effects of liabilities coming out of the introduction of the reforms and the failures of the budget institutions that were being strengthened were treated as external risks. Accordingly, they were not part of the impact on the public accounts of the interventions. These discrepancies between intent, action, and metrics reduced the relevance of the Bank's contribution in the fiscal area.<sup>2</sup>

The relevance of the Bank's engagement in fiscal reform in the region was primarily to tackle the requirements of: (i) modernization and technology upgrading of public finance management and the quality of institutions charged with that task; (ii) fiscal policy reform consistent with market reform, and (iii) management of transitory fiscal imbalances triggered by debt problems, the business cycle, or unforeseen costs of implementing the reforms.

With regard to the Bank's contribution to **effectiveness** in attaining the objectives, the approach adopted was to compare the results achieved by the countries' fiscal sector with the goals and purposes inferred from the strategic intent of the interventions. This provided not only a general perspective of the long-term results the Bank had pursued but also made it possible to report whether they were attributable to the Bank's programs or were achieved through the actions of other multilateral development agencies or the countries

The analysis encountered a number of constraints having to do with realities within and external to the Bank that limited the scope of the findings. Chief among the internal limitations were the weakness in intervention results frameworks; the lack of systematic information on fiscal performance indicators; and scant attention to evaluation and, in particular, evaluations of impacts of institutional factors. All this reduced the benefits of learning from knowledge based on the teachings of experience. The external limitations included the inadequacy of information systems to distinguish, in public-account outcomes, between the impact of administrative reforms and technology upgrades in fiscal functions and the contextual impacts and impacts of structural trends in an economy.

These limitations diminished the usefulness of the Bank's self-evaluation reports, the analysis having to be based primarily on secondary sources—sometimes imprecise or debatable for purposes of highlighting consensus on development results.

The sources and background material consulted contained broad agreement that the *strategic objective* of these programs in the region was to tighten fiscal discipline through financial management reform that would make the objective of macroeconomic stability more credible.

There was also agreement that the modernization of regulations and financial management system technology was not sufficient in and of itself to support the sustainability of public finance results over time. This is reaffirmed in the case of the Bank in view of what was noted about its fiscal programs—that there were no products or components consistent with that goal.<sup>3</sup>

There was little emphasis on country demands and incentives to use *fiscal management systems that factor priorities, resources, outputs, and outcomes into budget decisions*. It was unusual to find evaluation systems that reported on fiscal progress, distinguished how it was influenced by the context, and reported on the outcomes from implementing the changes supported.

*The sustainability of fiscal outcomes* was justified by fiscal system efficiency in achieving balanced public accounts consistent with macroeconomic authorities' money growth and debt targets. In this regard, the permanent impact on the clear benefits achieved from using resources whose management or institutional process was the reform focus was not deemed important in this regard.

The fiscal interventions' targets did not address the relationship between fiscal sustainability and well-being. However, there was agreement in the specialized literature consulted



regarding the lack of conclusive evidence that fiscal reform was associated with poverty and distributional equity gains or losses.

The evaluation team found general agreement in source readings as to the following: improved efficiency of fiscal services related to modernization of tax administration and fiscal policy implementation, support for which is *attributable to Bank programs*. This modernization of financial management benefited from an integrated vision of public finances and reform of crosscutting processes within the central government promoted by the Bank. This is also reflected in the recognition of progress in the areas of transparency and quality of financial statements for public management and government control.

The efficacy of resource management was furthered also by other Bank-supported areas, such as progress made on tax neutrality, broadening of the tax base, increased tax productivity, and more reliable financial information systems. These aspects improved the public disclosure of the rationale behind resource allocation and use.

The *recommendations of the evaluation* summarize the actions considered advisable to improve the Bank's role in meeting the current challenges facing the sector.

From the historical perspective, the Bank was working with countries that had seen a sharp shift in fiscal priorities. From a fiscal perspective colored by macroeconomic concerns related to high inflation, the debt crisis, slow growth, destabilization of public accounts, and the absence of comprehensive fiscal rules, the countries had progressed to a juncture in which the challenges are fiscal sustainability associated with maintaining economic stability in a more vulnerable external environment and an expanded social and poverty agenda. In this process, there was less movement from traditional public administration to one that allocates resources to priorities in a longer term results-based culture, with a more microeconomic fiscal dimension guided by efficient performance and quality in the impact of spending on well-being. These areas with incomplete progress and technical and institutional innovations are the key challenges for the future of the Bank's new business model.<sup>4</sup>

The recommendations reflect the current status of these challenges and lessons found in this evaluation. Overall, they will help enhance the Bank's fiscal-sector work and the tracking and evaluation of progress towards accomplishing the new results framework to be defined.

Recommendation 1: Fiscal matters should be identified as a specific work area within the Bank, since fiscal problems are among the borrowing member countries' most important institutional challenges. These problems should be the subject of a detailed analysis and should incorporate the requirements of the NLF. The following actions are proposed to that end:

- That the programming and materialization of fiscal interventions arise from the interaction of disciplines in three areas of expertise: Economy and Public Policy,<sup>5</sup> Fiscal Management,<sup>6</sup> and Public Management.<sup>7</sup>
- That the contents of the Modernization of the State Sector be adapted to reflect this subdivision of the required areas of expertise.

Recommendation 2: Over the next year the Bank, working closely with the borrowing countries, should produce an analysis of country-specific fiscal concerns , with particular attention to the following:

- Multiyear budget and macroeconomic forecasting, including anticipation of uncertainties associated with the business cycle and countries' fiscal decisions.
- Contingent liabilities, particularly those associated with Bank operations.
- Quality of budget institutions in fiscal decision-making.

Recommendation 3: A section in each new country strategy paper should precisely describe its fiscal-sector outcome attribution, in particular:

- Anticipated fiscal impacts of the existing program and the new one being proposed (macrofiscal level).
- Multiyear budget implications of the existing program and the new one being proposed (microfiscal level of the interventions in target sectors/institutions/activities/public goods).
- Anticipated efficiency gains and improvements in the quality of public spending from the existing program and the proposed new one.

Recommendation 4: The following should be objects of measurement in every Bank operation:

- Fiscal impacts, in terms of future budget requirements on the counterpart side and for other implementation partners (permanent costs) and their long-run sustainability.<sup>8</sup>
- An analysis of the efficiency gains, if any, sought with the interventions.
- Results frameworks for effective, ongoing monitoring of implementation progress and to evaluate countries' strategic programs that an operation forms part of (migration from project to program).

Recommendation 5: The foregoing should be reflected in the change in the Bank's organization to fit with an explicit fiscal strategy effectively integrated with borrowers' budget institutions, as the NLF requires. This would call for the following actions:

- Reduce the asymmetry of information about fiscal issues, enabling the Country Offices to have greater specific knowledge.

- Assist borrowers in multiyear budgeting, measurement of fiscal results consistent with fiscal sustainability and quality of spending, and capacity development in budget institutions and to program and budget for results.
- Work with the countries to have the same performance reporting and indicator systems used, to benefit reciprocally from learnings and gains.

## I. IDENTIFYING THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR

- 1.1 The object of this study is to evaluate the relevance and effectiveness of the Bank's role in the fiscal sector from 1990 to 2004, in order to extract useful lessons that can enhance the outcomes of its future interventions within the framework of its new business model (New Lending Framework—NLF; see IDB, 2005b).
- 1.2 Evaluating the Bank's role required devising an *ad hoc* methodology (see Annex 1) to overcome three initial constraints: first, there was no other evaluation with a similar purpose that could serve as a baseline;<sup>9</sup> second, there was a policy but no explicit strategy for the Bank's engagement in fiscal matters to serve as a reference point for the analysis<sup>10</sup> (see Annex 2); and, lastly, there was no shared definition of what constitutes the fiscal domain, which made it difficult to delineate outcomes that might be ascribed to the Bank's interventions in that sphere (see Annex 3).
- 1.3 The application of the ad hoc methodology made it possible to identify the interventions that formed part of the Bank's fiscal-sector engagement and to assess their relevance and effectiveness in the sector.

### A. IDB activity in the fiscal sector in 1990-2004

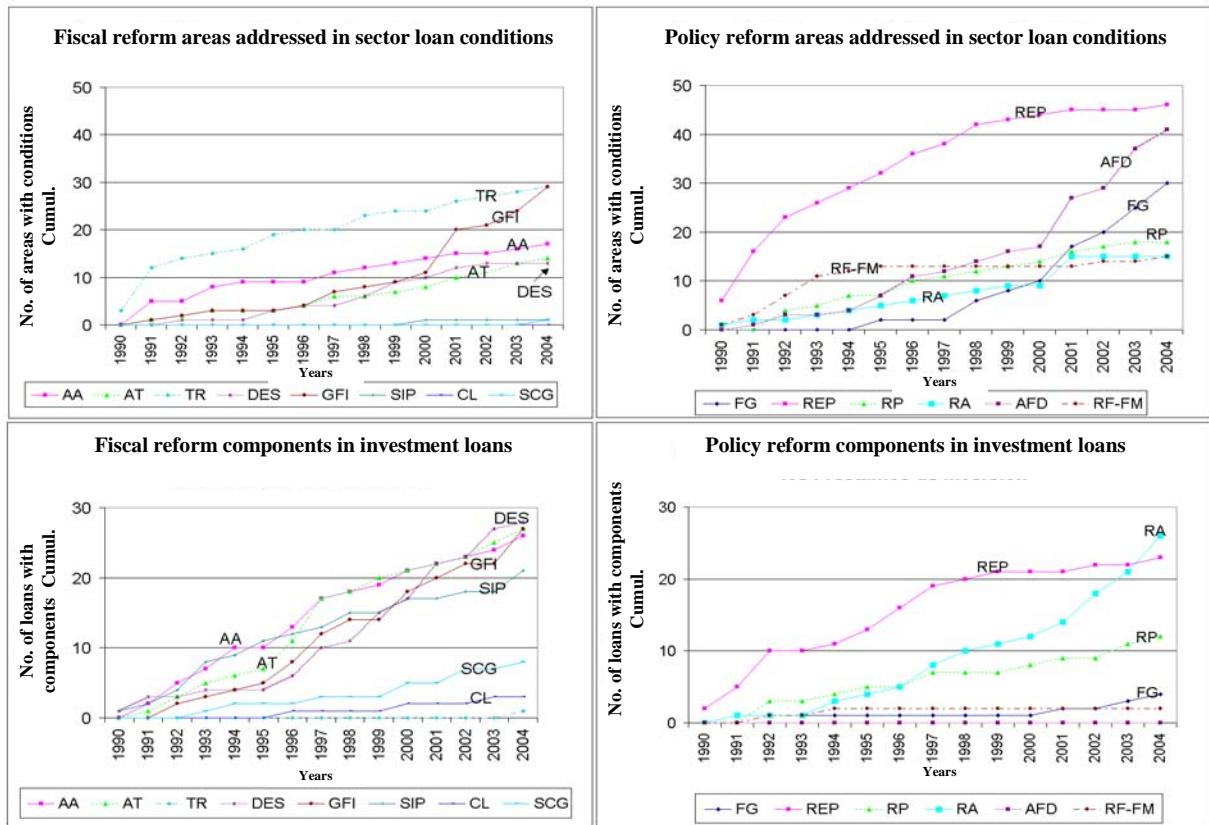
#### 1. Background and trends

- 1.4 Until the late 1980s, the Bank's involvement in the fiscal sector was based on nonreimbursable technical-cooperation funding (CTNR) for selected countries and regional organizations. Despite the severe fiscal crisis in the region during that decade, very little financial support from multilateral agencies went to the fiscal sector. Beginning in 1989, when interest rates began stabilizing and a decision was made to help the most heavily indebted countries restructure their debt by exchanging it for Brady bonds, multilateral organizations were able to help countries improve their debt profile—contingent on their implementing structural reforms inspired by the Washington Consensus as the path to generate healthy growth rates and prevent the kind of financial turmoil besetting the region at the time.<sup>11</sup>
- 1.5 In the early 1990s the Bank launched its first contribution to that effort, approving policy-based sector loans to help countries implement policy reforms. At the outset these were associated with debt restructurings—a form of support that the Bank scaled up following its Eighth General Increase in Resources.<sup>12</sup> From the start, the Bank maintained a broad and strategically coordinated relationship with the other multilateral organizations (IMF and World Bank), which were similarly working in the financial and fiscal reform areas (see Annex 6).
- 1.6 In the 1990s, an era of deepening globalization and further economic liberalization, many countries in the region began looking to the private financial system for

funding to meet their external payment obligations. As more and more countries began to rely on private capital inflows, the relative role of the multilateral institutions in that regard diminished accordingly. However, beginning in 1995 with Mexico, and especially following the Southeast Asian upheaval in 1997 and the Russian crisis in 1998, private finance became more volatile. An increasingly complex set of circumstances spread quickly around the world, and this contagion triggered another global debt crisis (albeit more circumscribed than what occurred in the 1980s) that necessitated heavy mitigatory support from the multilateral organizations during the downturn.

- 1.7 A large part of that multilateral finance was designed to cushion the impact of the financial crises, which had enormous fiscal implications and were jeopardizing the sustainability of the reforms. The IMF's lead role in formulating and managing economic policies in light of macroeconomic destabilization and changes in the countries' external payments situation was heightened.<sup>13</sup> The IDB adapted in a flexible manner, seeking to help compensate for limitations in private financing, address deteriorating social conditions triggered by external shocks, and help return economies to healthy growth paths so the gains would endure.<sup>14</sup>
- 1.8 The Bank's fiscal-sector work, reflected in its interventions, largely mirrors the previously described stages in the region's financial and macrofiscal cycle (Figure 1.1).<sup>15</sup> Between 1990 and 1997, 63 percent of the Bank's customs administration interventions and 72 percent of its tax administration operations were approved. Sector lending over that interval was tied to structural reform conditions, primarily tax administration and policy reforms, trade and financial liberalization, privatization, an end to monetary financing of the deficit, and the beginnings of pension reform (see Annex 1).
- 1.9 From 1997 onward, the Bank's sector lending focused on attenuating the effects of the global financial crises. The lending was conditional upon a country's targeting expenditure to preserve the reform gains, respecting fiscal stability, and compensating for the impact of the crises on poverty. Measures to improve public spending management and efficiency and governance reforms figured more prominently both in sector loan conditions and in investment lending objectives. These reforms matured in the second part of the review period, mostly as an administrative consequence of the fiscal adjustments. Between 1997 and 2004, the Bank financed the bulk of interventions related to integrated financial management and public expenditure control and transparency, and fiscal decentralization, by way of investment and technical-cooperation loans (PINV).

Figure 1.1. Evolution of Bank fiscal-sector support, by type of lending



1.10 The Bank’s support for public investment systems in the early part of the decade (60 percent between 1990 and 1997) was a continuation of its efforts launched in the 1980s. Legislative oversight came in for much less attention in the beginning, having emerged as a theme in 1996. On the policy reform side, until the mid-1990s, the Bank’s sector and investment loans helped increase private-sector engagement in the public sector; after 1997, the Bank considerably scaled up support for administrative reform of the state and steadily heightened its focus on pension system reforms.

## 2. Fiscal interventions

1.11 The evaluation methodology outlined above (see Annex 1) revealed 244 operations that were considered to be fiscal-area interventions, consisting of investment loans, technical-cooperation loans (PINV), and policy-based loans (PBLs)<sup>16</sup>—(see Table 1.1). That figure constitutes 25 percent of overall Bank loan approvals by number between 1990 and 2004. In terms of current loan amounts, the fiscal interventions accounted for US\$29.547 billion in lending, or 35 percent of the Bank’s lending volumes during that interval. This fiscal-operation total is greater than that allotted by the Bank’s information system for Modernization of the State (RM) operations, even though those operations are treated as a subset of the latter. This inconsistency reflects the disconnect with fiscal-sector contents.

**Table 1.1. Fiscal projects, 1990-2004**

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	No. proj.	Per-proj. average
<i>Millions of US\$ (Loan approvals—current amounts; excludes CTNR and private-sector, PPEF, and PPPF operations)</i>																		
<b>Fiscal (FIS)</b>	1,257	2,183	1,663	452	1,029	907	2,202	766	3,108	3,980	1,462	3,568	1,239	3,718	2,015	29,547	244	121.1
<b>Modern.State (RM)</b>	866	1,696	1,622	416	396	1,956	2,192	624	3,281	2,264	1,843	2,399	665	745	883	21,848	242	90.3
<b>Total Bank (TOT)</b>	3,457	4,983	5,148	5,346	4,702	6,921	5,666	4,753	7,979	8,046	4,564	7,446	3,941	6,427	5,557	84,936	963	88.2
<i>Shares</i>																		
<b>FIS/RM</b>	145%	129%	103%	109%	260%	46%	100%	123%	95%	176%	79%	149%	186%	499%	228%	135%	101%	134.1%
<b>FIS/TOT</b>	36%	44%	32%	8%	22%	13%	39%	16%	39%	49%	32%	48%	31%	58%	36%	35%	25%	137.3%
<b>RM/TOT</b>	25%	34%	32%	8%	8%	28%	39%	13%	41%	28%	40%	32%	17%	12%	16%	26%	25%	102.4%

1.12 Table 1.2 presents annual lending approvals, showing number of operations and amounts for all fiscal projects—broken down by lending product (PINV, CTNR, and PBL), and including the subset used to infer the Bank’s fiscal-sector strategy.<sup>17</sup> Yearly PINV project numbers held relatively steady over the course of the period, with a notable peak in 1997. The trend shift in lending volumes, starting in 1996, is explained by the decentralization operations the Bank helped fund, which tapered off toward the end of the period. The rising number of CTNR illustrates the greater focus on fiscal concerns in the Group C and D countries, though the average amounts are lower. The first peak in PBLs came in 1991 when most of the countries were pursuing adjustment programs to manage imbalances triggered by the debt crisis and market reforms. Subsequent approval peaks were in 1998, for volume of lending, and in 2001, for number of operations, as countries wrestled with the fiscal impact of external crises and liquidity crunches.

**Table 1.2. Fiscal projects by product, 1990-2004**

<b>IDB fiscal-project universe, by lending product</b>																
Product	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<b>Number of projects</b>																
PINV	3	6	12	8	11	4	10	16	9	8	13	10	7	11	14	142
CTNR	7	8	2	8	14	11	14	19	13	15	15	17	16	19	21	199
PBL	6	11	8	4	5	8	9	4	7	5	3	12	4	8	8	102
<b>Total</b>	16	25	22	20	30	23	33	39	29	28	31	39	27	38	43	443
<b>US\$ million (approvals, current amounts)</b>																
PINV	46	303	102	60	629	79	898	456	386	780	740	528	209	227	170	5613
CTNR	17	26	4	8	25	17	6	11	5	6	5	8	4	6	8	156
PBL	1,211	1,880	1,561	391	400	828	1,304	310	2,722	3,200	722	3,040	1,030	3,491	1,845	23,934
<b>Total</b>	1,274	2,208	1,667	459	1,054	924	2,208	777	3,113	3,987	1,467	3,576	1,243	3,724	2,022	29,703
<b>Projects used to infer the Bank’s fiscal-sector strategy</b>																
Product	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<b>Number of projects</b>																
PINV	2	6	7	8	6	3	7	12	5	6	10	6	4	7	8	97
CTNR	5	6		3	8	4	2	5	3	1	2	6	5	5	4	59
PBL	6	11	8	4	5	8	9	4	7	5	3	12	4	8	8	102
<b>Total</b>	13	23	15	15	19	15	18	21	15	12	15	24	13	20	20	258
<b>US\$ million (approvals, current amounts)</b>																
PINV	41	303	54	60	55	71	534	231	40	749	470	380	58	117	83	3,245
CTNR	11	21		5	10	6	1	4	1	0	2	5	2	3	2	74
PBL	1,211	1,880	1,561	391	400	828	1,304	310	2,722	3,200	722	3,040	1,030	3,491	1,845	23,934
<b>Total</b>	1,263	2,204	1,614	456	465	905	1,839	545	2,763	3,949	1,193	3,425	1,090	3,610	1,931	27,252

1.13 Table 1.3 breaks down approval figures for the projects used to infer the Bank’s strategic intent—by IDB region of operation and by relative degree of development.

- 1.14 Considering that Region 1 consists of only 6 countries, compared to 10 each in the other two regions, it was calculated that each region approved an average of 9 to 10 fiscal operations per country during the review period, that is, roughly one operation per country every year and a half. In terms of lending volumes, Region 1 surpassed the others because it includes the two largest countries (Argentina and Brazil). As for classification by degree of development, the poorest (Group D) countries made greatest use of the three products examined (note, however, that this group contains the largest number of countries, and that CTNR are only meant for Group C and D countries).

**Table 1.3. Fiscal projects by region and development level, 1990-2004**

	Number of operations				Amount (US\$ million)			
	PINV	CTNR	PBL	Total	PINV	CNTR	PBL	Total
<b>By region</b>								
Region 1	36	13	29	78	1,861	13	12,179	14,053
Region 2	2	27	35	88	996	32	3,872	4,900
Region 3	35	19	38	92	388	29	7,883	8,300
<b>By development level</b>								
A	17	1	24	42	2,035	1	12,946	14,983
B	22	5	17	44	499	9	5,952	6,459
C	20	13	18	51	324	15	1,891	2,230
D	38	40	43	121	387	49	3,145	3,581
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>59</b>	<b>102</b>	<b>258</b>	<b>3,245</b>	<b>74</b>	<b>23,934</b>	<b>27,253</b>

### 3. Country coverage by thematic areas

- 1.15 The Bank's fiscal-sector support has not been uniform across the 26 Latin American and Caribbean member countries. Table 1.4 shows the number of components of Bank interventions (or areas with conditions in the case of sector loans) in the 9 fiscal-reform areas explored. The fact that some operations targeted two or more action areas simultaneously was factored into the analysis.
- 1.16 At the country level, three countries that stand out are the Dominican Republic and Peru, in which the Bank funded operations in all the action areas, and Belize, which did not receive any support. Some countries received permanent support in certain fiscal areas over the review period, namely Bolivia with six decentralization operations and five to improve tax administration. The evaluation also revealed that the Bank has worked in virtually every country in the region in the areas of integrated financial management and tax administration (20 countries) and decentralization (19 countries), and in slightly fewer countries in the areas of customs administration (17) and public investment systems (16). Clearly, then, the Bank has amassed a sizable body of experience in most facets of fiscal reform. It provided much more modest support for government audit systems, delivered toward the end of the period. Tax policy was addressed in the PBLs, which until 1997 concentrated on trade liberalization and thereafter on domestic taxation reform.



1.17 On average, over the 15-year span, the Bank approved close to five sector loans per country and targetted more than six fiscal-reform areas per country, with policy conditions attached (although some countries received more, such as Argentina, Colombia, Nicaragua, and Peru). Total fiscal-sector investment projects and CTNR operations averaged six per country, with more than eight fiscal-reform areas per country over that interval.

**Table 1.4. Fiscal loan components and conditions by fiscal sub-area and country, 1990-2004**

Country	PINV and CTNR components								PBL conditions		Total fiscal projects		
	AA	AT	GFI	SIP	DES	SCG	CL	TR	Total comp.	Total PINV and CTNR		Fiscal areas with conditions	Total PBL
Argentina	1	1	1	3	2				8	6	11	13	19
Bahamas		1							1	1			1
Barbados	1	1	1	1		1			5	2			2
Belize									0				0
Bolivia	3	5	1	1	6	1			17	16	7	5	21
Brazil		1			2	1			4	4	3	2	6
Chile			1	2	2	1			6	5	1	1	6
Colombia	1		1		3	2			7	6	10	8	14
Costa Rica		2	2		2				6	4	8	2	6
Dom.Republic	1	2	1	2	1	1	1		9	5	4	3	8
Ecuador	1	2		1	2	1	1		8	8	9	6	14
El Salvador	2	2	2	1	1				8	6	6	2	8
Guatemala	1	1	1		2				5	5	5	4	9
Guyana	2	2	2	2	1	2		1	12	5	9	6	11
Haiti	2	2							4	3	3	2	5
Honduras	4	4	3	4					15	10	6	5	15
Jamaica			1	1	1			1	4	4	7	3	7
Mexico			1		2				3	3	5	5	8
Nicaragua	2	3	4	3					12	11	9	8	19
Panama	3	3	3	2	1				12	6	4	4	10
Paraguay	2	3	4	3	2	1			15	9	8	2	11
Peru	4	4	4	2	1	2	1		18	16	11	8	24
Suriname		2	3		1				6	6	1	1	7
Trinidad and Tobago				1					1	1	4	2	3
Uruguay	3	3	3		3	1			13	9	9	6	15
Venezuela	1	2	1	1	1		1		7	5	9	4	9
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>36</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>206</b>	<b>156</b>	<b>149</b>	<b>102</b>	<b>258</b>
<b>No. of countries</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>2</b>		<b>25</b>		<b>23</b>	<b>25</b>

1.18 The fact that the Bank repeatedly funded operations in the same fiscal sphere or conducted multiple interventions per country signals either difficulties in achieving results or financial sustainability problems in maintaining them. Generally, it takes time and considerable money to revamp financial management and information systems, since they require technological change and substantial upgrading of in-country capacity, a succession of mutually complementary reform phases, and improvements in other areas of public administration. Each fiscal area represents one piece of the larger reform process and, as the reform exercise unfolds, creates demands for further advances in that particular domain or in another.

## **B. The Bank's strategic role**

- 1.19 To infer the Bank's intent in the fiscal sector, the evaluation team reviewed the institution's interventions during a 15-year period in which it geared its actions to the needs of countries, which followed their individual reform blueprints.
- 1.20 The countries all started from different fiscal base states, which meant the Bank adopted a wide variety of initial approaches. Countries also were trying to cope with vulnerabilities created by global conditions and the outcomes of their own reforms, which were impacting them differently. A further differentiating factor was the quality of existing policies and institutions. On the technology side the countries had more in common: most were using antiquated, incomplete administrative systems to manage public accounts that were not geared to current practices in public finance management, and piecemeal budget systems too unreliable for decisionmaking or for measuring public account performance.
- 1.21 These initial differences and others that emerged later on, combined with the absence of explicit strategy documents mapping out the Bank's long-range vision for its fiscal-sector support, explain why inferences had to be made regarding the Bank's interventions.
- 1.22 To that end, the evaluation team grouped the objectives identified in the nine fiscal areas (see Annex 4) into common themes. These were used to define the objectives (results). A similar approach was taken with respect to the logic of the model used to achieve those results: the products deployed in each fiscal action area were grouped according to their incidence among the identified common outcomes. Using a production model developed from the Bank's interventions in each country would allow analysts to ascertain whether there had been a collective intent pursued by the Bank in the region.
- 1.23 According to the analysis, the long-term goal of the interventions was **fiscal sustainability**, that is, balanced public accounts and intertemporal fiscal soundness. For the Bank, having public finances in order was a **necessary condition** of macroeconomic stability, one that would also better equip countries to manage business-cycle vulnerabilities.
- 1.24 In pursuit of that long-range goal, the Bank mobilized products or means to achieve one or more of the following **purposes** (Table 1.5).
- 1.25 The first purpose was the **efficient management of fiscal services**, supported by legal, administrative, technological, and labor reforms that had an institutional focus as well as a financial one.
- 1.26 The second was **efficacy of public funds management systems**, via:

- a. increasing tax neutrality, simplifying tax systems, reorganizing tax administration along fiscal functions, boosting revenue by broadening the tax base, and increasing tax productivity;
  - b. integrating the multiple finance functions behind a single public finance management model;
  - c. enhancing budget efficiency and public expenditure performance, making the budget process less disjointed, modernizing antiquated processes and reallocating common resources following the reforms and transferring some responsibilities outside the national public system; and
  - d. tightening internal and external controls over the use of funds, producing more reliable and transparent financial statements.
- 1.27 A third purpose pursued was the implementation of an **equitable and balanced fiscal policy**, consistent with economic policy objectives. Included in that outcome were the interventions designed to help countries deal with short-run fiscal imbalances that were dampening future growth prospects and reducing substantive spending, while also worsening inequities and slowing reform gains.

**Table 1.5. The Bank's fiscal strategy: products and outcomes**<sup>18</sup>

Product (Component)	Outcomes					
	Efficacy of public resources management systems					Balanced fiscal policy with equity
	Admin. efficiency of fiscal services	Public-revenue productivity	Budget alloc. public resources	Public expenditure performance	Int. and ext. controls use of public funds	
<b>Customs administration (AA)</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Technology upgrades	1	1			1	
Legal framework	1	1				
Institutional reform	1	1				
Human resources and training	1	1				
Compliance/Auditing	1	1				1
Transparency		1			1	
<b>Tax administration (AT)</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Econ. and tax research		1				1
Institutional reform	1	1				
Legal framework	1	1				
Technology upgrades	1	1			1	
Human resources and training	1	1				
Collection	1	1				1
Compliance/Auditing	1	1				1
Taxpayer/Client services	1	1				
<b>Integrated financial management (GFI)</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
GFI development	1		1	1	1	
Fin. mgt. subsystems	1		1	1	1	
Ancill. admin. systems	1		1	1	1	
Results-based budgeting	1		1	1	1	
Training and instruction	1		1	1	1	
Legal framework	1		1	1	1	
<b>Public Investment System (SIP)</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Investm. planning system and project bank	1		1			
Public investm. budgeting system	1		1			
Project prep. methodologies	1		1			
Project implem. monitoring system	1			1	1	
Ex post eval. sys. for investm. projects	1		1		1	
Public investment info. system	1				1	
Legal framework	1		1	1	1	
Training and instruction	1		1	1		

Product (Component)	Outcomes					
	Efficacy of public resources management systems					
	Admin. efficiency of fiscal services	Public-revenue productivity	Budget alloc. public resources	Public expenditure performance	Int. and ext. controls use of public funds	Balanced fiscal policy with equity
<b>Decentralization (DES)</b>	6	4	6	5	6	1
Natl. coordination and policies		1	1	1	1	
Training and tech. assistance	1	1	1	1	1	
Decentralized AT	1	1				
Decentralized GFI	1		1	1	1	
Decentralized SIP	1		1		1	
Administrative reform	1		1	1		
Financing and fiscal discipline						1
Legal and institut. framework	1	1	1	1	1	
Transparency					1	
<b>Govt. audit systems (SCG)</b>	5	0	0	0	6	0
Moderniz. audit systems and proced.	1				1	
Training in intl. standards	1				1	
IT devt. and links to other data systems	1				1	
Dissem. audit activities and findings	1				1	
Legal and regulat. framework	1				1	
Institutional restructuring					1	
<b>Legislative oversight (CL)</b>	0	0	1	1	1	0
Tech. advisory unit on budget and macroecon.			1	1	1	
<b>Tax reform (TR)</b>	0	0	0	0	0	1
Devt. and implementation of new taxes						1
<b>Policy reform (POL)</b>	1	1	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>7</b>

1.28 The data in Tables 1.5 and 1.6 indicate a regularity in the products or means employed by the Bank to achieve fiscal-sector results in a significant number of countries in the region.

1.29 The figures showed a clear tendency of Bank interventions to support administrative reforms and technology upgrades in fiscal systems and functions at the national level and, to a lesser degree, to support the extension of such improvements to subnational governments and oversight agencies. There were no interventions designed to strengthen legislative fiscal oversight. Tax policy reforms were a condition of many PBLs and the object of many tax administration (AT) and customs administration (AA) operations. In the other fiscal areas, more than half of borrowing member countries used the Bank's intervention models. In some areas such as tax administration and integrated financial management, the outcome production model was employed in two-thirds of the countries. Integration of public finance functions was a prominent PBL condition, especially from 1997 onward. The fiscal requirements of the policy reforms and short-run public deficits were addressed via these PBLs.

1.30 Streamlining and updating country legislation (laws, codes, etc.) was an objective in virtually every fiscal area, as was supporting the requisite organizational restructuring of participating agencies as multiple financial management functions were integrated as a result of institutional reforms. Equally important was the formation of human capital in these fields, through improvements in personnel systems, training, and instruction in the new procedures and modular routines.

**Table 1.6. Products and policy conditions by fiscal sub-area (number of countries)**

Products / Policy conditions	Fiscal sub-area							
	AA	AT	GFI	SIP	DES	SCG	CL	TR
Technology upgrades in information systems and processes	16	20	17	14	16	11		
Modernization of legal framework	14	15	9	6	11	8		
Institutional reform	13	20	11	12	8	10		
Integrated financial management <sup>1/</sup>	9	18	17	14	9	7		
Human resources, training and instruction	13	20	17	14	13	8		
Transparency and client services system	5	11			10	5		
Performance- and results-based budget management			4					
Fiscal discipline					12		4	
POL conditions in sector loans	10	10	17	1	8	1	0	16

<sup>1/</sup> Includes: Integration of information systems and/or revenue intake offices; unified Treasury account; integration of financial management functions; decentralization of finance functions; functional and financial independence; institution of financial information systems in audit agencies.

- 1.31 Broken down by type of intervention, investment and technical-cooperation loan components focused on modernizing long-term fiscal management functions, whereas decentralization (DES) and policy reform projects were also enacted in support of fiscal discipline and fiscal balance.
- 1.32 The fiscal policy's equity objective only contained components related to tax reform, tax administration operations, and sector loan conditions. Enhancing budget performance and public spending performance was not as relevant.<sup>19</sup>
- 1.33 Lending to improve public investment management (SIP) declined steadily and was virtually nonexistent in policy reform operations. This, coupled with the low importance given to proprietary-accounting components and those supporting structural budget management, was an incentive for a lack of quality in the use of expenditures.

### **C. Organization of the Bank for its fiscal-sector work**

- 1.34 In the past 15 years the Bank's work in the fiscal sector has undergone a number of changes. Between 1989 and 1994, during the Seventh General Increase in Resources and prior to the 1994 reorganization, matters that were strictly fiscal in nature were addressed in technical cooperation operations dealing with tax and customs administration and, to a lesser extent, financial management, most of which were overseen by the DES/DST. Policy reform matters, which were primarily addressed in sector programs, were managed by the Policy Department (DPL) and to a lesser degree by the Operations Department (OPS) and Project Analysis Department (PRA). Investment loans with fiscal components were spread among all the departments in existence at the time: Operations (OPS), Project Analysis (PRA), Policy (DPL), and Economic and Social Development (DES).

- 1.35 As part of the 1994 reorganization a Fiscal Unit (INT/FIS) was created, which integrated some members of the DES, though the majority went to the Country Divisions (ODs). The idea was to centralize fiscal affairs in the new unit, in coordination with the three Regional Operations Departments, mostly via their Country Divisions. The Fiscal Unit and, fundamentally, the Country Divisions, took on responsibility for the design of investment and technical-cooperation loan projects. The fiscal specialists were concentrated in the Fiscal Unit; the Country Divisions had country economists, but not necessarily fiscal specialists.
- 1.36 The two core mandates of the new Fiscal Unit, created in 1994, were the implementation of integrated financial management (GFI) operations, which was closely connected to the strengthening of public investment systems (SIP) that historically had been instituted in the region with Bank support, and the centralization of efforts—of equally long standing—to modernize and build institutional capacity in tax and customs administrations. There were no PBLs led by the Fiscal Unit, which acted solely as part of the project teams.<sup>20</sup>
- 1.37 When fiscal problems in the region worsened as a result of global crises and exogenous events (1997-1998), the countries sought new kinds of finance. Sector loans that were contingent upon countries' keeping their fiscal and external accounts in balance gained prominence.
- 1.38 From the time of the Eighth Replenishment until 2000, the functional divisions—Social Divisions (SO) and Infrastructure and Financial Markets Divisions (FI)—and the Country Divisions assumed management of most policy loans (PBLs). The functional divisions were generally assigned PBL management based on the reform sector that warranted the loan (such as fiscal reform) and not on the fiscal nature of the operation. For instance, one PBL with the objective of protecting public spending targeted to the poorest appears to have been led by a Social Division specialist. Of 108 PBL loans related to the fiscal sector, only 36 exclusively contained fiscal-reform conditions (33 percent). Of these, only 23 were headed by members of the specialized units (including 6 OD-managed loans).
- 1.39 A partial Bank restructuring in 2000-2001 created the functional State and Civil Society (SC) Divisions in the regional operations departments and the Integration and Trade Subdepartment (INT/ITD), which focuses on tax policy issues. This resulted in a change in FIS's leadership role (it disappeared as a division) and in that of the Country Divisions; management of fiscal projects was decentralized among the SCs and the other functional divisions. Not until 2000, with the creation of the State and Civil Society divisions, do specific functional management capacities appear in sector operations.
- 1.40 What emerges from the above is that the organizational structure of the Bank's fiscal-sector work has shifted with the institution's successive restructurings over the last 15 years. Over that interval, the Bank moved from a product-driven organizational structure (determined by the kind of products it used to address fiscal issues such as technical cooperation, investment, or sector lending) to an

- arrangement mandated by the Eighth Replenishment that spread fiscal project design leadership among specialized and functional units of the relevant sector or division. This meant that more people in the Bank were involved in fiscal operations. Since 2000, the Operations functions have been replaced by a decentralization of Modernization of the State functional divisions (which had been concerned with fiscal matters since 1996) in the three regional operations departments.
- 1.41 As an indicator of whether the institutional structure contributed to the Bank's effectiveness in the fiscal sector,<sup>21</sup> the evaluation team determined whether a project team leader, or at least one project team member, belonged to an organizational unit (department or division) with fiscal specialization. It found that only 63 percent of investment and technical-cooperation loans (PINVs) and 35 percent of sector loans had been headed by project team leaders with fiscal expertise. On the other hand, 75 percent of PINVs and 71 percent of sector loans had at least one fiscal specialist on the project teams (see Annex 5).
  - 1.42 Consequently, for 25 percent of PINVs and 29 percent of PBLs, fiscal expertise depended on whether or not departmental and management review committees existed that could determine if the intervention was consistent with the Bank's fiscal-sector intent.
  - 1.43 The institutional relevance of fiscal matters within the Bank was influenced by a lack of clear rules about project team leadership and specialization requirements as well as by limited consideration of the topic by the organization. The result was greater dispersion of fiscal matters and less fiscal specialization in country operations.
  - 1.44 As for knowledge generation and lessons learned, greater progress was made by some countries and other multilateral development institutions (MDIs) than by the Bank. The other MDIs created permanent bilateral coordination arrangements and steadily increased funding for evaluating fiscal issues and improving program design. In the Bank such processes were more haphazard and there was little accompanying research work. This affected the Bank's technical cooperation area, but did not diminish the Bank's profile in terms of funding flows, determined by countries' evolving deficit finance requirements.
  - 1.45 The Bank has produced a sizable body of literature and nonlending products (PNFs) related to a variety of fiscal themes,<sup>22</sup> contributing scholarly perspectives and analyses mainly on tax reform and fiscal sustainability in the nonfinancial public sector (IDB, 2004g).<sup>23</sup> Some understudied topics are tax administration productivity and efficiency and their effect on fiscal results, and output-based allocation of common resources in spending (progressivity) and the effectiveness of their use. Most nonlending products were country-specific or involved a group of countries in the region. The evaluation team encountered abundant literature on the economic efficiency of the reforms in terms of market functioning and the importance of budget institutions in fiscal decisions.<sup>24</sup> But it found no systematic

measurements of the magnitude of these reforms' impact on fiscal outcome indicators that formed part of the Bank's fiscal reform operations.

- 1.46 The Bank's databases on nonlending products are incomplete, discontinuous, and fragmented. In many fiscal sub-areas PNFs were scarce or nonexistent.
- 1.47 In terms of measuring fiscal results, the difficulty in accessing regular, consistent data for the different levels of government<sup>25</sup> was compounded by the absence of an in-house statistical system to centralize the systematic measurement of the gains achieved by fiscal area and country. Information on budget institutions—an area that has seen innovative measurement efforts—has been improving.
- 1.48 Finally, the evaluation team did not observe any solid attempts to learn from fiscal project and program evaluations, which would help enhance countries' fiscal policy designs and practices.<sup>26</sup>

## **II. RELEVANCE OF THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR**

### **A. Relevance of IDB fiscal-sector interventions**

- 2.1 The criterium used to gauge the relevance of the Bank's role was determining how effectively the inferred intervention model acted upon the fiscal problems it was intended to address.
- 2.2 In the early 1990s the Bank's vision was relevant, reflecting many of the region's longstanding problems and mobilizing an intervention model that addressed those concerns. The Bank conceived its engagement in fiscal reform as helping to modernize public finance management, supporting policy reforms to further market reforms,<sup>27</sup> and helping countries manage transitory fiscal imbalances stemming from their debt problems and problems created as reforms were put in place.
- 2.3 According to that vision, fiscal policy and fiscal management reforms would create incentives in government to enhance fiscal outcomes and budget efficiency and quality. The effect of fiscal reforms on welfare was viewed as being exogenous to the Bank's program, something achieved through the approval of the policy reforms and the resulting improvements in public finance administration efficiency.
- 2.4 Subsequently, as the region became more immersed in the global economy and countries had to cushion the effects on their growth prospects of fiscal volatility triggered by the business cycle and by the unanticipated consequences of the reforms, the Bank considered it relevant to include short-term deficit financing.
- 2.5 The Bank's intervention model did not always include activities or products<sup>28</sup> for pursuing all of the Bank's intended goals. In some instances these appeared as part of external risk assumptions, not as components.



- 2.6 These gaps in the Bank’s intervention model make it difficult to conclude that the Bank’s strategic intent could remedy all the fiscal problems it intended to address. The elements of judgment that led to this conclusion is discussed in the following paragraphs.
- 2.7 First, the incomplete consideration of the conceptual and analytical categories constituting the “fiscal” arena made it clear that the Bank’s involvement was not based on complete, integrated baseline diagnostics from which to judge the relevance of its intervention model in each country relative to a comprehensive work agenda for the entire fiscal sector.
- 2.8 Second, the evaluation team found very few components in Bank-funded operations that fostered public management supported by multiyear budgeting and annual reporting on the net fiscal return and performance of government policies and products.<sup>29</sup> Consumption or investment spending decisions were not based on a long-run fiscal equilibrium that would see balanced public accounts, economic growth, and amelioration of living standards in the future. This led to a concentration of fiscal projects on changes in revenues and borrowing requirements in order to close fiscal gaps mandated by financial programming, which deferred attention given to public spending efficiency and efficacy.
- 2.9 Third, and closely related to the previous point, the Bank did not sufficiently measure the impact of contingent liabilities and expenditures produced by budget, tax, and reform decisions—meaning its calculations were not in tune with intertemporal fiscal realities. This also contributed to reducing the relevance of the Bank’s fiscal interventions.
- 2.10 The difficulties in measuring the outcomes of the Bank’s fiscal operations were influenced by:
- a. The low importance in tax and budget reform interventions that was given to the projected fiscal impact of the transfers needed to defray costs (or dissavings) not covered by disposable income in many households (e.g. changes in age structure and location of the population, contingent social-protection geared toward sectors of the population with limited access, the challenges of education and health care in a globalizing world, labor market trends, and so on).
  - b. The progressive absence of a capital-expenditure perspective in budgets as a focus of fiscal reform. The Bank’s interventions identified expenditure management in terms of narrowing the deficit or slowing the rate of increase in consumption spending, not in terms of determining the actual value of each type of expenditure’s contribution to results in the long term. This short-term approach to addressing the fiscal problems that were constraining growth affected the importance of capital formation outlays: the result was a “crowding out” of public investment (and hence of all IDB lending). Measuring the success of fiscal performance solely by the attainment of

primary surplus targets is not sufficient for gauging its impact on current and future economic performance.

- 2.11 A fourth factor is the scant use of budget mechanisms that take into account business-cycle problems when examining fiscal outcomes. This ended up confusing causes with effects, making fiscal outcomes associated with economic improvements seem good, rather than those associated with revenue or expenditure improvements. Or, conversely, associating a negative fiscal result emanating from a short-term economic downturn with adjustments that entailed spending cuts and tax increases that would further weaken subsequent fiscal and economic performance.
- 2.12 A fifth factor is the low importance given to political economy issues related to budget institutions and the endogenous character of public policies.<sup>30</sup> It meant that themes related to technology and the efficiency of public finance tools and functions were the most appropriate for reducing the overutilization of common resources and improving fiscal responsibility and discipline. This reflects the importance, in the fiscal plane, of the divergence of how fiscal results are viewed and managed from a technical, political, or social standpoint.
- 2.13 Sixth, the indicators used in Bank interventions to gauge their public finance outcomes did not distinguish the reform programs' fiscal impact at other levels of government (public enterprises, subnational governments, social security, financial sector). Typically fiscal reform is evaluated using efficiency and equity indicators, as well as indicators of policy compliance variables (e.g. tax rates, tariff lowering, etc.). In the Bank's operations, these performance indicators referred mostly to the ability to sustain the NFPS debt and the contribution of the efficiency of public finance management institutions and processes. The scant importance given to tax and budget policy efficacy indicators<sup>31</sup> was compounded by a failure to distinguish the reforms' fiscal impacts on the various levels of government.<sup>32</sup>
- 2.14 Lastly, interventions supporting the reform and modernization of ancillary financial management systems (civil service, government procurement, government real estate, etc.) were seen as ends unto themselves. Though they had other objectives, these systems did not provide an interface with integrated financial management systems, which delayed the adoption of an integrated public administration approach to the management of common resources in the budget process.
- 2.15 To sum up: the Bank's role in the fiscal sector was relevant in terms of improving the technology and efficiency of public finance management, and enhancing the quality of public finance institutions. The same cannot be said of the relevance of its products (project components or sector loan conditions) in terms of remedying problems associated with the effective long-run social welfare impact of the utilization of public resources, as was intended.<sup>33</sup> This was the case because in the interventions: (i) measuring the part of the fiscal result affected by the fiscal reform components was not considered important, therefore impeding any counterfactual analysis that might have been able to determine the long-range effectiveness of their contributions, and (ii) the issue of the quality of fiscal decisions from the standpoint

of their contribution to the improvement of social welfare was not part of the public-finance administration reforms.

- 2.16 Even though addressing the fiscal effects of external and political cycles was an express objective, these formed part of the fiscal operations' risk assumptions but did not figure as components, i.e., they were not anticipated. This eminently mitigatory approach made the Bank's engagement less relevant, in that it funded few components or mechanisms that anticipated the cycle risks in the interventions.

**B. Institutional relevance**

- 2.17 The available strategy guidelines did not go into the question of determining the best institutional configuration for the Bank's fiscal-sector engagement. The various institutional models that existed were not created from previous diagnostic assessments or proposals or lessons learned from prior evaluations.
- 2.18 An analysis of the successive organizational formats made clear that a collective institutional process involving different departments and units had changed over time, especially when there were complete or partial restructurings of the Bank. But the analysts found no evidence that this was a consequence of an intent to function as a collective technical and decisionmaking "pool."
- 2.19 To verify this issue, the evaluation team sought to find out whether the institutional organization arose from work practices organized into a process that assigned fiscal specialists to lead or participate in fiscal projects. The analysis confirmed that there was no single organizational process that marshaled technical expertise and experience behind a fiscal-sector work logic.
- 2.20 Nor was there clear ownership of the fiscal domain, only of some specific sub-areas (AA, AT, GFI, TR). The institutional responses were driven more by determining which lending product was needed to tackle the problem at hand and by a tendency to establish "captive roles" by fiscal area.
- 2.21 The existence of an institutional organization only for some facets of fiscal operations made the absence of such a collective process more evident. Though organizational adjustments were made over the course of the review period, no substantive trend shift was observed. On the contrary, after 2000 the confusion and loss of theme identity was heightened with the establishment of intra-Bank demarcation lines for fiscal-sector work and the confusing insertion of the sector into the purview of MOS.
- 2.22 Consequently, there is no evidence that the Bank's fiscal-sector work has been inspired by a vision of public finance economy, or that it involved multiple units and actors with converging capacities in this sphere, organized according to equitable rules of the game that would allow for a collective tapping of each actor's or intervention's knowledge, technology advances, and management experiences.

- 2.23 In summary, the organizational configuration was not ideally suited to the institutional incorporation of fiscal matters as a dominant theme within the Bank, as was the Bank's overall lending to the fiscal sector. This weakened the internal efficiency of the Bank's interventions and, consequently, its external efficiency to increase its contribution to country knowledge. The Bank's institutional organization was not a crucial factor in the relevance of its work.

### **III. EFFECTIVENESS OF THE BANK'S ROLE IN THE FISCAL SECTOR**

#### **A. Scope of the evaluation**

- 3.1 The evaluation team's criterion for demarcating the Bank's function and thereby assessing its effectiveness was to ascertain whether the purposes and goals of the Bank's interventions had components that matched them. The demarcation was subsequently corrected for by its internal consistency with the related problem's causes and by the relative weight in the coverage of countries receiving support in each of the fiscal-sector areas.
- 3.2 The existence of a shared vision with the other MDIs (see Annex 6) justified using the aggregate evolution of fiscal outcomes in the countries as a valid approximation by which to gauge effective Bank attribution.
- 3.3 Nonetheless, while the aggregate analysis is useful for establishing time trends and perspectives, it cannot replace the importance of specific information. To be useful for the Bank's portfolio management, the aggregate analysis findings would need to be confirmed country by country.
- 3.4 In verifying the effectiveness of the Bank's role, the evaluation team faced a number of operative constraints:
- a. For the most part the interventions through which the Bank pursued its intent did not normally include an adequate results framework, and thus could not benefit from ex post evaluations (see Annex 4).<sup>34</sup>
  - b. The absence of systematic, periodic data on performance indicators for fiscal problems made it difficult to assess the Bank's function.
  - c. There was a dearth of studies evaluating the impacts of Bank activities—an analysis that exceeded the scope of this evaluation.
  - d. There was little systematic information on fiscal performance indicators at the country level and few budgetary classifiers to measure the efficiency and efficacy of budgetary management of public policies and products.<sup>35</sup>
- 3.5 Because of these restrictions, the evaluation team was forced to rely upon information from nonlending products and data from other institutions and

sources—some of it imprecise or contentious—in order to derive its conclusions. Results coming from secondary sources were used to the extent that rigorous coincidences existed between fiscal reform achievements and limitations.

- 3.6 The summary of macroeconomic and fiscal trends in Annex 7 provides a contextual perspective on the Bank’s performance in different fiscal areas, and discusses useful indicators and studies available to gauge the effectiveness of the Bank’s contribution.

**B. Effectiveness of the Bank’s work**

**1. From the self-evaluation perspective**

- 3.7 The breadth of interventions carried out by the Bank by fiscal theme and country was important (see Table 3.1). Except in the areas of management by results (GFI-PR), technical strengthening of legislative powers (CL) and, to a lesser extent, strengthening of government audit agencies (SCG), the Bank’s engagement in fiscal reform was relevant in more than 50 percent of the borrowing countries. This refutes the hypothesis that these interventions were a collection of isolated, partial, and disjointed actions.

- 3.8 The policy reform interventions were strongly connected to fiscal reform themes, especially those related to privatization processes and the new role of the state (REP, RP, and RA)—which were intended to improve the structure of NFPS fiscal results—and those supporting macroeconomic efficacy aimed at resolving problems associated with the debt and the social impact of the crises (AFD and FG).

- 3.9 In the Bank’s ratings of how well its interventions achieved their development objectives, fiscal decentralization operations achieved unsatisfactory results. It is also noteworthy that the lowest-rated interventions tended to be heavily concentrated in a handful of borrowing member countries.

**Table 3.1 Outcomes of Bank-supported fiscal programs**

Area	No. countries with interventions (a)	No. countries with interventions that did not achieve DOs <sup>1/</sup> (b)	Countries that did not achieve DOs (d)	% (b)/(a) (e)
Fiscal reform				
AA	19	3	EC/HOVE	18%
AT	16	0		0%
TF	13	2	TT/VE	15%
GFI	18	2	BO/BE	11%
GFI-PR	4	1	VE	25%
SIP	14	3	HO/NI/TT	21%
DES	18	8	BO/CO/CR/EC/GY/JA/TT/VE	44%
SCG	8	1	CO	13%
CL	3	1	VE	33%
Other policy reforms				
REP	20	5	CO/EC/PE/TT/VE	25%
RP	13	3	EC/NI/VE	23%
RA	10	2	EC/VE	20%
AFD	15	2	EC/NI	13%
FG	14	2	EC/VE	14%
FM	11	0		0%

1/ Rated unlikely or very unlikely to achieve DOs, in PCRs or most recent PPMR available. Also operations that were substantially canceled, regardless of their rating.

3.10 Among the interventions with satisfactory outcomes, the most noteworthy because of large country coverage and good ratings are operations linked to enhancing tax administration (AT) and integrated financial management (GFI). These have to do with improvements in financial information and financial statements that support fiscal decisionmaking and compliance tracking.

## **2. From a fiscal-outcome perspective**

3.11 The following section outlines the evaluation findings from the perspective of secondary sources, indicating gains and limitations relative to the goals and purposes of the Bank's role in the fiscal sector.

### **a. Fiscal sustainability**

3.12 With relation to fiscal sustainability, the evaluation team investigated two themes: first, whether expenditures evolved in a balanced manner compared to revenues (i.e., was there fiscal discipline, which is fundamental for macroeconomic stability); and, second, regarding fiscal soundness, whether that stability was consistent with achieving long-run goals of government.

3.13 There is consensus regarding the first theme.<sup>36</sup> The indicators show that the region had a strategic sense of tightening fiscal discipline in line with medium-range financial programming, which promoted macroeconomic stability.

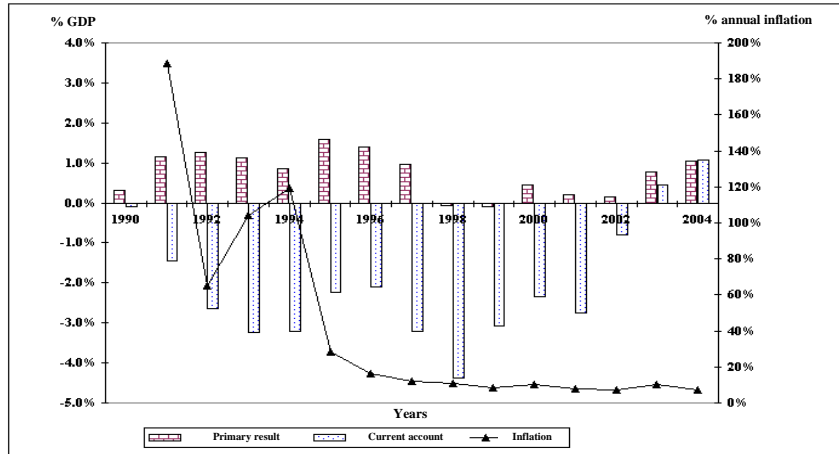
3.14 Macroeconomic stability in the region began to improve in the early 1990s, due to debt restructuring and the impact of economic liberalization and state reforms. The reforms allowed Latin American countries, which historically had low savings rates, to expand investment opportunities and gain greater access to international finance, attracting enough external savings to fund a sharp increase in imports.

3.15 Increases in external trade and domestic absorption drove growth, which was associated with sharply reduced inflation rates, positive public-sector primary saving rates (Figure 3.1), and a decline in the relative weight of multilateral financing. However, the effects of the international crises of 1997 spilled over into capital accounts, and countries had to finance trade and budget deficits, leading to a collapse of economic activity and exchange rates. The success and sustainability of fiscal programs came to depend on countries' access to additional loans, which increase the importance of MDIs.

3.16 When countries emerged from the crisis, prices remained stable, but the effort required to balance fiscal adjustments with financing entailed a hefty rebuilding of reserves. In the absence of autonomous capital inflows and concomitant borrowing, countries had to increase their primary surpluses and lower debt-GDP ratios. The

“twin surpluses” (primary and trade account savings) are indicative of the region’s redoubled effort to generate funds for debt service, import finance, and investment.

**Figure 3.1. Latin America: Macrostabilization indicators**



3.17 As for the second theme—having to do with issues that affect long-run sustainability of fiscal results (fiscal soundness)—the consensus was that there were no components in the fiscal programs to address some of the elements that contribute to sustainability, nor was there much emphasis on constructing directed and relational data systems as tools for facilitating fiscal decisionmaking based on government performance. The following consensus stand out:

**(i) Failure to anticipate business-cycle problems**

3.18 Exogenous business-cycle shocks continually influenced the region’s fiscal evolution. The three chief determinants of the cycle’s effect on expenditure are the size of government, the strength of institutions and the operation of budget stabilizers,<sup>37</sup> and economic performance.

3.19 The use of automatic budget stabilizers, which reflect the impact of the public-finance environment, were infrequent. There were institutional difficulties in implementing countercyclical policies and, to a lesser extent, fiscal rules. As a consequence, the influence of countercyclical measures depended mainly on the evolution of the expenditures acting as stabilizers and on the changes in the size of government.<sup>38</sup>

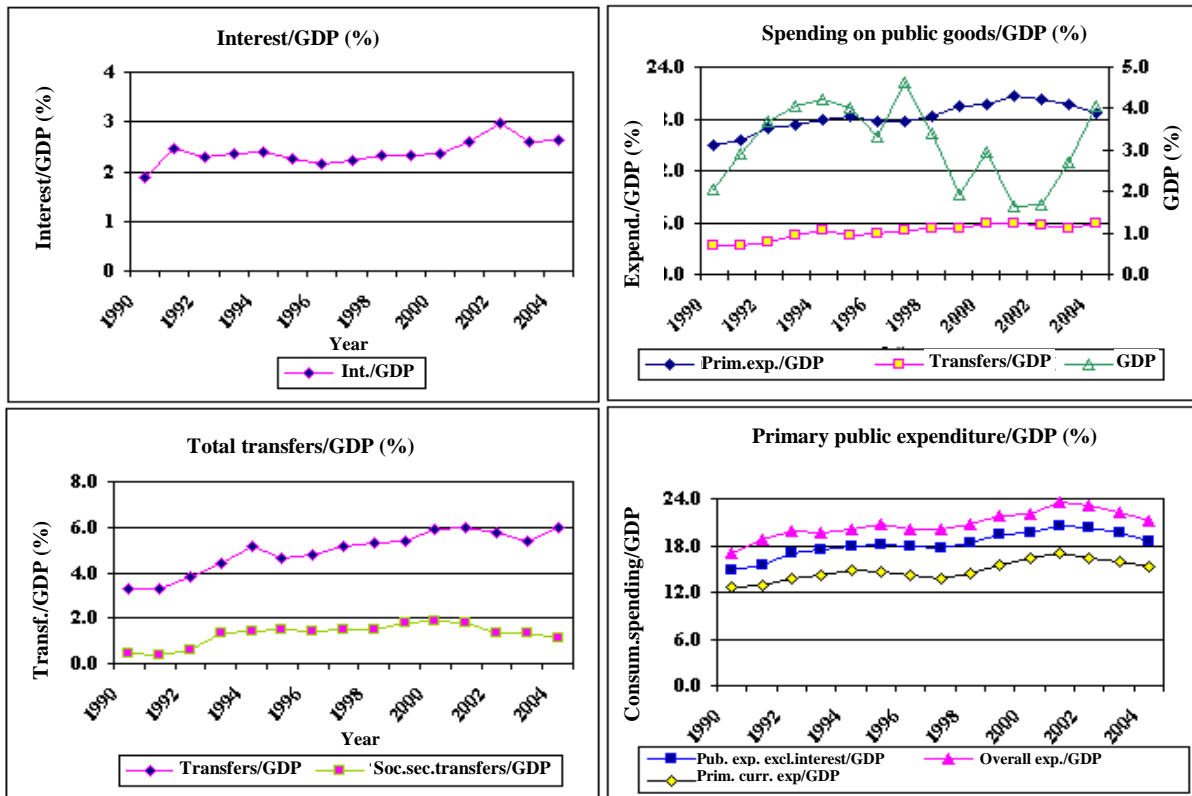
3.20 With regard to the composition of public spending, the trends confirm that when there was growth, spending was procyclical and more discretionary and the public deficit narrowed, so country borrowing requirements for that purpose dropped. During episodes of crisis or revenue fall-offs, the opposite occurred: governments had to scale up spending on social programs yet reduce the public deficit. This prompted sizable borrowing to close these gaps, with the funding contingent upon countries’ targeting their spending. During times of crisis, average government

expenditure as a proportion of GDP continued to climb (it was countercyclical), an indication that the increased spending was being redistributed to the rest of society (IDB, 1997c, e; 1998, and 2003e).

- 3.21 During the adjustments, nondiscretionary public spending rose as a percentage of total expenditures, which had descended to pre-crisis levels. This change in spending required larger primary surpluses, lower debt-GDP ratios, and greater importance placed on nondiscretionary (earmarked) spending. Though such spending can be used more readily as a budget stabilizer, it reduces discretionary fiscal revenue, making for greater rigidity in allotting budget funds to other government activities.
- 3.22 As for the size of government, the aggregated data indicate that until the late 1990s (1998-1999), government activity—and hence public spending—outpaced economic growth rates. From the early 1990s until the outbreak of the global crises, expenditure-to-GDP ratios surpassed late-1980s levels but were still below mid-1980s peaks, and were well below developed-country figures. The subsequent public-expenditure response was not procyclical, relying on the strength of institutions and the economy’s ability to absorb compensatory external financing. Since 2001, public expenditure has evolved within the confines of the macroeconomic situation and in line with the need for larger surpluses consistent with the huge increase in debt following countries’ borrowings to cushion the effects of the crises. The end result was a reduction in current government spending.
- 3.23 Figure 3.2 confirms these main long-run trends in central government spending. Primary spending as a proportion of GDP climbed until the end of the decade but still held well below the 1984/85 peak; after subsequent relative declines it now stands at the 1995 level. A large part of the growth in expenditures was due to increases in transfers—chiefly because of mounting social security costs and increased flows to subnational governments, to the growing weight of interest payments (from the region’s mounting debt), and to low public investment levels, which were decreasing at the end of the period.



**Figure 3.2. Latin America: Composition of central government expenditure, 1990-2004 (percentage of GDP, average of means)**



**(ii) Disconnect between composition of public expenditure and development**

- 3.24 Determining how trends in the composition of public spending influenced equitable growth was not easy, nor is it free from controversy
- 3.25 To properly address this question there need to be budget routines that can provide feedback for government decisions and lead to an improvement in the classification of budget items—something that is not a common fixture in Latin American and Caribbean countries. The general data are very aggregated and do not cover general government, and the disparate methodological approaches confound the recording and presentation of fiscal data.
- 3.26 Few countries are developing fiscal management strategies based on results, linked to a decisionmaking process consisting of strategic programming to connect budget allocations to quantifiable desired outcomes, and using the information for performance monitoring and making decisions related to the reallocation of common resources.<sup>39</sup> Despite these constraints, some trends in the composition of expenditure/GDP that influence long-term growth can be detected. The most notable are discussed in the following paragraphs.

- 3.27 Using statistical trends and reference documents, the evaluation team found consensus on the fact that there is a huge gap between the level and composition of spending on public goods in GDP and the requisite potential growth. There is also agreement on the fact that only a minority of countries' evaluation and reporting systems are producing the data needed to gauge the quality of public service coverage over time, their performance compared to targets, or their distributional impacts.
- 3.28 There was also agreement on the fact that country revenues have been too low to be able to manage financial strictures and at the same time, to achieve adequate levels of spending on education, health, and social protection, especially in light of rapid demographic shifts, a burgeoning informal sector, and rising unemployment, poverty, and inequality.<sup>40</sup>
- 3.29 Public spending on capital formation as a proportion of GDP dropped to a level below which there would be a negative impact on growth (IMF, 2004).<sup>41</sup> In particular, infrastructure spending as a percentage of GDP has declined in the past 30 years, dampening countries' prospects for economic growth and improvements in living standards.
- 3.30 On the debt side, despite tighter fiscal discipline than in past decades, debt-to-GDP ratios remain high in the region, surpassing the early-1990s figures and levels considered prudent for emerging economies. This has been one of the factors retarding growth—first, because countries have diverted more money to debt service, which thus is not available to spend for growth, social investment, or poverty reduction; and second, because the debt stock is larger than recommended and because fiscal results are what explains changes in the debt over time, countries have to boost their primary surplus and debt repayments, with the same effects.<sup>42</sup>

**(iii) Weaknesses in measuring the fiscal effects of market and state reforms**

- 3.31 The implementation of policy reforms influences the sustainability of public finances because of their impact on the consolidated primary fiscal result. Such impacts can be direct (when they were part of fiscal reform) and indirect (based on the reform's subsequent net effect on the Treasury).
- 3.32 With some variation depending on the specific circumstances of each country, their experiences show that the reforms have increased the medium- and long-term growth prospects in the region,<sup>43</sup> leaving countries better equipped to meet social protection requirements. There is a consensus that the more a country opens its economy, the less its growth will be affected by the global market and the better prepared the economy will be to manage external risks that could impede progress. However, unbudgeted expenditures such as social security costs soared, putting pressure on finance markets, further crowding out private-sector activity, and affecting other budget expenditure items.<sup>44</sup>

- 3.33 The evaluation team found that data on the impact of policy reforms are not efficiently disaggregated so as to be able to assess the fiscal performance impact of each one. This makes it difficult to distinguish the impact of changes in government primary revenue and expenditures from the impact of recurrent and nonrecurrent revenue and expenditures (sometimes in the form of contingent liabilities) resulting from privatizations, social security system transitioning, or NFPS enterprise and subnational government accounts.<sup>45</sup>
- 3.34 In terms of the different levels of government (central, general, or NFPS), it is only possible to determine how revenue and expenditure were distributed across the various levels, without being able to reflect upon the different fiscal impacts of the reform policies. As for the institutional dimension, average public expenditure as a percentage of GDP in 2003 for each of the levels of government was 19.8 percent, 23.4 percent, and 29 percent, respectively. This represented an increase of 3.9 percentage points for central government, 1.9 for general government, and 2.4 for the NFPS, from 1990 (when the figures were at their lowest since 1972). The gap between those average results narrowed, and government revenue increases outpaced government spending.<sup>46</sup>
- 3.35 Based on that available data, the evaluation team can affirm only that private-sector participation in public spheres appears to have modestly boosted tax revenues, reduced the share of net revenue going from public enterprises to the Treasury, and increased social security contributions as a result of enhanced collection efficiency and an increase in contribution rates.

**(iv) Insufficient consideration of financial risks**

- 3.36 A failure to adequately measure projected contingent liabilities affecting public accounts weakened the financial management of the public sector. This created a set of unanticipated obligations that governments needed to address, limitations in the consideration of the fiscal obligations of other levels of government, a failure to anticipate the recurrent expenditures resulting from investments, or the partnerships with the private sector, and an ignorance of exchange-rate variations in indexed or foreign-currency liabilities. The same can be said of the failure to consider recurring revenues, though the effect in that case was the opposite.<sup>47</sup>

**b. Efficiency of fiscal-services management**

- 3.37 There was also consensus that the efficiency of fiscal services is the result of improvements in the tax system (including customs administration), particularly the reorganization of offices from a tax-based format to a function-based one; the coordination or integration of revenue collection offices; large-taxpayer systems; use of withholdings as a revenue collection method; the use of the banking system, and the simplification of systems for small taxpayers.<sup>48</sup>
- 3.38 Along those same lines, there was a general consensus that the modernization of financial management, which instilled an integrated vision of how to manage the

distinct public finance functions and led to an improvement of deficient and obsolete administrative and information decisionmaking systems, was part of the gains that can be attributed to the fiscal programs of the Bank and the other MDIs.<sup>49</sup>

- 3.39 The outcomes most identified with the Bank's contribution to improvements in fiscal management were the reform of public finance management functions and processes within and among the different levels, and the reform of related technical capacity building. This matches the findings of this evaluation study and the viewpoints of the Bank's self-evaluation. The Bank's activities focused more on the efficient and integrated development of those functions and their dissemination throughout all levels of government, rather than on the merit of what was being done with the administered funds or the gains thereby achieved.<sup>50</sup>
- 3.40 Fiscal management improvements and enhanced quality in the ensuing financial statements are seen as an indicator of increased discipline in public account management during the review period.

### **c. Efficacy in public funds management**

#### **(i) Tax neutrality**

- 3.41 One facet of fiscal reform was greater tax neutrality, which helped markets operate more efficiently. Import duties, nontariff barriers, and export taxes were lowered and liberalized. As imports increased, so did tariff revenues as a percentage of GDP, until 1998; thereafter the ratio declined, as was to be expected. The moderating trend was offset by the growth of domestic taxation. The composition of internal taxation changed as well: direct taxes and value-added tax (VAT) became the leading revenue yielders.
- 3.42 According to calculations by the Research Department (RES), tax neutrality in most countries in the region increased from the mid-1980s until the early 1990s, and then remained constant—especially during episodes of fiscal crisis.<sup>51</sup> Naturally, these results take into account the rekindling of economic activity and increases in imports.

#### **(ii) Broadening the tax base and increasing tax collection productivity**

- 3.43 One important element in the increased discipline exerted over public accounts was a rise in tax revenues resulting from the substantial increase in the tax burden between 1990 and 1998, which then leveled off. That set the stage for regionwide revenue upturns averaging about five percentage points of GDP.
- 3.44 The broadening of the tax base and steady increases in VAT rates were two drivers of this growth. Despite the tax rate hikes, VAT productivity increased (the tax gap was reduced). Countries gradually lowered their income tax rates, with relative

harmonization across and beyond the region, albeit with growing numbers of exemptions.<sup>52</sup>

- 3.45 Another reason for the rise in revenue was the greater efficacy of these taxes. The gains in fiscal productivity confirm the importance of those results, though they also had to do with the more efficient workings of the tax administrations.
- 3.46 The fiscal productivity improvements reflect reductions in tax evasion. Though the evaluation team found no aggregated data for the region, country-specific data point to progress in many countries, though there still is much room for improvement.

### **(iii) More reliable and transparent financial information**

- 3.47 Decisionmaking processes were enhanced as countries brought in information systems that integrated the multiple public-finance management functions.<sup>53</sup> Transparency also improved thanks to greater disclosure of the rationale for using the funds, according to fiscal strictures and risks. Particularly noteworthy is the growing move to manage budget frameworks by implementing medium-range financial and macroeconomic programming.<sup>54</sup>

### **d. Fiscal policy equity**

- 3.48 The evaluation of the fiscal reforms' distributional impacts uncovered some controversial results, especially where methodology was concerned: no general equilibrium analysis combining household panel studies was conducted to offer objective support for the studies' findings. This is an analytical challenge that should be a component of future interventions intended to strengthen integrated financial management. Appraisals of results have focused on technological upgrades of information and public-finance management and control systems, and not on the quality of the results coming from the use of common resources. A sizable share of budgeted government expenditure is still not earmarked in an established and controlled manner. There is ample scope for continued improvement in administrative efficiency.

## **C. Outcomes attributable to the Bank's program**

- 3.49 The Bank's long-range response was to align its activities toward helping countries attain lasting fiscal stability. It therefore focused its resources on achieving the following goals (which were not all pursued at the same time):<sup>55</sup> (i) change tax policy, seeking tax neutrality with respect to resource allocation and international insertion; (ii) revamp tax administration along the lines of a function-based rather than tax-based organizational structure, and boost revenue intakes by broadening the tax base and increasing tax productivity; (iii) act upon the level and quality of public spending and its sustainability in a context of fiscal equilibrium, changing the composition of government expenditure by helping to shift responsibilities and resources to actors outside the public sector as a way to increase the efficiency of public services in a competitive environment; (iv) tackle the issue of the overuse of common resources and the obsolescence of budget processes within a framework of

integrated public-finance management, producing more reliable and transparent financial statements; (v) transfer authority and resources from the national to the local level in a context of fiscal prudence, to sharpen the targeting of public goods and deliver them more efficiently, reducing the monopolistic central government role; (vi) build technical capacity in oversight agencies that scrutinize the approval and spending of public funds; and (vii) act on fiscal and short-term debt constraints because they curtail long-term growth by hampering access to financing while also reducing expenditure, which aggravates inequality and reverses reform gains.<sup>56</sup>

- 3.50 The Bank's end-goal—long-term equilibrium in public-accounts—was interpreted in its interventions' efforts to reduce fiscal deficits (or increase primary surpluses), consistent with the country's financing program and capacity to deliver on its debt commitments. Whether or not that was consistent with managing the projected revenue and expenditure results of decisions related to development effectiveness and fiscal risk anticipation was not taken into account.<sup>57</sup>
- 3.51 The political economy rhetoric in Bank fiscal programs focused on preserving certain levels of expenditure and fiscal results, without looking at their performance over time. There was a static vision of what the public sector needed to do, the centerpiece being technological change and improved efficiency of the multiple public-finance management functions. This resulted in a weak contribution to public policy selection in the countries.
- 3.52 The problems of measuring fiscal outcomes to pinpoint the effectiveness of Bank interventions (see paragraph 2.9) made it even more difficult to ascertain whether the performance of public revenue and expenditures affected by those interventions were beneficial to the economy and to society.
- 3.53 In sum, the Bank's effectiveness centers on technology upgrades in the administration of public finance and their contribution to the efficient functioning of markets, and to supporting macroeconomic efficacy associated with attending to obligations stemming from the business cycle, social protection costs during episodes of crisis, and unanticipated costs of the reforms. Its contribution to the transparency of fiscal management can be verified by the greater transparency of financial statements exposed to control, and the justifications of the use of public funds according with projected fiscal restrictions.
- 3.54 It would be wrong to attribute to the Bank a reform agenda to enhance budget efficacy and the structural treatment of contingencies, backed by performance indicators and projected financial statements. There was little country demand for government performance tracking systems based on an assessment linking resource allocation in annual and multiyear budgeting to medium- and long-term strategic programming results.

#### IV. CONCLUSIONS AND LESSONS LEARNED

- 4.1 The lessons and conclusions of the evaluation, which are presented below, summarize the areas in which the Bank could enhance its future work.
- 4.2 The Bank conducted its activities in the fiscal sector without conceptually or analytically defining the various components of the fiscal sector. This led to confusion between the Bank's fiscal-sector work agenda and its actual fiscal portfolio, wherein the Bank's activities were not grounded in an explicit strategy. This led to a series of disequilibria, notably:
- The use of Bank resources was carried out with an operating logic different from the corporate understanding of what constituted the fiscal sector, which weakened the evaluation of its outcomes.
  - Inadequate intervention models, which had stated development objectives but no components designed to achieve them, and vice versa.
  - Insufficiencies in the diagnostic assessments, which made for greater uncertainty about and underanticipation of the problems the interventions were targeting.
  - Absence of regular and systematic evaluations to report on, and learn from, how the Bank was advancing strategically.
  - Lack of a universal perspective, because the execution and evaluation of the interventions were not conducted within a similar sphere (e.g. of all fiscal operations, not just a part).
  - Lack of evidence that the organizational process was integrating knowledge, technology advances, and experiences organized around an economic vision of public finances.

**Lesson 1.** The Bank should program and design its operations within a specific context defined by the specific situation and priorities of each country, and not only by being exogenously based on an analytical and conceptual vision of the categories and limits of the Bank's fiscal-sector activities. Such an approach would make it possible to:

- Establish what is exogenous to the Bank's role in each country's fiscal agenda, so external risks can be more soundly addressed.
- Undertake a reorganization in a manner that unites specialized knowledge, lessons learned, and research behind fiscal-intervention objectives and within a work process more closely integrated with the countries.
- Measure operation-specific and country-program impacts, making that approach explicit in the interventions' results frameworks.

- Justify the rationale for the financing in the country's budget forecast, as much as for the outlays that will be required for the ensuing debt service as for those required to sustain the results of Bank-funded projects.

4.3 The Bank's role in the fiscal sector was influenced more by solutions based on its technical and lending-product contents than by developments that took country-specific institutional processes into account. This was confirmed by a series of elements, most notably:

- The predominantly exogenous role that was given to the influence of institutional and political processes emerging from specific sets of legislation.
- A lack of understanding that the Bank's portfolio is, in itself, a fiscal matter for the countries. This was compounded by the absence of cost-benefit analyses of the interventions in the borrowers' budget programs.
- The dearth of components in programs and operations to strengthen the connection between the strategic priorities, resources, and outcomes of each country's expenditures.
- The use of prefabricated ("one suit fits all") solutions with more instrumental emphases, as opposed to those focusing on the characteristics of each country's institutions.

**Lesson 2.** The Bank should focus the programming and design of its interventions on the quality of fiscal reform policies, as the end product of a balanced evolution of technical components and good institutions. Good policies are those associated with technical advances and advances in institutional capacity, on which the quality of fiscal decisions depends. That political process is the product of complex transactions between actors with differing interests and ideas, which operate within country-specific legislation backdrops. The effectiveness of fiscal programs on development will be more feasible to the extent on which the work approach is based on:

- Country-specific programming, design, and evaluation of interventions, since they need national systems and broad consultation processes to be implemented.
- Considering the outcomes of Bank-funded projects as a fiscal matter.<sup>58</sup>
- The Bank's work being more aligned with the budget, since the budget is the most important legal instrument of the political process. Its institutionalization binds all fiscal-sector agents. Furthermore, the budget is where resource management systems connect to public administration outcomes.
- Technical contents reflecting approaches similar to the policies adopted by each country. The stability and intertemporal sustainability of public finance outcomes likewise should be the fruit of stable policies that are workable.



- A strengthening of General-Government management systems,<sup>59</sup> linking financial resources with the outcomes of public programs and products established in multiyear budgets and annual performance reporting, flexibly accommodating implementation gains and setbacks.

4.4 The Bank's function was determined more by the monetary impacts of public-account balances and external expenditure levels than by public expenditure performance and efficacy in the budget process and the anticipation of volatility risks. The following were some of the prime manifestations:

- A predominant focus on macroeconomic efficacy and microeconomic efficiency (of markets and of financial management) as the goal of the interventions.
- Little correspondence among the objective of sustaining the fiscal result, the allocation of budget resources, and the impact of public-expenditure decisions on service quality and on future living standards.
- A fiscal agenda, coordinated in certain areas with other MDIs, that paid little attention to public expenditure performance.
- Failure to anticipate business-cycle problems.
- A shrinking capital-expenditure perspective in budgets.
- Little importance given to indicators of the efficiency of tax and budget policies.
- Weak measurement of the impact of fiscal and reform decisions on contingent liabilities and expenditures at the different levels of government.
- Scant attention paid in fiscal management to the long-term trends of changes in the structure of society.

**Lesson 3.** In helping countries seek lasting intertemporal public-account balances, it is equally important to take into account a country's capacity to deliver on projected debt commitments, as well as the quality of fiscal decisions to enhance government programs and products and anticipate risks. This requires devising agreements that take into account:

- The necessary internal correlation of decisions regarding budget resources with planned goals, making the anticipation of contextual instabilities and budget institution rigidities components of the interventions.
- The institutional improvements needed to be able to engage in decisionmaking processes with medium- and long-term focuses.
- The capacity to reallocate resources with an eye to progress in well-being and lasting public-account balances, developing performance reporting and tracking

systems that introduce knowledge, pragmatism, and flexibility into fiscal decisionmaking.

4.5 There was little sense of a strategic direction regarding information development in concert with each country as a reciprocally beneficial tool for improving public resources management (and the capacity to reallocate such resources). This resulted in low fiscal-program monitoring and evaluation capacity on the part of individual countries and the Bank. This was manifested in:

- An insufficient standardization and harmonization of fiscal information systems, classifiers, procedures, and practices aligned to best practices, which could enhance the coordination and transmission of external knowledge in the countries about the construction of homogenous, reliable fiscal databases and the removal of budget anomalies and rigidities.
- Continuing disparities in the institutional capacities of countries to develop and integrate systems to underpin fiscal decisionmaking, particularly in countries in which finance-function governance is most fragile.
- Absence of benchmarking systems to verify achievement of national and performance goals over time, in line with the metrics requirements of monitoring and evaluation reports on the performance and impact of the interventions.
- Little demand or incentives in the countries and the MDIs for the use or promotion of performance reporting systems on the achievement of strategic programming objectives and targets, and to allocate and account for resources to achieve them.

**Lesson 4.** The Bank should develop, in a strategic manner, commitments with each country to regularly and systematically share information of mutual interest about public finance management, promoting the development of common themes and of value-added gains from their experiences. In particular, information could be shared regarding:

- The approaches and methods used to deal with fiscal matters, particularly managing and measuring public-account outcomes in line with the fiscal impulse (effective and contingent).
- Analyses of other countries' fiscal practices—from ex post evaluations and lessons learned—that explain differences in country experiences and the ensuing gains and setbacks.
- The maintenance of country-specific and regional-aggregate fiscal performance benchmarking systems that: (i) contribute to the application of performance measurement standards in public-finance management impact monitoring and evaluation; (ii) can serve to pinpoint each intervention's contribution to intertemporal fiscal sustainability (analysis of counterfactuals) from the fiscal

context; and (iii) coordinate and harmonize criteria to prevent a duplication of efforts, making activities in the countries more cost effective.

# **ANEXOS**



## METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL ROL ESTRATÉGICO DEL BANCO EN EL SECTOR FISCAL

### Identificación de la estrategia implícita

A los efectos de derivar la “Estrategia Implícita” de la acción del Banco en esta materia se realizaron las siguientes acciones. Como primer paso, la inferencia de la estrategia aplicada por el Banco requiere una definición de los contenidos y los límites de lo que es el ámbito fiscal.

En segundo lugar, la especificación de los temas dentro de ese ámbito fiscal, que permita ordenar por “área temática” o “clúster” la identificación de las intervenciones de los proyectos sobre los que, en definitiva, se va a inducir la visión estratégica. Esa especificación permitió identificar 9 áreas temáticas en que, finalmente, se dividió el ámbito fiscal: 8 de esas áreas están vinculadas a la modernización y reforma de la gestión de las finanzas públicas, normalmente atendidas con préstamos de inversión y cooperaciones técnicas, o comprometidas por los países en condiciones de los préstamos sectoriales; y la restante área es la de lo fiscal como reforma de políticas, definida en los préstamos sectoriales que son operaciones fiscales que incluyen tanto condiciones de reforma fiscal, recién mencionadas, como condiciones de otras reformas estructurales que tienen impacto directo en el financiamiento del gasto y el resultado fiscal<sup>60</sup>.

En base a esa identificación de los temas del ámbito fiscal, a continuación se presenta su ordenamiento en “áreas temáticas” a los efectos de clasificar las intervenciones del Banco en cada una de ellas:

- a. Administración aduanera (AA), entendida como la institucionalidad y los procesos para el manejo eficiente de la recaudación y la fiscalización derivada del comercio internacional.
- b. Administración tributaria (AT), definida como la institucionalidad y los procesos para el manejo eficiente de la recaudación soberana y la fiscalización de los impuestos internos en general.
- c. Gestión financiera integrada de los recursos públicos (GFI), independiente del manejo monetario, que incluye el desarrollo y la integración de las visiones presupuestaria, de tesorería y crédito público, superando las deficiencias de los sistemas contables para producir información oportuna y confiable sobre el gasto público y su financiamiento. Incluye la evaluación del desempeño presupuestario y la institucionalidad fiscal, así como la incorporación de mecanismos estabilizadores que permitan atenuar la dependencia del ciclo económico.
- d. Sistema nacional de inversión pública (SIP), el cual comprende la definición, priorización, asignación presupuestal, seguimiento y evaluación de la utilización de recursos para la inversión pública.

- e. Descentralización fiscal (DES), definida como el arreglo institucional entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para el financiamiento, asignación de recursos y competencias, así como la capacidad de administración de recursos en los cometidos definidos.
- f. Sistemas de control gubernamental (SCG), establecidos de manera independiente a la administración pública con el fin de verificar o auditar el correcto manejo del gasto público y el cumplimiento de los procedimientos y reglas que lo regulan.
- g. Control legislativo (CL), entendido como la función institucional que permite al poder legislativo influir sobre las decisiones de la asignación, ejecución y control de la utilización y los destinos de los recursos públicos.
- h. Política tributaria (TR), que conlleva los cambios en la política tributaria tales como la creación o eliminación de impuestos, las variaciones en las tasas o las características de los sujetos gravados o exonerados.
- i. Lo fiscal como Reforma de políticas (POL), que incorpora las operaciones fiscales de financiamiento de libre disponibilidad por los países como respuesta a condiciones de reformas de política en el SPNF comprometidas por los gobiernos. Los resultados de estas políticas influyen en el nivel y el comportamiento de las variables fiscales de manera estructural, e incluye las condiciones de reforma del sector fiscal definidas en las ocho áreas anteriores. Generalmente, estas políticas se dan junto a cambios de los marcos jurídicos específicos y son objeto de los préstamos sectoriales.

En tercer lugar, se clasifican los préstamos y cooperaciones técnicas seleccionadas para los 26 países de la región en el período de análisis (2000-2004), dentro de cada una de las áreas del ámbito fiscal. En el plano operativo y de información, no se encontró un criterio de clasificación de las intervenciones para definir automáticamente los componentes o condiciones por área del ámbito fiscal. Por ello, se requirió un análisis físico de los objetivos y componentes del universo de préstamos del Banco en el período 1990-2004 a los cuales se les practicó un “test de pertenencia” a las áreas del tema fiscal. Se prestó especial atención a las operaciones clasificadas como de Reforma/Modernización del Estado y Apoyo al Sector Público (RM), en las cuales por definición están los temas fiscales, pero anticipando que varias de las operaciones que terminaron integrando el universo fiscal se encontraban clasificadas en otras categorías. La evaluación de la situación y amigabilidad de los sistemas de información en la gestión del Banco también formó parte del estudio (ver sección siguiente).

En cuarto lugar, a las intervenciones dentro de cada una de las áreas temáticas, se le aplica un análisis factorial para identificar los propósitos y objetivos de desarrollo definiendo, al mismo tiempo, el o los indicadores de seguimiento asociados a cada resultado factorizado, estableciendo si existieron metas de los mismos. Conjuntamente, se aplica un análisis factorial de los productos utilizados para el logro de los resultados, a los efectos de identificar la lógica del “modelo de intervención” utilizado por el Banco en

cada uno de los temas fiscales, su dinámica en el tiempo y en cada país y área. De este análisis, como sub-producto, se pudo establecer una medida de la “evaluabilidad” de los marcos de resultados de las operaciones e informar si el Banco pudo beneficiarse de ellos en el momento de la evaluación concomitante y posterior de sus intervenciones.

En quinto lugar, se analiza la organización institucional que empleó el Banco para responder a los problemas y las demandas de los países, así como su evolución y adaptación en el tiempo. El fundamento de esta etapa parte de reconocer que los resultados son también producto de la calidad del proceso colectivo institucional que se utiliza.

Se enfrentaron limitaciones al aplicar esta metodología que trataron de irse resolviendo en la investigación. Con relación a la inducción de la estrategia implícita, se enfrentaron dificultades de homogenizar la diversidad en el diseño de los proyectos y la ausencia o escaso desarrollo de los indicadores y metas, o la falta de establecimiento de líneas de base en una proporción importante de operaciones. Asimismo, la dificultad de inferir la racionalidad del modelo de intervención del Banco a lo largo de los quince años, a partir de realidades de países diferentes que inician esos procesos de reforma en distintos momentos y con énfasis particulares. Finalmente, la limitación de circunscribir el análisis a la contribución del Banco, puede hacer olvidar que las ausencias pueden haber sido suplidas por operaciones de otros organismos o esfuerzos propios del país, o que simplemente no se haya tratado de un área relevante para la cooperación. Esta limitación se trató de levantar con una revisión sumaria incluyendo en el análisis el papel del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

## **Universo de las intervenciones fiscales**

En esta sección se reseñan los pasos metodológicos seguidos para seleccionar el universo de intervenciones fiscales en el Banco, así como en el Banco Mundial (BM).

### *Qué se entiende por intervención fiscal*

Para seleccionar las intervenciones que contribuyen a inferir la actuación fiscal del Banco se partió de una definición de lo que se entiende por *intervención fiscal*. Siguiendo a (BID, 2002), se definen a las intervenciones fiscales como “...aquellas operaciones que guardan relación con el mejoramiento de los procesos de ingreso, gasto y financiamiento del Estado.”

Sobre la base de esta definición se especificaron todas las áreas posibles de intervención fiscal considerando tres temas: *reformas a procesos y sistemas*, dividiendo los mismos en los componentes del presupuesto público: ingresos, gastos y financiamiento; reforma a la *institucionalidad fiscal*, referida a los roles y responsabilidades de los actores relevantes a lo largo del proceso presupuestario, y su incidencia en mejorar el resultado fiscal y la asignación de recursos; y reformas de *políticas*, referidas a aquellas operaciones relacionadas con reformas de los mercados, cambios en el rol del Estado y/o el



endeudamiento público. A continuación se enumeran los tres temas junto a su apertura en sub-temas de intervención (Cuadro A1.1). Esta lista definitiva se terminó de consolidar con la revisión de las bases de datos de las operaciones del Banco.

**Cuadro A1.1. Temas de las intervenciones fiscales**

Procesos y Sistemas	Ingresos Públicos	Administración Aduanera, Administración Tributaria, Registro de Tierras/Catastro con fin tributario, Contribuciones a la Seguridad Social, Recursos No Tributarios, Resultado Empresas Públicas
	Gastos Públicos	Gestión Financiera Integrada, Administración de Bienes y Servicios, Sistema de Recursos Humanos, Inventario de Bienes Inmuebles, Sistema de Inversión Pública, Administración de Pensiones
	Financiamiento	Administración Crédito Público
Institucionalidad Fiscal		Focalización del Gasto, Presupuesto por Resultados, Sistemas de Control Gubernamental Externo, Control Fiscal Legislativo, Programación Macro-fiscal y Reforma al Proceso Presupuestario, Transparencia Presupuestaria, Reglas Numéricas Macro-fiscales, Restricciones al Financiamiento Monetario
Reformas de Políticas		Medidas de Ajuste Fiscal y Alivio de Deuda, Política Tributaria, Descentralización Fiscal, Resultado Empresas Públicas y Privatización, Reforma Administrativa, Modernización de la Gestión Pública, Reforma Servicio Civil, Reforma Sistema de Pensiones

Esta lista de temas, permitió la definición de 14 áreas dentro de las cuales se agregaron los temas afines de cada una. A partir de esta primera enumeración, se pudieron definir 42 sub-áreas en que se pueden desagregar las intervenciones hasta nivel de componente. Las áreas y sub-áreas se presentan en el Cuadro A1.2 a continuación, con sus correspondientes siglas de identificación.

**Cuadro A1.2. Áreas y sub-áreas de las intervenciones fiscales**

Áreas	Sub-áreas
1. Administración Aduanera (AA)	1. Administración Aduanera (AA)
2. Administración Tributaria (AT)	2. Administración Tributaria (AT, incluye registro de tierra/catastro realizado a nivel nacional con fines tributarios)
3. Política Tributaria (TR)	3. Política Tributaria (TR), 4. Apertura Comercial (TRAC)
4. Descentralización Fiscal (DES)	5. Coordinación Fiscal Nación-Provincias (CN), 6. Capacitación y Asistencia Técnica (CAT), 7. Administración Tributaria Descentralizada (ATD, incluye registro de tierra/catastro realizado a nivel subnacional con fines tributarios), 8. Gestión Financiera Descentralizada (GFD), 9. Sistema de Inversión Pública Descentralizado (SIPD), 10. Reforma Administrativa Descentralizada (RAD), 11. Resultado Empresas Públicas Subnacionales y Privatización (REPD), 12. Fondos de inversión a gobiernos subnacionales ("Funding"), 13. Reforma Marco Legal Descentralización (Legal), 14. Transparencia en administración recursos subnacionales (TRAN), 15. Reforma Impositiva Descentralizada (TRD), 16. Disciplina Fiscal Subnacional (DF), 17. Reforma al régimen fiscal federal (POL)
5. Gestión Financiera Integrada (GFI)	18. Gestión Financiera Integrada (GFI, incluye sistemas auxiliares de recursos humanos e inventario de bienes inmuebles), 19. Administración Bienes y Servicios (ABS), 20. Administración Crédito Público (ACP), 21. Sistemas de Información Financiera (SIF), 22. Presupuesto por Resultados (PR), 23. Reglas Numéricas Macro-fiscales (RN), 24. Programación Macro-fiscal y Reforma al Proceso Presupuestario (PP), 25. Transparencia Presupuestaria (TR)
6. Sistema de Inversión Pública (SIP)	26. Sistema de Inversión Pública (SIP)
7. Control Fiscal Legislativo (CL)	27. Control Fiscal Legislativo (CL)
8. Sistemas de Control Gubernamental Externo (SCG)	28. Sistemas de Control Gubernamental Externo (SCG)
9. Focalización del Gasto (FG)	29. Focalización del Gasto (FG), 30. Focalización del Gasto Países HIPC (FGPC)
10. Resultado Empresas Públicas (REP)	31. Recursos No Tributarios (RNT), 32. Resultado Empresas Públicas (REP), 33. Desregulación y Regulación de Mercados (DRM), 34. Privatización e Introducción de

Áreas	Sub-áreas
	Competencia (PIC)
11.Reforma de Pensiones (RP)	35. Reforma Sistema de Pensiones (RSP), 36. Contribuciones a la Seguridad Social (CSS), 37. Administración de Pensiones (AP)
12.Reforma Administrativa (RA)	38. Reforma Administrativa (RA), 39. Modernización de la Gestión Pública (MGP), 40. Servicio Civil (SC)
13. Ajuste Fiscal y Deuda (AFD)	41. Ajuste Fiscal y Deuda (AFD)
14. Financiamiento – Monetario (FM)	42. Responsabilidad Fiscal - Financiamiento Monetario (RF-FM)

En el análisis de las intervenciones las 14 áreas se dividieron en dos grupos: aquéllas correspondientes a la *reforma fiscal*, y aquéllas de las otras *reformas estructurales*. Las intervenciones de *reforma fiscal* son las que impactan sobre los procesos de ingresos, gastos y financiamiento del SPNF de manera explícita y directa. Se corresponden con las áreas 1 a 8, con la salvedad de que en el área DES se consideró sólo aquellas operaciones conducidas a nivel nacional, las que abarcan al menos la mitad de los distritos del nivel subnacional considerado, y/o que tienen impacto en mismas áreas de reforma fiscal a nivel nacional (ATD, GFD, SIPD, TRD). Por otro lado, el grupo de las *reformas de los mercados y del rol del Estado* u *otras reformas estructurales*, cuya implantación impacta directa o indirectamente al resultado fiscal del SPNF. Abarcan las áreas 9 a 14, aunque para el caso de los proyectos de inversión también incluyen operaciones del área DES que no cumplen con ninguna de las condiciones mencionadas.

#### *La identificación del universo de intervenciones fiscales*

Se utilizó la base de datos de los proyectos de préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables (CTNR) aprobadas por el BID desde su creación hasta junio de 2005 (“Data Analyzer” <http://wda.iadb.org/wda/>). En el caso de los préstamos esa base no registra la totalidad de operaciones para 2003-2004, por lo que fue completado con la base de datos OVEDA desarrollada en OVE (<http://ove/oveda/>).

El universo de préstamos y CTNR fiscales se consolidó en archivos Excel, abarcando información desde el comienzo de operaciones del Banco en 1960, clasificada en las siguientes categorías: número de operación, fondo, monto aprobado vigente, país, sector (clasificación del Banco), año, status, tipo, división y porcentaje de desembolso.

En lo referido a préstamos, hasta 1989 inclusive se identificaron sólo 2 operaciones relacionadas con el área cuyo código de sector ha sido identificado por el Banco como propio de la temática fiscal (RM, Reforma y Modernización del Estado): una correspondiente a 1962 y otra a 1969. Revisando a partir de los nombres de las operaciones, se encontraron 2 préstamos más en 1981 y otro en 1982 con componentes fiscales, correspondientes los 3 a áreas distintas a RM (DU-CRE).

En lo referido a CTNR, en todos los años hasta 1989 hubo operaciones en RM, promediando 18 operaciones por año en ese período (19 por año en los 60s, 11 en los 70s y 25 en los 80s).

En el período 1990-2004, comienzan aprobarse préstamos de inversión y PBL en RM<sup>61</sup>. Esta nueva modalidad de préstamos responde a su vez a la demanda de los países de resolver los temas de la deuda acelerada por crisis económicas, la aparición de nuevos liderazgos nacionales, y el renovado interés para que la Región adopte programas de reformas de política que eviten la ocurrencia de esas crisis a futuro (ver Conferencia del “Institute for International Economics (IIE)” de noviembre de 1989, en la cual John Williamson presentó su trabajo “What Washington means by Policy Reform”, en el que postula un decálogo de recomendaciones que se llamó el “Consenso de Washington”, Williamson, 1990).

La clasificación de las operaciones que hace el Banco por área temática es imperfecta: se hallaron préstamos de inversión y cooperaciones técnicas con componentes fiscales en áreas distintas a RM, y los PBL normalmente no se consideran como operaciones de reforma fiscal. Por otra parte, no se clasifican las intervenciones por sus componentes o condiciones, lo que requirió la revisión manual operación por operación para poder definir su pertenencia a las áreas y sub-áreas identificadas.

Las operaciones se clasificaron en préstamos y CTNR, y los préstamos se dividieron a su vez en Sectoriales y de Inversión (que incluye las CTR). Los préstamos sectoriales (siglas PSCT y PEMG) se revisaron sin excepción, clasificando su pertenencia por áreas y sub-áreas por la existencia de condiciones en ellas. Para la revisión de los préstamos de inversión y las CTNR se aplicó el mismo procedimiento pero con los componentes y productos.

Cada operación seleccionada fue ingresada en una base de datos con los siguientes campos: año, número de proyecto y operación, nombre de la operación, país, sector, tipo, % de ejecución, monto total aprobado vigente. Luego, en función de la información disponible, para cada operación se incluyó: monto específico por área y sub-área fiscal; monto de otros organismos de desarrollo; monto de la contraparte (el país o la Región). Se incluyó también la información institucional referida al sector del Banco al que pertenecía tanto el líder del proyecto como los miembros del equipo de proyecto.

Para cada operación seleccionada se resumieron sus componentes fiscales específicos tal como figuran en el documento de préstamo, para contar con una referencia rápida de sus objetivos y los productos movilizados por el proyecto para lograrlos. A la base de datos se le agregó un campo que distingue las operaciones que tocan las áreas de reforma fiscal, y se clasificaron los países por Región (1, 2 y 3, de acuerdo a la división regional del Banco) y por grado de desarrollo (Países A, B, C y D). Se identificaron además los préstamos sectoriales que cuentan con cooperaciones técnicas asociadas, tanto CTR como CTNR.

Cabe señalar que la base de datos “Data Analyzer” permitió identificar todos los documentos de préstamo, pero sólo una fracción de los documentos de cooperaciones técnicas. De las 199 CTNR seleccionadas, hubo 57 que no se encontraron en la base de datos en línea<sup>62</sup>, que requirió acceder al formato papel en las Regiones o la Secretaría. Adicionalmente, en las operaciones con información en línea, los documentos disponibles suelen ser incompletos (especialmente para las CTNR recientes).

Con respecto al Banco Mundial, se revisó el abstracto de todos los proyectos de inversión (“investment”) y sectoriales (“development policy lending”), clasificándolos en las mismas 42 áreas identificadas para el Banco. La base de datos del BM tiene la ventaja de asignar a cada área temática hasta 5 componentes de cada operación. Esto facilita la identificación de proyectos que cuentan con componentes de reforma fiscal (identificada bajo el área de “Law and Justice and Public Administration”). Sin embargo, el funcionamiento de la base de datos es imperfecto: se encontraron proyectos que cuentan con componentes que no aparecen registrados cuando se los busca por área temática. Por esta razón, se requirió revisar, también, la base de datos de proyectos publicada.

Con referencia al Fondo Monetario Internacional, se relevó el conjunto de programas con los países de la Región en el período 1990-2004 a partir de la información localizada en: <http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extarr1.cfm>. Sobre la base de esta identificación, se clasificaron las condiciones dentro de las mismas áreas del ámbito fiscal utilizadas para las intervenciones del BID y el BM. Esa clasificación se hizo a partir de los resúmenes de cada operación disponibles en línea desde 1995 y, antes de ese año, a partir de las Cartas de Intención que se encuentran en la biblioteca del BID.



## LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL BANCO: UN MARCO DE POLÍTICAS SIN UNA ESTRATEGIA EXPLÍCITA

Hasta 1989 la acción del Banco en materia fiscal estuvo basada en operaciones de Cooperación Técnica No Reembolsable (CTNR). Para caracterizar la Política que inspiró estas acciones se puede revisar el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional, “La renovación del compromiso frente al desarrollo” de 1999 (BID, 1999). Las siguientes transcripciones de párrafos de ese documento sintetizan el papel jugado por la cooperación técnica y el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), durante las dos décadas y media iniciales de la vida del Banco:

**“LA ASISTENCIA TÉCNICA HA CUMPLIDO UN PAPEL CRUCIAL EN EL BID. EL BANCO HA PROCURADO AGREGAR VALOR AL PROCESO DE DESARROLLO REALIZADO EN LA REGIÓN COMBINANDO EL SABER CON LAS FINANZAS. EN MUCHOS CASOS EL PERSONAL DEL BANCO SE ENCONTRABA EN CONOCIMIENTO PARA PROPORCIONAR APORTES TÉCNICOS DE ALTA CALIDAD EN MATERIA DE ANÁLISIS DE PROYECTOS Y ANÁLISIS SECTORIALES, Y SU PARTICIPACIÓN EN UN PROYECTO CONSTITUÍA UNA RECONOCIDA MODALIDAD DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA Y PRÁCTICA. ADEMÁS, EL BANCO CENTRÓ LA ATENCIÓN DESDE EL PRINCIPIO EN LA IMPORTANCIA DE FORTALECER LAS INSTITUCIONES DE LOS PAÍSES MIEMBROS PRESTATARIOS, Y UTILIZÓ RECURSOS NO REEMBOLSABLES PARA RESPALDAR LA CREACIÓN DE INTERLOCUTORES Y EJECUTORES EFICACES PARA TRABAJAR CON ELLOS EN PROYECTOS” (CAPÍTULO II NUMERAL 8).**

**“DESDE LOS INICIOS DEL BANCO, LA INTEGRACIÓN REGIONAL HA SIDO UNO DE SUS OBJETIVOS CLAVE. ADEMÁS DE FINANCIAR PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA QUE UNEN A LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, COMO PUERTOS, TRANSPORTE Y REDES DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, EL BANCO PROMOVIO LA RECOPIACIÓN Y DIVULGACIÓN DE DATOS SOBRE TEMAS REGIONALES Y, MEDIANTE RECURSOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT), DIO RESPALDO A INSTITUCIONES REGIONALES CLAVE” (CAP. II NUMERAL 9).**

**“LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL BANCO HA CONTRIBUIDO EN GRAN MEDIDA A DAR FORMA A LA ACTIVIDAD DE ASISTENCIA TÉCNICA QUE CUMPLE LA INSTITUCIÓN. SI BIEN GRAN PARTE DE LA ASISTENCIA INICIAL FUE PROPORCIONADA DIRECTAMENTE POR PERSONAL DEL BANCO, EL FONDO DE OPERACIONES ESPECIALES CONSTITUYÓ UN VEHÍCULO FINANCIERO PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES SIN NECESIDAD DE RECURRIR AL CAPITAL ORDINARIO DEL BANCO. ESTA SEPARACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PRÉSTAMOS Y DE LAS OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA HA SIDO ESENCIAL, A SU VEZ, PARA LIMITAR LOS CARGOS SOBRE LOS PRÉSTAMOS Y CREAR RESERVAS QUE PROTEJAN LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL BANCO...”. (CAP. II NUMERAL 10).**

Por lo tanto, hasta mediados de la década de 1980, la cooperación técnica estaba estrechamente vinculada al diseño de proyectos de inversión, a los estudios sectoriales que les servían de contexto y al fortalecimiento institucional de las entidades nacionales, en general de naturaleza pública, ejecutoras de los mismos. En materia fiscal, la acción del Banco se enmarcaba en el respaldo a instituciones regionales clave, tales como la OEA, la CEPAL y posteriormente los organismos especializados nacidos de la OEA como el CIAT y el CIET y organismos sub-regionales del área centroamericana. En tal sentido puede afirmarse que la cooperación técnica fiscal del Banco hacia los países se canalizó por vía indirecta, como lo ilustra el ya mencionado ejemplo de la Misión Tripartita OEA-BID-CEPAL de la década de 1960. La cooperación técnica de los organismos regionales especializados, que fueron apoyados por el Banco con fondos no reembolsables, obtuvo en materia de administración fiscal impactos nacionales significativos<sup>63</sup>.

A partir de la 7ª y 8ª Reposición de Capital del Banco (1989 y 1994 respectivamente), se produjo una modificación extraordinaria de la orientación respecto a la década de 1980. La crisis de la deuda derivó la atención hacia los límites de financiamiento de los proyectos, que finalizó estableciendo la posibilidad de utilizar hasta el 25% de los recursos en préstamos de rápido desembolso en apoyo de reformas de política (ratificada en la 8ª Reposición pero hasta el 15%), orientadas a la adopción de cambios de política económica inspirados en las diez proposiciones del Consenso de Washington (CW), y en préstamos de inversión.

Durante la década de 1990 las diez sugerencias del CW<sup>64</sup> fueron un marco de referencia obligado para la acción. En dicho contexto, los mandatos y políticas del Banco para las áreas fiscales comienzan a delinearse en forma expresa en la 8ª Reposición de 1994, donde además de proponer continuar con las operaciones sectoriales o préstamos para apoyar reformas de políticas, se establece el principal fundamento de las intervenciones fiscales del Banco: *“Reformar los sistemas impositivo y presupuestario. El perfeccionamiento de los sistemas tributarios y el aumento de las recaudaciones impositivas son elementos críticos para el desarrollo de un sector público eficaz, que sea capaz de hacer frente a las necesidades de las sociedades modernas, especialmente en los sectores sociales. Es necesario fortalecer el sistema impositivo y tornarlo más equitativo mediante la ampliación de la base tributaria y el mejoramiento de la administración tributaria, incluyendo el cumplimiento de obligaciones fiscales. Es necesario que los sistemas de gastos estén dirigidos a lograr una mejor distribución del ingreso y una racionalización del gasto público, incluyendo los gastos militares”*.

Asimismo, en materia de reforma del Estado que el resultado fiscal debía sostener, la 8ª Reposición menciona que: *“Para hacer más eficientes a las economías de la región, es necesario reestructurar el sector público y redefinir el rol del Estado y su inserción en varios sectores de la economía. Los países de la región deberían continuar con la reestructuración y privatización del sector público. El Banco continuará prestando soporte a estos procesos a través de programas diseñados para facilitar la transferencia de empleados públicos al sector privado. Otras áreas específicas de asistencia podrían incluir el mejoramiento de la legislación existente, las reglamentaciones y contratos, y la modernización y alineamiento de los procedimientos gubernamentales de adquisición”*. Con respecto a la descentralización, se añade que: *“El Banco podrá apoyar los esfuerzos de descentralización, cuando corresponda, canalizando financiamiento y asistencia técnica para los programas diseñados para: i) fortalecer la capacidad local para planear, formular, implementar y evaluar los proyectos de desarrollo; y ii) apoyar los esfuerzos del gobierno central para descentralizar funciones hacia los niveles locales y fortalecer sus roles de definir políticas para sectores específicos”*.

En marzo de 1996 se aprueba el documento “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil” (GN-1883-5, BID, 1996a), elaborado por DPP, con el objetivo de presentar una estrategia en el sector, incluyendo dentro de él la atribución en los temas fiscales. Sin embargo, el mismo documento reconoce que sólo se presentan *“los primeros elementos de una propuesta de objetivos y líneas de acción”*, es decir, no se trata propiamente de una estrategia ni tampoco se circunscribe única y especialmente al tema fiscal. Para esta

área se menciona específicamente la necesidad de: (i) fortalecer la capacidad de administración financiera integrada del Estado, incluyendo la administración impositiva, aduanera, presupuestaria y de la seguridad social; (ii) fortalecer los organismos de supervisión y control de la administración financiera del Estado para alcanzar mayor transparencia y responsabilidad; (iii) mejorar la formulación y ejecución de la programación de la inversión pública; (iv) mejorar los procesos de descentralización del Estado<sup>65</sup>; y (v) apoyar al Poder Legislativo en el establecimiento de sistemas de asesoría técnica. No se encontró un análisis macro-fiscal que justificara la necesidad de implantar este tipo de acciones, ni una sección de lecciones aprendidas y buenas prácticas que justifiquen la orientación de las intervenciones del Banco.

En el ámbito operativo, el documento señala la necesidad de promover estudios que ayuden a diseñar orientaciones estratégicas específicas, promover consensos dentro de los países, financiar actividades mediante préstamos y cooperaciones técnicas y estrechar la cooperación con otras instituciones multilaterales. Notablemente, no se menciona la posibilidad de utilizar los préstamos basados en políticas. Además, específicamente se recomienda “*establecer indicadores de gestión y de resultados en el marco del desempeño institucional que permitan medir el progreso*” y “*el diseño, con el soporte técnico de la Oficina de Evaluación, de un sistema estratégico de desempeño que será usado en las evaluaciones de las operaciones*”.

Una actualización de ese documento denominado “*Modernización del Estado. Documento de Estrategia (GN-2235-1)*”, fue revisado por el Directorio Ejecutivo en Julio de 2003 (BID, 2003a). En este informe se reiteran los temas fiscales antes mencionados añadiendo un acápite, más específico, sobre la necesidad de apoyar la gestión pública, centrado en la dimensión de la relación Estado-ciudadano y un mayor enfoque país. Se destaca la necesidad de “*fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto*”. Se mencionan nueve líneas de acción: (i) reformas para incrementar la capacidad de ingreso mediante el fortalecimiento de organismos, procesos y sistemas de recaudación, incluyendo aduanas; (ii) lucha contra la defraudación; (iii) marco legal para el equilibrio y responsabilidad fiscal; (iv) implantación de sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento a la transparencia al público de la información fiscal; (v) desarrollo de sistemas integrales de presupuesto por resultados; (vi) descentralización del poder del gasto, teniendo en cuenta que ha sido uno de los factores de desajuste entre los recursos necesarios y las competencias, ampliando las brechas fiscales; (vii) fortalecimiento de las oficinas de presupuesto del poder legislativo y de los organismos de control externo; (viii) desarrollo de sistemas modernos de compras y contrataciones públicas y de servicio civil; y (ix) completar los procesos de regulación y privatizaciones. Además, el documento incluye la posibilidad de utilizar otros instrumentos, financieros y no financieros, para alcanzar estos objetivos, y define algunos criterios para indicadores de producto, resultados e impacto, aunque sin mencionar ejemplos o indicadores tipo relevantes.

Esta revisión, al igual que el documento de 1996, carece de definiciones sobre cómo enfrentar los desafíos fiscales (modelos de intervención), así como la ausencia de un marco de resultados apropiado para su evaluación. Si bien los mandatos y políticas



estratégicas son generales y relativamente claros, no se menciona específicamente la manera como el Banco pretende apoyar a los países en los logros de los mismos (e.d. la estrategia). Tampoco se menciona ningún lineamiento o arreglo institucional en el Banco para mejorar la capacidad de respuesta de la institución.

En consecuencia, además de los lineamientos de mandatos y políticas no se encontró una definición estratégica que especificara cómo intervenir y organizarse para ello, y hasta dónde llega el papel operativo del Banco dentro de esas políticas. A pesar de la profusa producción de documentos o estudios técnicos útiles para orientar las intervenciones en algunos temas fiscales, no se encontró un esfuerzo de plasmar ese tipo de información e insumos para desarrollar una estrategia explícita y propia del sector fiscal.

Ante la ausencia de un ejercicio estratégico completo, la evaluación enfrentó la alternativa de simplemente constatar el hecho como resultado del análisis y detenerse allí o intentar un camino para superar esa limitación derivando la identificación de la estrategia explícita utilizada por el Banco a partir de su inducción de las operaciones del Banco en los temas fiscales. Dada la importancia del tema en la cartera del Banco y en el desempeño de la región, se optó por este segundo camino.

## EL ÁMBITO FISCAL A LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN

### Los temas fiscales

Los temas fiscales se identifican con los fundamentos de la economía pública que tienen que ver con la gestión de los gobiernos para el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y sustentable, consistente con ingresos suficientes para mantener una magnitud del gasto adecuada a la cobertura y calidad de los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida de la población, la compensación de las fallas de los mercados y la generación de los espacios fiscales para atender el endeudamiento. La estabilidad y el crecimiento equitativo se identifican con finanzas públicas en orden, es decir, con resultados equilibrados producto de un financiamiento genuino y sustentable en el tiempo para atender esas finalidades fundamentales.

Los equilibrios entre las fuentes y usos deben ser creíbles en el largo plazo ya sea por formar parte de las expectativas de los actores internos y externos, o por su capacidad para soportar los choques externos que normalmente enfrenta el ciclo de negocios de las economías, sin afectar sustancialmente el bienestar de la sociedad<sup>66</sup>.

El ámbito fiscal, por lo tanto, se vincula con las dimensiones de las finanzas públicas, es decir, los ingresos y egresos del sector público y el financiamiento<sup>67</sup>. El manejo o la política fiscal implica las decisiones del gobierno sobre sus ingresos y gastos, e incide directa e indirectamente sobre una serie de actividades y resultados económicos. Las políticas fiscales se evalúan usualmente empleando los criterios de eficiencia y equidad, y sus resultados dependen no sólo de la idoneidad del diseño de políticas sino además de la gestión de las instituciones encargadas de ejecutar los recursos.

El resultado fiscal, por su parte, proviene de descontar en el tiempo los egresos de los ingresos, y se define en función de los criterios de disciplina y solvencia. Estos criterios caracterizan a la sostenibilidad fiscal, que se refiere a la capacidad de un país de cumplir con sus compromisos de endeudamiento en el tiempo sin que ello signifique una corrección poco realista en los ingresos o egresos en el futuro<sup>68</sup>. En otras palabras, la política fiscal es sostenible siempre y cuando no genere insolvencias respecto al cumplimiento de las finalidades de su actuación. La solvencia fiscal, a su vez, se define como aquella situación en la que el valor presente de los egresos públicos no excede al de los ingresos<sup>69</sup>. Una tercera dimensión fiscal se refiere al control independiente del uso de los recursos públicos que recae formalmente en las Contralorías o Tribunales de Cuenta, que recurren a la legislación vigente para ejercer su labor.

Las decisiones clave sobre el nivel y la asignación de gran parte de los ingresos y egresos públicos se sintetizan, antes de su ejecución, en el Presupuesto del Gobierno Nacional y requieren de la aprobación del Poder Legislativo que, dependiendo del país, puede o no variar su autonomía en el establecimiento del nivel y/o composición de los ingresos y egresos. Sin embargo, algunas decisiones de ingresos o gastos públicos suelen quedar por fuera de este Presupuesto cuando se refieren a gobiernos subnacionales (Gobierno General) o al resto de las instituciones del Sector Público no Financiero (SPNF).

De acuerdo a la clasificación económica empleada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los recursos públicos se dividen en ingresos (corrientes y de capital) y egresos (corrientes y de capital), cuya substracción da el resultado económico “por encima de la línea”. Este resultado debe ser equivalente al financiamiento obtenido “por debajo de la línea”, el cual incluye desembolsos (externos e internos), amortizaciones (externas e internas) y cualquier otro tipo de financiación como la proveniente del Banco Central o el rezago presupuestario, por ejemplo. Los resultados consolidados se presentan para el año fiscal y pueden basarse en flujos de caja o en devengados<sup>70</sup>. También se emplean categorías de resultados “corrientes” (no incluyen recursos de capital) o “primarios” (incluyen los recursos de capital pero no incluyen los intereses).

La gestión financiera está asociada con la gestión de la deuda del sector público cuya importancia ha venido creciendo a medida que los países adoptan las reformas de mercado y abren el financiamiento de una parte importante de sus pagos externos al sector financiero privado. El mantenimiento del equilibrio fiscal proyectado, en esos contextos, es crucial para justificar que los niveles de la deuda pública de largo plazo puedan ser atendidos sin afectar el nivel de importaciones necesario y tomando en cuenta la disponibilidad de recursos por ingresos y activos externos, es decir, exportaciones, transferencias netas y reservas internacionales. Si bien el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos depende de otros determinantes, la influencia endógena del resultado fiscal en él se ha convertido en un factor clave. La existencia de déficit gemelos es un indicador que advierte que el país puede enfrentar problemas para generar suficientes fondos para los pagos externos exigibles, requiriendo superávit primarios en el futuro (ahorro público) que compensen los déficit proyectados.

Lograr finanzas públicas en orden depende, también de la institucionalidad fiscal que cada país tiene desarrollada. El ejercicio fiscal es más que la aplicación racional de los conceptos de economía y administración pública y fiscal; es un proceso de toma de decisiones sobre políticas que involucran una multiplicidad de funciones y actores con intereses distintos que hay que integrar. Ello hace necesario, entre otros, el establecimiento de reglas de juego equilibradas, una gestión financiera y fiscal integrada, sistemas de control sobre la burocracia que administra la gestión financiera del sector público<sup>71</sup>, así como el desempeño de los sistemas administrativos y la incorporación de los avances de la tecnología de la información para mejorar la eficiencia administrativa.

Por último, las reformas de políticas estructurales, vinculadas a los procesos de apertura comercial y financiera de los países y a la ampliación de la participación del sector privado en la economía que caracterizó a los países de ALC en las últimas décadas, han influido notablemente sobre la reforma del sector fiscal y los resultados de las cuentas públicas. El impacto fiscal que, de distinto signo, imprimieron esas reformas, así como la globalización, requirieron operaciones fiscales para llevarlas a cabo y contener sus consecuencias.

Más allá de las políticas propiamente fiscales concentradas en la sostenibilidad y solvencia de las finanzas públicas, se realizaron otras tres grandes reformas que buscaban claros efectos fiscales. En primer lugar, casi todos los países se embarcaron en procesos de **privatización** que no sólo cambiaron el enfoque del papel del Estado en la economía sino que además generaron importantes recursos no recurrentes y limitaron la participación del Estado en los resultados financieros de esas empresas. En segundo

término, varios países implantaron una **reforma de pensiones** cambiando o añadiendo al sistema de reparto, otro de capitalización individual, lo cual sinceró los pasivos contingentes previsionales del sector público pero al mismo tiempo ocasionó un gasto importante en el corto plazo como producto de ese reconocimiento. En tercer lugar, los países más grandes de la región profundizaron la **descentralización** lo que, más allá de sus beneficios reconocidos, en más de un caso ha generado una duplicación de su gasto debido a la relativa inflexibilidad para reducir el tamaño del gobierno central y a la falta de capacidad de los gobiernos subnacionales.

Otras reformas estructurales también han tenido, directa o indirectamente, efectos sobre las cuentas fiscales. La **liberalización de la tasa de interés** ocasionó la eliminación de tasas reales negativas incidiendo sobre un mayor costo financiero para el sector público, aunque fue una pieza importante para aumentar el acceso a la financiación externa. En su momento, las necesidades de financiación del sector público también han propiciado un aumento en dichas tasas y un *crowding-out*. Por su lado, la **liberalización cambiaria** (e incluso el mantenimiento del tipo de cambio fijo) generó una apreciación real del tipo de cambio, al ir acompañada de la **apertura de la cuenta de capitales**. Su efecto sobre las cuentas fiscales ha sido mixto, dependiendo de la composición de los pasivos públicos ya que “abarató” el endeudamiento y el gasto en dólares. En el caso particular de la inversión extranjera, en ocasiones su promoción se ha basado en exenciones tributarias, aunque en el mediano plazo se espera recuperar parte de esos ingresos a través del crecimiento económico. La **apertura comercial** produjo un crecimiento en las importaciones que favoreció la recaudación aduanera, pero al mismo tiempo se observó el efecto contrario al reducirse los aranceles. En general, **las reformas estructurales de segunda generación** se tradujeron en un aumento de la participación relativa del sector de servicios, lo cual de alguna manera afecta la recaudación fiscal debido al elevado grado de informalidad existente en el sector terciario en la mayoría de países de la región.

### **La importancia del ciclo de los negocios**

Los resultados en el área fiscal en el período han sido fuertemente influidos por los problemas en el ciclo de negocios de los países. El mismo está fuertemente influido por las reformas fiscales y el resto de las reformas, así como por los impactos de la coyuntura internacional.

Esas vulnerabilidades son determinantes fiscales en la medida que genera una significativa volatilidad de los ingresos tributarios, proceso que se agrava si hay un manejo pro-cíclico del gasto público, con impacto más pronunciado en la fase recesiva.

Normalmente el tamaño del Estado en la economía aumenta con el crecimiento económico sostenido. Sin embargo, la profundidad y diversidad de los procesos de reforma y los cambios en los cometidos sustantivos del sector público que imponen los procesos de globalización, determinan que esa expansión de actividades sea diferente según los distintos niveles de gobierno (central, general, SPNF) y/o los sectores de servicios públicos, dificultando la posibilidad de sacar una relación de causalidad consistente entre ellos en los diferentes países.

La magnitud de las restricciones financieras y de deuda, así como las diferencias en el acceso al mercado internacional de capitales, explican las diferencias entre los ciclos económicos y fiscales de los países. Por último, el grado de desarrollo de la institucionalidad fiscal afecta al ciclo de los gastos gubernamentales, explicando las dificultades de lidiar con una política fiscal contra-cíclica y obtener los resultados fiscales requeridos.

## EL MODELO ESTRATÉGICO AL NIVEL DE ÁREAS TEMÁTICAS (MODELO DESAGREGADO)

A continuación se presentan los resultados desagregados por área del ámbito fiscal en 1990-2004, a partir de la inferencia del modelo estratégico utilizado por el Banco para alcanzar los objetivos de sus políticas. Este análisis permite vislumbrar los resultados en cada área de las intervenciones y qué productos se financiaron para lograrlos. Para las 8 primeras áreas del ámbito fiscal se trabaja con los PINV y CTNR, mientras que la última área (POL) se analiza con los PBL.

### Administración aduanera

En esta área los proyectos buscaban alcanzar cinco objetivos de desarrollo que se presentan en el cuadro a continuación. En promedio sólo un 56% de los 25 PINV<sup>72</sup> contaban con indicadores y muchos menos contaban con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados con la eficiencia operativa. En el Cuadro A4.1 se presentan además los indicadores identificados señalando con una X el impacto en el resultado que se pretende medir con ellos.

**Cuadro A4.1 Administración Aduanera: resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS				
	Reforma Institucional	Mejorar la eficiencia operativa	Reducir el contrabando	Aumentar recaudación	Facilitar el comercio
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° PROYECTOS DE INVERSION:</b>	<b>41%</b>	<b>73%</b>	<b>43%</b>	<b>65%</b>	<b>50%</b>
<b>INDICADORES</b>	<b>POR RESULTADO</b>				
Costo Adm. Aduanera/Recaudación Aduanera; Recaudación por staff		x			
Proces. documentos por unidad de tiempo; proces despachos/declarac. presentadas		x			
Evolución del costo del despacho aduanero (por unidad de carga)		x			
Número de inspecciones fiscales por año			x		
Número de infracciones detectadas/nro de inspecciones fiscales			x		
Montos de infracciones detectadas por fiscalización/monto anual recaudado			x		
Presión tributaria (aumento recaudación aduanera/PIB)				x	
Exp. base contribuyentes; n° de excepciones a la importación/total importaciones				x	
Integración con otros sistemas de información fiscales	x				
Integración con otros sistemas de administración fiscal (AT y Seg. Social)	x				
Encuestas de satisfacción de usuarios					x

Por el lado de los productos asociados al cumplimiento de los resultados (modelo de intervención) el Banco financió la concreción de 17 productos en el área, los cuales se pueden agrupar en 6 temas: modernización tecnológica, modernización del marco legal, reforma institucional, mejora de los recursos humanos, fiscalización aduanera y transparencia (Cuadro A4.2).

El apoyo mayoritario del Banco se concentró en el desarrollo de tres productos específicos: cambio tecnológico y sistemas de información, modernización institucional y capacitación de funcionarios. Estos tres temas, unidos a la mejora del marco legal, son los aplicados en la mayoría de los países que se apoyaron. La columna del promedio de productos por país en el período analizado es un indicador de sostenibilidad del esfuerzo de actualización de los productos por parte de los países. Los resultados muestran que el entrenamiento, la reorganización (reestructuras orgánicas funcionales) y la tecnología han sido financiadas en promedio casi dos veces por país en el lapso de los 15 años.

**Cuadro A4.2. Productos de la Administración Aduanera**

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Moderniz. Tecnológica	Sistemas de información aduanera	28	16	1.75
Marco legal	Armoniz. internal y regional; código aduanero y tarifario	22	14	1.57
Reforma Institucional	Reestr. orgánicas funcionales	28	15	1.87
	Ref. manuales, proced. operativos y despacho	21	12	1.75
	Integr. ag. recaud.; int. sist. inform.; desc. operat. y func.	13	9	1.44
	ISO 9000	3	2	1.50
Recursos Humanos	Sistemas de personal y remuneraciones	18	10	1.80
	Escuela de Aduanas; progr. entrenamiento	27	13	2.08
Fiscalización	Imagen; campañas de declaraciones voluntarias	5	5	1.00
	Sist. grandes contribuyentes	4	4	1.00
	Control cruzado de trámites y tránsitos	9	8	1.13
	Integración info. con otras agencias recaud.; indic. fiscaliz.	10	8	1.25
	Sist. de inspección ex - post	14	9	1.56
	Sist. inteligencia aduanera	6	6	1.00
	Valoración aduanera	9	8	1.13
	Fiscaliz en base a análisis de riesgo	6	6	1.00
Otros fiscalización	12	11	1.09	
Transparencia	Centros Información; Códigos Ética	6	5	1.20

### Administración tributaria

En esta área los proyectos objetivaron siete resultados que se señalan en el cuadro a continuación. En promedio sólo un 58% de los 26 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados con eficiencia operativa y la reducción de la evasión. En el Cuadro A4.3 se presenta además al grupo de indicadores identificados señalando con una X el impacto en el resultado que se pretende medir.

**Cuadro A4.3. Administración Tributaria: resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS						
	Reforma Institucional	Eficiencia Administrativa	Reducción evasión	Aumentar recaudación	Atención al contribuyente	Equilibrio fiscal	Implantación Reforma Tributaria
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:</b>	<b>64%</b>	<b>57%</b>	<b>70%</b>	<b>77%</b>	<b>69%</b>	<b>15%</b>	<b>0%</b>
<b>INDICADORES</b>	<b>POR RESULTADO</b>						
Ingr. Tribut. internos/gtos admin.; costo o N° personal como % de Ingr. Tribut.		x					
% Declarac. impositivas presentadas formato electrónico/Declaraciones totales		x					
% de transacciones virtuales (pagos electrónicos)/transacciones totales		x					
Tiempo de disponibilidad de la información sobre recaudaciones tributarias		x					
Tiempo (costo) de los sistemas de recaudación bancaria		x					
Expansión del número de contribuyentes por impuesto				x			
Presión tributaria (total y por tipo de impuesto)				x			
N° Fiscaliz iniciadas y terminadas en el año; N° Inspecc fiscales por auditor			x				
Monto recaudado por fiscalización/monto anual recaudado			x				
N° de auditorías con reliquidación/N° total de auditorías de cuentas			x				
N° de contribuyentes que pagan pre-coactivo/N° total de contribuyentes			x				
Evasión del impuesto X			x				
Reducir diferencia entre recaudación real y potencial			x				
Contribuyentes en mora/total contribuy. ( por impuesto y sistema de contribuy.; N° evasores/contribuyentes; \$ pagados en mora/ \$ debidos en mora			x				
Reducción tiempos trámites pendientes resolución; reducción en volúmenes(montos) reclamos de contribuyentes.		x					
Red informática interconectada entre distintas agencias de recaudación fiscal	x						
Sistema integrado de agencias tributarias (A.A y Seg. Social)	x						
Aumentar ahorro público						x	
Encuestas de imagen y de satisfacción de contribuyentes					x		

Por el lado de los productos asociados al cumplimiento de los resultados el Banco apoyó la implantación de 25 productos que pueden agruparse en 8 componentes: estudios, reforma institucional, marco legal, modernización tecnológica, mejoras de los recursos

humanos, recaudación, fiscalización y mejor atención a los contribuyentes (Cuadro A4.4).

El apoyo en materia de AT se produjo mayormente utilizando la capacitación de funcionarios, la reforma institucional de las administraciones y la modernización tecnológica. Estos tres grupos de productos han sido financiados en 20 países de la región. Las áreas de recaudación y fiscalización también han sido objeto de importante apoyo, en el primer caso enfocado a los grandes contribuyentes, sistemas de recaudación bancaria y registro general de contribuyentes (ampliar cobertura de personas físicas y jurídicas), y en el segundo, centrándose en la inteligencia tributaria para mejorar la calidad de datos del padrón de contribuyentes y el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones.

**Cuadro A4.4. Productos de la Administración Tributaria**

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Estudios	Estud. y estadist. econ. y tribut.; estud. evasión	19	12	1.58
Reforma institucional	Sistemas de control gerencial	26	15	1.73
	Reestr. orgánicas funcionales	41	21	1.95
	Integ. ag. recaud.; integ. sist. inform.; desc. y auton. func.	21	18	1.17
	Manuales de Proced. y funciones (unificación)	26	16	1.63
Marco legal	Legislación y código tributario	25	15	1.67
Moderniz. tecnológica	Sist. de información interdep.; red de comunicac.	41	20	2.05
Recursos Humanos	Sistemas de personal y remuneraciones	20	12	1.67
	Programas entrenamiento	45	20	2.25
	Escuela de capacitación	18	12	1.50
Recaudación	Trámites y pagos tribut. electrónicos	6	6	1.00
	Sistema de facturación	6	5	1.20
	Ampliación de base tribut.	9	7	1.29
	Sist. Grandes contribuyentes	23	13	1.77
	Sist. Medianos contribuyentes	5	4	1.25
	Sist. Pequeños contribuyentes	1	1	1.00
	Registro de contribuyentes	22	16	1.38
	Recaudación por red bancaria	17	10	1.70
Fiscalización	Inteligencia fiscal y análisis de riesgo	28	16	1.75
	Control de crédito fiscal	4	3	1.33
	Planes de fiscalización	21	12	1.75
	Sist. Reliquidaciones	5	4	1.25
	Cuenta corriente	8	7	1.14
	Campañas cumplimiento voluntario	27	16	1.69
Atención al contribuyente	ATJ	5	4	1.25
	Ofic. Serv. Usuarios; estandar. y simplif. trámites	15	11	1.36

### Gestión financiera integrada de los recursos públicos

En esta área los proyectos objetivaron cinco resultados que se señalan en el Cuadro A4.5. En promedio el 68% de los 26 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados a la eficiencia del gasto público. En el cuadro se presenta el impacto del grupo de indicadores identificados por el análisis factorial en los resultados.



**Cuadro A4.5. Gestión Financiera Integrada de Recursos Públicos: resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS				
	Eficiencia administración	Eficacia asignación y uso de recursos	Integrar program. macro con presupuestaria	Información pública uso recursos	Equilibrio fiscal
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:</b>	<b>78%</b>	<b>100%</b>	<b>61%</b>	<b>58%</b>	<b>40%</b>
<b>INDICADORES</b>	<b>POR RESULTADO</b>				
Consolidac. cuentas bancarias en cuenta única ingresos y pagos del Tesoro	x				
Reducción costos y tiempos por utilización de cta integrada del Tesoro	x				
Sistema de pago a proveedores por red bancaria	x				
Nro de autorizaciones de pago por año/nro de solicitudes de pago por año	x				
Ahorros en tiempos (costos) de las compras y contrataciones estatales	x				
Incremento del nro de empresas presentadas a licitación/nro de licitaciones	x				
Evolución de precios promedios de compras públicas de bienes y servicios	x				
Integración del sistema de información de compras al SIIF	x				
Integración del sistema de administración de personal al SIIF	x				
Integración del sistema de control interno y externo del gasto al SIIF	x				
SIIF al nivel del Gob. Gral y del SPNF, % operaciones presupuestarias y financieras en el SIIF del Gob. Ctral y Gob. Gral	x				
Ingreso de cada transacción una sola vez en el SIIF	x				
Reducción de deuda flotante (nro de meses de equivalente de gastos)	x				x
Transacciones registradas en año fiscal / Total transacciones año fiscal	x				
Desviación gastos presupuestados/gastos ejecutados		x			
Asignación y ejecución del gasto por productos públicos en el SIIF		x			
Progr. ptaria plurianual basada en progr. macrofiscal y estratégica			x		
Sostenibilidad fiscal (valor presente deuda/ingresos gobierno central)					x
Índice de percepción de corrupción				x	
Publicación de las transacciones presupuestarias y financieras				x	
% recursos pcos en programas ptarios con indicad. de desempeño y metas		x			
Deuda devengada en ejercicios anteriores pagadas en ejercicio fiscal/pagos totales del ejercicio fiscal	x				
Déficit de la ejecución presupuestaria/déficit de caja			x		

El Banco financió la implantación de 14 productos para el cumplimiento de los resultados mencionados, que pueden agruparse en 6 componentes: desarrollo de sistemas integrados de administración (e información) financiera (SIAF/SIIF), desarrollo de módulos específicos de la administración financiera, desarrollo de sistemas auxiliares de la administración financiera, implantación de presupuesto por resultados, capacitación y mejora del marco legal y reglamentario.

El apoyo del Banco en el área se concentró principalmente en la capacitación de los usuarios de los sistemas de administración financiera, el diseño e implantación del SIAF y el desarrollo de algunos de sus módulos principales y los sistemas auxiliares. El presupuesto por resultados ha sido apoyado únicamente en 4 países, mostrando el énfasis en la eficiencia e integración de la administración financiera más que el desempeño en la utilización de los recursos (Cuadro A4.6).

**Cuadro A4.6. Productos de la Gestión Financiera Integrada de Recursos Públicos**

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Desarrollo de SIAF/SIIF	Diseño e implantación de SIAF	12	11	1.09
	Descentralización SIAF	8	6	1.33
Subsistemas de AF	Sistemas de crédito público	15	10	1.50
	Sist. tesorería integr. con admín. de gto; sist. cta única	15	11	1.36
	Sistema de contabilidad consolidado en gob. nal	10	10	1.00
	Sist. de progr. y control presupuestario	22	17	1.29
	Sistema de admín. de personal y remuneraciones	6	6	1.00
Sistemas auxiliares	Sist. de administración activos públicos	6	5	1.20
	Sist. compras y contrataciones; catálogos; almac. e inv.	16	11	1.45
	Presupuesto plurianual; pto. estratég. y por resultados	6	4	1.50
Capacitación	Programas entrenamiento	26	17	1.53
	Centros (unidades) de entrenamiento	3	3	1.00
Marco legal	Marco legal de AFI, código procedim. administr.	10	9	1.11
	Marco legal sistemas auxiliares	11	8	1.38

### Sistemas de inversión pública

En esta área los proyectos se concentran en un solo resultado vinculado a la eficiencia de la asignación de los recursos en los gastos de capital del presupuesto. En promedio solo el 48% de las 21 intervenciones contaban con indicadores y una cifra muy menor contaban con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones (Cuadro A4.7).

**Cuadro A4.7. Sistemas de Inversión Pública: resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS
	Eficiencia administración de recursos
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:</b>	<b>78%</b>
INDICADORES	
	POR RESULTADO
N° proy.con estudios de preinversión/N° de proyectos a	x
N° proy.con TIR o ABC o similar en el pto/N° proyectos en el	x
Tiempo de preparación de estudios de preinversión	x

El Banco financió la concreción de 11 productos en el área, los cuales se pueden agrupar en 8 componentes que reflejan los módulos del SIP: planificación de la IP, presupuestación, metodologías para la preparación de PIP, sistemas de monitoreo y control de la ejecución, sistemas de evaluación ex-post, sistemas de información de la gestión y banco de proyectos, modernización del marco legal y capacitación (Cuadro A4.8).

**Cuadro A4.8. Productos del Sistema de Inversión Pública**

Componente	Producto	Frecuencia Producto	Frecuencia País	Productos por País
Planific. de la IP y Bco de Proyectos	Institucionalización del ciclo de PIP	18	14	1.29
	Banco de PIP	19	14	1.36
	Priorización de PIP	17	11	1.55
Presupuestación de la IP	Sistema de presupuestación de la IP	22	14	1.57
Elaboración de PIP	Metodología para preparar PIP	17	12	1.42
Seguimiento y control de PIP	Sistema de monitoreo y control de la IP	20	11	1.82
Evaluación ex-post de PIP	Sistema de evaluación ex-post de la IP	20	13	1.54
Sistema de información del PIP	Tecnología inform. del ciclo de PIP	16	12	1.33
	Integración SIP en SIAP	7	6	1.17
Marco legal	Marco legal	8	6	1.33
Capacitación	Cursos estandar, manuales y guías	22	14	1.57

El accionar del Banco se distribuyó con cierta regularidad en los diversos módulos y se apoyó, aproximadamente, a la mitad de los países de la Región. Las características de los productos revelan el enfoque “modular” que tuvo esta área (sigue el ciclo de proyecto). Este es un tema que tiene que ver directamente con los proyectos del Banco lo cual justifica un énfasis particular y constante y su desarrollo se viene dando desde la década de los 80s.

### Descentralización fiscal

El análisis factorial indica que las intervenciones identificaron el logro de 6 resultados (Cuadro A4.9). En promedio solo el 45% de las 28 intervenciones contaban con indicadores y una cifra menor contaban con metas y valores en el momento de inicio de

las operaciones. Sorprende la escasez de indicadores en los temas de autonomía fiscal y transferencia de competencias y servicios al ámbito subnacional, donde la definición no es particularmente compleja.

**Cuadro A4.9. Descentralización Fiscal: Resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS					
	Eficiencia en el manejo de recursos	Aumentar la cobertura y calidad de servicios	Transferencia de servicios a gob. subnacionales	Sostenibilidad fiscal	Fortalecer autonomía fiscal subnacional	Transparencia en el uso de recursos
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSIÓN:</b>	<b>50%</b>	<b>43%</b>	<b>25%</b>	<b>60%</b>	<b>11%</b>	<b>71%</b>
<b>INDICADORES</b>	<b>POR RESULTADO</b>					
Presión tributaria subnacional				x		
Evasión fiscal subnacional		x				
Recup. de morosos: stock deuda en recaudación/recaudación efectiva	x					
Contribuy. registrados en la SS/Contr. registrados que aportan a la SS	x					
Recaud. de imptos fiscalizados/Recaud. Efectiva, \$ pagado en recuper. por inspección (rendimiento de fiscalización)	x					
Stock de deuda tributaria en recaudación/recaudación efectiva	x					
Recaudación por contribuyente y por población	x					
Declaraciones por medios electrónicos/declaraciones totales	x					
Recaudaciones validadas electrónicamente/recaudaciones totales	x					
Costo de los servicios administrativos/recaudaciones totales	x					
Costos unitarios de los servicios públicos subnacionales	x					
Proyectos de inversión priorizados / total de inversión en presupuesto		x				
Indicadores de responsabilidad fiscal y sostenibilidad fiscal				x		
Ingresos ctes/gastos ctes; servicio de deuda subnac./ingresos ctes				x		
Ingreso percibido/ingreso presupuestado					x	
Gto ejecutado/gto ptado; gto comprometido/gto presupuestado; gto no discrecional/gto total; N° de empleados/población				x		
Publicación contribuy. en situación irregular; informes ejec. financiera						x
Transferencias de gobierno central/total de ingresos subnacionales					x	
Encuestas de opinión pública sobre la gestión subnacional						x
Aumento de fondos administrados por gobiernos locales			x			
Porc. anual de aumento en capacidad neta de inversión municipal			x			
Cobertura de servicios municipales/población con NEI		x				

El Banco financió la implantación de 9 productos genéricos relacionados con el cumplimiento de los resultados: coordinación nacional y políticas, capacitación y asistencia técnica, AT descentralizada, GFI descentralizada, SIP descentralizada, reforma administrativa, financiación y disciplina fiscal, mejora del marco legal e institucional subnacional, y transparencia. Esos productos se usaron con alta varianza entre 8 y 16 países (Cuadro A4.10).

**Cuadro A4.10. Productos de la Descentralización fiscal**

Producto	Frecuencia producto	Frecuencia País	Productos por País
Coordinación nacional y políticas	16	9	1.78
Capacitación y asistencia técnica	16	13	1.23
AT descentralizada	20	14	1.43
GFI descentralizada	15	11	1.36
SIP descentralizada	20	16	1.25
Reforma administrativa	9	8	1.13
Financiación y disciplina fiscal	17	12	1.42
Marco legal e institucional	12	11	1.09
Transparencia	10	10	1.00

Se observa que como productos con mayor frecuencia se replican los mismos sistemas implantados en el nivel del gobierno central, especialmente los referidos a administración tributaria, disciplina fiscal y el sistema de inversiones.

## Sistemas independientes de control gubernamental

En esta área los proyectos objetivaron cuatro resultados que se señalan en el Cuadro A4.11. En promedio el 55% de los 8 préstamos contaba con indicadores y una cifra menor contaba con metas y valores en el momento de inicio de las operaciones. Sobresale la importancia de los indicadores relacionados a mejorar la rendición de cuentas de la administración pública y en menor medida la efectividad y ahorro público. Se presenta, además, el impacto en los resultados del grupo de indicadores identificados por el análisis factorial.

**Cuadro A4.11. Sistemas de Control Gubernamental: resultados e indicadores asociados**

Concepto	RESULTADOS			
	Mejorar rendición de cuentas de la gestión	Fortalecer la capacidad rectora sistema de control	Eficiencia y efectividad en administración de fondos públicos	Generar ahorro público
<b>EVALUABILIDAD SOBRE N° DE PROYECTOS DE INVERSION:</b>	<b>83%</b>	<b>0%</b>	<b>57%</b>	<b>100%</b>
INDICADORES	POR RESULTADO			
Índices de transparencia y opacidad internacionales	x			
Encuestas de percepción pública de corrupción	x			
N° observaciones/Irregularidades en gestión de recursos pcos	x			
Resoluc. y recomend. adoptadas/Resoluc. y recomend. realizadas			x	
Fondos recuperados por ahorro en contratos			x	
Ahorro pco por adopción de recomendaciones (valor por dinero)				x
Ahorro por reducción de costos de legalidad y repetición controles				x

El análisis factorial encontró que el Banco se concentró en 6 productos: modernización de los procedimientos y sistemas de auditoria, capacitación respecto a estándares internacionales, modernización y conectividad de los sistemas de informatización, difusión de actividades y resultados de auditorias, mejora del marco legal y reestructuración institucional (Cuadro A4.12).

**Cuadro A4.12. Productos de los Sistemas de Control Gubernamental**

Producto	Frecuencia producto	Frecuencia País	Productos por País
Nuevos proced. y sist.de control	13	11	1.18
Capac. en audit. con estandar. internales	11	8	1.38
Conex. con sist. inform.centrales y subnac.	8	7	1.14
Difusión de activ. y resultados de auditorías	7	5	1.40
Marco legal y reglamentario	3	3	1.00
Reestructura institucional	11	10	1.10

La frecuencia de productos financiados revela el énfasis en apoyar los nuevos sistemas de control, la reestructura institucional y la capacitación.

### Control legislativo

El Banco apoyó sólo a cuatro países en esta área a través del mismo producto: la creación de una unidad técnica que asesore en la formulación, seguimiento y evaluación de los temas presupuestarios y de gestión macroeconómica. El propósito central fue fortalecer la institucionalidad fiscal y promover los consensos en las reformas fiscales y la ejecución

presupuestaria. En este caso, los objetivos de desarrollo se vinculan con mejorar la integración del Parlamento a la asignación, utilización y control de los recursos públicos. Sobre la base de 3 préstamos se encontró que ninguno contaba con indicadores de resultados (Cuadro A4.13).

**Cuadro A4.13. Productos del Control Legislativo**

<b>Producto</b>	<b>Frecuencia producto</b>	<b>Frecuencia País</b>	<b>Productos por País</b>
Unidad técnica de asesoramiento en formulación, seguimiento y evaluación ptaria y gestión macroeconómica	4	4	1.00

### **Política tributaria**

El Banco sólo financió 2 pequeñas operaciones (un PINV y una CTNR) en 2004 para apoyar el diseño y promulgación de reformas en política tributaria. Esto confirma que la intervención del Banco en esta área fiscal se hizo sobre todo a través de sectoriales y de productos no financieros. Con préstamos de inversión de AT se apoyó la implantación de las reformas adoptadas por los países y la modernización de la organización y los sistemas administrativos. Las 2 operaciones financiaron la formulación e implementación de cambios en los impuestos y no contaban con indicadores.

### **Lo fiscal como reforma de políticas**

Los préstamos sectoriales se otorgan como contraparte de condiciones que el país se compromete a cumplir sobre reformas, por lo que dichas condiciones pueden identificarse como las correspondientes a los productos de las operaciones de inversión. El análisis factorial de la muestra de 102 proyectos sectoriales fiscales identificados durante el período, permitió agrupar las condiciones de política en 14 componentes (ver su derivación en Anexo 1), 8 de los cuales coinciden con los componentes de reforma fiscal y los 6 restantes son condiciones sobre los componentes de reformas de política que tienen efectos en los resultados fiscales (Cuadro A4.14).

Dentro del grupo de componentes de reforma fiscal, se observa que las reformas de política relacionadas con la gestión financiera integrada y la política tributaria fueron importantes, siendo utilizadas en 17 y 16 países respectivamente, de los 26 de la Región que forman parte del Banco, siendo definidas en promedio casi 2 veces por país durante el período analizado. Las condiciones vinculadas a la mejora de los sistemas de recaudación aduanera y tributaria interna los siguen en importancia relativa, cubriendo alrededor del 50% de los países de la Región. Las condiciones vinculadas a promover la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a la inversión y la reforma de los organismos de control independiente de la gestión financiera de los recursos públicos, prácticamente fueron inexistentes.

**Cuadro A4.14. Condiciones de política por componente del ámbito fiscal**

Áreas del ámbito fiscal	Frecuencia Condición	Frecuencia País	Área con Condiciones por País
Administración Aduanera	16	13	1.2
Administración Tributaria	14	10	1.4
Gestión Financiera Integrada	29	17	1.7
Sistema de Inversión Pública	1	1	1.0
Descentralización Fiscal	13	8	1.6
Sistema de Control Gubernamental	1	1	1.0
Control Legislativo	0	0	0.0
Política Tributaria	27	16	1.7
Focalización Gasto	30	14	2.1
Reforma Empresas Públicas - Privatizaciones	42	20	2.1
Reforma Pensionaria	18	13	1.4
Reforma Administrativa	15	10	1.5
Ajuste Fiscal y Deuda	41	15	2.7
Independencia Financiamiento Monetario	13	11	1.2

Estos resultados destacan dos hechos: en primer lugar, que la reforma en la política tributaria ha sido consecuencia, principalmente, de condiciones comprometidas por los países en los “programas de reforma de política” contra asistencia financiera de balance de pagos, normalmente liderados por el FMI y no en proyectos de inversión. En segundo lugar, la importancia que tuvo como reforma el área vinculada a los sistemas de administración financiera integrada en la agenda de políticas de mejoramiento de la gestión presupuestaria.

Dentro del otro grupo de componentes, es decir los 6 vinculados a operaciones fiscales condicionadas a reformas de políticas estructurales, sobresalen los PBL con condiciones de reforma de las empresas públicas, básicamente privatizaciones, y las de ajuste fiscal y reducción de la deuda pública condicionadas simultáneamente por la focalización de gastos hacia la preservación de las reformas y los problemas de pobreza (en especial desde 1997), y el mantenimiento de la estabilidad financiera y la viabilidad de las cuentas externas.

### La evaluabilidad de los resultados estratégicos

En promedio sólo un 57% de los resultados de las intervenciones del Banco en los proyectos de inversión en las áreas de reforma de la administración fiscal contaron con indicadores que facilitarían el seguimiento y la evaluación de las operaciones que los contenían. En el modelo agregado, ese porcentaje se eleva (93%) al beneficiarse de la consideración conjunta de los indicadores por objetivo de desarrollo de todas las intervenciones en el mismo tema fiscal (Cuadro A4.15).

**Cuadro A4.15. Evaluabilidad de los Préstamos de Inversión; por Área Fiscal y Agregado**

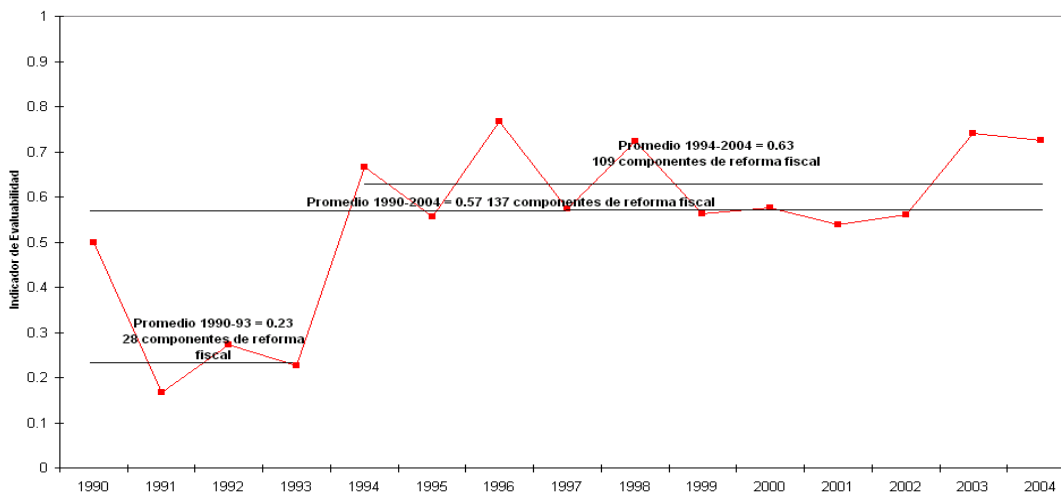
Áreas Reforma Fiscal	Nº Objetivos de Desarrollo	Nº Objet.de Desar. con al menos un indicador	Nº Préstamos con Componentes	Evaluabilidad por Área 1/	Evaluabilidad Agregada 2/
AA	5	5	25	56%	100%
AT	8	7	26	58%	88%
GFI	5	5	26	68%	100%
DES	6	6	28	45%	100%
SIP	1	1	21	48%	100%
SCG	4	3	8	55%	75%
CL	1	1	3	100%	100%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>98</b>	<b>57%</b>	<b>93%</b>

1/ Nº de objetivos de desarrollo con indicadores de los proyectos / Nº de objet. de desar. con y sin indicadores  
2/ Nº de objetivos de desarrollo con al menos un indicador / Nº de objetivos de desarrollo

Si bien el mencionado porcentaje es sensiblemente menor si la evaluabilidad se calcula sobre el marco de resultados global, en ese nivel tampoco fue común encontrar medidas de esos indicadores en el momento inicial (período base), ni el establecimiento de metas intermedias (hitos) que reflejaran la lógica de las etapas que recorren los modelos de intervención, ni una clara fijación de metas de la imagen futura de los objetivos de las operaciones en cada área fiscal.

Utilizando como indicador de la evolución de la evaluabilidad de los proyectos fiscales (excluidos los PBL y PEMG) a la relación entre el número de objetivos de desarrollo con indicadores sobre el número de objetivos de desarrollo totales (Gráfico A4.16), se observan dos períodos claramente demarcados: 1990-93, en el cual el indicador de evaluabilidad promedió 0.23; y 1994-2004, en el cual el indicador promedio mostró una mejora contundente, subiendo a 0.63, manteniéndose relativamente constante desde 1994, a un valor cercano al valor medio del indicador en todo el período (0.57). Por lo tanto, en gran parte del período, el mejor resultado encontrado, indica que solo un 60% de los objetivos de desarrollo establecidos en las operaciones contaron con indicadores para darles seguimiento en la ejecución y en la evaluación de sus resultados.

**Gráfico A 4-16: Indicador de la evolución de la evaluabilidad de los proyectos fiscales (Nº de objetivos de desarrollo con indicadores en componentes fiscales / Nº de objetivos de desarrollo totales en esos componentes) 1/**



1/ En total 403 objetivos de desarrollo en 137 componentes fiscales de 97 proyectos.

Estas características de los marcos de resultados de los diseños contagian a los instrumentos de seguimiento, auto-evaluación o evaluación independiente de los resultados utilizados por el Banco (PPMR, PCR, evaluaciones intermedias y finales, evaluaciones expost) y a sus sistemas de información. Ello es uno de los elementos que afectó la producción regular de esa información clave para la toma de decisiones, haciendo al Banco más dependiente de que los sistemas de información públicos la mitigaran. La calidad de esta información secundaria, como se verá, fue una restricción adicional que enfrentó este estudio.

## IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN EN EL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES FISCALES

La pertenencia organizacional en unidades con especialización fiscal (Departamento o División) del Jefe de Proyecto o de los miembros de los Equipos de Proyectos fiscales, se consideró que podía ser un indicador de la contribución de la estructura institucional a la efectividad de la concreción de la intención del Banco en el sector.

**Cuadro A5.1. Jefes de Proyecto de los préstamos de inversión de reforma fiscal por unidad institucional, 1990-2004**

Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos
OPS		1	4	5												10
PRA	2	2		1												5
DPL		2	3													5
DES		1		1												2
FIS				1	3	1	4	2	2	2						15
OD					2	2	4	6	1	1	6					22
SC											2	3	4	3	6	18
INT/ITD																0
Otros (Div. Func., SDS)					1			4	2	3	2	3		4	2	21
<b>N° Préstamos</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>98</b>

Se asumió que los especialistas fiscales se encontraban, según la etapa del período, en DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC, se concluye que solo el 41% de los proyectos de inversión y de cooperación técnica reembolsable (PINV) fueron liderados por unidades institucionales con especialistas afines, cifra que se eleva al 63% si se considera que las OD tenían especialización en los temas fiscales (Cuadro A5.1).

**Cuadro A5.2. Jefes de Proyecto de los proyectos sectoriales de reforma de política por unidad institucional, 1990-2004**

Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos
OPS	1		1	3												5
PRA	3	4		1												8
DPL	3	8	8	3												22
DES																0
FIS																0
EN					1	2			1							4
FI					4	2	6	2	3	1	1	2	2		2	25
SO						1	1		1	3	1	6	2	5	5	25
OD						3		2	2	1	1	1				10
SDS																0
SC												2		3	1	6
INT/ITD																0
Otros							2					1				3
<b>N° Préstamos</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>108</b>

Si se realiza el mismo análisis pero para el total de PBL, los especialistas que se encontraban en DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC según el momento, lideraron el 26% de los PBL, cifra que se eleva al 35% si se considera que los OD tenían especialización en los temas fiscales (Cuadro A5.2).

En el Cuadro A5.3 se presenta un análisis similar, pero teniendo en cuenta los miembros que formaron parte de los equipos de trabajo del diseño de las intervenciones en el ámbito fiscal



**Cuadro A5.3. N° de Préstamos por unidad organizativa con por lo menos un miembro en el equipo de proyecto, 1990-2004**

Préstamos de Inversión de reforma fiscal																
Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos que participa
OPS	2	5	4	4	2											17
PRA	2	5	4	4												15
DPL		2	1													3
DES	1	2	4	2												9
FIS					2	1	6	7	1	2	5	3				27
OD					1	3	8	8	5	3	4	2	1	1	2	38
SC											1	4	4	3	8	20
INT/ITD													1	2	1	4
Otros (SDS, etc)		1		1	4	4	2	11	2	8	7	11	4	8	4	67

Préstamos sectoriales fiscales																
Unidad Institucional	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	N° Préstamos que participa
OPS	6	11	7	7												31
PRA	3	10	7	4												24
DPL	2	3	5	5												15
DES		2	5	6												13
FIS					1		1	1	2	1	1	3				10
EN					1	4	3		3	1					1	13
FI					3	2	6	2	3	2	1	3	1	1	1	25
SO					1	2	1		3	3	2	7	3	5	5	32
OD					3	5	5	3	6	4	2	8	2	8	5	51
SDS					1	2	3	1	3	1					3	21
SC												4	1	2	1	8
INT/ITD													1	2		3
Otros (SDS, etc)			1			3	2	1	3	1	1	3			4	19

Se encontró un crecimiento significativo de la participación de los especialistas que, según la etapa del período, formaban parte de DPL, DES, FIS, INT/ITD y SC, agregando OD en ese universo. En los préstamos de inversión y de cooperación técnica reembolsable, el 64% de los equipos de proyectos estuvo integrado por lo menos por un especialista de las unidades especializadas, cifra que se eleva al 75% si se considera que las OD tenían especialización en los temas fiscales. En el caso de los préstamos sectoriales, esos guarismos fueron de 39% y 71% respectivamente. Sin embargo, si se consideran sólo los 36 préstamos sectoriales de reforma fiscal, esas cifras crecen y alcanzan el 75% y 86% respectivamente, pero no la totalidad como era esperable.

## EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE DESARROLLO (OMD): UNA INTENCIONALIDAD ESTRATÉGICA COMPARTIDA

El objetivo de este Anexo es identificar las formas de actuación de los otros organismos multilaterales de desarrollo en el sector fiscal para ver el grado de coherencia del rol del Banco con ellos.

### *La actuación del Banco Mundial*

A los efectos de analizar la actuación del Banco Mundial (BM) como institución representativa de referencia, se le aplicaron los mismos criterios metodológicos utilizados para el análisis del Banco.

Tomando la composición de las intervenciones del BM y el Banco en el período se destaca lo siguiente (Cuadro A6.1): (i) el Banco dedicó el doble de proyectos y de recursos que el BM a los proyectos en reforma y modernización de la administración fiscal. Para los proyectos de apoyo a reformas de política (PBL) esos guarismos fueron similares; (ii) los montos promedio por proyecto fueron similares para las dos instituciones y para ambos tipos de proyectos, de inversión y PBL; (iii) el número de proyectos fiscales en el total representa aproximadamente la quinta parte del total en ambas instituciones, y en montos alrededor del 33 % del monto total; (iv) la diferencia más notoria está en los proyectos de inversión en las áreas de reformas de política, donde el BM invirtió más recursos y en una mayor cantidad de proyectos que el Banco; ello está explicado por más recursos para privatizaciones, focalización del gasto social y descentralización de gobiernos subnacionales.

**Cuadro A6.1. Total de proyectos fiscales del BID y el BM, período 1990–2004 (en N° de proyectos y millones de \$)**

Descripción	N° de Proy.		Monto en mill. \$		Monto por Proy.(mill. \$)		Total BID+BM	
	BID	BM	BID	BM	BID	BM	N° Proy.	Monto Mill. \$
Proyectos de inversión en áreas fiscales	97	50	\$3,245	\$1,581	\$33	\$32	147	\$4,826
Proyectos de inversión en áreas de reformas	45	88	\$2,368	\$7,163	\$53	\$81	133	\$9,531
Proyectos de apoyo a reformas de políticas (PBL)	102	104	\$23,934	\$25,619	\$235	\$246	206	\$49,553
Total proyectos fiscales	199	154	\$27,179	\$27,200	\$268	\$278	353	\$54,379
Total de la cartera de proyectos	963	846	\$84,936	\$81,833	\$88	\$97	1,809	\$166,769

Fuente: Elaboración propia en base a información de BID (OVEDA y Data Analyzer) y BM.

### **Cobertura por país y grado de desarrollo relativo**

De los 26 países miembros, el Banco cubrió más países con operaciones fiscales que el BM, tanto en PBL como (particularmente) en proyectos de inversión (Cuadro A6.2)<sup>73</sup>. La *tasa de complementación* (número de países en que intervinieron ambas instituciones sobre total de países en que se intervino) fue significativa: para proyectos de inversión de 66% (16/24), y de 91 % para PBL (21/23). Asimismo, la mayor proporción de proyectos de inversión por país sugiere que *el Banco priorizó las reformas de largo plazo en el área fiscal, en tanto ambas instituciones trabajaron muy estrechamente en las áreas de apoyo a reforma de políticas y provisión de recursos ante crisis fiscales.*

**Cuadro A6.2. Cobertura de los proyectos fiscales, período 1990-2004 (En N° de países; N° de proyectos por país; y grado de desarrollo relativo)**

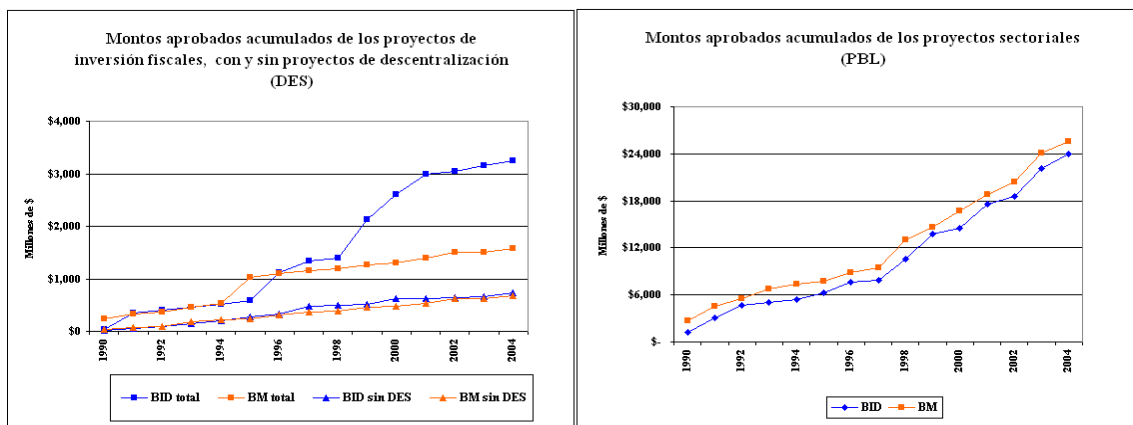
Descripción	N° de países			N° proyectos/país		Grado de desarrollo relativo								N° total de proyectos	
	BID	BM	BID y BM	BID	BM	A		B		C		D		BID	BM
						BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM		
Proyectos de inversión fiscales	23	17	16	4.2	2.9	17	13	22	8	20	4	38	25	97	50
Proyectos de apoyo a reforma de política	23	21	21	4.4	5	24	41	17	19	18	14	43	30	102	104

En cuanto a la intervención por grado de desarrollo relativo de los países, el Banco aprobó más cantidad de *proyectos de inversión* que el BM en el grupo C, en tanto el BM intervino más en montos en el grupo D, concentrando sus recursos en el apoyo de reformas fiscales en los países de menor grado de desarrollo. En términos de CTNR, el Banco aumenta significativamente su cartera fiscal a ese tipo de países. En el grupo A, el BM aprobó más *proyectos sectoriales* que el Banco, tanto en número de operaciones como en montos, en tanto el Banco intervino en mayor número de operaciones en países del grupo D.

### Dinámica en el tiempo de las intervenciones fiscales

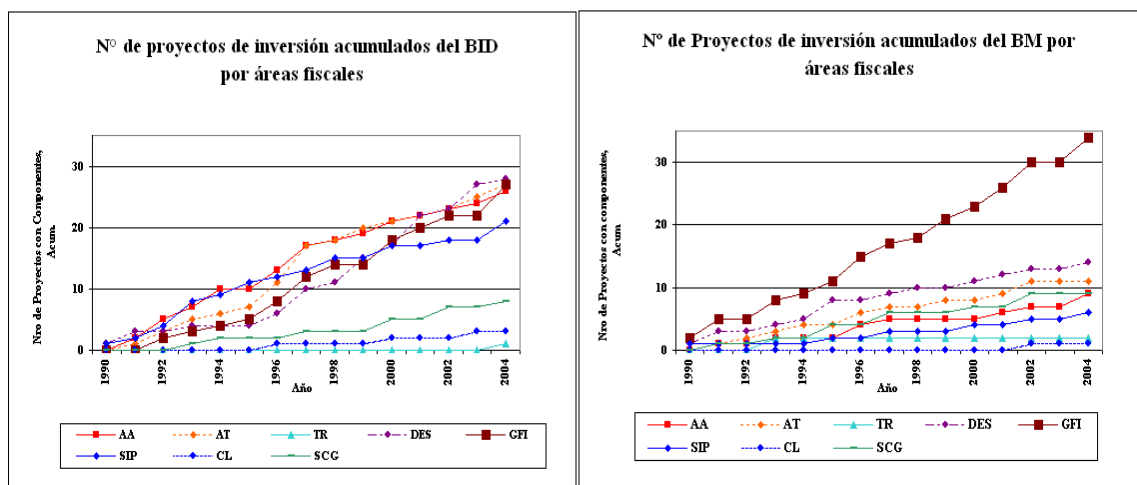
Utilizando la evolución acumulada de los montos aprobados por tipo de instrumento de préstamo, se observa que en los *proyectos de inversión*, la diferencia entre el Banco y el BM está explicada por los proyectos de descentralización (DES, Gráfico A6.1). En las demás áreas fiscales, los montos invertidos por ambas instituciones fueron similares. Sin embargo, para ese universo sin DES, el Banco tuvo casi el doble en número de proyectos, pero el monto promedio por proyecto del BM fue superior. Con relación a los *proyectos sectoriales* el comportamiento de ambos bancos fue similar: el coeficiente de correlación del monto anual aprobado por ambos es de 0.68 (para los PBL en el SPNF), subiendo a 0.79 para toda la cartera (incluyendo SPF). Cabe destacar el cambio de tendencia a partir de las crisis externas que enfrenta la Región desde mediados de 1997.

**Gráfico A6.1. Evolución de los montos aprobados por el BID y el BM, en proyectos de inversión fiscales y en proyectos sectoriales, período 1990-2004**



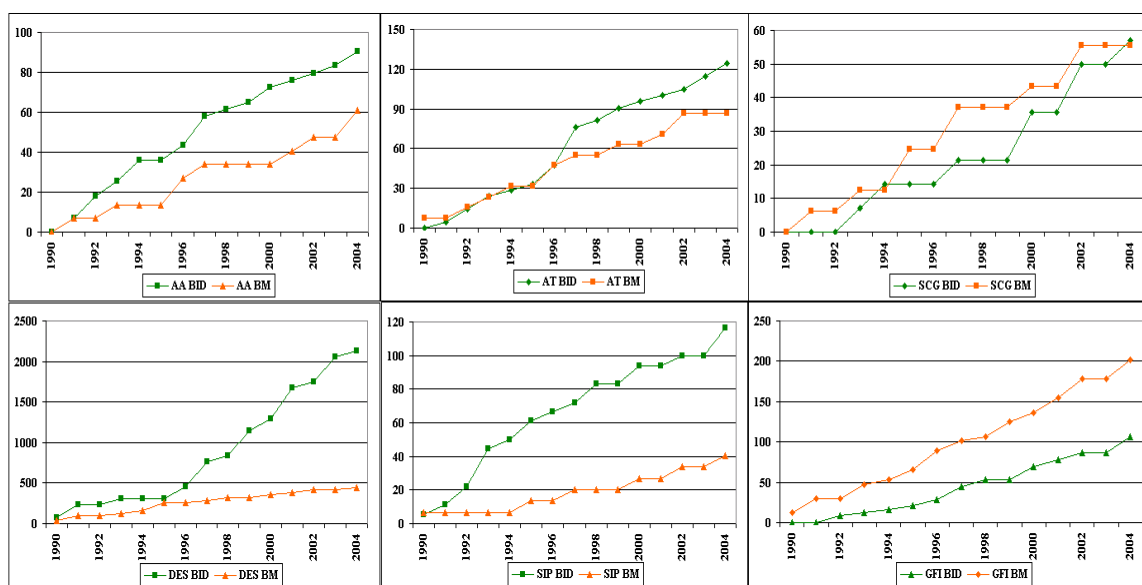
La evolución del número acumulado de los proyectos de inversión por área del ámbito fiscal a lo largo del período, muestra que los proyectos del Banco estuvieron repartidos en forma similar en cinco áreas: DES, GFI, AT, AA y SIP, superando en magnitud al BM en todas esas áreas con excepción de GFI, donde aquél muestra especialización (Gráfico A6.2)<sup>74</sup>.

Gráfico A6.2. Evolución acumulada del número de proyectos de inversión por área fiscal, período 1990-2004



Para la evolución de los *montos* invertidos por cada institución por área fiscal, se utilizó el índice de monto promedio por proyecto por área de reforma fiscal de cada institución<sup>75</sup>. Estas cifras son estimadas, solo para contar con una tendencia de la evolución de los montos invertidos por área (Gráfico A6.3).

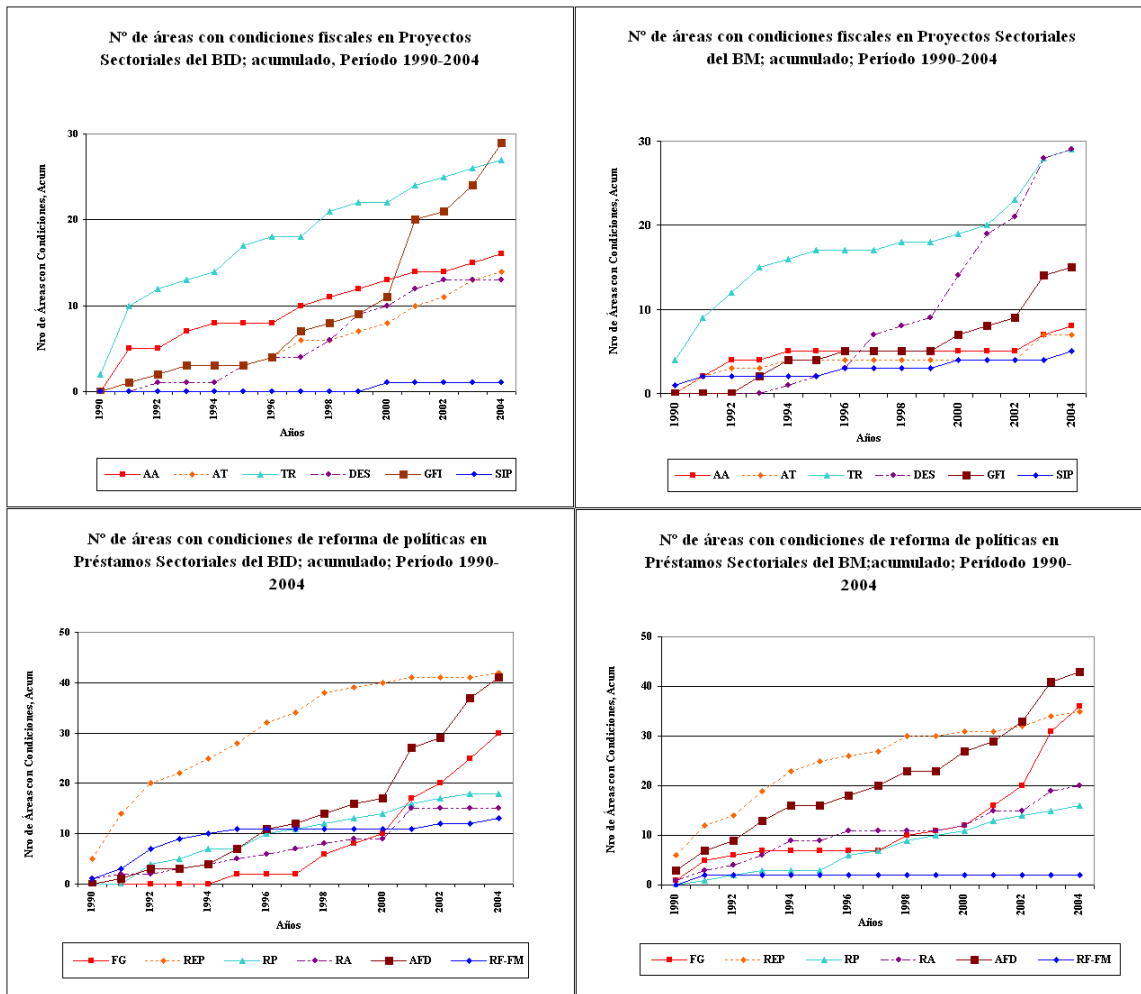
Gráfico A6.3. Evolución acumulada de los montos por proyectos de inversión en las áreas fiscales, período 1990-2004 (en millones de \$)



El Banco financió más las áreas de AA, AT y SIP (en DES a los efectos de la comparación no se ha considerado el monto que el BM presta directo a gobiernos subnacionales, lo que subvalúa su participación). En GFI sucedió lo contrario, que además coincide con el área en la cual el BM supera en número de operaciones al Banco, lo que destaca su participación en el área<sup>76</sup>. En SCG durante gran parte del período el BM invirtió más, mostrando un rol preponderante.

Con respecto a los *proyectos sectoriales*, ambas instituciones tuvieron la misma estrategia al considerar su apoyo a la reforma tributaria (TR) como condición de política en los PBL. La evolución de las condiciones por área reflejan en gran medida el ciclo macro fiscal: hasta 1997/98, principalmente asociado a reformas fiscales de largo plazo, y a partir de allí, a las consecuencias de las crisis externas en las cuentas públicas (Gráfico A6.4).

**Gráfico A6.4. Número de áreas con condiciones en los proyectos sectoriales del BID y BM<sup>77</sup>, período 1990-2004**



### ¿Complementación o división de tareas?

Para contestar este interrogante se analizó la participación de cada una de las instituciones por área fiscal y de reforma de políticas en cada país, y por tipo de instrumentos. A partir de esa información se relevó si en cada área y en cada país, el Banco y el BM actuaron solos, si participaron ambos o no participó ninguno.

La información resultante permite extraer una serie de hallazgos (Cuadro A6.3): (i) en primer lugar, las instituciones multilaterales de desarrollo presentaron una intención estratégica similar si se tiene en cuenta su homogeneidad desde la perspectiva de las áreas de trabajo, así como de los instrumentos de préstamos utilizados para abordarlas; (ii) en

varias áreas del ámbito fiscal, presentan una fuerte complementación, que confirma que compartían políticas estratégicas: por ejemplo, el tratamiento con PBL de los temas fiscales de reforma como TR y GFI; la coincidencia en las áreas de condiciones y el trabajo conjunto en los PBL; en las áreas fiscales, salvo en los programas SIP y CL, prácticamente tuvieron cobertura similar de países y programas conjuntos en varios de ellos; (iii) en cuanto a cobertura de países de la Región por área fiscal, la del Banco fue más grande, pero sin que ello signifique que haya tenido exclusividad: las áreas más exclusivas del Banco han sido las de menores operaciones o que eran tradicionalmente atendidas por él (CL y SIP, respectivamente); (iv) el BM ha tenido una participación más especializada en la gestión integrada de las finanzas públicas (GFI), la reforma administrativa del Estado (RA) y los programas de aumentar la participación del sector privado en los servicios públicos (REP); pero en esas áreas la participación del Banco también fue significativa.

**Cuadro A6.3. Número de países en los que intervinieron BID y BM, por área fiscal y de reforma de políticas; agregado, período 1990-2004**

Áreas fiscales y de reforma	Nº de países con proyectos(componentes) de inversión fiscales					Nº de países con condiciones de reforma de política					Tasa de complementación 3/		Tasa de cobertura del Banco 4/		Tasa de exclusividad del Banco 5/	
	Participa solo BID	Participa solo BM	Participa BID y BM	No participa ninguno 1/	Total países	Tiene solo BID	Tiene solo BM	Tiene BID y BM	No tiene ninguno 2/	Total países	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas	Proy. Inv. Fiscales	Áreas de Reforma Políticas
<b>Fiscales</b>																
AA	9	3	5	9	26	9	4	4	9	26	29.4%	23.5%	53.8%	50.0%	52.9%	52.9%
AT	11	5	4	6	26	6	2	4	14	26	20.0%	33.3%	57.7%	38.5%	55.0%	50.0%
TR	1	2	0	23	26	3	4	13	6	26	0.0%	65.0%	3.8%	61.5%	33.3%	15.0%
DES	11	1	6	8	26	2	5	4	15	26	33.3%	36.4%	65.4%	23.1%	61.1%	18.2%
GFI	6	5	11	4	26	9	1	8	8	26	50.0%	44.4%	65.4%	65.4%	27.3%	50.0%
SIP	9	1	5	11	26	1	5	1	19	26	33.3%	14.3%	53.8%	7.7%	60.0%	14.3%
CL	3	1	0	22	26	0	0	0	26	26	0.0%	0.0%	11.5%	0.0%	75.0%	0.0%
SCG	6	4	2	14	26	2	3	1	20	26	16.7%	16.7%	30.8%	11.5%	50.0%	33.3%
<b>De Reforma</b>																
FG	1	10	1	14	26	2	6	12	6	26	8.3%	60.0%	7.7%	53.8%	8.3%	10.0%
REP	2	7	12	5	26	3	0	17	6	26	57.1%	85.0%	53.8%	76.9%	9.5%	15.0%
RP	8	2	2	14	26	4	1	9	12	26	16.7%	64.3%	38.5%	50.0%	66.7%	28.6%
RA	8	6	5	7	26	3	5	7	11	26	26.3%	46.7%	50.0%	38.5%	42.1%	20.0%
AFD	0	3	0	23	26	5	4	10	7	26	0.0%	52.6%	0.0%	57.7%	0.0%	26.3%
FM	2	0	0	24	26	10	1	1	14	26	0.0%	8.3%	7.7%	42.3%	100.0%	83.3%

1/ Bahamas y Belice están siempre.  
2/ Bahamas, Barbados y Belice están siempre.  
3/ Número de países que intervinieron el BID y el Banco Mundial conjuntamente sobre total de países con intervenciones (En %)  
4/ Número de países que intervino el BID solo o con el Banco Mundial sobre total de países de la Región (En %)  
5/ Número de países en que actúa solo el BID sobre el total de países con intervenciones (En %)

La principal diferencia estratégica entre ambas instituciones parece encontrarse en la forma de trabajo: mientras el Banco tendió a ocupar todos los temas, el BM fue más especializado y con detalle en menos temas (por ej. GFI). En ese sentido, el BM trabajó con menos operaciones por área y país, y con un mayor costo promedio por proyecto (excepto DES).

Todo lo anterior estaría sugiriendo que el trabajo del Banco estuvo más centrado en el largo plazo ya que su actuación estuvo más asociada a esos aspectos: cubrió más países, más áreas fiscales y de reforma, utilizó más en los PBL las condiciones sobre los aspectos fiscales de largo plazo (AA, AT, TR, GFI) y, por último, tuvo más intervenciones dentro de un mismo tema en el mismo país, reflejando el carácter de largo plazo que requieren los fortalecimientos institucionales y desarrollos tecnológicos en el sector fiscal y lo costoso de su sostenibilidad.

Un último aspecto a destacar es relativo a los países en los que ambas instituciones presentan una baja o ninguna participación en las áreas del ámbito fiscal. Estos países tienen características muy disímiles: por un lado, proporcionalmente en número, están explicados por los países de habla no castellana (BE, BH, BA, HA, JA, SU, TT), por una variedad de razones: algunos no requieren recursos para su sector fiscal, otros tienen sistemas de administración de las finanzas públicas muy débiles, otros porque los sistemas fiscales tienen una lógica distinta a los del resto de la Región. Otros como CH y ME, que o bien no requieren asistencia técnica o bien no requieren operaciones fiscales para equilibrar su situación fiscal o tienen diversidad de acceso a los financiamientos alternativos dada su calificación de riesgo. Otros como CR o DR, que han tenido políticas más autónomas, no siguiendo la lógica estratégica de los programas de las instituciones en el sector fiscal.

### ***El rol del Fondo Monetario Internacional***

Durante la década de 1980, el rol central que jugaba el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue apoyar con recursos financieros los esfuerzos de ajuste de los países para alcanzar la estabilización y los equilibrios externos.

Desde principio de la década de 1990 las condiciones asociadas con los préstamos del FMI estuvieron relacionadas con programas de ajuste que incluían una mezcla de estabilización y ajuste externo, con políticas de reformas estructurales que tendían a resolver y hacer sustentable el equilibrio entre la demanda y la oferta agregada y, simultáneamente, adaptar a los países a su inserción en una economía globalizada<sup>78</sup>.

En las Cartas de Intención se expresaba esa intencionalidad de política y se justificaba el soporte financiero asociado. A las metas normales de los programas tradicionales se agregaron metas de políticas de largo plazo, que eran extensamente negociadas con los países, reflejando la situación económica particular de los mismos y las preferencias de los gobiernos. Estas nuevas facilidades de préstamo tuvieron un horizonte temporal mayor o simplemente los países adoptaron programas consecutivos, que llevó a que la duración de los programas del FMI se ampliara en el mediano plazo.

Esa modalidad de actuación generalizada, fue transformando progresivamente el rol del FMI en un referente obligado para la actuación de las otras OMD, transformándose de hecho en la fuente explícita de gran parte de sus programas de reforma fiscal y de políticas. Aunque el FMI no era visto como una agencia de desarrollo, su nuevo rol lo fue transformando en un actor clave en ese campo. El papel natural del FMI siguió originándose en las crisis macroeconómicas, pero la persistencia de sus programas se extendía a la fase post-estabilización. Es precisamente dentro de esas características que era más razonable justificar los recursos de las intervenciones compartidas de las OMD para recuperar el crecimiento y la inversión privada, enfrentar los costos de los ajustes o de las reformas y reducir la pobreza. En el tema fiscal, el objetivo de reducir el déficit fiscal, compensar los impactos de los ajustes y las reformas y cambiar la estructura del resultado del SPNF de acuerdo al nuevo papel del Estado, fueron encontrados como los fines que generalizadamente caracterizaban las intervenciones de las OMD.

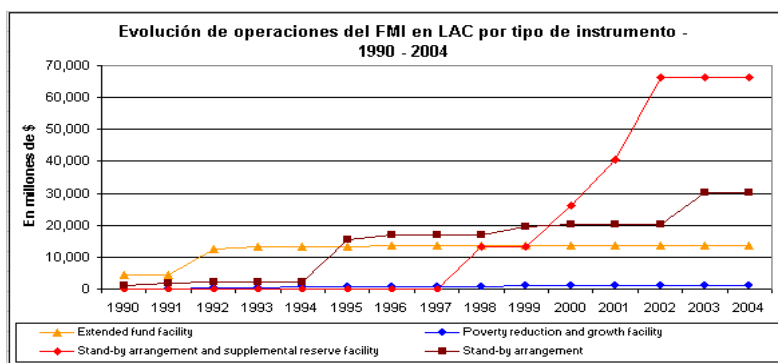
## Instrumentos utilizados, comparación con BID-BM, y cobertura por país y áreas

Se identificaron 80 acuerdos con el FMI de los países de la Región entre 1990 y 2004 que incluyeron condiciones en al menos una de las áreas del ámbito fiscal distinguidas en el estudio (ver Anexo 1). Estas operaciones, como era esperable, coincidieron con el universo de las operaciones del Fondo en la Región en sus diversas modalidades: “Stand-by Arrangement”, “Supplemental Reserve Facility” (que acompaña a los Stand-by Arrangements), “Extended Fund Facility”, y para los países más pobres el “Poverty Reduction and Growth Facility”. Solo en 58 de esos 80 acuerdos se desembolsaron fondos previstos. El Cuadro A6.4 informa sobre el número y monto de los acuerdos por tipo de instrumento, en tanto el Gráfico A6.5 muestra la evolución por montos e instrumento.

**Cuadro A6.4 – Número y monto de las operaciones del Fondo en LAC por tipo de instrumento**

Descripción	Poverty Reduction and Growth Facility	Extended Fund Facility	Stand-by Arrangement	Stand-by arrangement with a Supplemental Reserve Facility	Total
Nº Acuerdos	14	10	51	5	80
Monto total (millones de \$)	1,251	13,727	30,063	66,441	111,482

**Gráfico A6.5 – Evolución de operaciones del FMI en LAC por monto y tipo de instrumento**



El FMI tuvo programas en 22 países, misma cantidad que el BM, contra 24 del BID. En el Cuadro A6.5 se compara el número de operaciones y montos de programas fiscales de los OMD (para el BID y BM se tomaron en cuenta los PINV y PBLs).

**Cuadro A6.5 – Número y monto de los proyectos fiscales del BID, BM y FMI**

Concepto	BID	BM	FMI
Monto (millones \$)	29,547	34,303	111,482
Nº Operaciones	244	241	80

En montos la participación del FMI fue superior a la del BID y el BM. Por “zonas de desarrollo” (de acuerdo a la clasificación del BID) y montos, el FMI intervino mucho más en países de la Zona A (AR, BR, ME, VE), con el 93% del total, contra un 57% y 72% para el BID y BM, respectivamente. En términos de las áreas del ámbito fiscal, el FMI tuvo, respecto a los otros OMD, menor importancia (medido en cantidad de condiciones o

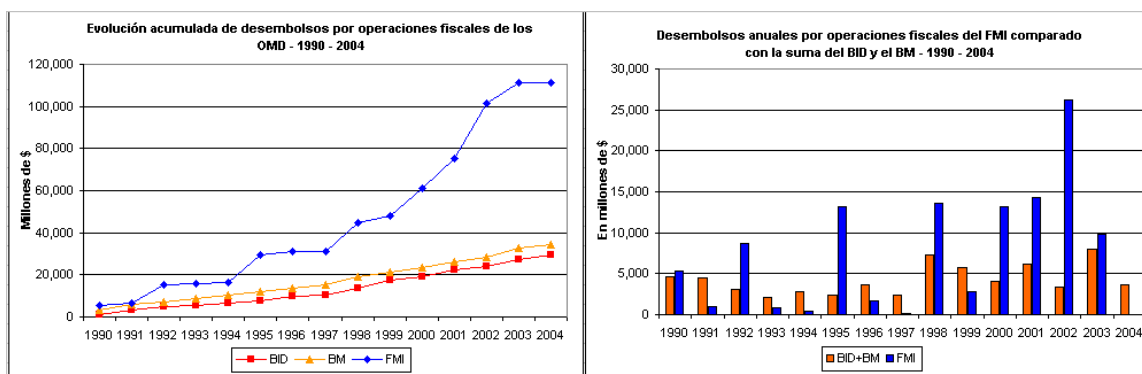


componentes) en AA, DES, GFI, SIP, CL y SCG, similar cantidad en FG y REP, y fue el líder en AT, TR, TRAC (apertura comercial), RP, RA y AFD<sup>79</sup>.

### Evolución de la actuación del FMI

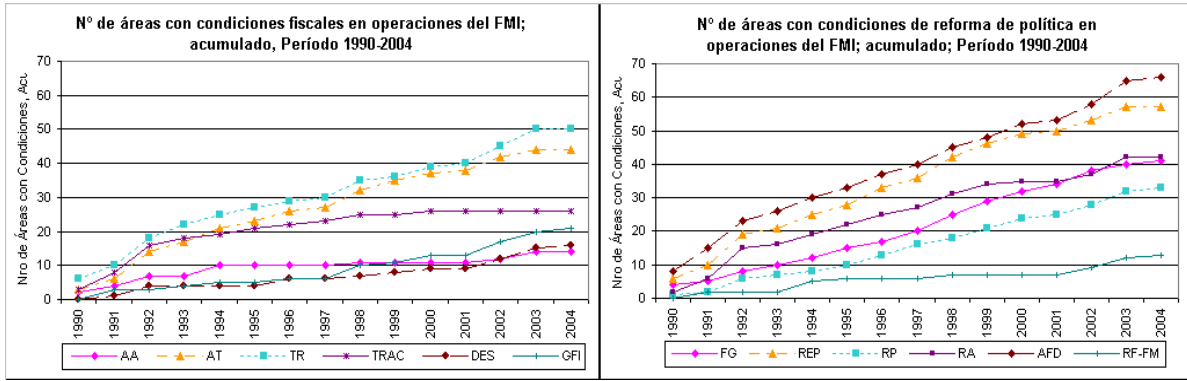
A continuación, en el Gráfico A6.6 se presenta la evolución acumulada de desembolsos de operaciones fiscales del FMI en relación al BID y BM (panel izquierdo), y los desembolsos anuales por operaciones fiscales del FMI en relación a la suma del BID y el BM (panel derecho). En esa evolución es clara la correlación de los desembolsos del FMI con los momentos críticos del ciclo de negocios latinoamericano, reflejando su rol. Los desembolsos del BID y del BM tienen un desempeño más regular en el período, expandiéndose en los períodos críticos del ciclo macroeconómico.

**Cuadro A6.6 – Evolución acumulada de desembolsos por operaciones fiscales de los OMD (panel izquierdo) y desembolsos anuales por operaciones fiscales del FMI comparado con BID y BM**



La evolución de la actuación del FMI en las áreas fiscales (Gráfico A6.7; panel izquierdo) muestra una importancia permanente de las condiciones vinculadas a TR y AT. Las áreas TRAC y AA son más importantes al comienzo del período; y desde fines de la década de 1990 crece GFI y, en menor medida, DES. Las condiciones sobre SIP, CL y SCG son casi inexistentes (no se incluyen en el gráfico). Esta evolución, brevemente resumida, es similar a la observada para el BID y el BM (Gráficos A6.2 y A6.4). En las áreas de reforma de políticas (panel derecho) las condiciones son más numerosas que las de reforma fiscal, destacándose AFD, que está presente en el 83% de las operaciones del FMI, y REP. Ambas áreas en el FMI crecen de manera importante durante todo el período a diferencia de lo que se observa en los otros OMD, en los cuales AFD está más presente al final del período, y REP al comienzo. RA es un fenómeno asociado a los procesos de redimensionamiento del Estado de principios de los 90s, a diferencia del BID y BM que encararon, además, programas de modernización de la gestión pública y de reforma del servicio civil al final del período. FG se volvió más frecuente con los impactos de las crisis internacionales financieras de 1997 y los posteriores procesos recesivos. RP crece de manera permanente, mientras en los otros OMD aumenta con más frecuencia desde 1995. Al igual que en el BID, condiciones de RF-FM se dan al comienzo y al final del período, aunque con menos condiciones que en otras áreas.

**Gráfico A6.7. Número de áreas con condiciones en las operaciones del FMI, período 1990-2004**





## TENDENCIAS MACROECONÓMICAS Y FISCALES

### *Evolución macroeconómica en la región*<sup>80</sup>

Para poner en perspectiva la evolución del ámbito fiscal en la Región se presentan algunos resultados económicos registrados en la región entre 1990 y 2004. En términos de crecimiento económico, los resultados muestran tres sub-períodos claramente definidos empleando tres indicadores distintos<sup>81</sup>. Durante el primero, entre 1990 y 1997, se registró una expansión mucho mayor que durante el segundo (1998-2002), para observarse una recuperación del crecimiento en los últimos dos años (2003-2004) (Cuadro A7.1)<sup>82</sup>.

**Cuadro A7.1. Crecimiento económico de América Latina y el Caribe (% anual)**

Pais	1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1990-2004	1990-1997	1998-2002	2003-2004
Argentina	-0.7	-2.0	10.6	9.6	5.9	5.8	-2.9	5.5	8.0	3.8	-3.4	-0.8	-4.4	-10.8	8.7	8.2	2.6	5.0	-3.2	8.4
Bahamas	n.d.	1.2	-2.7	-2.0	1.9	0.3	0.3	4.2	3.3	3.0	5.9	4.9	-3.1	-0.1	1.9	3.3	1.3	0.8	2.1	2.6
Barbados	1.1	-3.0	-3.7	-5.6	1.1	3.1	1.9	2.5	2.6	4.0	3.0	3.1	-2.2	-0.4	3.0	3.0	0.8	-0.2	1.5	3.0
Belice	n.d.	10.4	3.0	9.0	4.3	1.5	0.5	1.7	3.8	3.7	8.8	12.1	5.0	4.2	4.9	7.0	5.3	4.2	6.7	5.9
Bolivia	0.2	4.4	5.4	1.7	4.3	4.8	4.7	4.5	4.9	5.0	0.3	2.3	1.6	2.7	2.4	3.8	3.5	4.3	2.4	3.1
Brasil	1.6	-4.6	1.0	-0.3	4.5	6.2	4.2	2.5	3.1	0.2	0.9	3.9	1.3	1.5	0.6	5.2	2.0	2.0	1.5	2.9
Chile	3.0	3.3	7.3	10.8	6.9	5.0	9.0	6.9	6.8	3.3	-0.5	4.5	3.5	2.0	3.3	5.8	5.2	7.0	2.6	4.5
Colombia	3.7	4.1	1.8	3.6	4.4	5.9	4.9	1.9	3.3	0.8	-3.8	2.4	1.5	1.9	4.8	3.3	2.7	3.7	0.5	4.0
Costa Rica	2.2	4.0	1.6	8.8	7.1	4.6	3.9	0.8	5.4	8.3	8.0	1.8	1.2	2.7	6.4	4.1	4.5	4.5	4.3	5.2
Ecuador	1.7	2.9	5.0	3.0	2.2	4.4	2.1	3.0	5.2	2.2	-5.7	0.9	5.5	3.8	2.3	6.3	2.8	3.5	1.3	4.3
El Salvador	-0.4	4.8	2.8	7.3	6.4	6.0	6.2	1.8	4.2	3.8	3.4	2.0	1.7	2.1	2.0	1.8	3.7	4.9	2.6	1.9
Guatemala	0.9	3.0	3.7	4.9	4.0	4.1	5.0	3.0	4.4	5.1	3.9	3.4	2.6	2.2	2.0	2.6	3.6	4.0	3.4	2.3
Guyana	-2.9	-3.7	8.9	9.1	11.4	9.4	3.8	7.4	6.8	-2.2	5.0	-2.3	2.3	1.5	-2.0	1.5	3.7	6.5	0.8	-0.3
Haití	-0.5	0.4	0.1	-5.5	-8.0	-17.6	9.5	5.6	3.2	2.9	2.9	2.0	-0.6	-0.3	0.5	-3.0	-0.7	-1.9	1.4	-1.3
Honduras	2.4	-0.1	2.7	5.8	7.1	-1.9	3.7	3.7	4.9	3.3	-1.5	5.6	2.7	2.6	3.5	4.3	3.1	3.2	2.5	3.9
Jamaica	2.2	6.1	0.3	2.7	2.2	1.6	2.2	-0.1	-1.8	-0.8	0.6	1.0	1.8	0.9	2.3	1.9	1.4	1.6	0.7	2.1
México	1.9	5.1	4.2	3.7	1.8	4.5	-6.1	5.4	6.8	5.1	3.6	6.7	-0.3	0.7	1.2	4.1	3.1	3.1	3.1	2.6
Nicaragua	-1.5	-0.1	-0.4	0.8	-0.4	4.0	6.0	6.4	3.9	3.5	7.0	4.3	3.0	0.9	2.3	4.0	3.0	2.5	3.7	3.1
Panamá	1.4	7.9	9.0	8.2	5.3	3.1	1.9	2.7	6.8	7.3	4.0	3.8	0.7	2.1	4.7	6.0	4.9	5.6	3.6	5.3
Paraguay	3.0	3.1	2.5	1.7	4.0	3.0	5.7	0.4	3.0	0.8	-1.5	-3.3	2.0	-1.6	3.8	2.8	1.7	2.9	-0.7	3.3
Perú	-1.2	-5.4	2.7	-0.4	4.8	12.7	8.6	2.5	6.9	-0.6	0.9	2.8	0.1	4.9	3.8	4.6	3.2	3.9	1.6	4.2
República Dominicana	2.4	-5.5	0.9	8.0	3.0	4.3	4.7	7.2	8.2	7.4	8.1	7.8	4.0	4.3	-0.4	1.8	4.2	3.7	6.3	0.7
Suriname	n.d.	-2.1	4.0	-2.0	-4.1	-0.1	0.0	5.3	3.3	2.9	-3.5	-1.2	1.3	1.2	3.5	4.0	0.8	0.5	-0.7	3.7
Trinidad y Tobago	-2.6	0.8	3.5	-1.0	-1.2	4.2	4.2	4.4	4.0	5.3	7.8	9.2	4.3	3	4.2	6.2	3.9	2.3	5.9	5.2
Uruguay	0.0	0.5	3.7	8.3	3.5	7.0	-2.4	5.2	5.4	4.4	-3.5	-1.9	-3.6	-12.7	3.0	12.0	1.8	3.8	-3.6	7.4
Venezuela	-0.7	5.5	10.5	7.0	-0.4	-3.7	5.9	-0.4	7.4	0.3	-5.7	3.8	3.4	-8.9	-9.7	18.0	1.9	3.9	-1.6	3.2
Promedio CEPAL	1.1	-0.6	3.5	2.8	3.3	5.2	1.1	3.7	5.2	2.3	0.5	3.7	0.4	-0.6	2.0	5.5	2.5	3.0	1.2	3.7
Promedio simple	0.7	1.6	3.4	3.8	3.2	3.2	3.4	3.6	4.8	3.2	1.7	3.0	1.4	0.4	2.4	4.7	2.9	3.3	1.9	3.6
Mediana	1.1	2.1	2.9	3.7	4.0	4.2	4.0	3.3	4.6	3.4	1.9	3.0	1.7	1.7	2.7	4.1	3.1	3.6	2.3	3.4

Las relativamente elevadas tasas de crecimiento hasta 1997 se relacionan en parte con los efectos de las reformas estructurales. Estas reformas contribuyeron a la estabilidad económica (disciplina fiscal) y sirvieron para atraer flujos de capitales del exterior (apertura de la cuenta de capitales, privatizaciones), que se tradujeron en una acumulación de reservas y en una mayor demanda agregada interna: el consumo privado aumentó en un 29% y la inversión privada en un 42% entre esos años. Asimismo, la apertura comercial se tradujo en una tasa de crecimiento de las exportaciones (77%) menor a la de las importaciones (129%) lo que, junto con un sector fiscal en mejor posición pero aun deficitario, ocasionó los “déficit gemelos” que en buena medida eran financiados por los flujos de capital<sup>83</sup>.

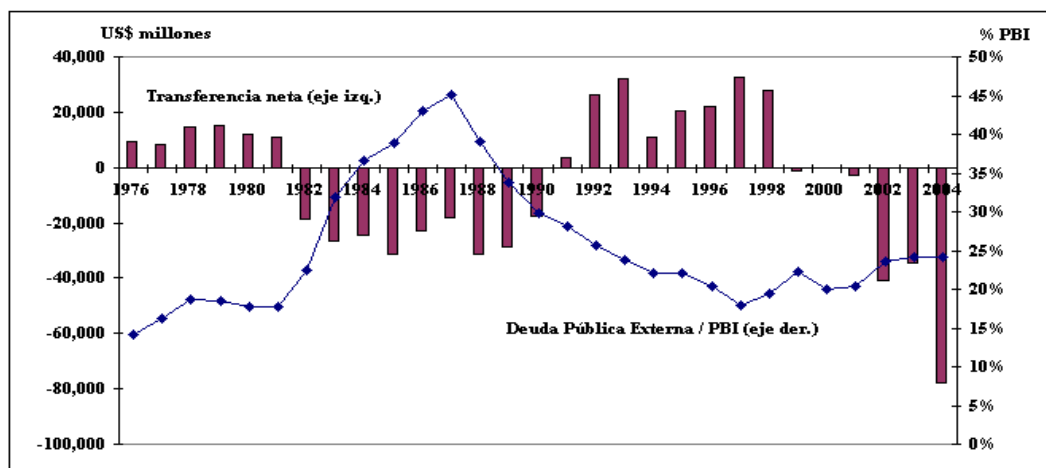
La desaceleración entre 1998-2002 refleja principalmente los efectos de la crisis internacional financiera (Asia, 1997 y Rusia, 1998) que redujo significativamente los

flujos de capitales y, consecuentemente, las fuentes de financiación para la demanda interna. Ello ocasionó el aumento en las necesidades de endeudamiento que, al ser de difícil ampliación por las crisis, afectó a la actividad económica y propició un incremento en las tasas de interés internas, actuando como catalítico para develar la fragilidad de muchos de los sistemas financieros nacionales. La balanza de pagos se tornó marcadamente negativa en 1998, cuando pasó de un superávit de más de US\$ 20 millardos en 1997 a un déficit de más US\$ 18 millardos. Ello fue consecuencia, por un lado, de la apertura de la cuenta financiera, la cual sirvió para financiar una gran parte de la acumulación de reservas e inversión a inicios de aquella década. Pero, por otro lado, no contempló mecanismos para protegerse de una rápida y repentina disminución de la inversión en cartera y de los flujos de corto plazo que no se acumulaban. Asimismo, por el lado de la cuenta corriente se verificó el estancamiento de las exportaciones debido, entre otras razones, a la desaceleración internacional, registrándose en 1998 un déficit récord regional de más de US\$ 87.5 millardos.

El repunte de la actividad económica a partir de 2003 también encuentra razones por el lado de las cuentas externas. El valor de las exportaciones creció en un 33% entre 2002 y 2004, mientras que el de las importaciones aumentó en un 24%. Ello colaboró, junto con el incremento en las remesas, con el cambio de un déficit en cuenta corriente de US\$ 13.5 millardos a un superávit de casi US\$ 22 millardos entre 2002 y 2004. La mejora en los términos de intercambio para la región ayuda a explicar este crecimiento de las exportaciones<sup>84</sup>.

No obstante, debe notarse que desde 2002 se observa una transferencia neta de recursos<sup>85</sup> negativa, que en 2004 superó los US\$ 77 millardos (Gráfico A7.1). Sólo ese último año, 12 países de la Región de una muestra de 19, mostraron un saldo neto negativo. La magnitud de este saldo reduce la capacidad de la Región de mejorar sus bajas tasas de inversión. El peso de la deuda externa no ha disminuido durante este sub-período, lo que descarta una política expresa de flujos netos de capital negativos. Este comportamiento complementa la explicación de por qué la tasa de inversión no se ha recuperado a pesar del crecimiento reciente del PBI, por lo que su sostenibilidad en el largo plazo no podría garantizarse, sobre todo si se revierte la mejora en los términos de intercambio y la coyuntura internacional.

Gráfico A7.1. Transferencia neta de recursos y deuda pública externa



La situación social no evidencia un progreso claro durante el período, y además agregó problemas estructurales que incidieron en lo fiscal (por ej. la informalidad y los cambios demográficos que impusieron restricciones a la ampliación de la imposición). Si bien han mejorado algunos indicadores de cobertura de servicios básicos (salud, educación, vivienda, electrificación, etc.), no existen indicios de una mejora en la calidad de la prestación, la distribución del ingreso no ha mejorado y la pobreza no ha disminuido marcadamente (véase el Cuadro A7.2). Las restricciones fiscales posibilitaron que las reformas implantadas influyeran en el acceso a los servicios, que lidió con el tema de sobre-utilización de los recursos comunes que afectó la calidad de los servicios públicos frente a la fuerte migración de no pobres a las redes públicas. Las reformas se materializaron en una mayor estabilidad, pero no evitaron la fragmentación de la capacidad de intervención del Estado, afectando las expectativas de un mayor crecimiento, equitativo e inclusivo.

Esta realidad genera una controversia sobre si las reformas no tuvieron un mayor y mejor efecto porque el precepto estaba equivocado o era insuficiente, o porque éstas no se implantaron correcta o debidamente<sup>86</sup>. La respuesta, al parecer, es ambigua<sup>87</sup>. Por un lado, la liberalización de la cuenta de capitales, un factor crucial para el crecimiento observado, añadió una volatilidad y dependencia que a la postre resultó negativa. Aún más, el hecho de que el crecimiento observado haya dependido, al menos en parte, de los flujos de capitales afectó la asignación de recursos al interior de los países, debido a la apreciación cambiaria que estos flujos generaron que no tuvo correspondencia clara con un aumento en la productividad. También ha habido problemas de tiempo (*timing*) en la implantación, puesto que, en la mayor parte de países, la regulación no se reformó a la misma velocidad que los sectores a regularse, lo cual originó desbalances que en ciertas ocasiones, como en el caso del sector financiero, terminaron en crisis.

**Cuadro A7.2: distribución del ingreso y pobreza en América Latina**

Concepto	1980	1990	2002
Línea de Pobreza (% población)	40,5	48,3	44,0
Pobreza urbana	29,8	41,4	38,4
Pobreza rural	59,9	65,4	61,8
Línea de Indigencia (% población)	18,6	22,5	19,4
Proporción decil más rico / decil más pobre 1/	n.d.	23,7	25,6

1/ Basado en 17 países. Los datos corresponden a los años más cercanos a 1990 y 2002.

**Fuente:** CEPAL basado en estimación de 19 países de América Latina.

Puede resultar prematuro verificar el verdadero impacto de algunas reformas (la pensionaria, por ejemplo). Asimismo, muchas áreas de la economía no fueron sujetas a reformas significativas, como el mercado laboral y, en alguna medida, el sector fiscal. Debe además mencionarse la poca presencia y la demora en mostrar resultados de reformas institucionales, educativas o en ciencia y tecnología, así como de las pequeñas y microempresas, las más abundantes en países de la región.

Las reformas parecen haber sido eficientes en cambiar la función de asignación del Estado impulsando al sector privado a ocupar varios de sus papeles, dadas las grandes limitaciones financieras de bajar el gasto público, cambiando su composición. Se aumentó la regulación y desregulación de los mercados como sustituto del gasto público. El problema que permanece es que los mercados funcionen y que posibiliten la

adaptación continua del papel del gobierno a las demandas que le exigen los nuevos desafíos de la globalización y de las necesidades sociales. Sin un crecimiento que descansa más en el desarrollo de mercados formales y sin que mejore la calidad del gasto público en función de sus funciones estratégicas, difícilmente el superávit fiscal que se genere pueda financiar el costo de transición a un modelo más inclusivo y de mayor calidad.

### ***Panorama fiscal en la región 1990-2004***

#### **Las políticas fiscales implantadas**

Durante la década de 1980, la región de ALC experimentó una profunda crisis económica. Los excesivos niveles de deuda externa propiciados desde la década anterior por la mezcla de la abundancia de liquidez internacional (petrodólares) con políticas internas imprudentes, contribuyeron a una recesión regional que se tradujo en fiscos prácticamente quebrados, sin más fuentes de financiación que la emisión de moneda, lo que a su vez ocasionó fenómenos hiperinflacionarios. La CEPAL calcula que el déficit fiscal promedió un 6.3% del PBI en aquella década<sup>88</sup>.

La situación económica problemática de la gran mayoría de los países<sup>89</sup> y la presión social que ella implicaba, precipitó la implantación de reformas estructurales durante la década de 1990 en democracia<sup>90</sup>. Estas reformas incluyeron objetivos estrictamente fiscales: (i) disciplina fiscal; (ii) reestructuración de las prioridades del gasto público hacia campos con altos retornos económicos y con el potencial de mejorar la distribución del ingreso, tales como el cuidado primario de la salud, la educación primaria y la infraestructura; (iii) reforma tributaria, hacia menores tasas marginales y ampliación de la base contributiva, y (iv) provisión privada de ciertos servicios públicos. Estas medidas fueron apoyadas por los organismos multilaterales. La reforma fiscal fue un instrumento de la reforma del Estado y del nuevo papel del mismo, y se implantó con características particulares, tiempos distintos y profundidad variable en la mayoría de los países de la región<sup>91</sup>.

Estos objetivos se intentaron alcanzar con políticas *ad-hoc*. Específicamente, en el área de las **finanzas públicas** las reformas implantadas desde 1990 en la mayoría de los países de la Región, buscaron aumentar los ingresos con neutralidad sobre la asignación de recursos, la simplificación legal y administrativa para mejorar las recaudaciones, la modernización de la gestión financiera de los recursos públicos en los gastos prioritarios y la ampliación de la base de contribuyentes. Además, se tuvo que sustituir el efecto de la disminución en el impuesto-inflación.

Por el lado de los ingresos, para la política tributaria<sup>92</sup> se aplicaron los criterios de eficiencia, simplicidad, neutralidad y equidad a través de: (i) la simplificación del sistema mediante la eliminación de impuestos inocuos y la reducción en la dispersión de las tasas; (ii) la adopción de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) generalizado y de tasa uniforme para preservar su neutralidad; (iii) una disminución de las tasas marginales sobre ganancias o rentas, tanto de empresas como de individuos, al menos hasta igualar las tasas marginales de los países industrializados, de forma de complementar desde el punto de vista fiscal la liberalización de la cuenta capital; y (iv) una reducción en las tasas y la

dispersión de los aranceles, y la eliminación de impuestos a las exportaciones en el marco de la apertura comercial. Por su lado, la reducción de exoneraciones tributarias, ha enfrentado en muchos países obstáculos que no han permitido su aplicación total.

Con relación a la administración tributaria, se procedió a modernizar tecnológicamente a las superintendencias o entidades encargadas, inicialmente con prioridad en las del gobierno central, mejorando su gestión y los procesos en vista del nuevo marco de políticas, así como elevar las capacidades y calidad de sus recursos humanos. En un primer momento los esfuerzos se encaminaron a mejorar los sistemas de registro de contribuyentes y recaudación, para proseguir con temas de fiscalización y control. También se prestó atención a mejorar la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes. Asimismo, muchos países optaron por la autonomía presupuestaria y financiera de estas entidades.

Por el lado de los gastos, en general se empezó implantando las medidas de reducción y control del gasto de rápido impacto, para trabajar gradual y progresivamente con las mejoras en los procesos y la eficiencia, calidad y gestión del gasto público. Una característica preponderante fue el mayor énfasis en el gasto social en desmedro del gasto militar y el gasto en actividades productivas dado el nuevo papel del Estado. En términos de medidas específicas y desarrollo de instrumentos, cabe mencionar: (i) la reducción de personal del sector público a través de reorganizaciones internas o como resultado de las privatizaciones; (ii) la adopción de sistemas integrados de administración financiera, y (iii) el desarrollo de sistemas nacionales de inversión pública.

También se registraron reformas de la institucionalidad fiscal en los últimos años<sup>93</sup>. Algunos países de la región cuentan con reglas numéricas para limitar el gasto, el déficit y/o la deuda, que incluso llegan a tener carácter constitucional o legal (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela), y que en ocasiones incluyen además a los gobiernos subnacionales (Brasil, Colombia, Ecuador). Las reglas numéricas suelen incluirse junto a marcos plurianuales o en fondos de estabilización. Los países de la Región también han modernizado sus reglas de procedimientos presupuestarios que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y también al interior del Poder Ejecutivo. Asimismo, se han adoptado normas de transparencia que incluyen la publicación periódica y oportuna de datos fiscales, la homogeneización de la información de ingresos y egresos (en línea con lo propuesto por el FMI), el cálculo de balances no sólo en términos de caja sino además devengados y, en menor medida, la estimación de activos y pasivos contingentes.

Más recientemente, los países están enfatizando la mejora de la gestión y la calidad del gasto público, bajo el marco de una gestión por resultados. Ello se traduce en convenios de gestión o desempeño firmados entre unidades ejecutoras y el órgano rector, los cuales incluyen indicadores, metas e incentivos para mejorar la calidad del gasto y la obtención de resultados, tales como los aplicados en Argentina (carta compromiso con el ciudadano), Bolivia (acuerdos de reforma institucional), Chile (programas de mejoramiento de la gestión, entre otros), Costa Rica (compromiso de resultados, SINE), Colombia (planes indicativos y compromisos de gestión, SINERGIA) o Perú (convenios de administración por resultados).



En la misma línea, varios países han implementado recientemente herramientas como los fondos concursables para incentivar el logro de resultados y premiar con mayores recursos a los más eficientes (como Chile, por ejemplo), o la adopción de presupuestos por productos para minimizar la característica incremental típica en la mayoría de los presupuestos y definir los productos (bienes y servicios, y sus respectivos costos), que cada unidad ejecutora provee (Uruguay, por ejemplo), el cual es un instrumento eficaz para identificar posibles duplicaciones de funciones y para facilitar la evaluación de los resultados de cada instancia pública.

### **Los resultados fiscales**

El análisis de los resultados fiscales entre 1990-2004 sirve de marco para la posterior evaluación de la intención del Banco. Dicho análisis se basa en el cálculo e interpretación de algunos indicadores identificados para tal fin. En ese sentido, se divide la presentación en temas relacionados a la sostenibilidad del resultado fiscal (disciplina y solvencia) y a la política fiscal (ingresos y egresos).

Para ello se identificaron en escala agregada algunos indicadores clave para determinar esas tendencias<sup>94</sup>. Los valores de estas variables, ya sea en promedios simples o medianas, tienen una interpretación limitada y se debe tener cuidado con su generalización debido a que: (i) no existe información completa para los 26 países para todos los años (1990-2004), por lo que los valores pueden verse influenciados por la inexistencia de algún dato particular en un año específico; (ii) algunos países producen información basada en devengados y otros en caja, por lo que los valores no son estrictamente sujetos de comparación; (iii) la categorización de ingresos y egresos no es perfectamente homogénea entre países; (iv) la cobertura del gobierno central tampoco es la misma en todos los países.

Además de estas limitaciones, la interpretación se enfrenta a los diferentes niveles de gobierno en los países, e.d. el ámbito del gobierno central (para el que existe más información) con respecto a todo el sector público es mayor cuando se trata de un país pequeño o unitario que cuando se trata de uno federal, por lo que la comparación de variables entre países está sesgada por este hecho. A pesar de estas limitaciones para la interpretación de los valores calculados, no se afecta demasiado el análisis de las tendencias, salvo en las ocasiones en que el número de observaciones disponibles varía drásticamente, en cuyo caso se hace la aclaración pertinente<sup>95</sup>.

En términos de sostenibilidad fiscal, la literatura económica conviene en emplear un indicador que refleje que el valor presente de los balances primarios sea igual al nivel inicial de la deuda<sup>96</sup>. Si bien este cálculo se realiza periódicamente en los países, implica incorporar supuestos sobre el futuro crecimiento de la economía y de las tasas de interés. Debido al carácter agregado del análisis y la falta de disponibilidad de información completa para la mayoría de países, se analiza la tendencia de la sostenibilidad fiscal en América Latina observando la evolución del balance primario del gobierno central (BPGC) y de la deuda pública externa (Deuda X), ambos como porcentajes del PBI (Cuadro A7.3)<sup>97</sup>.

El BPGC ha promediado un 0.7% del PBI durante los 15 años analizados, aunque fue mayor entre 1990-97 (1.1%) y menor (0.1%) entre 1998-2002 como respuesta a las reformas y al crecimiento en el primer caso y a la desaceleración en el segundo. El repunte económico desde 2003 mejora el balance primario, corroborando la estrecha relación entre esta variable y el crecimiento del PBI. El análisis de la mediana del BPGC muestra la misma tendencia: un promedio de 0.6% del PBI entre 1990-2004 con valores de 0.8%, 0.0% y 0.9% del PBI en los tres sub-períodos sucesivos<sup>98</sup>.

**Cuadro A7.3. América Latina: Situación fiscal: indicadores de sostenibilidad y solvencia (% PBI)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>BPGC (promedio)</b>	0.3%	1.2%	1.3%	1.1%	0.9%	1.6%	1.4%	1.0%	-0.1%	-0.1%	0.4%	0.2%	0.1%	0.8%	1.1%
<b>BPGC (mediana)</b>	0.1%	1.5%	0.5%	1.0%	0.4%	1.2%	0.8%	0.9%	0.1%	-0.7%	0.6%	0.1%	-0.1%	0.9%	0.9%
<b>Deuda X (promedio ponderado)</b>	29.7%	28.1%	25.7%	23.8%	22.0%	22.2%	20.5%	18.0%	19.4%	22.3%	20.0%	20.5%	23.7%	24.2%	24.1%
<b>Deuda X (promedio simple)</b>	97.2%	88.1%	79.2%	74.3%	61.5%	54.9%	44.7%	41.1%	40.6%	42.6%	41.9%	41.4%	46.8%	49.2%	n.d.
<b>Deuda X (mediana)</b>	36.4%	35.1%	36.0%	32.5%	30.5%	29.0%	27.9%	23.0%	25.9%	25.0%	26.1%	28.6%	32.9%	36.4%	n.d.
<b>BEGC (promedio)</b>	-2.0%	-1.7%	-1.9%	-1.8%	-2.1%	-1.5%	-1.5%	-1.9%	-2.9%	-3.2%	-2.7%	-3.2%	-3.4%	-2.6%	-2.2%
<b>BEGC (mediana)</b>	-1.7%	-0.4%	-2.0%	-1.3%	-1.3%	-1.4%	-1.7%	-1.4%	-1.9%	-2.8%	-2.2%	-2.9%	-3.2%	-2.7%	-1.9%
<b>Memo:</b>															
<b>Intereses / PBI (promedio simple)</b>	2.7%	3.3%	3.4%	3.0%	3.1%	3.1%	2.9%	2.8%	2.8%	3.1%	3.2%	3.4%	3.5%	3.6%	3.5%
<b>Crecimiento PBI (% prom. pond.)</b>	-0.6%	3.5%	2.8%	3.3%	5.2%	1.1%	3.7%	5.2%	2.3%	0.5%	3.7%	0.4%	-0.6%	2.0%	5.5%

Fuente: propia en base a estadísticas oficiales y fuentes secundarias (FMI, BM-WDI, ILPES).

Por su parte, la proporción de deuda pública externa muestra en general un descenso marcado hasta 1997 y un repunte de ahí en más, revelando su vínculo con el balance primario y la evolución del crecimiento económico. No obstante, como se anotó anteriormente, el repunte desde 2003 no se ha traducido, hasta el momento, en un descenso en la proporción de deuda. Aún más, datos puntuales revelarían un aumento reciente en los niveles de deuda interna, lo cual no haría más que validar esta afirmación. Finalmente, los datos agregados del balance económico (BEGC) corroboran la tendencia del balance primario, reflejando que la carga de intereses es importante y con cierto aumento en el promedio a partir de la desaceleración económica de 1998, el cual no es tan marcado cuando se observa la mediana (véase cuadro más adelante).

En conclusión, la solvencia de los fiscos en la región parece guardar una cercana relación con el crecimiento económico, lo cual podría ser el reflejo del mantenimiento de la disciplina fiscal a pesar del aumento de la participación de los gastos públicos no discrecionales, generalmente contra-cíclicos. Sin embargo, no es claro que el reciente repunte económico se haya traducido en una posición fiscal lo suficientemente fuerte como para reducir la carga de la deuda y satisfacer las demandas sociales no atendidas de la población de las que se responsabiliza el Estado, así como la calidad de los servicios públicos.

### *Ingresos tributarios*

La evolución de la relación de ingresos impositivos con respecto al PBI ayuda a explicar los resultados de las reformas de política fiscal y de la eficiencia de la administración tributaria, aunque otras reformas también tuvieron incidencia en la recaudación como se mencionó anteriormente. No hay información disponible que explique en el ámbito agregado de la Región la incidencia de otras reformas en los resultados fiscales.

Observando la recaudación por impuestos (sin incluir los combustibles) de los gobiernos centrales y comparando entre puntas, 23 de los 26 países de la región muestran una mejora en la presión impositiva<sup>99</sup>, aunque las ganancias prácticamente se estancaron desde 1998<sup>100</sup>. No obstante, la presión impositiva promedio del gobierno central aumentó 4 a 5 puntos del PBI entre 1990 y 2004<sup>101</sup>.

**Cuadro A7.4: América Latina: Presión tributaria del Gobierno Central (% PBI)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recaudación (promedio)	10.6%	11.9%	13.3%	13.8%	13.9%	14.2%	14.3%	14.5%	15.3%	14.8%	14.4%	15.0%	14.8%	14.9%	15.6%
Recaudación (mediana)	9.9%	10.9%	11.9%	11.8%	12.6%	12.9%	13.0%	13.5%	14.4%	13.7%	12.3%	13.2%	13.2%	13.0%	14.3%
IVA (promedio)	3.2%	3.4%	3.9%	4.0%	4.1%	4.2%	4.9%	5.1%	5.0%	4.9%	4.9%	5.0%	5.1%	5.3%	5.5%
IVA (mediana)	2.7%	3.1%	3.2%	3.4%	4.0%	4.1%	4.1%	4.5%	4.7%	4.4%	4.9%	5.1%	5.3%	5.7%	5.8%
IR (promedio)	2.6%	3.2%	3.4%	3.4%	3.4%	3.6%	3.7%	3.7%	4.1%	3.9%	4.0%	4.4%	4.3%	4.3%	4.2%
IR (mediana)	2.0%	2.7%	2.2%	2.4%	2.6%	3.0%	3.7%	3.6%	3.7%	3.5%	3.4%	3.8%	3.7%	3.7%	3.9%

Fuente: propia en base a BID

Una parte de este comportamiento se explica por la recaudación del IVA, que pasó de cerca de un 30% de la recaudación total en 1990 a casi un 40% en 2004 (en 17 de 20 países se registró un aumento en la participación, siguiendo la lógica de cálculo anterior), mientras que los avances en materia de recaudación del impuesto a la renta (IR) fueron también significativos (Cuadro A7.4).

La atribución de estos resultados a los distintos factores no es fácil puesto que han interactuado la variación de alícuotas o tasas, el crecimiento económico y la eficiencia de las administraciones tributarias, entre otros. Algunos indicios surgen de analizar la evolución de las alícuotas. Como se observa en los Cuadros A6.5 y A6.6, ha existido una gran variabilidad en la fijación de las tasas de los principales impuestos, el IVA y el impuesto a la renta a las personas naturales (IRPN) y jurídicas (IRPJ), además de registrarse una gran dispersión entre los países. No obstante, en promedio se observa un aumento paulatino en la tasa impositiva del IVA<sup>102</sup> y la disminución gradual en la del impuesto a la renta.

Para aproximarse a evaluar los logros de la administración tributaria, se calcula la productividad del IVA considerando la recaudación promedio (como porcentaje del PBI) como numerador y la tasa o alícuota como denominador, para una muestra de 16 países (Cuadro A7.5). Los resultados del promedio y la mediana muestran una tendencia creciente de este indicador, registrándose el mayor aumento entre 1992 y 1993. Además, 11 de los 16 países aumentaron esa productividad entre el último dato disponible reciente y el primero disponible de la década pasada, resaltando los casos de Perú y Paraguay con incrementos notables. Si se considera el año inmediatamente anterior y el año inmediatamente posterior al aumento de tasa, se calcula que de 14 episodios, en 10 de ellos la productividad del IVA declinó, para recuperarse con el tiempo, notándose que para los casos de Argentina y México esa recuperación no ha sido lo suficiente como para llegar a la productividad anterior al incremento de la tasa<sup>103</sup>. No obstante, debe resaltarse que el indicador se ve afectado por otros elementos como las variaciones en el universo de productos sujetos al impuesto (e.d. las exoneraciones o exenciones) o la informalidad, los cuales son temas de la política tributaria o del comportamiento de los agentes, por lo que no es posible atribuir íntegramente los resultados a la administración.

Cuadro A7.5. América Latina: Tasas del IVA (en%); años seleccionados

Concepto	Tasa inicial	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2002	2003	2004
Promedio	10.9	12.1	12.0	11.7	13.1	13.5	14.0	14.2	14.2	14.2	14.5	14.6
Desviación	5.2	5.4	5.1	5.1	5.2	5.2	5.0	4.7	4.6	4.6	4.4	4.5
Productividad (promedio)	n.d	0.34	0.36	0.37	0.35	0.35	0.36	0.36	0.36	0.38	0.37	0.37
Productividad (mediana)	n.d.	0.33	0.35	0.37	0.36	0.34	0.37	0.38	0.37	0.38	0.37	0.36

Fuente: ILPES para promedio y desviación sobre la base de 19 países de la región. Los cálculos de la recaudación (numerador) para la productividad utilizan datos propios e involucran a 16 países

Cuadro A7.6. América Latina: Tasas Impuesto a la Renta (en %); años seleccionados

Concepto	1992		1997		1998		1999 ó 2000		2001		2002		2003		2004	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Promedio IRPN	7.8	35.2	10.6	33.1	10.4	29.8	9.9	29	9.1	28	9.1	27.5	9.1	28.5	9.1	28.8
Desviación IRPN	3.6	14	7.7	12.1	7.9	7.3	8.4	8.1	4.8	8	4.8	7.3	4.8	6.3	4.8	6
Promedio IRPJ	8.6	34.5	25.7	29.7	26.1	30.4	25.6	28.6	25.3	27.2	25.9	27.8	25.2	28.4	23.3	26.6
Desviación IRPJ	11.6	13.7	6.7	3.9	6.9	4	7.5	6.1	7	6.2	6.7	5.6	7.9	5.9	8.6	7.9

Fuente: ILPES sobre la base de 19 países de la Región

Por el lado del impuesto a la renta (IR), el aumento en la recaudación como porcentaje del PBI (Cuadro A7.4) a pesar de la disminución en las tasas (cuadro A7.6), también podría indicar logros de la administración tributaria, aunque existe la influencia de las políticas dirigidas a ampliar la base de contribuyentes. En BID (2005a) se calcula que la productividad del IR aumentó entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990, para mantenerse relativamente estable a partir de ese momento, registrándose aumentos importantes en Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay (IRP).

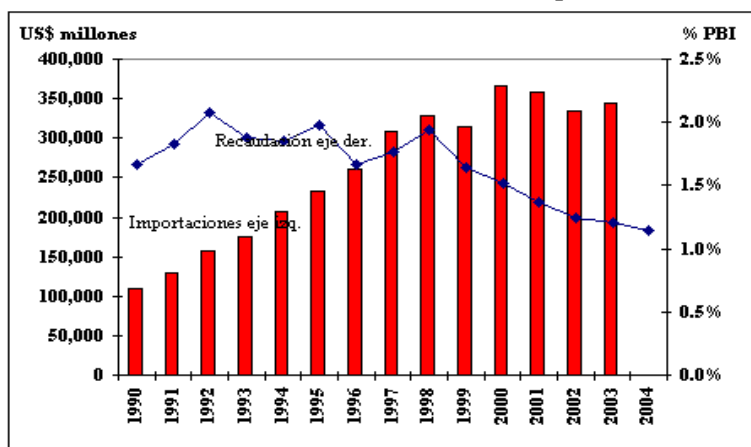
Las reformas tributarias pusieron énfasis en reducir la evasión mediante una mezcla de normas simples y una administración tributaria más eficiente. Si bien los datos de evasión son difíciles de agrupar regionalmente y existen diversas metodologías para el cálculo, algunos indicadores puntuales muestran progresos en la reducción de la evasión aunque aún existiría margen para mayores progresos. En Chile se estima que la evasión del impuesto a la renta disminuyó de un 49.7% en 1990 a un 41.1% en 1997<sup>104</sup>, y la del IVA de un 23.2% en 1990 a un 18.4% en 1995<sup>105</sup>. En Perú la tasa de cumplimiento del IVA habría pasado de un 11% en 1990 a un 35% en 2003, en Ecuador de 37% en 1994 a un 67% en 2003 (con una tasa de evasión constante en alrededor del 36% entre 1997 y 2003) y en Guatemala de un 36% en 1990 a un 42% en 2003 (con un descenso en la tasa de evasión de 41% en 1997 a 36.5% en 2003)<sup>106</sup>. En Bolivia, la evasión del IVA habría disminuido de 43% en 2000 a un 29% en 2004<sup>107</sup>, en Argentina de 27.9% en 2000 a un 24.8% en 2004<sup>108</sup> y en México de 47.7% en 1995 a un 39% en 2001<sup>109</sup>. Por el contrario, la tasa de evasión del IVA en Uruguay se habría mantenido prácticamente constante alrededor del 36% entre 1995 y 2001<sup>110</sup>. En términos cualitativos, una encuesta de Latinobarómetro en 2003 señalaba que en promedio sólo el 65% de los latinoamericanos pagaba el IVA<sup>111</sup>.

Con respecto a la recaudación proveniente del comercio exterior, debe anotarse que el objetivo de las reformas (disminución de aranceles y eliminación de barreras para-

arancelarias y de impuestos a las exportaciones) estaba más orientado a la facilitación del comercio que a la recaudación. La disminución de aranceles tendría un efecto negativo en la recaudación pero el aumento en el volumen importado lo contrarrestaría, al menos en parte. Además, los países implantaron procesos de mejoras en las administraciones aduaneras para frenar el contrabando y la sub o sobre valuación. De acuerdo al BID<sup>112</sup>, el arancel promedio simple en una muestra de 13 países de América Latina disminuyó de un promedio simple de 48.9 en 1985 a 11.6 en 2000.

Los resultados agregados muestran un aumento inicial en la recaudación aduanera como porcentaje del PBI como muestra de que el efecto del mercado aumento en el volumen importado fue superior al de la reducción arancelaria, observándose una disminución en la mediana desde mediados de la década pasada cuando el ritmo de crecimiento de las importaciones decrece (o incluso disminuye) y algunos países siguen reduciendo sus aranceles, ya sea unilateralmente o mediante tratados comerciales (Gráfico A7.2)<sup>113</sup>. De una muestra de 23 países, en 14 de ellos la recaudación arancelaria en el último dato disponible es menor que la del primer dato disponible de la década pasada, resaltando las disminuciones en Belice, Chile, Costa Rica, Honduras y Uruguay que superaron 1 punto del PBI. También debe resaltarse que la disminución en la recaudación promedio sería más pronunciada si se excluyera a los países del Caribe, los cuales tendieron a mantener aranceles relativamente más altos.

Gráfico A7.2. Recaudación arancelaria e importaciones



Por su parte, la recaudación de las contribuciones a la seguridad social aumentó de un 2.3% del PBI en 1990 a un 2.7% del PBI en 2003, a pesar de las reformas que introdujeron regímenes privados para las pensiones. Según el ILPES, de una muestra de 18 países sólo en 6 de ellos se experimentó una reducción en esta recaudación, aunque en ello también influyó el efecto del ciclo de crisis externas que se enfrentaron. Las mejoras recaudatorias son el reflejo de mejores sistemas de recaudación y del aumento de tasas las cuales parecen haber compensado, en el agregado, la migración hacia los sistemas privados.

Estos resultados son consistentes con la evolución de la presión tributaria del gobierno general. En este caso, se cuenta con información de series de tiempo medianamente

largas para 9 países de la región, y en la mayoría de ellos esa evolución en nivel es sustancialmente distinta a la del gobierno central debido a la presencia de la tributación de los gobiernos subnacionales<sup>114</sup>. En tendencia la evolución es similar a la del gobierno central; la mediana aumenta en casi 5 puntos porcentuales del PBI hasta 20.6% en 2004 y todos los países muestran un incremento en la presión tributaria del gobierno general, destacándose los casos de Argentina (1990 vs. 2004), Brasil (1991 vs. 2004) y Colombia (1990 vs. 2001) con aumentos cercanos a 10 puntos porcentuales.

Los resultados fiscales de la participación privada en proyectos o empresas públicas se tradujeron en logros importantes. De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial, entre 1990 y 2003 se registraron 999 proyectos de participación privada en infraestructura en las áreas de energía, telecomunicaciones, transporte y agua y saneamiento que involucraron montos superiores a los US\$ 371 millardos, equivalentes a un 21% del PBI de la región en 2003. Las concesiones, con sus variadas acepciones, fueron el instrumento más utilizado, seguidas por las privatizaciones y los contratos de administración, aunque en términos de montos las privatizaciones fueron las más importantes (US\$ 198 millardos)<sup>115</sup>.

Estas cifras revelan que la composición del sector público varió significativamente desde 1990. La mayor proporción de inversiones se realizó en 1997-98, notándose un marcado descenso en las privatizaciones desde 2000 como resultado de una menor oferta y de cierta resistencia ciudadana ante este mecanismo para las empresas no privatizadas (Cuadro A7.7)<sup>116</sup>.

**Cuadro A7.7. América Latina: participación privada en infraestructura**

Año	Total de Proyectos	Sectores				Tipo de contrato			Monto US\$ millones
		Energía	Telecom	Transporte	Agua y saneamiento	Concesiones	Privatizac.	Contratos de administración	
1990	40	3	9	28	0	36	4	0	9,435
1991	12	0	7	4	1	8	4	0	9,798
1992	39	25	3	11	0	17	20	2	12,876
1993	45	16	4	19	6	32	12	1	15,662
1994	81	30	11	31	9	63	17	1	16,057
1995	86	47	4	24	11	61	22	3	17,059
1996	103	47	11	33	12	73	25	5	25,798
1997	142	75	13	42	12	101	36	5	49,392
1998	141	49	33	48	11	97	43	1	70,619
1999	83	37	9	17	20	61	21	1	37,298
2000	90	37	5	33	15	81	9	0	38,605
2001	54	14	11	18	11	46	6	2	34,107
2002	44	28	3	8	5	41	2	1	19,361
2003	39	19	5	13	2	33	0	6	15,679
TOTAL	999	427	128	329	115	750	221	28	371,747

Fuente: Banco Mundial, <http://worldbank.org/PPI2/Reports/Data/4region.html>

No obstante, existen elementos de juicio de que las reformas se tradujeron en un ligero aumento en el tamaño del gobierno central por el lado de los ingresos. De una muestra de 25 países y comparando el último dato disponible con el primero disponible de la década pasada, en 20 de ellos se observa un aumento en la proporción de ingresos corrientes del gobierno central con respecto al PBI, notándose ganancias superiores a los 5 puntos porcentuales en Nicaragua, Barbados, Colombia, Argentina, Uruguay y Brasil, que contrasta con la marcada disminución de casi 10 puntos en Panamá<sup>117</sup>. Ello en cierto

modo reflejaría las mejoras en la recaudación, lo cual se corrobora con la información parcial sobre la presión tributaria del gobierno general anteriormente presentada. La evidencia no es contundente cuando se examinan los ingresos totales del SPNF, en vista del efecto contrario derivado del descenso en los ingresos netos de las empresas estatales (privatizaciones), resultando difícil extraer conclusiones agregadas definitivas. De una muestra de 15 países, sólo en 5 se verifican aumentos superiores a 2 puntos porcentuales del PBI (Nicaragua, Colombia, Argentina, Honduras y Paraguay), al tiempo que Panamá, Bolivia, Chile y México muestran disminuciones mayores a los 2 puntos<sup>118</sup>.

En resumen, el comportamiento de los ingresos públicos en la Región ha mostrado una tendencia hacia un crecimiento gradual como proporción del PBI. Ello revela el éxito relativo de las reformas dirigidas a incrementar la importancia de la recaudación impositiva. Estos resultados reflejan un alivio fiscal con relación a la situación registrada en la década de 1980, contribuyendo a la financiación del gasto público sin crear desequilibrios.

#### *Gasto público*

Los indicadores agregados del gasto del gobierno central<sup>119</sup> muestran que el gasto total aumentó sostenidamente por lo menos hasta 2002, aunque con mayor rapidez entre 1990 y 1997 reflejando un efecto procíclico entre esos años consistente con el crecimiento de las demandas sociales. El gasto corriente creció como porcentaje del PBI gradualmente hasta 2001 y el gasto de capital lo hizo sólo hasta 1998. Estas tendencias estarían revelando que: (i) las reformas no se dieron con la disminución de la presencia del Estado, sino cambiando su composición; (ii) la inflexibilidad del gasto corriente en el período de desaceleración económica contribuyó al deterioro del resultado primario que requirió esfuerzos contra-cíclicos (o menos procíclicos) a partir de 1998; (iii) el gasto de capital refleja un ajuste relativo consistente con la desaceleración económica, no compensado con mayor inversión privada; (iv) los mejores resultados fiscales de finales de período (cuadro A7.3), reflejan los mejores ingresos pero también un gasto agregado disminuyendo ligeramente a pesar del repunte económico, manifestado en una menor importancia de los gastos discrecionales y el aumento de las transferencias, que operan como estabilizadores automáticos.

El gasto de consumo corriente (remuneraciones y bienes y servicios) normalmente identificado como gasto discrecional, ha tendido a disminuir desde 1997 como proporción del gasto total (en promedio un 0.4% de PBI, Cuadro A7.8); 10 países aumentaron esta proporción entre el último dato disponible y el primero disponible de la década pasada (notablemente Guyana, Perú y Jamaica), y 16 la disminuyeron (especialmente Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Argentina y Haití).

Por su parte, el pago de intereses no muestra una tendencia definida, pero es relativamente importante en la estructura de gastos, con una mediana promedio de 12.4% del gasto total durante 1990-2004, es decir, la región destina al pago de intereses de la deuda US\$1 de cada US\$8 presupuestados. Esta situación varía entre países. Las transferencias corrientes aumentaron su importancia como porcentaje del PBI y dentro del gasto del gobierno central, y podrían explicar alrededor de la mitad del incremento del gasto total. Aunque no es posible mayores niveles de desagregación, la reducción en

los subsidios como parte de las reformas permiten intuir que una parte significativa del aumento en la participación de las transferencias se debe al traspaso de recursos a los gobiernos subnacionales, como parte del proceso de profundización de la descentralización fiscal. Esto refleja el crecimiento de la transferencia de competencias hacia esos niveles dejando en gran medida los resultados sobre la calidad de la prestación de los servicios en manos del desempeño de los gobiernos subnacionales. Finalmente, aunque con una muestra reducida de países, los pagos a la seguridad social también han crecido con respecto a inicios de la década pasada.

**Cuadro A7.8. América Latina: Indicadores de gasto del Gobierno Central, medianas**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Gasto Total / PBI</b>	16.1%	15.5%	17.3%	17.6%	19.6%	19.4%	18.6%	19.8%	20.0%	20.3%	20.8%	21.5%	21.8%	21.0%	20.7%
<b>Gasto corriente / PBI</b>	12.6%	12.8%	13.7%	14.1%	14.8%	14.7%	14.2%	13.8%	14.3%	15.6%	16.4%	17.0%	16.4%	16.0%	15.3%
<b>Gastos de capital / PBI</b>	2.3%	2.8%	3.3%	3.3%	3.1%	3.5%	3.6%	3.9%	4.0%	3.9%	3.2%	3.6%	3.8%	3.7%	3.3%
<b>Gasto de consumo / Gasto total</b>	39.3%	40.0%	41.2%	40.2%	38.8%	38.5%	40.2%	39.2%	37.8%	39.6%	36.5%	38.1%	38.7%	39.2%	33.8%
<b>Intereses / Gasto total</b>	11.6%	15.9%	13.3%	13.4%	12.2%	11.6%	11.6%	11.3%	11.7%	11.5%	11.4%	12.1%	13.6%	12.4%	12.7%
<b>Intereses / PBI</b>	2.2%	3.3%	2.8%	2.3%	2.3%	2.5%	2.3%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.9%	3.0%	2.4%	2.5%
<b>Transferencias corrientes / Gasto total</b>	17.4%	18.7%	18.5%	17.6%	19.0%	16.0%	18.0%	18.6%	19.3%	17.7%	19.4%	19.3%	19.9%	19.4%	23.4%
<b>Transferencias corrientes / PBI</b>	2.3%	3.5%	3.3%	4.0%	3.2%	3.0%	3.3%	3.6%	3.4%	3.7%	4.4%	4.4%	4.3%	4.8%	4.6%
<b>Pagos a la SS</b>	0.5%	0.4%	0.6%	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.8%	1.8%	1.8%	1.4%	1.3%	1.2%
<b>Memo:</b>															
<b>Crecimiento PBI</b>	2.1%	2.9%	3.7%	4.0%	4.2%	4.0%	3.3%	4.6%	3.4%	1.9%	3.0%	1.7%	1.7%	2.7%	4.1%

Fuente: Banco Mundial, <http://ppi.worldbank.org/PPI2/Reports/Data/4region.html>

La composición funcional del gasto también es útil para el análisis como forma de reflejar las prioridades de los egresos del gobierno. Se observa una orientación del gasto hacia lo social dentro de los presupuestos. De acuerdo a datos de la CEPAL, el gasto social pasó de representar un promedio de 10.1% del PBI en 1990-91 a un 13.8% en el bienio 2000-01. El gasto per-cápita medido en dólares de 1997, a su vez, pasó de US\$ 342 a US\$ 540 entre esos dos bienios. Estos indicadores son consistentes con el aumento en la cobertura consecuencia del crecimiento de la migración de la población a la red pública en una serie de servicios básicos que experimentó la región, pero no hay indicadores de una mayor calidad del gasto. Esta tendencia es consistente también con el incremento en las transferencias corrientes del Gobierno Central que han tendido a sostener el gasto social a nivel nacional y subnacional.

En lo que respecta al tamaño del Estado, el gasto del SPNF en una muestra de 15 países revela un aumento hasta 2001 alcanzándose una mediana de 30.1% del PBI (promedio de 30.2% del PBI), para disminuir posteriormente a valores levemente superiores a los de 1990, en torno al 25.6%. Los datos desagregados por países muestran que en algunos el Estado creció marcadamente, como en Colombia (16.6 puntos del PBI entre 1990 y 2004) y Paraguay (10.7 puntos entre 1990 y 2003), mientras que en otros el Estado disminuyó su importancia relativa, como en Bolivia (6.4 puntos en 1990-2004) o México (4.7 puntos en 1990-2004).





## REFERENCES AND STATISTICAL SOURCES

### *Referencias:*

- Banco Mundial (1997). World Development Report – The State in a Changing World. The World Bank. Washington, DC.
- Banco Mundial (1998). “What explains the success or failure of structural adjustment programs?” David Dollar and Jakob Svensson. Policy Research Working Paper 1938. Development Research Group. Macroeconomics and Growth.
- Banco Mundial (1999). “Fiscal solvency and sustainability in economic management”. Dinh (author). World Bank Policy Research Working Paper N° 2213.
- Banco Mundial (2000a). “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”. A World Bank Strategy. Public Sector Group – PREM Network.
- Banco Mundial (2000b). “A diagnostic framework for revenue administration”. Jit B. S. Gill. World Bank Technical Paper N° 472.
- Banco Mundial (2001). “Evaluating Public Sector Reform: guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the Public Sector”. Navin Guirishankar. World Bank Operations Evaluations Department.
- Banco Mundial (2002a). “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”. A World Bank Strategy. Implementation Update.
- Banco Mundial (2002b). “Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?” By Guillermo Perry. IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions. Mexico.
- BID (1989). “Propuesta para el séptimo aumento general de los recursos del BID”. Documento AB-1378 de la Asamblea de Gobernadores del Banco.
- BID (1994). “Report on the eight general increase in the resources of the IADB”. Document AB-1704 of the Board of Governors of the IADB.
- BID (1996a). “Marco de Referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil”. Documento GN-1883-5. Departamento de Planificación Estratégica y Política Operacional.
- BID (1996b). “Reform of tax administration in Latin America: progress and perspectives”. Washington DC.

- BID (1996c). “Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness”. Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti and Ernesto Talvi. Research Department Working Paper N° 326.
- BID (1996d). “Securing stability and growth in a shock prone region: the policy challenge for Latin America”. Ricardo Hausmann and Michael Gavin. Research Department Working Paper N° 315.
- BID (1997a). “Gerencia Financiera Pública”. Mauro Brusa. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Fiscal.
- BID (1997b). “A decade of structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it”. Eduardo Lora. Research Department Working Paper N° 348.
- BID (1997c). “A decade of reform in Latin America: has it delivered lower volatility?” Michael Gavin. Research Department Working Paper N° 349.
- BID (1997d). “Distributive surprises after a decade of reforms: Latin America in the 1990s”. Juan Luis Londoño and Miguel Székely. Research Department Working Paper N° 352.
- BID (1997e). “América Latina tras una década de reformas”. Informe de Progreso Económico y Social (IPES). Departamento de Investigación.
- BID (1998). “Budget institutions and fiscal performance in Latin America.” Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, Ernesto Stein. Research Department Working Paper N° 394.
- BID (1999a). “La renovación del compromiso con el desarrollo”. Estrategia institucional del BID:  
[http://www.iadb.org/exr/pic/viiI/institutional\\_strategies\\_v.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org/exr/pic/viiI/institutional_strategies_v.cfm?language=Spanish)
- BID (1999b). “Preventing crisis and contagion: fiscal and financial dimensions”. Michael Gavin and Ricardo Hausmann. Research Department Working Paper N° 401.
- BID (2000a). “Making decentralization work in Latin America and the Caribbean: a background paper for the sub-national development strategy”. Documento GN-2026. Washington, DC, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.
- BID (2000b). “What makes reforms likely? Timing and sequencing of structural reforms in Latin America.” Eduardo Lora. Research Department Working Paper N° 424.

- BID (2001a). “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”. Eduardo Lora. Documento de Trabajo del Departamento de Investigación N° 462.
- BID (2001b). “Evaluation of IDB Emergency Lending: 1998-1999”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-251.
- BID (2001c). “Evaluation capacity building: elements of an approach to the region”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-252.
- BID (2001d). “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: policy design and policy outcomes”. By Richard Bird. Sustainable Development Department.
- BID (2002a). “Propuesta conceptual y metodológica para la evaluación de la estrategia fiscal del Banco”. Mauro Brusa. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).
- BID (2002b). “Structural reforms in Latin America under Scrutiny”. Eduardo Lora and Ugo Panizza. Research Department Working Paper N° 470.
- BID (2003a). “Modernización del Estado – Documento de Estrategia”. Documento GN-2235-1. Washington, DC.
- BID (2003b). “Overview of OVE’s work on strategy evaluation”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-286.
- BID (2003c). “The truth about privatization in Latin America”. Alberto Chong and F. López-de-Silanes. Research Network Working Paper N° 486.
- BID (2003d). “Los desafíos de política tributaria relacionados con la integración económica regional”. Alberto Barreix and Luiz Villela. Departamento de Integración y Programas Regionales.
- BID (2003e). “Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy”. Miguel Braun y Luciano di Gresia. Research Department, Milan, Italy.
- BID (2004a). “Periodic note – January 2004: integration and trade in the Americas, fiscal impact of trade liberalization in the Americas”. Integration and Regional Programs Department.
- BID (2004b). “Fiscal sustainability in emerging market countries with an application to Ecuador”. Díaz Alvarado, Izquierdo and Panizza. Research Department Working Paper N° 511.
- BID (2004c). “Criterios para perfeccionar los instrumentos de préstamo y las políticas operativas”. Departamento de planificación estratégica y políticas operativas. GN-2272-1.

- BID (2004d). “Instruments and development: an evaluation of IDB lending modalities”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-300.
- BID (2004e). “Country Program Evaluation (CPE) El Salvador: 1992:2004”. Anexo II: “Importancia del análisis del riesgo fiscal y los pasivos contingentes en la programación de país”. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). RE-307.
- BID (2004f). “Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department”. Gabriel Filc and Carlos Scartascini. Paper prepared for presentation at the Research Department 10<sup>th</sup> Year Anniversary Conference. September 17<sup>th</sup> 2004. Office of Evaluation and Oversight.
- BID (2004g). “A Decade of Development Thinking”. Eduardo Lora, Carmen Pagés, Ugo Panizza, Ernesto Stein. Research Department (RES), Washington, D.C.
- BID (2005a). “Trends and Outcomes of Tax Reforms”. Eduardo Lora. En “El Estado de la Reforma del Estado”. Eduardo Lora, Editor. Borrador para distribución interna.
- BID (2005b). “El Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de evaluación y recomendaciones. Versión final (NLF)”. GN-2200-13.
- BID (2005c). “Privatization in Latin America. Myths and realities”. Alberto Chong and F. Lopez-de-Silanes. Departamento de Investigación.
- BID (2005d). “La política de las políticas”. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006: Departamento de Investigación del BID.
- BID (2005e). “Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America”. Massimo Florio. Seminar Paper. Research Department.
- BID (2005f). “A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps”. By Carolin Crabbe. Sustainable Development Department.
- BID (2005g). “The cost of State reform in Latin America”. Bernardo Mueller, Department of Economics, Universidad of Brasilia; Carlos Pereira, Department of Political Science, Michigan State University. Seminar Paper. Research Department.
- BID (2005i). “Evaluación de los programas de reforma de la Administración Financiera.” “Evaluación técnica de los programas de reforma, modernización y fortalecimiento de la Contraloría General y la Auditoría General de la República de Colombia, la Contraloría General de la República de Chile y del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay”. “Programas de Reforma, Modernización y Fortalecimiento Legislativo y Electoral. Evaluación Final”.

- ATN/FG-8326-RG (2003): Evaluación de Programas de Reforma de Administración Financiera.
- BID (2005j). “El Estado de la Reforma del Estado: Instituciones Presupuestarias”. Gabriel Filc y Carlos Scartascini. En “El Estado de la Reforma del Estado”. Eduardo Lora, Editor.
  - BID (2006a). “Debt instruments and policies in the new millennium: new markets and new opportunities”. Ugo Panizza, Eduardo Borensztein and Barry Eichengreen. Research Department Working Paper N° 558.
  - BID (2006b). “Public debt around the world: a new dataset of Central Government Debt”. Dany Jaimovich and Ugo Panizza. Research Department Working Paper N° 561.
  - CEPAL (1998). “The fiscal covenant: strenght, weaknesses and challenges”. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile.
  - CEPAL (2004). “Indicadores fiscales en América Latina y el Caribe”. ILPES.
  - Collier and Gunning (1999). “The IMF’s role in structural adjustment.” *The Economic Journal*. Vol. 109, No. 459, Features (Nov. 1999), F635-F651.
  - FMI (1998a). “External evaluation of the ESAF. Report by a group of independent experts.” Washington, DC.
  - FMI (1998b). “Do IMF-supported programs work? A survey of the cross-country empirical evidence”. Nadeem Ul Haque and Mohsin S. Khan. IMF Working Paper 98/169. IMF Institute.
  - FMI (1999). “The IMF approach to economic stabilization”. Michael Mussa and Miguel Sabastano. Working Paper 99/104. Research Department.
  - FMI (2001). “Government Finance Statistics Manual”. IMF’s Statistics Department.
  - FMI (2002a). “Assessing sustainability”. IMF Policy Development and Review Department. Mimeo.
  - FMI (2002b). “Structural balances and all that: which indicators to use in assessing fiscal policy”. Nigel A. Chalk. Working Paper 02/101.
  - FMI (2002c). “Tax revenue forecasts in IMF-supported programs”. Mikhail Golosov and John King. Working Paper 02/236. Fiscal Affairs Department.
  - FMI (2003a). “Fiscal Adjustment in IMF-supported programs. Evaluation Report”. Independent Evaluation Office.

- FMI (2003b). “Fiscal Adjustment in transition countries: evidence from the 1990s”. Catriona Purfield. Working Paper 03/36. Fiscal Affairs Department.
- FMI (2003c). “Do IMF-supported programs help make fiscal adjustment more durable?” Ales Bulír and Soojin Moon. Working Paper 03/38. Policy Development and Review Department.
- FMI (2003d). “Sustainability assessments – Review of Application and Methodological Refinements”. Prepared by the Policy Development and Review Department. In collaboration with the Monetary and Financial Systems Department and in Consultation with Other Departments.
- FMI y Banco Mundial (2004). “Strengthening IMF-World Bank collaboration on country programs and conditionality – Progress report”. Prepared by PDR in collaboration with FAD (IMF) and by OPCS and PREM (World Bank), in consultation with other departments.
- FMI (2004). “Public investment and fiscal policy”. Fiscal Affairs Department and the Policy and Review Department (in consultation with other departments, World Bank and the IADB).
- FMI (2005). “Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s”. Occasional paper 238.
- FMI (2006). “Fundamental determinants of the effects of fiscal policy”. Dennis Botman and M.S. Kumar. Working Paper N° 72.
- OECD (1990). “Suggestions for a new set of fiscal indicators”. Olivier Blanchard. OECD Working Paper N° 79. Department of Economics and Statistics.
- Reserva Federal de Boston (2001). “Time present and time past: a duration analysis of IMF program spells”. Joseph Joyce. Working Paper No. 01-2.
- Tanzi (2000). “Taxation in Latin America in the last decade”. Paper prepared for the conference on “Fiscal and financial reforms in Latin America”, Stanford University, November 9-10, 2000.
- Williamson (1990). “What Washington means by Policy Reform”. Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: how much has happened?*. Institute for International Economics. Editado por John Williamson. Abril de 1990.
- Williamson y Kuczynski (2003). “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America”. Institute for International Economics. Editado por P.P. Kuczynski y John Williamson. Marzo de 2003.

***Fuentes estadísticas generales:***

- Base de datos de proyectos del BID: Project Data Analyzer:  
<http://wda.iadb.org/wda/>, and OVEDA system (for internal use only):  
<http://ove/oveda/> .
- Base de datos de proyectos del BM: Base de datos de proyectos del BM:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html>, y catálogo del BM:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/INFORMATIONDISCLOSURE/0,,menuPK:199012~pagePK:213778~piPK:240670~theSitePK:222993,00.html>.
- Base de datos CEPAL - ILPES: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/1/11251/P11251.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>.
- Base de Datos BM (World Development Indicators):  
<http://devdata.worldbank.org/data-query/> (base completa con suscripción).
- Base de Datos FMI (International Financial Statistics):  
<http://ifs.apdi.net/imf/ifsbrowser.aspx?branch=ROOT>



---

## Endnotes

- <sup>1</sup> Because of these underanticipated demands, projected tax revenues were not high enough to offset above-forecast government spending—the depth of the problem having varied from country to country. Countries thus had to act on one or a combination of the following elements: quality of expenditure; tougher expenditure sacrifices, over-downsizing of the public sector, or external borrowing to close these gaps.
- <sup>2</sup> Long-run sustainability of the public finances consistent with improvements in fiscal decision efficacy.
- <sup>3</sup> This reduced the reliability of projects whose intended outcomes were sound, sustainable fiscal performance in the different business-cycle phases.
- <sup>4</sup> Fiscal decisions that achieve lasting public-account balances are the fruit of complex processes in which various elements come together: strategy aims relevant to government functions, which compete for the same public resources and have different temporal priorities; a country's institutional, political, and technological capacity to achieve those purposes; and limited but reallocable resources. In order to yield sustainable outcomes, these elements must be internally consistent and factored into annual and multiyear budgets that indicate that the aims are financially workable in the long term, bind all actors to operate by preset rules, and link resources to results. To be credible such budgets also must anticipate business-cycle problems and policy decisions' contingent impacts on the public finances. Annual accountability makes for flexibility in financial management, shows whether the public accounts are being properly managed (financial statements) and, on the management-control side, measures expenditure efficiency (performance) and service quality against immediate past performance or preset institutional or performance targets.
- <sup>5</sup> The economic policy area would take in macroeconomic and fiscal policy, financial and macrofiscal programming, reform of policies and practices for government participation in markets, economic and social information system, and fiscal-outturn measurement for analyses of sustainability of the public finances, public expenditure performance, and societal welfare. The public finance management area will deal with public revenue management matters (tax and nontax current revenues, capital revenue), public expenditure management (consumption and capital formation), and finance (public borrowing and debt management). Other items falling into this area are the use of fiscal policy rules and budget institutions, regulation and deregulation of private actors in markets, fiscal decentralization, and independent financial regulators. The managing for results area will work with issues pertaining to multiyear budgeting that meshes strategic programming targets with projected public resource management, performance of public expenditure in the various government functions, fiscal management of the business cycle and of contingent liabilities, management control indicator systems, and outcome evaluations.
- <sup>6</sup> The evaluation team found many nonlending products dealing with specific themes and experiences (publications, seminars, country analyses, evaluations, etc.) which focused on various of the issues at play and were valuable inputs for this evaluation. The most important are cited in the References list. The OVE background paper “Propuesta conceptual y metodológica para la evaluación de la estrategia fiscal del Banco” [Conceptual and Methodological Proposal for an Evaluation of the Bank's Fiscal Strategy] (IDB, 2002a) discusses some of the initiatives and available documents that could have informed an explicit strategy for Bank engagement in the fiscal sector
- <sup>7</sup> To verify this the analysts had to start from a conceptualization of what a sectoral or thematic strategy is. A strategy is a regular management programming exercise that provides an operational blueprint of how an institution will pursue its role (here, development finance) in a given thematic area. Two necessary underpinnings of this exercise are: (a) a policy charting the goals being pursued (development objectives) in a time-bound future, regarding the problems to be remedied and the benefits being sought, which together define its attribution, and (b) an intervention model, consistent with that policy, which sets out the planned actions and products to be deployed to address the general and specific problems in each of the sub-areas into which the theme has been broken down. It is essential that the strategy exercise be tailored to the specific circumstances of the beneficiary (of every country, for example) and to the action field

---

within the theme that the institution ascribes to itself. Without such a policy-results framework and explicit intervention model it is difficult to design and operate, and hence evaluate, the specific interventions subsequently devised to that end. In a strategy one looks for overall performance metrics and metrics disaggregated by country and content. The metrics should come out of baseline diagnostics that enable the setting of time-bound, and hence verifiable, performance targets. For each target there should be precise benchmarks for policy achievements that define the attribution, and indicators to measure in the base period against which strategy advances can be tracked and appraised. The intervention model, for its part, should articulate the logic of the connection of the envisaged Bank-funded outputs to the outcomes sought in each disaggregated sub-area. It also should include a discussion of the fit with each country's institutional capacity and political processes, and confirm that it is the best course of action. Strategies need to be updated and evaluated periodically to take heed of cycle dynamics and other cross-influencing fiscal-context developments. This produces feedback and changes in the underlying strategic policies and priorities. A country focus in strategy development is essential to avoid the determinism of being seen as something exogenous, single-recipe, valid anywhere and anytime, determined by its technical contents alone. Lastly, the strategy should provide a rationale as to the best type of lending product to deploy in each case and an analysis of the best way for the Bank to optimize its institutional response in these areas.

<sup>8</sup> See Williamson (1990). The book containing the paper that launched the Washington Consensus includes a chapter authored by Enrique Iglesias, at the time President of the IDB, in which he notes countries' growing acceptance of and demand for the reforms Williamson was proposing.

<sup>9</sup> The evaluation team found many nonlending products dealing with specific themes and experiences (publications, seminars, country analyses, evaluations, etc.) that focused on a number of the issues at play and were valuable inputs for this evaluation. The most important are cited in the References list. The OVE background paper "Propuesta conceptual y metodológica para la evaluación de la estrategia fiscal del Banco" [Conceptual and Methodological Proposal for the Evaluation of the Bank's Fiscal Strategy] (IDB, 2002a) discusses some of the initiatives and available documents that could have informed an explicit strategy for Bank engagement in the fiscal sector.

- 
- <sup>10</sup> To verify this, the analysts had to start by defining what a sectoral or thematic strategy is. A strategy is a regular management programming exercise that provides an operational blueprint of how an institution will pursue its role (here, development finance) in a given thematic area. Two necessary elements of this exercise are: (a) a policy charting the goals being pursued (development objectives) within a certain time frame, the problems to be remedied, and the benefits being sought, which together define its attribution, and (b) an intervention model, consistent with that policy, that sets out the planned activities and products required to address the general and specific problems in each of the components of the theme. It is essential that the strategy exercise be tailored to the specific circumstances of the beneficiary (the country, for example) and to the specific plan of action. Without such a policy-results framework and an explicit intervention model, it is difficult to design and operate—and hence evaluate,—the specific interventions that were subsequently devised. In a strategy one looks for overall performance indicators and indicators disaggregated by country and content. The indicators should be formulated from baseline diagnostics that enable the setting of time-bound, and hence verifiable, performance targets. For each target there should be precise benchmarks for policy achievements that define the attribution, and measurements taken in the base period against which strategy advances can be tracked and appraised. The intervention model, for its part, should clarify the connection between the envisaged Bank-funded outputs to the outcomes sought in each disaggregated sub-area. It also should include a discussion of the fit with each country's institutional capacity and political processes, and confirm that it is the best course of action. Strategies need to be updated and evaluated periodically to take heed of business-cycle dynamics and other cross-influencing fiscal-context developments. This produces feedback and changes in the underlying strategic policies and priorities. A country focus in strategy development is essential to avoid the determinism of being seen as something exogenous, single-recipe, valid anywhere and anytime, determined by its technical contents alone. Lastly, the strategy should provide a rationale as to the best type of lending product to deploy in each case and an analysis of the best way for the Bank to optimize its institutional response in these areas.
- <sup>11</sup> See Williamson (1990). The book containing the paper that launched the Washington Consensus includes a chapter authored by Enrique Iglesias, at the time President of the IDB, in which he notes countries' growing acceptance of and demand for the reforms Williamson was proposing.
- <sup>12</sup> The documents dealing with the Seventh and Eighth Increases in Resources of the Bank are IDB (1989) and IDB (1994), respectively.
- <sup>13</sup> The IMF broadened its traditional balance-of-payments adjustment mandate to spearhead fiscal adjustment and policy reforms in the region. See Annex 6.
- <sup>14</sup> For a detailed discussion of these trends, see Annex 7.
- <sup>15</sup> The methodology and source readings on IDB fiscal-sector activities are discussed in Annex 1.
- <sup>16</sup> Fiscal PBLs are operations in which conditions were attached in the fiscal sub-areas considered in the document. They represent 82 percent of total PBL approvals in the review period and 84 percent of total lending for those operations.
- <sup>17</sup> The criterion used to define fiscal reform projects was to consider the total number of fiscal sector loans and PINV and CTNR operations that were intended solely to modernize and build institutional capacity for public finance management (areas 1 to 8; see Annex 1).
- <sup>18</sup> The outcomes are defined based on the interventions' goal and purposes. The relationship between each indicator and the goals is marked 1 to be able to calculate total products per outcome in the Bank's strategy.
- <sup>19</sup> Various Bank interventions in areas that are not properly "fiscal" can nevertheless be considered part of the Bank's contribution to social expenditure and equity.
- <sup>20</sup> The Fiscal Unit operated under that name until 2000, even though fiscal affairs had been folded into the Modernization of the State strategy in 1996 (IDB, 1996a).
- <sup>21</sup> Project team leader appointments are discretionary; there are no rules governing the process.

- 
- <sup>22</sup> There is a lack of complete, continuous, centralized data on the Bank's nonlending products (NLPs). The DPP NLP database includes unpublished documents, and the list of documents posted on the Internet includes some that are not in the DPP database. Furthermore, there is no online list of documents produced by the Bank's Fiscal Division (FIS), nor are such documents available, with a few exceptions included in the INT Tax and Integration section. The FIS documents retrieved were drawn from the compilation in IDB (2002a).
- <sup>23</sup> Among these papers is a definition of indices of policy reforms. Specifically, the fiscal reform index looked almost exclusively at fiscal policy outcomes (tax reform), an oversimplification of what the fiscal domain encompasses. This effort was complemented by an analysis of the impact of budget institutions on fiscal outcomes.
- <sup>24</sup> Much of this literature is listed in the References.
- <sup>25</sup> Central government data are spotty; general government and NFPS data are incomplete. See General Statistical Sources and Annex 7.
- <sup>26</sup> The principal basis for this assertion is the differences observed in regularity, openness, and organicity of the Bank's work behind its fiscal-operation outcomes. This is not to suggest that these matters were not important to the Bank or that there have not been conceptual or scholarly developments and concrete experiences in in-house meetings, conducted with varying degrees of participation, to discuss these issues with staff. Typically, Bank presentations on nonlending products, research findings, or experiences or presentations by scholars and experts from other organizations in this field are not operationally relevant or part of a thematic sector strategy. On the fiscal side, PNFs usually came in for haphazard treatment, the result of individual efforts or programs, with no specific ownership of a thematic area previously agreed upon within the Bank. The incorporation of RES into the country strategy dialogue and the Bank's efforts to stay current in this field, conferring and coordinating with the thinking of other multilateral agencies, marks a notable step in the right direction.
- <sup>27</sup> Normally such programs were set out in country letters of intent with the IMF and backed by World Bank and IDB operations.
- <sup>28</sup> The intervention model is the programs' logic, and addresses the capacity and efficiency in financing activities needed to produce components that will effectively achieve the project purposes and goals sought and make the gains sustainable.
- <sup>29</sup> The review of projects (see Annex 4) revealed no clear apprehension of the fact that short-term fiscal results are the product of medium- and long-range public finance forecasting that takes into account the sustainability of public spending in relation to financing, growth, and standard-of-living improvements for the population.
- <sup>30</sup> Budget institutions were targeted for reform in only a handful of countries. They were viewed as important for restoring fiscal discipline, but do not constitute "a vaccine against recurrent ills." The starting point for this issue is a recognition that the fiscal domain is multifaceted and cannot be addressed with technical recipes alone. These institutional bases are efficient to the extent that intertemporal agreements are reached among actors with disparate preferences, aligned behind fiscal discipline and efficacy. See IDB (1998), IDB (2004e), IDB (2004f), IDB (2005d), and IDB (2005j).
- <sup>31</sup> This efficacy is defined by the ability to sustain spending levels high enough for the projected reach and quality of services to improve living conditions at each level of government and to compensate for market failures.
- <sup>32</sup> For example, when the NFPS fiscal result is used as an indicator, though it captures the impact of national budget and off-budget expenditure and revenue flows (which drive country borrowing requirements), it can mask a chronic deficit or a surplus coming from some level of government, which confounds fiscal reform outcomes. Where gains are measured by central government results, the confusion comes on the finance side: if that result is superior to NFPS performance, the debt could continue to mount even if the central government shows a surplus. But none of these indicators provides any gauge of the fiscal reform's efficiency and efficacy vis-à-vis living standards or more competitive market functioning.

- 
- <sup>33</sup> Those results posited that market reforms (microeconomic efficiency) and public finance management reforms (fiscal efficiency) would trigger a change in the composition of expenditures to address requirements associated with the new role of the State, fiscal sustainability, and societal welfare improvements in the long run.
- <sup>34</sup> The evaluability of fiscal interventions improved in 1994, then leveled off, with implementation-monitoring and outcome-evaluation indicators specified for only 60 percent of the development objectives established in the operations. See Annex 4, Figure A4.1.
- <sup>35</sup> Improvements in medium-term budget forecasting and information based on functional classifiers of public products are critical to measure these results.
- <sup>36</sup> See, *inter alia*, Annex 7 and ECLAC (1998).
- <sup>37</sup> Several examples of the latter are the relative weight of transfers and grants in the budget, including subnational government levels; the structural decline of discretionary spending as a result of increased regulation and transferring responsibilities to the marketplace, supplanting government spending (reform of the State); access to capital market finance, making more room for countercyclical policy; the primary surplus percentage; and fiscal rules on expenditure and/or on the fiscal outturn, which limit fiscal policy and budget institution discretionality.
- <sup>38</sup> See World Bank (2002b).
- <sup>39</sup> The review of World Bank and IDB operations in this sphere uncovered only six countries—Argentina, Brazil, Chile, Honduras, Peru, and Uruguay—in which projects had featured components to address country demands for managing resources for strategic results.
- <sup>40</sup> See, *inter alia*, Annex 7 and IMF (2003a) and IMF (2005).
- <sup>41</sup> The public investment-to-GDP ratio can slip without impacting growth when the private sector takes on the role of delivering infrastructure more productively, with a trend toward smaller government. If public investment dropped it was more from the impact of fiscal adjustments than because private capital had supplanted it.
- <sup>42</sup> See Annex 7 and IMF (2005).
- <sup>43</sup> See IDB (2002b). There is a consensus also that, in the short term, GDP trends down (or recovers less than expected) as a result of the adjustments. See, *inter alia*, IMF (2003a).
- <sup>44</sup> See IMF (2005).
- <sup>45</sup> A breakdown as shown below would be the only way to separate out the various impacts of the modernization and reform programs on the fiscal result.

**Breakdown of fiscal result, as an evaluation tool (in percentage of GDP)**

		1990	---	2004
1	National govt. current revenue excl. social sec. contributions			
1.1	Tax revenue			
1.2	Nontax revenue			
2	National govt. current expenditure excl. social sec. benefits			
2.1	Personnel costs			
2.2	Goods and services			
2.3	Transfers other than social security benefits			
2.4	Other current expenditures			
3	National govt. primary current saving excl. social security = (1 - 2)			
4	Natl. govt. capital revenues excl. nonrecurring privatiz. revenues			
5	National govt. capital expenditures			
6	Natl. govt. primary result excl. privatiz. and soc.sec = (3 + 4 - 5)			
7	Social security contributions			
8	Social security benefit payments			
9	Natl. govt. primary result excl. privatiz. revenues = (6 + 7 - 8)			
10	Nonrecurrent privatiz. revenues			
11	Natl. govt. primary result = (9 + 10)			
12	National govt. net interest payments			
13	National govt. fiscal result = (11 - 12)			
14	Subnat. govts. current result (curr. rev. + natl. govt. transf. - curr. exp.)			
15	Subnat. govts. capital expenditure			
16	General govt. fiscal result = (13 + 14 - 15)			
17	Nonfin. public enterprises operating result			
18	Nonfin. public enterprises capital expenditure			
19	NFPS fiscal result = (16 + 17 - 18)			

<sup>46</sup> See Annex 7.

<sup>47</sup> See IMF (2003a) and IMF (2005).

<sup>48</sup> See IDB (1997a) and IBD (2005a).

<sup>49</sup> The analysis draws in part from the self-evaluation findings.

<sup>50</sup> The analysis draws in part from previous chapters of this evaluation report.

<sup>51</sup> IBD (2005a).

<sup>52</sup> See Annex 7.

<sup>53</sup> Inflation declines and stabilization also played a role.

<sup>54</sup> The authors drew here on the update of IMF (2001) and other documents.

<sup>55</sup> See Chapter I.

<sup>56</sup> For the Bank, the fiscal domain encompassed the modernization, institutional strengthening, and technological upgrading of fiscal administration and information systems, and the integration of multiple administrative functions behind budget and public finance management. Issues viewed as fiscal problems were capacity weaknesses in financial and fiscal management institutions, compounded by poorly integrated budget, treasury, and public borrowing processes and by shortcomings in accounting systems, which created difficulties for producing timely, reliable information. IDB operations typically sought to reduce the disconnect between budget authorizations, commitments, obligations, and payments and actual resource availabilities, improving tax administration systems in the process. Also addressed were problems of independent oversight agencies, which were drowning in *ex ante* scrutiny tasks that made them de facto administrators and reduced their independence. These agencies' own technical and institutional weaknesses made matters worse. Along the same lines, the increase in responsibilities and authority called for in decentralization processes, beyond those operating in the region's four federal nations, made for laxer fiscal discipline and asymmetry in the use of public resources.

<sup>57</sup> In particular, those deriving from the net result of other policy reforms, more autonomous performance of other levels of government, cycle problems, and problems associated with the incidence of budget institutions and political processes on financial decisions.

- 
- <sup>58</sup> The Bank's projects entail more than debt. Net benefits, permanent budget expenditures, contingent liabilities, taxation requirements, and long-run changes in the composition of expenditure are part of the picture as well.
- <sup>59</sup> Fiscal management integration at this general-government level is more difficult because of problems associated with the constitutionally and legislatively mandated autonomy of the different component levels of government. At a minimum it would be necessary to assure systematic integration of fiscal information flows consistent across all those levels.
- <sup>60</sup> Los proyectos de inversión en las áreas de reforma de política no se consideraron para la identificación de la Estrategia Fiscal.
- <sup>61</sup> La elección de 1990 como año de inicio de la evaluación responde principalmente a que ese año refleja un cambio de modalidad del trabajo del Banco en lo fiscal que se arrastra hasta 2004. En 1990 se aprueban 6 préstamos en RM, en contraste con ninguno desde 1969.
- <sup>62</sup> Aunque sólo 7 de estas últimas correspondieron a montos superiores a \$ 150,000.
- <sup>63</sup> Algunos de ellos son: implantación de la tecnología de diagnóstico y planificación indicativa del desarrollo económico y social y de la planificación del Sector Público (CEPAL-ILPES); implantación del Presupuesto por Programas y Proyectos (CEPAL-ILPES); capacitación en formulación y evaluación de proyectos de inversión (CEPAL-ILPES-BID-OEA-ONU-DTCD); capacitación en política y administración tributaria (OEA-IRS-CIET-CIAT); capacitación en administración pública y presupuesto público (ILPES-CLAD-ICA-CIEP-IIAP Francia); implantación y adecuación de impuestos de base contable, Impuesto al Valor Agregado y a la Renta (OEA); renovación de los códigos fiscales sobre procedimientos tributarios (OEA-CIAT); creación de las Direcciones Generales Impositivas e implantación de organización funcional de la administración tributaria (OEA-CIAT); desarrollo de Bancos de Proyectos de Inversión del Sector Público (BID-DTCD); estrategias comerciales de integración regional y sub-regional (JUNAC-ALADI).
- <sup>64</sup> A saber: 1. Disciplina fiscal; 2. Reestructuración de las prioridades del gasto público hacia campos con altos retornos económicos y con el potencial de mejorar la distribución del ingreso; 3. Reforma Tributaria, hacia menores tasas marginales, neutralidad y ampliación de la base contributiva; 4. Liberalización de las tasas de interés; 5. Tipo de cambio competitivo; 6. Liberalización del comercio; 7. Liberalización de los flujos de inversión externa directa; 8. Privatización; 9. Desregulación de los mercados; y 10. Seguridad en el derecho de propiedad.
- <sup>65</sup> A este respecto, el Banco ha elaborado una Estrategia para el Desarrollo Subnacional (GN-2026, BID, 2000), la cual fue revisada por el Directorio en mayo de 2001.
- <sup>66</sup> Las fluctuaciones en el PBI son una de las mayores fuentes de movimiento en los balances financieros de los países.
- <sup>67</sup> El sector público incluye definiciones conforme se añaden distintos niveles de gobierno: gobierno central (administración central, entes descentralizados, seguridad social), gobierno general (incluye además a los gobiernos subnacionales), sector público no financiero (incluye además a las empresas públicas) y sector público total (incluye además al Banco Central y a las empresas públicas financieras).
- <sup>68</sup> Definición del Fondo Monetario Internacional (2002a). *Assessing sustainability*. IMF Policy Development and Review Department. Mimeo.
- <sup>69</sup> Así, la situación fiscal es consecuencia de la política fiscal y al mismo tiempo define la política futura.
- <sup>70</sup> El resultado de caja no da la real situación fiscal, pero se puede calcular durante el año fiscal y es más oportuno. El resultado devengado solo se puede calcular *ex post*, ya que no se tiene toda la información al final del año fiscal, lo cual requiere revisiones que toman tiempo ya que son propensas a cambios de gestión que mejoran artificialmente el resultado de caja (posposición de pagos, aceleración de la tributación, aumento de la deuda flotante, etc). Tener un cierre por lo devengado no mucho después de finalizado el año fiscal es importante para la gestión financiera del sector público.
- <sup>71</sup> La asignación y distribución equitativa de los recursos públicos recaudados, en un marco de estabilidad macro y dentro de una cultura basada en la evaluación del desempeño de los objetivos estratégicos de la función pública a los cuales aquellos recursos apoyan, el desempeño de la administración fiscal y el control externo de la gestión financiera muy asociado al tema de la asimetría de la información.

---

<sup>72</sup> No se utilizó las CTNR para la evaluabilidad de resultados.

<sup>73</sup> Los países que incluye cada grupo de desarrollo relativo de acuerdo a la clasificación del Banco son los siguientes (utilizando siglas): Grupo A (relativamente más desarrollados): AR, BR, ME, VE; Grupo B (desarrollo medio): CO, CH, PE; Grupo C (mercados relativamente insuficientes): BH, BA, CR, JA, PA, SU, TT, UR; Grupo D (menos desarrollados): BE, BO, DR, EC, ES, GU, GY, HA, HO, NI, PY.

<sup>74</sup> El Banco, sin embargo, tuvo operaciones de GFI en mayor cantidad de países; algo similar ocurre en SCG, donde el BM tuvo un proyecto más, pero participó en 6 países vs. 7 países del Banco.

<sup>75</sup> Se estimó el monto preciso por área para el Banco pero no pudo hacerse lo mismo con el BM. El índice se estimó dividiendo el monto total invertido en todos los proyectos por área por el número de áreas por operación (monto total por área), que luego se dividió por el número total de proyectos por área.

<sup>76</sup> El BM mejoró la calidad de sus intervenciones en GFI en los años recientes: en el último lustro de análisis (2000-2004), ambas instituciones financiaron 13 proyectos GFI, pero el BM puso mayor énfasis en temas de programación plurianual e institucionalidad presupuestaria (9 proyectos vs. 5 del Banco). Sin embargo en las CTNRs, el Banco ha financiado 13 proyectos de este tipo en 2000-2004; y en los proyectos sectoriales, también puso más condiciones en esos temas.

<sup>77</sup> No se incluyen aquí las áreas SCG y CL porque prácticamente no fueron cubiertas por los sectoriales.

<sup>78</sup> A través de expandir la producción de bienes comerciables.

<sup>79</sup> Vale destacar que aunque el número de operaciones de los OMD difiere entre el BID y BM, por un lado, y el FMI, por otro, el número total de condiciones del ámbito fiscal es parecido, lo cual permite hacer la comparación entre ellos. En total el BID, BM y FMI tuvieron 495, 467 y 406 condiciones o componentes del ámbito fiscal, respectivamente, lo que da un promedio por operación de 2.03, 1.94 y 5.08, respectivamente.

<sup>80</sup> En vista de que se evalúa la estrategia global del Banco en materia fiscal, el análisis macroeconómico y fiscal se realiza con un enfoque en los agregados regionales, con las limitaciones que ello implica en términos de la dispersión y la consistencia de los datos.

<sup>81</sup> El promedio ponderado calculado por la CEPAL incluye además de los 26 países miembros del Banco a otros 6 países del Caribe, cuyo pequeño tamaño relativo no influye en los resultados agregados. El promedio simple aísla el sesgo de los resultados de los países más grandes, mientras que la mediana evita el sesgo de casos extremos.

<sup>82</sup> No obstante, los países del Caribe no mostraron el mismo patrón que el resto, registrando tasas promedio mayores durante el sub-período 1998-2002, con la excepción de Jamaica, país que sufrió una significativa crisis financiera a partir de 1997 que se tradujo en costos estimados en el 40% del PBI.

<sup>83</sup> La existencia de “déficit gemelos” (fiscal y en cuenta corriente) no asegura que un país pueda generar suficientes fondos provenientes del crecimiento para pagar la deuda externa. La habilidad de mantener un déficit en cuenta corriente sostenible depende de la capacidad del país de mantener un flujo de capital en sentido inverso que se acumule. De otra manera se debe recurrir al endeudamiento adicional y-o recurrir a la herramienta cambiaria para reducir el impacto del déficit externo.

<sup>84</sup> De acuerdo a datos de la CEPAL, entre 2002 y 2004 los términos de intercambio FOB mejoraron en un 7%. El valor unitario de las exportaciones aumentó en un 15% y el volumen en un 16% (ayudados por la recuperación de la economía de EE.UU.), mientras que esas cifras para las importaciones fueron 7% y 15%, respectivamente.

<sup>85</sup> La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales menos el saldo en la cuenta de renta de la cuenta corriente (pago neto de utilidades e intereses). Datos y definiciones de la CEPAL.

<sup>86</sup> Una discusión adicional y distinta plantea en BID (2005d), que en lugar de formular preceptos analiza los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas de los países que condicionan las reformas.

<sup>87</sup> Estos temas aún son materia de debate. Al respecto, véase “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”, co-editado por P. Kuczynski y D. Williamson (Williamson y Kuczynski, 2003).

<sup>88</sup> La insolvencia fiscal originó algunas respuestas novedosas como el Plan Brady, el cual redujo sustancialmente la carga de la deuda en los países que lo siguieron.



---

<sup>89</sup> La CEPAL calcula que el PBI real creció a sólo un 1.1% anual entre 1980 y 1990, es decir, fue negativo en términos per-cápita. De 23 países de la región, sólo 14 mostraron una tasa promedio anual positiva.

<sup>90</sup> Algunos países enfrentaron sus problemas con anterioridad. Por ejemplo, Chile y Costa Rica implantaron reformas estructurales durante la década de 1980 que les permitió evitar la hiperinflación. A su vez, Bolivia fue el primer país en crisis hiperinflacionaria que reformó su economía hacia 1985.

<sup>91</sup> Las reformas tributarias no han sido tan profundas como las experimentadas en las áreas de apertura comercial y de capitales, de acuerdo a los indicadores del Banco hasta 2001 (véase, “Las Reformas Estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, documento de trabajo #462, BID, 2001a). Los índices de reforma de la política tributaria han sido menores que los de esas otras dos áreas debido a la heterogeneidad de algunos aspectos de las estructuras tributarias de la región y a la diversa necesidad de recursos tributarios en cada país. Los índices reflejan aún menores avances en materia de privatizaciones.

<sup>92</sup> El BID (2005a) calcula que, de entre 11 posibles medidas de reforma tributaria, 17 países de la región adoptaron un promedio neto de 5.6 medidas, siendo la más implantada el incremento en la tasa del IVA. Cabe señalar que muchas medidas tributarias se empezaron a implantar desde finales de la década de 1980, tal como se detalla en el libro “Reform of Tax Administration in Latin America”, BID (1996b).

<sup>93</sup> Para mayores detalles sobre este tema, véase BID (1998, 2004f y 2005j).

<sup>94</sup> Existe una seria deficiencia en las series fiscales. La base de datos del FMI (GFS), si bien es la única que intenta estandarizar la información, desafortunadamente sólo contiene series completas para los últimos 15 años para unos pocos países de la región. Por eso, se construyó una base de datos empleando como fuentes a las estadísticas oficiales de cada uno de los países y fuentes secundarias como el FMI, Banco Mundial (*World Development Indicators* WDI) y CEPAL-ILPES.

<sup>95</sup> Cabe señalar que cuando se presentan datos que involucran proporciones o ratios, se calcula dicha proporción para cada país y después se calcula el promedio o mediana de la región con los datos disponibles. Ello minimiza distorsiones y permite además observar el número de países con proporciones crecientes o decrecientes. Todo ello en contraposición a calcular los ratios empleando los promedios del numerador y del denominador, lo cual sesga el valor debido a que el número de países para cada uno de esos cálculos no es necesariamente el mismo.

<sup>96</sup> Véase por ejemplo OECD (1990), *Suggestions for a new set of fiscal indicators*. Olivier Blanchard, OECD Working Paper No. 79; Banco Mundial (1999), *Fiscal Solvency and Sustainability in Economic Management*, Dinh (autor). World Bank Working Paper No. 2213; BID (2004b). *Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an application to Ecuador*, Díaz, C. et.al., IDB Working Paper No. 511.

<sup>97</sup> Ambas variables son los indicadores clave para el FMI al momento de definir sus programas de ajuste fiscal. Véase *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs. Evaluation Report*, FMI (2003a), en <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/fis/index.htm>

<sup>98</sup> Las cifras del balance del gobierno central no son estrictamente comparables entre países, debido a que no todos presentan la misma cobertura (algunos excluyen a la seguridad social, por ejemplo) ni el mismo método de cálculo (caja o devengado). No obstante, se presentan cifras agregadas para mostrar tendencias.

<sup>99</sup> Las excepciones fueron Bahamas (2004 vs. 1992), México y Panamá (ambos 2004 vs. 1990).

<sup>100</sup> No conviene utilizar exclusivamente la presión impositiva entre países para juzgar los resultados ya que para ello hay que añadir los efectos de otras variables como las tasas prevalecientes, tamaño del Estado, etc.

<sup>101</sup> Datos del ILPES para una muestra de países revelan que, incluyendo a la seguridad social, la presión tributaria pasó de 11.5% a 15.1% entre 1990 y 2003.

<sup>102</sup> En este sentido, debe señalarse que el aumento en las tasas del IVA ha sido una parte importante de los programas de ajuste fiscal del FMI, tal como lo afirma la evaluación independiente realizada por ese organismo, la cual además justifica esta medida (FMI, 2003a).

<sup>103</sup> Además, existe el caso de Bolivia, donde la tasa se redujo en 2003 y la productividad aumentó en 2004 respecto de 2002.

<sup>104</sup> [http://www.webmanager.cl/prontus\\_cea/cea\\_2000/site/asocfile/ASOCFILE120030328145911.pdf](http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2000/site/asocfile/ASOCFILE120030328145911.pdf)

<sup>105</sup> [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/ciat96.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm)

---

<sup>106</sup> [http://www.fiscalreform.net/research/pdfs/sara\\_study\\_final\\_jan-4-2005.pdf](http://www.fiscalreform.net/research/pdfs/sara_study_final_jan-4-2005.pdf)

<sup>107</sup> <http://www.impuestos.gov.bo/cifras/graficos.pdf>

<sup>108</sup> <http://www.launion.com.ar/250721/250721nac05.htm>

<sup>109</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/descargas/itd/eef\\_iva.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/descargas/itd/eef_iva.pdf)

<sup>110</sup> <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2005/iees03j3360805.pdf>

<sup>111</sup> Además, sólo un 23% confía que los impuestos son recaudados imparcialmente y un escaso 15% confía en que el dinero recaudado será bien gastado por el gobierno. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>112</sup> Base de datos del Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota Periódica de enero, 2004. BID (2004a).

<sup>113</sup> Para una estimación del impacto de los acuerdos comerciales sobre la recaudación aduanera, véase BID (2004a), donde se muestra un impacto significativo en algunas economías pequeñas y sobre todo las del Caribe.

<sup>114</sup> La presión tributaria del gobierno general es más alta que la del central en los países federales y en otros como Colombia que han profundizado sus procesos de descentralización. Cálculos de Martner R. Y V. Trombón presentados en BID (2004a), estiman el promedio regional de la presión tributaria del gobierno general en 19.1% en 2000-2001. La muestra aquí presentada incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú. Desafortunadamente no se cuenta con datos seriales para México o Venezuela, donde el gobierno general es relevante. El cálculo para otro grupo de países no es muy relevante debido al tamaño prácticamente idéntico de sus gobiernos centrales y generales, como en los países del Caribe, Belice, Guyana o Suriname.

<sup>115</sup> Naturalmente, los resultados en términos de montos y proyectos son aún mayores si se considera las privatizaciones en otras áreas, como la del sector financiero, por ejemplo.

<sup>116</sup> De acuerdo a Latinobarómetro, casi tres cuartas partes de la población de América Latina donde se ha empleado este instrumento (15 países), está hoy menos satisfecha que antes de las privatizaciones con el precio y la calidad de los servicios públicos privatizados (71% en 2003 y 75% en 2004). El apoyo a las privatizaciones cayó de 46% en 1998 a 28% en 2002 y 22% en 2003.

<sup>117</sup> La mediana pasó de 15.7% en 1990 a 16.7% en 2004, sin tendencia definida. Nótese sin embargo que existe un sesgo debido a que la definición de gobierno central no es la misma en todos los países, por lo que hay que tomar con cuidado los valores presentados.

<sup>118</sup> La mediana pasó de 25.3% en 1990 a un 24.6% en 2004, sin tendencia definida.

<sup>119</sup> El gasto total incluye además el préstamo neto y otros rubros aparte del gasto corriente y de capital. Los componentes de algunas variables pueden no sumar el total de la misma debido a que el número de observaciones no es constante.