

Fomento de la estabilización económica

Reconstrucción de instituciones fiscales en situaciones posteriores a conflictos

Autor: Sanjeev Gupta, Asesor Superior, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos de América < sgupta@imf.org >

La reconstrucción de las instituciones fiscales puede contribuir a la estabilización macroeconómica y crear un ámbito propicio a un mayor fomento institucional.

Los países que han atravesado períodos de conflicto suelen padecer pérdidas sustanciales en el producto real, altas tasas de inflación y escasez de reservas en divisas. La población es reacia a conservar la moneda local para sus transacciones cotidianas y hay gran éxodo de capitales. Los conflictos también perjudican las instituciones del país y dificultan más las tareas de estabilización y crecimiento.

No es preciso esperar hasta que la economía se haya estabilizado completamente para crear instituciones fiscales; ambos procesos pueden ser simultáneos. En verdad, las medidas de fortalecimiento de las instituciones fiscales pueden contribuir a la estabilización macroeconómica, la cual, a su vez, propicia la mayor consolidación institucional. Las instituciones eficientes y las racionales políticas económicas también reducen el riesgo de futuros conflictos y posibilitan que los países absorban más asistencia.

Elementos clave

El objetivo principal de la reconstrucción de instituciones fiscales en situaciones posteriores a conflictos es lograr eficacia y transparencia en la política fiscal y la gestión. El primer elemento de esa estrategia es la creación de un marco jurídico y reglamentario correcto para la política fiscal. Por ejemplo, si después de finalizar el conflicto se prepara una nueva constitución, será necesario definir en ella las facultades impositivas a diferentes niveles del gobierno. Tal vez sea necesario crear totalmente leyes impositivas y presupuestarias, o revisarlas para incorporar la complejidad de aplicar y administrar esas leyes en situaciones posteriores a conflictos.

El segundo elemento en la reconstrucción de las instituciones fiscales es establecer o fortalecer una autoridad fiscal centralizada (Ministerio de Hacienda) y un mecanismo de coordinación de la asistencia externa. En condiciones ideales, esa dependencia o ministerio debe incluir un departamento de presupuesto, un departamento de tesorería y administraciones de aduanas y uno de ingresos. Para algunos países, también fue útil establecer, dentro de la estructura fiscal, una dependencia separada para coordinar el apoyo de los donantes.

El tercer elemento de la estrategia es la reforma de las políticas de ingresos y gastos, así como las disposiciones administrativas conexas, para aprovechar eficazmente los escasos recursos humanos.

Por lo general, este enfoque en tres etapas es válido para todos los países que emergen de conflictos. Pero el orden en que se adoptan las medidas variará en función de las condiciones iniciales y las necesidades en cada país. En algunos países, tiene prioridad reconstruir la infraestructura básica del Ministerio de Hacienda y sólo después es preciso crear o fortalecer el correcto marco jurídico para aplicar políticas fiscales. Sea cual fuere su secuencia, las reformas deben ser realistas y coherentes con la situación del país y deben tomar en cuenta la capacidad de los recursos humanos existentes para aplicar el plan. La estrategia debería plantear un plan de acción que fije prioridades y determine las necesidades de asistencia técnica. Además, este plan debería facilitar la coordinación de las actividades de donantes.

En algunos países, la cuestión de la descentralización fiscal es parte integrante del proceso de paz. Para que la descentralización tenga éxito, es importante que las administraciones a nivel subnacional tengan suficiente capacidad institucional y de gestión para ejecutar programas de gastos. Al respecto, tal vez los donantes deban ayudar a las administraciones subnacionales a crear esta capacidad, a medida que los ingresos y la responsabilidad de los gastos se delegan hacia niveles más bajos de gobierno.

Un enfoque por etapas

Las medidas iniciales para reconstituir instituciones y sistemas fiscales deben tomar en cuenta la débil capacidad administrativa existente en países que emergen de conflictos. Esto entraña iniciar el proceso con políticas y procedimientos administrativos simples, que puedan perfeccionarse a medida que vaya mejorando la capacidad nacional. En las primeras etapas posteriores al conflicto, tal vez los países deban recurrir a impuestos no óptimos en cuanto a su eficiencia, para contribuir a financiar necesidades inmediatas. Por ejemplo, algunos países introdujeron la retención de un impuesto sobre los salarios y un impuesto presuntivo sobre pequeñas empresas; otros, establecieron impuestos a las exportaciones o sobrecargas a las importaciones. Esas medidas deben considerarse de corto plazo, y deben perfeccionarse al irse desarrollando más la capacidad nacional. En la medida de lo posible, las medidas a corto plazo deben armonizar con el objetivo a largo plazo de avanzar hacia un sistema fiscal eficiente y moderno.

Bibliografía

Este texto se ha tomado de: S. Gupta, S. Tareq, B. Clements, A. Segura-Ubiergo, R. Bhattacharya y T. Mattina (2005), [Rebuilding Fiscal Institutions in Postconflict Countries](#), Occasional Paper 247, Fondo Monetario Internacional.