

Alicia Bárcena · Narcís Serra (editores)

Reforma Fiscal! en América Latina

¿Qué fiscalidad
para qué desarrollo?



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

*¿Qué fiscalidad para
qué desarrollo?*

ALICIA BÁRCENA

NARCÍS SERRA

Editores



NACIONES UNIDAS



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a edición formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

LC/L.3522

ISBN: 978-84-92511-37-2

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Santiago de Chile, 2012

© Fundación CIDOB, Barcelona, España, 2012

Todos los derechos reservados.

Coordinación de la edición: Íñigo Macías Aymar

Diseño de portada: José Manuel Vélez

Diagramación de interior: Nadia Prado

Impreso en Chile

Índice

PRÓLOGO

<i>Alicia Bárcena</i> (CEPAL) y <i>Narcís Serra</i> (CIDOB)	11
---	----

CAPÍTULO I

La coyuntura económica y social en América Latina y el Caribe

<i>Jürgen Weller</i>	15
Introducción	15
De dónde venimos: la herencia económica de la década de 2000	16
Los avances laborales y sociales de la década de 2000	20
América Latina y el Caribe se recupera de la crisis: los años 2010-2011.....	27
La coyuntura de 2012: América Latina y el Caribe en un contexto de alta incertidumbre.....	39
Bibliografía	45

CAPÍTULO II

Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo.

El IVA personalizado

<i>Alberto Barreix</i> , <i>Martín Bès</i> y <i>Jerónimo Roca</i>	49
Introducción	49
El impuesto al valor agregado.....	50
Respuestas a la regresividad del IVA.....	57
Estimación de la propuesta de personalización del IVA.....	68
Conclusiones y alternativas de política	71
Bibliografía	75
Anexo I.....	77

CAPÍTULO III

Política tributaria, espacio fiscal y equidad

<i>Osvaldo Kacef</i>	79
Introducción: una radiografía de la desigualdad en América Latina	79
Tendencias recientes y rasgos estructurales de los sistemas impositivos en América Latina	83
Tres estudios de caso sobre el impacto distributivo de una reforma tributaria	98
Conclusiones	100
Bibliografía	106

CAPÍTULO IV

El gasto y la inversión públicos en América Latina en “la hora de la igualdad”

<i>Ricardo Martner y Jorge Máttar</i>	109
Introducción	109
Las finanzas públicas en América Latina: una visión de conjunto	112
Gasto público y estabilización macroeconómica	118
La contribución del gasto público al crecimiento	124
La inversión pública y la brecha de infraestructura	128
Tendencias del gasto público social y comportamiento en el ciclo	132
El gasto público en la crisis	136
Fortaleciendo el desarrollo por medio del gasto público	138
Bibliografía	142

CAPÍTULO V

El presupuesto por resultados en América Latina:
un análisis de economía política de sus determinantes

<i>Gabriel Filc y Carlos Scartascini</i>	145
Introducción	145
El presupuesto por resultados	148
Condiciones iniciales	153
Motivaciones	158
Capacidad administrativa	163
El papel del poder legislativo	168
El proceso presupuestario	171
El proceso de formulación de políticas (PFP)	176
Una mirada adicional a la evidencia	179
Conclusiones	183
Bibliografía	188

CAPÍTULO VI

El pacto fiscal en el Perú: origen, reformas y desafíos

<i>Luis Carranza</i>	193
Introducción	193
El pacto fiscal de los años noventa	195
El fortalecimiento del pacto fiscal de fines de los años noventa	200

Una ampliación en el pacto fiscal:	
la redistribución y la inclusión social	202
A modo de conclusión: los desafíos hacia un nuevo pacto fiscal	213
Bibliografía	217

CAPÍTULO VII

Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación

<i>Juan Alberto Fuentes K.</i>	221
La reciprocidad como base de pactos fiscales	222
La debilidad o erosión de la reciprocidad en América Latina	223
Cambios recientes en la política fiscal en América Latina	229
Hacia un pacto fiscal mejorado	237
Bibliografía	240

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICOS

Cuadro I.1	Crecimiento del PIB en la región, 2008-2011.....	30
Cuadro II. 1	Pilares fiscales en diferentes regiones del mundo, 2009-2010	51
Cuadro II.2	IVA: deciles según ingreso de los individuos.....	55
Cuadro II.3	El “error de inclusión” en el IVA. Uruguay: consumo gravado y exonerado del IVA, 2005.....	59
Cuadro II. 4	Simulación del ejercicio de personalización del IVA.....	71
Cuadro III.1	América Latina (países seleccionados): comparación entre las tasas de evasión del IVA y del impuesto a la renta (diversos años)	97
Cuadro IV.1	América Latina (países seleccionados): gasto público, 1991-2010.....	120
Cuadro IV.2	América Latina (panel de 18 países): efectos del gasto público sobre el PIB por habitante, 1990-2010.....	126
Cuadro V.1	América Latina: implementación de reformas fiscales, 1990-2005	155
Cuadro V.2	¿Qué condiciones iniciales importan para el PpR?.....	157
Cuadro V.3	Motivación para la introducción del PpR.....	163
Cuadro V.4	Capacidad administrativa y PpR.....	166
Cuadro V.5	El poder legislativo y los PpR.....	171
Cuadro V.6	El proceso de formulación de políticas y el PpR.....	178
Cuadro V.7.1	Determinantes de la utilización del PpR (1).....	180
Cuadro V.7.2	Determinantes de la utilización del PpR (2).....	182
Cuadro V.7.3	Determinantes de la utilización del PpR (3).....	183
Cuadro V.8	Información no financiera en el presupuesto: la normativa y su uso.....	186
Cuadro VI.1	América Latina (siete países): experiencia de reglas fiscales	201
Diagrama IV.1	Eficiencia del gasto público.....	127

Gráfico I.1	América Latina: evolución de los términos de intercambio, 2002-2012	17
Gráfico I.2	América Latina: formación bruta de capital fijo, 1990-2011....	19
Gráfico I.3	América Latina: crecimiento económico y dinámica de la generación de empleo, 2000-2011	21
Gráfico I.4	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2011	25
Gráfico I.5	Índices de exportaciones mundiales por regiones, promedio móvil de tres meses, 2007-2011	28
Gráfico I.6	América Latina: evolución del producto interno bruto y de los componentes de la demanda interna, 2009-2011	29
Gráfico I.7	Evolución de las exportaciones por subregión, 2008-2011	32
Gráfico I.8	América Latina: contribuciones a la inflación, inflación a 12 meses, promedio simple, enero de 2007-febrero de 2012.....	34
Gráfico I.9	América Latina (19 países): indicadores fiscales del gobierno central, promedio simple, 1990-2011	36
Gráfico I.10	América Latina (ocho países): crecimiento del salario nominal, el índice de precios al consumidor y el salario real, promedio simple, 2008-2011.....	38
Gráfico II.1	Alícuota del IVA y productividad del impuesto, 2008	53
Gráfico II.2	Alícuota del IVA y desarrollo humano, 2010.....	56
Gráfico III.1	América Latina: coeficiente de Gini antes y después del gasto social, 2008.....	82
Gráfico III.2	América Latina: presión tributaria y nivel del PIB per cápita, 1990-2010.....	83
Gráfico III.3	América Latina: carga tributaria, 1990-2001 y 2002-2010.....	84
Gráfico III.4	Comparación internacional del nivel y de la estructura de la carga tributaria, 2008	85
Gráfico III.5	Presión tributaria y PIB per cápita PPP, 2007-2008	86
Gráfico III.6	Volatilidad de los ingresos tributarios, sin seguridad social, 1980-2008.....	88
Gráfico III.7	América Latina: evolución de la estructura tributaria promedio, 1990-2009.....	89
Gráfico III.8	América Latina: estructura tributaria por país, excluyendo las contribuciones a la seguridad social, 2008.....	91
Gráfico III.9	América Latina: evolución de la recaudación del impuesto a la renta, 1998-2009.....	92
Gráfico III.10	América Latina (países seleccionados): estructura de la recaudación del impuesto a la renta.....	93
Gráfico III.11	América Latina (países seleccionados): estructura de la recaudación del impuesto a la renta personal, 2007.....	94
Gráfico IV.1	Ingresos y gastos públicos de Iberoamérica, 2009	112
Gráfico IV.2	Gasto público total, 1990 y 2010	115
Gráfico IV.3	América Latina: pago de intereses	116

Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe: evolución de la deuda y el gasto público, 1990-2010.....	117
Gráfico IV.5	América Latina y otras regiones: evolución de la deuda pública, 1990-2016	118
Gráfico IV.6	Cuadrantes de la política fiscal	121
Gráfico IV.7	Cuadrantes de la política fiscal	122
Gráfico IV.8	América Latina: gasto público de capital, 1990 y 2010.....	129
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe: evolución de la composición del gasto público, 1990-2010.....	130
Gráfico IV.10	América Latina (seis países): inversión pública en infraestructura, 2005-2008	131
Gráfico IV.11	Gasto público social, 1990 y 2010	133
Gráfico IV.12	Estructura del gasto social, 2010.....	134
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: la presupuestación por resultados, 2007-2009	150
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: nivel de desarrollo económico y PpR, 2007-2009.....	151
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe: índice de reglas fiscales (2005) y PpR (2007-2009)	156
Gráfico V.4	Fuentes de ingresos (2003-2007) y el índice de PpR (2007-2009)	160
Gráfico V.5	América Latina: grado de sub o sobrejecución del presupuesto e índice de PpR	175
Gráfico V.6	Índice de PpR y modificación de partidas presupuestarias	176
Gráfico VI.1	Evolución de la inflación en el Perú, 1970-2010	199
Gráfico VI.2	Resultado fiscal del Perú, 1970-2010	199
Gráfico VI.3	Desnutrición infantil crónica en el Perú	207
Gráfico VI.4	Estructura del portafolio de deuda pública por monedas....	210
Gráfico VI.5	Estructura del portafolio de deuda pública por tasa de interés	211
Gráfico VI.6	PIB per cápita del Perú, 1950-2010	213
Gráfico VI.7	Evolución de la incidencia de la pobreza total en el Perú, 2001-2010.....	214

Prólogo

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL

Narcís Serra

Director del ADI, Patrono de CIDOB

A pesar de las enormes diferencias existentes entre los países de América Latina, el crecimiento económico registrado en los últimos años ha permitido alcanzar progresivamente una sólida situación fiscal en la mayoría de los países de la región. El aumento de los ingresos fiscales, las mejores condiciones de acceso al mercado de crédito internacional y una mayor eficacia del gasto público han derivado en bases fiscales más amplias y robustas. En consecuencia, la región está más preparada para articular políticas públicas encaminadas a diversificar la estructura productiva y elevar el nivel de vida y la protección social de muchos latinoamericanos que siguen aún al margen de la bonanza económica.

Sin embargo, pese a este diagnóstico y a los avances destacados, un análisis detallado revela que los pilares que sostienen el sistema fiscal en la región en gran medida contribuyen a alimentar la persistente desigualdad económica y social. Del mismo modo, la recaudación es muy dependiente del ciclo económico y estructuralmente difícil de incrementar. En este sentido, el pacto fiscal entre ciudadanos y Estado está profundamente debilitado y entorpece la obtención de un mayor rendimiento del crecimiento económico en términos de reducción de la pobreza.

Una de las falencias del sistema impositivo latinoamericano radica en lo reducido del universo tributario, en el que la presión tributaria se encuentra relativamente muy concentrada en unos pocos. Otra es que la estructura impositiva no está diseñada con carácter redistributivo, puesto que se sustenta sobre todo en instrumentos impositivos indirectos. De este modo, aumentar el número de contribuyentes y la eficacia recaudatoria, así como dotar de una mayor importancia relativa a la imposición directa, son dos elementos clave para avanzar en la progresividad. Asimismo, el nivel de evasión y elusión fiscal que se advierte en los sistemas tributarios latinoamericanos, en parte por la compleja y engorrosa regulación impositiva, frena enormemente la capacidad del Estado de ofrecer servicios públicos de calidad. Para lograr una mayor recaudación tributaria se requiere más simplificación, y que cada país reconozca el nivel de complejidad que es capaz de asumir y gestionar. También es preciso contar con un marco fiscal internacional más coordinado y condiciones internacionales que apoyen estas reformas. La existencia de los llamados paraísos fiscales y una regulación laxa en lo referente a los precios de transferencia de las compañías transnacionales también obstaculizan la consecución de un sistema tributario eficiente y de mayor equidad.

Cualquier reforma tributaria progresiva debe considerar como objetivo social el avance en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, pero también la promoción de la competitividad y un mejor funcionamiento de los mercados. La extendida informalidad económica que caracteriza a la región responde, en muchas ocasiones, a una carga regulatoria tributaria excesiva y muy costosa no solo en términos pecuniarios, sino también de tiempo, ante lo cual la reforma del sistema tributario debería apuntar a un doble objetivo. Por una parte, aumentar la eficiencia del gasto público, para lo que es imperativo mejorar la transparencia, la representatividad y la eficacia de las instituciones del Estado y de sus gastos. Para superar la cuasivoluntariedad de los sistemas impositivos, la administración pública deber hacer un uso eficaz de los recursos obtenidos mediante tributos. Además, perfeccionar las instituciones presupuestarias, tanto en lo que se refiere al proceso de definición como al de seguimiento y supervisión de los presupuestos públicos, debe ser otra de las prioridades gubernamentales. Por otra parte, los ciudadanos deben ser conscientes de las necesidades fiscales a las que es preciso responder para un ejercicio efectivo de los derechos ya reconocidos. Debido a la escasa ética tributaria que se observa en el conjunto de las sociedades latinoamericanas, es difícil luchar contra la desigualdad y la pobreza. Las obligaciones tributarias son concomitantes

a estos derechos y la sociedad debe ser plenamente consciente de ello mediante una mayor educación y sensibilización en materia fiscal.

Por todo lo anterior, resulta crucial avanzar en estas prioridades, con las cuales se busca reducir la desafección institucional presente en la región, que fomenta el círculo vicioso de falta de confianza entre Estado y ciudadanía. Es preciso revertir esta tendencia y promover círculos virtuosos que impulsen una mayor participación de todos los actores de la sociedad y una visión más allá del corto plazo. En definitiva, a pesar de las incertidumbres económicas en el horizonte, América Latina debe promover insistentemente la reforma de sus estructuras fiscales, a fin de consolidar los avances sociales alcanzados y dotar al Estado de mayor capacidad de maniobra para afrontar los diferentes problemas que afectan a la ciudadanía, en especial, la necesidad de una mayor protección social.

En este libro se recogen las ponencias presentadas por destacados economistas latinoamericanos en el seminario La reforma de la fiscalidad en América Latina, celebrado en Barcelona los días 7 y 8 de octubre de 2011, en el marco de la Agenda de Desarrollo Iberoamericano. Desde 2004, esta iniciativa, impulsada por el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de diversas empresas patrocinadoras, pretende conjugar la discusión académica con el debate político en diversos temas cruciales para la región. Por medio de un riguroso y pormenorizado análisis de la actual situación política, económica y social de los países de América Latina, se busca ofrecer recomendaciones de política que contribuyan a hacer compatible el crecimiento económico de la región con la mejora del bienestar de sus ciudadanos.

Esta publicación, que constituye el sexto volumen de la serie, responde al interés de estas tres instituciones de divulgar entre un público más amplio el sustancial material de reflexión elaborado a partir del seminario. Sin duda, una reforma de la fiscalidad que avance en la progresividad, mejore la eficiencia del gasto público y garantice la equidad, continuará llevando a la región por la senda del crecimiento económico con cohesión social.

Capítulo I

La coyuntura económica y social en América Latina y el Caribe

Jürgen Weller

Oficial de asuntos económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

El año 2012 representa el quinto año consecutivo de una elevada incertidumbre sobre la trayectoria de la economía mundial. La crisis económica y financiera global, desencadenada por el derrumbe de las inversiones en instrumentos financieros desarrollados alrededor de los créditos *subprime*; la debilidad de la reactivación económica de los Estados Unidos; las crisis de la zona euro a partir de los desequilibrios de diferente tipo que desembocaron en profundas crisis de deuda soberana en varios de sus países miembros; y la duda sobre la sostenibilidad de un elevado crecimiento de la economía china, conforman un escenario externo que se diferencia marcadamente del favorable contexto que facilitó una fase de un crecimiento económico relativamente elevado durante el período 2003-2008, así como significativas mejoras en los indicadores sociales.

Hasta ahora, la región de América Latina y el Caribe en su conjunto afrontó esta compleja fase de la economía mundial con resultados relativamente positivos. A ello contribuyó el hecho de que muchos países habían aprovechado dicha fase expansiva para limitar una serie de vulnerabilidades. En consecuencia, durante la crisis económica y financiera global de 2008 y 2009 no emergieron mayores desequilibrios, como aquellos que se observaron durante varias crisis que golpearon la región en el pasado (por ejemplo, fuertes depreciaciones de las monedas, con el impacto inflacionario correspondiente, derrumbes de los sistemas financieros, eliminación masiva de puestos de trabajo y aumento de la pobreza), y las condiciones internas favorecieron el rápido repunte posterior. Sin embargo, sobre todo a partir de la crisis de varios países de la zona del euro, el contexto externo para el desempeño de la región nuevamente se ha vuelto complejo.

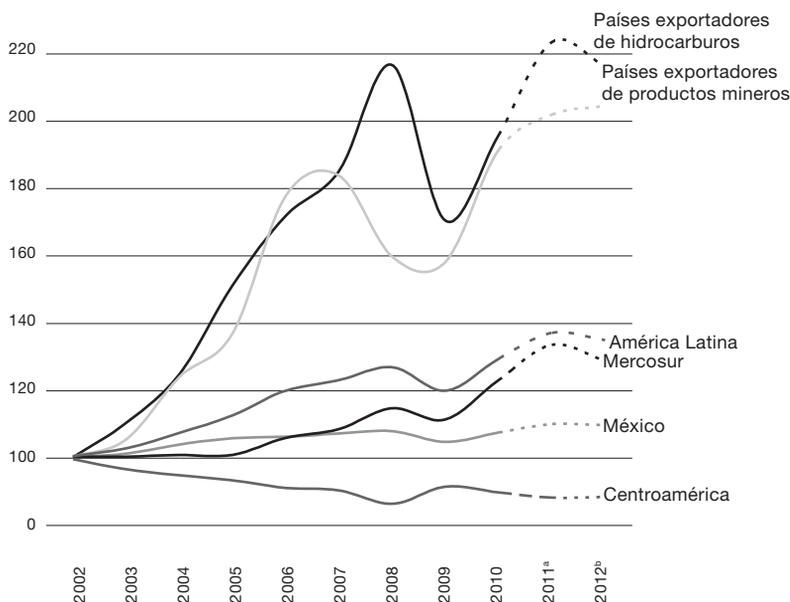
A lo largo de este capítulo, primero se revisan algunas particularidades del mencionado período de crecimiento económico de América Latina y el Caribe y de la crisis que lo interrumpió a fines de 2008, seguido por un análisis de su impacto en la evolución de los mercados laborales y los indicadores sociales. Posteriormente, se presentan las características del repunte alcanzado por la región de 2010 a 2011. El capítulo se cierra con un análisis de los factores que inciden en el desempeño económico de 2012.

De dónde venimos: la herencia económica de la década de 2000

Durante gran parte de la década de 2000, América Latina y el Caribe se benefició del entorno global, tanto en lo comercial como en lo financiero. En efecto, la expansión de la economía mundial, con una participación creciente de la economía china, conllevó una elevada demanda de bienes básicos, que incluían minerales, hidrocarburos y alimentos producidos por países de la región, lo que se reflejó en importantes mejoras de los términos de intercambio (véase el gráfico I.1).

Por otra parte, la elevada liquidez que caracterizó los mercados financieros facilitó el acceso de empresas y gobiernos al financiamiento con condiciones favorables, a las que contribuyó una significativa reducción de las primas de riesgo, y permitió la reestructuración de la deuda externa con mejores condiciones en términos de plazos y tasas de interés. Además, la combinación inédita para la región de poder alcanzar tasas de crecimiento

Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 2002-2012
 (Base 2002 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de cifras oficiales.

^a Estimación.

^b Proyección.

económico relativamente elevadas con superávits de la cuenta corriente de la balanza de pagos (de 2003 a 2007) disminuyó las necesidades del financiamiento externo, lo que permitió una significativa reducción de la deuda externa¹.

Específicamente, muchos gobiernos, sobre todo aquellos cuya recaudación se vio favorecida de una u otra manera por los altos precios de los bienes básicos, aprovecharon este contexto para reducir la deuda pública, sobre todo la externa. En consecuencia, de 2003 a 2008, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales bajó de un 57,4% a un 28,6% del PIB².

¹ De 2003 a 2008, la deuda externa bruta de la región descendió del 39,3% al 17,1% del PIB (cálculo propio con base en datos de la CEPAL, 2011b).

² Cabe señalar, sin embargo, que este descenso ha sido fuerte, sobre todo en los países que se beneficiaron de los altos precios de los bienes básicos y en aquellos cubiertos por esquemas para aliviar la deuda de países pobres altamente endeudados (iniciativa

Además, varios gobiernos iniciaron pasos para contener las tendencias de gasto procíclico que históricamente han sido características de la región³. Por ejemplo, se introdujeron fondos soberanos para acumular parte de los ingresos provenientes de los elevados precios de los bienes básicos, y se establecieron reglas que regularon y limitaron los aumentos del gasto público.

Los fondos soberanos también contribuyeron a contener presiones de apreciación cambiaria que se nutrieron del mencionado superávit de la cuenta corriente, así como de elevados flujos tanto de inversión extranjera directa como de cartera. En este contexto, también se aplicaron intervenciones en el mercado cambiario, con la consecuencia de una significativa acumulación de las reservas monetarias internacionales (Ocampo, 2007; Machinea, Kacef y Weller, 2009).

Otro factor externo que favoreció durante muchos años el desempeño económico de la región fue la contención de los precios globales, sobre todo para los productos manufacturados. Este proceso contribuyó a producir un declive gradual de la inflación regional, que llegó, en el promedio ponderado, de niveles de dos dígitos en los años noventa a un 5,0% en 2006, hasta que en 2007 y 2008 el incremento de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos tuvo un efecto adverso en la inflación en los países de la región.

Así, de 2003 a 2008, América Latina y el Caribe alcanzó tasas de inversión y un crecimiento económico relativamente elevado, como no se había registrado desde los años setenta⁴. Específicamente, se registró un crecimiento continuo de la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB, hasta que la crisis interrumpió estos avances (véase el gráfico I.2).

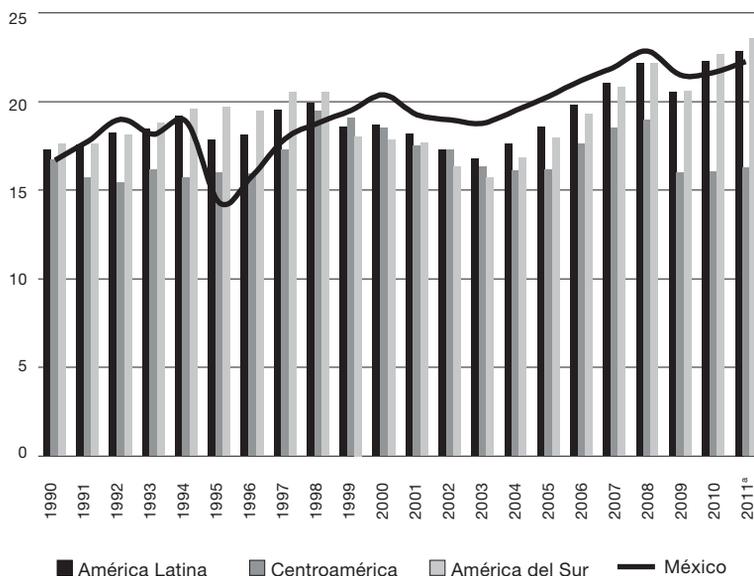
Cabe señalar, sin embargo, que este escenario externo afectó a los países de la región de manera diferente. Específicamente, los países importadores netos de bienes básicos (sobre todo en América Central y el Caribe) registraron una evolución menos favorable en los términos de intercambio, si bien sus economías, estrechamente integradas con la economía estadounidense, se beneficiaron de una demanda bastante dinámica por sus bienes y servicios (véase el gráfico I.1).

HIPC). En contraste, varios países del Caribe no lograron bajar su elevada deuda pública.

³ Véase al respecto Kaminski, Reinhardt y Vegh (2004).

⁴ Sin embargo, en el ámbito internacional, el desempeño de la región no es muy espectacular, pues de 2003 a 2008 creció anualmente en un 5,0%, tasa superada en este período por las economías en transición (6,8%), África (5,8%), Asia del Este y Sur (8,2%) y Asia Occidental (5,8%), cálculo propio con base en datos de las Naciones Unidas (2012).

Gráfico 1.2
AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1990-2011
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, 2012.

^a Estimación.

Este proceso positivo para el crecimiento y el desarrollo económico de la región se interrumpió con la crisis económica y financiera de 2008-2009 que tuvo un fuerte impacto, sobre todo por el canal real (comercio, inversión extranjera directa, remesas), pero también por el canal financiero (dificultades y condiciones más desfavorables para el re-financiamiento). En consecuencia, en 2009 las exportaciones de bienes y servicios cayeron un 9,9% en términos reales y la formación bruta de capital, un 12,7%. En contraste, el consumo se mantuvo constante, como consecuencia de un aumento del 4,3% en el consumo de los gobiernos que compensó la leve contracción del 0,8% del consumo de los hogares. Como resultado de estos cambios, la economía de América Latina y el Caribe se contrajo un 2,0%.

El aumento del consumo de los gobiernos refleja los esfuerzos —novedosos en su escala para la región— de contrarrestar una crisis

económica con un aumento contracíclico del gasto público⁵. En efecto, estos esfuerzos se concentraron en un aumento del gasto corriente, si bien varios países también incrementaron la inversión pública. Otras medidas para fortalecer la demanda interna fue la reducción de las tasas de interés rectoras, facilitadas por el descenso de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, y las medidas para proveer liquidez, tanto en dólares como en moneda local, a los sistemas financieros.

Los avances laborales y sociales de la década de 2000

Uno de los rasgos más importantes de la fase del crecimiento económico relativamente alto y persistente durante la década pasada fue su impacto en el mercado laboral. Durante los años ochenta y noventa, la región en su conjunto había sufrido un empeoramiento de sus condiciones laborales expresado, entre otros, en crecientes niveles de desempleo y subempleo, en la concentración de nuevos empleos en actividades de baja productividad y en el empeoramiento de muchos indicadores de calidad de empleo⁶. Con algunas excepciones, este desempeño no fue resultado de un “crecimiento sin empleo”, sino de un bajo crecimiento económico con elevada volatilidad (Pagés, Pierre y Scarpetta, 2009).

El crecimiento económico de 2003 a 2008 incidió en un aumento continuo de la tasa de ocupación que acumuló en este período un incremento de 2,9 puntos porcentuales⁷. Detrás de esta evolución está la estrecha relación entre el crecimiento y la demanda laboral que se expresa, sobre todo, en el crecimiento del empleo asalariado, tal y como se muestra en el gráfico I.3.

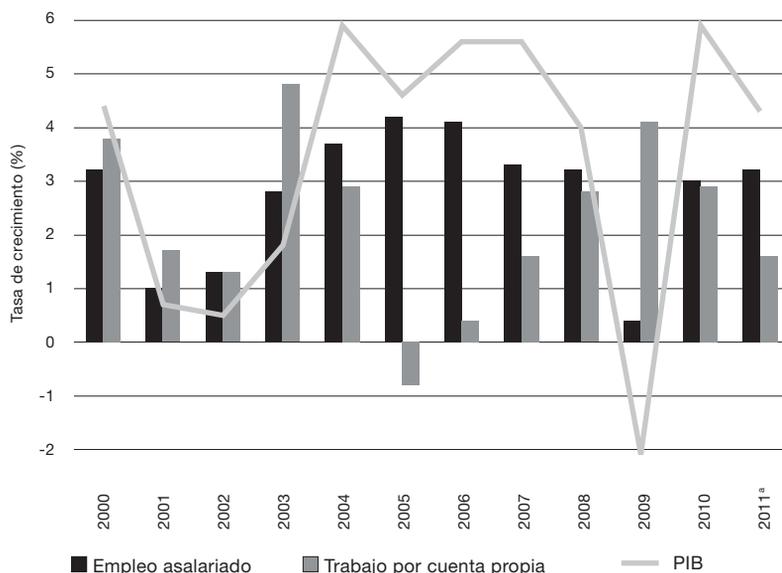
Por el lado de la oferta laboral, el aumento del empleo estuvo relacionado con dos procesos. Primero, el incremento a largo plazo de la participación laboral de las mujeres. En el promedio simple de 18 países, la tasa de participación aumentó de 2002 a 2008 de un 46,0% a un 48,7% para las mujeres, mientras que se mantuvo prácticamente estable (alrededor del 74,5%) para los hombres, de manera que se redujo la brecha entre ambas tasas (CEPAL, 2011b: cuadro A-20). Sin embargo, esta brecha se mantuvo

⁵ Véase CEPAL (2012b) para una revisión y un seguimiento de las medidas anticrisis.

⁶ Véase al respecto Ball, de Roux y Hofstetter (2011) y Weller y Roethlisberger (2011).

⁷ La tasa de ocupación representa la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

Gráfico I.3
**AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO
 Y DINÁMICA DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO, 2000-2011**
(Tasas de variación interanual en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de cifras oficiales.
^a Preliminar.

elevada, por ejemplo, en comparación con el promedio de los países de la OCDE, lo que indica el gran potencial que tiene la región para expandir su fuerza laboral por este camino. Cabe señalar, que esta tendencia a largo plazo refleja procesos de cambio cultural, un aumento del nivel educativo de las mujeres y, en algunos casos, políticas públicas de apoyo a la inserción laboral de las mujeres.

Segundo, el incremento de los niveles del empleo permitió una reducción del desempleo que había alcanzado cotas históricamente elevadas a inicios de los años 2000, como consecuencia de la seguidilla de crisis económicas a partir de 1998. En efecto, de 2002 a 2008 la tasa de desempleo urbano abierto descendió de un 11,2% a un 7,3%, lo que implicó una reducción estimada del número de desocupados urbanos de 21,5 a 15,4 millones de personas.

Por otra parte, tal y como se ilustra en el gráfico I.3, la evolución en el número de trabajadores por cuenta propia no mostró una clara

correlación con el crecimiento económico. Prevalecieron los años con un comportamiento contracíclico de la generación de empleo en esta categoría, y de 2004 a 2008 se redujo su participación en el empleo. Además, dado que se trata del principal componente del empleo en los sectores de baja productividad⁸, no sorprende que estos sectores, que durante los períodos previos de bajo y volátil crecimiento económico habían expandido su participación en el empleo urbano, la redujeran durante el período bajo análisis. Al mismo tiempo, se expandió la proporción del empleo en sectores de productividad media o alta (CEPAL, 2010, págs. 162 ss.).

Esta recomposición del empleo contribuyó a mejorar su calidad. En efecto, durante este período, variables como el acceso a un contrato de trabajo, vacaciones pagadas, cobertura por el sistema de seguridad social, aguinaldo, empleo con jornadas excesivas o con ingresos extremadamente bajos mostraron ciertas mejoras (Weller y Roethlisberger, 2011). A ello contribuyeron algunos cambios institucionales que representaron un viraje respecto de las políticas predominantes durante la década anterior. En varios países se registraron políticas de ingreso más activas: se fortaleció la sindicalización y la negociación colectiva, se fomentó la formalización de las relaciones laborales, se restringió el uso de contratos temporales, se regularizó la subcontratación y se fortaleció la inspección del trabajo y la justicia laboral (Bensusán, 2009; Fraile, 2009). Por otra parte, una variable que no mostró mejoras en este período fue la estabilidad de las relaciones laborales, como reflejo de tendencias globales de pérdida del “empleo permanente” y aumentos de relaciones laborales temporales (Weller y Roethlisberger, 2011).

De esta manera, durante este período se atenuaron las cuatro exclusiones que impiden el acceso a empleos de buena calidad⁹, a saber, la exclusión:

- del acceso al mercado laboral, caracterizada por bajos niveles de participación laboral;
- del empleo, caracterizada por altos niveles de desempleo abierto;
- del empleo productivo, caracterizada por altas proporciones del empleo en sectores de baja productividad; y
- del trabajo decente en un sentido amplio, caracterizado por bajos niveles de empleo de calidad en sectores de productividad media y alta.

⁸ Esto no implica que todo el trabajo por cuenta propia sea de baja productividad.

⁹ Véase con más detalle Weller (2011).

Sin embargo, estos avances no pueden esconder que los valores de los indicadores referidos se ubican en niveles que están lejos de representar el ideal del “trabajo decente” y que, a pesar de algunos avances recientes, la institucionalidad laboral en general es muy débil, sobre todo en términos de organización sindical y negociación colectiva.

Además, la profunda desigualdad de las sociedades latinoamericanas está estrechamente vinculada a las brechas de productividad y de calidad del empleo que se registran en los mercados laborales (CEPAL, 2010). En efecto, la elevada heterogeneidad de la estructura productiva incide en grandes diferencias respecto de la productividad y los beneficios que perciben los ocupados insertos en los diferentes sectores. Por el lado de la oferta, existen grandes brechas respecto del nivel y la calidad de la educación (Hopenhayn, 2011), agravadas por la desigualdad en la distribución de capital social que incide en la perpetuación de la desigualdad por medio del acceso discriminado a empleos de calidad. Estos diferentes fenómenos se reflejan en grandes brechas de ingresos laborales, para ocupados de diferentes niveles de educación formal. Para las mujeres, esta situación se agrava por las desigualdades verticales y horizontales respecto de los hombres, que se expresan en superiores tasas de desempleo, mayores dificultades en el acceso a ciertos empleos productivos y a una carrera profesional ascendente, y profundas brechas salariales, entre otros. Finalmente, no se puede dejar de lado las desventajas en la integración productiva que enfrentan los miembros de minoría étnicas¹⁰.

Estas restricciones estructurales dificultan el aprovechamiento más generalizado de un contexto económico relativamente favorable, como el que benefició a la región durante gran parte de la década pasada. Aun así, durante esa década se registraron algunos avances en la reducción de la desigualdad salarial, relacionados con una menor dispersión educativa, el aparente debilitamiento del sesgo de la demanda por mano de obra más calificada que había caracterizado los años noventa, y políticas de salario mínimo más activas (López-Calva y Lustig, 2010; Cornia, 2011).

¿Cómo incidió la crisis económica en este escenario laboral? Como era de esperar, la contracción del producto afectó negativamente la demanda laboral de las empresas, con la consecuente caída de la tasa de ocupación, el aumento del peso del empleo informal y en sectores de baja productividad, un empeoramiento de la calidad de este y el incremento del desempleo abierto (CEPAL y OIT, 2010). Sin embargo, cabe destacar

¹⁰ Véase al respecto, por ejemplo, Atal, Ñopo y Winder (2009).

dos factores que diferenciaron el impacto de la crisis en los mercados laborales de crisis previas. Primero, se mantuvieron los esfuerzos por formalizar el empleo; en consecuencia, el empleo formal no sufrió una caída, como una contracción del producto en un 2% habría hecho suponer. A ello contribuyeron varias políticas del mercado de trabajo, aplicadas en muchos países como parte del esfuerzo de políticas contracíclicas (CEPAL y OIT, 2011). Segundo, en vista de que —al contrario de lo sucedido en muchas crisis del pasado— la crisis actual no vino acompañada de una alta inflación, sino que más bien descendió en el contexto de la caída de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos y los salarios reales no cayeron (véase el gráfico I.10). Estos factores contribuyeron a evitar una mayor contracción de la demanda interna, un factor que facilitó una salida relativamente rápida de la crisis.

La favorable evolución de los mercados laborales durante la década pasada incidió en marcadas caídas de la pobreza, pues junto con el aumento de los niveles de empleo también mejoró la capacidad de consumo de los hogares de bajos ingresos (véase el gráfico I.4).

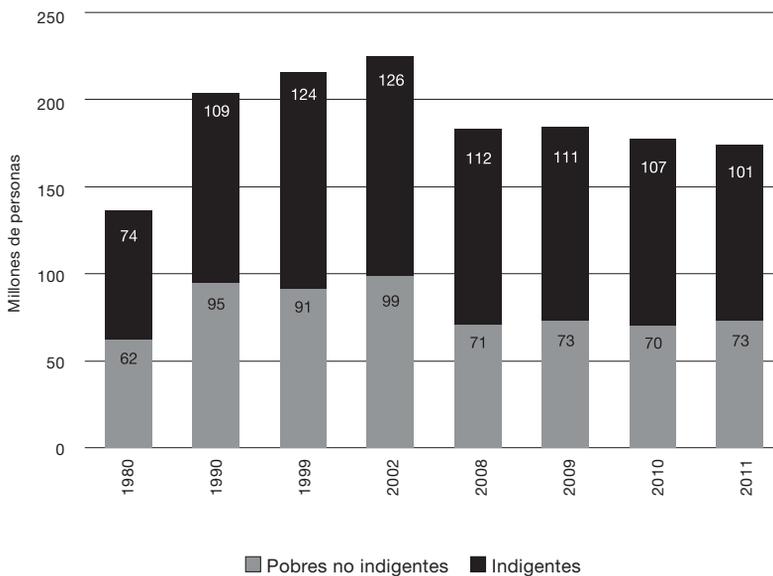
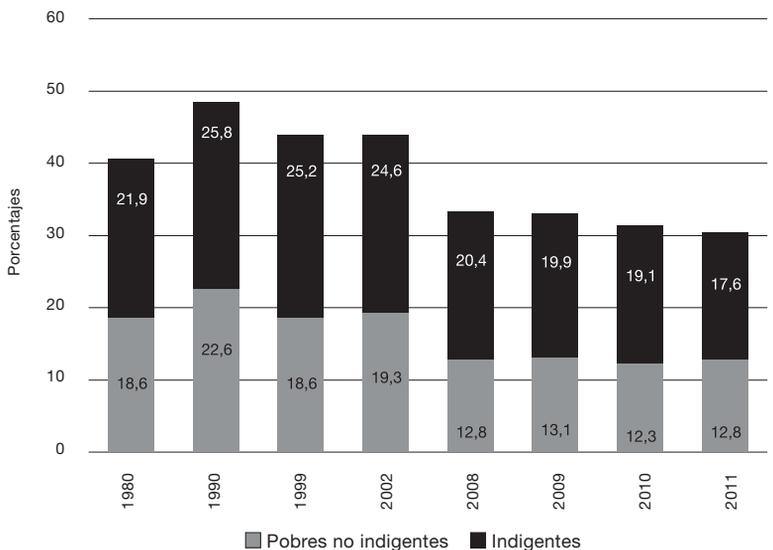
América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo (Ortiz y Cummins, 2011). Sin embargo, durante la década pasada muchos países hicieron importantes avances hacia una mayor igualdad¹¹. El principal factor ha sido la ya mencionada menor desigualdad de los ingresos laborales. En muchos países, también el aumento de los ingresos no laborales hizo una gran contribución al respecto, sobre todo gracias a los programas sociales focalizados, que también tuvieron un importante papel para la reducción de la pobreza¹². Otro factor que tuvo un moderado impacto favorable en la distribución fueron los cambios demográficos, pues la proporción de adultos en los hogares aumentó más en los de bajos ingresos. Por otra parte, el crecimiento del nivel del empleo, si bien contribuyó a reducir la pobreza, generalmente no tuvo un impacto positivo relevante en la distribución de los ingresos, dado que las tasas de ocupación se incrementaron en los hogares de todos los quintiles de ingresos.

Además de los factores que inciden en los ingresos de los hogares, el gasto social desempeña un papel clave para el bienestar, sobre todo de

¹¹ Véase CEPAL (2011c) para una descomposición de los factores que contribuyeron a la reducción de la desigualdad.

¹² La principal innovación en esta área fueron los programas de transferencias condicionadas. Si bien su introducción se inició en los años noventa, fue en la década pasada cuando dieron un salto en términos de cobertura y en el número de países donde se aplican; véase al respecto Cecchini y Madariaga (2011).

Gráfico 1.4
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA,
1980-2011^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2011*, versión preliminar, Santiago de Chile, 2011.

^a Estimación para 19 países de la región. Las cifras para 2011 corresponden a una proyección.

los hogares de ingresos bajos. Continuando con las tendencias favorables iniciadas durante los años noventa, los países de la región hicieron esfuerzos para incrementar la cantidad de recursos disponibles para educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y otros ítems sociales. En efecto, entre 1998-1999 y 2008-2009, el gasto público social anual por habitante aumentó, en el promedio simple de 21 países, de 438 a 748 dólares de 2005, lo que representa un avance de la proporción del gasto social sobre el PIB del 11,6% al 15,2%¹³. Aproximadamente la mitad del incremento en términos del PIB correspondió a los aumentos del gasto en seguridad y asistencia social, con incrementos menores para educación, salud y vivienda.

La descomposición del gasto público social es relevante por las diferencias en su impacto distributivo. En efecto, el gasto en seguridad social es el componente más regresivo, pues generalmente está relacionado con esquemas de protección contributivos a los que no suelen tener acceso los trabajadores informales. En el otro extremo, el gasto en asistencia social es el más progresivo, debido a que suele centrarse en los hogares de bajos ingresos. Los otros componentes del gasto público social ocupan una posición intermedia, con diferenciaciones internas, como es el caso de la educación, donde el gasto en la educación primaria e inicial es muy progresivo, mientras que el gasto en la educación terciaria es regresivo (CEPAL, 2007).

Más allá de la evolución del monto del gasto público social conviene destacar otra innovación que ha caracterizado la política social durante la década pasada. Debido a la incapacidad de los tradicionales esquemas contributivos de protección social de abarcar a los trabajadores informales y sus familias, se aplicaron dos nuevos enfoques. Primero, un esfuerzo de formalización de estos trabajadores, típicamente con condiciones especiales, adaptadas a la capacidad de pago de las unidades productivas correspondientes; y, segundo, esquemas no contributivos (CEPAL, 2006). En consecuencia, si bien los niveles de protección siguen siendo muy bajos para dichos grupos de trabajadores, se registran ciertos avances. Por ejemplo, la proporción de trabajadores de establecimientos de cinco o menos trabajadores que cuentan con protección en salud o pensiones, subió del 32,1% en 2000 al 50,5% en 2009. En el caso de los trabajadores independientes (más trabajadores familiares auxiliares) esta proporción aumentó en este período del 20,7% al 40,9% (OIT, 2011).

¹³ Como promedio ponderado, el incremento del gasto social por habitante fue de 655 a 981 dólares, y la proporción entre este gasto y el PIB del 14,5% al 17,9% (CEPAL, 2011c).

También cabe destacar que en este período se lograron avances para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que un mantenimiento de las tendencias observadas permitirían cumplir con las metas de pobreza extrema, desnutrición global, mortalidad infantil y acceso a agua potable y saneamiento básico (Naciones Unidas, 2010). Sin embargo, todos estos avances no han sido satisfactorios, ya que se ha constatado que, con las trayectorias registradas, la región en su conjunto —con grandes diferencias entre los países— no alcanzaría las metas sobre subnutrición, culminación de la educación primaria, igualdad de género y mortalidad materna.

En la región, el gasto público social típicamente ha tenido un comportamiento procíclico. ¿Qué ocurrió durante la crisis de 2008-2009? Como ya se destacó, una de las políticas contracíclicas fue que muchos países aumentaron el gasto público, sobre todo el corriente. En la mayoría de los países, este aumento se centró en el gasto social, de manera que —como promedio simple de 19 países— en 2009 el gasto público social aumentó en un 11,1% respecto del año anterior, mientras que el gasto no social lo hizo en un 3,3%¹⁴. Este enfoque, orientado a evitar que la población de menores ingresos fuese más fuertemente golpeada, junto con el impacto favorable de una inflación decreciente en los ingresos laborales reales incidieron en que durante la crisis no se dispararan los niveles de pobreza (véase el gráfico I.4).

América Latina y el Caribe se recupera de la crisis: los años 2010-2011

Las características del crecimiento

La recuperación económica de América Latina, tras el fuerte impacto de la crisis económica y financiera global de 2008-2009, fue más rápida y más marcada de lo esperado. A ello contribuyó la reaceleración del comercio internacional liderada por el crecimiento económico de China, que a pesar de la contracción de sus exportaciones durante la crisis sufrió solo una pequeña merma de su tasa de crecimiento gracias a enérgicas medidas contracíclicas, y en 2010 volvió a crecer a una tasa de dos dígitos. Esto permitió una reactivación de las exportaciones de la región que se

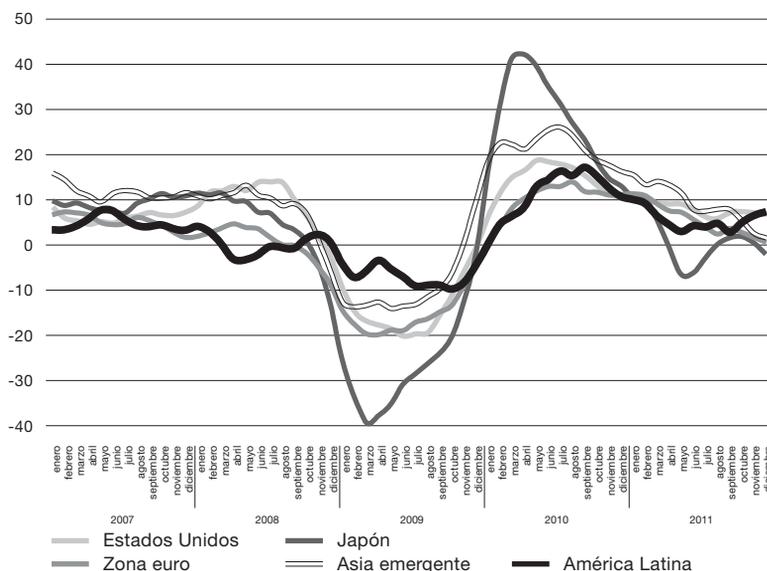
¹⁴ Cálculo propio según CEPAL (2011c).

beneficiaron, sobre todo, de un repunte de los precios de los principales bienes básicos de exportación. Durante 2011, el comercio internacional continuó su expansión, si bien con tasas de crecimiento que reflejaron la desaceleración de la economía global (véase el gráfico I.5).

También los precios de los principales bienes básicos de exportación de la región se recuperaron rápidamente de la caída del segundo semestre de 2008. El petróleo, los minerales y, en menor grado, los alimentos se encarecieron durante 2010 y la primera mitad de 2011, hasta que, en el segundo semestre de ese año, reflejaron el impacto del empeoramiento de las expectativas del crecimiento mundial.

De esta manera, los países exportadores netos de estos bienes se beneficiaron de, en algunos casos marcados, aumentos de los términos de intercambio (véase el gráfico I.1). En contraste, Centroamérica, que es importadora neta de estos bienes y en cuyas exportaciones tienen un peso importante las ventas de productos manufacturados al mercado estadounidense, sufrió un leve retroceso en los términos de intercambio.

Gráfico I.5
ÍNDICES DE EXPORTACIONES MUNDIALES POR REGIONES,
PROMEDIO MÓVIL DE TRES MESES, 2007-2011
(Tasas de variación anual en porcentajes)

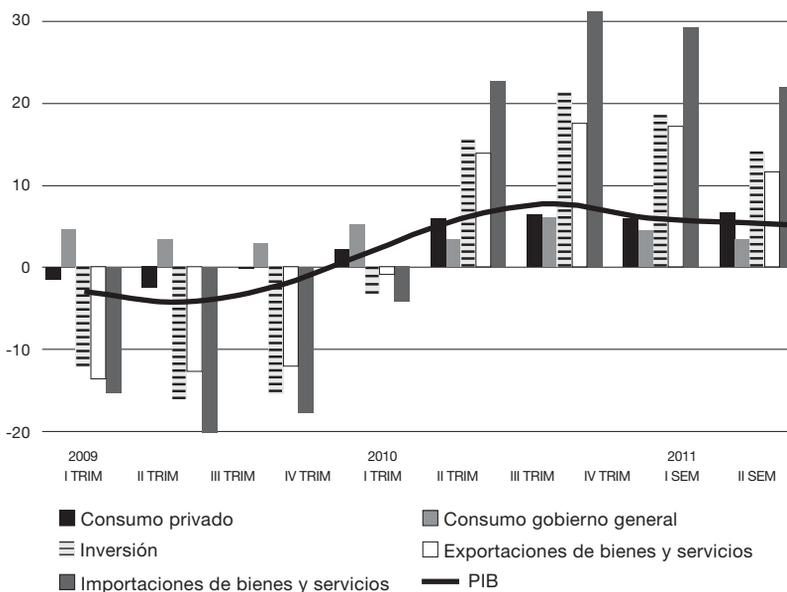


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Los avances en el contexto externo incidieron adicionalmente en mejoras en las expectativas de los agentes económicos latinoamericanos, y la demanda interna se dinamizó significativamente a partir de crecientes niveles tanto de inversión como de consumo, fomentados por una dinámica evolución del crédito y de los mercados laborales. En efecto, como se observa en el gráfico I.6, la expansión de la formación bruta de capital y del consumo privado incidió en un crecimiento relativamente alto de la demanda interna, si bien el empeoramiento del contexto externo y, en algunos países, las medidas para evitar un sobrecalentamiento de las economías causaron una desaceleración de estos componentes a lo largo de 2011.

Cabe señalar que, después de la crisis, la formación bruta de capital repuntó marcadamente en América del Sur, mientras que se mantuvo estancada en Centroamérica (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.6
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA, 2009-2011
(Tasas de variación interanual en porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, 2012.

La región en su conjunto repuntó con fuerza en 2010, con un crecimiento económico del 5,9%, mientras que las mencionadas desaceleraciones de los motores de este crecimiento incidieron en una tasa del 4,3% en 2011. Sin embargo, hubo marcadas diferencias entre países y subregiones, tanto respecto del impacto de la crisis como respecto de la rapidez y la fortaleza de la recuperación. En el cuadro I.1 se presentan las tasas de crecimiento económico de las tres subregiones, con los datos de los dos países más grandes, el Brasil y México, indicados por separado.

La crisis de 2008-2009 golpeó sobre todo, por una parte, a los países estrechamente integrados con la economía estadounidense, lo que llevó a una marcada contracción del producto en México y en el Caribe. Los cinco países centroamericanos registraron una caída del 1,1%, pero la expansión de alrededor del 3% o más en Haití, Panamá y la República Dominicana llevó el crecimiento de esta subregión “ampliada” a un territorio levemente positivo. Por otra parte, el impacto de la crisis *subprime* en la economía mundial afectó marcadamente a los exportadores de bienes básicos que se habían beneficiado previamente por la alta demanda de ellos. En consecuencia, el Brasil, Chile, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela registraron un crecimiento negativo, mientras que las economías de la Argentina, el Ecuador y el Perú crecieron menos del 1%, lo que implicó que también estos países sufrieran una reducción del PIB per cápita.

En 2010, el repunte de la economía mundial llevó a una mayor demanda, sobre todo de las exportaciones de los países sudamericanos y, conjuntamente con la mencionada fortaleza de la demanda interna, incidió en que alcanzaran tasas de crecimiento similares a las de antes de la crisis. A su vez, la moderada recuperación de la economía estadounidense permitió

Cuadro I.1
CRECIMIENTO DEL PIB EN LA REGIÓN, 2008-2011
(Tasas de variación interanual en porcentajes)

	Brasil	México	Centroamérica ^a	El Caribe	América del Sur ^b	ALC
2008	5,2	1,2	4,3	1,0	5,7	4,0
2009	-0,3	-6,3	1,0	-3,1	-0,2	-2,0
2010	7,5	5,6	4,0	0,2	5,2	5,9
2011	2,7	3,9	4,2	0,4	6,6	4,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a Incluye Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

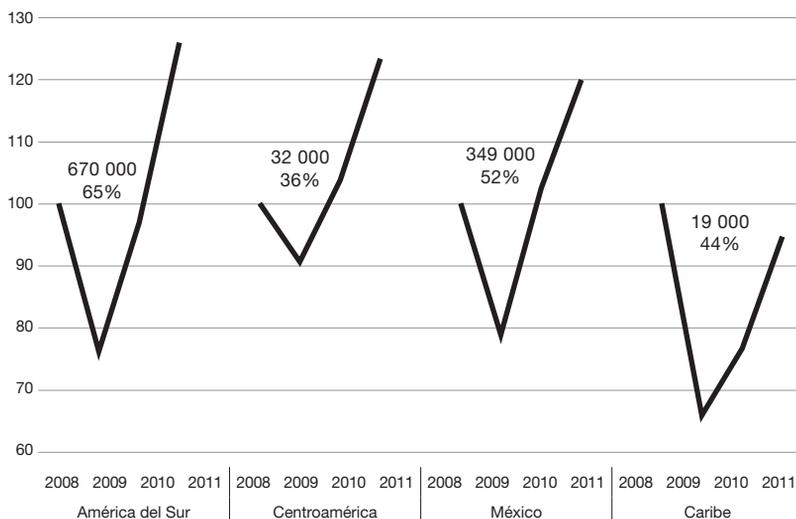
^b Excluye Brasil.

una recuperación del crecimiento de los países más integrados a ella, si bien con tasas más modestas.

En 2011, el crecimiento regional se desaceleró, sobre todo por el menor dinamismo en las dos economías más grandes. Específicamente en el Brasil, en el contexto del elevado crecimiento de 2010, las autoridades tomaron medidas para evitar un sobrecalentamiento, lo que tuvo un fuerte impacto en la actividad económica. Sin embargo, la desaceleración respecto del año anterior no fue un fenómeno generalizado entre los países de la región (CEPAL, 2012a). En efecto, diez de los 20 países latinoamericanos mejoraron su desempeño económico respecto de 2010. A ellos pertenecen países que en 2010 habían sufrido severos desastres naturales, lo que afectó de manera negativa su crecimiento durante ese año (Chile y Haití), otros que se beneficiaron de los mejores precios del petróleo —Colombia, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela— y, finalmente, varios países centroamericanos se beneficiaron con cierto rezago de la recuperación del crecimiento económico de los Estados Unidos, pues en 2011 tanto las exportaciones centroamericanas como el saldo de las transferencias corrientes (principalmente remesas) aumentaron en 2011 más que en 2010. En el Caribe de habla inglesa y holandesa se estima que solo en 3 de 13 países la tasa de crecimiento económico se redujo, resultado que también habría contribuido un mayor flujo de remesas, y fue sobre todo la contracción de la economía de Trinidad y Tabago la que impidió un mejor resultado subregional.

Como se indica en el gráfico I.7, el crecimiento subregional de los últimos años ha estado estrechamente vinculado al desempeño exportador. En 2009, el valor de las exportaciones se contrajo en todas las subregiones, pero más marcadamente en América del Sur, México y el Caribe. La recuperación fue más marcada en América del Sur, donde para 2011 se estima que las exportaciones superaron el nivel de 2009 en un 65%, y el de 2008 en un 26%. Tanto la caída como la recuperación de las exportaciones fueron más moderadas en México y Centroamérica. El Caribe sufre la situación más crítica, pues, después de una severa contracción en 2009, la recuperación de las exportaciones en 2010 y 2011 fue moderada y no pudo compensar plenamente la caída previa. Sin embargo, tanto el Caribe como Centroamérica registraron cierta aceleración de las exportaciones en 2011, en comparación con 2010.

Gráfico I.7
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR SUBREGIÓN, 2008-2011^a
(Índice 2008 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de cifras oficiales.

^aProyecciones.

Nota: Las cifras absolutas se refieren al monto de las exportaciones de 2011 en dólares, los porcentajes al incremento acumulado entre 2009 y 2011.

La evolución del sector externo

En los países exportadores netos de hidrocarburos, minerales y alimentos fue, sobre todo, la evolución de los precios de los bienes exportados la que dinamizó el aumento de las ventas externas, mientras que el volumen exportado aumentó con tasas modestas. La situación fue diferente en Centroamérica, donde la recuperación de la economía estadounidense estimuló un incremento significativo del volumen de las ventas externas (CEPAL, 2012a, pág. 64).

Por otra parte, la dinámica demanda interna incidió en un aumento de aproximadamente el 10% en el volumen de las importaciones, lo que —en conjunto con los precios internacionales más altos— conllevó a un incremento de alrededor del 23% sobre el valor de las importaciones regionales.

Como ya se mencionó, sobre todo la subregión centroamericana, igual que el Caribe, se benefició de una aceleración de las remesas, como reflejo del incremento en el número de ocupados con origen latinoamericano en el mercado de trabajo de los Estados Unidos¹⁵. También la expansión del turismo contribuyó al crecimiento económico.

Sin embargo, en vista del aumento de las salidas de recursos por servicios factoriales, debido sobre todo a los mayores ingresos de las empresas extranjeras activas en los sectores de bienes básicos, el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos registró, regionalmente, un aumento desde el 0,5% del PIB en 2009 al 1,2% en 2010 y al 1,4% en 2011.

De todas maneras, este déficit fue más que compensado por las entradas registradas en la cuenta de capital y financiera. Específicamente, los flujos por concepto de inversión extranjera directa neta se incrementaron de forma significativa respecto del año anterior, alrededor de un 75%, con un incremento del 25% de la inversión extranjera directa bruta¹⁶. Además, los flujos de inversión de cartera contribuyeron a generar en casi todos los países latinoamericanos superávits en la cuenta de capital y financiera, sobre todo en la primera parte de 2011. Estos permitieron no solo financiar el déficit por cuenta corriente, sino también una aceleración de la acumulación de reservas.

Los retos de la política macroeconómica

¿Qué papel desempeñaron las políticas macroeconómicas en este contexto? Estas políticas se enfrentaron a diferentes desafíos planteados por el contexto externo y la dinámica interna, así como por sus cambios, sobre todo a lo largo de 2011. Los países ponderaron estos desafíos de diferente manera, según sus características estructurales, así como por la gravedad con la que se vieron afectados por los diferentes retos, los instrumentos disponibles y las prioridades políticas.

A inicios de 2011 se mantuvo la tendencia ascendente de la inflación registrada en el año anterior. Tal y como sucedió durante el período de

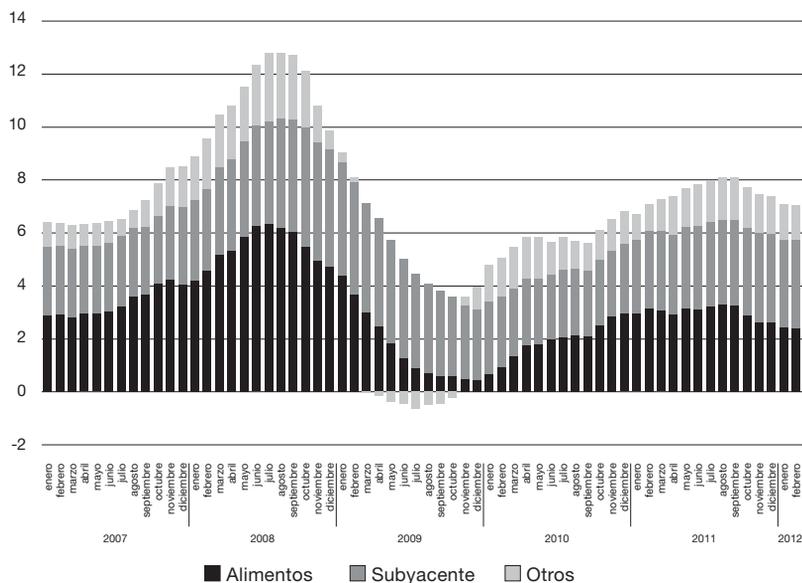
¹⁵ En el promedio de 2009 el número de estos trabajadores ocupados había caído en 699.000 (-3,4%), mientras que durante los años siguientes se registró una moderada recuperación (2010: +1,3%; 2011: +1,8%) que se aceleró en la segunda mitad de 2011 y a inicios de 2012 (aumento interanual del primer bimestre de 2012 del 8,4%) (Bureau of Labor Statistics, 2012).

¹⁶ La gran diferencia entre ambas mediciones se explica por la marcada reducción de la inversión de empresas de América Latina y el Caribe en el exterior.

marcados incrementos de los niveles de precios en 2008, si bien no con la misma magnitud, el principal factor de esta evolución fueron los precios más altos de los alimentos y combustibles en los mercados internacionales. Durante gran parte del año las tendencias de apreciación cambiaria moderaron el impacto de estos precios internacionales en el nivel de precios internos. Aun así, la preponderancia de los factores externos en la evolución de los precios se refleja en la diferencia entre la inflación subyacente y el aumento de los precios de los alimentos, de entre 3 y 5 puntos porcentuales. Sin embargo, en muchos países también la inflación subyacente registró aumentos en el transcurso del año (véase el gráfico I.8).

En el contexto de una inflación creciente a partir del efecto de los elevados precios de productos importados con alta incidencia en las canastas de consumo a partir de mediados de 2010, varios países, sobre todo aquellos con esquemas formales de metas de inflación, se preocuparon por el impacto en los precios de los otros bienes y servicios y subieron las tasas de interés rectoras de la política monetaria. Mientras tanto, otros las

Gráfico I.8
AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIONES A LA INFLACIÓN, INFLACIÓN A 12 MESES, PROMEDIO SIMPLE, ENERO DE 2007-FEBRERO DE 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de cifras oficiales.

mantuvieron constantes y algunos, en especial en el Caribe, las bajaron para estimular el débil crecimiento económico. Debido a la inflación creciente durante gran parte de 2011, esto implicó que en términos reales las tasas bancarias bajaron en la mayoría de los países.

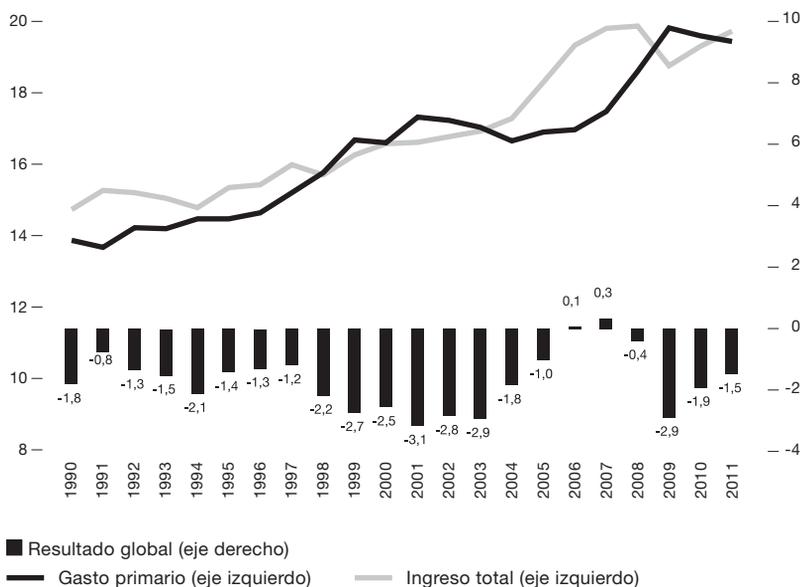
A partir del segundo trimestre del año, en el contexto de precios internacionales más bajos de algunos alimentos e hidrocarburos, los incrementos interanuales de los índices de precios al consumidor se atenuaron en todas las subregiones, y hacia fines del año se registró una leve caída de la inflación. En consecuencia, en el promedio ponderado de los países de la región, a fines de 2011 se registró una inflación solo moderadamente superior a la del año anterior, un 7,0%, frente a un 6,5% en 2010. Con este cambio en el contexto inflacionario, los países que en el primer semestre habían seguido una política de retiro gradual del estímulo monetario dejaron de subir las tasas de interés o empezaron a bajarlas.

De esta manera, en general, las tasas de interés cayeron en términos reales, lo que estimuló la demanda del crédito. Además, los esfuerzos orientados hacia la bancarización de una mayor proporción de la población y las expectativas favorables de los agentes económicos sobre la evolución de las economías de la región, incidieron en que el crédito creciera a tasas elevadas, facilitando una significativa expansión del consumo interno y una mayor inversión. El repunte del crédito estuvo sobre todo en manos de la banca privada, mientras que la banca pública —que en varios países había aumentado marcadamente su oferta de crédito como parte de las medidas anticrisis en 2008 y 2009— contuvo, por lo general, el incremento de su crédito.

La abundante liquidez internacional, principalmente durante 2010 y la primera parte de 2011, incidió en procesos de apreciación en especial de las monedas de los países más integrados a los mercados financieros internacionales. En este contexto, la gran mayoría de los países incrementaron los niveles de sus reservas monetarias internacionales, tanto en términos absolutos como también en términos generales en proporción del PIB, como resultado de los esfuerzos para contener la presión de apreciación cambiaria, limitar la volatilidad del tipo de cambio y reducir vulnerabilidades frente a posibles turbulencias en los mercados financieros. De esta manera, entre 2009 y 2011, las reservas de la región en su conjunto aumentaron en 210.000 millones de dólares, correspondiendo a el Brasil más de la mitad de este aumento. Además, varios países introdujeron o fortalecieron medidas para moderar las entradas de divisas o estimularon las salidas al exterior de activos externos en manos de agentes financieros y no financieros nacionales.

En 2011, las cuentas fiscales de América Latina cerraron en promedio con un pequeño superávit primario, después de dos años con un déficit que reflejó el impacto de la crisis económica y financiera global de 2008-2009 y los esfuerzos de los países de la región para contrarrestarlo. En efecto, en términos del resultado primario la mayoría de los países bajaron su déficit, aumentaron su superávit o transformaron un déficit en un superávit. En promedio, entre 2009 y 2011, el resultado primario mejoró en 1,4 puntos porcentuales, al pasar de un déficit del 1,1% del PIB a un superávit del 0,3%. A la vez, el déficit global se redujo en promedio de un 2,9% a un 1,5% del PIB. Esta leve reducción del déficit del 1,4% del PIB entre 2009 y 2011 fue, sobre todo, resultado del incremento de los ingresos en un 1% del PIB, mientras que el gasto cayó un 0,4% del PIB. Esta caída del gasto tuvo lugar en 2010 como resultado de que caducaran varias medidas contracíclicas, mientras que, como proporción del PIB, el gasto se mantuvo constante en 2011. Sin embargo, ese mismo año el gasto se ubicó en niveles muy

Gráfico I.9
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INDICADORES FISCALES
 DEL GOBIERNO CENTRAL, PROMEDIO SIMPLE, 1990-2011**
 (En porcentajes del PIB a precios corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, 2012.

superiores a los registrados en 2008 y previamente, después de su marcado incremento en el contexto de las políticas contracíclicas de 2009.

En el ámbito regional, el incremento de los ingresos se debió, en especial, a la mayor recaudación tributaria generalizada entre los países latinoamericanos en un contexto de crecimiento económico relativamente elevado. Los países exportadores de bienes básicos se vieron beneficiados, además, por los elevados precios de estos bienes, lo que favoreció los ingresos fiscales de estos países¹⁷. Con el leve aumento de los ingresos fiscales en 2011, en términos del PIB llegaron casi a los niveles registrados en 2007-2008.

En este contexto, la deuda pública de América Latina en su conjunto, después de su aumento en 2009, volvió a bajar aunque se mantuvo por encima del nivel de 2008. Por último, cabe destacar que desde 2010, en el promedio de los países de la región, la mayor parte de la deuda de los gobiernos centrales ha sido deuda interna, lo que contrasta marcadamente con lo observado en el pasado (CEPAL, 2012a, pág. 36).

La evolución del mercado laboral y la pobreza

En cuanto a la región en su conjunto, durante 2010 y 2011 los mercados laborales pasaron por una dinámica recuperación. En efecto, la tasa de ocupación urbana subió 1,2 puntos porcentuales, lo que incidió en una caída de la tasa de desempleo urbano del 8,1% en 2009 al 6,7% en 2011, un nivel bastante bajo para una región que hace menos de diez años sufría tasas de desempleo de dos dígitos. Sin embargo, la evolución del desempleo fue menos favorable en Centroamérica y el Caribe, en el contexto de un menor dinamismo de estas economías que en América del Sur.

El incremento en la cantidad de empleo fue acompañado por mejoras en su calidad, ya que la generación de nuevos puestos de trabajo se concentró en el empleo asalariado (véase el gráfico I.3), y en muchos países aumentó con tasas elevadas el número de empleos cubiertos por los sistemas de seguridad social. En general, también se registró un descenso del subempleo horario.

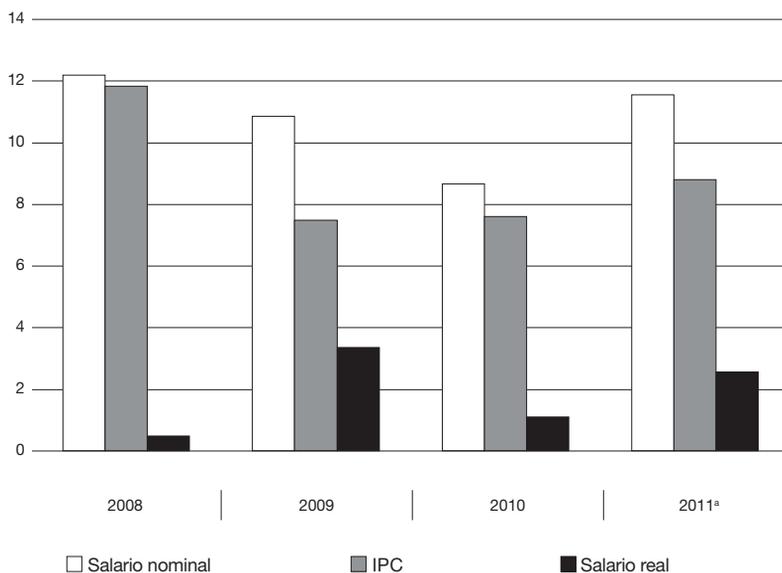
En este contexto de elevada demanda laboral, durante 2011 en general los salarios nominales aceleraron su crecimiento, lo que incidió en que, en el promedio de 11 países, se registrase un incremento del salario

¹⁷ Véase al respecto el gráfico II.5 en CEPAL (2011a) y el gráfico II.4 en CEPAL (2012a).

real del sector formal del 2,2%, a pesar de que, en ese año, inicialmente se mantuviera la tendencia ascendente de la inflación registrada el año anterior. De esta manera, los mercados laborales contribuyeron a dinamizar la demanda interna, tanto por la generación de empleos como por los incrementos salariales.

Se estima que la generación de empleo y el aumento de los salarios reales han contribuido a una nueva reducción de la pobreza, del 31,4% al 30,4%. Sin embargo, el hecho de que los precios de los alimentos subieran más que la canasta básica en su conjunto habría afectado, sobre todo, a los hogares de más bajos ingresos en cuya canasta de consumo estos representan una elevada proporción, por lo que la indigencia habría aumentado del 12,3% al 12,8% (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.10
**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): CRECIMIENTO DEL SALARIO
 NOMINAL, EL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y EL SALARIO REAL,
 PROMEDIO SIMPLE, 2008-2011**
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de cifras oficiales.

^a Preliminar.

Nota: Los países incluidos son el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, el Paraguay, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

La coyuntura de 2012: América Latina y el Caribe en un contexto de alta incertidumbre

La coyuntura de América Latina y el Caribe en 2012 está marcadamente influida por la evolución del escenario global y por la elevada incertidumbre que caracteriza este año. Ya el desempeño del segundo semestre de 2011 reflejó un enfriamiento de la economía mundial y las turbulencias de los mercados financieros, desencadenadas por la crisis de varios países de la zona euro. Para 2012, la contracción de la economía en esta región económica, el moderado crecimiento de los Estados Unidos y la reducción del crecimiento de los países en desarrollo –liderada por la desaceleración de la economía china– inciden, en un escenario base, en un modesto crecimiento global, de aproximadamente el 2,5%¹⁸. De acuerdo con este escenario, continuaría la gradual desaceleración de la economía de América Latina y el Caribe, y la región en su conjunto crecería un 3,7%, después de la expansión de un 4,3% en 2011.

Hacia finales de 2011 e inicios de 2012, algunas variables mostraron ciertas mejoras en el desempeño de la economía de la región, reflejando una mayor tranquilidad en los mercados globales y, en algunos casos, una pujante demanda interna. Por ejemplo, se registró cierta recuperación de los precios de los bienes básicos y una reducción de las primas de riesgo. En algunos países reaparecieron tendencias de apreciación cambiaria y cierta presión inflacionaria. Los indicadores laborales siguen mostrando una evolución favorable. Como reflejo de esta situación, las expectativas sobre la evolución de las economías mejoraron levemente. Por ejemplo, según el *World Economic Survey*, en el primer trimestre de 2012 las expectativas sobre la evolución económica de América Latina en los seis meses siguientes mejoraron moderadamente respecto de las percepciones del cuarto trimestre de 2011, si bien se mantuvieron en territorio negativo, lo que refleja que se continúa esperando un empeoramiento de la situación respecto del trimestre del levantamiento de la información (CESifo, 2012). Al mismo tiempo, en seis de los ocho países latinoamericanos cubiertos por el Manpower Employment Outlook Survey (Q2/2012), las intenciones

¹⁸ La desaceleración de la economía global sería mayor si no fuera por la expansión de la economía japonesa que contrasta con la contracción de 2011, causada por el terremoto y el posterior tsunami que golpeó a este país en el mes de marzo. Ajustando los PIB nacionales por paridades de poder de compra, la tasa de crecimiento mundial se ubicaría alrededor del 3,5%.

de contratación mejoraron para el segundo trimestre de 2012 respecto del primero.

Sin embargo, persisten una serie de factores de riesgo que mantienen una elevada incertidumbre sobre la evolución de la economía global en 2012 y su impacto en la región. Entre ellos destacan las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública y las perspectivas de crecimiento de varios países de la eurozona, la fortaleza de la reactivación de los Estados Unidos, la profundidad de la desaceleración de la economía china y el impacto de varios conflictos geopolíticos en el precio del petróleo.

Además, en el contexto actual se percibe una menor capacidad de coordinación entre los principales actores económicos globales, en comparación con los esfuerzos coordinados que se registraron para enfrentar la crisis de 2008-2009. Al mismo tiempo, están surgiendo tensiones entre estrategias individuales para afrontar las dificultades específicas de los países y bloques que podrían conducir a enfrentamientos políticos en los mercados globales financieros y de bienes¹⁹.

La disminución del nivel de actividad global derivaría en una menor demanda de bienes, lo que repercutiría negativamente sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe. En la medida en que las economías emergentes continúen creciendo a un ritmo mayor que el mundo desarrollado, el impacto total sobre las exportaciones de la región dependerá, en cada caso, de la importancia relativa de los mercados hacia los que se orientan las ventas externas y del peso del comercio exterior en la economía. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el bajo crecimiento de los países desarrollados afectará las exportaciones de las economías emergentes, con las consecuencias correspondientes en sus demandas por bienes básicos.

En este sentido, igual que en 2011, el crecimiento económico de México y Centroamérica se verá influido por el bajo pero positivo crecimiento del mercado estadounidense, que le permitirá aumentar moderadamente sus ventas externas y recibir mayores montos de remesas. Por otra parte, algunos países sudamericanos sufrirían una baja de la demanda europea que, por ejemplo, es el destino de más del 20% de las exportaciones para países como el Brasil y Chile. Sin embargo, las exportaciones de muchos

¹⁹ Para 2009 (el año más reciente con información al respecto), el *KOF Index of Globalization* registró la primera caída del índice de globalización económica desde inicios de los años ochenta del siglo pasado, mientras que los índices de globalización social y política continuaron con su ascenso (KOF Swiss Economic Institute, 2012). Los párrafos que siguen se basan en CEPAL (2012a).

países sudamericanos se dirigen en una mayor medida a los mercados asiáticos, que, a pesar de la desaceleración, crecerían a tasas más elevadas que la economía mundial en su conjunto.

En este contexto, es bastante probable que, si bien existen elementos de carácter estructural que podrían contribuir a sostener los precios de los bienes básicos en niveles relativamente elevados y que a inicios de 2012 se registró cierto repunte en ellos, los efectos a corto plazo derivados de la desaceleración global y la volatilidad financiera tengan un mayor peso y den lugar a un deterioro de los precios de estos productos en 2012. Por lo tanto, para este ejercicio se estima un moderado deterioro de los términos de intercambio en la región del 1,2%. Con ello, si bien los precios externos se mantendrían en niveles históricamente elevados, las economías que exportan estos bienes de forma intensiva, sobre todo varias sudamericanas, experimentarían un menor ritmo de crecimiento de su ingreso en comparación con 2011.

En términos de los componentes de la demanda interna, este escenario de menores volúmenes de comercio y de disminución del ingreso proveniente del efecto de los términos del intercambio (para la región en su conjunto) podría dar lugar a una evolución menos dinámica de la inversión, lo que podría acentuarse dependiendo de cómo vayan evolucionando los mercados financieros y, por lo tanto, el crédito dirigido a la financiación de la adquisición de bienes de capital, así como también de bienes de consumo durable. En este sentido, los mayores requerimientos a los que se enfrentan los bancos europeos en materia de capitales mínimos podrían afectar el acceso al crédito, en especial en aquellos países cuya banca se fondea en un mayor grado con créditos de bancos de la eurozona. En efecto, la relación entre los créditos otorgados por estos bancos a los sistemas bancarios latinoamericanos —sea directamente desde la casa matriz o en moneda extranjera por medio de una filial— y el total del crédito en el país correspondiente alcanzan hasta un 8%, lo que en algunos casos indicaría una cierta vulnerabilidad frente a posibles recortes abruptos de estos créditos (CEPAL, 2012a, recuadro I.1). Cabe señalar, además, que los créditos otorgados por bancos de la eurozona a empresas no bancarias latinoamericanas suman montos más elevados que los préstamos dirigidos a los bancos, los primeros representan en el Brasil, Chile, Colombia y el Perú, por ejemplo, alrededor del doble y, en México, más del triple de los segundos.

Asimismo, en algunos países cabe añadir un potencial impacto negativo a causa de la disminución del flujo de recursos proveniente de

la IED en la medida en que la relativa desaceleración de las economías emergentes derive en menores expectativas de crecimiento global futuro.

Los efectos directos sobre el consumo de algunos países, por otra parte, dependerán de cómo evolucionen las remesas de trabajadores latinoamericanos y caribeños que están empleados en los países desarrollados. En tal sentido cabría esperar un comportamiento diferenciado en función de los países de destino de los migrantes (principalmente Estados Unidos y España). Así, es probable que continúe el moderado incremento de las remesas provenientes de la economía norteamericana observado en 2011, lo que favorecería sobre todo a las economías de México y muchos países centroamericanos y del Caribe, fortaleciendo el consumo de los hogares, en especial los de menor ingreso relativo.

De manera general, el escenario base permite esperar que, aunque a tasas menores de las experimentadas en 2010-2011, la región continúe creciendo, pronóstico que se ve reforzado en la medida en que muchos países cuentan con algún grado de capacidad de implementar políticas que ayuden a sostener la demanda:

- Se han acumulado significativos montos de reservas internacionales y, si bien se espera un déficit en la cuenta corriente, este podría financiarse sin afectar seriamente al *stock* de reservas.
- Las cuentas públicas registraron una mejora en 2010-2011 y —con la excepción de un número de países caribeños— los niveles de endeudamiento se mantienen en registros bajos que harían posible la colocación de deuda en los mercados financieros internos y externos.
- La inflación dejó de aumentar hacia finales de 2011. Se espera que, tanto a nivel global como en la región baje moderadamente durante 2012, de manera que varios países, sobre todo aquellos que habían incrementado sus tasas de interés rectoras, tendrían algún margen de política monetaria para una acción contracíclica.
- La crisis financiera global de 2008 dejó en la región un legado de importantes experiencias en materia de coordinación de las políticas monetarias y fiscales contracíclicas, y acerca de medidas necesarias para evitar crisis de liquidez en los mercados financieros internos. De este modo, los países no solo cuentan con los recursos, sino también con experiencias prácticas recientes acerca de cómo enfrentarse en forma contracíclica a una crisis global²⁰.

²⁰ Véase al respecto CEPAL (2012b).

No obstante, cabe destacar que tanto la vulnerabilidad como la capacidad de implementar políticas para afrontar el impacto de la desaceleración del crecimiento mundial difieren entre los países.

Como ya se mencionó, en este contexto, para 2012 se proyecta un crecimiento regional del 3,7%, lo que exceptuando la de 2009 sería la tasa más baja desde 2003. Sin embargo, dado el contexto externo adverso, este podría considerarse un resultado no tan negativo. El menor dinamismo respecto del resultado de 2011 afectaría a la gran mayoría de los países, a excepción del Brasil que, después de la fuerte reducción del crecimiento de 2011, alcanzaría un leve repunte gracias a la fortaleza de su mercado interno, apoyada con medidas específicas a partir de finales de 2011. También el Caribe crecería algo más que en 2011, sobre todo por la superación de la contracción de la economía de Trinidad y Tabago. Aun así, la subregión seguiría con un bajo dinamismo, condicionado por sus estrechos lazos con las economías de Europa y los Estados Unidos, cuya demanda de bienes y servicios de los países caribeños se mantendría relativamente acotada.

En el ámbito regional, este crecimiento económico permitiría un nuevo incremento de los niveles de empleo, aunque más modesto que el de 2010 y 2011. Dependiendo de la dinámica de la participación laboral, esto incidiría en que la tasa de desempleo abierto urbano se ubique en un rango de un 6,7% a un 6,5%. Dado que los salarios reales se verían beneficiados por una inflación decreciente, sobre todo para los alimentos, el desempeño de los mercados laborales volvería a apoyar el crecimiento de la demanda interna, si bien en menor medida que los años anteriores.

En cuanto a las finanzas públicas, sobre la base de los presupuestos de 2012 de los países de la región, se estima que las cuentas fiscales presentarán un leve deterioro, con un superávit primario del orden del 0,2% del PIB y un déficit global del 1,7% del PIB, básicamente por una caída relativa en los ingresos fiscales.

Asimismo, el empeoramiento de los términos de intercambio y el menor dinamismo del volumen exportado incidirían en un nuevo, pero moderado, deterioro del resultado por cuenta corriente de la balanza de pagos, que mostraría un déficit del 1,8% sobre el PIB regional.

Sin embargo, no puede descartarse un escenario alternativo más pesimista si Europa no consigue superar las graves dificultades que atraviesan sus economías meridionales y el euro entra en una situación de crisis cuyas consecuencias pueden ser muy negativas para la economía mundial y, específicamente, para América Latina y el Caribe.

Un escenario de este tipo no solo acentuaría los efectos negativos sobre los factores que explican la evolución de la demanda de bienes y servicios en la región, sino que podrían al mismo tiempo debilitar algunos de los fundamentos macroeconómicos enumerados en párrafos anteriores.

En primer lugar, el escenario de crisis afectaría el volumen y los precios del comercio exterior de América Latina y el Caribe, tanto de manera directa como por medio del impacto que tendría sobre el comercio y la actividad de otras regiones, lo que dañaría el ingreso nacional y, por lo tanto, la demanda interna de muchos de los países de la región. Lo mismo puede decirse de la evolución esperada de las remesas, y es probable que la inversión extranjera directa se redujera claramente más que en el escenario base.

En el escenario de crisis, la región sufriría un mayor impacto proveniente del canal financiero, por el efecto del aumento de la volatilidad y la incertidumbre, lo que llevaría a salidas de capitales hacia activos financieros de bajo riesgo relativo y elevada liquidez, y a un empeoramiento de las condiciones externas de financiación. Esto incidiría en una depreciación de las monedas locales, lo que afectaría a quienes tienen deuda en moneda extranjera, a la vez que presionaría las tasas de inflación. Además, habría que tener en cuenta que los ingresos públicos de algunos países dependen fuertemente de las exportaciones de productos básicos, lo que podría poner en una situación delicada a los equilibrios fiscales, dando lugar a la adopción de políticas públicas procíclicas que acentuarían los efectos negativos sobre la demanda interna.

La fuerza de este impacto más severo que en el escenario base diferiría entre países en función del tipo de arreglo institucional que caracterice a sus mercados cambiarios y financieros, y de su grado de integración en los mercados internacionales (CEPAL, 2012a, recuadro I.1).

En todo caso, las principales economías de la región exhiben una menor vulnerabilidad en comparación con las economías emergentes de Europa, el Medio Oriente y África, y se ubican en niveles similares a los de las economías emergentes de Asia, en términos de indicadores del sector externo, del sector fiscal, del sector financiero y de la probable incidencia de una crisis que afectaría específicamente a Europa y a los Estados Unidos²¹.

De todas maneras, los países deben estar preparados para el escenario más adverso. Para ello, sería importante que revisaran las experiencias obtenidas con los instrumentos aplicados para enfrentar

²¹ Véase Deutsche Bank, "Emerging Markets 2012 Outlook. Survival of the Fittest", 6 de diciembre de 2011.

la crisis de 2008-2009, los ajusten al contexto actual y tomen las medidas presupuestarias requeridas para su financiamiento, para poder aplicarlos de manera ágil si fuera necesario, según la evolución del contexto externo y su impacto diferenciado en las economías de la región.

Bibliografía

- Atal, Juan Pablo, Hugo Ñopo y Natalia Winder (2009), "New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America", *Working Paper Series*, N° 109, Washington, D.C., IDB.
- Ball, Laurence M., Nicolás de Roux y Marc Hofstetter (2011), "Unemployment in Latin America and the Caribbean", *NBER Working Paper Series*, N° 17274, Cambridge.
- Bensusán, Graciela (2009), "Estándares laborales y calidad de los empleo en América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, año 17, N° 34, julio-diciembre, págs. 13-49.
- Bureau of Labor Statistics [en línea], <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet> [15 de marzo de 2012].
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011* (LC/G.2512-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.2.
- _____ (2012b), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: seguimiento de las medidas de política, actualización al 31 de diciembre", versión preliminar, Santiago de Chile.
- _____ (2011a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010* (LC/G.2480-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.2.
- _____ (2011b), *Estudio económico de las economías de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.
- _____ (2011c), *Panorama social de América Latina 2011*, versión preliminar, Santiago de Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.

- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL y OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo", *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL y OIT, N° 5.
- _____ (2010), "Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009", *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL y OIT, N° 3.
- CESifo, *World Economic Survey*, febrero de 2012.
- Cornia, Giovanni Andrea (2011), "Regímenes políticos, shocks externos y desigualdad de ingresos: América Latina durante los últimos tres décadas", *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Marta Novick y Soledad Villafañe (coords.), Buenos Aires, PNUD y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, págs. 67-105.
- Deutsche Bank, "Emerging Markets 2012 Outlook. Survival of the Fittest", 6 de diciembre de 2011.
- Fraile, Lydia (2009), "La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3, págs. 235-255.
- Hopenhayn, Martín (2011), "Educación para la cohesión y la movilidad social", *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate* (LC/L.3365), Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), Santiago de Chile-Barcelona, CEPAL, SEGIB y CIDOB, págs. 119-158.
- Kaminski, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), "When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Working paper*, N° 10780, Cambridge, Massachusetts.
- KOF Swiss Economic Institute (2012), "KOF Index of Globalization 2012", Press Release, 16 de marzo de 2012.
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Nueva York-Washington, D.C., PNUD y Brookings.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2009), "América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo", *Reformas para la cohesión social en América latina. Panorama antes de la crisis*, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), Santiago de Chile-Barcelona, CEPAL, SEGIB y CIDOB, págs. 11-58.
- Manpower Employment Outlook Survey (Q2/2012).
- Naciones Unidas (2012), *World Economic Situation and Prospects 2012*, Nueva York.
- _____ (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile.

- Ocampo, José Antonio (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G. 2347-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, págs. 7-29.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Panorama laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima.
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins (2011), "Global Inequality: Beyond the Bottom Billion. A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries", *Social and Economic Policy Working Paper*, Nueva York, UNICEF.
- Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Palgrave Macmillan y Banco Mundial.
- Weller, Jürgen (2011), "Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 232, págs. 32-49, marzo-abril.
- _____ y Claudia Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", *Macroeconomía del desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.39.

Capítulo II

Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA personalizado

Alberto Barreix, Martín Bès
Banco Interamericano de Desarrollo

y Jerónimo Roca¹
Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay

Introducción²

La consolidación de la democracia ha venido acompañada por mejoras en la gestión macroeconómica en América Latina y el Caribe. Ambos factores han permitido a los países de la región aprovechar las condiciones

¹ Este trabajo no representa necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ni de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP). Este trabajo y la Serie de Estudios de Equidad Fiscal del Banco han sido posibles por el cofinanciamiento del Fondo Chino de Capacidad Institucional y el Fondo General de Cooperación Española.

² Los autores agradecen a Juan Carlos Benítez su ayuda en la preparación estadística y a Delenise Lettieri Vidal por la edición inicial del estudio. También reconocen los valiosos comentarios y aportes de Juan Diego Trejos, Jordi Prat, Fernando Velayos y Eugenia Saini quien también fue responsable de la edición final del estudio.

internacionales más favorables de la última década a efectos de priorizar la lucha contra la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

A pesar de esto, el análisis de la equidad de la política fiscal muestra que el impacto distributivo de la política fiscal, tanto del gasto como del ingreso, es poco importante en la región (Barreix, Roca y Villela, 2006; Barreix, Bès y Roca, 2009). El avance ha sido más marcado en el diseño de los programas que forman parte del gasto público social y, en particular, de aquellos que buscan quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el aumento de la inversión en capital humano de los segmentos de la población que se ubican en los primeros deciles de la escala de distribución del ingreso.

Se observa un progreso más modesto en el diseño de la política impositiva y frecuentemente se culpa al sistema tributario por la desigualdad que impera en la región. En particular, el IVA es a menudo mencionado por el carácter regresivo que caracteriza a los impuestos indirectos. Si bien nosotros rechazamos el simplismo asociado a esta postura, creemos que el diseño del impuesto podría mejorarse a efectos de atender el desafío que plantea la desigualdad en la región, la que encabeza la clasificación mundial en esta materia. Más aún, consideramos que esta mejora puede hacerse fortaleciendo la función de pilar que el IVA desempeña en un sistema tributario moderno, mediante la adopción de los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya llevan 15 años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina, como son los de transferencias condicionadas de ingresos.

Este capítulo se organiza como sigue. En la segunda sección se examinan las características del IVA, su impacto en términos de equidad y el desafío planteado por la “trinidad imposible de los impuestos al consumo”. En la tercera sección se analizan distintas respuestas introducidas en la práctica y en la esfera teórica para mitigar la regresividad del IVA, entre las cuales está el IVA personalizado. En la cuarta sección presentamos simulaciones de un ejercicio de “Personalización del IVA” para Costa Rica y el Uruguay. En la quinta y última sección se presenta un resumen de conclusiones.

El impuesto al valor agregado

A partir de su introducción en Francia en 1954 como un gravamen al consumo, el impuesto al valor agregado fue adoptado por la mayoría de los sistemas tributarios del mundo, al punto que los Estados Unidos es la única nación desarrollada y uno de los pocos países que no lo aplica.

La capacidad del IVA de generar ingresos significativos y estables está determinada porque grava el consumo total, el que supera el 70% del PIB en una economía moderna. Es precisamente su base amplia lo que permite asegurar elasticidad con el nivel de actividad y su neutralidad con respecto al ahorro y entre los productos gravados.

En el cuadro II.1 se presenta la composición de la recaudación impositiva en distintos grupos de países, y se verifica la elevada participación del IVA en los sistemas tributarios, independientemente del grado de desarrollo de un país. Esto permite afirmar que el IVA es uno de los pilares centrales de cualquier sistema tributario moderno³.

Cuadro II. 1
PILARES FISCALES EN DIFERENTES REGIONES DEL MUNDO, 2009-2010
(Promedio simple en porcentajes del PIB)

País	OCDE^a	América Latina^{b c}	Caribe^d	Resto del mundo^e
Carga fiscal ajustada	34,8	23,4	29,4	30,1
IVA	6,9 ^f	6,6	6,7	6,5
Impuesto a la renta	11,3	4,9	8,9	8,9
Empresas	2,9	3,5	5,2	6,1
Personas	8,4	1,4	3,8	2,8
Resto	7,4	7,1	11,2	6,4
Seguridad social	9,2	4,8	2,6	8,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de BID/CIAT/CAPTAC (2012).

^a Excluye Chile y México. Si se incluyeran las contribuciones a los sistemas privados de pensiones y salud de los Estados Unidos, el promedio sería del 35,0%.

^b Incluye seguridad social pública y privada, principalmente salud y pensiones, e ingresos netos recaudados por explotación de recursos naturales.

^c Incluye Chile y México.

^d Incluye Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^e La muestra comprende 38 países: Europa del Este (13), África (10) y Asia (15).

^f Incluye impuesto a las ventas. Estados Unidos.

Características del impuesto y su papel en un sistema tributario moderno

El IVA está estructurado como un impuesto al consumo en la mayoría de los países donde se aplica. Si bien existen diversas maneras de calcular la obligación tributaria, conceptualmente esta surge de la diferencia entre el monto cobrado en la venta de un bien o servicio (débito tributario) y el abonado en las compras asociadas a la producción de dicho bien o servicio

³ Los dos restantes son el sistema de imposición a la renta y los que gravan al trabajo para financiar el sistema de seguridad social (Barreix y Roca, 2007a).

(crédito tributario). Estas últimas incluyen los bienes de capital empleados en la producción del artículo vendido. Los bienes y servicios se gravan en el país en que son consumidos, lo que se conoce como el principio de destino. Consiguientemente, las importaciones son gravadas al ingresar al país, mientras que a los exportadores se les reintegra lo pagado por este impuesto en la compra de insumos. Las características del tributo favorecen una administración centralizada, algo que han adoptado la mayoría de los países del mundo⁴.

A diferencia de otros impuestos al consumo (como, por ejemplo, el impuesto a las ventas minoristas o los selectivos al consumo), el cálculo del impuesto es multifásico ya que el monto se determina en cada paso de la cadena de transacciones hasta la venta final del bien o servicio en cuestión. Este aspecto del diseño del impuesto favorece su fiscalización al contraponer los intereses de los contribuyentes en las sucesivas transacciones, en la medida en que el incentivo de vendedores por subestimar la cantidad vendida se enfrenta con el de sobreestimar las compras de la contraparte. A pesar de esta oposición de intereses, esta característica propia de su diseño no elimina la evasión, la que llega a ser significativa en algunos países (Keen y Smith, 2007; FMI, 2011). Para contrarrestarla, los países que con mayor éxito administran este gravamen han dedicado muchos recursos al análisis del soporte documental de las transacciones (régimen de factura electrónica).

Como en cualquier impuesto, la recaudación se determina a partir de la alícuota y la base imponible. Factores de simplicidad administrativa aconsejan la aplicación de una única alícuota, mientras que las exportaciones se gravan con tasa cero⁵. Sin embargo, preocupaciones con la regresividad del impuesto determinan que la alícuota general aplicada a la mayoría de los bienes y servicios sea complementada por una lista de bienes y servicios exentos cuyo consumo se quiere promover. Además de la preocupación con cuestiones de equidad distributiva, muchos bienes y servicios se excluyen de la base imponible del

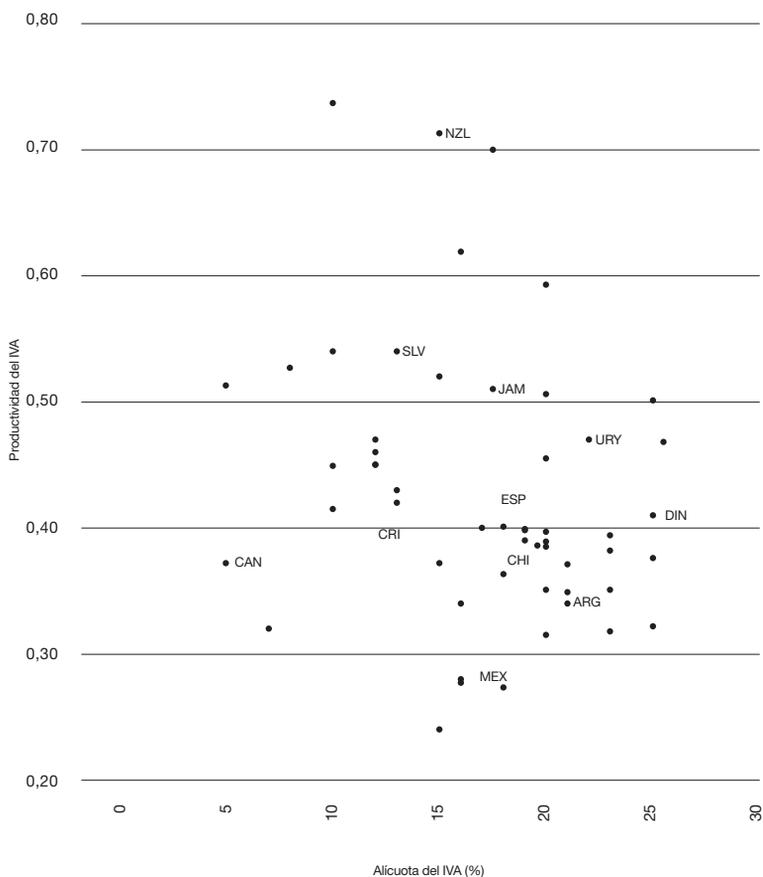
⁴ Hay algunos arreglos institucionales diferentes, entre los que se pueden mencionar los casos del Brasil, donde el impuesto es una facultad tributaria de los Estados, y de Alemania, donde la administración está a cargo del nivel intermedio (Länder), el que coparticipa de la recaudación con el gobierno federal. En el Canadá, el IVA es una facultad tributaria del gobierno federal. La agencia tributaria, Canada Revenue Agency, administra el impuesto en todo el territorio, con excepción de Quebec, donde el servicio es prestado por la administración tributaria provincial.

⁵ El principio de destino determina que los bienes y servicios son gravados en la jurisdicción donde son consumidos. Por este motivo, las importaciones son gravadas a la alícuota regular, mientras que las exportaciones se gravan a tasa cero, devolviéndose el crédito fiscal acumulado hasta la exportación del bien o servicio.

impuesto por consideraciones de complejidad administrativa. Entre estos destacan muchos productos de las canastas de alimentos, la producción agropecuaria y la mayoría de los servicios, incluidos los financieros.

El impacto de la exclusión de bienes y servicios de la base imponible del IVA y la evasión del impuesto se reflejan en la productividad del impuesto, el que se define como el cociente entre la recaudación del tributo como porcentaje del PIB y su alícuota. La estimación de la productividad del IVA para los países de América Latina y el Caribe y los de la OCDE se presentan en el gráfico II.1. El valor promedio de estos países incluidos en este gráfico

Gráfico II.1
ALÍCUOTA DEL IVA Y PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de BID/CIAT/CAPTAC (2012).

de la productividad del IVA es de 0,43 y el de la alícuota es del 17%, no existe una clara relación entre ambas variables. En el 70% de los países analizados la productividad del IVA se ubica en un rango del 0,30 al 0,50, lo que resalta la pérdida de recaudación del impuesto.

El IVA y la equidad

La regresividad atribuida a los impuestos al consumo en general, y al IVA en particular, se debe a que no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes. Esto resulta evidente si tomamos el ingreso de los individuos como indicador de bienestar al hacer un análisis del impacto distributivo del IVA. En este caso verificamos la regresividad del impuesto, ya que los deciles más bajos dedican un porcentaje mayor de su ingreso al pago de este impuesto que los deciles superiores⁶.

En el cuadro II.2 se examinan el carácter regresivo y el impacto redistributivo del IVA desde la perspectiva del ingreso para los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Se puede observar que la tasa efectiva del impuesto es mayor para los primeros dos deciles de la distribución del ingreso que para los dos deciles superiores. Esto arroja un resultado esperable: un valor negativo del indicador de Kakwani debido a que el pago del impuesto se distribuye con mayor equidad que el ingreso en la población (el valor del cuasi-Gini del IVA es menor que el Gini del ingreso antes del IVA)⁷.

Es frecuente encontrar un análisis que atribuye la concentración del ingreso de un país a la elevada participación del IVA en su estructura tributaria. En la parte inferior del cuadro II.2, podemos observar el impacto del IVA en la concentración del ingreso en los países citados. Como se puede ver, si

⁶ Este resultado se invierte si se toma el consumo como indicador de bienestar. En este caso, el pago del impuesto se concentra en los deciles superiores debido a que son los que más consumen en términos absolutos. En el anexo I se presenta un cuadro que difiere del cuadro II.2 al utilizar el consumo como indicador de bienestar en vez del ingreso.

⁷ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad cuyos valores extremos son el 0 y el 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y el valor 1 con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El cuasi-Gini de un impuesto se calcula de manera similar al Gini, pero en vez de medir la concentración del ingreso mide la concentración del pago del impuesto. El indicador de Kakwani para el IVA se define como $K = \text{cuasi-Gini (IVA)} - \text{Gini (ingreso antes de la política fiscal)}$. El valor de K será negativo si la concentración en el pago del IVA es menor a la concentración del ingreso. De manera más intuitiva, un impuesto será regresivo si el pago del impuesto se distribuye más equitativamente que el ingreso.

Cuadro II.2
IVA: DECILES SEGÚN INGRESO DE LOS INDIVIDUOS

1. Progresividad	Costa Rica (2004)	Rep. Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) ^a	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva impuesto/ingreso (%)							
1 ^{er} decil más pobre	5,4	8,8	24,0	20,2	10,2	8,6	4,4
2 ^o decil más pobre	4,2	5,5	15,2	9,1		5,1	1,7
2 ^o decil más rico	3,5	3,0	7,0	5,4		3,4	1,2
1 ^{er} decil más rico	3,0	2,0	6,5	4,9	5,0	3,4	1,4
Gini ingreso antes del IVA	0,5770	0,5106	0,5034	0,5957	0,5697	0,5963	0,6364
Cuasi-Gini del IVA	0,4920	0,3258	0,3626	0,4601	0,4800	0,5028	0,5472
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0,0850	-0,1847	-0,1408	-0,1356	-0,0897	-0,0935	-0,0892
2. Redistribución	Costa Rica	Rep. Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini ingreso después del IVA	0,5801	0,5156	0,5167	0,6034	0,5747	0,5998	0,6375
Reynolds-Smolensky	-0,0031	-0,0050	-0,0133	-0,0077	-0,005	-0,0035	-0,0011
Perdedores (deciles)	1 al 9	1 al 9	1 al 7	1 al 8	1 a 4	1 al 9	1 al 5 y 10
Memo: recaudación IVA (como porcentaje del PIB)	4,9	3,9	7,0	4,8	6,2	6,4	1,6

Fuente: Alberto Barreix, Martín Bès y Jerónimo Roca, *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2009 [en línea], <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>.

^a Quintiles.

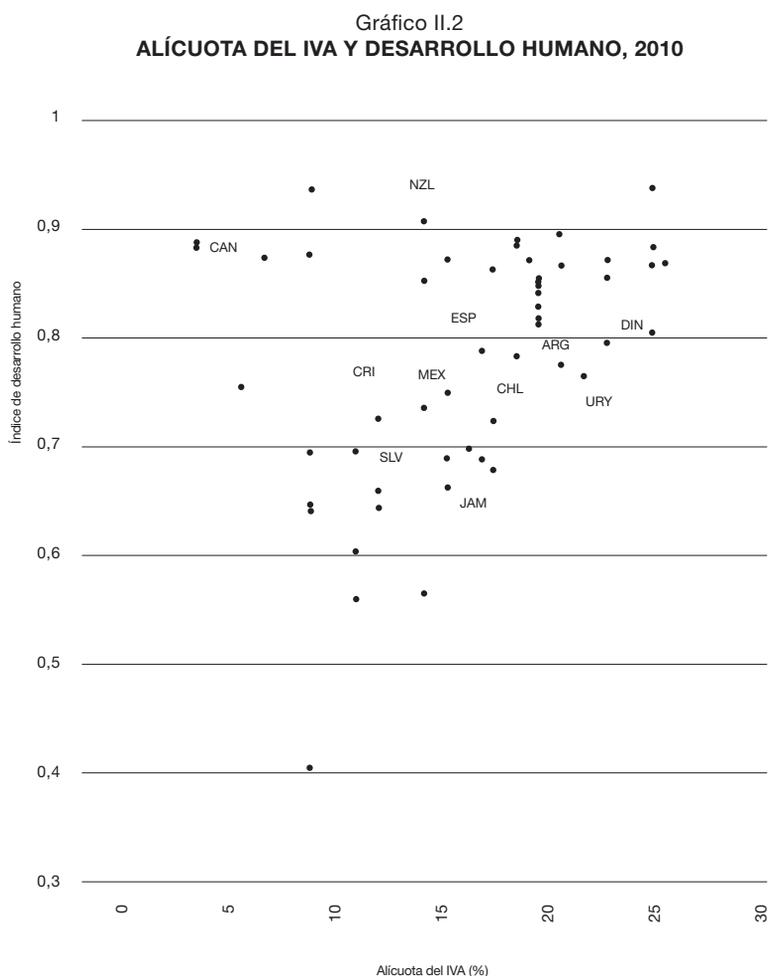
bien el indicador de Reynolds-Smolensky refleja el efecto concentrador del ingreso del impuesto, lo cierto es que la intensidad del fenómeno es muy moderada, apareciendo cambios a partir del tercer decimal⁸.

Esto no debe sorprender ya que el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política fiscal y no únicamente sobre los impuestos y, mucho menos, sobre uno solo de ellos, por más significativo que este sea. Esto es así debido a que el impacto relativamente regresivo de un impuesto puede ser neutralizado e incluso revertido por medio de la focalización del gasto en bienes, servicios y transferencias en los segmentos de menor ingreso de la población. Ejemplo de un marco fiscal progresivo es el que presentan Goñi, López y Servén (2008) para el caso de un conjunto de países europeos. Sin embargo, este no es el único resultado posible, ya que frecuentemente la magnitud o la focalización del gasto no alcanzan a revertir estructuras tributarias regresivas, con lo cual la política fiscal no contribuye a mejorar la

⁸ El indicador Reynolds-Smolensky para el IVA se define como $RS = \text{Gini (ingreso antes de la política fiscal)} - \text{Gini (ingreso después del IVA)}$. El valor de RS indica cuántos puntos ha variado el Gini (y la desigualdad) como consecuencia de la introducción del IVA. Si RS es negativo, la introducción del impuesto ha aumentado la regresividad en la distribución del ingreso.

distribución del ingreso en un país. Este es el resultado analizado por Barreix, Bès y Roca (2009) para los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. En última instancia, la progresividad o regresividad de la política fiscal de un país es una cuestión empírica que refleja los acuerdos políticos de una sociedad.

Una manera más intuitiva de presentar la disyuntiva IVA/equidad se ofrece en el gráfico II.2, donde se contrasta el índice de desarrollo humano (IDH) con alícuotas del IVA vigentes en los países de América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE. El IDH es un indicador multidimensional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD, *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, Nueva York, 2010; y base de datos de BID/CIAT/CAPTAC (2012).

elaborado por las Naciones Unidas para 169 países que mide el bienestar de la población (PNUD, 2010). El valor máximo del índice es 1, y el país con mayor calificación, Noruega, tiene un valor de 0,938. El país del Caribe con mayor calificación es Barbados (0,788), que se sitúa en la posición 42 de la clasificación mundial. Chile es el país latinoamericano con mayor puntuación (0,783), en la posición 45. Como se puede observar en el gráfico II.2, no existe una relación definida entre el desarrollo humano y el IVA, medido por medio de su alícuota.

La trinidad imposible de los impuestos al consumo

A pesar de los argumentos de los párrafos precedentes, en muchos sistemas tributarios se ha intentado mitigar la regresividad del IVA mediante la introducción de alícuotas múltiples, la exclusión de bienes y servicios de la base imponible o una combinación de ambas. El carácter universal de estas intervenciones no permite discriminar entre contribuyentes a efectos de mejorar la focalización de beneficiarios, que deberían ser aquellos que pertenecen a los deciles inferiores de la población. En definitiva, estas medidas equivalen a un subsidio generalizado que favorece mayoritariamente a los sectores más ricos de la población, a un elevado costo para las finanzas públicas.

Queda así planteado un dilema en el diseño de la política impositiva, al que podemos denominar la trinidad imposible de los impuestos al consumo⁹. En palabras de Ainsworth (2006b): “Ningún impuesto al consumo ha tenido los tres atributos críticos de un impuesto progresivo al consumo: una base amplia, una alícuota uniforme y alivio medido para aquellos que presenten mayores necesidades”. En las siguientes páginas examinaremos distintas alternativas para resolver el dilema de la trinidad imposible de los impuestos al consumo.

Respuestas a la regresividad del IVA

En esta sección se presentarán distintas soluciones para el problema de la regresividad del IVA mediante intervenciones sobre la base imponible, las alícuotas del impuesto, el alivio a los contribuyentes o una combinación de estas tres variables. La primera que se presenta la denominamos solución

⁹ La trinidad imposible es un postulado de economía internacional que señala que es imposible que un país adopte un régimen de tipo de cambio fijo, la libre movilidad de capitales y autonomía en la política monetaria de manera simultánea.

universal debido a que, en cierta medida, ha sido la adoptada por la mayoría de los sistemas tributarios del mundo. Posteriormente, se examinan las respuestas implementadas en el Japón y en el Canadá a este problema y, luego, se presentarán dos propuestas teóricas, la formulada por Ainsworth (2006a) y la nuestra.

El sistema universal

La mayoría de los sistemas tributarios del mundo han adoptado una respuesta común para contrarrestar la regresividad del IVA: la denominada solución universal. El primer paso de esta intervención consiste en identificar aquellos bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos o aquellos cuyo consumo se considera de interés social. Los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los servicios de salud, educación, transporte e, incluso, las publicaciones en algunos países. El paso siguiente es eliminarlos de la base imponible (exenciones) o introducir tasas múltiples (tasas más reducidas que la alícuota general o incluso tasa cero) y aplicársela al conjunto de bienes y servicios señalado. Este tipo de intervención tiene un carácter universal debido a que beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos.

La solución universal es una respuesta tosca al problema planteado por la regresividad del IVA. Su tosquedad deriva del hecho de que las medidas de alivio impositivo instrumentalizadas mediante tasas múltiples y exenciones de la base imponible benefician en términos absolutos más a los que más consumen, que son los deciles superiores de la distribución del ingreso. El carácter universal de la intervención tributaria no permite discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población que requiere de un alivio impositivo, que es la de los deciles inferiores de la población. En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio no focalizado.

Esta situación se puede observar en el cuadro II.3, donde se presenta la distribución de consumo por decil en la economía del Uruguay y que resulta representativo de lo que sucede en todos los países de América Latina y el Caribe. En este cuadro, los bienes y servicios están agrupados de acuerdo con su tratamiento en la legislación del IVA. Vemos que, independientemente de si se trata de bienes y servicios gravados a la tasa básica, la mínima o exentos, el consumo se concentra en los tres deciles más ricos de la población. Esto plantea lo que se puede denominar el “error de inclusión” de la exención del IVA y deriva del hecho de que alrededor

de un 55% al 65% del consumo de las tres categorías de bienes y servicios se concentra en los deciles 8 a 10¹⁰. De este modo, se verifica la situación paradójica de que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto) acaba beneficiando más a los grupos que perciben los mayores ingresos de la sociedad. Además de producir este efecto indeseado, este diseño tiene un efecto indirecto también negativo debido a que resta ingresos tributarios que pudieran haber sido destinados a financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres.

La solución universal es relativamente fácil de instrumentalizar desde el punto de vista de la política tributaria a partir de los pasos definidos en los párrafos precedentes. Sin embargo, esta simplicidad no se mantiene desde la perspectiva de la gestión del IVA, originando problemas que serán mayores cuanto más compleja sea la estructura de exenciones y tasas múltiples de los bienes y servicios afectados y cuanto más débiles sean las administraciones tributarias. Al mismo tiempo aumenta el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

Cuadro II.3
**EL “ERROR DE INCLUSIÓN” EN EL IVA.
URUGUAY: CONSUMO GRAVADO Y EXONERADO DEL IVA, 2005**

Deciles	Tasa básica	Tasa mínima	Exentos
1	2,2	2,7	2,3
2	3,2	3,8	3,0
3	4,3	5,0	4,0
4	5,4	5,8	4,7
5	6,7	7,3	6,1
6	8,1	9,0	6,9
7	10,4	11,1	9,5
8	12,2	13,5	10,9
9	16,9	16,7	16,4
10	30,7	25,3	36,2
Total	100	100	100
40% más pobre	15,0	17,2	13,9
20% más rico	47,6	41,9	52,6
20% más rico / 40% más pobre	3,17	2,44	3,78

Fuente: Jerónimo Roca, *Estimación del impacto redistributivo de un IVA generalizado y transferencia a los deciles más pobres en Uruguay*, informe de consultoría para el BID, Washington, D.C., BID, 2009.

¹⁰ El “error de inclusión” en políticas públicas se verifica cuando aquellos que no requieren un beneficio lo reciben. Lo opuesto ocurre cuando estamos en presencia de un error de exclusión, donde algunos individuos que requieren un beneficio no lo reciben.

La solución japonesa¹¹

Como vimos en la sección anterior, el sistema universal identifica los bienes y servicios considerados de interés social y, a continuación, introduce tasas múltiples y/o exenciones a la base imponible para revertir la regresividad del IVA. Esta lógica se invierte en el diseño del IVA adoptado en el Japón. En este país se parte de la identificación de la población a la que se desea beneficiar y posteriormente se le exime del impuesto cuando consume este conjunto acotado de bienes y servicios.

De acuerdo con Ainsworth (2006c) y Beyer e Ishimura (1993), los bienes y servicios que se busca eliminar de la base imponible del impuesto al consumo japonés se agrupan en 13 categorías y a su vez presentan dos modalidades: las universales y las focalizadas. Dentro de las universales figuran el préstamo y transferencia de la tierra, la transferencia de activos financieros, los intereses pagados sobre préstamos y sobre bonos públicos y privados y pólizas de seguro, estampillado del correo, la mayoría de los servicios gubernamentales, bienes relacionados con los partos, servicios de entierro y cremación y bienes empleados por individuos con disminuciones físicas¹².

El rasgo distintivo de las cinco restantes categorías de bienes y servicios focalizadas que Ainsworth denomina “quirúrgicas” es que afecta a grupos específicos de beneficiarios, que fueron explícitamente identificados en el proceso legislativo. La primera categoría de bienes y servicios exentos se refiere a los asociados a tratamientos médicos, pero que benefician solo a los individuos que reciben prestaciones definidas en un conjunto limitado de leyes. El resultado de las exenciones es que los servicios médicos son gravados cuando los beneficiarios no están protegidos por estas leyes; es decir, individuos con un mayor nivel de ingresos y extranjeros¹³.

Las restantes cuatro categorías “quirúrgicas” son los servicios sociales en los hogares, servicios y textos educativos y alquileres de viviendas. Las exenciones de estos restantes bienes y servicios se rigen por conceptos análogos a los de los tratamientos médicos. En todos los casos se especifica que las exenciones regirán únicamente para un grupo de beneficiarios definidos en la legislación que ordena la prestación de estos servicios.

¹¹ Esta sección está basada en Ainsworth (2006c).

¹² Estos bienes se definen en decretos complementarios a la Ley del Impuesto al Consumo.

¹³ Ley de Seguro de Salud, Ley de Seguro de Salud del Pueblo, Ley de Seguro de Salud de los Navegantes, Leyes de las Asociaciones de Asistencia Mutua de Servidores Civiles del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales, Ley de Ancianidad y Ley de la Asociación de Asistencia Mutua de los Empleados de Escuelas Privadas.

El resultado de la instrumentación del IVA en el Japón es que individuos que consuman el mismo bien o servicio afrontarán un costo fiscal diferente en función de si la legislación los ha identificado como beneficiarios del alivio impositivo. Esto impone un requerimiento inicial en la formulación de la política tributaria de identificación de la población beneficiaria consumidora de cada uno de los bienes y servicios que se desea exonerar. El segundo requerimiento se da sobre la administración tributaria. Para entender esto resulta ilustrativo uno de los ejemplos propuestos por Ainsworth (2006c). De acuerdo con la legislación japonesa, el tratamiento impositivo del IVA originado en la venta de un mismo diccionario será distinto si lo adquiere un alumno de secundaria, un universitario o un alumno inscrito en un instituto terciario de un curso de duración menor al año.

El diseño del IVA japonés evita la pérdida de recaudación originada en el sistema universal que se origina en el beneficio de segmentos de la población pertenecientes a los deciles superiores de ingresos, que no requieren de alivio impositivo. Sin embargo, resulta claro que la especificidad de los bienes y servicios y de la población beneficiaria identificada en la legislación impositiva introduce una complejidad en la administración tributaria y requiere de una sociedad con una importante adhesión social al cumplimiento de dicha legislación. El otro aspecto negativo es su carácter intrusivo derivado de la necesidad de asegurarse de que las exenciones impositivas asociadas a consumos determinados beneficien únicamente a ciertos segmentos identificados en la población.

La solución canadiense

El IVA canadiense tiene una alícuota uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Los ejemplos clásicos de estas exenciones son los alimentos y los medicamentos. Como resulta habitual, las exportaciones están gravadas a tasa cero.

La novedad de la solución canadiense radica en que introduce una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto del impuesto. El monto de la transferencia se define en función del estado civil, número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingreso del contribuyente. La transferencia se realiza de forma trimestral y la administra la Canada Revenue Agency, la entidad responsable

por la administración tributaria canadiense y que también administra los pagos de los programas sociales del gobierno federal¹⁴.

El sistema canadiense adopta un enfoque mixto, combinando los elementos centrales del sistema universal con transferencias a los contribuyentes en función de los tres parámetros señalados. Este hace que los recursos fiscales se vean reducidos tanto por la exención de la base como por las transferencias. Desde el punto de vista de la implementación, el sistema es relativamente simple en lo que respecta a las exenciones, pero complejo en la identificación de los beneficiarios elegibles de recibir transferencias.

El primer requisito es contar con una base de datos de la población con información suficientemente confiable respecto de sus ingresos y los integrantes de su grupo familiar. Esto se ve facilitado debido a la elevada formalidad que presenta la actividad económica en este país, lo que acaba reflejándose en la calidad de la información de la que dispone la Canada Revenue Agency. Esta situación ha permitido desarrollar un sistema de información con un grado de confiabilidad visto en un grupo muy reducido de países desarrollados. Sin embargo, es precisamente la existencia de altos niveles de informalidad (en torno al 40% y al 60% de la población en economías emergentes) lo que dificulta su aplicación.

El IVA digital

Ainsworth (2006a) examina la alternativa de combinar un IVA con características similares al que impera en la mayoría de los países de la Unión Europea con una dosis importante de tecnología, al que denomina IVA-Digital (D-VAT en su propuesta original). Si bien la propuesta iba dirigida a los Estados Unidos, donde el impuesto no se aplica, su interés radica en que propone enfrentarse al desafío planteado por la regresividad del impuesto con el empleo masivo de tecnología a efectos de individualizar el consumo y, así, “personalizar” el IVA.

En la propuesta de Ainsworth la facturación, la declaración y la recaudación impositiva se realizan en tiempo real, para lo que se requiere el empleo de sistemas informáticos que serían desarrollados por empresas proveedoras de tecnología de transacciones certificadas. La excepción a este requerimiento tecnológico serían aquellos establecimientos con facturación

14 La transferencia se denomina Goods and Services Tax Credit, donde el Goods and Services Tax es la denominación del IVA en el Canadá (más información en http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/gstc_pymnt09-eng.html).

inferior a un umbral por determinar. El sistema propuesto se complementaría con una tarjeta de identidad con información biométrica, que permite eximir a su tenedor del impuesto en el momento de la transacción con un mínimo riesgo de fraude. Las compras realizadas por beneficiarios que reciben estas tarjetas se gravarían a tasa cero, es decir, no acumularían los pagos del IVA de sus etapas precedentes. En la propuesta de Ainsworth esto ocurre en tiempo real en cada transacción.

El principal requerimiento de esta propuesta es una masiva inversión en sistemas de información, algo que únicamente estaría al alcance de países desarrollados. Si bien existe experiencia en el funcionamiento de todos los componentes de este sistema de forma individual, no es así en el funcionamiento integrado de todos los componentes en millones de transacciones en tiempo real.

Además, el empleo de la tarjeta IVA-Digital presenta problemas de invasión de privacidad de dimensión orwelliana, significativamente mayores a los señalados para la solución japonesa comentada en apartados anteriores. En este caso, el problema para la privacidad de las personas deriva del hecho de que el sistema permitiría conocer, y serían un requisito para la fiscalización del impuesto, la totalidad de las transacciones realizadas por las personas beneficiarias de la exención impositiva, el precio y cantidad de cada artículo adquirido, el lugar y el momento donde estos realizan sus compras, entre otros.

El IVA personalizado. La trinidad posible

En esta sección, exponemos nuestra propuesta para resolver la trinidad imposible de los impuestos al consumo, deteniéndonos en los tres desafíos principales que presenta el problema: la identificación de los individuos a los que se desea proveer alivio tributario, la adopción de un criterio objetivo de determinación del monto de ese alivio y el mecanismo de entrega del alivio tributario. En la subsección siguiente revisaremos brevemente otros criterios de compensación de la carga del IVA.

Resolviendo la trinidad imposible

El punto de partida de nuestra propuesta es generalizar la base imponible. Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto o las de algunos casos que resultan necesarias para mantener la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.

El ejemplo típico son los servicios de la intermediación financiera, que están exentos por la imposibilidad técnica de imputar con precisión el IVA por los servicios que presta el intermediario financiero a sus depositantes y a sus prestatarios. Esto se debe a que el cruce de los flujos de servicios, del ahorrista y el prestamista, no permite la clara asignación del IVA, como en casos de flujos unidireccionales, sea tanto de ventas entre empresas de diferentes sectores, por ejemplo, del agro a la industria o de esta al comercio (flujo vertical), como de ventas entre empresas de un mismo sector (flujo horizontal).

Otro ejemplo de dificultad administrativa es el de los alquileres, que son exonerados de la base por la dificultad de controlar a un número significativo de personas no registradas. Esta excepción no tendría justificación si pudiera llevarse a cabo eficazmente su cobro. Por su parte, a efectos de igualar el tratamiento de la inversión en activos físicos con la formación de capital humano en un IVA que grava al consumo, se propone eliminar gastos en servicios de salud y educación de la base imponible del IVA. Esto se debe a que los servicios de educación y salud son gastos asociados a la inversión (formación de capital humano).

El segundo elemento de nuestra propuesta consiste en unificar la alícuota impositiva. Esta recomendación es consistente con las mejores prácticas y responde fundamentalmente a la necesidad de simplificar la administración del impuesto y obtener mayor neutralidad¹⁵. Con respecto al nivel de la alícuota, esta debe definirse en función del diseño fiscal de cada país. Como se desprende del gráfico II.1, la alícuota presenta bastante variabilidad entre los países donde se aplica el impuesto, desde un mínimo del 5% en el Canadá hasta tasas superiores al 20% en la Argentina, el Brasil y el Uruguay y en algunos países europeos¹⁶.

El tercer elemento de la propuesta de personalización del IVA es la implementación del alivio del impuesto a aquellos individuos que se desea beneficiar. Esto requiere dos tipos de acciones: determinar el monto del alivio que ha de ser otorgado e identificar a los individuos que se beneficiarán de él.

Con respecto al alivio que ha de ser otorgado, el primer paso requiere estimar la incidencia de la aplicación del IVA sobre las canastas de consumo

¹⁵ Sin embargo, cabe señalar que el IVA personalizado puede implementarse con múltiples alícuotas.

¹⁶ El valor del Canadá corresponde a la tasa del Gobierno Federal únicamente. Algunas provincias adicionan a esta tasa una sobretasa que se aplica sobre la misma base imponible, dando lugar al impuesto a las ventas armonizado (Harmonized Sales Tax-HST).

de los distintos deciles que integran la población de un país. A continuación, se elige un decil de corte y se determina el monto del alivio del impuesto que ha de ser otorgado. En la simulación que presentamos en este trabajo, el alivio será igual al impuesto que debería pagar el decil de corte en función de su canasta de consumo en el caso de que el impuesto se hubiera generalizado¹⁷. El monto resultante se transfiere a los individuos a los que se busca aliviar del impuesto.

Cabe señalar que el término “personalizado” proviene del hecho de que la propuesta busca compensar el impacto del impuesto sobre el consumo de una persona promedio perteneciente al decil que se pretende beneficiar. La propuesta descarta efectuar un seguimiento pormenorizado del consumo de los individuos a efectos de aplicar el impuesto a determinados bienes y servicios. Este tipo de seguimiento del consumo constituiría una intromisión injustificada en la intimidad de las personas, en general, y de los segmentos más pobres de la sociedad, en particular. El instrumento adecuado para desestimular el consumo de un bien o servicio que tenga externalidades negativas es el impuesto selectivo al consumo, que debe aplicarse sin discriminar entre los sectores sociales¹⁸. Además, un seguimiento del consumo en cuanto al producto para cada beneficiario impondría un costo importante a la administración tributaria debido a la cantidad de transacciones por supervisar.

A diferencia de los programas de carácter universal, el segundo paso de la personalización del IVA requiere identificar a los beneficiarios del programa (es decir, aquellos individuos a los que se transferirá el alivio impositivo). Identificar a los beneficiarios de los programas públicos presenta desafíos y, de forma genérica, puede llevar a que se den situaciones de corrupción, frecuentemente materializadas por medio de prácticas de clientelismo en países en desarrollo. Reconocer la informalidad como limitante para el acceso a la seguridad social llevó a que la nueva generación de programas de asistencia social de América Latina hiciera un enorme esfuerzo en la identificación de beneficiarios. La valiosa experiencia acumulada en los últimos 15 años de programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina registra ejemplos exitosos de focalización, como los del Brasil, Chile, México y el Uruguay. La aplicación de este conocimiento en la ejecución de otros

¹⁷ Esta información se estima empleando la encuesta de hogares.

¹⁸ Este es el caso de bebidas alcohólicas y derivados del tabaco. En el caso de que se quiera fomentar el consumo se debe introducir un subsidio.

programas sociales es algo más o menos extendido en estos países¹⁹. Sin embargo, este conocimiento no ha sido tomado en cuenta para el diseño de la política tributaria y consideramos que constituye uno de los elementos que viabiliza la propuesta del IVA personalizado.

Para esto se definen parámetros de elegibilidad y luego se combina la inscripción de los aspirantes al beneficio. La autoselección se combina con la verificación de que los postulantes cumplan dichos parámetros de elegibilidad por parte de la entidad encargada de la administración del programa. Esta es una actividad compleja donde se pueden cometer errores de inclusión de individuos que no cumplen con los requisitos para recibir el beneficio y errores de exclusión de personas que sí deberían hacerlo. Los detalles de la metodología de identificación y control varían entre los países de la región, los que han desarrollado exitosamente instrumentos de comprobación previa de medios de vida (*proxy means testing*) donde se realiza un análisis estadístico riguroso que contrasta la información de la población beneficiaria con la proveniente de la encuesta de hogares, visitas de campo y cruce de información de requisitos de elegibilidad con los de la condicionalidad de la transferencia, entre otras.

Por su parte, el proceso de entrega de beneficios se ha simplificado de forma significativa mediante la aplicación de la tecnología disponible. En este sentido, se propone entregar los beneficios mediante la acreditación mensual en una tarjeta electrónica del monto equivalente a la incidencia del IVA en la canasta de consumo del decil de corte. La tarjeta electrónica permite hacer compras en comercios o retirar los fondos acreditados por medio de la red bancaria²⁰. Nuevamente, se observa una importante experiencia en la región proveniente de los programas de transferencias condicionadas de ingresos que ya utilizan este sistema desde hace varios años. Aun antes de estos programas, hace más de una década, la administración tributaria de la Argentina (AFIP) había implementado programas de devolución del IVA mediante medios electrónicos. Luego, el uso de pagos electrónicos se extendió a los programas sociales. La República Dominicana, por su parte, implementó exitosamente un proceso similar para el otorgamiento del subsidio al gas licuado de petróleo en 2008. El subsidio se limitaba a este

¹⁹ El Banco Mundial lo eleva a la categoría de “capital institucional” en los países donde el sistema está correctamente implementado (Banco Mundial, 2009).

²⁰ Esta solución es fácilmente aplicable a medios urbanos, pero puede presentar desafíos en ámbitos rurales que carecieran de la presencia del sistema bancario y de una adecuada interconexión de los comercios con la red de pagos. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización de América Latina limita este problema a determinadas regiones dentro de los países.

consumo, incluyéndolo como un rubro más en la tarjeta magnética donde se acreditan los fondos a cada beneficiario del Programa de Solidaridad (transferencias condicionadas).

Esta propuesta tiene varias ventajas. En primer lugar, la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación, una parte de la cual se transfiere a los grupos que se desea beneficiar. En segundo lugar, la generalización del IVA facilita la administración del tributo y al mismo tiempo estimula la formalidad mediante el empleo de medios de pago electrónicos. Asimismo, la determinación del monto de reintegro obedece a un criterio objetivo (por ejemplo, la incidencia del impuesto en la canasta de consumo del decil) por lo que no resulta invasivo respecto de las decisiones de consumo de los individuos. Por último, la tecnología propuesta, tanto para determinar el monto del beneficio (la devolución del IVA en este caso) como la identificación de los beneficiarios y el mecanismo de entrega está disponible y ampliamente difundida en la mayoría de los países del mundo.

Criterios alternativos de compensación

Existen tres grandes criterios para compensar el impacto del IVA. El primero es el progresista y fue presentado en el apartado precedente. En este caso, el monto transferido se incorpora al ingreso disponible de los individuos, lo que les permite acceder a un mayor nivel de consumo presente y, consiguientemente, de bienestar.

El destino de la transferencia cambia cuando se adopta el segundo criterio, que denominamos propensión. En este caso, los recursos se asignan a una cuenta individual para financiar la pensión del beneficiario (Levy, 2008). El criterio propensión permite financiar consumo futuro y subsana una de las principales deficiencias del sistema de seguridad social en América Latina, que es la exclusión de los beneficios que afecta al sector informal. Esto es así debido a que los beneficiarios del sistema de seguridad social se identifican de acuerdo con las contribuciones a dicho sistema provenientes de pagos de empleadores y de la retención en la fuente de los salarios. Esto ocurre únicamente en un mercado de trabajo formal, lo que no es un tema menor en América Latina, donde entre el 40% y el 50% de los empleos presentan algún grado de informalidad y donde no es inusual la exclusión de más de la mitad de la población del sistema de pensiones.

El criterio restante es el regresivo y consiste en la devolución de un porcentaje de la compra mensual realizada mediante un medio electrónico. Su nombre deriva del hecho de que la devolución será mayor cuanto mayor sea el consumo y cuanto mayor sea la proporción de ese consumo que se

haga mediante medios electrónicos²¹. En caso de adoptarse este criterio se debe establecer un límite a la devolución del impuesto a efectos de contrarrestar la regresividad y su costo fiscal. Sin embargo, si asumimos que la proporción del IVA devuelto al contribuyente sea un incentivo suficiente para la formalización, se mejoraría la dimensión horizontal de la equidad.

Estimación de la propuesta de personalización del IVA

En esta sección se examina la simulación del ejercicio de personalización del IVA realizado para los casos de Costa Rica y del Uruguay. Estos países fueron elegidos debido a que se identificaron ciertos elementos que contribuían a una implementación exitosa de la propuesta. En este sentido, se consideró que la extensión de la base imponible constituye una mejora importante sobre el diseño vigente del IVA, principalmente en Costa Rica, mientras que los cambios en la alícuota representan una mejora en el caso del Uruguay. Asimismo, los atributos socioeconómicos (PIB per cápita, capacidad institucional, equidad distributiva, niveles de pobreza e indigencia, entre otros) permiten anticipar una mejora en términos de la equidad a raíz de las modificaciones propuestas en el impuesto.

En otro trabajo (Barreix, Bès y Roca, 2010) presentamos un ejercicio similar, que difiere en que el monto de la compensación de los deciles inferiores se determinó en función del pago adicional del impuesto originado a partir de la generalización de la base imponible en sus canastas de consumo, y en que se tomaron ocho países con un grado mayor de heterogeneidad a efectos de poder aislar los elementos que permitieran anticipar una implementación exitosa de la propuesta²².

Este ejercicio optó por realizar una compensación tipo Slutsky, una transferencia del impuesto cobrado, sin hacer ningún tipo de ingeniería social asociado al destino de los fondos transferidos²³. Los resultados de la

²¹ Tanto el nivel de consumo como el empleo de medios electrónicos para los pagos están altamente correlacionados con el nivel de ingresos.

²² Esto significa que el monto de la compensación se determinó a partir del incremento en el pago del impuesto originado en la generalización de la base imponible y no por el peso total del impuesto en la canasta, que es lo que se presenta en este trabajo.

²³ La idea principal de la compensación de Slutsky es la eliminación del efecto ingreso surgido del cambio de precios, observando el cambio del conjunto de bienes y servicios de consumo óptimo como resultado del efecto sustitución. Diferente es el caso de la compensación de Hicks donde el consumidor es retribuido exactamente para que logre

estimación permiten ver el impacto en términos de recaudación del ejercicio de generalización de la base imponible, eliminar el beneficio para los deciles medios y superiores que se benefician de las exenciones de la base imponible de aquellos bienes y servicios promovidos. Por último, el ejercicio permite estimar el impacto en la distribución del ingreso, la indigencia y la pobreza de la propuesta.

La aplicación del IVA personalizado a Costa Rica

El IVA vigente en Costa Rica se caracteriza por un número relativamente elevado de bienes y servicios exentos de la base imponible, así como por una alícuota relativamente baja para el estándar de la región. Además, cerca del 8% del PIB se grava a tasa cero. En la simulación presentada en este trabajo se mantiene la alícuota en el 13%, y se generaliza la base imponible con excepción de unos pocos bienes y servicios: educación y salud, transporte de pasajeros, la intermediación financiera, la venta y el alquiler de inmuebles.

El ejercicio propuesto es neutro en términos de la recaudación, ya que todo el aumento derivado de la generalización de la base se transfiere a los tres deciles más pobres de la población.

En el cuadro II.4 se refleja la transferencia de la totalidad del aumento en la recaudación del IVA producida a partir de la generalización de la base imponible. La transferencia altera la distribución del pago del impuesto por cada decil. Como se puede observar, los primeros cuatro deciles contribuían aproximadamente al 12,1% de la recaudación total del IVA antes de la reforma, porcentaje que después se revierte a un valor negativo a raíz de la transferencia de esta. La neutralidad en términos de recaudación requiere que la contribución de los restantes deciles aumente, verificándose que el incremento en el pago del impuesto se intensifica en los grupos de mayores ingresos.

Los resultados de la reforma son muy positivos en términos de distribución del ingreso, observándose una reducción de tres puntos porcentuales del coeficiente de Gini. Esto permite reducciones importantes de la indigencia y la pobreza, del 30,4% y del 23,7%, respectivamente.

adquirir un conjunto de bienes y servicios que lo mantengan en la misma curva de indiferencia (nivel de utilidad surgido de preferencias del consumidor por las diferentes composiciones de la canasta de consumo) que antes del impuesto. En definitiva, Slutsky tiene la ventaja de que el poder comprar el mismo conjunto de bienes y servicios parece de más fácil aplicación que la determinación de niveles de utilidad.

Cuadro II. 4
SIMULACIÓN DEL EJERCICIO DE PERSONALIZACIÓN DEL IVA

	Costa Rica - 2004			Uruguay - 2005		
	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
1. Aumento recaudación IVA y transferencia						
Aumento recaudación IVA (en %)		0			15,3	
Transferencia/aumento recaudación IVA (%)		100			74,6	
Transferencia/recaudación IVA actual (%)		33,9			11,4	
2. ¿Quién paga el IVA neto?^a	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
1 a 4 deciles	12,1	-12,8	-24,9	15,4	7,4	-8,1
5 a 6 deciles	13,9	19,8	5,9	15,1	17,0	1,9
7 a 8 deciles	19,4	26,8	7,4	23,0	25,4	2,4
9 a 10 deciles	54,6	66,2	11,6	46,4	50,2	3,8
Total	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Distribución del Ingreso	Actual^b	Reforma^c	Variación	Actual^b	Reforma^c	Variación
Gini	0,5801	0,5481	-0,0320	0,4778	0,4685	-0,0093
1 a 4 deciles	9,2	10,1	0,9	12,2	12,9	0,7
5 a 6 deciles	10,8	10,6	-0,2	13,6	13,4	-0,2
7 a 8 deciles	17,5	17,2	-0,3	21,7	21,5	-0,2
9 y 10 deciles	62,5	62,1	-0,4	52,5	52,2	-0,3
Total	100,0	100,0		100,0	100,0	
3. Indigencia	Actual^b	Reforma^c	Variación	Actual^b	Reforma^c	Variación
Número de indigentes	239 216	166 418	-72 798	50 161	11 413	-38 747
Porcentaje de indigentes	5,6	3,9	-30,4	1,6	0,4	-1,2
4. Pobreza	Actual^b	Reforma^c	Variación	Actual^b	Reforma^c	Variación
Número de pobres	989 251	755 817	-233 434	655 413	588 111	-67 302
Porcentaje de pobres	23,2	17,7	-23,7	20,9	18,8	-2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las encuestas de hogares de Costa Rica y el Uruguay.

^a IVA neto: IVA generalizado descontada la transferencia.

^b Después del IVA actual.

^c Ingreso - IVA generalizado + transferencia.

La aplicación del IVA personalizado en el Uruguay

El diseño vigente del IVA en el sistema tributario uruguayo divide la base imponible en tres categorías de bienes y servicios, que son gravados con la tasa básica (22%), la mínima (10%) o exentos en función del incentivo que se haya querido otorgar a su consumo. La propuesta de este trabajo consiste en unificar la alícuota en el 19%, con la excepción de los servicios de salud, sobre los que se mantendría la tasa mínima actual del 10%. Por su parte, la base imponible se generalizaría con excepción de unos pocos bienes y servicios: la educación, las naftas (ya gravadas con un impuesto selectivo elevado), la intermediación financiera y la venta y el alquiler de inmuebles.

La transferencia beneficia a individuos que están por debajo de la línea de pobreza, quienes se ubican en los primeros tres deciles. A los dos deciles inferiores, que concentran la población indigente del país, se les transfiere 2,8 veces la incidencia del IVA generalizado en la canasta de consumo del tercer decil. Asimismo, se propone transferir 1,75 veces la incidencia de la canasta de consumo a los integrantes del tercer decil.

Como se desprende del cuadro II.4, se transfiere casi el 75% del aumento en la recaudación del IVA que se produce a raíz de la generalización de la base imponible y la virtual unificación de la alícuota. Esto significa que los ingresos tributarios aumentarían a raíz de la implementación del IVA personalizado, aunque esta reforma también podría diseñarse de modo que resultase neutra en términos de recaudación.

El impacto de la transferencia de la recaudación sobre la distribución del ingreso se resume en el cuadro II.4. Como se puede observar, los primeros cuatro deciles contribuían con cerca del 15,4% de la recaudación total del IVA antes de la reforma, porcentaje que se reduce a un poco menos de la mitad tras la misma. Aproximadamente el 77% de esta reducción sería aportada por los cuatro deciles superiores, que reflejan la concentración del ingreso y del consumo entre estos sectores de la sociedad.

Si bien el coeficiente de Gini se reduce en casi un punto, la mejora entre la reducción de la indigencia y la pobreza es muy asimétrica. En este sentido, el número de indigentes disminuye en casi un 80% como consecuencia de las transferencias a los deciles más bajos de la población; mientras que el número de pobres, una vez descontada la población indigente, apenas resulta alrededor de un 5% menos al final del ejercicio. Consecuentemente, el aumento de la recaudación permitido por la reforma tributaria, equivalente a un punto y medio porcentual del PIB, tiene un impacto significativo en términos de reducción de indigencia, pero más modesto en términos de pobreza.

Conclusiones y alternativas de política

La modernización de los sistemas tributarios desde las últimas décadas en los países en desarrollo consolidó el IVA como pilar de la recaudación fiscal, permitiendo el reemplazo de los impuestos al comercio exterior y la racionalización de los impuestos selectivos al consumo. Al mismo tiempo, la creciente preocupación por la falta de equidad en la distribución del ingreso, principalmente en los países en desarrollo, ha motivado que se examine el papel de la política fiscal, en general, y la tributaria, en particular, tanto

en la generación de este problema como en su posible contribución para solucionarlo.

La visión convencional prevaleciente en América Latina atribuye buena parte de la desigual distribución del ingreso en la región a la fuerte regresividad de sus sistemas impositivos debido al alto peso de la tributación indirecta. Sin embargo, el análisis de los sistemas tributarios revela que el efecto en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es muy poco relevante en América Latina y el Caribe: en ningún caso el índice de Gini de la distribución del ingreso varía significativamente tras los impuestos. De forma más intuitiva, podemos afirmar que no hay cambios relevantes en la participación del ingreso total de perdedores y ganadores como consecuencia de los sistemas tributarios vigentes en la región.

A grandes rasgos, la conclusión general para el sistema tributario se mantiene al analizar el impacto redistributivo del gasto público social (GPS) y, en algunos casos, también su progresividad. Esto no impide que, coincidiendo con lo observado en la literatura, Barreix, Bès y Roca (2009) observan que el impacto redistributivo del GPS en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana es aproximadamente 4,4 veces superior al del sistema tributario. Lo que ocurre es que, considerando tanto los impuestos como el GPS, la política fiscal no tiene un papel redistributivo importante. Esto lleva a pensar que deberá actuarse tanto sobre la suficiencia de recursos como sobre los diseños de los sistemas tributarios y de gasto público social, en la medida en que se aspire a construir sociedades con menor número de pobres y mayor equidad.

Los subsidios generalizados presentan significativas fugas hacia los sectores de más altos ingresos, a los que, por motivos de equidad, no se debería beneficiar. Consiguientemente, en un marco de insuficiencia fiscal, los subsidios generalizados deben ser sustituidos por otros que se focalicen en los deciles inferiores de la población. Para que estos tengan efectividad deben tener en cuenta el grado de informalidad en el que operan las economías de la región, que afectan de forma desproporcionada a los tres deciles más pobres de la población.

El consenso analítico del que goza la focalización es significativamente mayor entre los analistas de gasto público social que entre los encargados de diseñar las políticas tributarias. En el caso específico del IVA, la recomendación tradicional se ha resumido en lograr la base imponible más amplia y la alícuota impositiva más uniforme que acepte la dirigencia política y en desechar consideraciones distributivas en el diseño del impuesto, debido al costo fiscal y a la dificultad práctica de implementar compensaciones

(Tait, 1988). Si bien no se cuestiona la validez de la preocupación distributiva, la sabiduría convencional enfatiza que estas son mejor atendidas por el lado del gasto público que por el del diseño impositivo.

Sin embargo, el hecho de que el diseño del sistema impositivo no vaya a tener mayor impacto sobre la mejora en la distribución del ingreso no quiere decir que no debamos hacer todo lo posible para evitar que un pobre diseño deteriore aún más dicha distribución. Este es el punto central de la propuesta del IVA personalizado: reconociendo el papel central de este impuesto en un sistema tributario moderno, mejorar su diseño para compensar a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Esto se logra usando los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya llevan 15 años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina, como son los de transferencias condicionadas de ingresos. Más aún, el diseño propuesto en este trabajo permite no solo proveer el alivio tributario a los sectores beneficiados, sino que esto ocurre sin deteriorar la recaudación total del impuesto.

Por último, la aplicación de los instrumentos de focalización citados permite superar el escollo provocado por el elevado grado de informalidad que caracteriza a gran parte de las economías en desarrollo. Tradicionalmente, esta informalidad ha limitado la entrega de servicios de gasto público social a los deciles inferiores debido a que muchos de estos servicios son otorgados solo a aquellos a quienes se les retienen aportes sobre la nómina salarial. La propuesta de IVA personalizado permite superar esta limitación al incluir a los individuos pertenecientes al sector informal, que pueden representar entre el 40% y el 50% de la población de América Latina.

Alternativas de política

Como se señaló en este trabajo, la compensación del IVA ha sido introducida en distintos sistemas tributarios de países desarrollados, se han descrito los casos del Canadá y el Japón. Sin embargo, la provisión de alivio impositivo a los deciles inferiores ha sido objetado en los países de América Latina por medio de dos líneas argumentales: i) la complejidad administrativa de la focalización y entrega de dicho alivio; y ii) las necesidades fiscales de estos países.

La primera de estas objeciones se elimina usando los sistemas de identificación de beneficiarios y mecanismos de pago de transferencias que han adoptado la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina. Estos programas hacen un uso adecuado de la

tecnología disponible y, en muchos casos, desarrollada en estos países a efectos de operar en sistemas económicos caracterizados por un elevado grado de informalidad. Esta tecnología comprende desde los sistemas de focalización señalados a lo largo de este capítulo hasta la acreditación electrónica de los recursos en una tarjeta de débito, para así asegurar la simplicidad en la administración del impuesto y del subsidio. La segunda de las objeciones se resuelve al entender que el alivio impositivo se financia con el aumento de la recaudación que se origina por la generalización del IVA combinado con el aumento de la alícuota, restando un excedente que es apropiado por el fisco.

La propuesta de personalizar el IVA supera la práctica extendida de exonerar bienes y servicios —o, lo que es peor, gravarlos a tasa cero— con propósitos redistributivos, lo que reduce fuertemente la recaudación del impuesto, complica su administración y transfiere recursos a grupos sociales que no los necesitan. Hacer redistribución con un IVA despersonalizado no es buena idea: nuestras estimaciones para los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana, indican que un punto de gasto tributario en el IVA tiene, aproximadamente, tres veces menos impacto en la distribución del ingreso que un punto de gasto público en un programa de asistencia social (Barreix, Bès y Roca, 2009).

En definitiva, se optimiza la objetividad del impuesto a raíz de la definición de la más amplia base imponible, preferentemente a tasa uniforme. Por su parte, la mayor subjetividad se consigue mediante una mejor focalización no solo del gasto público social, sino también del gasto tributario en los deciles más pobres, tal y como la academia y las mejores prácticas recomiendan²⁴. Los impactos de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad son el resultado de la aplicación complementaria del diseño de instrumentos de generación y asignación de recursos fiscales. La limitación más relevante viene dada por la capacidad institucional para administrar los beneficiarios de la devolución del IVA y para instrumentalizar esta compensación de forma ágil y transparente (por ejemplo, mediante medios electrónicos).

Por último, probablemente este mecanismo sea válido no solo para América Latina, sino que pudiera extenderse, dado el contexto de apremio fiscal que hoy afecta a algunas de las tesorerías más pudientes del planeta. En efecto, estos países cuentan con una institucionalidad alta para atender a un número reducido de pobres (relativos) y presentan un espacio muy acotado para aumentar la imposición a la renta sin que se afecte su competitividad.

²⁴ La objetividad de un impuesto se define sobre el objeto que va a ser gravado (base imponible). La subjetividad de un impuesto se define a partir de quien lo paga. En términos tributarios el individuo que paga un impuesto es el sujeto pasivo de un impuesto.

Bibliografía

- Ainsworth, Richard T. (2006a), "The Digital VAT (D-VAT)", *Law and Economics*, Working Paper, N° 06-22, Boston, MA, Boston University School of Law.
- (2006b), "Digital Consumption Tax (D-CT)", Working Paper Series, *Law and Economics*, Working Paper, N° 06-26, Boston, MA, Boston University School of Law.
- (2006c), "Biometrics, Certified Software Solutions, and the Japanese Consumption Tax: a Proposal for the Tax Commission", Working Paper Series, *Law and Economics*, Working Paper, N° 06-45, Boston, MA, Boston University School of Law.
- Banco Mundial (2009), "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty", Washington, D. C.
- Barreix, Alberto, Martín Bès y Jerónimo Roca (2010), "El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres", Madrid [en línea], http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478.
- (2009), "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea], <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>.
- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca (2007a), "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayana" (LC/G. 2339-P), *Revista de la CEPAL*, N° 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2007b), Capítulo de estudio de país: Uruguay, "Tax Systems and Tax Reforms in Latin America", *Working Paper*, N° 587, Università di Pavia, publicado como L. Bernardi y otros [en línea], http://books.google.com/books?id=Z85CyYouUcMC&printsec=frontcover&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Barreix, Alberto, Jerónimo Roca y Luiz Villela (2006), "Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina: resumen ejecutivo", Lima, DFID-BID-CAN [en línea], http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf.
- Bernardi, Luigi y otros (2007), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Routledge International Studies in Money and Banking [en línea], http://books.google.com/books?id=Z85CyYouUcMC&printsec=frontcover&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Bès, Martín (2007), Capítulo de estudio de país: Argentina, "Tax Systems and Tax Reforms in Latin America", *Working Paper*, N° 587, Università di Pavia, publicado como L. Bernardi y otros [en línea], http://books.google.com/books?id=Z85CyYouUcMC&printsec=frontcover&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

- _____ (1999), "Case Study: Estimating Sub-National VAT in Argentina. Program on Tax Analysis and Revenue Forecasting", Harvard University, inédito.
- Beyer, Vicki y Koji Ishimura (1993), "The Progress of the Japanese National Consumption Tax", *Revenue Law Journal*, vol. 3, N° 2, art. 3.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), "Revenue Mobilization in Developing Countries", Fiscal Affairs Department, Washington, D. C.
- Goñi, Edwin, Humberto López y Luis Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Kakwani, Nanak (1977), "Applications of Lorenz curves in economic analysis", *Econometrica*, vol. 45, N° 3, págs. 719-727.
- Keen, Michael y Stephen Smith (2007), "VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can be Done?", *IMF Working Paper* WP/07/31, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro (2006) "Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean", *SP Discussion Paper*, N° 0605, Washington, D. C., Banco Mundial.
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, United Nations Development Programme, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, Nueva York.
- Roca, Jerónimo (2009a), "Estimación del impacto redistributivo de un IVA generalizado y transferencia a los deciles más pobres en Uruguay", informe de consultoría para el BID, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2009b), "Tributación y redistribución del ingreso en Nicaragua", Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre, inédito.
- Skoufias, Emmanuel y Susan W. Parker (2001), "Conditional Cash transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico", *Economía*, vol. 2, N° , otoño.
- Tait, Alan A. (1988), "Value Added Tax, International Practice and Problems", Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Trejos, Juan Diego (2010), "Tributación y redistribución del ingreso en Costa Rica", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D. C., noviembre, inédito.

ANEXO I

Cuadro
IVA-DECILES SEGÚN CONSUMO DE LOS INDIVIDUOS

1. Progresividad	Costa Rica (2004)	Rep. Dominicana (2004)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) ^a	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva impuesto/consumo (%)						
1 ^{er} decil más pobre	3,1	2,3	4,3	4,0	1,9	0,6
2 ^o decil más pobre	3,6	2,6	4,6		2,3	0,8
2 ^o decil más pobre	5,1	3,0	6,2		4,1	1,3
1 ^{er} decil más pobre	5,6	3,0	6,8	8,8	4,6	1,7
Gini gasto antes del IVA	0,4831	0,4085	0,4633	0,4590	0,4990	0,4831
Cuasi-Gini del IVA	0,5408	0,4462	0,5370	0,5610	0,6086	0,6045
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0,0577	0,0377	0,0737	0,1020	0,1096	0,1214
2. Redistribución	Costa Rica	Rep. Dominicana	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini gasto después del IVA	0,4801	0,4073	0,4587	0,4510	0,4946	0,4814
Reynolds-Smolensky	0,0030	0,0012	0,0046	0,0080	0,0044	0,0016
Perdedores (deciles)	8 al 10	8 al 10	9 y 10	Quintil 5	9 y 10	8 al 10
<i>Memo: recaudación IVA (como porcentaje del PIB)</i>	4,9	3,9	4,8	6,2	6,4	1,6

Fuente: Alberto Barreix, Martín Bès y Jerónimo Roca, *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2009 [en línea], <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>.

^a Quintiles.

Capítulo III

Política tributaria, espacio fiscal y equidad

Oswaldo Kacef

*Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la
CEPAL en Buenos Aires*

Introducción: una radiografía de la desigualdad en América Latina

América Latina se caracteriza por ser una región donde el ingreso y la riqueza están muy inequitativamente distribuidos. El nivel de desigualdad no solo es alto en comparación con otras regiones del mundo, sino que casi no se ha modificado en los últimos 20 años, más allá de los incipientes progresos observados recientemente.

Un rasgo distintivo de esta desigualdad es la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto de la distribución. Mientras que en los países europeos el ingreso del décimo decil supera en un 20% o un 30% al del noveno, en América Latina esta distancia suele ser mayor al 100% y, en algunos casos, se acerca al 200%¹.

¹ Una presentación detallada de la situación de América Latina en materia de distribución del ingreso puede verse en CEPAL (2010).

Por otra parte, la desigualdad territorial también es muy alta. La relación entre el producto por habitante de la región más rica y el de la región más pobre puede alcanzar entre cinco y ocho veces, mientras que en Europa fluctúa entre una y dos². La magnitud de las disparidades regionales da una idea de la complejidad implícita en la tarea de mejorar la equidad y la cohesión por medio de políticas descentralizadas, ya que las regiones más pobres son precisamente las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local (como infraestructura, salud y educación).

La persistencia de elevados niveles de pobreza constituye otro elemento importante para comprender la situación de los países latinoamericanos en relación con su capacidad para generar los recursos que demanda la satisfacción de las necesidades de la población y la implementación de políticas públicas que contribuyan a una mayor equidad. De acuerdo con CEPAL (2011), en 2010 un 31,4% de la población se encontraba en situación de pobreza, en tanto que la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,3% de la población. Estos porcentajes implican que el total de pobres alcanza alrededor de 177 millones de personas, de las cuales aproximadamente 70 millones son indigentes.

Las cifras agregadas, no obstante, ocultan la importante heterogeneidad existente en relación con los indicadores de pobreza entre los países de la región. Los menores niveles se registran en la Argentina, Chile, el Uruguay y Costa Rica, con tasas de pobreza inferiores al 22% y tasas de indigencia de un 3% a un 7%, mientras que los países con las tasas más altas de pobreza e indigencia, que superan el 50% y el 30% respectivamente, son el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y el Paraguay. Estos elevados niveles de pobreza e indigencia disminuyen seriamente la capacidad del sector público para recaudar impuestos, limitando así la disponibilidad de recursos para implementar políticas destinadas a cubrir las necesidades básicas de los que menos tienen y configurando, de esta forma, un círculo vicioso que tiende a perpetuar las brechas sociales.

En este sentido, una dimensión adicional para considerar es el peso de la informalidad en la economía, indicador que puede dar una idea de la composición del empleo y de los alcances de la protección a distintos grupos, junto con una aproximación a la problemática de la evasión fiscal. De acuerdo con las estimaciones de Schneider y Enste (2000), América

² Cetrángolo (2007) presenta un panorama detallado de la desigualdad territorial desde una perspectiva fiscal.

Latina es la región que registra los mayores niveles de participación de la economía informal en la actividad económica, superando en esta materia a lo observado en otras regiones integradas por países en desarrollo.

Como se indicó al comienzo, se han producido mejoras en años recientes en materia de distribución del ingreso, debido, sobre todo, a un mejor reparto de los ingresos laborales y al papel redistributivo del Estado mediante las transferencias monetarias. Sin perjuicio de ello, la evidencia señala la persistencia de amplias brechas sociales que descansan en dos grandes dimensiones, a saber: la capacidad del mercado laboral de generar ingresos para sustentar a los miembros de la sociedad, por una parte, y la capacidad del Estado para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral, por otra.

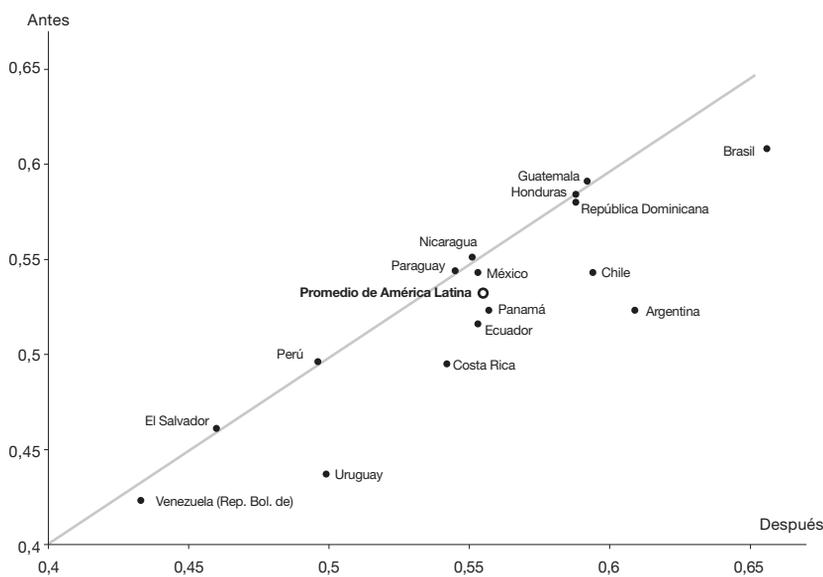
Los países con menores brechas sociales son los que tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo menos afectados por la informalidad laboral y mayor cobertura de la seguridad social. También son aquellos donde es mayor la importancia del sector público, tanto en la provisión de servicios de salud (y por ende, menor es la proporción de lo que efectivamente gastan las familias para atender este tipo de necesidades) como en relación con el gasto social, ya sea en términos de monto per cápita o como porcentaje del PIB.

La intervención directa del Estado por medio del nivel y la estructura de los impuestos que recauda, así como de las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, tiene una incidencia significativa en la pobreza y en la distribución del ingreso. En los países que integran la OCDE el coeficiente estimado del índice de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0,45, pero cae a 0,31 tras la acción redistributiva directa del Estado. En cambio, como se ve en el gráfico III.1, en América Latina la variación análoga del índice de Gini es, como máximo, entre la mitad y la tercera parte de la observada en el caso de los países desarrollados.

Lo anterior es producto, básicamente, de que los países de América Latina se caracterizan por tener una baja recaudación tributaria y una estructura impositiva regresiva, además de un gasto público social orientado de manera deficiente. Así, los países de la región enfrentan no solo el desafío de incrementar la cantidad de recursos que se recauden, sino también el de mejorar su incidencia sobre la distribución del ingreso, aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos.

El objetivo de este capítulo, en línea con los desafíos que enfrentan en esta materia los países de la región, es analizar las principales características

Gráfico III.1
**AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS
 DEL GASTO SOCIAL, 2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

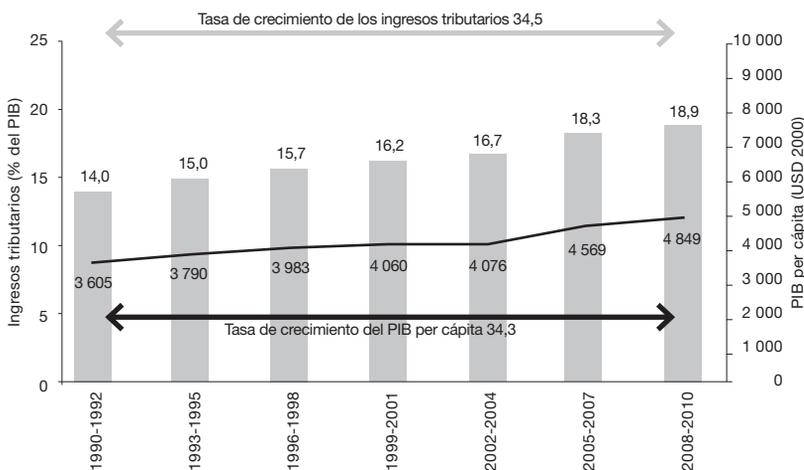
de los sistemas tributarios en América Latina y evaluar algunas estrategias de reforma orientadas a aumentar la capacidad redistributiva de las políticas públicas. Para ello, en la segunda sección se repasan los rasgos más sobresalientes de los sistemas impositivos de la región, así como sus cambios recientes más importantes. En esta sección se pone el acento en la identificación de las principales falencias estructurales de la política tributaria en América Latina y en la necesidad de generar reformas que permitan superar estas deficiencias. Por ello, en la tercera sección se sintetizan los resultados de algunos ejercicios de simulación realizados para tres países de la región en relación con el impacto que podrían tener sobre la distribución del ingreso, cambios en el impuesto al valor agregado y en el impuesto a la renta personal. En la cuarta sección se exponen las principales conclusiones del trabajo.

Tendencias recientes y rasgos estructurales de los sistemas impositivos en América Latina

Acompañando en líneas generales la evolución del PIB, el nivel de la carga tributaria promedio de América Latina, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, se ha incrementado de manera sostenida desde 1990, tal como puede verse en el gráfico III.2. En términos absolutos, ha tenido un incremento cercano al 5% del PIB; y, en relación con el promedio de los años 1990-1992, ha mostrado una tasa de crecimiento del 34%.

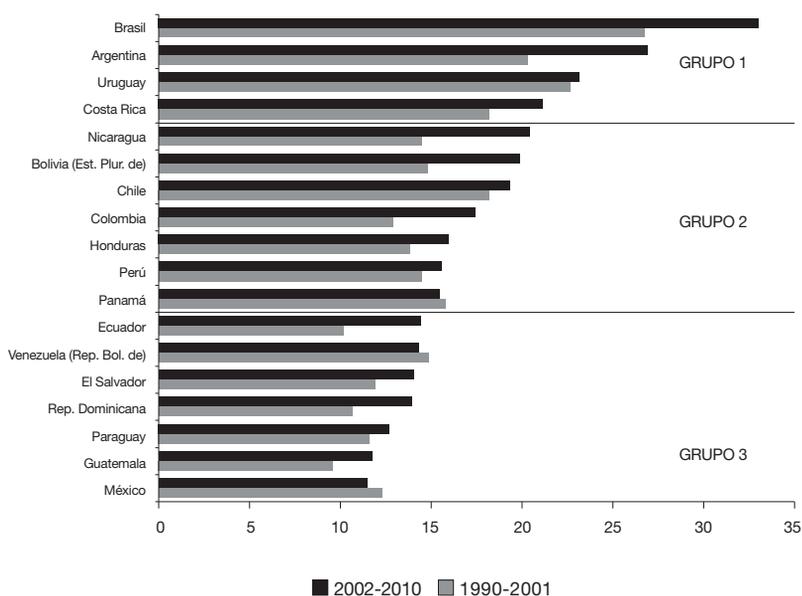
El crecimiento observado en la recaudación tributaria, sin embargo, no fue homogéneo, sino que, por el contrario, tendió a concentrarse en aquellos países que ya tenían niveles de recaudación superiores al promedio de la región. En el gráfico III.3 se muestra que, para el período de 1990 a 2001, los mayores crecimientos de la carga tributaria se dieron en el grupo de países cuyos niveles de recaudación superaban en la década de 1990, el equivalente al 20% del PIB (Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica) y, por el contrario, se observaron incrementos significativamente inferiores (o incluso algunas disminuciones) en el grupo de países que recaudaban menos del equivalente al 15% del PIB.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA: PRESIÓN TRIBUTARIA Y NIVEL DEL PIB PER CÁPITA, 1990-2010
 (En porcentajes del PIB y dólares constantes del año 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA, 1990-2001 y 2002-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

De manera general, como se analiza en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006), el aumento de la carga tributaria se caracterizó por estar acompañado de importantes cambios en la estructura de la recaudación, entre los que se destacó la disminución de la participación de los impuestos al comercio exterior, un fuerte incremento en la participación del impuesto al valor agregado, un incremento significativamente menor de la participación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (sobre todo en lo que concierne a la renta personal), una fuerte reducción del número de impuestos aplicados en paralelo con el surgimiento de controvertidos impuestos, como el que grava a los créditos y débitos bancarios. Otro importante hecho característico de este período fue el creciente grado de informalidad de los mercados.

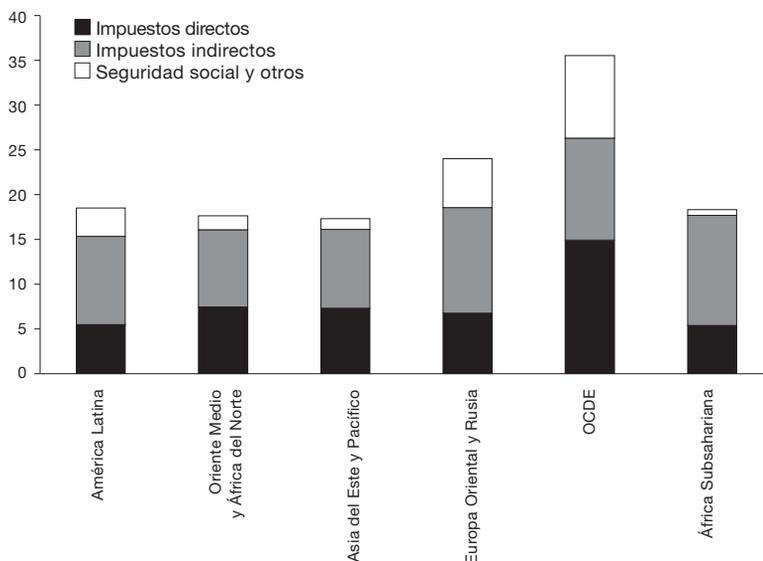
A pesar de que, de manera general y aun con luces y sombras, se puede decir que la trayectoria observada en relación con la recaudación tributaria en la mayor parte de América Latina ha sido positiva, ello no puede ocultar las limitaciones de los sistemas tributarios de los países de la región. Estas podrían agruparse, de manera esquemática, alrededor de tres características

básicas que se repiten con mayor o menor intensidad en todos los países de la región: la carga impositiva es baja (salvo pocas excepciones) y volátil, la estructura tributaria es desequilibrada y está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados.

La carga tributaria es baja y volátil

La baja carga tributaria que se observa —con muy pocas excepciones en América Latina— limita la capacidad de los Estados de la región para llevar adelante políticas públicas de manera general y, en particular, en el caso que nos ocupa, dificulta las estrategias orientadas a aumentar la equidad en la distribución del ingreso. Como señalan Musgrave y Musgrave (1992), “un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”. Como se puede observar en el gráfico III.4, la carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente

Gráfico III.4
**COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL
Y DE LA ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA, 2008**
(En porcentajes del PIB)

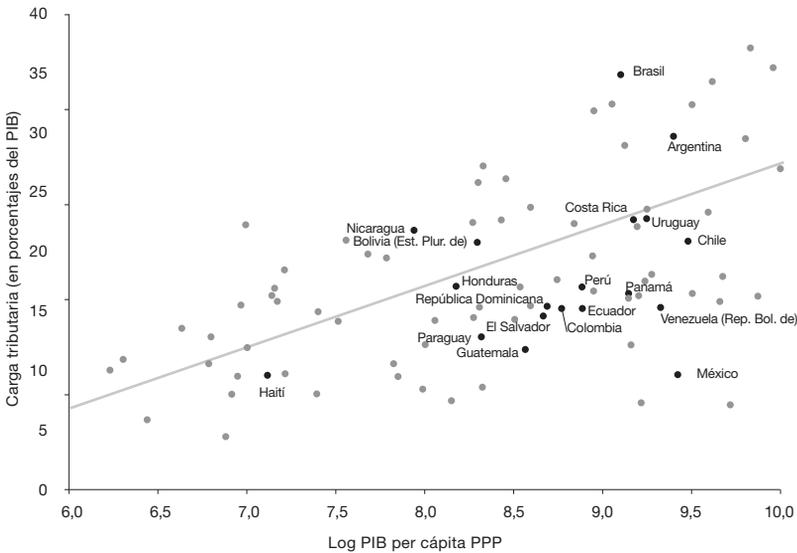


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

la mitad de la registrada por los países de la OCDE, aunque no se diferencia tanto de la observada en el mundo en desarrollo en general.

Tal como se documenta en diferentes estudios empíricos, el nivel de recaudación potencial de los países de la región es considerablemente más alto que la recaudación efectiva, lo que evidencia que existe margen para aumentar los ingresos públicos por la vía de una mayor tributación. Aunque con diferencias entre los países de la región, se constata que, en general, la carga tributaria es baja, si se la compara con la correspondiente a países de otras regiones y con su propio nivel de desarrollo. Por lo general, se señala que los países con un mayor nivel de desarrollo cuentan con un sector público más amplio y, por lo tanto, tendrían una mayor carga tributaria. En el gráfico III.5 se muestra una comparación entre 121 países, por medio de un análisis de regresión de corte transversal que considera la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita como indicador del grado de desarrollo.

Gráfico III.5
PRESIÓN TRIBUTARIA Y PIB PER CÁPITA PPP, 2007-2008
(En porcentajes del PIB y logaritmo)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Como puede observarse, solo cuatro países latinoamericanos (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Nicaragua), de los 19 considerados en la muestra, se encuentran por encima de la línea de regresión, lo que indica que su presión tributaria es elevada en comparación con su nivel del PIB per cápita. El Uruguay y Costa Rica se encuentran muy cercanos a la línea de regresión, es decir, su carga tributaria parece adecuada en relación con su nivel de desarrollo. Los 13 países restantes presentan un nivel de presión tributaria claramente menor al que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo.

En términos agregados, se podría decir que, dado el nivel de desarrollo económico de la región, la carga tributaria podría incrementarse, en promedio, cerca de tres puntos del producto. Sin embargo, si se deja fuera de este promedio a los cuatro países cuya carga tributaria efectiva excede a la potencial, el margen para aumentar los ingresos impositivos se eleva hasta cinco puntos del PIB.

Como suele ocurrir, sin embargo, este promedio esconde diferencias significativas entre los países de la región. En primer término se destaca el caso de México donde, de acuerdo con su nivel de desarrollo, la presión tributaria es menos de la mitad de la recaudación potencial. Otros países que presentan márgenes significativos para incrementar su carga tributaria son la República Bolivariana de Venezuela, Guatemala, Panamá y el Ecuador, donde el margen para aumentar la presión impositiva podría situarse entre 6,3 y 8,3 puntos del producto. A excepción de Guatemala, en México y los otros cuatro países existen importantes ingresos no tributarios (provenientes del petróleo o del canal de Panamá) que compensan en parte este bajo nivel de recaudación tributaria. Algo similar ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia con el gas y la minería, y en Chile con los ingresos del cobre³.

Una característica distintiva del espacio de política en América Latina es que su dimensión puede cambiar de manera sustancial en poco tiempo ante una perturbación. Esto se manifiesta en la alta volatilidad que registran los ingresos tributarios en la región, como consecuencia del impacto sobre los ingresos fiscales de la alta volatilidad de variables macroeconómicas como el PIB, el consumo o los precios de las materias primas exportadas⁴.

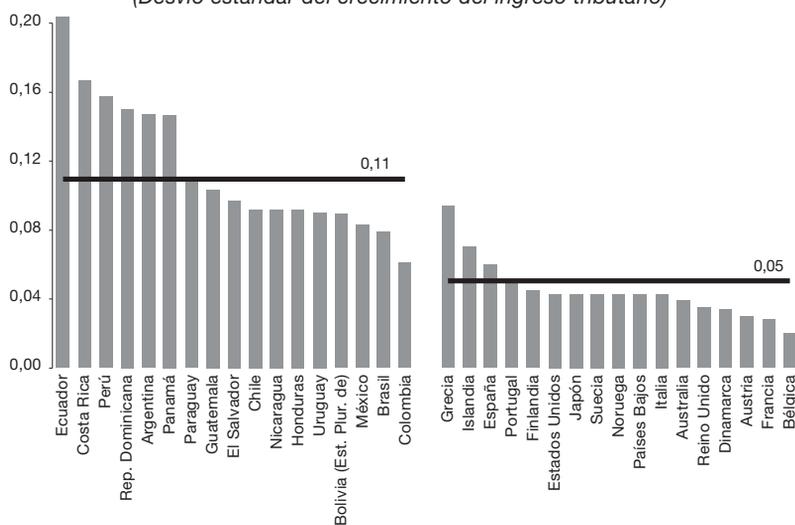
³ Se sugiere consultar el trabajo de Jiménez y Tromben (2006) para un análisis en profundidad sobre la importancia, efectos y consecuencias que tienen este tipo de ingresos fiscales para estos países.

⁴ En Jiménez y Kacef (2011) se puede encontrar un análisis detallado del impacto de la volatilidad macroeconómica sobre la política fiscal.

Como se muestra en el gráfico III.6, la volatilidad media, medida según su desviación estándar, es casi tres veces mayor que en los países desarrollados.

Pero los *shocks* no solo modifican el espacio de política porque influyen sobre los recursos, sino también porque constituyen un elemento que afecta la intensidad con que las políticas públicas compiten entre sí por recursos e instrumentos, elementos que son estructuralmente escasos en la región. Esto determina muchas veces que la volatilidad se traslade al gasto público social, afectando sobre todo a los segmentos más vulnerables de la población.

Gráfico III.6
**VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,
SIN SEGURIDAD SOCIAL, 1980-2008**
(Desvío estándar del crecimiento del ingreso tributario)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

La estructura tributaria es desequilibrada y está sesgada a favor de la recaudación de impuestos indirectos

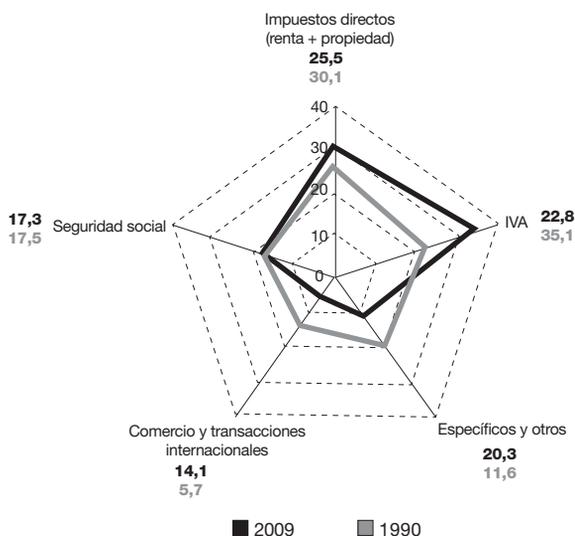
Uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria de los últimos 20 años en la mayoría de los países de la región ha sido el considerable aumento de la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios (impuesto al valor agregado o similares) dentro de los ingresos tributarios totales. En el gráfico III.7 se muestra un crecimiento

del 54% del peso relativo del IVA en la estructura tributaria promedio regional. Casi todo el aumento experimentado en la ponderación porcentual del IVA se dio en el primer período durante la década de 1990, cuando su generalización y fortalecimiento convirtió a este impuesto en la principal fuente de recursos de la región.

Este significativo incremento de la participación del IVA en la recaudación es producto de la respuesta que dieron los países a la necesidad de compensar la caída de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, por una parte; y de aumentar los recursos fiscales para hacer frente a nuevas y mayores demandas de gasto, sobre todo en el área social, por otra. La estrategia seguida, sin embargo, pone de manifiesto la dificultad estructural que los países de la región tienen para conseguir un aumento en la recaudación teniendo en cuenta los criterios de equidad.

En el gráfico III.4 se muestra claramente que la principal causa de la diferencia entre la carga tributaria promedio de la región y la que se registra en las economías desarrolladas es la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (a la renta y a la propiedad). En promedio, la carga tributaria directa de los países desarrollados es mayor en el equivalente a

Gráfico III.7
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO, 1990-2009
(En porcentajes del total recaudado)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

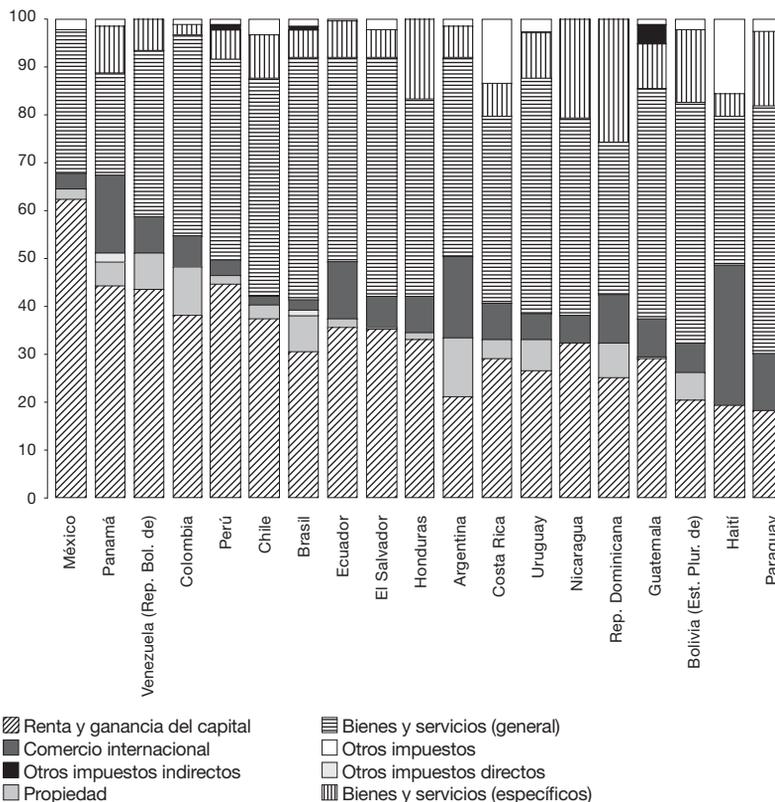
alrededor de diez puntos del producto respecto de la observada en América Latina. La relación entre impuestos directos respecto de los indirectos en América Latina alcanza un valor de 0,55, en línea con los valores correspondientes a Europa Oriental (más la Federación Rusa) y la región Subsahariana de África; pero muy por debajo de los ratios observados en otras regiones como Asia (0,85 en promedio) y sobre todo en los países de la OCDE, donde la relación entre impuestos directos e indirectos es igual a 1,31. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos a los ingresos y al patrimonio (en relación con el PIB) en América Latina es la más baja del mundo, incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos. En contraposición, el nivel de imposición sobre bienes y servicios es similar entre los países de América Latina y los de la OCDE.

Estos resultados son consistentes con las conclusiones de numerosos estudios sobre el tema. Tanto Agosin, Barreix y Machado (2005) como Gómez Sabaini (2006) y Perry y otros (2006), observaron que la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial, a la que se alude en el gráfico III.4, responde sobre todo a la brecha existente en los impuestos directos y, más específicamente, en el impuesto a la renta personal, mientras que, con respecto a la imposición al consumo, en la mayoría de los países de la región la brecha es prácticamente nula.

En el gráfico III.8 se han ordenado los países de acuerdo con la importancia de la tributación directa en el total de impuestos recaudados (sin incluir las contribuciones a la seguridad social). México es el único país de la región donde más del 60% de los ingresos tributarios provienen del impuesto a la renta, lo que contrasta con su bajísima recaudación de IVA, que es la segunda más baja (en proporción al PIB) de América Latina. Le siguen en importancia otros países donde los ingresos generados a partir de impuestos a la renta y al patrimonio se sitúan entre el 40% y el 50% del total recaudado, como Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, el Perú y Chile, economías especializadas en la explotación de recursos naturales no renovables, en los que tiene un papel relevante la tributación sobre la renta de las empresas dedicadas a este tipo de actividades. En el otro extremo, con una participación de los impuestos directos inferior al 20%, se encuentran el Paraguay y Haití, países que están entre los más pobres de la región, situación que limita severamente las bases imponibles de estos tributos.

Cabe añadir que, si bien en este gráfico la participación de impuestos directos en el total recaudado que presenta la Argentina se encuentra por debajo del promedio regional, si se consideraran los derechos a la exportación

Gráfico III.8
**AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA POR PAÍS,
 EXCLUYENDO LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2008**
 (En porcentajes del total recaudado)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

como parte de los impuestos directos, tal como sugieren Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), la importancia conjunta de la imposición a la renta, a la propiedad y de estos derechos rondaría el 43% del total recaudado, nivel similar al observado en Chile.

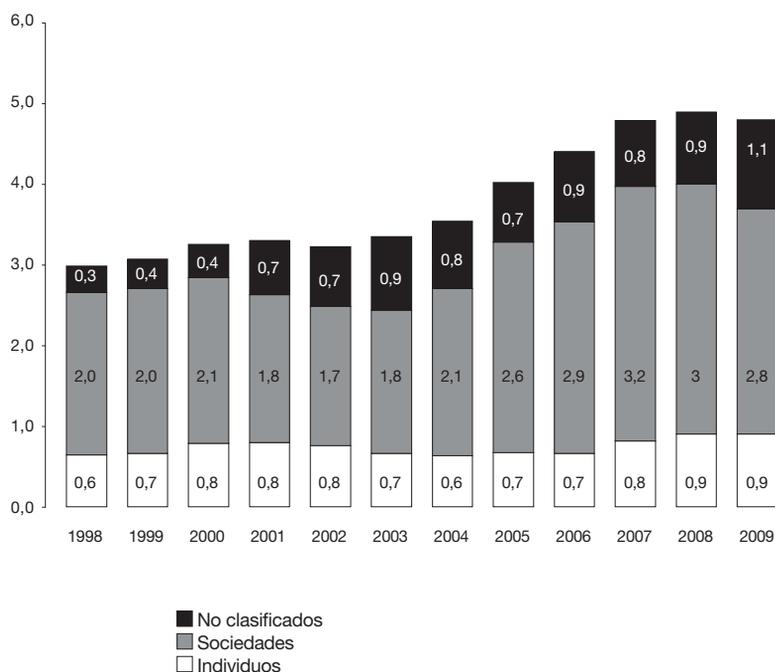
Como se observa en el gráfico III.9, la recaudación del impuesto a la renta registró un crecimiento del 60% en el período 1998-2008, al pasar de 3 puntos del PIB en 1990 a 4,8 puntos en ese último año para el promedio de América Latina. A pesar de este significativo crecimiento, sin embargo, la recaudación por este concepto continúa siendo muy baja en relación con estándares internacionales y es insuficiente para generar una mejora importante en la distribución del ingreso de la región. En el año 2008, apenas

cuatro países (Brasil, Chile, Perú y la República Bolivariana de Venezuela) lograron recaudar entre 6 y 8 puntos del producto en concepto de este impuesto, en tanto que en otros cuatro países (Argentina, Colombia, México y Nicaragua) la tributación sobre la renta también se ubicó por encima del promedio regional, en torno al 5% del PIB.

Además, tal como se muestra en el gráfico III.9, el crecimiento de los últimos años se ha asentado en un mayor incremento del impuesto sobre sociedades, asociado principalmente al significativo aumento de la recaudación proveniente de empresas mineras y petroleras. El impuesto sobre la renta de las sociedades, al ofrecer mayores posibilidades de traslación que el impuesto a la renta personal, tiene un menor impacto distributivo que este último.

Por otra parte, mientras que en términos de recaudación del impuesto sobre las rentas de las sociedades, la región está cerca de la media de los

Gráfico III.9
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN
DEL IMPUESTO A LA RENTA, 1998-2009**
(En porcentajes del PIB)

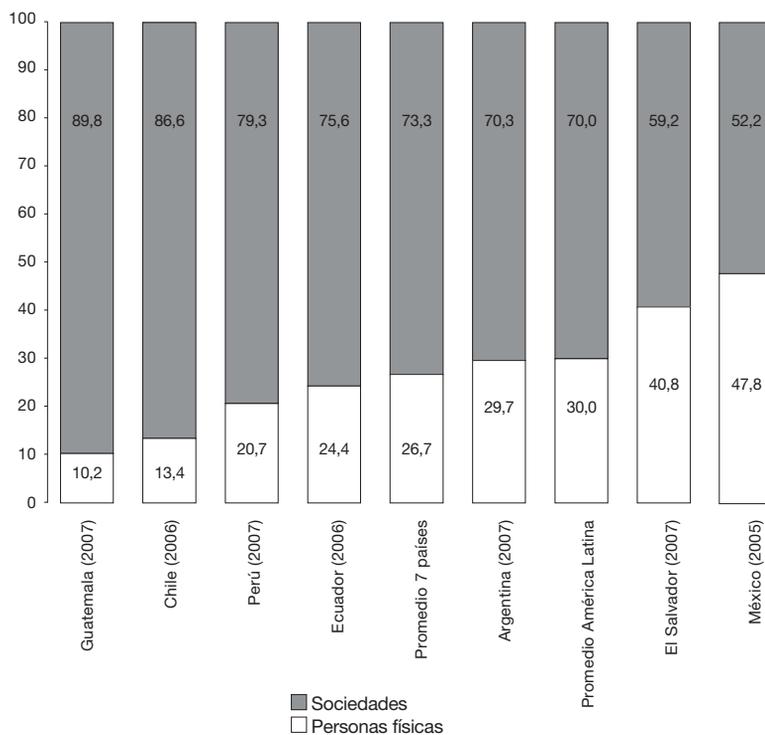


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

países desarrollados (3,4 versus 3,9 puntos del PIB, respectivamente), en lo que se refiere al impuesto a la renta personal, América Latina está muy lejos de los países miembros de la OCDE. En efecto, los países latinoamericanos recaudan en promedio apenas el equivalente al 1,5% del PIB (el país que más recauda solo llega a 2,6 puntos del PIB), mientras que en las economías de la OCDE la recaudación del impuesto a la renta personal supera los 9 puntos del PIB. Como consecuencia, mientras en la OCDE la recaudación proveniente de la imposición sobre la renta de los individuos representa el 70% del total recaudado, en América Latina este porcentaje proviene de las rentas de las sociedades (véase el gráfico III.10).

Además, la mayor parte del impuesto sobre la renta personal que se recauda en la región proviene del ingreso de los trabajadores asalariados, como consecuencia principalmente de las menores posibilidades de evasión y

Gráfico III.10
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS):
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA**
(En porcentajes del total)

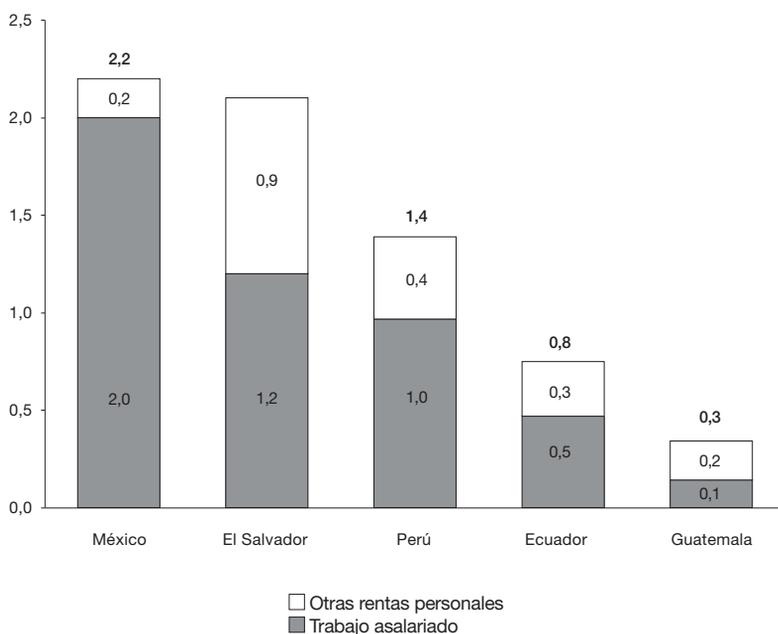


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

elusión que estos tienen en comparación con los trabajadores independientes y por el tratamiento preferencial que reciben las ganancias de capital en la gran mayoría de los países de la región (véase el gráfico III.11).

Otra característica relevante de los sistemas tributarios latinoamericanos es el bajo nivel de la imposición patrimonial, ello a pesar de la existencia de una amplia variedad de impuestos que inciden sobre el patrimonio⁵. No se puede dejar de mencionar, en este sentido, que la debilidad que ha mostrado en los últimos años la recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales está fuertemente correlacionada con las deficiencias que presentan las bases tributarias disponibles por parte de estos gobiernos intermedios y locales, que son los que gravan los patrimonios, básicamente por medio de los impuestos a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores.

Gráfico III.11
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL, 2007
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

⁵ Véase un análisis detallado sobre la imposición a los patrimonios en América Latina en De Cesare y Lazo Marín (2008).

Por otra parte, se destaca la importancia que revisten los gastos tributarios en la mayoría de los países de la región, en la forma de exenciones, exoneraciones y beneficios fiscales en general. Esta característica constituye un obstáculo adicional para el uso de la política tributaria como herramienta redistributiva, al abrir grietas en el sistema tributario. Estos mecanismos, generalmente utilizados para estimular ciertas actividades o subsidiar a determinadas regiones, sectores o grupos de personas, terminan afectando de manera negativa a la equidad horizontal.

Cabe señalar que lo que agrava la situación en América Latina es que, a diferencia de lo que ocurre en algunos países desarrollados que hacen un uso significativo de esta herramienta de promoción, los beneficios que otorgan los países de la región a menudo no son transparentados mediante su inclusión en el presupuesto, lo que contribuye a que no se pueda conocer su costo fiscal, ni saber quiénes son los destinatarios de los beneficios. Esto no solo resta eficiencia y equidad al sistema tributario, sino que influye especialmente en los quintiles más pobres al afectar recursos que podrían destinarse al gasto social.

Elevados niveles de incumplimiento

El bajo grado de cumplimiento impositivo constituye el tercer elemento que integra el conjunto de falencias estructurales de los sistemas tributarios de América Latina, en especial, en relación con el objetivo de lograr una política tributaria redistributiva. La evasión reduce el espacio fiscal disponible y modifica el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria, pues afecta tanto a la equidad horizontal como a la vertical. De esta forma, incide negativamente sobre la cohesión social, al debilitar la confianza de la sociedad en el Estado y limitar los instrumentos y los recursos a disposición de las políticas públicas.

Múltiples factores confluyen en la explicación de los altos niveles de evasión y elusión que se observan en América Latina. Estos cubren un amplio rango que va desde algunas características y falencias estructurales de las economías de la región hasta cuestiones que exceden la esfera de acción meramente económica como, por ejemplo, ciertas deficiencias del marco legal e, incluso, cuestiones de índole cultural⁶.

⁶ Como señalan Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), las causas de evasión se relacionan con ciertas características de los países de la región como la alta economía informal, restricciones de financiación de los contribuyentes y la alta concentración

Las estimaciones disponibles demuestran que este fenómeno es de mucha mayor profundidad en el impuesto a la renta, personal y societaria, que en el impuesto al valor agregado, a pesar de encontrarse ambos tributos sustancialmente interrelacionados (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). En este sentido, se observa que en los años pasados las estrategias seguidas por las administraciones tributarias han estado enfocadas mucho más a combatir la evasión existente en el IVA que en los impuestos a los ingresos y a la tributación directa en general. A tal punto llegan las diferencias en la importancia que se le da a la evasión en estos tributos que, hasta fecha muy reciente, eran muy escasas las estimaciones de evasión en la imposición a la renta, mientras que se cuenta con estimaciones de evasión en el IVA desde hace mucho tiempo.

Como se puede ver en el cuadro III.1, y calculadas para diversos países latinoamericanos, las tasas de evasión en el IVA se ubican en un rango que va del 10% en Chile al 37,5% en Guatemala, en ambos casos en el año 2006, con un promedio simple del 25,5% para los diez países para los que se cuenta con estimaciones. De forma análoga, las tasas de incumplimiento en el impuesto a la renta van del 41,4% en México en el año 2004 al 63,7% en el Ecuador en 2005 y en Guatemala en 2006, con un valor promedio simple del 51,4% para los siete países de la muestra.

Asimismo, como señalan Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), en la mayor parte de los países mencionados la evasión en la imposición a la renta de sociedades registra valores superiores a los correspondientes a las personas físicas: un resultado contrario a lo que cabría esperar a priori. Una posible explicación sería la alta participación que, como se señaló

del ingreso. Roca (2009) señala que aunque la alta concentración de la recaudación del impuesto a la renta en pocos contribuyentes y pocas actividades económicas reduce los costos de administración tributaria en tanto se identifican con relativa facilidad los sectores y empresas relevantes, enfrenta posteriormente a las administraciones tributarias a la tarea de fiscalizar contribuyentes muy sofisticados en materia de planificación fiscal que, por pertenecer a sectores especializados, obligan a una fiscalización igualmente especializada. Otra de las causas de evasión guarda relación con la baja probabilidad de los contribuyentes de ser fiscalizados y sancionados. Por otra parte, las altas tasas de evasión se relacionan también con la cultura del cumplimiento tributario que existe en la región, donde diversos factores incentivan conductas evasivas como, por ejemplo, la percepción de que el reparto de la carga tributaria no es justa, la desconfianza en relación con el destino de la recaudación y la percepción de la evasión como una conducta común de la sociedad. A su vez, el propio diseño del sistema tributario puede influir en la evasión y elusión fiscal al brindar oportunidades de arbitraje y planificación fiscal a los contribuyentes para disminuir su carga tributaria, lo que está estrechamente vinculado a la complejidad de los sistemas tributarios y a la existencia de importantes gastos tributarios como exoneraciones a ciertos tipos de rentas.

Cuadro III.1
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS):
 COMPARACIÓN ENTRE LAS TASAS DE EVASIÓN DEL IVA
 Y DEL IMPUESTO A LA RENTA (DIVERSOS AÑOS)**
(En porcentajes)

	Impuesto al valor agregado		Impuesto a la renta	
	Tasa de evasión	Año de estimación	Tasa de evasión	Año de estimación
Argentina	21,2	2006	49,7	2005
Chile	10,0	2006	47,4	2003
Ecuador	21,2	2001	63,7	2005
El Salvador	27,8	2006	45,3	2005
Guatemala	37,5	2006	63,7	2006
México	20,0	2006	41,4	2004
Nicaragua	26,0	2006	n.d.	n.d.
Panamá	33,8	2006	n.d.	n.d.
Perú	n.d.	n.d.	48,5	2006
República Dominicana	31,2	2006	n.d.	n.d.
Uruguay	26,3	2006	n.d.	n.d.

Fuente: J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá, "Evasión y equidad en América Latina", documento de proyecto CEPAL-GTZ (LC/W.309), Santiago de Chile, 2010; y J. C. Gómez Sabaini, "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef (comps.), documento de proyecto CEPAL-PNUD (LC/W.409), Santiago de Chile, 2011.

previamente, tienen los asalariados registrados en su contribución a la imposición a la renta personal.

Las señaladas deficiencias en materia de cumplimiento de las obligaciones tributarias conspiran contra la capacidad del Estado de disponer de los recursos necesarios para aumentar el gasto social y satisfacer, al mismo tiempo, criterios de equidad y progresividad de la estructura tributaria. La elevada morosidad y los niveles de evasión observados agudizan los problemas derivados de la baja carga tributaria y la reducida participación de los impuestos directos (cuya recaudación es más difícil de administrar y controlar). El control de la evasión es, por lo tanto, un aspecto fundamental si se quiere mejorar la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región.

Tres estudios de caso sobre el impacto distributivo de una reforma tributaria

Como hemos visto en el punto anterior, la situación tributaria en América Latina se caracteriza por un nivel de recaudación impositiva insuficiente en relación con su capacidad potencial; un marcado sesgo hacia la recaudación de impuestos indirectos en comparación con los directos; una elevada regresividad que agrava la mala distribución del ingreso que surge del mercado, y un muy bajo nivel de cumplimiento, cuya cara más visible son los altos niveles de evasión, especialmente en los impuestos directos.

Este panorama pone de relieve la necesidad de llevar adelante reformas impositivas que, aunque con características distintas en función de las diferencias que se observan en la región, deberían apuntar a ampliar el nivel de la carga tributaria, a fin de que los países dispongan de mayores recursos que les permitan poner en marcha políticas públicas que incrementen la cohesión social y construyan sociedades más igualitarias. Ello implica ampliar la base impositiva de los tributos y reducir exenciones a fin de fortalecer el concepto de igualdad frente a iguales circunstancias (equidad horizontal), evitando las filtraciones diversas a los esquemas vigentes para grupos o sectores favorecidos, y mejorar la incidencia sobre la distribución del ingreso aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos (con la imposición a la renta de las personas físicas, fundamentalmente), pero sin descuidar los avances ya logrados en tributación indirecta.

A fin de evaluar el impacto sobre la distribución del ingreso de distintas configuraciones de los dos impuestos más importantes de la región (el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta), la división de Desarrollo Económico de la CEPAL realizó una serie de ejercicios de simulación para tres países (Ecuador, Paraguay y Guatemala) que se encuentran entre los de menor recaudación y, consecuentemente, entre los más necesitados de una estrategia de reforma de su estructura tributaria (Jorratt, 2011).

El objetivo del ejercicio fue evaluar, a partir de una metodología común para los tres países mencionados, la equidad horizontal y vertical del IVA y del impuesto a la renta. En el caso del IVA, se partió de una aproximación metodológica que permitiera estimar el impacto sobre la equidad vertical y horizontal de la eliminación de las exenciones intermedias. En el de la renta, la metodología apuntó a evaluar la equidad de la eliminación de los

gastos tributarios, así como de distintos diseños, tales como un impuesto plano, un impuesto dual y un impuesto familiar⁷.

El análisis de equidad vertical del IVA muestra que, si se usa el ingreso como medida de bienestar, el impuesto es regresivo en los tres países, independientemente de si se evalúa el IVA actual o el IVA sin exenciones. Se estimó, además, qué ocurriría con la distribución del ingreso si la mayor recaudación lograda con la derogación de exenciones se redistribuyera a la población de menores ingresos (tres primeros deciles) mediante el gasto público. El resultado de transferir la mayor recaudación mejora en todos los casos la redistribución del ingreso respecto de la situación actual.

Con relación a la equidad horizontal en el IVA, el ejercicio mostró un nivel similar de inequidad en el Ecuador y Guatemala, y una mayor equidad en el Paraguay. La ampliación de la base eleva el nivel de inequidad horizontal, resultado a priori paradójico, pero que está asociado al aumento de recaudación más que a una estructura de mayor inequidad⁸.

En relación con la equidad vertical del impuesto a la renta, los resultados mostraron que es progresivo para los tres países bajo estudio. El mayor potencial redistributivo se observó en el Ecuador, seguido del Paraguay y luego Guatemala. No obstante, la contribución absoluta a la equidad resultó ser poco significativa, dada la baja recaudación del impuesto en los tres países, derivada del uso generalizado de exenciones, deducciones, créditos y otros tratamientos preferenciales.

⁷ Se evaluaron cuatro reformas potenciales: i) simulación de impuesto actual sin gastos tributarios; ii) simulación de un impuesto plano, con la misma base imponible de (i), un tramo de ingresos exento y otro cuya tasa fuese la necesaria para que la recaudación total sea igual a la del caso (i); iii) simulación de un impuesto dual, cuyo diseño considere los siguientes elementos: a) la misma base imponible de (i), b) mantener la escala de tasas del impuesto personal, pero aplicarla solo a las rentas del trabajo, dependiente e independiente (por cuenta propia), c) aplicar una tasa t a las rentas del capital, que incluye a las obtenidas por personas jurídicas así como por personas naturales (empresariales, dividendos e intereses, entre otros) y d) ajustar la tasa del impuesto de tal forma que la recaudación sea igual a la obtenida en ausencia de gastos tributarios; iv) simulación de un impuesto familiar, donde la unidad de tributación son los hogares en vez de los individuos y la base imponible es la renta equivalente, definida como: $Y_e = Y/n0,8$, donde Y es la base imponible calculada en (i) y n es el número de integrantes del hogar. Sobre la renta equivalente se aplica la escala de tasas, obteniendo el impuesto según tabla (IST), de modo que el impuesto total a pagar, T , será igual a: $T = IST \cdot n \cdot 0,8$ y se ajustan todos los tramos de la escala de tasas con un mismo factor, de forma tal que la recaudación sea igual a la obtenida en (i).

Asimismo, para cada caso se evaluó el efecto en la equidad de redistribuir, por medio del gasto público, la mayor recaudación obtenida respecto de la situación actual.

⁸ El mismo ejercicio, pero usando el consumo como indicador de bienestar, muestra que la ampliación de la base mejora la equidad horizontal.

La ampliación de la base imponible (mediante la eliminación de gastos tributarios) aumentaría la contribución absoluta a la equidad, al triplicar la recaudación en Guatemala y el Paraguay y aumentarla en 2,3 veces en el Ecuador. Además, la ampliación de la base y la posterior redistribución de la mayor recaudación resultante permitirían reducir el Gini de los tres países en un rango que va desde 0,03 puntos, en el caso del Ecuador, hasta los 0,06 puntos, en el caso guatemalteco.

El impuesto familiar es el que presentó mayor poder redistributivo para los tres países. Para las otras alternativas, el impuesto actual sin gasto tributario resultó ser más progresivo que tener una tasa plana o dual, aunque las diferencias con respecto a la tasa plana no resultaron significativas. Por otra parte, la pérdida de progresividad asociada a los impuestos plano y dual resultó ser bastante inferior a lo que frecuentemente se supone, lo que lleva a pensar que sus ventajas en términos de simplicidad y eficiencia podrían hacer recomendable su implementación.

Por último, el análisis de equidad horizontal del impuesto a la renta arrojó como resultado una alta inequidad en la tributación actual para los tres países, pero en especial para el Paraguay y Guatemala, y nuevamente en este caso, fue el impuesto familiar el que mostró el mejor desempeño en cuanto al potencial para mejorar la equidad horizontal.

Conclusiones

Más allá de las mejoras observadas recientemente en las condiciones fiscales de la mayoría de los países de América Latina, del análisis de la situación tributaria que se realizó en las secciones anteriores, se llega a un corolario central, que sintetiza en pocas palabras un diagnóstico generalizado (aunque con matices y excepciones): los países de la región recaudan poco y mal, y esto ha debilitado la capacidad redistributiva de la política fiscal.

El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, inferior en alrededor de un tercio respecto del que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. Evidentemente, este resultado no es aplicable a todos los países por igual, pero, en general, se puede afirmar que en la mayor parte de los países latinoamericanos hay espacio para conseguir una mayor cantidad de fondos para el financiamiento de las políticas públicas requeridas.

El insuficiente nivel que alcanzan los ingresos tributarios de la mayoría de los países atenta contra la capacidad de los Estados para cumplir sus

obligaciones en circunstancias en las que subsisten fuertes presiones sobre el gasto, relacionadas con el gasto social en general y, en especial, con los programas de reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países, los niveles de inversión pública son incompatibles con objetivos de competitividad, integración regional y, de manera general, con la necesidad de lograr situar a las economías de la región en un sendero de crecimiento sostenible e inclusivo.

En lo que respecta a la calidad de lo que se recauda, como señala Gómez Sabaini (2011), se observa que la estructura tributaria de los países de la región se basa, principalmente, en hechos y no en personas, los gravámenes se aplican sin considerar la capacidad contributiva de los ciudadanos, e impera un alto grado de inequidad. En especial, hemos destacado el pobre desempeño de la imposición a la renta, sobre todo en lo que respecta a la imposición sobre las personas físicas, y de los impuestos directos en general, y, como contrapartida, la vigencia de una estructura tributaria sustentada, en una proporción mayoritaria, en impuestos indirectos de carácter regresivo.

Las falencias observadas en relación con el nivel y la estructura de la carga tributaria de los países de América Latina debilitan, como señalamos con anterioridad, las potencialidades de la política fiscal en relación con la necesidad de mejorar la distribución del ingreso. Para dar una idea aproximada de la magnitud de esta merma, Gómez Sabaini (2011) muestra que, antes de impuestos, los niveles del coeficiente de Gini de algunos países de América Latina son relativamente cercanos a los que pueden estimarse en países europeos. En cambio, las diferencias son muy notorias cuando se comparan los valores estimados del coeficiente de Gini tomando en consideración el impacto de impuestos y transferencias. Mientras que en América Latina, como se muestra en el gráfico III.1, no se observa una mejora significativa en la distribución del ingreso por efecto de la política fiscal, en los países europeos se observa una mejora muy marcada después de considerar el efecto de impuestos y transferencias, lo que se refleja en una fuerte reducción del coeficiente de Gini (de 0,45 a 0,31).

Este comportamiento dispar entre los países desarrollados y los de Latinoamérica está íntimamente ligado a la disímil intensidad con que algunos instrumentos de política tributaria (en especial, el impuesto a la renta) son utilizados. En los países desarrollados, además de tener un mayor peso absoluto y relativo dentro de las estructuras tributarias, el impuesto a la renta no presenta las deficiencias técnicas que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina, entre las que cabe mencionar: i) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales; ii) tasas proporcionales

en lugar de progresivas; iii) bases estrechas del tributo, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, en especial en materia de ingresos financieros; y iv) un alto grado de evasión del impuesto.

Los análisis sobre las falencias que presentan las estructuras tributarias en América Latina coinciden en señalar que la escasa importancia relativa de la imposición directa en la región, aun con las incipientes mejoras observadas en los últimos años, se debe en gran medida a los factores señalados en último término en el párrafo anterior, es decir, las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento, que derivan en tasas efectivas de recaudación demasiado bajas como para lograr efectos económicos significativos.

Ambos factores se vinculan estrechamente con los tratos preferenciales y las lagunas tributarias característicos de los sistemas tributarios de la región. Ello no solo dificulta el cumplimiento de requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen el mismo monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical), sino que además contribuye a que se generen distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía.

Asimismo, es importante resaltar que el impacto redistributivo del impuesto a la renta se debilita aún más en razón de que, a diferencia del mundo desarrollado, en América Latina la imposición recae básicamente sobre las personas jurídicas en lugar de las físicas. Además, esto plantea una serie de importantes desafíos en relación con la necesidad de diseñar instrumentos que permitan defender la base gravada frente a los cambios en la economía internacional (caracterizados por una mayor apertura comercial y movilidad financiera) tales como la adopción de normas en materia de precios de transferencia, subcapitalización, adopción del criterio de renta mundial y otras normas antielusión. Las economías más desarrolladas llevan mucha ventaja a las de América Latina en este sentido.

La importancia de disminuir los elevados niveles de evasión que caracterizan a todos los sistemas tributarios de la región deriva, inevitablemente, en la reiterada insistencia y necesidad de concentrar esfuerzos en la mejora de la administración tributaria. La recomendación es obvia y no requiere mayores explicaciones, pero es preciso reconocer la existencia de algunos aspectos del problema cuya resolución es compleja. Por una parte, hay una tensión entre la tendencia generalizada hacia la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios, que facilita la

administración tributaria y la necesidad recurrente de aumentar rápidamente la recaudación impositiva, que ha implicado muchas veces la creación de nuevos gravámenes y sobretasas temporales a los impuestos principales. Por otra parte, las atribuciones de la administración tributaria para cobrar la deuda impositiva y luchar contra el fraude fiscal son reducidas, tema que requiere la modificación de los marcos legales⁹.

Es fundamental tener en cuenta, asimismo, que las reformas que se lleven adelante no pueden prescindir del contexto general de política económica en el que se llevarán adelante. Muchos de los problemas de los sistemas tributarios a que hemos hecho referencia previamente no son más que el reflejo de problemas crónicos de las economías de la región y, en consecuencia, su resolución no puede provenir exclusivamente del área específica.

El crecimiento bajo y volátil afecta negativamente la distribución del ingreso, ya que son los estratos más pobres los más afectados por el desempleo y quienes tienen menos medios para protegerse de la volatilidad, ya que no cuentan con ahorros ni con la posibilidad de acceder al sistema financiero que les permita mantener un nivel de consumo relativamente estable e independiente de los ingresos percibidos en el período¹⁰. De igual modo, como vimos en la segunda sección, esto limita la capacidad de los Estados de contar con los recursos que requieren las políticas destinadas a corregir los problemas distributivos.

Al mismo tiempo, la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región también tiene consecuencias sobre la equidad y sobre la disponibilidad de recursos para contrarrestarla. Por una parte, la gran cantidad de empresas con dificultades de acceso al crédito y a los servicios, al tiempo que impide un desarrollo armónico y más equitativamente difundido y favorece la concentración económica, incentiva la evasión tributaria.

Por otra parte, la significativa masa de trabajadores de baja productividad que se desempeñan en microempresas informales y en empleos por cuenta propia, a la vez que disminuye la base tributaria, aumenta las brechas de ingresos, con el agravante de que la informalidad se transforma en un obstáculo a veces insalvable para que las políticas sociales lleguen a quienes las necesitan.

⁹ En Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) puede verse una agenda de propuesta de reformas para mejorar la administración tributaria en América Latina.

¹⁰ Fanelli, Jiménez y Kacef (2011) ofrecen, a partir de cuatro estudios de caso, un análisis del impacto de la volatilidad macroeconómica y de cómo es afrontada por algunos países de la región.

Es importante destacar, en este sentido, la importancia de que el diseño de una agenda de reformas de las estructuras tributarias contemple la compatibilidad con otras iniciativas públicas, lo que en muchas ocasiones puede plantear complejos dilemas de economía política. En particular, con respecto al funcionamiento de las economías cabe señalar los requerimientos derivados de la necesidad de alcanzar los objetivos de incrementar la competitividad y de asegurar la estabilización macroeconómica, atendiendo a la vez a las dificultades para modernizar el sistema tributario de manera consistente con los compromisos en materia de responsabilidad fiscal.

De forma más específicamente relacionada con la definición de la política fiscal como pilar de la estrategia distributiva, es preciso resaltar dos áreas temáticas que merecen especial atención y están estrechamente relacionadas: la cohesión social y la cohesión regional. En el primer caso, la posibilidad de mejorar la situación de amplios sectores de la sociedad de los países es un argumento de mucho peso a favor de la construcción de sistemas tributarios que mejoren (o al menos no deterioren aún más) la distribución del ingreso y, simultáneamente, ayuden a financiar las nuevas políticas de protección social. Sin embargo, al mismo tiempo, generan el rechazo de sectores cuyos intereses pueden verse afectados y que, aunque son minoritarios, ejercen una fuerte presión por mantener el *statu quo* a partir de la influencia que les otorga el control de la actividad económica de los países.

En relación con la cohesión regional, es necesario evitar que el sistema tributario sea generador de antagonismos regionales y conflictos federales en un continente que, como ya señaláramos, presenta elevadísimos niveles de disparidad. Para llegar a ello es necesario que los parlamentos revisen los mecanismos de reparto de recursos entre niveles de gobierno y regiones, con el objeto de asegurar que los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos financieros necesarios para llevar adelante las funciones del gasto social descentralizadas, sin desmedro de la calidad de las prestaciones.

Vale la pena, para finalizar, resaltar la importancia que este tema reviste, más allá incluso de las cuestiones económicas involucradas. Aunque la recuperación de la democracia ha sido el logro más importante que los países de Latinoamérica alcanzaron en las últimas tres décadas, los avances en materia de vigencia de los derechos civiles no han venido acompañados por mejoras imprescindibles en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La legitimación de esta forma de gobierno plantea el desafío de dotar a los Estados con medios e instrumentos para la implementación de políticas públicas orientadas a lograr sociedades más cohesionadas e

integradas territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población y en todos los territorios. Estas son asignaturas aún pendientes en nuestra región.

Durante gran parte de los últimos 30 años, la tasa de crecimiento de las economías han sido mediocres y los países de la región no han podido sortear los obstáculos que han encontrado para conjugar el crecimiento económico con una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento. Esto ha dado lugar a lo que Fajnzylber (1992) llamó, a inicios de los años noventa, “el casillero vacío”¹¹. En los últimos años, un contexto internacional más favorable y algunos cambios en la orientación de las políticas públicas que favorecieron el crecimiento y permitieron un aumento del gasto social han hecho posibles ciertos progresos en esta materia, aunque el camino es aún muy largo.

Como se señala en CEPAL (2010), la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no son objetivos reñidos entre sí y su búsqueda no responde solo a un dilema ético o moral. Hay otras razones de peso desde la óptica del desarrollo económico y desde la preocupación por asegurar la convivencia de los ciudadanos en sociedades democráticas y civilizadas.

Se trata no solo de revalorizar el papel de Estado, sino también de plasmar su vínculo con el mercado y la sociedad en un pacto fiscal que permita expandir, de manera consensuada, el espacio para las políticas públicas. El incremento de la carga tributaria, en especial la procedente de la imposición directa sobre la población de mayores ingresos, debe ser un ingrediente fundamental de una estrategia que permita ampliar el espacio fiscal y habilite la posibilidad de que el Estado pueda responder adecuadamente a las crecientes demandas de políticas públicas que incrementen la cohesión social y contribuyan a la construcción de sociedades más igualitarias.

¹¹ Fernando Fajnzylber construyó un cuadro de doble entrada en el que ubicó a los países de América Latina de acuerdo con su desempeño en distribución del ingreso y crecimiento económico. Solo un casillero quedó sin ocupar, el que combinaba alto crecimiento con baja desigualdad; de allí nació la idea del “casillero vacío” como déficit de nuestra región y como reto aún vigente para la política económica.

Bibliografía

- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bárcena, A. y O. Kacef (2011), “La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina”, *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef (comps.), documento de proyecto CEPAL y PNUD (LC/W.409), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, *serie Políticas sociales*, N° 131 (LC/L.2700-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007) “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N°60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.
- _____ (comps.) (2006), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, *Libros de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2324-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.7.
- De Cesare, Claudia M. y José Francisco Lazo Marín (2008), “Impuestos a los patrimonios en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 66 (LC/L.2902-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.38.
- Fajnzylber, Fernando (1992), “Industrialización en América Latina: de la ‘Caja Negra’ al ‘Casillero Vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fanelli, José María, Juan Pablo Jiménez y Osvaldo Kacef (comps.) (2011), “Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas”, documento de proyecto CEPAL-AECID (LC/W. 396), Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2011), “El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina”, *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef (comps.), documento de proyecto CEPAL-PNUD (LC/W.409), Santiago de Chile.

- _____ (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 127 (LC/L.2641-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.167.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", documento de proyecto CEPAL-GTZ (LC/W.309), Santiago de Chile.
- _____ y Varinia Tromben (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo y Osvaldo Kacef (2011), "Volatilidad macroeconómica, espacio fiscal y gobernanza", *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef (comps.), documento de proyecto CEPAL y PNUD (LC/W.409), Santiago de Chile.
- Jorratt, Michel (2011), "Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 113 (LC/L.3057-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.55.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw Hill.
- Perry, Guillermo E. y otros (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Roca, J. (2009), "Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 85 (LC/L.3057-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.55.
- Schneider, Friedrich y Dominik H. Enste (2000), "Shadow economies: size, causes, and consequences", *Journal of Economic Literature*, vol. 38, N° 1.

Capítulo IV

El gasto y la inversión públicos en América Latina en “la hora de la igualdad”¹

Ricardo Martner

Oficial de asuntos económicos de la CEPAL

Jorge Máttar

*Director de la División de Planificación Económica y
Social (ILPES) de la CEPAL*

Introducción²

Después de un período de crecimiento económico superior al 3% anual por habitante durante la etapa 2003-2008, América Latina sufrió el impacto de la crisis internacional iniciada en el mundo desarrollado. La tasa de crecimiento del producto pasó de un promedio anual del 3%

¹ El documento se basa en estudios de la CEPAL, principalmente: *Panorama de la gestión pública* (2011c), y *Espacios iberoamericanos: hacia una arquitectura del Estado para el desarrollo* (2011).

² Agradecemos la colaboración de Ivonne González en la preparación del material estadístico, cuadros y gráficos.

al -2% en 2009. En este quinquenio se observaron tendencias positivas en los indicadores sociales y, a pesar de la citada caída del producto, el impacto en el bienestar no fue tan pronunciado como en crisis anteriores. La recesión se revirtió rápidamente (el producto ascendió un 5,9% en 2010 y un 4,3% en 2011), en parte gracias a las medidas anticíclicas implementadas y a los programas sociales que se han venido desarrollando y fortaleciendo en la región. De hecho, el esfuerzo del gasto público y, en particular, del rubro social, reforzado para afrontar la crisis, posibilitó el virtual mantenimiento de los niveles de pobreza previos a ella: en 2009 el porcentaje se mantuvo en torno al 33%, y bajó al 31,4% en 2010, mientras que la pobreza extrema ascendió del 12,9% en 2008 al 13,1% en 2009, para bajar de nuevo hasta el 12,3% en 2010 (CEPAL, 2010d y 2011b).

De este modo, y a diferencia de crisis anteriores, emergen algunos hechos estilizados que merecen destacarse: i) la región parece estar mejor preparada para contrarrestar los efectos de choques externos, especialmente sobre la población vulnerable; ii) lo anterior se debe en parte a la institucionalidad que ha adquirido el gasto público como instrumento que puede incidir en el crecimiento, el empleo y el desarrollo social, en contraste con la otrora concepción dominante como sinónimo de burocratismo, redundancia e ineficiencia; por tanto iii) la política pública activa se reivindica y es determinante para paliar los efectos de la crisis; iv) los gobiernos quisieron y pudieron emplear mecanismos para contrarrestar los efectos del ciclo (en buena medida, gracias al saneamiento de las finanzas públicas de años anteriores); v) dentro de las políticas contracíclicas, la fiscal, apuntalada por el gasto público, reveló la mayor potencia; vi) los programas sociales, en particular, de combate a la pobreza, que se vienen ejecutando en la región desde hace más de una década, son fundamentales dentro de las prioridades de las políticas, lo que estaría dando origen a su establecimiento como programas o políticas de Estado; y vii) hacia adelante, y en el marco de un nuevo período de lento crecimiento mundial (y desaceleración en América Latina), es necesario mantener los enfoques anticíclicos en el gasto público, con un énfasis creciente en aquellos programas con mayor incidencia redistributiva.

En el marco de lo que puede catalogarse como un buen desempeño frente a la crisis, América Latina debate y reflexiona sobre la experiencia de desarrollo de los últimos 20 años. Los actores económicos y sociales recuperan elementos de las políticas públicas que se dejaron atrás por la preeminencia del Consenso de Washington y que parecen ganar nuevamente el interés de los encargados de formular políticas públicas. En ese debate

resurge la necesidad de contar con políticas de Estado que recojan una visión a medio y largo plazo, con una política económica orientada no solo a la estabilidad nominal (inflación, tasa de interés, tipo de cambio), sino también con un papel central en la estabilidad real (producto y empleo, tasas de interés y tipos de cambio para promover el crecimiento y disminuir la pobreza).

En el *Panorama de la gestión pública* (CEPAL, 2011c), la CEPAL ha puesto de manifiesto la importancia del buen uso de los recursos públicos, en especial a la luz de la crisis fiscal del mundo desarrollado, así como las dificultades de sostenimiento de los programas sociales. América Latina no sufre un deterioro fiscal como aconteció en pasadas crisis, pero es evidente la fragilidad estructural de los ingresos y las dificultades en muchos países de la región para ejercer un gasto y una inversión públicos de manera eficiente, igualadora y progresiva. Esta es una de las dimensiones de lo que podría ser el renovado papel del Estado, que de inmediato plantea una pregunta más amplia respecto del tipo de Estado que requiere la región para avanzar en una nueva ruta hacia el desarrollo, de las instituciones nuevas o reformadas que den sustento a los cambios que la sociedad está exigiendo y de las políticas públicas necesarias para avanzar en el desarrollo y superar las brechas que afectan a la región.

En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL 2010a) se pone el énfasis en elevar los recursos fiscales, en contar con un gasto público más redistributivo y en aumentar la cobertura de los programas, con el fin de privilegiar objetivos de crecimiento con igualdad. De hecho, cada vez más se incluyen metas fiscales de gastos e ingresos en los planes gubernamentales y en las estrategias nacionales de desarrollo, que superan el horizonte de un gobierno y que, por lo tanto, se orientan a políticas de Estado. La tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado es parte integrante de un pacto fiscal amplio. El papel que desempeña el gasto público, en particular el social, en la tarea de disminuir la pobreza y alcanzar un desarrollo incluyente, ha quedado de manifiesto en las últimas dos décadas y en la presente crisis, como amortiguador de los impactos en el ámbito social. Sin embargo, este espacio que ocupa el gasto debe acompañarse de una macroeconomía que, a su vez, ha de orientarse, además de mantener los equilibrios nominales, a promover el crecimiento alto y sostenido y el empleo.

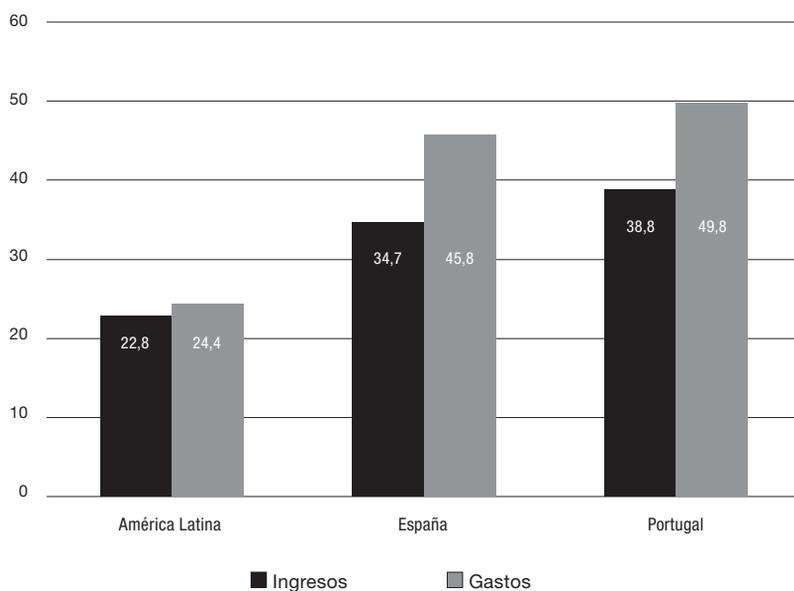
En este capítulo se examina el desempeño reciente de la política fiscal en América Latina, esencialmente desde la óptica del gasto, en sus tres funciones principales: estabilización y crecimiento, provisión de bienes públicos

(centrándonos en la inversión pública y el gasto social) y redistribución de ingresos. Se revisan someramente las reformas de gestión pública que han tenido lugar en los últimos años, y se concluye enumerando los principales desafíos aún pendientes.

Las finanzas públicas en América Latina: una visión de conjunto

América Latina y el Caribe presentan, en su conjunto, importantes retos en materia fiscal. Los países se enfrentan a recurrentes y serias dificultades para financiar a medio plazo un gasto fiscal que satisfaga las crecientes demandas sociales. Más allá de los problemas coyunturales de desequilibrios fiscales, son notables las diferencias en la proporción de gastos e ingresos públicos en la economía, entre América Latina, España y Portugal (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS DE IBEROAMÉRICA, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPALSTAT para América Latina y OECD.Stat para España y Portugal.

Del lado de los ingresos públicos, la carga tributaria es, en general, baja, la estructura está sesgada hacia impuestos no progresivos y los niveles de incumplimiento en el pago de impuestos son significativos (CEPAL, 2011c). En comparación con países de la OCDE, en la mayoría de los países de América Latina la actual carga impositiva limita la capacidad de acción de la política fiscal.

Esta menor presión tributaria en América Latina y el Caribe frente a los países de la OCDE no se explica solamente por un menor nivel de desarrollo. También incide la importancia de las actividades productivas relacionadas con materias primas —que originan ingresos públicos que parecen no hacer tan necesaria una mayor recaudación tributaria—, el nivel de informalidad en el mercado laboral, la evasión y los diferentes diseños de las reformas de salud y pensiones —que afectan de manera significativa la recaudación del impuesto a la renta personal y a las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empleadores—.

Menos de un tercio de la recaudación en América Latina corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. La carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la OCDE. Este diferencial se explica sobre todo por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (sobre la renta y sobre la propiedad). En promedio, la carga tributaria directa de los países de América Latina se sitúa nueve puntos del producto por debajo de la de los países desarrollados.

La volatilidad de los niveles de crecimiento se tradujo en un comportamiento procíclico del gasto fiscal, pero a partir de 2003 la región ha podido incrementar su gasto sin poner en peligro sus finanzas públicas. En el ámbito regional, el gasto público, en especial el gasto social, ha registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas. En este sentido, la participación del gasto social en el presupuesto se ha visto incrementada, pasando del 45% en el período 1990-1991 a cerca del 65% en el período 2007-2008. A ello contribuyó el reconocimiento progresivo por parte de los países de la importancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico (CEPAL, 2010d).

También es preciso reconocer que los niveles de gasto social en la región son muy dispares, lo que refleja, por una parte, la diversidad de modalidades de provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en pensiones y salud, pero también el escaso grado de cobertura en algunos países.

En los últimos años, las políticas fiscales han permitido reducir la carga de intereses y dar sostenibilidad a un gasto público social creciente. Además, se han realizado avances en la gestión de los recursos públicos con las reformas recientes, lo que ha permitido mejoras en la eficiencia del gasto, como se analizará más adelante, así como la evolución de algunas brechas por cerrar y caminos por abrir en la ruta al desarrollo.

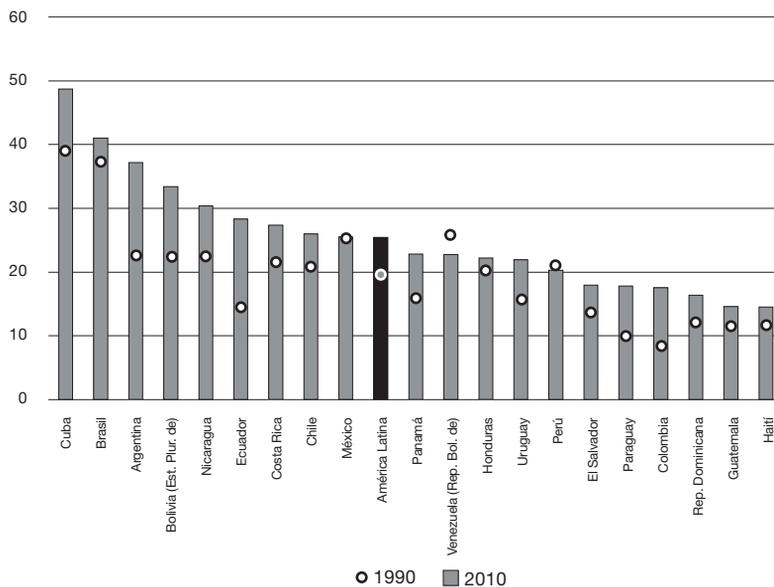
La tendencia hacia la disminución de las brechas sociales en América Latina en la última década (disminución de la pobreza y de la desigualdad) ha estado asociada al crecimiento económico apuntado en la introducción, pero también a la creciente importancia de programas sociales, en su mayor parte impulsados y financiados mediante el gasto público. En promedio, en la región el gasto público social por habitante llegó a más del doble de 1990 a 2009, hasta alcanzar los 707 dólares, lo que es destacable, aunque la cifra sea siete veces menor y seis veces menor, por ejemplo, que las correspondientes a España y Portugal, respectivamente. Ello pone de manifiesto la distancia que aún hay que recorrer en la región respecto de otros países con mayores niveles de bienestar.

Después de sufrir los efectos de la contracción económica en los años ochenta, el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de América Latina, con lo que su participación en el producto ascendió del 19% en 1990 al 25% en 2010 (véase el gráfico IV.2). Los países que presentan mayores niveles de gasto público son aquellos que ya mostraban niveles altos desde mediados de los años noventa, como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Cuba, con tasas sobre el 30% del PIB. El Ecuador, que presenta niveles de gasto cercanos al promedio de la región, exhibe la mayor variación, con un incremento de 14 puntos porcentuales desde el año 1990.

La cuenta de intereses sigue absorbiendo una parte importante del presupuesto, con porcentajes del producto que van de menos del 1% en países como Honduras, Haití, el Paraguay y Chile (los dos primeros gracias a los préstamos preferenciales por ser países de menor desarrollo relativo altamente endeudados) a cifras cercanas al 3% del PIB en la Argentina, el Brasil, Colombia y Panamá (véase el gráfico IV.3A). Las tendencias en las dos décadas pasadas muestran un crecimiento muy pequeño y, en algunos casos, una disminución significativa en la cuenta de intereses, que llega a más de 6 puntos del PIB en México y el Perú (véase el gráfico IV.3B).

En materia de finanzas públicas, los progresos en la última década son destacables, a pesar de la reciente crisis; en especial, el aumento de los ingresos fiscales. Asimismo, la deuda pública ha pasado de niveles próximos

Gráfico IV.2
GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990 Y 2010^a
(En porcentajes del PIB)



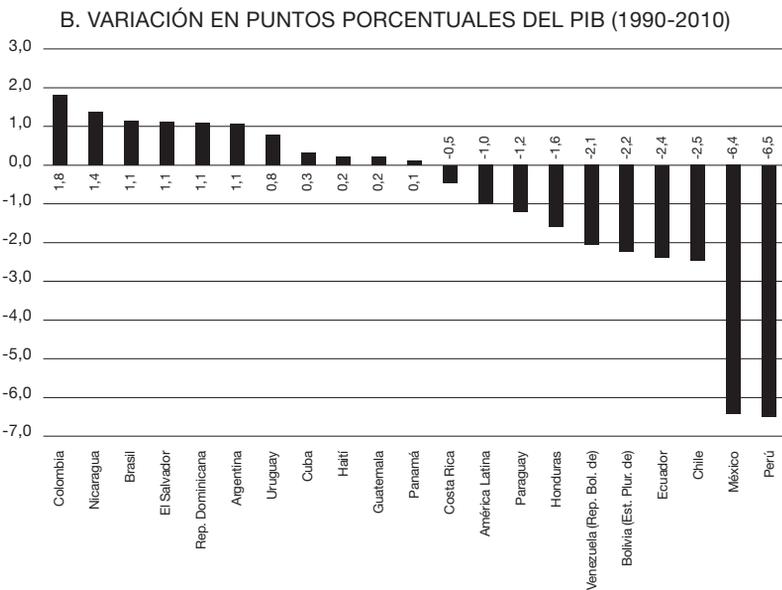
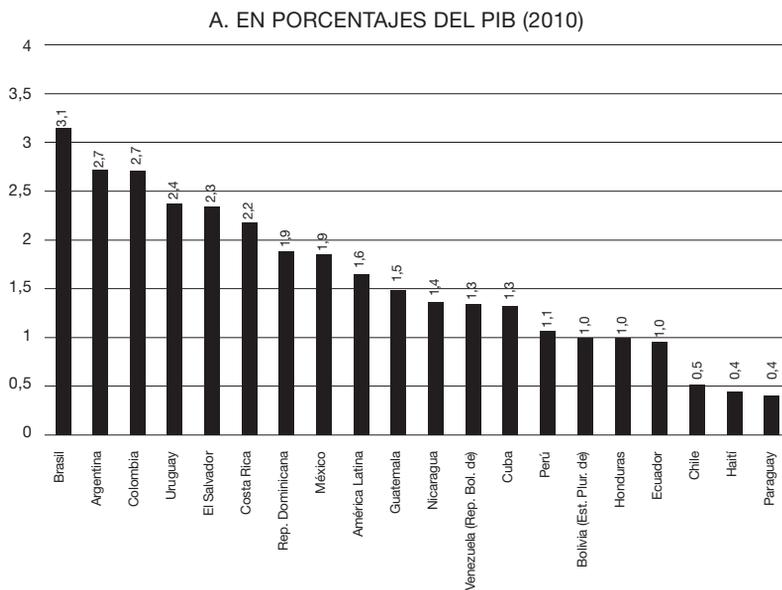
Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

^a Cobertura de gobierno general para el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y el Perú. Sector público no financiero para datos de la Argentina y México. Cobertura del gobierno central para el resto de los países.

al 80% del PIB en 1990 a tasas cercanas al 30% en los años recientes, y ha cambiado su composición, con un mayor peso de la deuda interna en los años recientes (véase el gráfico IV.4).

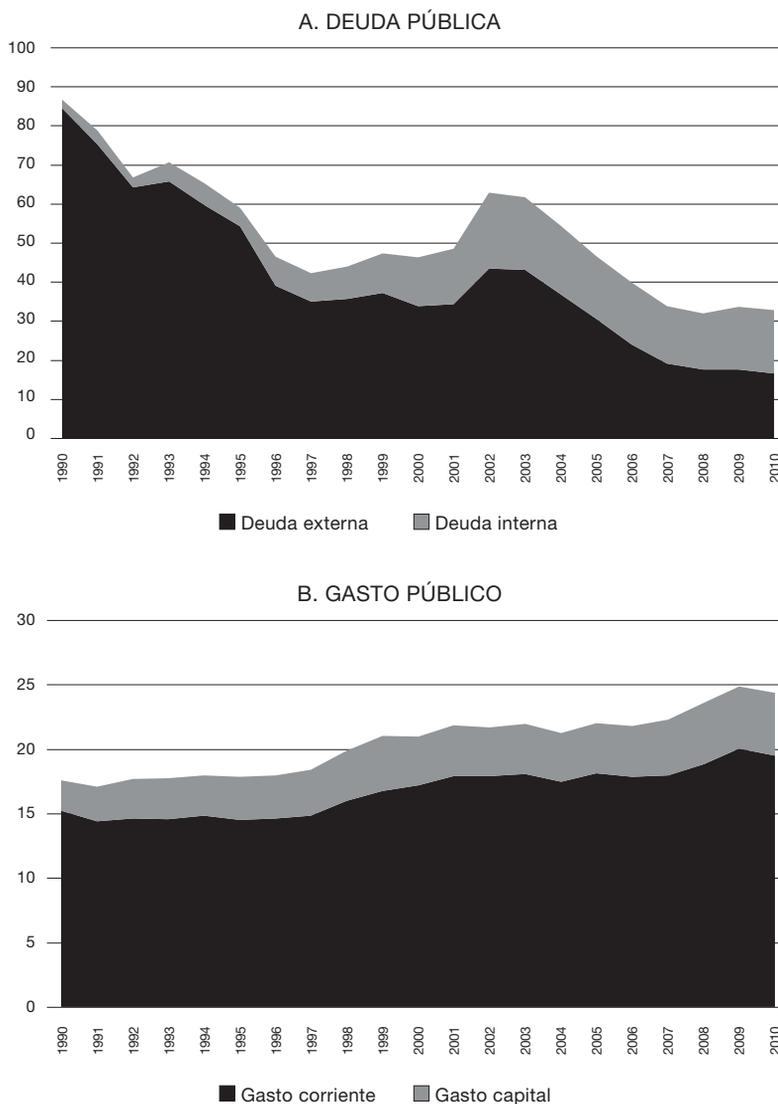
La inversión pública se ha incrementado en casi toda la región. En este entorno de espacios fiscales recobrados, es factible entonces priorizar los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos.

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA: PAGO DE INTERESES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

Gráfico IV.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA
 Y EL GASTO PÚBLICO, 1990-2010**
 (En porcentajes del PIB)



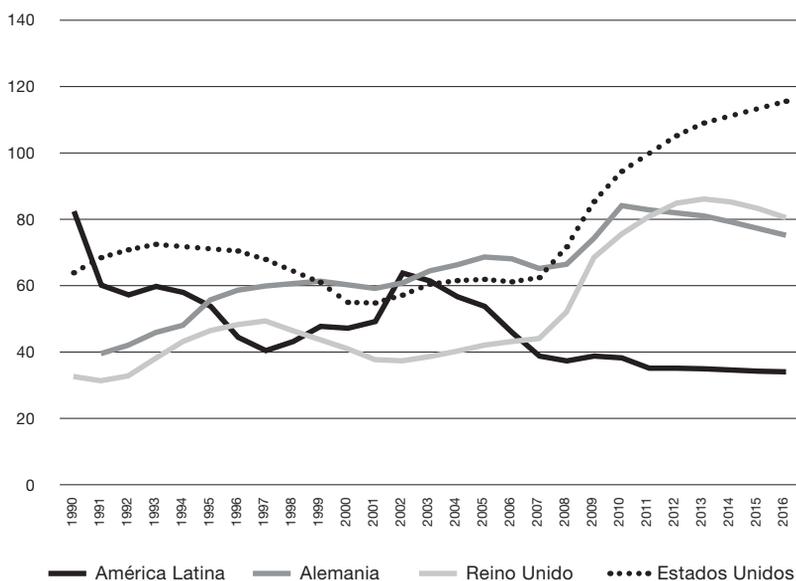
Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

Gasto público y estabilización macroeconómica

Prolongando la tendencia reciente, en los años venideros se prevé un descenso aún mayor de la deuda pública, lo que contrasta con lo proyectado para los países avanzados de la OCDE (véase el gráfico IV.5; FMI, 2011). Estas proyecciones reafirman la continuidad de las políticas fiscales en la región, y la clara voluntad política de priorizar los objetivos a medio plazo de control de la deuda pública, superando los dilemas entre discrecionalidad y reglas, y entre estabilización coyuntural y sostenibilidad.

En contraste con lo que sucede en Europa y los Estados Unidos (y con lo que aconteció en el pasado en la región), la política fiscal se ha transformado en un factor estabilizador de las expectativas de los agentes económicos. El

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, 1990-2016^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL y *Fiscal Monitor*, septiembre 2011-FMI.

^a Cobertura de sector público no financiero para América Latina y de gobierno general para Alemania, Reino Unido y los Estados Unidos. Los datos referentes a los años 2011-2016 son proyecciones del *Fiscal Monitor*, septiembre 2011-FMI.

control de las finanzas públicas es hoy un activo significativo de la región en su conjunto. Así, los espacios fiscales, bien aprovechados, pueden contribuir a fortalecer el ciclo expansivo de la región, además de morigerar las reversiones coyunturales. En otras palabras, la región está mejor preparada para diseñar y aplicar políticas fiscales contracíclicas.

Cabe apuntar, sin embargo, que la situación es muy diversa entre los países. Algunos, como los de Centroamérica, continúan con niveles de endeudamiento relativamente altos y con tasas tributarias relativamente bajas. El Caribe, por su parte, exhibe altos niveles de endeudamiento. Otros países de América del Sur deben reducir aún más sus niveles de endeudamiento, sobre todo porque las tasas implícitas de interés mantienen niveles muy elevados.

A pesar de estas mejoras, múltiples trabajos revelan la naturaleza procíclica de la política fiscal en América Latina, dadas las presiones de ajuste fiscal en los períodos de escasez de financiamiento y la necesidad posterior de recuperar el gasto en períodos de mayor acceso a los mercados de capitales. Se insiste en que la región tiene políticas fiscales procíclicas, pues en la mayoría de los países el gasto público ha aumentado más que el PIB en épocas de bonanza (véase el cuadro IV.1). Con este único indicador, se concluye que solo cuatro países de la región pudieron aplicar mecanismos fiscales de estabilización en la parte alta del ciclo reciente.

Al mismo tiempo, sin embargo, la hoja de balance del sector público mejoró sustancialmente: los gastos de capital (activos no financieros que incrementan el patrimonio) y los ingresos crecieron más que proporcionalmente comparados con los gastos corrientes, contribuyendo a la estabilización de las economías y mejorando la calidad de las finanzas públicas. Ello permitió un significativo incremento del gasto en la mayoría de las economías de la región en 2009.

Por lo tanto, es necesario disponer de un conjunto más amplio de indicadores para calificar la orientación de la política fiscal. El hecho de que el gasto público crezca más que el PIB no es suficiente argumento para calificar de procíclica una política fiscal. Se debe ponderar esta apreciación con lo que ocurre con el balance cíclicamente ajustado, indicador de la variación de la deuda pública en el ciclo. Lo que ha sucedido en la década de 2000 en América Latina es que los ingresos han crecido más rápido que los gastos, ejerciendo un efecto neto de estabilización del sector privado de naturaleza contracíclica.

Así, *ceteris paribus*, una política fiscal tiene un impacto contracíclico cuando en episodios de bonanza (de crisis) la deuda pública decrece (crece)

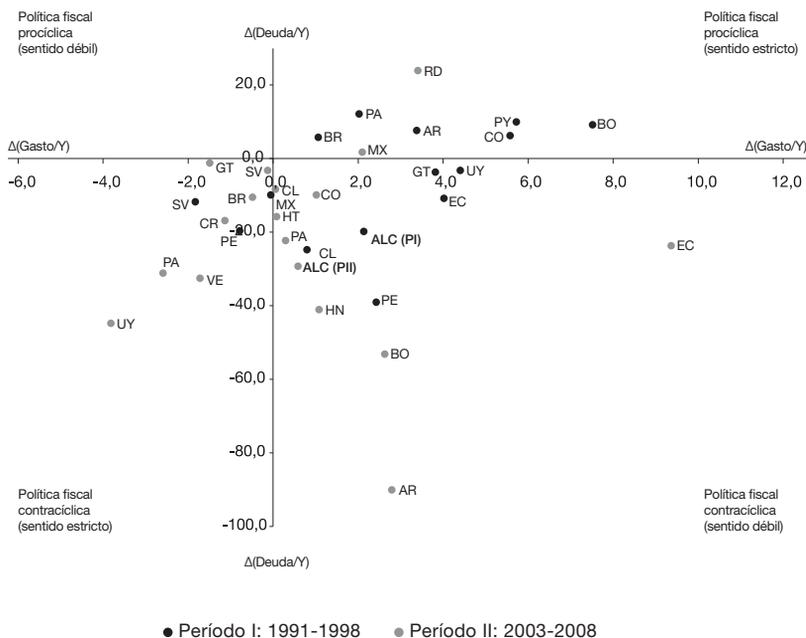
Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): GASTO PÚBLICO,
1991-2010

Comportamiento cíclico del gasto público (cobertura de gobierno central)								
País	Crecimiento real del gasto primario (%) (tasa de variación promedio del período)				Crecimiento real del producto interno bruto (%) (tasa de variación promedio del período)			
	1991-1998	2003-2008	2009	2010	1991-1998	2003-2008	2009	2010
Argentina	11,2	13,7	19,7	17,7	6,4	8,5	0,9	9,2
Bolivia (Est. Plur. de)	9,1	6,4	-	-	4,4	4,5	3,4	4,2
Brasil	16,0	14,9	11,2	18,3	2,6	4,2	-0,6	7,5
Chile	9,1	4,4	16,2	-0,7	7,6	4,7	-1,7	5,2
Colombia	9,5	5,9	12,2	-5,1	3,3	5,2	1,5	4,3
Costa Rica	5,9	6,4	12,3	19,7	5,3	6,0	-1,5	3,5
Cuba	-	15,1	-3,6	-	-2,9	7,4	-	-
Ecuador	6,0	15,4	5,6	7,0	2,8	5,5	0,4	3,6
El Salvador	5,3	2,1	9,1	4,7	5,1	3,1	-3,5	1,0
Guatemala	8,4	4,0	4,7	5,2	4,2	4,0	0,5	2,6
Haití	-2,3	3,2	11,7	4,0	-0,5	0,8	2,9	-5,1
Honduras	2,3	8,1	3,6	-5,5	3,7	5,6	-1,9	2,6
México	7,1	4,2	-4,3	3,9	3,1	3,1	-6,1	5,5
Nicaragua	-14,6	7,5	0,0	0,1	2,9	3,8	-1,5	4,5
Panamá	9,0	10,6	7,4	12,9	5,5	8,3	3,2	7,5
Paraguay	15,0	-0,2	28,1	5,3	2,9	4,6	-3,8	15,3
Perú	8,2	7,0	11,6	7,2	4,6	7,0	0,9	8,8
Rep. Dominicana	11,5	9,1	-13,7	4,0	6,1	5,8	3,5	7,8
Uruguay	7,2	4,2	7,8	10,1	4,8	5,6	2,6	8,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	2,1	10,2	-0,8	-17,0	3,0	7,3	-3,3	-1,9
América Latina y el Caribe	6,1	7,6	7,3	5,1	3,8	5,2	-0,2	5,0

Fuente: Ricardo Martner, Ivonne González y María Espada, "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

más que proporcionalmente con respecto al PIB. Ello puede ocurrir tanto con aumentos como con reducciones del gasto público, dependiendo de la evolución de los ingresos. Resulta interesante ilustrar a la vez las evoluciones del gasto público y de la deuda pública, según épocas de bonanza y de recesión (véanse los gráficos IV.6 y IV.7). Ello nos permite diferenciar cuadrantes de política fiscal expansiva contracíclica (procíclica) en sentido estricto, cuando al mismo tiempo se contraen (aumentan) el gasto público y la deuda pública como porcentajes del PIB y, en sentido débil, cuando disminuye (aumenta) la deuda pública y crece (disminuye) el gasto público, siempre como porcentajes del PIB.

Gráfico IV.6
CUADRANTES DE LA POLÍTICA FISCAL
 (Períodos expansivos: 1991-1998 y 2003-2008)



Fuente: Ricardo Martner, Ivonne González y María Espada, "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

En el gráfico IV.6 se observa que, en promedio, las dos fases expansivas del PIB de las décadas de 1990 y 2000 fueron relativamente similares en términos fiscales, pues aumentó el gasto público sobre el PIB (de manera más marcada durante la década de 1990) y se redujo significativamente la deuda pública. En los años noventa, en contraste, se produjeron episodios procíclicos en algunos países (en sentido estricto), pues en fase de bonanza aumentó al mismo tiempo el gasto público y la deuda pública, con los consiguientes efectos negativos a medio plazo.

En cambio, la fase de bonanza de 2003-2008 se caracterizó en muchos países por aumentos —moderados en general— del gasto público y disminuciones significativas de la deuda pública. Así, en fases expansivas, la política fiscal ha sido contracíclica en sentido débil, con aumentos de gastos menores a los incrementos de los ingresos y reducción de la deuda pública, todo lo cual ha contribuido a la estabilización de la volatilidad macroeconómica.

Si los ciclos económicos son asimétricos (por ejemplo, es común que la inversión sea más procíclica durante la crisis que durante el auge), también deben ser asimétricas las respuestas de la política fiscal. El activismo fiscal no es sinónimo de aumentos/frenos de gastos e ingresos en función de vaivenes normales de la coyuntura, sino de la capacidad de reaccionar rápido a contracciones profundas de la demanda privada, o de exuberancias de los agentes económicos en la fase alta del ciclo.

Las reglas fiscales tradicionales son procíclicas o neutras. Para evitar los clásicos problemas de las políticas discrecionales, las políticas estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos. Esto supone, por el lado del gasto, establecer mecanismos institucionales y legales tendientes a desarrollar los sistemas de seguros de desempleo y a crear fondos de desempleo y, por el lado de los ingresos, a impulsar mecanismos que garanticen la creación de márgenes de seguridad durante los períodos de auge. Entretanto, como los estabilizadores automáticos siguen siendo comparativamente bajos en la región, las políticas fiscales discrecionales ayudan a reducir la amplitud y la duración del ciclo en América Latina.

El diseño reciente de políticas ha sido muy variado. Durante la fase de bonanza, algunos países optaron por establecer supuestos conservadores de ingresos fiscales en la preparación de los presupuestos, otros por seguir reglas numéricas explícitas, ya sea de superávit primario, de balance global o de saldo estructural, otros privilegiaron la reducción discrecional de la deuda pública, en especial la externa, o la constitución de fondos de estabilización, o la acumulación de activos líquidos. En todos los casos, mejoró la hoja de balance del sector público.

Durante la fase de contracción que comenzó en 2008, los paquetes de estímulo fiscal en la región contemplaron una combinación de aumentos de gasto, especialmente de inversión pública, y de reducción de impuestos a familias y empresas (CEPAL, 2010b). Sin embargo, aunque la mayor prudencia y la capacidad de reacción que se ha observado en los últimos años han estado basadas en un consenso, este no ha dado pie a instituciones fiscales.

Algunas mejoras contribuirían considerablemente a reducir la incertidumbre sobre la orientación de la política fiscal. La externalización de las proyecciones de ingresos, las reglas estructurales con cláusulas de escape, la constitución de fondos de estabilización de materias primas o de tributos, el fortalecimiento de consejos fiscales autónomos o dependientes de los parlamentos mejoran la economía política del proceso y la percepción de los mercados.

Es conveniente para su perdurabilidad que estas reglas se instrumenten en la fase expansiva del ciclo. Para profundizar las políticas contracíclicas y lograr que sus efectos sean permanentes, un tema crucial de la agenda es perfeccionar la institucionalidad macroeconómica y los mecanismos que aseguren transparencia fiscal.

La contribución del gasto público al crecimiento

Diversas estimaciones econométricas, con muestras amplias de países, detectaron una correlación parcial negativa entre el crecimiento económico y el tamaño del sector público en la década de 1990, medido este como la relación entre el consumo de gobierno y el PIB, o como el gasto público total sobre el PIB. El muy conocido argumento es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Por ejemplo, se calcula que una reducción de cinco puntos del consumo público, manteniendo constante la inversión y las transferencias, aumentaría la tasa de crecimiento promedio en las economías de la OCDE en dos tercios de punto por año a medio plazo.

Otros autores concluyen que muy pocas variables son robustas ante cambios en la especificación econométrica. Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller (2004), tomando como fijas cuatro variables (el nivel de ingreso per cápita en 1960, la tasa de escolarización primaria en 1960, la expectativa de vida en el mismo año y la tasa de inversión de 1960 a 1990), concluyen que el gasto de gobierno (en cualquiera de sus medidas, incluyendo el consumo público y el gasto público total) no está correlacionado con el crecimiento. De las variables macroeconómicas, la relación más directa parece ser entre la inversión y el crecimiento, y más aún cuando se trata de inversión en equipo. El nivel de inversión de un país es tanto el resultado de las políticas macroeconómicas como de la presencia directa del Estado.

Resulta así muy difícil deducir una relación causal clara entre las políticas de gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía. Consecuente con lo anterior, la evidencia internacional no permite establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico.

Conclusiones de política como la que predice que un Estado más grande es perjudicial para el crecimiento a largo plazo suelen desprenderse de regresiones poco robustas y debieran, en consecuencia, realizarse con cautela. El tema de fondo se vincula a la cuestionable validez de la predicción del liberalismo económico extremo, según la cual, el gasto público, en general, y el consumo de gobierno, en particular, debieran afectar negativamente y de manera no ambigua el crecimiento económico. En tal sentido, es bueno enfatizar que, empíricamente, el sector público parece ejercer más un papel de catalizador del crecimiento, por medio de las políticas económicas que inciden en la inversión privada como de sus propios planes de infraestructura, que de freno al desarrollo. El desafío, entonces, es potenciar este papel catalizador con políticas públicas de alta rentabilidad social, y evitar los efectos de desplazamiento asociados a un inadecuado manejo financiero.

Como lo documentan las regresiones de panel del cuadro IV.2, para una muestra de 18 países de América Latina, el gasto público ha tenido más bien un impacto positivo sobre el crecimiento per cápita en el período 1990-2010. La elasticidad del gasto público con relación al PIB per cápita es positiva y significativa, como también lo son las de la inversión total y del tipo de cambio real. A su vez, tanto la deuda pública como la inflación tienen un impacto negativo sobre el crecimiento. Vale la pena notar que el coeficiente rezagado del PIB per cápita también es significativo, indicando un fuerte componente inercial y un impacto mucho mayor a medio plazo.

Si se desagrega el efecto del gasto, incluidas las variables de control mencionadas, se observa que comparativamente el gasto en educación y la formación bruta de capital fijo del sector público inciden fuertemente sobre el PIB per cápita (véanse las columnas 3 y 4 del cuadro IV.2).

De manera consistente con las estimaciones presentadas para el caso de América Latina, la evidencia empírica tiende a mostrar que los efectos del gasto público varían según su composición, y son positivos en rangos moderados, y pueden tornarse negativos si se exceden ciertos límites. Por ello, cuando se habla de calidad del gasto público, en términos macroeconómicos, es necesario definir como "eficientes" aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico a largo plazo. Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de gasto (véase el diagrama IV.1).

El pago de intereses afecta negativamente el crecimiento y el empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos (categoría 1 en el diagrama IV.1). El consumo público, el pago

Cuadro IV.2
**AMÉRICA LATINA (PANEL DE 18 PAÍSES^a): EFECTOS DEL GASTO PÚBLICO
 SOBRE EL PIB POR HABITANTE, 1990-2010**
*(Variables valoradas a precios constantes
 y expresadas en logaritmos)*

Variable dependiente: producto interno bruto por habitante				
Regresiones ^b	(1)	(2)	(3)	(4)
Gasto público primario	0,019 *	...	...	...
	(0,010)			
Gasto corriente primario	...	0,023 **	0,064 **	0,077 **
		(0,009)	(0,020)	(0,027)
Deuda pública	-0,011 **	-0,009*	-0,018 **	-0,025 **
	(0,005)	(0,005)	(0,008)	(0,012)
Gasto en educación	....	...	...	0,076 **
				(0,032)
Formación bruta de capital fijo	0,131 **	0,14 ****	...	...
	(0,012)	(0,012)		
Formación bruta de capital fijo (pública)	...	...	0,066**	0,068 **
			(0,01)	(0,011)
Formación bruta de capital fijo (privada)	...	...	0,07 **	0,07 **
			(0,013)	(0,019)
Tipo de cambio real	0,058 **	0,057 **	0,069 **	0,09 **
	(0,009)	(0,008)	(0,023)	(0,028)
Variación IPC ^c	-0,025**	-0,025**	-0,028 *	-0,073 **
	(0,006)	(0,006)	(0,016)	(0,029)
Producto interno por habitante (t-1)	0,627 **	0,601**	0,60**	0,473 **
	(0,039)	(0,044)	(0,054)	(0,078)
Número de observaciones	247	247	117	117

Fuente: Cálculos propios, basados en Ricardo Martner, Ivonne González y María Espada, "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

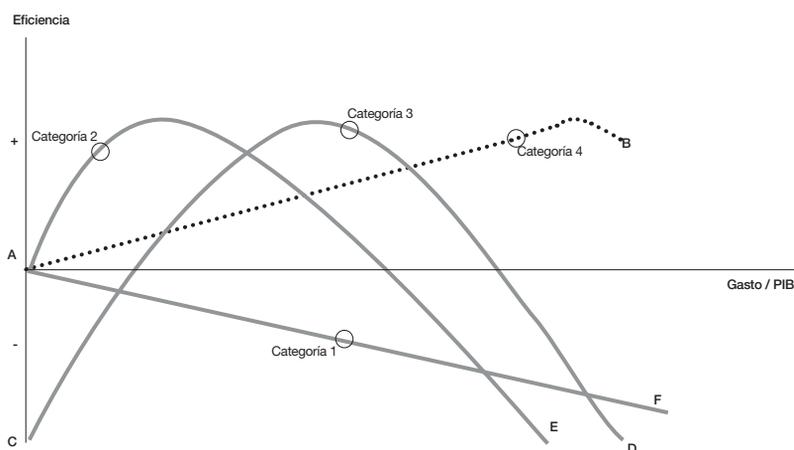
^a Países incluidos en la muestra: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

^b Estimaciones incluyen efectos fijos.

^c El error estándar se presenta entre paréntesis. Los coeficientes son estadísticamente significativos al 99% de confianza *** o 95% de confianza **.

de sueldos y salarios y las pensiones representan gastos eficientes hasta cierto rango, pues su crecimiento excesivo puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento (categoría 2). Los gastos en enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo aumentan la eficiencia macroeconómica en la medida en que favorecen las tasas de participación de la mujer y la inserción laboral de personas excluidas (categoría 3). Además, cierto nivel de transferencias por

Diagrama IV.1
EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO^a



Fuente: European Commission, *Public Finances in EMU – 2002*, European Economy, Reports and Studies, N° 3, Bruselas, 2002.

^a Donde, A (+) y A (-) denotan los efectos positivos y negativos, respectivamente, del gasto público sobre la eficiencia económica (crecimiento y empleo).

desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Finalmente, la educación, las políticas activas en el mercado de trabajo, la salud, la investigación y desarrollo y la formación bruta de capital fijo son gastos positivos para el crecimiento (categoría 4)³.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa, así, por la inversión sostenida en capital físico y humano. En algunos países de la región, la conquista de espacios fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad tiene mucho que ver con este desafío de la calidad del gasto público; continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos; aumentando o manteniendo la inversión en capital humano; y procurando acelerar el gasto en inversión física, innovación y conocimiento.

³ El gasto en educación es un instrumento potente para alentar el desarrollo. Su efecto no es inmediato, pero su fortalecimiento y mejora en calidad son requisitos indispensable para la agenda de crecimiento con igualdad (CEPAL, 2010d y 2011b).

La inversión pública y la brecha de infraestructura

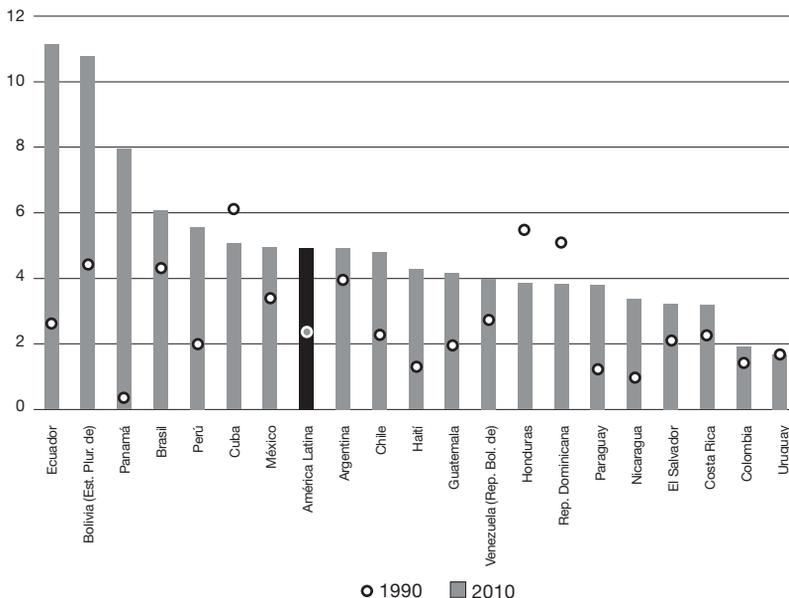
El gasto de capital del sector público en la región se ha incrementado, partiendo de una base mínima en 1990, como legado de la década perdida. Precisamente, la inversión pública —en particular en infraestructura— fue uno de los rubros más afectados durante esa década y su recuperación se remonta a partir de mediados de los años noventa, aunque se ha dado de manera muy paulatina. Un análisis regional detallado es difícil porque en muchos países aún no existe una clara diferenciación entre las adquisiciones de capital físico, transferencias de capital y otros gastos relacionados. Parece haber una tendencia en los últimos años hacia la recuperación de la formación de capital impulsado por el sector público, que se asocia a esquemas de coparticipación del sector privado, concesiones de obras y servicios públicos y alianzas público privadas.

En el gráfico IV.8 se muestran cifras de la evolución del gasto público de capital. Este último absorbe una porción pequeña del gasto total, aunque se ha elevado en los últimos diez años. La tendencia general es resultado de realidades diversas en los países. Por ejemplo, en 2010, el gasto de capital en el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia representaba más del 10% del PIB, mientras que en países de Centroamérica, México, Colombia y el Uruguay no superaba el 5%. Los cambios en el período son notables en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, con un ascenso superior a 6 puntos porcentuales.

En la estructura del gasto destaca la caída del pago de intereses de la deuda pública, que pasó de representar el 15% del total en 1990 a alrededor del 6% en 2010, con lo que se ubicó por debajo de 2 puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico IV.9), fruto de las reducciones en el monto de la deuda, en su costo, y en un mejor perfil de los vencimientos.

En el mismo gráfico IV.9 se aprecia el ascenso de las transferencias y subsidios, de casi 8 puntos porcentuales, para llegar a cerca del 30% del total en 2010 (el 7,5% del PIB regional), lo que se debe en parte a la expansión de los programas sociales, especialmente de combate a la pobreza. La Argentina, el Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela mantienen altas tasas, a causa de las transferencias a los gobiernos subnacionales. También cobran importancia las asignaciones a la protección social, con las pensiones como categoría más relevante. Las asignaciones de recursos mediante transferencias y subsidios siguen siendo moderadas con relación a países

Gráfico IV.8
**AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO DE CAPITAL,
 1990 Y 2010^a**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

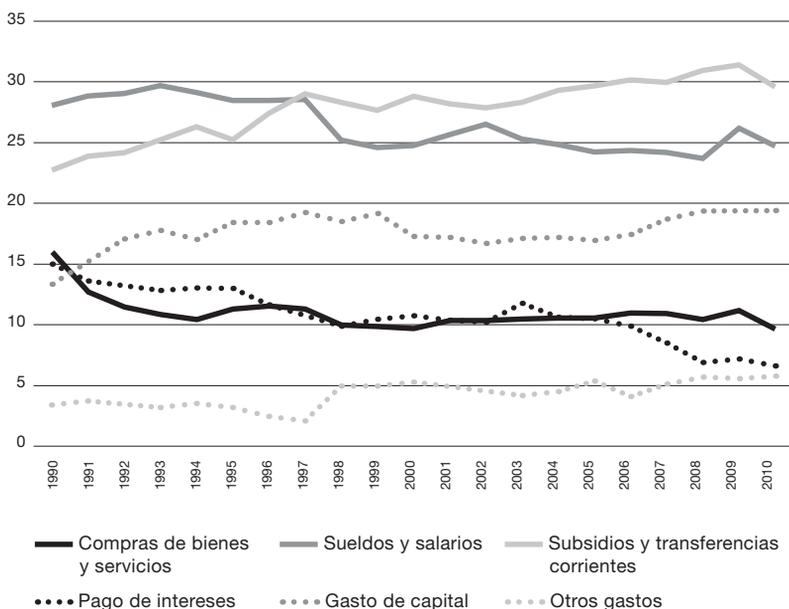
^a Cobertura de gobierno general para el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y el Perú. Sector público no financiero para datos de la Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países.

de la OCDE, cuyo gasto en este rubro se encuentra alrededor del 17% del PIB en promedio (Martner y González, 2010).

También hay que destacar la disminución del pago de sueldos y salarios, producto de una reducción del empleo público y la modalidad de externalizar algunos servicios, lo que se refleja en reducciones del rubro de sueldos y salarios, inflando a su vez la compra de bienes y servicios y, en algunos casos, también los gastos de capital. En cualquier caso, el menor pago de intereses y de sueldos y salarios ha tenido como resultado una disminución en las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación de los espacios fiscales.

Se ha venido reconociendo crecientemente la importancia de mejorar la infraestructura en la región, como uno de los determinantes de la competitividad y facilitador del desarrollo. La inversión pública en

Gráfico IV.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN
 DEL GASTO PÚBLICO, 1990-2010^a**
(En porcentajes del gasto total)



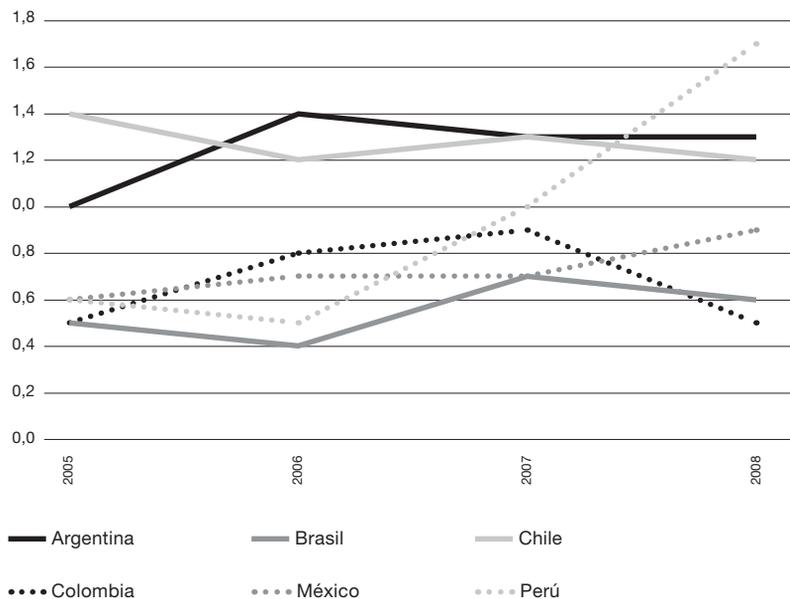
Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

^a Cobertura de gobierno general para el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y el Perú. Sector público no financiero para datos de la Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países.

infraestructura se replegó en la década de 1980, y apenas en los años noventa inició su recuperación. Los procesos de privatización y desincorporación de activos y la concesión de servicios públicos contribuyeron a la disminución del gasto público en infraestructura. La información estadística relevante no está disponible para toda la región, por lo que en esta sección nos referiremos a un grupo de países, basándonos en el estudio de Perrotti y Sánchez (2011).

En el gráfico IV.10 se muestran tendencias para seis países, con un alza —en el Perú notable—, pero apenas para ubicarse por debajo de los 2 puntos del PIB. Conviene comparar estas cifras con las economías emergentes de Asia, cuya inversión pública supera el 5% del PIB. En China, Tailandia y Vietnam estas tasas exceden el 7%, lo que seguramente ha incidido en las altas tasas de crecimiento a largo plazo en estas economías (Banco Mundial, 2008).

Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES):
INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA, 2005-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de D. Perrotti y R. Sánchez, *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, serie Recursos naturales e infraestructura, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

En las últimas dos décadas, la inversión pública ha sido complementada crecientemente por la privada. Para el sector público el área de mayor interés ha sido el transporte, con un 64% del total del gasto en infraestructura, mientras que la inversión privada se ha dirigido principalmente a las telecomunicaciones, con un 42% del total de su inversión, seguido por el sector de energía con un 33%.

El crecimiento sostenido e incluyente requiere de una inversión más dinámica, menos volátil, de calidad y que contribuya al cierre de brechas en el desarrollo territorial. La inversión en infraestructura en América Latina está rezagada respecto de lo que se observa en otras regiones del mundo. El costo anual total necesario, durante el período 2006-2020, para cerrar la brecha oscilaría de un 7,9% (si la referencia es el Sureste de Asia) a un 31,5% del PIB (si la referencia es Noruega), siendo los sectores con mayores costos

el del transporte y de energía. Estos altos costos hacen ardua esta tarea, si consideramos los niveles actuales de inversión pública en infraestructura en la región, menores al 2% del PIB (Perrotti y Sánchez, 2011).

La región necesita fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP), su institucionalidad, así como hacer coincidir los incentivos públicos con los privados en búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento que permitan mejoras en la eficiencia y productividad de la inversión. Disminuir la brecha en infraestructura es prioritario en cualquier estrategia de desarrollo, lo que, sumado a mejoras en factores relevantes como el capital humano y tecnológico, permitiría lograr tasas de crecimiento sostenibles a largo plazo y un desarrollo social más equitativo para la región.

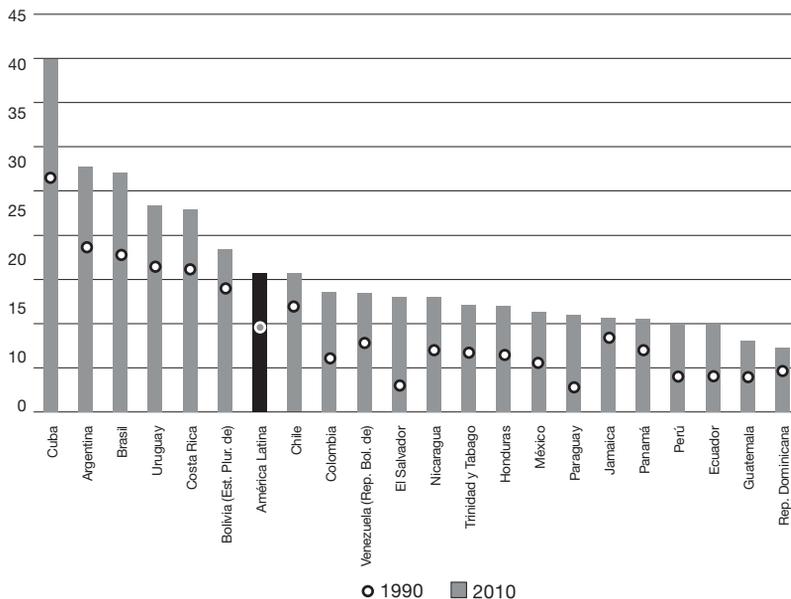
Tendencias del gasto público social y comportamiento en el ciclo

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han realizado un gran esfuerzo en el combate a la pobreza y otras insuficiencias sociales en las últimas dos décadas. El gasto público social ha crecido significativamente, con lo que su participación en el presupuesto público total pasó del 49% en 1990-1991 a cerca del 64% en 2010. Con relación al PIB, el gasto social promedio (ponderado) se elevó de un 10% a principios de los años noventa a un 16% a finales de 2010 (véase el gráfico IV.11), mientras que el gasto social por habitante se duplicó en términos reales en el mismo período. Esta dinámica se ha beneficiado del reconocimiento progresivo por parte de los países de la importancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico (CEPAL, 2010d y 2011b).

En la última década, los ingresos extraordinarios por exportación de materias primas, las favorables condiciones de los mercados internacionales de deuda, así como las políticas fiscales, han permitido reducir la carga de intereses y dar sostenibilidad a un gasto público social creciente. Además, se han realizado avances en la gestión de los recursos públicos mediante diversas reformas, lo que ha permitido mejorar la eficiencia del gasto.

En la región hay países como la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Cuba y el Uruguay, que han mantenido porcentajes superiores al 20% en el gasto social respecto del producto por décadas, lo que muestra la institucionalidad del desarrollo social dentro de las políticas públicas. Otros países, como Colombia, El Salvador y el Paraguay incrementaron en más de 8 puntos del

Gráfico IV.11
GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1990 Y 2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

PIB sus niveles de gasto social de 1990 a 2010. Hay que mencionar que buena parte de este incremento en algunos países se registró de 2007 a 2009, debido al paquete de estímulos fiscales implementados para reducir los impactos socioeconómicos negativos de la crisis.

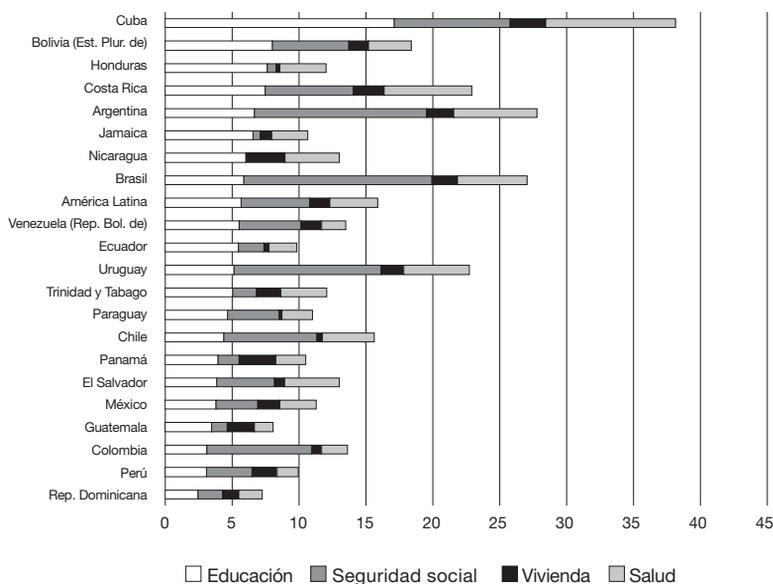
A partir del crecimiento acelerado del gasto social, surge la pregunta de si es posible evaluar su impacto. No es tarea fácil pues si, por ejemplo, intentamos medir indicadores de desempeño de los rubros asociados al gasto social (educación, salud y combate a la pobreza, entre otros), tendríamos que considerar una diversidad de factores que también inciden en tal desempeño, como la situación general de la economía, las políticas sectoriales relevantes y otras. Es decir, no es posible aislar el efecto neto del gasto social. A pesar de esta dificultad, conviene consignar que el descenso de la pobreza, de niveles del 48% a principios de los años noventa a menos del 32% en 2010, es significativo. La pobreza extrema pasó, en el mismo período, del 22,5% al 12,4%. También hay que reconocer el descenso en la desigualdad durante la última década, en línea con el dinamismo de la economía en su conjunto y

un gasto público social creciente, tanto en términos absolutos, con relación al PIB y al gasto público total, como también por habitante.

El nivel de gasto social en la región es muy dispar entre países, lo que refleja, por una parte, la diversidad de modalidades de provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en pensiones y salud, pero también el escaso grado de cobertura en algunos países. La participación del gasto público social respecto del PIB fluctúa de menos del 10% a más del 28% en la región, exceptuando a Cuba, que supera el 37%. El rubro de seguridad social es la que más contribuye a explicar esta diversidad, como se aprecia en el gráfico IV.12.

Las diferencias anotadas están relacionadas con la diversidad de cargas impositivas y el consecuente presupuesto público social, lo que ocasiona disparidad en los recursos que los Estados pueden destinar a educación, salud, seguridad y asistencia social. Entre los países con menor gasto social per cápita se encuentran el Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y entre los que destinan mayores recursos por habitante están la

Gráfico IV.12
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL, 2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la CEPAL.

Argentina (sobre 2.000 dólares per cápita), el Brasil, Cuba, Trinidad y Tabago y el Uruguay, todos con más de 1.000 dólares anuales en gasto social por habitante. Desde una perspectiva dinámica, Trinidad y Tabago, El Salvador, el Paraguay, el Perú y República Dominicana son los países con los mayores incrementos absolutos entre los períodos 1990-1991 y 2007-2008, ya que al menos triplicaron el gasto per cápita durante el período (CEPAL, 2010a y 2010d).

Si bien todas las partidas de gasto han aumentado junto con el gasto social, este crecimiento ha sido dispar: la seguridad y la asistencia social son las que mayores crecimientos han anotado, de casi tres puntos porcentuales del PIB en las últimas dos décadas, lo que representa más de la mitad de todo el incremento del gasto público social. Los programas contra la pobreza y, en particular, los de transferencias condicionadas han incidido en esta tendencia. Por otra parte, el envejecimiento poblacional y los compromisos asociados a financiar jubilaciones y pensiones, así como la mejoría de los sistemas de seguridad social de varios países de la región, incluido el fortalecimiento de sus componentes no contributivos, han favorecido un mayor incremento de este sector respecto de los restantes.

El siguiente rubro más dinámico es el gasto en educación, acorde con el convencimiento de la importancia de la educación para el progreso social y el desarrollo a largo plazo. La participación de este gasto en el PIB ascendió poco más del 50%. Junto con la seguridad y asistencia sociales, el gasto en educación representa casi el 80% del incremento del gasto social total entre 1990-1991 y 2007-2008. Por último, el gasto en salud tuvo el crecimiento más bajo en casi dos décadas, incluso menor que el gasto en vivienda y otras partidas relacionadas (como agua y saneamiento). En parte, esto obedece a la tendencia en varios países a la expansión de los servicios de salud por parte del sector privado, en forma consistente con las reformas de los años noventa. Pero también se debe a que es un rubro altamente procíclico, con un componente significativo de gasto en inversión, que se ve fuertemente castigado en períodos de contracción económica o de crecimiento bajo (CEPAL, 2008).

El incremento dispar en las partidas de gasto ha significado un cambio en la estructura del gasto social: la seguridad social se elevó y alcanzó casi el 43% del gasto social en la región, en tanto que la proporción de la educación se incrementó levemente hasta llegar al 27%. Todo esto en desmedro del gasto en vivienda (9,7%) y, sobre todo, del gasto en salud, cuya participación en el gasto social total disminuyó del 24% en 1990-1991 al 21% en 2007-2008.

En América Latina el presupuesto público ha estado tradicionalmente condicionado por la evolución económica, dando lugar a un gasto público procíclico. Un presupuesto en función de los recursos disponibles y esperables refleja, en general, una dirección fiscal responsable a corto plazo, pero en ocasiones puede lesionar procesos de desarrollo económico y social que dependen de un flujo estable de recursos. Esto obedece a que muchos de los procesos de producción de los servicios públicos implican una alta proporción de gastos recurrentes que derivan de compromisos legales o contractuales (por ejemplo, salarios, jubilaciones y pensiones). En algunos casos, las fluctuaciones presupuestarias pueden afectar la continuidad y los niveles de remuneración del personal requerido para mantener los servicios públicos y, en otros, la obligatoriedad de las erogaciones públicas conlleva ajustes drásticos en las inversiones (por ejemplo, la construcción, el mantenimiento y la renovación de establecimientos públicos como escuelas y hospitales, así como el equipamiento respectivo).

El gasto público en la crisis

A diferencia de crisis anteriores en las décadas de 1980 y 1990, en la presente crisis los países de la región pusieron en marcha medidas para atenuar el impacto en la economía y en la población, sobre todo la más vulnerable. A pesar de la contracción económica se expandieron el gasto público y el social, al menos transitoriamente. Las medidas fueron de amplio espectro, pues incluyeron los rubros monetario, financiero, fiscal, cambiario, comercial, sectorial, laboral, social y financiamiento multilateral (CEPAL, 2010c). A grandes rasgos, estas medidas se orientaron a restaurar la confianza y poner en funcionamiento los mercados financieros, como también a fortalecer la demanda.

El abanico de medidas fue bastante amplio, no solo porque los efectos globales y sectoriales de la crisis diferían de un país a otro y, por lo tanto, también los instrumentos para contrarrestarlos, sino además por las diferencias en cuanto a la capacidad —coyuntural y estructural— de cada país, determinada, en lo primero, por la disponibilidad de recursos y, en lo segundo, por la posición de la carga tributaria.

La aplicación de las medidas mostró la potencia de la política fiscal para enfrentar los efectos de la crisis. En particular, se ha podido corroborar que el aumento del gasto es más poderoso que la disminución de impuestos para estimular la demanda (CEPAL, 2010c). Los menores

pagos de impuestos generan un aumento del ingreso disponible del sector privado, pero es posible que en una crisis este se destine en gran proporción al ahorro o a saldar deudas, lo que no fortalece la demanda agregada. En cambio, el aumento del gasto implica un estímulo directo de la demanda. Además, cuando el gasto se materializa en transferencias directas, el impacto es mayor, en la medida en que se focaliza en sectores con una mayor propensión a consumir. Las transferencias directas junto con las transferencias no focalizadas constituyeron un factor importante de la política anticrisis, que evitó el aumento de la pobreza, permitió sostener la demanda y, por lo tanto, impidió una caída mayor del producto en 2009. Otra expresión de las medidas fiscales fue la implementación de programas de aliento a la inversión en infraestructura, que intentaron, con logros variables, promover el empleo y los ingresos y estimular la demanda de productos e insumos locales.

Con información parcial y preliminar es posible adelantar que, a pesar de que en la mayoría de los países se registró una caída del PIB en 2009, el gasto social aumentó y se mantuvo creciendo en 2010 y 2011 (CEPAL, 2011b). Dicho aumento fue, en general, mayor al del gasto total, lo que revela la prioridad de lo social en las acciones gubernamentales, producto a su vez de la demanda de la población vulnerable.

El resurgimiento de la utilización de las políticas públicas para contrarrestar el impacto de choques externos es una de las lecciones importantes del quehacer y papel del Estado que nos deja la crisis internacional. A diferencia del pasado, cuando se creía muy difícil enfrentar el ciclo mundial, los países de la región han empleado mecanismos diseñados años atrás, pero poco empleados, y medidas novedosas, incluso las empresas del sector privado, para evitar el acoplamiento total a la recesión del mundo desarrollado. Es verdad que el mercado asiático, China en particular, ha sido fundamental para el auge exportador de Sudamérica, pero también el reconocimiento del potencial del gasto público, como amortiguador de los efectos. En particular, la inversión y el gasto social son buenos ejemplos de la rentabilidad de la política fiscal contracíclica. Se protegió a una parte de la población vulnerable y se evitó una recesión mayor, que hubiera dificultado la recuperación que se registró en 2010-2011.

Fortaleciendo el desarrollo por medio del gasto público

El Estado desempeña un papel central para fortalecer los pilares de protección y promoción sociales en la agenda de la igualdad. En este ámbito, el mercado, librado a sus propios mecanismos de autorregulación, ha exacerbado las brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Por este motivo la CEPAL propone avanzar hacia un papel más activo del Estado en el bienestar, mediante un incremento sostenido del gasto social, avances significativos en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingreso que tengan un claro efecto redistributivo. En suma, se plantea articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes pilares solidarios no contributivos y una vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos.

El diseño de un sistema de protección social básico universal —seguridad del ingreso y la salud— pasa inevitablemente por potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar el trabajo remunerado y no remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral, pues lo contrario implica desperdiciar o desaprovechar las oportunidades que ofrece el bono demográfico.

Es necesario incrementar el gasto público social y potenciar su sesgo contracíclico. Sin embargo, el aumento del gasto por sí solo no es suficiente. Se requiere una nueva arquitectura del gasto, más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar la capacidad productiva de los países. Para ello debe adoptarse, ante todo, un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales basado en un piso mínimo de rentas generales para la tercera edad, al tiempo que se limitan o suprimen los subsidios a las jubilaciones y las pensiones elevadas. Es necesario desarrollar modalidades complementarias de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, dotadas de flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, destacan la creación y el aumento de las transferencias de ingreso (complemento básico) de origen no contributivo a las familias vulnerables con hijos, así como los subsidios otorgados a los hogares vulnerables que pierden cobertura contributiva en contextos de crisis.

El Estado no puede ni debe hacerlo todo, aun en materia asistencial y redistributiva. Es preciso potenciar, entonces, los sistemas de redes sociales

que comprenden distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo, articulando a los agentes públicos y privados con los actores sociales.

Si bien el hecho de transferir para igualar, proteger y estabilizar el bienestar de los hogares es necesario y positivo, no basta para lograr sociedades más igualitarias y productivas. La región enfrenta cuellos de botella en materia de productividad e igualdad, que obedecen tanto a problemas de demanda como de oferta. Los países en muchos casos no han mejorado sus fronteras de bienestar, incluso en contextos en que existen oportunidades económicas desde el punto de vista de la demanda. Ello obedece a que el entramado productivo abre oportunidades, pero parte de este no puede aprovecharlas. Por este motivo, resulta clave invertir en iniciativas que potencien la activación y acumulación de capacidad y conocimientos.

El gasto social debe convertirse en inversión social

Proveer educación preescolar de manera universal cumple el triple propósito de igualar las oportunidades, incrementar la productividad de los futuros trabajadores y activar la mano de obra femenina cuya participación en el mercado laboral se ve limitada debido a su carga de cuidado. Algo similar ocurre con la ampliación de la cobertura de las guarderías y la extensión de la jornada escolar.

Un desafío clave —reconocido y reiterado— a corto y medio plazo es invertir en la calidad de la educación primaria y ampliar el nivel de cobertura y egreso de la educación secundaria, así como mejorar la capacidad y conocimientos de los docentes. Esta constituye la única ruta posible para las sociedades que procuran avanzar en la frontera productiva y, al mismo tiempo, cerrar brechas. Esta estrategia educativa cuenta con una oportunidad y enfrenta un reto a la vez: la difusión del uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema de educación pública.

Ampliar los espacios fiscales y los recursos disponibles

En materia de finanzas públicas, los progresos en la última década, a pesar de la crisis reciente, son destacables; en especial, el aumento de los ingresos fiscales. Asimismo, la deuda pública ha pasado de niveles próximos al 80% del PIB en 1990 a tasas cercanas al 30% en los años recientes, y ha cambiado su composición, con un mayor peso de la deuda interna. La

inversión pública se ha incrementado en casi toda la región. En este entorno de espacios fiscales recobrados, es factible entonces priorizar los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina requiere de una inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento. Pero los gobiernos, además de gastar bien, necesitan recaudar mejor para hacer frente a los imperativos del desarrollo. A medida que los países se desarrollan, la base tributaria se hace más amplia y el sistema tributario más progresivo, lo que resulta en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema. De esta manera, la cantidad y calidad de los ingresos fiscales percibidos por los gobiernos tiene amplias repercusiones sobre la economía en su conjunto y sobre la eficiencia del gasto público.

Además del endeudamiento, la otra fuente principal de financiamiento del gasto público son los ingresos, por lo que hay que otorgar prioridad al fortalecimiento de estos, especialmente los tributarios. Aquí los desafíos son considerables. Por una parte, en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela la estructura fiscal descansa sobre ingresos provenientes de materias primas no renovables, sujetas a una alta volatilidad en sus precios y en algunos casos a la previsible reducción del recurso a medio plazo. Por otra parte, con la excepción de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, el nivel de recaudación tributaria es cercano o menor al 20% del PIB, a todas luces insuficiente para hacer frente a los desafíos del desarrollo

El papel redistributivo de las finanzas públicas

El nivel de desigualdad de ingresos en América Latina —antes de impuestos y transferencias directas— no está demasiado alejado del de la OCDE. Países como Alemania, Francia, Italia y Portugal tienen coeficientes de Gini —antes de impuestos y transferencias directas— cercanos o superiores a 0,5, similares a los de la región. En cambio, las diferencias son muy importantes cuando se incluyen los efectos de la redistribución de la acción fiscal del Estado. Esta reduce 20 puntos el coeficiente de Gini. La progresividad del sistema tributario da cuenta de un tercio de este efecto, y el resto representa el impacto de las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, sobre todo a los mayores de 65 años (OCDE, 2009). El impacto sobre la pobreza también es directo y contundente: en los países de

la OCDE, antes de impuestos y transferencias, la pobreza relativa ascendería al 50%; después de la acción fiscal, esta cifra es solo del 15%.

En América Latina, el nivel y la composición del gasto público distan de ser redistributivos. Cabe destacar, por ejemplo, que, en promedio, la cobertura de pensiones a jubilados es de solo el 33% en América Latina, y en muchos países dicha cifra no supera el 10% de la población mayor. Las asignaciones de recursos por medio de transferencias y subsidios son poco significativas (del orden del 7% del PIB) con relación a países de la OCDE, cuyo gasto en este rubro se encuentra alrededor del 17% del PIB en promedio. Otra manera de observar este efecto distributivo es estimando directamente el impacto de las variables que afectan de manera significativa al coeficiente de Gini, entre las que destacan el gasto social y la educación.

La estructura impositiva tampoco favorece la función distributiva de las finanzas públicas. El menor peso relativo del impuesto a la renta dentro de los ingresos públicos explica, en parte, la regresividad de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe.

Hacia un pacto fiscal por la igualdad

Un pacto fiscal es “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”. La ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización.

La construcción de pactos fiscales es difícil y en la actualidad no abundan ejemplos de pactos exitosos en la región. La baja carga tributaria imperante y la regresividad o neutralidad de la política fiscal es muestra de ello. Se requieren acuerdos políticos de los distintos sectores sociales y el Estado para ayudar a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para el financiamiento de un pacto fiscal. Desarrollar una visión estratégica a medio y largo plazo, construir alianzas entre agentes y diseñar una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía son acciones fundacionales del pacto fiscal.

Actualmente, la idea de un pacto fiscal parece encontrar un ambiente más propicio en la región. Al menos dos razones explican esta mayor disposición. Por una parte, la evidencia, luego de la crisis de 2008, de que

el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención de los efectos más perjudiciales de la volatilidad externa (baja del empleo, de los ingresos y del consumo). Por otra, el conocimiento de que finanzas públicas de calidad, respaldadas por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuyen de manera complementaria a la equidad, a la cohesión social y al desarrollo productivo.

Los mejores marcos fiscales deben asegurar una suficiente movilización de recursos nacionales, convirtiendo así al sistema tributario en una herramienta eficaz para el desarrollo. Si el pacto fiscal se fundamenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante el incremento de la carga tributaria, será importante aumentar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos.

Bibliografía

- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo.
- Banco Mundial (2008), "The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development", Commission on Growth and Development, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2512-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.2.
- _____ (2011b), *Panorama social de América Latina* (versión preliminar), Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (2011c), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2010b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2480-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.2, diciembre.
- _____ (2010c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- _____ (2010d), *Panorama social de América Latina* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.

- _____ (2008), *Panorama social de América Latina* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89, .
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- European Commission (2002), "Public Finances in EMU-2002, European Economy", *Reports and Studies*, N° 3, Bruselas.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), *Fiscal Monitor: Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks*, Washington, D. C., septiembre.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, Ricardo e Ivonne González (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo "Seminario regional de política fiscal", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero.
- Martner, Ricardo, Ivonne González y María Espada (2012), "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *Governments at a Glance 2009*, París, OECD Publishing.
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sala-i-Martin, Xavier, Gernot Doppelhofer y Ronald I. Miller (2004) "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach", *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 94, N° 4, págs. 813-835, septiembre.

Capítulo V

El presupuesto por resultados en América Latina¹: un análisis de economía política de sus determinantes

Gabriel Filc

Investigador independiente

Carlos Scartascini

*Economista principal, Departamento de Investigación
del Banco Interamericano de Desarrollo*

Introducción

Los episodios de crisis de los años ochenta dieron lugar a un amplio proceso de reformas en América Latina que produjeron cambios fundamentales

¹ Los autores agradecen a Enrique Iglesias y Narcís Serra la invitación a participar de este proyecto; a Iñigo Macías-Aymar, la coordinación; a Roberto García López, el facilitarles los datos sobre presupuestos por resultados en América Latina y el Caribe que se utilizan en este documento; y a Diego Focanti, su colaboración en la preparación de este documento. También agradecen los comentarios de Luis Carranza, Fernando Lorenzo, Juan Antonio Mielgo, Guillermo Perry y demás participantes del Seminario ADI 2011. Gabriel Filc da las gracias a la Fundación CIDOB por el apoyo financiero para la realización de este documento. Las opiniones expresadas en él son de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Interamericano de Desarrollo, sus autoridades o los países que ellos representan.

en el manejo macroeconómico y fiscal de los países (Lora, 2007). Dichas reformas fueron acompañadas, a partir de la década de los años noventa, por cambios profundos en las reglas fiscales. Como tal, un número importante de países centralizaron el proceso presupuestario en ministerios de finanzas poderosos, establecieron límites al crecimiento del gasto y el tamaño del déficit, y avanzaron en transparentar las cuentas fiscales para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Así, a inicios de este milenio, las reglas que enmarcaban el proceso presupuestario se habían modificado sustancialmente respecto de la realidad que existía una década antes (Filc y Scartascini, 2007).

La mayor estabilidad de la última década junto con los mayores reclamos de la ciudadanía por mejoras en el uso de los recursos públicos ha hecho que en los últimos años muchos de los países de la región hayan ido aún más allá en la profundidad de sus reformas, incorporando también mecanismos que les permitirían no solo controlar la situación fiscal, sino también mejorar la eficiencia y efectividad del gasto. Una vez resueltos los problemas financieros más acuciantes, mejorar el uso de los recursos públicos era la materia pendiente en una región donde las necesidades son muchas y los recursos con los que cuenta el sector público son escasos (Braun, 2007; Clements, Faircloth y Verhoeven, 2007).

Estos mecanismos han incluido procedimientos de evaluación de los programas públicos y el intento por basar al menos parte de las decisiones presupuestarias en los resultados obtenidos por las intervenciones. Si bien estos procesos son incipientes en la región, el grado de avance y de interés en las reformas no ha sido parejo. Mientras que algunos de los países han adoptado estándares y mecanismos parecidos a los de los países más desarrollados, otros todavía no han iniciado el proceso de reformas (e incluso algunos han retrocedido en los avances que habían realizado).

En este capítulo se exploran las razones que explican las diferencias en el desarrollo del sistema de presupuestación por resultados (PpR) entre países de América Latina y el Caribe. Esta información es relevante porque: i) permite evaluar en perspectiva comparada el grado de desarrollo de los sistemas de PpR; ii) permite entender las razones que hay detrás de la habilidad de algunos países de introducir estos sistemas frente a la rigidez mostrada por otros; iii) provee indicios respecto de qué condiciones son necesarias y cuáles pueden ser suficientes para poder avanzar en estas reformas; iv) provee evidencia respecto de áreas del sector público donde inversiones en capacidades pueden tener consecuencias positivas para el desarrollo posterior de PpR; y v) permite reevaluar los procesos de reforma y diseñar medidas de mitigación de riesgos cuando estas sean necesarias.

Los resultados del análisis que se lleva a cabo en este capítulo indican que aquellos países que habían avanzado previamente con el fortalecimiento del proceso presupuestario poseen estabilidad en sus cuentas fiscales, poseen mayores capacidades en su servicio civil, tienen legislaturas más eficientes y los incentivos del proceso de negociación del presupuesto conducen a respetar los acuerdos alcanzados durante el proceso de aprobación, son los países que han avanzado más en desarrollar procedimientos que facilitan la utilización de presupuestos basados en resultados. Por el contrario, países donde los incentivos son favorables a la sub o sobreejecución del presupuesto, y a los cambios continuos de los planes presupuestarios entre la aprobación y la ejecución, son los que menores incentivos tienen para desarrollar estos sistemas². La evidencia que aquí se presenta es preliminar. Por una parte, dado que este proceso es reciente existe todavía la posibilidad de que haya países que converjan en los de mayor desarrollo relativo. Por la otra, existe una gran limitación en la disponibilidad de datos, lo que reduce la robustez del análisis estadístico a reflexiones informadas.

Las conclusiones que surgen de este capítulo son tres. Primero, la evidencia indicaría que para lograr avances en la implantación de presupuestos por resultados es importante invertir en reformas presupuestarias de primera generación, en aumentar las capacidades de los agentes involucrados en el proceso presupuestario y, principalmente, generar incentivos para que los agentes políticos concentren su interés en mejorar la eficiencia y efectividad del gasto, en lugar de preferir la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas. Además, estas inversiones generarían resultados quizás aún más relevantes de los que los PpR podrían aspirar. Segundo, existe una amplia necesidad de que se siga generando información cuantitativa que permita avanzar con estudios más detallados respecto del grado de desarrollo, usos y resultados de los presupuestos de gestión por resultados. Este documento puede servir como piedra basal para una literatura prolífica. Tercero, estos estudios cuantitativos tienen que estar acompañados por estudios de caso que se enfoquen fundamentalmente en entender el sistema de incentivos y relaciones existente en el proceso presupuestario, para aumentar la eficiencia y efectividad del gasto.

² Las razones para que el proceso presupuestario tenga esas características son muchas, pero básicamente tienen que ver con incentivos políticos que favorecen el corto plazo por encima de políticas estables y consistentes (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

El presupuesto por resultados

¿Qué es el PpR? Desafortunadamente, no existe una definición única respecto de qué constituye un presupuesto por resultados. Para Schick (2003, pág. 101):

El presupuesto por resultados puede ser determinado como cualquier presupuesto que presente información acerca de lo que los distintos organismos han hecho o esperan hacer con los fondos que les son asignados. En este caso, solo se refiere a la información de rendimiento presentada como parte de la documentación del presupuesto o de una clasificación presupuestaria en que los créditos están divididos por grupos de productos o resultados.

Más recientemente, la OCDE (2007, pág. 22) lo definió como “una forma de presupuestación que vincula la asignación de fondos a resultados medibles”, y para el Banco Mundial (Manning, 2008, pág. 6): “Es el uso adecuado de información de desempeño por parte de actores clave en cada etapa del proceso presupuestario para alimentar sus decisiones acerca de asignación de recursos y mejorar la eficiencia del uso de los mismos”.

Marcel (2009, pág. 43) resume estas definiciones poniendo énfasis en las demandas y en el carácter político de la presupuestación:

En particular, definimos el PpR como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados —pasados y futuros—, sobre la aplicación de los recursos públicos, pero que también motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos resultados.

Finalmente, García López y García Moreno (2010, pág. 13) lo definen como un:

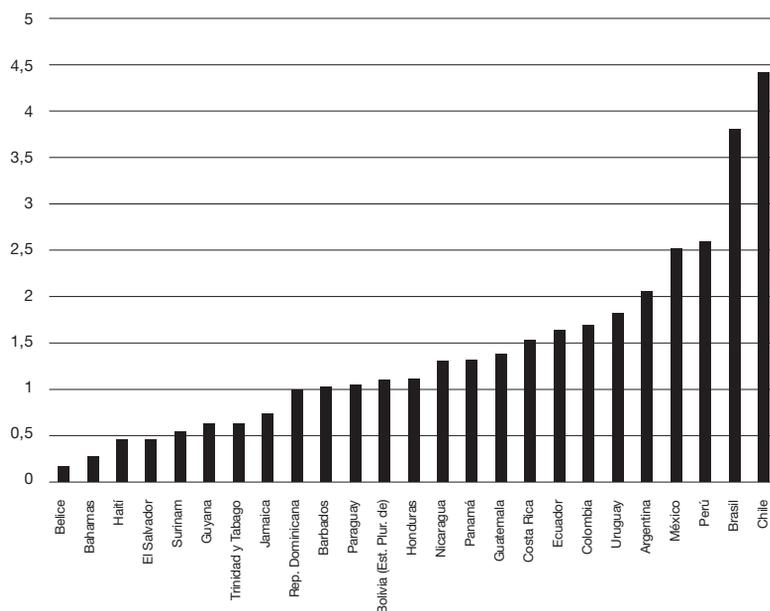
Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.

En todos los casos, las definiciones cuentan con dos componentes fundamentales. Primero, la necesidad de disponer de información respecto del uso y resultados de los programas financiados por el erario público. Segundo, que esta información sea utilizada para guiar la asignación de los recursos del Estado.

La introducción de los presupuestos por resultados se ha ido desarrollando lentamente; los países de la OCDE fueron los que comenzaron con su implementación. Hay tres hitos que deben ser destacados en este proceso. En primer lugar, la difusión de la presupuestación por programas desarrollada en los Estados Unidos en los años sesenta. En segundo lugar, el desarrollo, en la década de 1980, de nuevas técnicas vinculadas a indicadores de desempeño en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Por último, la vinculación directa con el presupuesto a partir de la legislación aprobada en Francia a comienzos del presente siglo (Scott, 2008). A pesar de la introducción generalizada del presupuesto por resultados, el aumento significativo en el volumen de información no ha ido acompañado de un incremento en su uso para la toma de decisiones presupuestarias (Curristine, Lonti y Joumard, 2007).

En el caso de América Latina, la introducción del PpR ha sido dispar hasta ahora, como puede observarse en el gráfico V.1, donde se ordenan los países de acuerdo con su valor en el índice de presupuesto por resultados. Este índice, que puede alcanzar valores entre 0 (no existe ninguno de los componentes) y 5 (todos los componentes necesarios se encuentran en su lugar), ha sido desarrollado por García López y García Moreno (2010) para analizar el grado de desarrollo de la presupuestación por resultados en América Latina y el Caribe. Está compuesto por diversos indicadores que aproximan la consistencia en la implementación de una serie de mecanismos necesarios para un PpR: clasificación del presupuesto en programas, existencia de un marco fiscal de mediano plazo, existencia de una ley de responsabilidad fiscal, evaluación de efectividad del gasto, incentivos para la efectividad en la gestión y existencia de mecanismos de difusión de la información. La construcción del índice se realizó en varias etapas. La primera consistió en el análisis del marco legal e institucional, así como de diversas fuentes secundarias. La segunda se centró en entrevistas a funcionarios de gobierno. Por último, una vez asignados los valores a las variables, se validaron los informes con las autoridades de los distintos países. La información que recoge el índice corresponde a la situación en cada país de mediados de 2007 a mediados de 2009, que es el período durante el que se realizaron las evaluaciones (García López y García Moreno, 2010, pág. 16).

Gráfico V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA PRESUPUESTACIÓN
 POR RESULTADOS, 2007-2009**

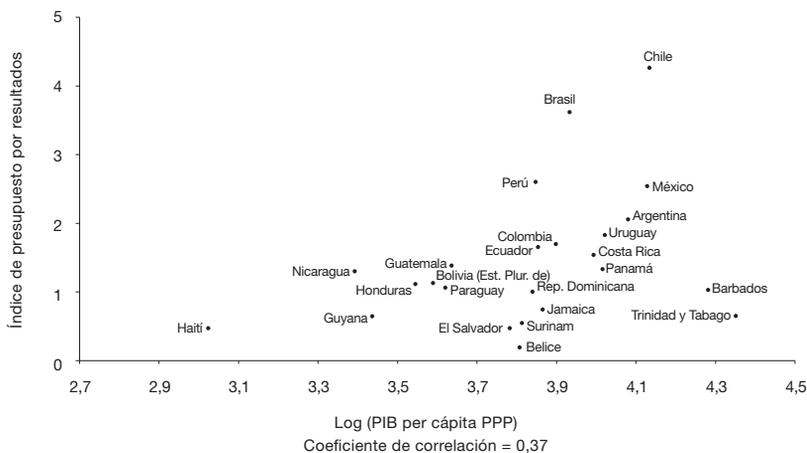


Fuente: Elaboración propia según la información recopilada por R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

¿Cómo puede explicarse el desarrollo dispar de este proceso? Parte tiene que ver con el grado de desarrollo de los países. Dado que el PpR requiere de sistemas de información complejos, entonces aquellos países con mayores ingresos pueden dedicarle mayores recursos a desarrollar dichos sistemas. En el gráfico V.2 se puede observar que existe una relación positiva entre el nivel de ingreso per cápita y el desarrollo de los sistemas de presupuesto por resultados.

Sin embargo, el nivel de ingreso explica solo una porción menor de la variabilidad total en los valores del indicador de presupuestos por resultados. Como puede observarse en el gráfico V.2, un mayor desarrollo económico parecería facilitar la posibilidad de implementar reformas (condición necesaria), pero ello no implica que estas se lleven adelante (condición no suficiente). Por ejemplo, algunos países de niveles de desarrollo económico similar, como

Gráfico V.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL DE DESARROLLO ECONÓMICO
 Y PpR, 2007-2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada por R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010; y World Development Indicators del Banco Mundial.

Colombia y el Perú o la Argentina y Chile, han tenido avances disímiles en el desarrollo del PpR. Parte de la razón tiene que ver con el hecho de que la introducción de reformas a los procesos presupuestarios no es un proceso automático que solo dependa de las condiciones económicas subyacentes y de las decisiones de tecnócratas, sino que es un proceso eminentemente político. Para que estas reformas prosperen es necesario que los actores políticos se encuentren interesados en llevarlas adelante.

Por ello, para identificar la viabilidad de las reformas es necesario tener en cuenta cuáles pueden ser los incentivos y motivaciones que lleven a los actores involucrados a estar interesados en avanzar en este proceso, ya que aun las reformas más loables pueden no aprobarse o implementarse si no existen las condiciones adecuadas para su éxito. La historia de las reformas fiscales en América Latina está plagada de estos ejemplos. Hallerberg y Scartascini (2011) estudian en detalle los determinantes de las reformas y encuentran que los incentivos políticos desempeñan un papel fundamental en facilitarlas aun en contextos de crisis. Por supuesto, introducir las reformas no es todo; una vez aprobadas tienen que ser cumplidas. Filc y Scartascini (2007) listan una serie de reformas legales en el Estado Plurinacional de

Bolivia, Colombia y el Ecuador que no tuvieron efecto en la práctica porque los actores encontraron maneras de evitar cumplir con ellas, ya que sus incentivos no estaban alineados con estas. Hallerberg, Scartascini y Stein (2010) describen cómo diferencias en el contexto legal, pero más que nada en los incentivos, explican las diferencias en los resultados de la introducción de las leyes de responsabilidad fiscal de finales de los años noventa en la Argentina y el Brasil.

A partir de las lecciones aprendidas que se han acumulado en los últimos años durante el desarrollo de los sistemas en América Latina y de la experiencia en los países de la OCDE (Anderson, 2009; Marcel, 2009; Shah y Shen, 2007), se han identificado una serie de condiciones clave para el desarrollo del PpR vinculadas a las normas presupuestarias preexistentes y a los incentivos de los actores que participan del proceso presupuestario. Para el presente estudio, nos centraremos en los siguientes factores y su relación con la posibilidad de implementar exitosamente el PpR:

- i) condiciones iniciales: se debe avanzar en la construcción de una arquitectura institucional presupuestaria que sea compatible con este tipo de presupuestación;
- ii) motivación: debe existir motivación para impulsar la reforma (y las reformas que debieron precederla). Esto es, un interés por parte de los actores involucrados, particularmente el presidente y los ministros, en alcanzar los objetivos de dichas reformas y estar dispuestos a aceptar los costos que suponen;
- iii) capacidad: debe existir capacidad administrativa e incentivos dentro de la burocracia para poder adoptar los mecanismos y procedimientos que la presupuestación por resultados implica. Sin capacidades es imposible adoptar los mecanismos de evaluación de programas que son necesarios para adecuar la asignación presupuestaria. Pero, a pesar de ello, los sistemas que cuentan con grandes inversiones no funcionan si los incentivos de la burocracia no están alineados para conseguir resultados medibles; y
- iv) apoyo legislativo: es necesario el apoyo del resto de los actores que tienen un papel fundamental en el proceso presupuestario, particularmente del legislativo. El apoyo legislativo solo tendrá lugar cuando los legisladores tengan la capacidad para entender y utilizar el sistema, y cuando afectar el sistema presupuestario en la búsqueda de mayor transparencia, eficiencia y efectividad sea más productivo políticamente que beneficiar prácticas clientelistas y la asignación oscura del presupuesto.

Cabe destacar que la relevancia de estos factores en el éxito de reformas presupuestarias no se limita al ámbito del PpR. Por ejemplo, Hallerberg y Scartascini (2011) ven determinantes similares a la hora de explicar la relación entre reformas en las instituciones presupuestarias para América Latina entre 1990 y 2005 y la existencia de crisis económicas. Los resultados de dicho estudio indican que las crisis aumentan la probabilidad de que existan reformas, pero que ellas son altamente dependientes del marco institucional. Concretamente, ante motivaciones apropiadas, aquellos países donde existe la capacidad técnica y el apoyo legislativo tienen una mayor probabilidad de avanzar en las reformas al proceso presupuestario.

En el resto del capítulo se evaluará la relevancia de cada una de estas condiciones como explicación del grado de desarrollo de la presupuestación por resultados en América Latina y el Caribe. Estas condiciones no son independientes, sino que afectan el desarrollo del PpR por medio del equilibrio de interacciones e incentivos de los actores. La robustez de analizar dichas interacciones con la disponibilidad de datos existente es acotada. Por lo tanto, se aproximará el equilibrio general mirando los resultados del proceso presupuestario y del proceso de formulación de políticas públicas.

Condiciones iniciales

La posibilidad de introducir e implementar de forma cabal reformas a cualquier tipo de proceso o mecanismo presupuestario no depende solamente de decisiones voluntaristas o de adecuarse a buenas prácticas. La capacidad de los actores para manejar los tiempos necesarios para que las agencias puedan aprender y construir capacidades a partir del nuevo escenario de la reforma resulta una variable fundamental (Arizti y otros, 2009). Por lo tanto, antes de poder abocarse a reformas más avanzadas, como el presupuesto por resultados, resulta fundamental haber determinado ciertas reformas básicas vinculadas a establecer la integralidad del sistema de administración financiera y la cobertura del presupuesto. Asimismo, estas reformas básicas requieren de un margen de prueba y error y de experimentación a partir de los que puedan ser apropiadas. De esta manera, es de esperar que aquellos países que han avanzado más en el proceso de implementación del PpR sean aquellos que habían avanzado más (y antes) en reformas presupuestarias complementarias.

Desde 1990, ha tenido lugar un proceso continuo de reforma en las instituciones fiscales en América Latina. En un número importante de países

se introdujeron restricciones numéricas, fondos de estabilización, marcos plurianuales y restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En diversos países, en el marco de las leyes de responsabilidad fiscal, se introdujeron tanto reglas numéricas como medidas tendientes a incrementar la transparencia del proceso presupuestario.

Dentro de las reformas introducidas, la implantación de sistemas de cuenta única³ ha constituido un hito en las reformas de las prácticas y procesos presupuestarios, ya que es uno de los principales componentes de los sistemas integrados de administración financiera. La cuenta única constituye el instrumento operacional central que permite la administración de los recursos públicos basados en el principio de unidad de caja. En este sentido, puede ser considerado uno de los elementos básicos de la normativa del proceso presupuestario que deben preexistir antes de reformas más complejas como el presupuesto por resultados. Los países con un grado mayor de desarrollo de la presupuestación por resultados coinciden mayormente con aquellos que han implantado la cuenta única a principios de los años noventa (Brasil, Colombia, Argentina, Perú) o antes (Chile).

Para tener una perspectiva más amplia de la batería de reformas, en el cuadro V.1 se presenta una primera aproximación tanto a su orden como a su maduración. Como se puede observar, se dieron dos momentos claramente diferenciados en el proceso de la reforma fiscal. A mediados de los años noventa, se produjo un auge de las reformas tendientes a otorgar mayor jerarquía a los ministerios de finanzas en las decisiones fiscales, probablemente como parte del proceso más amplio de estabilización y reforma estructural. El segundo momento de intensa actividad ocurrió hacia finales de la década de 1990, cuando se introdujeron gran parte de las restricciones fiscales y las normas de transparencia (Filc y Scartascini, 2007).

Estas reformas parecerían haber sentado las bases para reformas posteriores. Como puede observarse en el gráfico V.3, aquellos países que obtuvieron una puntuación mayor en el indicador de reglas fiscales de Filc y Scartascini (2007), que evaluaba los países de acuerdo con sus avances en la introducción de reglas numéricas, en el grado de jerarquía (o centralización

³ La cuenta única de tesorería consiste en el establecimiento de una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno. Está considerada un requisito esencial para una gestión de caja moderna y es un instrumento eficaz que permite al ministerio de hacienda o de finanzas establecer la supervisión y el control centralizado de los recursos en efectivo del gobierno. En tanto que es esencial para asegurar que se recauden todos los ingresos tributarios y no tributarios, y que los pagos se hagan correctamente y de manera puntual (Pattanayak y Fainboim, 2011) la cuenta única de tesorería es una herramienta sin la cual la posibilidad de desarrollar un PpR se ve limitada.

Cuadro V.1
AMÉRICA LATINA: IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS FISCALES, 1990-2005

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina			N, F		U, E					R(N,C,T),S	R(r)(c),S,E,F	r(n),S			R(N,S,C)	
Bolivia (Est. Plur. de)				S							U					
Brasil									N		R(N,S,T),P					
Colombia		f			F	C					N	S		R(N,P,T)		
Chile											R(N,C)			e,T		
Costa Rica												U,A				
Ecuador						U		E	N	C			R(N,P,C,T)		T	r(n)
El Salvador				U			A									
Guatemala											P,N,U					
Honduras														PU		
México									C				C,P,T			
Nicaragua													S,FA			P
Panamá									U				R(N),S,T		r(n)	PU
Paraguay			e								U			P		P
Perú					U						R(N,P,C,T)		r(n),C,T			
Rep. Dominicana									F						T	
Uruguay							U,E									
Venezuela (Rep. Bol. de)									C,U		P			R(N)		

Fuente: G. Filc y C. Scartascini, "Budget Institutions", *El estado de la reforma del Estado*, Eduardo Lora (ed.), Bogotá, Mayol Ediciones, 2007.

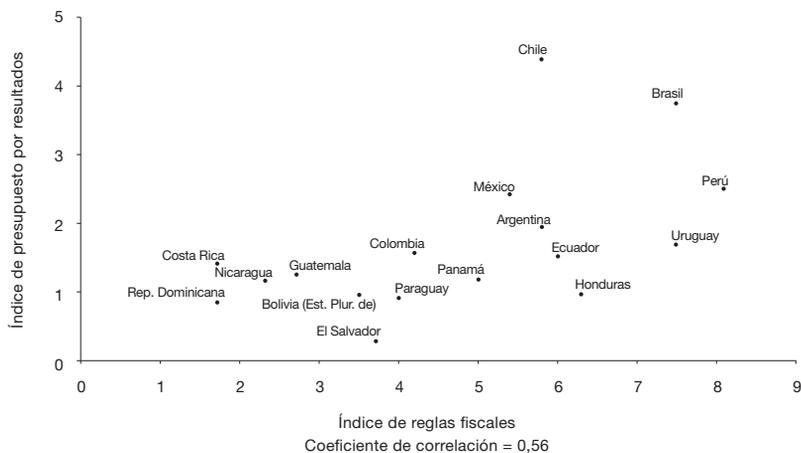
Notas: N: Reglas numéricas; C: Fondo contracíclico; P: Marco plurianual; R: Ley de responsabilidad fiscal; S: Gob. subnacionales; U: Cuenta única; E: Incremento del poder ejecutivo; F: Incremento del poder del Ministerio de Finanzas; T: Transparencia; y A: Principios de transparencia. Las letras minúsculas en cursiva implican que existió reversión en las reformas establecidas anteriormente o debilitamiento de las restricciones. R(X,Y) implica que dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal se incluyeron restricciones a X e Y.

de su proceso presupuestario en manos del gobierno central) y en el grado de transparencia del presupuesto, son también los que luego han logrado un mayor puntaje en el indicador de presupuesto por resultados⁴.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, tanto el nivel de desarrollo del país como el alcance de reformas complementarias al proceso presupuestario muestran una relación positiva con el avance del PpR. Dado que estas dos dimensiones se hallan a su vez relacionadas, para efectos de poder separar el impacto de cada una de ellas sobre el grado de avance del

⁴ En el gráfico V.3, como en el resto del análisis, se ha intentado evaluar los determinantes de las reformas en un período anterior (equivalente a utilizar variables rezagas en la jerga más técnica) para intentar reducir los problemas de causalidad inversa. Por supuesto, esto no implica que se consiga necesariamente.

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ÍNDICE DE REGLAS FISCALES (2005) Y PpR (2007-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada por R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010; y G. Filc y C. Scartascini, "Budget Institutions", *El estado de la reforma del Estado*, Eduardo Lora (ed.), Bogotá, Mayol Ediciones, 2007.

PpR, en el cuadro V.2 se presentan los coeficientes de regresión de variables que intentan aproximar el contexto institucional presupuestario, controlado por el grado de desarrollo de cada país. Estas variables son:

- Índice de reglas fiscales: compuesto a partir de una serie de preguntas vinculadas a la existencia de reglas numéricas, marcos fiscales de mediano plazo, reglas fiscales que afecten a los gobiernos subnacionales y límites al endeudamiento (Filc y Scartascini, 2007).
- Índice de jerarquía: compuesto a partir de una serie de preguntas vinculadas a la relación de los distintos actores en el interior del poder ejecutivo y entre los distintos poderes a la hora de la toma de decisiones presupuestarias. Fuente: Filc y Scartascini (2007).
- Años de vigencia de una norma de transparencia: número de años transcurridos desde la implementación de una norma de transparencia en cada país hasta el año 2006⁵ (elaboración propia).

⁵ Se toma la situación en el año 2006 para poder evaluar la situación anterior a la evaluación de los PpR.

Cuadro V.2
¿QUÉ CONDICIONES INICIALES IMPORTAN PARA EL PpR?

Regresiones en el índice de presupuesto por resultados ^a					
Variable independiente	Coficiente ^b	Error est.	Obs.	R2	
Índice de reglas fiscales	0,204	*	0,108	17	0,455
Índice de jerarquía	0,065		0,125	17	0,331
Años de vigencia de norma de transparencia en 2006	0,198	*	0,110	17	0,447
Índice de marcos de mediano plazo	0,379	*	0,177	17	0,486
<i>Open Budget Index</i>	0,043	***	0,0113	15	0,601
Log (<i>Open Budget Index</i>)	1,194	**	0,473	15	0,421
Años de vigencia cuenta única en 2006	0,059	***	0,0158	17	0,656
Log (años de vigencia cuenta única)	0,339		0,205	17	0,429

Fuente: Elaboración propia sobre datos de G. Filc y C. Scartascini, "Budget Institutions", *El estado de la reforma del Estado*, Eduardo Lora (ed.), Bogotá, Colombia, Mayol Ediciones, 2007; G. Filc y C. Scartascini, "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", *Inter-American Development Bank Working Paper Series*, N° IDB-WP-160, 2010; y *Open Budget Survey* de la International Budget Partnership.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

- Índice de marcos de mediano plazo: mide el grado de desarrollo de los marcos de mediano plazo. Toma valores entre 0 —no existen marcos— y 3 —el país posee un marco de gastos de mediano plazo— (Filc y Scartascini, 2010).
- *Open Budget Index*: el *Open Budget Index* del International Budget Partnership (IBP) evalúa la disponibilidad de ocho documentos presupuestarios clave en cada país, así como la exhaustividad de los datos contenidos en dichos documentos. También incluye en qué medida las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría realizan una vigilancia eficaz, así como qué oportunidades existen para que el público participe en los procesos de toma de decisión en torno al presupuesto nacional (*Open Budget Survey* de la International Budget Partnership).
- Años de vigencia de una cuenta única de tesorería: número de años transcurridos desde la implementación de la cuenta única de tesorería hasta el año 2006 para cada país (elaboración propia).

Como puede observarse en el cuadro V.2, teniendo en cuenta las restricciones que implica contar con un tamaño de muestra tan pequeño, los coeficientes son siempre positivos y, en muchos casos, también significativos. Estos resultados permiten aventurar que un mayor avance en reformas relacionadas con el proceso presupuestario, y el hecho de que ellas se sostengan

en el tiempo, tendrían un efecto positivo en la capacidad de avanzar en la introducción y uso de los PpR.

Por supuesto, además de los problemas de hacer inferencia con un número tan bajo de observaciones, es difícil separar las condiciones iniciales de las motivaciones de los políticos por llevar adelante estas reformas. En definitiva, aquellos países que más habían reformado durante los años noventa y principios de la primera década de este milenio son países donde las condiciones políticas han hecho posible dichas reformas y posiblemente también las reformas que dan lugar al presupuesto por resultados. Como se desarrolla en Hallerberg, Scartascini y Stein (2010), el proceso presupuestario es una parte intrínseca del proceso de formulación de políticas. Por ello, tanto las decisiones presupuestarias como las decisiones de modificaciones a las reglas de debate presupuestario dependen, fundamentalmente, de dicho proceso de negociación y de los incentivos que tienen los actores políticos en cada momento del tiempo para llevarlas adelante.

Motivaciones

¿Qué motiva a quienes reforman? La literatura que ha estudiado los determinantes de las reformas fiscales se ha concentrado fuertemente en entender el papel que las crisis tienen en la capacidad de los actores de llevar adelante reformas. Básicamente, las crisis aumentan el costo de no reformar (y con ello de permanecer en la misma situación) (Alesina y Drazen, 1991; Drazen y Grilli, 1993) y al mismo tiempo reducen la relevancia de las instituciones existentes como guía para resolverlas (Hirschman, 1965; Gourevitch, 1986; Haggard y Kaufman, 1994; Keeler, 1993; Torre, 1998; Weyland, 1996 y 2002). La combinación de la emergencia económica y la necesidad de introducir cambios, junto con el descrédito de las reglas existentes, favorece las reformas. Hallerberg y Scartascini (2011) estudian estas hipótesis en el contexto de las reformas del proceso presupuestario en América Latina. La evidencia empírica muestra que las crisis de deuda aumentan la probabilidad de que haya reformas, pero estos resultados dependen fuertemente del marco institucional.

En el caso del presupuesto por resultados, donde el objetivo principal es aumentar la eficiencia y efectividad del gasto más que lograr soluciones financieras de corto plazo, quizás la dinámica sea la opuesta. Las reformas que introducen los PpR pueden ser más probables en momentos de estabilidad fiscal, donde los funcionarios pueden dedicarse a pensar en los problemas de

eficiencia y efectividad en lugar de estar angustiados por soluciones a corto plazo como ocurre durante los períodos de crisis. Por supuesto, la relación puede ser tenue ya que, si bien un déficit alto no permitiría avanzar con los presupuestos por resultados (condición necesaria), una posición fiscal holgada no implica que los actores políticos lo introduzcan (no es condición suficiente).

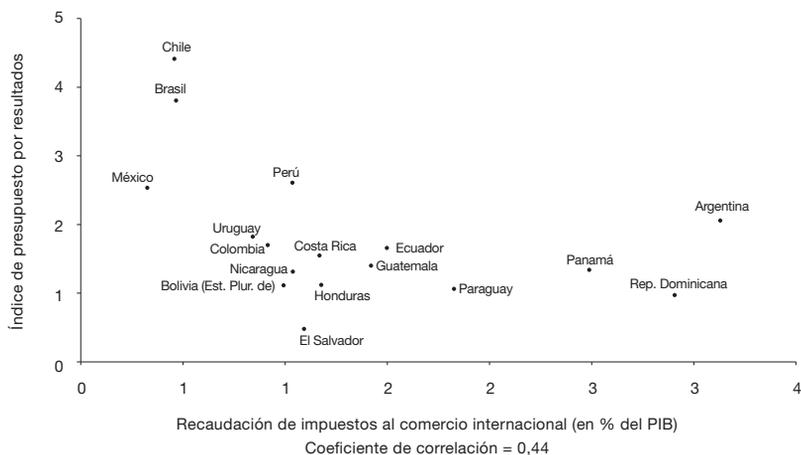
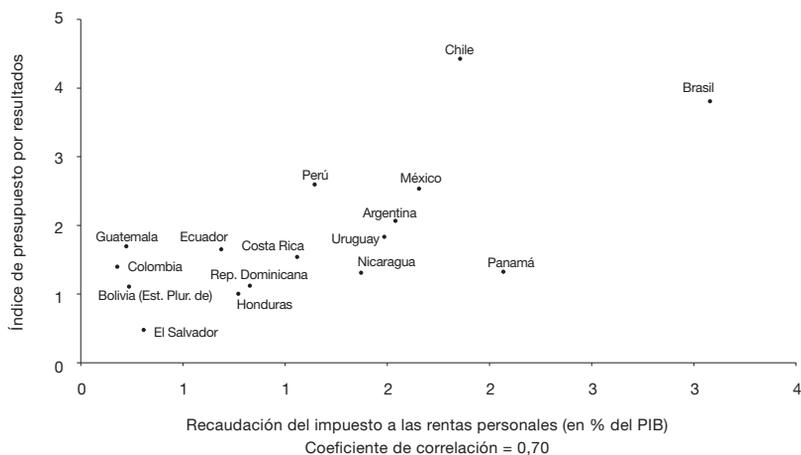
Además del resultado fiscal, el tamaño del sector público podría ser un determinante importante del interés por introducir el PpR. Por ejemplo, aquellos países donde la presión impositiva es mayor tendrían a priori más recursos para introducir estos sistemas y una mayor presión de la población para que el uso de dichos recursos fuera bien utilizado. Asimismo, la presión de la población podría depender también de la fuente de esos recursos. No es lo mismo para el ciudadano medio que la mayor parte de la recaudación total recaiga sobre su bolsillo que el que la recaudación se obtenga principalmente a partir de la extracción de recursos naturales o a partir de recaudos aduaneros.

Como ha sido documentado en la literatura, la existencia de rentas extraordinarias tiende a reducir la presión por un manejo prudente de las cuentas fiscales. Por ejemplo, la disponibilidad de rentas petroleras parecería haber fomentado en los políticos una conducta tendiente al incremento del gasto discrecional y de la asignación de recursos hacia determinados grupos de interés (Mejía Acosta, Albornoz y Araújo, 2009). Además, estos países tienden a mostrar menores niveles de transparencia fiscal (Ardanaz, 2012). Eso puede explicar por qué los países que se han beneficiado fuertemente durante el período de los altos precios del petróleo poseen un desarrollo relativo menor a su nivel de desarrollo del PpR.

En el gráfico V.4 se muestran datos que parecerían corroborar la importancia de las fuentes de ingreso en los incentivos para desarrollar los PpR: existe una correlación positiva entre la recaudación por impuesto personal a la renta y los PpR (y lo mismo ocurre con otras fuentes de ingreso que recaen sobre los contribuyentes, como pueden ser los impuestos a las ventas), pero existe una relación negativa entre el uso de presupuestación por resultados y los ingresos que provienen de tarifas al comercio exterior.

Finalmente, una pregunta adicional es si los resultados que está obteniendo el país en áreas donde la eficiencia y efectividad del gasto pueden ser trascendentes tienen algún impacto a la hora de decidir el desarrollo de estos sistemas. Por ejemplo, ¿son los países que han tenido resultados pobres en su asignación de recursos a áreas tales como la de infraestructura o la social quienes más interés tienen en introducir el PpR? Aquí, nuevamente,

Gráfico V.4
FUENTES DE INGRESOS (2003-2007) Y EL ÍNDICE DE PpR (2007-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los *World Development Indicators* del Banco Mundial; y R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

puede haber problemas de endogeneidad para interpretar los resultados, ya que probablemente aquellos países que están obteniendo los peores resultados sean también los que tienen mayores dificultades en su sistema político para introducir el PpR.

A efectos de poder evaluar cuáles pueden ser algunos de los determinantes válidos que motiven las reformas que favorecen el desarrollo del PpR, en el cuadro V.3 se presentan los coeficientes de regresión de variables que intentan aproximar el contexto fiscal y las crisis, y algunos resultados de política. Estas variables son:

- Crisis bancaria desde 2000: cuenta el número de crisis bancarias de acuerdo con la definición de Laeven y Valencia (2008), elaboración propia sobre la base de datos de Laeven y Valencia, 2008.
- Crisis de tipo de cambio desde 2000: cuenta el número de crisis de tipo de cambio de acuerdo con la definición de Laeven y Valencia (2008), elaboración propia sobre la base de datos de Laeven y Valencia (2008).
- Crisis de deuda desde 2000: cuenta el número de crisis de deuda de acuerdo con la definición de Laeven y Valencia (2008), elaboración propia sobre la base de datos de Laeven y Valencia (2008).
- Balance presupuestario: balance fiscal del gobierno central, promedio 2004-2008 (World Development Indicators, WDI, del Banco Mundial).
- Deuda gobierno central: como porcentaje del PIB, promedio 2004-2008 (WDI).
- Recaudación gobierno central: como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (CEPAL).
- Impuesto sobre la renta: recaudación del impuesto sobre las rentas como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (CEPAL).
- Impuesto a la renta personal: recaudación del impuesto a las rentas personales como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (CEPAL).
- Impuesto a la renta empresas: recaudación del impuesto a las rentas corporativas como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (CEPAL).
- Impuestos generales a bienes y servicios: recaudación de los impuestos que gravan los bienes y servicios como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (CEPAL).
- Impuestos al comercio exterior: recaudación de impuestos al comercio exterior, como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (BID).
- Otros impuestos: recaudación de otros impuestos como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (BID).

- Impuesto a los combustibles: recaudación de impuestos a los combustibles como porcentaje del PIB, promedio 2003-2007 (BID).
- Calidad infraestructura: promedio de respuestas a la pregunta: ¿La infraestructura de su país es (1: pobre e ineficiente; 7: entre las mejores del mundo)? (Global Competitiveness Report, GCR, del World Economic Forum, varios años, 2001-2008).
- Eficiencia del gasto público: rating de expertos respecto de si la composición del gasto público es eficiente o no (World Economic Forum, varios años, 2002, 2005, 2006)⁶.
- Coeficiente de Gini: Gini sobre el ingreso bruto, promedio 2002-2006 (Standardized World Income Inequality Database, SWIID, véase Solt, 2009).
- Pobreza (US\$ 2): personas bajo la línea de pobreza de USD 2 diarios como porcentaje de la población, promedio 2004-2008 (World Development Indicators del Banco Mundial).
- Desempleo: tasa de desempleo total, promedio 2004-2008 (World Development Indicators del Banco Mundial).

Como puede observarse en el cuadro V.3, la recurrencia de episodios de crisis parecería no afectar el desarrollo de los PpR, así como tampoco lo hace el nivel de deuda. Si hubiera algún efecto, este debería ser negativo. Como se esperaba, si bien el monto total de recaudación no es altamente significativo, sí lo son las fuentes de recaudación. Aquellos países que tienden a extraer mayores recursos de las personas físicas tienden a avanzar más rápidamente con las reformas. Lo opuesto ocurriría con aquellos países que extraen sus rentas del comercio exterior. Finalmente, los indicadores de resultados de las políticas no muestran un patrón claro. Como se mencionó antes, este resultado puede ser explicado por el hecho de que aquellos países que tienen dificultades para mejorar su infraestructura, tener un gasto eficiente y mejorar las condiciones de vida de la población, son también aquellos a los que les es más difícil introducir el PpR. Por lo tanto, a diferencia de lo deseado, los que tienden a introducir el PpR no son necesariamente los que más lo necesitan, sino los que pueden hacerlo.

⁶ La diferencia en términos del número de años incluidos para este indicador está explicada porque la pregunta correspondiente solo se incorporó en las encuestas de dichos años.

Cuadro V.3
MOTIVACIÓN PARA LA INTRODUCCIÓN DEL PpR

Regresiones en el índice de presupuesto por resultados ^a				
Variable independiente	Coefficiente ^b	Error est.	Obs.	R2
Crisis bancaria desde 2000	-0,0585	0,396	17	0,319
Crisis de tipo de cambio desde 2000	-0,612	0,495	17	0,385
Crisis de deuda desde 2000	-0,742	0,570	17	0,392
Balance presupuestario	0,142	0,0886	17	0,198
Deuda gobierno central	-0,0037	0,0129	9	0,039
Recaudación gobierno central	0,0611	0,0355	17	0,437
Impuesto a la renta	0,463 ***	0,143	17	0,611
Impuesto a la renta personal	0,612 **	0,235	17	0,541
Impuesto a la renta empresas	0,329	0,228	17	0,407
Impuestos generales a bienes y servicios	0,174 **	0,0736	17	0,512
Impuesto al comercio exterior	-0,555 **	0,234	17	0,514
Otros impuestos	0,290	0,194	17	0,412
Impuesto a los combustibles	-0,107	0,473	16	0,322
Calidad infraestructura	-0,0888	0,372	23	0,146
Eficiencia del gasto público	-0,0239	0,394	22	0,098
Coefficiente de Gini	0,00442	0,0664	18	0,292
Pobreza (US 2)	0,0149	0,0388	17	0,295
Desempleo	-0,0471	0,0765	22	0,090

Fuente: Elaboración propia sobre datos de L. Laeven y F. Valencia, "Systematic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, N° 08/224, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2008; World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial; CEPAL; BID; *Global Competitiveness Report* (GCR) del World Economic Forum, varios años (2001-2008); World Economic Forum, varios años (2002, 2005, 2006); *Standardized World Income Inequality Database* (SWIID).

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

Capacidad administrativa

Para poder avanzar en el desarrollo del PpR (y de cualquier otro proceso de reforma) es necesario que exista motivación entre quienes toman las decisiones políticas en la esfera del poder ejecutivo, así como la presencia de capacidades e incentivos de la burocracia. Si los ministros y funcionarios carecen de incentivos tendientes a propiciar mejoras en la eficiencia de la gestión, toda reforma vinculada a la presupuestación por resultados difícilmente irá más allá de sus aspectos formales.

Motivar a los ministros y otros funcionarios para llevar adelante reformas que pueden tener efectos negativos a corto plazo —en general, a poca gente le gusta ser evaluada— puede no ser fácil. Los ministros suelen tener mayor información sobre sus sectores en comparación con la autoridad

central presupuestaria, lo que les otorga mayor poder de negociación y discreción. Este mayor poder relativo puede afectar el avance del PpR.

Sin embargo, existen alternativas para evitar este equilibrio. El PpR puede proveer información de calidad que puede ser relevante para determinados objetivos políticos. Por ejemplo, aquellos ministros con objetivos de política claros pueden preferir monitorear su progreso para poder proveer a los votantes con información acerca de los logros alcanzados. Por lo tanto, una mayor estabilidad en el cargo y posibilidades de desarrollo de una carrera política posterior pueden actuar como incentivos. Bajo condiciones de estabilidad y expectativas de promoción, los ministros pueden ser más proclives a perder discrecionalidad a corto plazo dado que podrían apropiarse de los beneficios que una mayor eficiencia y efectividad tienen en el bienestar a largo plazo (y sus probabilidades de supervivencia y promoción en el sistema político). Entornos como el de América Latina, donde el servicio civil sufre un importante desprestigio, no son los más adecuados para que este tipo de incentivos operen correctamente. Sin embargo, entre los países que muestran una puntuación mayor en el índice de presupuestación por resultados, se observa una característica común: los candidatos presidenciales del oficialismo han sido ministros de gobierno. En Brasil, Dilma Rousseff había sido ministra de Energía entre 2003 y 2005. Posteriormente, ocupó tanto la jefatura de gabinete como la presidencia del consejo de directores de la petrolera estatal Petrobras. En Colombia, Juan Manuel Santos ocupó el cargo de ministro de Comercio Exterior bajo la presidencia de César Gaviria y, posteriormente, fue nombrado por el presidente Andrés Pastrana ministro de Hacienda. En México, Felipe Calderón ocupó el cargo de secretario de Energía durante la presidencia de Vicente Fox.

El caso de Chile es paradigmático. En este país, que ocupa el puesto más alto del índice, en las dos últimas elecciones donde ganó un candidato presidencial oficialista, se trató de exministros. Ricardo Lagos fue ministro de Educación durante el gobierno de Patricio Aylwin. Curiosamente, el eje de su gestión fue alcanzar una mayor igualdad en el acceso y un alza en la calidad de la educación pública. No es este el único caso en Chile. Michelle Bachelet fue nombrada ministra de Salud durante el gobierno de Lagos y, posteriormente, ocupó la cartera de Defensa. Las gestiones de estos políticos han coincidido con los momentos de mayor desarrollo de los mecanismos de la presupuestación por resultados. Este patrón común permite intuir que puede estar operando el vínculo entre el grado de desarrollo de la presupuestación por resultados y el grado de incentivos de los ministros del ejecutivo.

La motivación vinculada a la posibilidad de exponer los logros no es el único factor en juego para favorecer el impulso del PpR por parte de los ministros. El PpR demanda planear y evaluar rigurosamente los resultados, además de cierta estabilidad de los planes de gobierno, características que están asociadas con la estabilidad en el cargo. Esta misma estabilidad, además de alargar el horizonte temporal y, con ello, aumentar el peso relativo de los resultados a largo plazo, permite que los ministros acumulen mayores capacidades en el cargo. Abuelafia y otros (2010) observa que el grado de ejecución del presupuesto por ministerio en la Argentina aumenta notablemente con la estabilidad del ministro en su cargo. Sería esperable, por lo tanto, que aquellos ministros que logran un mejor manejo de la ejecución sean quienes tengan incentivos para operar sobre otros aspectos de su presupuesto mediante el PpR.

Más allá de la importancia de los incentivos con que cuenten aquellos que ocupen los cargos jerárquicos, es fundamental también la existencia de una capacidad administrativa mínima de la burocracia. Solo la existencia de una burocracia lo suficientemente capacitada y motivada puede permitir una aproximación de abajo arriba en el proceso de presupuestación por resultados. La evolución y efectividad de las reformas dependen de aspectos operativos relacionados con la capacidad de la burocracia de llevarla adelante resolviendo las dificultades que puedan surgir.

Evidencia de algunos estudios de caso parecerían indicar la importancia que tiene el servicio civil en el desarrollo del PpR. En el caso de Honduras, el presupuesto por resultados consiste meramente en un ejercicio formal con pocas aplicaciones prácticas, caracterizado por la ausencia de reglas estandarizadas, de procedimientos y de responsables a la hora de definir los indicadores (García López y García Moreno, 2010). Esta situación difícilmente puede ser modificada sin alterar también algunos de los patrones de funcionamiento del servicio civil. En este país, la gran rotación en el servicio civil con cada cambio de gobierno impide no solo la adquisición de las calificaciones técnicas necesarias para la implementación de un presupuesto por resultados, sino que elimina los incentivos necesarios para que haya un interés por parte de los funcionarios implicados.

Este problema es común a otros países de la región en los que el presupuesto por resultados tiene un desarrollo sumamente limitado. En Panamá, de acuerdo con Echebarría (2006), el clientelismo parece ser la estrategia dominante y los restantes objetivos organizacionales se relegan a él. Este clientelismo se expresa en la capacidad para designar, rotar y despedir a un trabajador, fundándose en cuestiones estrictamente políticas.

Algo similar se observa en Guatemala donde, según los mismos estudios, los ascensos se realizan por amiguismo o compadrazgo.

La institucionalidad del servicio civil chileno constituye, sin duda alguna, un pilar fundamental para el alto desarrollo que exhibe la presupuestación por resultados en este país. Chile es el único país que posee un sistema de presupuesto por resultados consolidado, ya que alimenta las decisiones de asignación del gasto con información sobre el desempeño de los programas. Asimismo, existe una adecuada práctica de evaluación de la efectividad del gasto, con un sistema de indicadores de desempeño que se ha ido perfeccionando durante más de una década (García López y García Moreno, 2010). Para proporcionar el nivel técnico necesario, el servicio civil exhibe una serie de características, entre las que destacan: el alto nivel de tecnificación de las plantillas, metodologías de evaluación institucional sumamente incentivadoras del esfuerzo y del compromiso de los empleados y un sistema de remuneraciones que incorpora mecanismos de incentivo grupal y organizacional (Echebarría, 2006).

En el cuadro V.4 se presentan los coeficientes de regresión de las variables en la primera columna; el índice de PpR es la variable dependiente, según el grado de desarrollo de cada país. Las variables que se incluyen son las siguientes:

Cuadro V.4
CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PpR

Regresiones en el índice de presupuesto por resultados ^a				
Variable independiente	Coefficiente ^b	Error est.	Obs.	R2
Consistencia de la burocracia	0,038 **	0,013	17	0,578
Cap. funcional de la burocracia	0,024	0,017	17	0,406
Índice de calidad de la burocracia	0,647	0,393	20	0,287
Control de la corrupción (BM)	0,922 **	0,434	20	0,346
Government Effectiveness (WB)	1,082 *	0,568	20	0,319
Capacidad de regulación (BM)	0,581	0,615	20	0,214
Cambios en el gabinete	1,594	1,059	20	0,27
Rotación de los ministros	-0,156	0,280	9	0,36

Fuente: Elaboración propia sobre datos de K. Echebarría, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006; Berkman y otros, *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*, Washington, D. C., IDB Research Department, 2008; *The Worldwide Governance Indicators: Cross National Time Series Database (CNTS)*, promedio 2002-2006; BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *La política de las políticas públicas*, Washington, D. C., Editorial Planeta, 2005.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

- Consistencia de la burocracia: el índice de consistencia estructural está compuesto por tres subíndices. El primero, de coherencia estratégica, refleja el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. El segundo, de consistencia directiva, se vincula al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de servicio civil. Por último, el de consistencia de los procesos captura el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos (Echebarría, 2006).
- Capacidad funcional de la burocracia: refleja la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Al igual que el anterior, se desagrega en tres subíndices: competencia —mide la eficacia con la que se aseguran niveles adecuados de calificación de los servidores públicos—, eficacia incentivadora —mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio— y flexibilidad —mide el grado en que las políticas y prácticas de personal facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones— (Echebarría, 2006).
- Índice de calidad de la burocracia: sobre la base de variables de la Encuesta de Capacidad del Estado de Columbia University y la International Country Risk Guide (ICRG) (Berkman y otros, 2008).
- Control de la corrupción: captura percepciones sobre la extensión del problema de la corrupción (The Worldwide Governance Indicators; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2012).
- Government Effectiveness: captura percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de presiones políticas, la calidad de la implementación y formulación de políticas, y la credibilidad del gobierno para llevarlas adelante (The Worldwide Governance Indicators; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2012).
- Capacidad de regulación: captura percepciones sobre la habilidad del gobierno de formular e implementar políticas que permiten

y promueven el desarrollo del sector privado (The Worldwide Governance Indicators; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2012).

- Cambios en el gabinete: índice de cambios en el gabinete de ministros (Cross National Time Series Database, CNTS, promedio 2002-2006).
- Índice de rotación de los ministros: número de ministros por cartera, promedio 1988-2000 (BID, 2005).

Como se puede observar en el cuadro V.4, si bien los coeficientes distan de ser todos significativos, las relaciones van en la dirección esperada. Menor rotación y mayor experiencia de los ministros, así como una burocracia más profesional, conducen a un mayor grado de implementación del PpR. Es interesante remarcar que los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, que promedian un número importante de características deseables del funcionamiento de las instituciones, también afectan en la dirección esperada. Al igual que se destacó al abordar otras variables explicativas, la existencia de estas capacidades son condiciones necesarias pero no suficientes.

Si bien los ministros son fundamentales para la definición y asignación de prioridades dentro de sus áreas de incumbencia y la burocracia para la implementación de los sistemas, el poder legislativo tiene que estar en sintonía con estos avances para así instrumentalizar el marco legal necesario para su sostenibilidad.

El papel del poder legislativo

El apoyo político por parte del poder legislativo es otro de los factores que favorecen la implementación de un presupuesto por resultados. Entre aquellas características del presupuesto por resultados que, a priori, se alinean con los incentivos de los legisladores, se destaca el hecho de que esta metodología les provee de información relevante para tomar decisiones de política pública, lo que les permite controlar la gestión del poder ejecutivo. Por supuesto, si se prevé que la calidad de la información generada será baja, el interés de los legisladores será menor. Asimismo, la introducción del presupuesto por resultados puede tener costos para los legisladores en la medida en que les puede reducir la flexibilidad para introducir asignaciones específicas en el presupuesto que, aunque pueden tener beneficios políticos, pueden no ser las políticas más eficientes o efectivas de acuerdo con la evidencia. De esta manera, los legisladores tendrán mayor interés en la presupuestación por resultados en la medida en que:

- Los beneficios de introducirlo sean mayores. Por ejemplo, la información generada será de buena calidad.
- Tengan una participación importante en el proceso de determinación del presupuesto.
- Tengan la capacidad para procesar la información que se genera.
- Tengan incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas o estrictamente geográficas.
- Tengan incentivos para controlar la labor del poder ejecutivo.

La calidad de la información depende de factores analizados anteriormente, como la capacidad que tiene la burocracia. Sin embargo, la utilidad o no de la información para los legisladores no necesariamente depende de su calidad. Aun información valiosa desde un punto de vista técnico, puede no ser útil si el papel que desempeñan los legisladores en el proceso de formulación de políticas públicas así lo determina. Por ejemplo, si las dinámicas que prevalecen en el proceso político están vinculadas a factores locales, lo más probable es que los legisladores se interesen más en la lógica de la asignación geográfica del gasto que en la vinculada a programas y resultados. Asimismo, los legisladores tendrán mayores incentivos para promover este tipo de programas si pueden beneficiarse directamente por medio de mejoras en sus expectativas de voto. En ese sentido, sistemas electorales que favorecen el voto personalista deberían ser más favorables que aquellos que acumulan los votos en cabeza de los partidos políticos.

Si bien no se cuenta con información acerca del apoyo concreto de las legislaturas a estas reformas, sí es posible inferir el grado de involucramiento en estas reformas por parte del poder legislativo, a partir de su capacidad de apropiación de los productos. Una variable que está asociada a la capacidad que tienen los legisladores de utilizar como insumos de su tarea los productos de un sistema de gestión basado en resultados es la antigüedad promedio que exhiben en sus cargos. Si la rotación en el cargo es elevada, existirán pocas probabilidades de que los legisladores puedan invertir en adquirir el conocimiento necesario para hacer uso de las ventajas de los PpR. En este caso, cabría esperar que no tuvieran interés en fomentar este tipo de reformas.

Otra variable que puede afectar es el grado de especialización de los legisladores. La especialización en un número menor de comités podría generar mayores incentivos a los legisladores para que se desarrolle un sistema de presupuestación basado en metas y resultados. La lógica es simple: la especialización permite un mayor control de los actos de gobierno y un mayor interés en fortalecer las áreas en las que ellos están involucrados, tarea que un presupuesto por resultados facilita.

En el cuadro V.5 se presentan los coeficientes de regresión de las variables en la primera columna, el índice de PpR es la variable dependiente, según el grado de desarrollo de cada país. Las variables que se incluyen son:

- Tasa de reelección de legisladores: promedio de legisladores que son reelegidos —porcentaje sobre el total de legisladores— (BID, 2005).
- Tasa de educación universitaria: legisladores con educación universitaria, como porcentaje del total (BID, 2005).
- Antigüedad de los legisladores: experiencia promedio de los legisladores: en años (BID, 2005).
- Número de comisiones por legislador: cantidad de comisiones en el Congreso dividida por la cantidad total de legisladores (BID, 2005).
- Índice de voto personalista: índice de voto personalista en el Congreso. Considera en qué medida un sistema incentiva al legislador a votar de acuerdo con sus intereses en lugar de seguir los lineamientos del partido (Hallerberg y Marier, 2004).
- Confianza en el Congreso: según la pregunta de la Encuesta Mundial de Valores: ¿Cuánta confianza tiene en el Parlamento? (Berkman y otros, 2008).
- Efectividad en la creación de leyes: según la pregunta de GCR sobre la efectividad de los cuerpos legislativos, promedio 2003-2005 (Berkman y otros, 2008).

Como se puede observar en el cuadro V.5, aunque la mayoría de los coeficientes no son significativos (y aquí el tamaño de la muestra tiene un papel fundamental), el signo va en la dirección esperada. Mayores capacidades de los congresistas tienden a estar asociadas con un mayor grado de avance del PpR. De forma interesante, el sistema electoral, aproximado por la variable de voto personalista, parece ser relevante para los incentivos de los legisladores. Así, en aquellos países donde el sistema electoral incentiva a los legisladores a tener en cuenta la opinión de los votantes en lugar de solo considerar los deseos del partido, existiría una probabilidad mayor para avanzar con estas reformas.

Por supuesto, las relaciones siguen siendo relativamente tenues y es probable que esto se vincule al hecho de que la participación de los congresos en los procesos presupuestarios en la región es limitada, y las reformas a favor de los presupuestos por resultados tienden a ser una iniciativa del poder ejecutivo. Por ello el uso del PpR parece ser mayor en aquellos países

Cuadro V.5
EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PpR

Regresiones en el índice de presupuesto por resultados ^a				
Variable independiente	Coefficiente ^b	Error est.	Obs.	R2
Tasa de reelección de legisladores	0,449	1,633	13	0,248
Tasa de educación universitaria	0,640	1,837	17	0,324
Antigüedad de los legisladores	0,166	0,117	17	0,405
Número de comités por legislador	-0,217	0,222	17	0,361
Índice de voto personalista	1,859 *	0,339	17	0,401
Confianza en el Congreso	0,0214	0,0378	16	0,347
Efectividad en la creación de leyes	0,862 **	0,339	17	0,534

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *La política de las políticas públicas*, Washington, D. C., Editorial Planeta, 2005; M. Hallerberg y P. Marier, "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries", *American Journal of Political Science*, vol. 48, N° 3, 2004; H. Berkman y otros, *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*, Washington, D. C., IDB Research Department, 2008.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

donde la centralización del proceso presupuestario en manos del poder ejecutivo es mayor, y donde el presidente cuenta con mayores prerrogativas legislativas.

El proceso presupuestario

En las secciones precedentes se han considerado facetas aisladas de diversas normas e incentivos de los actores que participan del proceso presupuestario. Hasta aquí, se ha procedido de esta forma debido a que se agrupó a estos factores de acuerdo con la condición establecida por la literatura a la que estaban asociados. Este enfoque, en muchos casos, no ha sido suficiente para identificar relaciones claras, ya que, si bien los factores pueden facilitar los avances, pueden no ser suficientes. Una alternativa posible es considerar que el proceso presupuestario es un equilibrio institucional producto de la interacción de incentivos y normas, algunos analizados hasta este momento. En esta sección, por lo tanto, se examina el proceso presupuestario en una forma más global, concentrándose en sus resultados.

Las decisiones presupuestarias son resultado de acciones de los agentes que participan en la toma de decisiones fiscales, quienes actúan de acuerdo con sus incentivos y las reglas que gobiernan su interacción.

Por consiguiente, los actores —presidente, legislatura, gabinete, sociedad civil, sectores empresariales— se encuentran en el centro del análisis. Así, para entender el proceso presupuestario se debe identificar cada uno de los actores, sus incentivos en cada etapa del proceso y el contexto institucional que regula sus interacciones. Por lo tanto, es importante establecer no solo cuál es el papel del presidente y de la legislatura en el proceso formal del presupuesto, que tiende a ser bastante semejante en todos los países, sino también la forma en que estos dos actores interactúan realmente en la práctica, lo que varía significativamente de un país a otro. En este esquema toda nueva regla, como lo es el PpR, propone un cambio sobre el equilibrio institucional preexistente. Su efecto sobre el proceso presupuestario dependerá en última instancia de cómo altere las interrelaciones de esta multiplicidad de actores.

En parte del análisis que se ha realizado hasta el momento, los actores y sus capacidades han tenido un lugar central. Para analizar estas relaciones de forma global —o de equilibrio general—, y no con un enfoque de equilibrio parcial como se ha hecho, habría que hacer estudios detallados de países, tal como se menciona en Scartascini y Stein (2010). Sin embargo, una posibilidad alternativa consiste en analizar los resultados del proceso presupuestario como una aproximación al funcionamiento del mismo.

Procesos presupuestarios donde los actores tienen incentivos para cooperar y favorecer políticas a largo plazo son procesos presupuestarios que se caracterizan por favorecer la estabilidad, la adaptabilidad, la eficiencia y la efectividad del gasto público. En dichos ambientes suelen respetarse los acuerdos, por lo que el presupuesto tiende a ejecutarse de manera relativamente cercana a lo que se aprobó durante la etapa correspondiente (salvo *shocks* excepcionales) y existen pocos cambios durante las distintas etapas. Esto es, ninguno de los actores favorece el uso de la discrecionalidad para imponer su voluntad y torcer así acuerdos preexistentes. Consecuentemente, en procesos presupuestarios que funcionan de esta forma, los actores tendrán incentivos para aumentar la eficiencia y la efectividad del gasto.

Entre los resultados que revelan un equilibrio favorable al PpR se encuentra la correspondencia entre el gasto público presupuestado y el ejecutado. Esto se debe a que no solo es necesario mantener la estabilidad de las cuentas públicas, sino también asegurar cierta coherencia entre el proceso de presupuestación y la ejecución de este para su funcionamiento. Si el presupuesto finalmente ejecutado es muy superior o inferior al presupuesto original, entonces es muy difícil que se pueda hacer seguimiento a las metas o que la asignación esté de acuerdo con criterios de eficiencia y efectividad.

El análisis de Schick (2008) acerca de la manera en que un PpR vincula los recursos a los resultados permite comprender claramente por qué un proceso presupuestario en el que se respetan los montos presupuestados de ingresos y gastos sugiere la existencia de un equilibrio favorable a su instauración. Esta relación, de acuerdo con el autor, proviene del análisis de tres factores: i) proyecciones de los gastos y de los resultados si la situación presente no varía; ii) análisis de las tendencias que siguen los fenómenos sociales con las actuales políticas; y iii) propuesta de cambios en el presupuesto y análisis de la manera en que esto afectaría las tendencias. Resulta evidente que este análisis difícilmente puede tener lugar en un contexto en el que las proyecciones de los recursos —y con ellas las de los gastos— son alteradas de forma constante.

En el caso de América Latina existe un desfase importante entre el presupuesto aprobado y el ejecutado finalmente. Las razones son varias. Por una parte, existen deficiencias en las estimaciones por debilidades de las agencias presupuestarias de la región. Por otra, puede existir un uso político de las estimaciones. Por ejemplo, puede haber sobreestimación de los ingresos para presentar durante el debate presupuestario una situación de mayor solidez de la que realmente existe o para tener un espacio fiscal mayor para negociar con los legisladores cuando luego se cuenta también con la capacidad para cortar gastos en forma discrecional durante el año. Por el contrario, puede darse subestimación de ingresos cuando las reglas son tales que al existir excesos de recaudación, estos pueden ser asignados discrecionalmente por el poder ejecutivo. Filc, Scartascini y Stein (2005) comparan el caso del Brasil (desarrollado en detalle en Alston y otros, 2010), donde las reglas derivan en incentivos al poder ejecutivo para sobreestimar los ingresos (ya que luego puede recortar discrecionalmente durante el año las partidas que no le interesan) con el caso de República Dominicana, donde las reglas presupuestarias le otorgaban incentivos al poder ejecutivo para subestimar los recursos ya que ante excesos de recaudación, el ejecutivo estaba capacitado para asignarlo discrecionalmente. Además, Filc y Scartascini (2007) ejemplifican incentivos similares, pero por parte de los legisladores del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, y los autores de los capítulos del volumen editado por Hallerberg, Scartascini y Stein (2010) describen en detalle situaciones similares para la Argentina, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Por lo tanto, la existencia de sub o sobreestimación de ingresos y gastos que sean constantes y estratégicos no son necesariamente incompatibles con el PpR, ya que o bien su existencia no permite que los principios de

presupuestación por resultados se cumplan, o bien demuestran que no existe interés político por sujetarse a metas y objetivos que pudieran disminuir la discrecionalidad en la asignación presupuestaria. En el gráfico V.5 se vincula el grado de sub o sobreejecución del presupuesto promedio en el último lustro, en valor absoluto, a los valores adoptados por el índice de PpR⁷. Como puede observarse, parece existir una frontera en la capacidad de avanzar con el desarrollo de los PpR. Esto es, cuanto menores las diferencias entre el presupuesto aprobado y el finalmente ejecutado, mayor parece ser la capacidad del país (o el interés de los políticos) por avanzar con reformas que favorezcan la utilización de presupuestos por resultados.

Para la implementación del presupuesto por resultados es necesario contar con certidumbre sobre los fondos que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal. Por lo tanto, además de analizar el nivel de sub o sobreejecución del presupuesto, es necesario evaluar si existen reasignaciones importantes durante el año entre partidas presupuestarias. Para ello, es útil establecer una medida que permita discernir cómo ha variado internamente la distribución del presupuesto, en términos funcionales o de unidad administrativa, entre las etapas de presupuestación y asignación. Nuevamente, estas medidas aproximan de manera directa los resultados del proceso presupuestario y permiten identificar así el equilibrio en el que se encuentra.

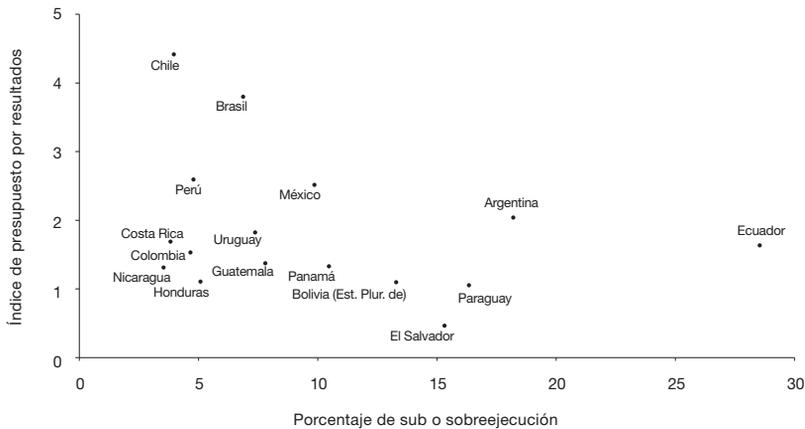
El índice de cambio presupuestario (Abuelafia y otros, 2010; Scartascini y Stein, 2010) permite medir en qué porcentaje la estructura de gasto aprobada ha sido respetada en el momento de la ejecución. Este índice mide las modificaciones en la estructura funcional o de unidad administrativa del presupuesto que ocurren entre la aprobación y la ejecución final del presupuesto.

En el gráfico V.6 se compara el índice que expresa el grado de desarrollo del sistema de presupuestación por resultados con el índice de cambio presupuestario⁸. Este gráfico es similar al anterior, en el sentido de que existe una relación negativa entre las variables y que, además, altos

⁷ En este caso, la variable, en lugar de estar rezagada, promedia los valores entre 2006 y 2010. La razón es que no existe información para un número importante de países con anterioridad al año 2007, por lo que se preferiría aumentar la cobertura en términos de países. Igual, para aquellos países con datos, la correlación entre la información anterior y posterior a 2007 es alta (coeficiente de correlación de 0,95). Por lo tanto, aquellos países que sobre o subestiman tienden a hacerlo de forma consistente en el tiempo.

⁸ Al igual que lo explicado para el indicador anterior, se utilizó la información del período 2006-2010 para la construcción del indicador. El coeficiente de correlación en este caso entre los dos períodos (antes y después del año 2007) es de 0,75.

Gráfico V.5
**AMÉRICA LATINA: GRADO DE SUB O SOBREEJECUCIÓN
 DEL PRESUPUESTO E ÍNDICE DE PpR**

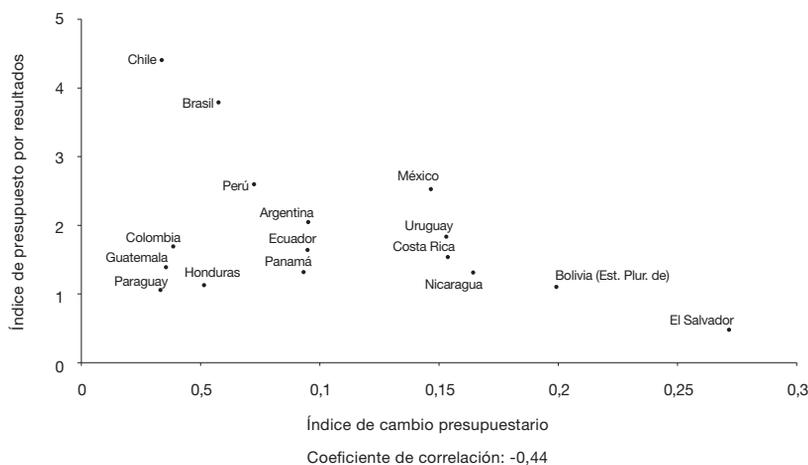


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los ministerios de finanzas; y R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

niveles de cambio parecerían ser una limitante fundamental a la capacidad de avanzar en la presupuestación por resultados. Esto es, solo aquellos países que ejecutan durante el año de forma similar a lo que aprueban al inicio del período son aquellos que pueden avanzar con un sistema de metas y evaluación de la ejecución. Nuevamente, esta relación tiene dos explicaciones posibles. Por una parte, la existencia de alta volatilidad en la asignación del presupuesto durante el año no permite utilizar metas y objetivos para asignar el presupuesto. Por otra, la alta volatilidad refleja características del proceso de asignación presupuestaria que no son compatibles con restringir la capacidad de los políticos de introducir reformas durante el año.

Ambos comportamientos asociados teóricamente a un equilibrio institucional favorable a la implementación de un PpR parecen operar en la práctica en América Latina. En el caso de la sub o sobrejecución del presupuesto, se observa un límite en cuanto a la capacidad de avanzar con el desarrollo del PpR de acuerdo con las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejecutado. En el caso de las reasignaciones de presupuesto, también se ha observado que, en la medida que aumentan, menor es la capacidad de avanzar en la presupuestación por resultados. Por lo tanto, ambas

Gráfico V.6
ÍNDICE DE PpR Y MODIFICACIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por los ministerios de finanzas; y R. García López y M. García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

aproximaciones sugieren que la preexistencia de un equilibrio institucional asociado a la credibilidad de la presupuestación se asocia a la existencia de incentivos compatibles con la implementación de un PpR.

El proceso de formulación de políticas (PFP)

¿Qué determina los resultados del proceso presupuestario? Al constituir el espacio donde se define la posibilidad de financiar las distintas políticas públicas, el proceso presupuestario forma parte de un núcleo central del proceso de formulación de políticas públicas (PFP) (Scartascini y Stein, 2010). Como tal, ciertos arreglos presupuestarios permiten facilitar ciertos intercambios y con ello favorecer el PFP. Por otra parte, las condiciones del PFP determinan la habilidad de los actores de cooperar en el proceso presupuestario. En este sentido, la posibilidad de implementar el PpR no solo dependerá de reglas e incentivos propios del proceso presupuestario, sino también de aquellos que caracterizan al equilibrio del PFP.

En las democracias latinoamericanas, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores involucrados abarca desde el presidente hasta los votantes en pequeñas comunidades rurales, e incluye a los miembros del Congreso, jueces, líderes de la opinión pública, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. La compleja interacción de estos actores está influida por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. Como se desarrolla con más detalle en BID (2005) y Scartascini y otros (2011), aquellos países que tienen procesos de formulación de políticas que funcionan, esto es, aquellos países donde los actores políticos tienen incentivos a entrar en acuerdos cooperativos entre unos y otros, y así facilitar políticas de largo plazo, son países donde las características de sus políticas públicas son mejores. Por ejemplo, en países donde los actores políticos tienen horizontes de largo plazo, existen buenas “tecnologías de agregación” de manera que la cantidad de actores que influyen de forma directa en el juego de formulación de políticas sea relativamente pequeña, hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político, y existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas, tales como un poder judicial independiente o una burocracia fuerte, las políticas públicas tienden a ser estables (esto es, no cambian cuando cambia el político de turno), adaptables (las políticas cambian cuando fallan o cuando las condiciones económicas subyacentes se modifican), de orientación pública (benefician a sectores amplios de la población), eficientes, coordinadas e implementables.

Por lo tanto, es esperable que aquellos países que cuentan con mejores PFP cuenten también con PpR más avanzados. En el cuadro V.6 se presenta evidencia en esa dirección utilizando las siguientes variables explicativas:

- Índice de estabilidad: evalúa la consistencia y continuidad de las políticas económicas de los gobiernos sobre la base de cuatro variables relacionadas del Fraser Institute, GCR y Profils Institutionnels (Berkman y otros, 2008).
- Índice de adaptabilidad: evalúa la capacidad de respuesta de los gobiernos ante problemas económicos sobre la base de índices recogidos por el índice de transformación de Bertelsmann (BTI), la Encuesta de Capacidad del Estado de Columbia University (CUSC) y Profils Institutionnels (Berkman y otros, 2008).
- Índice de orientación pública: evalúa el impacto distributivo de las decisiones de política pública y la corrupción sobre la base de

índices de GCR y Transparency International (Berkman y otros, 2008).

- Índice de implementación: evalúa la capacidad del gobierno para implementar y hacer cumplir leyes y regulaciones sobre la base de índices de GCR, BTI y CUSC (Berkman y otros, 2008).
- Índice de coordinación: evalúa el grado de coordinación de las políticas públicas en un país sobre la base de índices de GCR, BTI y CUSC (Berkman y otros, 2008).
- Índice de eficiencia: evalúa la eficiencia en el uso de los recursos públicos por parte del gobierno sobre la base de índices de GCR, BTI y EIU (Berkman y otros, 2008).
- Índice de calidad de políticas públicas: compuesto por los índices de adaptabilidad, estabilidad, coordinación, implementación, eficiencia y orientación pública de las políticas (Berkman y otros, 2008).
- Índice de institucionalización: evalúa el grado de institucionalización de los principales actores que participan del proceso político. Está compuesto por los índices de capacidad del Congreso, institucionalización de los partidos políticos, cambios constitucionales, independencia del poder judicial y calidad de la burocracia compilados en Berkman y otros (2008) y descritos en Scartascini, Stein y Tommasi (2009) y Berkman y otros (2008).

Cuadro V.6
EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y EL PpR

Regresiones en el índice de presupuesto por resultados ^a				
Variable independiente	Coefficiente ^b	Error est.	Obs.	R2
Índice de estabilidad	0,488	0,494	20	0,218
Índice de adaptabilidad	1,082 **	0,423	19	0,525
Índice de orientación pública	0,874 *	0,444	20	0,326
Índice de implementación	0,863 *	0,464	20	0,313
Índice de coordinación	0,938 *	0,494	17	0,501
Índice de eficiencia	1,078 **	0,426	20	0,399
Índice de calidad de políticas públicas	1,363 **	0,502	20	0,423
Índice de institucionalización	-0,0914	0,514	20	0,174

Fuente: Berkman y otros, *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*, Washington, D. C., IDB Research Department, 2008.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

Como se observa en el cuadro V.6, aquellos países que poseen un PFP que genera políticas de mayor calidad son también aquellos donde están dadas las condiciones para un mayor desarrollo de PpR. Esto es, países donde los incentivos de los actores políticos se encuentran alineados de manera que las políticas públicas tienen mejores características; son países donde existe un mayor consenso en el manejo presupuestario y, al mismo tiempo, se puede avanzar en buscar mecanismos que mejoren la eficiencia y efectividad del gasto público.

Una mirada adicional a la evidencia

En las secciones anteriores se ha evaluado la importancia de las distintas condiciones que se han mencionado en la literatura para avanzar en la presupuestación por resultados. Primero, analizando las condiciones de forma individual se determinó que es importante que existan las condiciones iniciales apropiadas, motivación, capacidades e incentivos para que los agentes decidan avanzar en la utilización del PpR. Luego, aproximando los incentivos y la interacción por medio de los resultados del proceso presupuestario y del proceso de formulación de políticas, se observó que aquellos que mejor funcionan son los que más han podido avanzar. En esta sección, se intenta explotar los datos existentes para evaluar qué condiciones parecen primar sobre otras.

Como se ha analizado previamente, el número de observaciones es muy bajo como para poder hacer análisis empíricos complejos, ya que hay que restringir el número de variables que pueden incluirse y, como tal, pueden omitirse variables importantes. Asimismo, el bajo número de observaciones tiende a disminuir la significancia de algunos resultados. Y aún más importante puede ser la baja capacidad que existe para interpretar cualquiera de los resultados en términos de causalidad. Pese a estas debilidades, realizar un análisis multivariado podría ayudar a evaluar cuáles de los determinantes que se han debatido hasta el momento parecerían estar más correlacionados con la situación actual en el proceso de reformas de la presupuestación por resultados en América Latina.

Mientras que la lógica de las secciones precedentes ha consistido en intentar identificar los determinantes del PpR, yendo desde lo particular a lo general —esto es, construyendo una historia desde variables primarias hasta aquellas que aproximan el funcionamiento del proceso presupuestario y el proceso de formulación de políticas por medio de sus resultados—, en

esta sección se procede en orden inverso. Se empezará incluyendo en la especificación básica aquellas variables que resumen el funcionamiento, para luego avanzar hacia modelos más desagregados.

En el cuadro V.7.1 se utiliza como variable de control el índice de calidad de las políticas. Este índice resume las características del PFP y, como tal, es una buena aproximación de las condiciones subyacentes en los países para avanzar con el PpR (Scartascini, Stein y Tommasi, 2009). Como puede observarse en el cuadro V.7.1, este índice tiende a ser altamente significativo a lo largo de las diferentes especificaciones del modelo estimado (columnas 1 a 7). Aquellos países con mejores características en sus políticas públicas, determinadas por entornos favorables de su PFP, tienden a avanzar más en el desarrollo del PpR. Como es de esperar, dado que este índice tiende a aproximar las condiciones generales del contexto político, el resto de las variables no suelen ser significativas. Sin embargo, el índice de cambio presupuestario es una excepción. Aquellos países donde los incentivos del proceso presupuestario son tales que existen cambios profundos entre las etapas de aprobación y de ejecución, son países donde existirían menores incentivos para avanzar en el PpR.

Cuadro V.7.1
DETERMINANTES DE LA UTILIZACIÓN DEL PpR

VARIABLES ^a	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Índice de calidad de las políticas	0,997*	1,028**	1,290***	1,127*	1,258**	1,197**	1,672**
	(0,529)	(0,467)	(0,382)	(0,623)	(0,442)	(0,397)	(0,744)
Log (años vigencia cuenta única)	0,184				0,0292		-0,078
	(0,206)				(0,177)		(0,237)
Índice de reglas fiscales		0,159				0,082	
		(0,0984)				(0,0878)	
Índice de cambio presupuestario			-6,835***		-6,707**	-6,074**	-7,810**
			(2,222)		(2,438)	(2,379)	(2,946)
Porcentaje de sub o sobrejexecución				-0,575			2,826
				(3,650)			(4,032)
Log (PBI per cápita PPP)	0,640	0,286	0,229	0,690	0,245	0,116	-0,378
	(1,214)	(1,155)	(0,957)	(1,424)	(1,000)	(0,970)	(1,354)
Constante	-2,604	-1,698	-0,405	-2,595	-0,484	-0,295	1,290
	(4,170)	(3,931)	(3,320)	(4,600)	(3,485)	(3,339)	(4,369)
Observaciones	17	17	17	17	17	17	17
R2	0,551	0,603	0,724	0,524	0,725	0,743	0,737

Fuente: Elaboración propia.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

Resulta interesante que el hecho de que esta variable sea significativa junto con la variable de políticas parecería indicar que existen características del proceso presupuestario que sobrepasan el PFP. Es decir, países con PFP adecuados pueden no tener el proceso presupuestario lo suficientemente alineado. En esos casos, cambios en las reglas y en los procedimientos presupuestarios podrían ayudar a mejorar el PFP⁹. Alternativamente, puede ser que las condiciones del PFP no sean las adecuadas y que es la flexibilidad del proceso presupuestario la que genera mecanismos de cambio y, con ello, facilita los intercambios en el PFP¹⁰.

En el cuadro V.7.2 se intenta entrar con un poco más de detalle, evitando utilizar la variable del índice de calidad de las políticas. Si bien, como se mostró en el cuadro V.7.1, dicha variable permite explicar el PpR, el grado de agregación de la misma hace más difícil entender los mecanismos que hay detrás de los resultados y no provee necesariamente de instrumentos de política. Por lo tanto, el cuadro V.7.2 utiliza en las distintas especificaciones (columnas 1 a 7) una serie de variables que explican los resultados del proceso presupuestario. Nuevamente, cuando existen cambios en el presupuesto durante el año, variable que está mostrando que existe una mayor discrecionalidad en el manejo presupuestario, está correlacionado con un menor grado de desarrollo del PpR. Lo mismo ocurre cuando se utiliza en su lugar el nivel de sub o sobreejecución del presupuesto. Nuevamente, en aquellos países donde existe un uso mayor de la discrecionalidad mediante la sub o sobreestimación del presupuesto, existen menores incentivos para desarrollar los PpR.

Resulta destacable que otras variables sean también significativas en este análisis. Por ejemplo, más allá de los resultados del proceso anual, haber avanzado en reformas con anterioridad, como puede ser la introducción de una cuenta única de tesorería, parece ser importante. Igualmente, el origen de la recaudación del gobierno es fundamental para explicar el avance del PpR. Para un funcionamiento del proceso presupuestario dado, una mayor recaudación de aquellos impuestos que impactan más directamente a la población generan mayores incentivos (o presión) para utilizar el PpR (y, con

⁹ Un argumento en esta línea hacen Filc, Scartascini y Stein (2005) respecto del proceso en la República Dominicana.

¹⁰ Alston y otros (2010) desarrolla esta idea para el Brasil. La discrecionalidad en la ejecución del presupuesto le otorga al presidente una moneda de cambio que le permite armar coaliciones políticas a un costo relativamente bajo. Si no existiera dicha discrecionalidad, entonces quizás el proceso de formulación de políticas públicas del Brasil otorgaría resultados muy distintos, quizás similares a la inestabilidad política que tenía el Ecuador hasta hace unos años atrás (BID, 2005).

Cuadro V.7.2
DETERMINANTES DE LA UTILIZACIÓN DEL PpR

Variable independiente ^{ab}	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Índice de cambio presupuestario	-4,895** (1,762)	-4,462** (1,823)	-4,992** (1,822)	-5,983** (2,063)	-4,829* (2,316)	-5,909** (2,168)	
Porcentaje de sub o sobrejecución							-5,270* (2,891)
Log (años vigencia cuenta única)	0,238* (0,122)	0,230* (0,123)	0,276* (0,141)				0,384* (0,192)
Índice de reglas fiscales				-0,00632 (0,0828)	0,0488 (0,0970)	-0,015 (0,0911)	
Recaudación impuesto personal a la renta	0,535*** (0,149)	0,516*** (0,151)	0,565*** (0,162)	0,473** (0,178)	0,410* (0,186)	0,468** (0,186)	
Recaudación de aduanas	-0,415** (0,146)	-0,362** (0,157)	-0,423** (0,151)	-0,502** (0,170)	-0,384* (0,201)	-0,495** (0,179)	
Índice de calidad de la burocracia		0,227 (0,235)			0,34 (0,317)		
Experiencia promedio de los legisladores			-0,0467 (0,0770)			0,0259 (0,0850)	
Log (PIB per cápita (PPP))	0,948 (0,659)	0,589 (0,758)	0,936 (0,679)	1,433* (0,724)	0,774 (0,946)	1,413* (0,759)	2,140** (0,919)
Constante	-1,865 (2,331)	-0,881 (2,549)	-1,707 (2,415)	-2,94 (2,626)	-1,346 (3,003)	-2,943 (2,741)	-6,632* (3,454)
Observaciones	17	17	17	17	17	17	17
R2	0,868	0,879	0,872	0,822	0,841	0,824	0,545

Fuente: Elaboración propia.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

ello, mejorar la eficiencia y efectividad del gasto) que cuando la recaudación proviene de rentas como los impuestos al comercio exterior.

Finalmente, en el cuadro V.7.3 se intenta hacer un análisis aún más desagregado evitando incluir las variables que resumen el funcionamiento del proceso presupuestario e introduciendo solo aquellas variables que determinarían dichos resultados. Una vez que se evita poner estas variables agregadas, el análisis muestra, utilizando distintas especificaciones (columnas 1 a 7), la importancia de la efectividad de los legisladores y de la capacidad de la burocracia, así como de los incentivos de los legisladores que surgen del sistema electoral para explicar el avance del PpR.

Cuadro V.7.3
DETERMINANTES DE LA UTILIZACIÓN DEL PpR

Variables ^a	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Resultado fiscal	0,250**	0,265**	0,272***	0,249***	0,276**	0,230***	0,235***
	(0,0809)	(0,114)	(0,0771)	(0,0634)	(0,0827)	(0,0586)	(0,0506)
Recaudación del gobierno central	0,0478	0,0661	0,0518	0,0366	0,0459	0,0459*	0,0402*
	(0,0321)	(0,0411)	(0,0304)	(0,0256)	(0,0360)	(0,0227)	(0,0198)
Apertura comercial (expo + impo como % del PIB)	-0,0184**	-0,0138	-0,0206**	-0,0229***	-0,0202**	-0,0100*	-0,0144**
	(0,00754)	(0,00938)	(0,00754)	(0,00620)	(0,00807)	(0,00535)	(0,00515)
Efectividad de la formación de políticas	0,739*			0,598*			
	(0,328)			(0,264)			
Experiencia promedio de los legisladores		0,0430					
		(0,138)					
Comisiones por legislador					-0,0718		
					(0,197)		
Calidad de la burocracia			0,780**	0,649**	0,735*		0,438*
			(0,319)	(0,265)	(0,359)		(0,226)
Índice de voto personalista						2,572***	2,082***
						(0,618)	(0,591)
Log (PIB per cápita (PPP))	-0,192	0,724	-1,201	-1,66	-1,022	0,662	-0,430
	(1,063)	(1,248)	(1,239)	(1,026)	(1,402)	(0,697)	(0,825)
Constante	1,404	-1,273	5,929	6,947	5,557	-1,359	2,735
	(4,085)	(4,956)	(4,799)	(3,922)	(5,184)	(2,799)	(3,211)
Observaciones	14	14	14	14	14	14	14
R2	0,832	0,728	0,843	0,909	0,846	0,913	0,943

Fuente: Elaboración propia.

^a Todas las regresiones controlan por el logaritmo del PIB per cápita.

^b Significativo al: *** 1%, ** 5%, * 10%.

Conclusiones

Este capítulo se ha circunscrito a analizar las razones que explican las diferencias en el grado de desarrollo de los presupuestos por resultados. De esta manera, se ha intentado determinar cómo operan en América Latina los determinantes del proceso de reformas y, así, identificar cuáles podrían ser los frenos a este proceso.

En ningún momento ha sido el objetivo de este capítulo evaluar si avanzar por este camino es la dirección correcta, sino si es factible. Respecto de la conveniencia o no, ya existe una literatura prolífica que tiende a coincidir que si bien no existe una fórmula única, y que los mecanismos tienen que adaptarse a las necesidades de cada país, existen beneficios tangibles en

términos de sostenibilidad, eficiencia y efectividad del gasto público (Marcel, 2009; Anderson, 2009).

Los resultados, si bien acotados y preliminares, tienden a indicar que al parecer existen ciertas condiciones básicas que son importantes para poder avanzar en el desarrollo de los PpR:

- i) a diferencia de las reformas que buscan limitar los resultados del proceso presupuestario (como las reglas fiscales, que generalmente son más fáciles de introducir en tiempos de crisis), los procesos tendientes a establecer los mecanismos que favorecen los PpR parecen necesitar de condiciones fiscales estables, que permitan a los hacedores de política planear, invertir y desarrollar sistemas financieros y de control, lo que no es posible en tiempos de crisis;
- ii) los sistemas en los que se basan los PpR necesitan del desarrollo anterior de sistemas de información y de manejo presupuestario consolidados, además de las reglas que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal (como son las leyes de responsabilidad fiscal y la centralización del poder en las manos del ministerio de hacienda);
- iii) difícilmente los procesos de reforma pueden ser exitosos sin el apoyo de los legisladores. Estos van a ser más favorables al desarrollo de los PpR si tienen experiencia y horizontes de gestión de largo plazo, y el sistema electoral los hace directamente responsables frente a la ciudadanía de los resultados de las políticas en dichas áreas;
- iv) el porcentaje de la recaudación basada en la extracción de rentas debe ser bajo, ya que, de lo contrario, el vínculo entre los ciudadanos y la evaluación de la gestión será menor;
- v) la burocracia tiene que ser calificada; y
- vi) los incentivos del proceso presupuestario deben estar alineados para evitar que existan cambios continuos durante el año en la asignación entre partidas y áreas, y una sub o sobrejecución presupuestaria excesiva y discrecional.

Muchas de las condiciones que se han mencionado son necesarias, pero no suficientes. Para que las reformas tengan lugar es importante que los incentivos del proceso de formulación de políticas sean tales que permitan a los actores generar acuerdos cooperativos de largo plazo y así preocuparse por invertir en el desarrollo de políticas que sean estables, pero adaptables, y que tengan en cuenta los intereses de la ciudadanía.

Los resultados de este capítulo son preliminares. Como tales, deben invitar a profundizar en el estudio de las características de los sistemas de presupuestación de la región incluyendo la generación de más y mejores bases de información. La literatura ha avanzado de forma continua desde el inicio de las reformas presupuestarias de los años noventa. Sin embargo, ha existido una cuenta pendiente respecto de la disponibilidad de información para los investigadores. En la mayoría de los casos, la información ha sido recogida mediante encuestas cualitativas que intentan captar el estado de la situación en un momento particular del tiempo. Ese ha sido el caso del estudio de Stein, Talvi y Grisanti (1998), y Filc y Scartascini (2005), así como el de los trabajos que se han basado en los resultados de la Encuesta de Procesos y Prácticas Presupuestarias liderada por la OCDE y con participación del BID para los países de América Latina y el Caribe. Filc y Scartascini (2007), revisado en Hallerberg y Scartascini (2011), añaden información temporal sobre el proceso de reformas —datos por país durante 16 años—, pero tienen todavía la debilidad de contar con información cualitativa. García López y García Moreno (2010) basan su índice en diagnósticos y análisis de la estructura legal, pero todavía están lejos de ser indicadores robustos. La generación de información constante en el tiempo de base cuantitativa permitiría evaluar de mejor manera dichos procesos y, así, entender mejor cuál es la situación en cada uno de los países. Por ejemplo, sería importante recoger información sobre el número de programas que tienen evaluación por resultados, tamaño del presupuesto asignado por este método y cambios que se hacen en la asignación de acuerdo con resultados, entre otros.

Asimismo, dentro de las necesidades, hay que conseguir evaluar mejor las diferencias entre las reglas formales y las prácticas, ya que en muchas ocasiones y países las acciones distan del texto de la ley. Por lo tanto, si bien conocer los contenidos legales provee información relevante, solo a partir del estudio concreto de lo que se hace y se deja de hacer en cada país en cada momento es posible evaluar el uso real del PpR. A modo de ejemplo, en el cuadro V.8 se vislumbran las diferencias entre la reglamentación y la implementación efectiva en distintos países de la región. Mientras que la primera fila hace referencia a aspectos normativos, la segunda se refiere a características de las prácticas efectivamente adoptadas. Por lo tanto, en aquellos casos en que la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, pero la segunda es negativa, se puede inferir que existe un déficit en la implementación de los procedimientos respecto de su normativa formal. Como puede observarse en la primera columna del cuadro V.8, que refleja la presencia y la utilidad de la información no financiera, y en la segunda

Cuadro V.8
**INFORMACIÓN NO FINANCIERA EN EL PRESUPUESTO:
 LA NORMATIVA Y SU USO^a**

	Si	No		Si	No
¿Se presenta información no financiera, como puede ser cantidad de beneficiarios, en el documento del presupuesto?	Brasil Colombia Chile México Costa Rica Guatemala Argentina Perú	Bolivia (Est. Plur. de) Ecuador El Salvador Honduras	La información no financiera incluida ¿es suficientemente útil como para evaluar cómo están funcionando los programas?	Chile	<i>Brasil</i> <i>Colombia</i> <i>México</i> <i>Costa Rica</i> <i>Argentina</i> <i>Perú</i> <i>Guatemala</i> <i>Bolivia</i> (Est. Plur. de) <i>Ecuador</i> <i>El Salvador</i> <i>Honduras</i>
¿Incluye el documento de presupuesto indicadores de resultados para los programas de gasto?	Brasil Costa Rica Guatemala Argentina Perú Colombia Chile México	Bolivia (Est. Plur. de) Ecuador El Salvador Honduras	Los indicadores de resultados ¿están lo suficientemente bien diseñados, de forma tal que permitan evaluar si se verificó algún progreso con relación al alcance de las metas?	Chile Perú	Bolivia (Est. Plur. de) Ecuador Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras <i>Argentina</i> <i>Colombia</i> <i>Brasil</i> <i>México</i>

Fuente: Elaboración propia basada en *Open Budget Index*.

^a Los países en cursiva corresponden a aquellos que cuentan con la normativa legal, pero no la aplican efectivamente.

columna, donde se hace referencia a indicadores de gestión, existen países que cuentan con la normativa, pero esta no se utiliza de tal forma que pueda tener un impacto en la utilidad de las políticas públicas.

También, se debe seguir explotando el estudio de las condiciones que favorecen los incrementos de las capacidades de las instituciones políticas. Documentos anteriores han mostrado cómo las capacidades gubernamentales son fundamentales para explicar las características de las políticas públicas (BID, 2005; Scartascini y otros, 2011), y existe trabajo embrionario respecto de algunas condiciones que parecen afectar los incentivos de los hacedores de políticas para invertir en las capacidades del sector público. Saiegh (2010) muestra cómo ciertas características propias de las instituciones, tales como el sistema electoral, parecen afectar los incentivos de los actores para invertir en sus habilidades y en las organizaciones a las que pertenecen. Magaldi de Souza (2010), Martínez Gallardo (2010) y Zuvanic e Iacoviello (2010) hacen análisis similares respecto del sistema judicial, el gabinete de ministros y el servicio civil, respectivamente. Scartascini y Tommasi (2012) muestran cómo las inversiones en las capacidades del sector público están determinadas, al menos en parte, por lo relevantes que sean las arenas institucionalizadas para el proceso de determinación de políticas públicas. Esto es, si una parte

importante de las políticas públicas no se determinan durante el proceso institucionalizado de debate en instituciones como el congreso, sino que se determinan de acuerdo con la capacidad que tienen algunos grupos para movilizarse y “causar daño” —tales como cortar las calles, destruir edificios públicos o amenazar con represalias económicas—, entonces las inversiones en incrementar la capacidad del congreso serán menores y se dedicarán recursos a aquellas actividades no institucionalizadas. Sin embargo, como estos autores destacan en su trabajo, hay todavía un largo camino por recorrer para entender cómo los distintos componentes de la institucionalidad política afectan los incentivos y las interacciones entre los actores, tanto políticos como de la sociedad civil.

Para finalizar, es importante resaltar una vez más cuáles son las principales recomendaciones que surgen de este estudio (en conjunción con estudios anteriores sobre reformas presupuestarias). Básicamente, para avanzar en el PpR tiene que existir:

- i) un proceso natural de reformas que los países tienen que seguir para poder asegurar la sostenibilidad del progreso. Por lo tanto, es importante entender cuáles son las condiciones necesarias y dejar que las mismas se consoliden antes de avanzar con nuevas reformas;
- ii) los incentivos por parte de los actores, ministros, legisladores y burócratas, para avanzar con este proceso de reformas. De otra manera, no importa cuán firme sean las reformas en la ley, porque no se les dará cumplimiento. Por lo tanto, es importante entender cuáles son los determinantes de incentivos perversos a la generalización de los PpR e intentar introducir las reformas pertinentes. Por ejemplo, si parte del problema pasa por los incentivos de los legisladores, entonces hay que encontrar el camino de reformas que permita hacer el PpR compatible con dichos incentivos; y
- iii) capacidades de gestión en la administración pública y el congreso. Por lo tanto, es importante seguir invirtiendo en las reformas de “segunda generación”, tales como la profesionalización del servicio civil y el fortalecimiento de los congresos.

Bibliografía

- Abuelafia, E. y otros (2010), “¿Quién toma las decisiones sobre gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina”, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991), “Why Are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, N° 81, págs. 1170-1188.
- Allen, R. (2009), “The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries”, *Working Paper*, N° 9961, Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional.
- Alston L. y otros (2010), “Poder presidencial, asignación del gasto y la Ley de Responsabilidad Fiscal: el caso de Brasil”, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Anderson, B. (2009), “Presupuesto para resultados: guía para usuarios”, *Presupuesto basado en resultados*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ardanaz, M. (2012), “Piercing the veil of the budget: fiscal windfalls and transparency in comparative perspective”, Nueva York, Columbia University, inédito.
- Arizti, P. y otros (2009), “Performance-Informed Budgeting in Latin America Experiences and Opportunities”, *Working Paper Series on Public Sector Management* (WP 0309), Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012), “World Development Indicators” [en línea], <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Berkman, H. y otros (2008), “Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset”, Washington, D. C., IDB Research Department.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2005), *La política de las políticas públicas*, Washington, D. C., Editorial Planeta.
- Broom, C. A. (1995), “Performance-Based Government Models: Building a Track Record”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, N° 4.
- Braun, M. (2007), “Fiscal Policy reform in Latin America”, documento preparado para La Consulta de San José, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama (2009), “¿Éxito en la sostenibilidad? El caso de Perú”, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.

- Clements, B., C. Faircloth y M. Verhoeven (2007), "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", IMF WP 07/21, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional.
- Currístine, T. (2005), "Government Performance: Lessons and Challenges", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, N° 1.
- Currístine, T., Z. Lonti y I. Joumard (2007), "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, N° 1.
- Drazen, A. y V. Grilli (1993), "The Benefits of Crises for Economic Reforms", *American Economic Review*, N° 83, págs. 598-607.
- Echebarría, K. (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Filc, G. y C. Scartascini (2010), "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", *Inter-American Development Bank Working Paper Series*, N° IDB-WP-160.
- _____ (2007), "Budget Institutions", *El estado de la reforma del Estado*, Eduardo Lora (ed.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- _____ (2005), "Budget Institutions and Fiscal Outcomes", *International Journal of Public Budget*, N° 59, págs. 81-138.
- Filc, G., C. Scartascini y E. Stein (2005), "Decentralization, Budget Processes, and Feedback Effects", *La política de las políticas públicas*, Washington, D. C., Editorial Planeta.
- García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.
- Haggard, S. y R. R. Kaufman (1994), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Hallerberg, M. y P. Marier (2004), "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries", *American Journal of Political Science*, vol. 48, N° 3.
- Hallerberg, M. y C. Scartascini (2011), "Economic Crisis and Fiscal Reforms in Latin America", *IDB Working Paper*, N° 235, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (2010), "El proceso presupuestario como eje central de la discusión política", *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Hirschman, A. O. (1965), *Journeys Towards Progress, Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Anchor Books.
- International Budget Partnership (2010), "The Open Budget Survey 2010" [en línea], <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

- Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2012), "The Worldwide Governance Indicators" [en línea], <http://www.govindicators.org>.
- Keeler, J. T. S. (1993), "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policymaking", *Comparative Political Studies*, vol. 25, N° 4.
- Kelly, J. (2003), "The Long View: Lasting (and Fleeting) Reforms in Public Budgeting in the Twentieth Century", *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, vol. 15, N° 2.
- Kettl, D. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press.
- Laeven, L. y F. Valencia (2008), "Systematic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, N° 08/224, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lehoucq, F. y otros (2006), "Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido", *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, C. Scartascini y otros (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Lora, E. (ed.) (2007), *El estado de la reforma del Estado*, Bogotá, Mayol Ediciones.
- Lu, H. (1998), "Performance Budgeting Resuscitated: Why Is It Still Inviabile?", *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, vol. 10, N° 2, págs. 151-172.
- Magaldi de Souza, M. (2010), "How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America", *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), Washington, D. C., IDB y DRCLAS, Harvard University.
- Manning, N. (2008), "Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities", Banco Mundial.
- Marcel, M. (2009), "Presupuesto por resultados: moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?", *Presupuesto basado en resultados*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martin, L. (1997), "Outcome Budgeting: A New Entrepreneurial Approach to Budgeting", *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*.
- Martínez Gallardo, C. (2010), "Inside the Cabinet", *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), Washington, D. C., IDB y DRCLAS, Harvard University.
- McFerson, H. M. (2007), "Legal Transplants and Institutional Development in Sub-Saharan Africa", *Encyclopedia of Law and Society, American and Global Perspectives*.
- Mejía Acosta, A., V. Albornoz y M. Araújo (2009), "Reformas institucionales, políticas presupuestarias y resultados fiscales en Ecuador", *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.

- Molinas, J., A. Pérez Liñán y M. Hallerberg (2010), "Proceso de formulación de políticas debilitado y deterioro de los resultados fiscales: el caso de Paraguay", *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, París, OECD Publications.
- Pattanayak, S. y I. Fainboim (2011), "La cuenta única de tesorería: una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Pitsvada, B. y F. LoStracco (2002), "Performance Budgeting-The Next Budgetary Answer: But What Is the Question?", *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, vol. 14, N° 1.
- Saiegh, S. (2010), "Active Players or Rubber Stamps", *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), Washington, D. C., IDB y DRCLAS, Harvard University.
- Scartascini, C. y E. Stein (2010), "Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario", *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*, M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2010), "Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking", *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), Washington, D. C., IDB y DRCLAS, Harvard University.
- _____ (2009), "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies", *Working Paper*, N° 676, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C. y M. Tommasi (2012), "The Making of Policy: Institutionalized or Not?", *American Journal of Political Science*, inédito.
- Scartascini, C. y otros (2011), "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, C. Scartascini y otros (eds.), Bogotá, Mayol Ediciones.
- Schiavo-Campo, S. y Hazel M. McFerson (2008), *Public Management in Global Perspective*, M. E. Sharpe.
- Schick, A. (2008), "El futuro de la presupuestación para resultados", trabajo presentado en la IV Reunión del Diálogo regional de políticas, México, D.F.
- _____ (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, N° 2.
- _____ (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Banco Mundial.

- Scott, G. (2008), "Some observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting", International Conference on Performance Budgeting Mexico City.
- Shah A. y C. Shen (2007), "A Primer on Performance Budgeting", *Budgeting and Budgetary Institutions*, Anwar Shah (ed.), Banco Mundial.
- Solt, F. (2009), "Standardizing the World Income Inequality Database", *Social Science Quarterly*, vol. 90, N° 2, págs. 231-242, SWIID, versión 3.1, diciembre de 2011.
- Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti (1998), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba y J. von Hagen (eds.), The University of Chicago Press.
- Stein, E. y otros (2006), *La política de las políticas públicas*, IPES y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Torre, J. C. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Wang, X. (2000), "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments", *Public Budgeting and Finance*, vol. 20, N° 3, págs. 102-118.
- Weyland, Kurt (2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1996), *Democracy without Equity*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- World Economic Forum (varios años), "The Global Competitiveness Index" [en línea], <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>.
- Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2010), "The Weakest Link", *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), Washington, D. C., IDB y DRCLAS, Harvard University.

Capítulo VI

El pacto fiscal en el Perú: origen, reformas y desafíos

Luis Carranza¹

*Director de la Escuela Profesional de Economía de la
Universidad de San Martín de Porres, Perú*

Introducción

Los pactos fiscales son acuerdos políticos explícitos o implícitos, de los distintos actores políticos y sociales sobre la estructura fiscal. Estos arreglos institucionales determinan quién debe pagar impuestos y en qué se debe gastar, expresándose en un ordenamiento legal y prácticas de aprobación presupuestaria que pueden ir variando en el tiempo y que reflejan la interacción dinámica entre dichos actores.

En los últimos años las estructuras fiscales en América Latina han sufrido un gran cambio. Así, mientras hoy los países tienen situaciones fiscales estables o saneadas, en los años ochenta las estructuras reflejaban un excesivo gasto público que beneficiaba a la generación de ese momento

¹ El autor fue ministro de Economía y Finanzas del gobierno peruano de julio de 2006 a julio de 2008 y de enero de 2009 a diciembre de 2009.

en detrimento de las generaciones futuras. El deterioro de las condiciones de crecimiento y los abultados niveles de deuda terminaron en crisis fiscales y externas generalizadas. Esos arreglos fiscales fracasaron y llevaron a un rechazo masivo de la población que se reflejó en cuatro características fundamentales: i) alto nivel de emigración, dado que la población no estaba contenta con las condiciones de vida que le ofrecía su país; ii) aumento de la informalidad, porque la población no estaba conforme con los niveles de servicios públicos que recibía a cambio de pagar impuestos; iii) salida de capitales, porque los agentes económicos no encontraban oportunidades de inversión rentable o porque no confiaban en la salud de los sistemas financieros domésticos; y iv) abandono de la moneda nacional, tanto en su función de reserva de valor como en su función de unidad de cuenta (por los mecanismos de indexación existente en el Brasil o Chile) y en algunos casos reemplazando también la función de medio de pago (en los casos generalizados de dolarización como en la Argentina, en el Estado Plurinacional de Bolivia o en el Perú).

A partir de este colapso se dan cambios constitucionales y reformas estructurales que reflejan nuevos pactos fiscales que no se han mantenido estáticos, sino que han ido evolucionando de manera importante en los últimos años. Hay dos características fundamentales en estos cambios. Primero, se han dado en medio de una bonanza económica, producto del aumento de los precios de las materias primas que ha llevado a un importante incremento de los ingresos fiscales. Segundo, estos cambios no han sido homogéneos, se ha avanzado a distintas velocidades y, en el caso de algunos países, se ha retrocedido en muchos aspectos cruciales de la estructura fiscal.

El objetivo de este trabajo es explicar el proceso de evolución de los pactos fiscales en el Perú, detallando las principales reformas. Para tal fin, entendemos como reformas fiscales los cambios en temas tributarios, de gasto público y manejo de deuda pública, tanto institucional —en la definición de políticas— como en la implementación de procesos más eficientes, que han generado impactos positivos sobre la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica.

El capítulo está dividido en cinco secciones. Tras la introducción, en la segunda sección se hará un análisis del pacto fiscal de principios de los años noventa y un recuento de las reformas en esa década. En la tercera y cuarta sección se describirán las transformaciones que sufren los pactos fiscales a fines de los años noventa y a inicios de 2000. Finalmente, a modo de conclusión se presentarán algunos de los desafíos que afronta el país para avanzar en un nuevo pacto fiscal, con el objetivo de mejorar el bienestar de la población.

El pacto fiscal de los años noventa

La economía peruana empezaba la década de 1990 en un estado de colapso total. El crecimiento acumulado del PIB per cápita en la década de 1980 había sido del -13,0%, el crecimiento del PIB real de 1990 había sido del -5,1% y la tasa de inflación de ese mismo año fue del 7.649,6%. Por otra parte, la recaudación fiscal era del 10,9% del PIB con un déficit del 8,7% del PIB y sin acceso a los mercados de capitales internacionales debido a la declaratoria de moratoria de deuda en los años ochenta. En suma, era la imagen de un país en quiebra.

En ese escenario, el país se comprometió a un pacto fiscal para estabilizar la economía. En un primer momento, este pacto se materializó en reformas fiscales, pero en 1993, se transformó en una Nueva Constitución Política, donde se institucionalizaron las reformas fiscales y monetarias, así como otras reformas estructurales que garantizaban la estabilidad económica del país. Cabe resaltar que, más allá del cuestionado proceso político de cómo se logra la Constitución de 1993, desde su inicio hasta ahora mantiene un amplio respaldo popular.

Los objetivos de este pacto fiscal eran tres: la estabilización de la economía, reformas estructurales para retomar el crecimiento y la reinserción del Perú en los mercados financieros internacionales. Así, a principios de los años noventa se iniciaba un programa de estabilización junto con drásticos procesos de liberalización y reformas estructurales de primera generación. En el lado fiscal, se pusieron metas anuales sobre el déficit público, buscando una reducción progresiva, por medio de una contención del gasto y una recuperación de los ingresos fiscales.

La contención del gasto se implementó mediante la creación del Comité de Caja, encargado de fijar las autorizaciones de gastos mensuales en función de la disponibilidad de recursos que se tuvieran, los que se limitaban a unos escasos ingresos tributarios y algunos desembolsos oficiales. El Comité de Caja se reunía por lo menos una vez al mes y establecía el tope mensual del monto total de los compromisos financiados con recursos ordinarios del presupuesto, además de otras decisiones sobre el servicio de deuda y tesorería. Este esquema fue muy útil a la hora de controlar la evolución del gasto, aunque tenía un sesgo claramente procíclico.

En cuanto a los ingresos fiscales, se modernizó y simplificó el régimen impositivo, eliminándose gran parte de las exoneraciones y regímenes especiales que existían tanto en los impuestos directos como en

los indirectos². En un primer momento, en el período 1991-1992, se incluyó el establecimiento del impuesto al valor agregado en vez del impuesto a las ventas, se eliminaron tributos que generaban distorsiones en la economía, lo que significó la derogatoria de 64 tributos y la eliminación de un número significativo de exoneraciones y regímenes especiales, principalmente de impuestos indirectos. Las medidas tomadas en diciembre de 1992 fueron las más significativas y, como resultado, la presión tributaria creció del 4,9% en el segundo trimestre de 1990 a alrededor del 10% en 1993. Además, se reordenaron las tasas de los impuestos selectivos.

En otro momento, en el período 1993-1994, la reforma se orientó a simplificar la legislación y generalizar la aplicación del impuesto al valor agregado, y se crearon regímenes especiales simplificados para pequeños contribuyentes y pequeñas empresas (RUS y RER, respectivamente). Así, el sistema tributario del gobierno central, que no incluye los de carácter municipal, quedó reducido a cinco principales impuestos, después de los 68 que existían antes de la reforma. Para 1997, la presión fiscal ascendía al 14% del PIB. Por el lado institucional, con el fin de modernizar y profesionalizar la labor recaudadora se crearon dos órganos recaudadores independientes, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Superintendencia de Administración Aduanera³.

Junto con las reformas fiscales, se implementaron reformas estructurales en dos áreas con el fin de ganar eficiencia en la economía, pero tuvieron importantes efectos fiscales. Primero, se emprendió un agresivo programa de privatizaciones, vendiéndose empresas estatales deficitarias, lo que, además de eliminar las pérdidas, generó importantes ingresos que sirvieron para cubrir parte de la brecha financiera que tenía el gobierno⁴. Para llevar adelante el proceso de privatizaciones se implementó un marco legal apropiado que redujo la incertidumbre política y tributaria (por ejemplo, se creó la figura de los convenios de estabilidad que tenían estatus de ley y se liberalizaron los flujos de capitales, entre otros.) Además, en el lado administrativo, se

² Tomando en cuenta categorías, regímenes y tasas había más de 100 impuestos o contribuciones.

³ Desde 2002 ambas instituciones fueron fusionadas para lograr mayor eficiencia administrativa.

⁴ De 1991 a 1993 los ingresos fiscales por privatizaciones fueron de 528 millones de dólares estadounidenses. Estos adquieren mayor importancia a partir de 1994, al venderse 29 empresas por un valor total de 2.642 millones de dólares, equivalente a un 40% de los ingresos tributarios anuales. En 1995, la venta de otras 28 empresas y activos diversos generó 1.108 millones de dólares. En 1996, los ingresos alcanzados en 28 privatizaciones se elevaron nuevamente hasta los 2.440 millones de dólares (Dancourt, 1997).

crearon agencias para promover las privatizaciones y concesiones en los distintos sectores, así como oficinas reguladoras independientes.

La segunda de estas reformas fue la liberalización del comercio exterior por medio de una importante reducción arancelaria, pasando de un arancel promedio del 66%, con un gran número de tasas y provisiones paraarancelarias, a un sistema de tres tasas (5%, 15% y 25%) simple y con pocas distorsiones, cuyo arancel promedio efectivo era del 16% para 1993.

En el lado monetario, la principal reforma estructural fue la independencia del Banco Central. Además, en su nueva ley orgánica se decreta que el único objetivo es la estabilidad de precios (art. 2) y se le prohíbe conceder financiamiento al Tesoro Público (art. 77)⁵. En la parte operativa, se fija un ancla monetaria y se anuncian metas inflacionarias para ganar credibilidad. La política cambiaria, después de un importante reajuste del tipo de cambio, pasa a un régimen de flotación sucia, liberalizando los flujos comerciales y financieros.

Asimismo, se da inicio a un proceso de liberalización financiera. Ello implicó la eliminación de una serie de distorsiones en el mercado tales como los topes a las tasas de interés, la asignación directa de créditos por la vía de coeficientes de cartera, las inversiones forzosas por parte de los bancos, el congelamiento de depósitos en moneda extranjera y una serie de impuestos que gravaban la intermediación (tales como el impuesto del 2% a los débitos en cuenta corriente y el impuesto a los intereses). Entre las principales medidas también estuvieron la promulgación de una nueva ley de bancos, instituciones financieras y de seguros; la promulgación de una nueva ley del mercado de valores; y la promulgación de la ley del sistema privado de pensiones. También, se fortaleció a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y a la Comisión Nacional de Supervisión de Valores (CONASEV), y se creó la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) que posteriormente se fusionaría con la SBS.

Además de las mencionadas reformas, cabe destacar algunas medidas específicas dentro de la ley de bancos como la apertura a la inversión extranjera —que ahora está sujeta a los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas locales—; la privatización de la banca pública y el impedimento de que el Estado sea propietario de empresas financieras de primer piso; el establecimiento de mecanismos específicos para la resolución

⁵ Incluso existe la restricción de que el Banco Central solo puede, en un año determinado, comprar papeles del gobierno en el mercado secundario hasta por el 5% de la base monetaria.

de crisis bancarias y la ampliación de las facultades de sanción de la SBS; y la introducción del tema de riesgo de mercado, reconociendo la necesidad de que los bancos destinen parte de su patrimonio para cubrirlo. La nueva legislación bancaria debía cumplir los objetivos de protección al ahorro, promoción de la competencia, desregulación del sistema financiero y prevención de crisis financieras.

La reinserción del Perú al sistema financiero internacional también fue una importante reforma que contribuyó a la estabilización. El proceso de integración tuvo como base un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para la adopción de un programa de 18 meses, al final del período en el cual el programa de estabilización y ordenamiento habría concluido su primera fase. Este programa no solo sirvió para la refinanciación de la deuda⁶ con ambas instituciones y para entablar negociaciones con el Club de París, sino que también implicaba un programa de supervisión cercana sobre las medidas de estabilización y ajuste estructural, gracias al que se recibieron 1.300 millones de dólares estadounidenses bajo el Programa de Acumulación de Derechos.

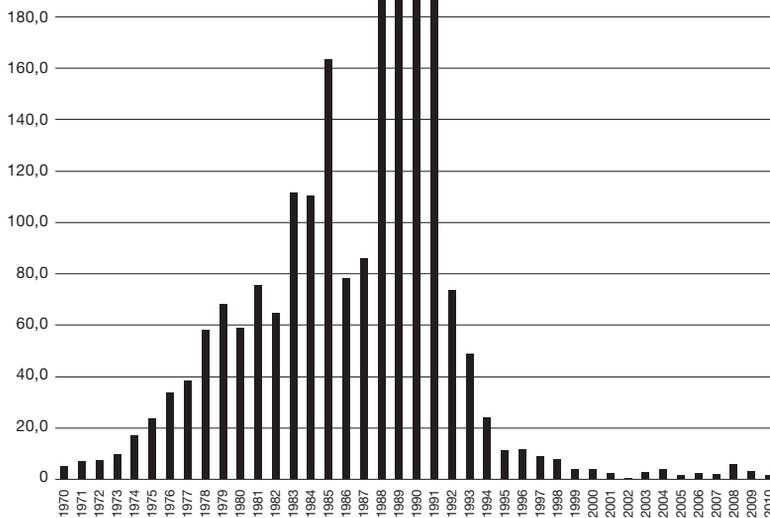
Los resultados de las reformas fueron contundentes. La tasa de inflación se contrajo de más del 7.600% en 1990 al 139,2% al año siguiente, en 1994 estaba en el 15,4% y en 1999 fue del 3,7%. El déficit fiscal en 1990 era el equivalente al 8,7% del PIB, porcentaje que al año siguiente se redujo al 2,9%, y en 1997 se alcanzó un ligero superávit del 0,1% del PIB (véanse los gráficos VI.1 y VI.2).

Algo importante de las reformas es que crearon instituciones fiscales y fortalecieron las existentes, de modo que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tendría un mayor control sobre la política fiscal. Tal es el caso del Comité de Caja, que, como se explicó anteriormente, fue un elemento clave para llevar un control fiscal exhaustivo. Más aún, la Constitución de 1993 fortaleció el papel del MEF en el proceso de formulación del presupuesto público, así como en materia fiscal. Por ejemplo, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios y exoneraciones en adelante requerirán informe del MEF, y los decretos de urgencia no podrán contener normas sobre materia tributaria, pero se podrán autorizar modificaciones presupuestarias⁷.

⁶ El gobierno tuvo que negociar con todos los organismos multilaterales, más de 20 gobiernos extranjeros, 250 bancos comerciales e innumerables empresas internacionales (Abusada y otros, 2000, pág. 122).

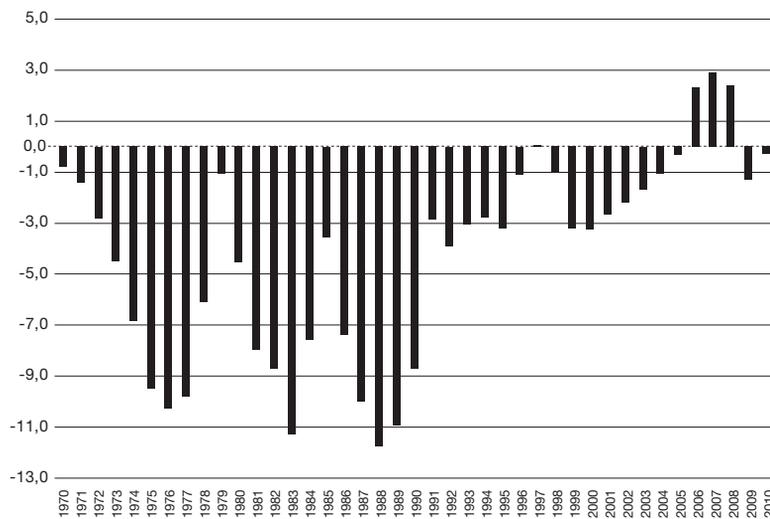
⁷ Véanse los artículos 80°, 79° y 74° de la Constitución Política del Perú.

Gráfico VI.1
EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN EN EL PERÚ, 1970-2010
(Variación del promedio anual del IPC)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Gráfico VI.2
RESULTADO FISCAL DEL PERÚ, 1970-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

El fortalecimiento del pacto fiscal de fines de los años noventa

A fines de la década de 1990 ocurrió una sucesión de eventos negativos en los mercados internacionales que generaron un efecto contagio en otros países emergentes, entre ellos el Perú. La crisis asiática a mediados de 1997, la crisis de deuda rusa en 1998 y la crisis brasileña en enero de 1999 produjeron una caída en términos de intercambio y restricciones de los flujos de capitales, lo que se tradujo en restricciones del crédito nacional, depreciación real del tipo de cambio y un aumento de la desconfianza; elementos que llevaron a una fuerte caída de la inversión privada y, por lo tanto, de la demanda interna. Los menores ingresos, debido a esta caída y al deterioro de la recaudación interna, implicaron una ampliación del déficit fiscal, a pesar del fuerte recorte aplicado a la inversión pública, la que mantuvo una tendencia decreciente pasando del 4,5% del PIB en 1998 al 2,8% en 2002.

La crisis de finales de los años noventa hizo evidente algunos de los problemas estructurales en el frente fiscal: i) la falta de confianza del mercado en la sostenibilidad de las finanzas públicas; ii) una mala estructura de la deuda pública, casi íntegramente denominada en monedas extranjeras y a tasas flexibles, muy dependiente del crédito de las multilaterales y sin una diversificación de base de inversionistas; iii) una fuerte desprotección de programas sociales; y iv) una fuerte dependencia de los ingresos fiscales a los términos de intercambio. Como resultado de estas deficiencias, no se pudo implementar una política contracíclica que evitara la caída de la demanda interna y proveyera una adecuada protección social ante el aumento del desempleo.

La respuesta desde el frente fiscal se concentró en atacar el primer punto, la falta de credibilidad de los agentes en el compromiso con la disciplina fiscal. Para tal efecto, en diciembre de 1999, se aprobó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), que introdujo reglas fiscales, tanto con relación al déficit como al gasto, y creó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Sobre las reglas, el déficit fiscal del sector público consolidado no debía superar el 1% del PIB y el crecimiento real anual del gasto no financiero no podía ser mayor al 3%, con cláusulas de escape si se evidenciaban situaciones de emergencia nacional o crisis internacional, con el objetivo de converger a los límites en un período de tres años⁸.

⁸ No se implementó una regla de resultado fiscal estructural, sino que se escogió un tope sobre el déficit fiscal y un límite al crecimiento del gasto no financiero que fuera ligeramente menor al crecimiento del producto potencial para lograr un proceso de reducción de la deuda pública respecto del producto. Asimismo, según los ciclos económicos históricos, se estimaba que la fase recesiva durara tres años en promedio.

Además, la LPTF estableció normas sobre la aprobación del presupuesto, introduciendo un esquema de dos etapas. En una primera etapa, se aprueba un marco macroeconómico multianual, donde se presentan los principios de la política fiscal y se establecen los topes de gastos globales consistentes con las reglas fiscales y en función del contexto macroeconómico del país. En una segunda etapa, se aprueba el presupuesto anual, desagregando los gastos por cada categoría en cada pliego, lo que refleja el debate político de las prioridades del gobierno, pero respetando las reglas fiscales. Asimismo, la LPTF también incorporaba algunas normas sobre el control y monitoreo de las cuentas fiscales e instauró un proceso de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las reglas fiscales ante el Congreso de la República.

Debido a que el déficit fiscal estaba muy por encima del tope, se estableció un proceso gradual de convergencia a la meta de déficit fiscal del 1% del PIB. Actualmente, la LPTF existe con el nombre de Ley de Responsabilidad Fiscal y ha sufrido una serie de cambios que serán explicados más adelante.

En otros países de la región también se implementaron leyes de responsabilidad y transparencia fiscal, de esta manera los pactos fiscales en la región evolucionaban para dar respuesta a los problemas estructurales antes comentados y a la desconfianza de los mercados financieros internacionales. De allí que los pactos fiscales en la región buscaran fortalecer las cuentas públicas por medio de leyes de responsabilidad fiscal, que estipulaban metas para déficits fiscales y otras variables (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
**AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): EXPERIENCIA
DE REGLAS FISCALES**

País	Fecha efectiva	Cobertura	Reglas básicas
Argentina	2000	Gov. nacional	Equilibrio sobre el balance fiscal
			Límite sobre el déficit
Brasil	2001	Gov. nacional	Balance corriente (regla de oro) ^a
		Gov. subnacional	
Chile	2000	Gov. nacional	Meta para el superávit estructural
Colombia	1997, 2001	Gov. nacional	Balance corriente (regla de oro)
		Gov. subnacional	
México	2003	Gov. nacional	Balance corriente (regla de oro)
		Gov. subnacional	
Perú	2000	Gov. nacional	Equilibrio sobre el balance fiscal
			Límite sobre el déficit
Venezuela (Rep. Bol. de)	2004	Gov. nacional	Equilibrio sobre el balance fiscal

Fuente: Lozano y otros, *Regla fiscal cuantitativa para consolidar las finanzas públicas de Colombia*, borrador de Economía, N° 505, Bogotá, Banco de la República de Colombia, 2008.

^aRegla de oro, se admite solo el financiamiento de la inversión pública.

Una ampliación en el pacto fiscal: la redistribución y la inclusión social

A fines de los años noventa, los efectos de la crisis financiera internacional y los procesos de ajuste fiscal subsecuentes generaron en las sociedades latinoamericanas una sensación de insatisfacción respecto del crecimiento, porque este no había beneficiado a toda la población de manera homogénea. Los factores detrás de esta percepción, que variaban según los países, fueron: i) debido al proceso de privatización surgieron empresas privadas de servicios monopólicas en un entorno de una incipiente y débil regulación pública, lo que afectó a los consumidores por medio de tarifas altas o un mal servicio; ii) la acción política de grandes colectivos de trabajadores cesados en los mencionados procesos de privatización; y iii) hechos de corrupción detectados en algunos procesos de privatización.

En este entorno, el discurso político empieza a centrarse en la inclusión social. Los nuevos gobiernos electos son de izquierda o centroizquierda en la mayoría de los países de la región, salvo Colombia y México.

Los nuevos pactos que se plantean en América Latina tienen como eje central la redistribución para lograr una mayor inclusión social. Sin embargo, estos nuevos pactos no se abordan de manera homogénea en la región. Existen dos grupos de países: los refundacionales y los reformistas.

Los países refundacionales, entre los que destacan la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, plantean nuevas constituciones políticas, modificando no solo el modelo económico, basado en economías de mercado y libre empresa, sino también los modelos políticos, hacia regímenes autocráticos con reelección indefinida y debilitamiento de las instituciones democráticas de los países.

Por otra parte, los países reformistas, donde se encuentran el Brasil, Chile y el Perú, son países que respetando el marco constitucional vigente optaron por darle un mayor énfasis al gasto social, aunque con diferencias marcadas entre estos países.

Los lineamientos del nuevo pacto en el Perú

En el caso peruano, además de la profunda depresión económica, el país atravesaba una severa crisis política debido al proceso electoral del año 2000, a la posterior renuncia de Alberto Fujimori como presidente en noviembre del mismo año y a la instauración de un gobierno transitorio que convocaría a elecciones generales en 2001.

Es en ese contexto político donde se aborda el nuevo cambio en el pacto fiscal que, como en el resto de la región, mantiene un fuerte sesgo en el gasto social y la mayor distribución para lograr una mayor inclusión social. Además, un elemento político y económico que forma parte de este nuevo pacto es un proceso de descentralización política y fiscal del país.

Lo importante es que, como veremos más adelante, estos dos elementos nuevos de inclusión social y de descentralización se hacen manteniendo los pilares del pacto inicial de estabilidad económica, sin alterar el modelo económico ni político del país. Es más, estas políticas y medidas redistributivas no impiden que se continúen realizando reformas que promueven mayor eficiencia en la economía.

Siguiendo a Richard A. Musgrave (1959), los objetivos fundamentales de la política fiscal tienen que ver con la estabilidad macroeconómica, la eficiencia y la equidad. Las reformas implementadas apuntaban a una adecuación de las cuentas y de los instrumentos fiscales para alcanzar estos objetivos finales. Para ello, se planteó una serie de metas cuantitativas o cualitativas que servían como metas intermedias, al mismo estilo de la política monetaria.

En el lado de estabilización, la filosofía está claramente estipulada en la Ley de Responsabilidad Fiscal en su segundo artículo: asegurar el equilibrio o superávit fiscal a medio plazo. Esto se instrumentalizaba por medio de metas cuantitativas para el déficit y el crecimiento del gasto. Otra herramienta usada para mantener la estabilidad fue el manejo activo de la deuda pública, formalizado en el programa anual de deuda, con el claro objetivo de disminuir la exposición de la deuda a riesgos de mercado y así reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas.

Para lograr los otros dos objetivos de eficiencia y equidad se manejaron los ingresos y los gastos del sector público y se inició un proceso de descentralización fiscal desde 2003. En el lado de los ingresos fiscales las metas a largo plazo eran las siguientes: i) ampliar la base tributaria; y ii) alterar la estructura recaudatoria por la vía de descansar en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta, reduciendo fuertemente los impuestos al comercio exterior y manejando los impuestos selectivos alineándolos con las externalidades y no al efecto recaudador que pudieran tener. En la medida en que la ampliación de la base, por eliminación de exoneraciones o por reducción de la evasión fiscal, tomaba tiempo, el proceso de reestructuración tributaria fue (y es) gradual, manteniendo como pilar fundamental el balance de los presupuestos de manera estructural. En el lado de los gastos, una vez controlado el crecimiento del gasto, estas fueron las metas impuestas: i) mejorar la eficiencia del gasto, tanto para los gastos de capital como para los corrientes;

ii) recomponer la estructura del gasto público para lograr que la inversión pública estuviera en un porcentaje entre el 6% y el 7% respecto del PIB; y iii) reducir las desigualdades y controlar el gasto previsional del gobierno.

Por el lado de la descentralización fiscal, el proceso estuvo dirigido por el fuerte voluntarismo político y, a pesar de ser una reforma política muy importante, en términos de lograr los objetivos de Musgrave, no se ha avanzado mucho. Más aún, hubo un retroceso parcial, dado que el voluntarismo político no respetó principios básicos de economía, como las economías de escala, la gradualidad y los procesos de acreditación, entre otros. A continuación se describen las reformas implementadas.

Reformas implementadas y sus resultados

Tributarias

Las medidas tributarias adoptadas, en su gran mayoría, van en la línea de ampliar la base tributaria, eliminar o reducir impuestos distorsionantes de la actividad económica y combatir la evasión fiscal. Para ampliar la base tributaria en 2007 se implementó un programa de dismantelamiento de las exoneraciones tributarias, tanto las exoneraciones de impuestos indirectos en una parte de una región geográfica del país (la Amazonía) como las exoneraciones del impuesto a la renta de las ganancias de capital. Para evitar el impacto en precios de una manera abrupta, la eliminación de las exoneraciones se empezó a aplicar de manera gradual en la Amazonía y se encuentra en pleno proceso; mientras que, en el caso de la eliminación de las exoneraciones a las ganancias de capital, se promulgó en 2007 pero su aplicación entró en vigencia en el año 2010. Se calcula que el conjunto de estas exoneraciones implicaría mayor recaudación por S/. 1.063 millones anuales⁹.

Además, debido al alto grado de evasión en el impuesto a la renta de personas jurídicas, se implementó una retención del 0,5% sobre los activos netos de las empresas, que servía como crédito tributario contra el impuesto a la renta, con el fin de reducir la evasión del impuesto a la renta de las empresas. Si bien es cierto que esto generaba un problema financiero para las empresas, dicha retención representa entre el 6,5% y el 9,7% del total de la recaudación anual del impuesto a la renta¹⁰.

⁹ Se calculan S/. 858 millones por la eliminación de las exoneraciones de la Amazonía y S/. 205 millones para el caso de las ganancias de capital.

¹⁰ El ITAN tiene un efecto nulo en la recaudación a largo plazo, solo representa un incremento de caja. Entre abril y diciembre de 2005, la recaudación por ITAN ascendió a

Asimismo, a partir de 2002, se implementan sistemas especiales de recaudación del impuesto al valor agregado en determinadas actividades donde existía mucha informalidad y la evasión fiscal era muy difícil de contener¹¹. Como resultado de estas medidas, la recaudación aumentó en un 2,4% del PIB¹².

Para reducir las distorsiones en la economía y promover la actividad privada y la inversión se tomó una serie de medidas. En primer lugar, fuertes reducciones arancelarias, que llevaron la tasa efectiva del 5,4% en 2006 al 2,1% en 2009, y más del 73% de las importaciones (por monto) con una tasa arancelaria de cero. De igual manera, se redujeron los impuestos a los combustibles y se aplicó un esquema gradual de modificación de dichos impuestos en función de la nocividad de cada tipo de combustible, eliminando el sesgo al consumo del combustible más contaminante. Asimismo, para evitar las distorsiones en el mercado laboral, en diciembre de 2004 se eliminó un impuesto a las planillas, llamado impuesto extraordinario de solidaridad que se encontraba en el 1,7% (originariamente era una contribución llamada FONAVI que se situaba en el 9%)¹³. Por otra parte, para eliminar el sesgo antiinversión del impuesto al valor agregado, en 2007 se implementaron esquemas de recuperación anticipada de dicho impuesto para la nueva inversión. Si bien es cierto que estas medidas tuvieron un impacto directo negativo sobre la recaudación fiscal, la ganancia de eficiencia y el impacto en actividad económica derivado de estas medidas compensaban claramente el efecto inicial sobre la recaudación.

S/. 1.073 millones, el 9,6% de la recaudación anual por impuesto a la renta y el 3% de la recaudación anual total. En 2009 la recaudación por ITAN fue de S/. 1.722 millones, el 8,5% de la recaudación del impuesto a la renta y el 3,3% del total anual recaudado por el gobierno central consolidado.

¹¹ Así, por ejemplo, si tenemos un comprador formal que adquiere bienes o servicios de pequeños vendedores informales o de muy difícil fiscalización, se establece que el contribuyente formal retiene el IVA y lo paga directamente al fisco (régimen de retención). Si la situación es a la inversa y el productor vende a comerciantes minoristas informales, en la venta les retiene parte del IVA que percibiría en la venta final del producto (régimen de percepción).

¹² Cifras para el año 2009. Recaudación por regímenes especiales S/. 9.247 millones sobre el PIB 2009 S/. 381,7 miles de millones.

¹³ El impuesto extraordinario a la solidaridad tuvo origen en la Ley N° 26969 (27/08/89) y del 1/9/1998 al 31/8/2001 tuvo una tasa del 5%; del 1/9/2001 al 31/12/2003 la tasa fue del 2% —Ley N° 27512 (28/08/01), Ley N° 27786 (25/07/02) y Ley N° 27884 (18/12/02)—; y del 1/1/2004 al 31/11/2004 la tasa fue del 1,7% —Ley N° 28129 4^{ta} DF (19/12/03)—.

Políticas de gasto

Las políticas del gasto público son herramientas muy útiles para lograr una mejor eficiencia y mayor equidad en la economía. Uno de los elementos centrales es asegurar una buena dotación de infraestructura, lo que solo se logra mejorando la calidad y la cantidad de recursos para la inversión pública. La primera reforma importante en el Perú se da con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el año 2000. El SNIP es un sistema administrativo cuyo objetivo es optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión; es un mecanismo de control de la calidad y asignación de recursos que establece que todo proyecto de inversión pública debe seguir un ciclo de proyecto que incluye las fases de preinversión, inversión y posinversión.

Con respecto a los recursos para la inversión pública, el ajuste fiscal de finales de los años noventa se hizo recortando inversión pública, y durante la primera parte de la década la mayor recaudación se usó prioritariamente en gasto corriente, manteniendo un ratio de inversión pública respecto del PIB menor al 3%. Con el objetivo de incrementar la inversión pública se introdujo un cambio en la Ley de Responsabilidad Fiscal, y se mantuvo el tope sobre déficit fiscal del 1% del PIB, pero restringiendo el crecimiento del consumo del gobierno a un techo del 4% en términos reales, permitiendo que el gasto en inversión pudiera crecer sin límites directos¹⁴. De esta forma la inversión pública creció desde 2006 hasta 2010 cerca del 30% como promedio por año, llegando a un nivel equivalente al 5,3% del PIB y terminó el año 2010 con un 5,9% del PIB.

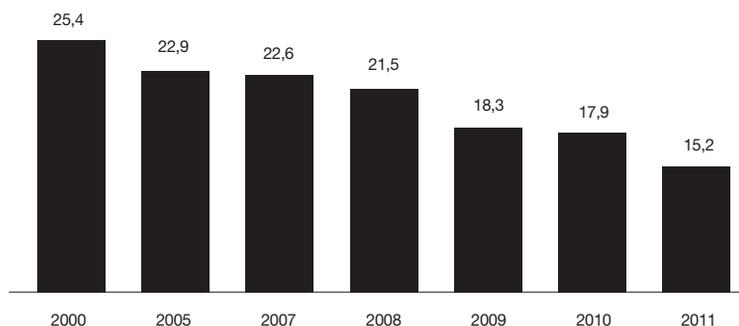
En la línea de mejorar la eficiencia del gasto público se introdujo el esquema de presupuesto por resultados en el año 2007. Se empezó por los programas sociales con un monto inicial de S/. 2.726 millones de soles (4,1% del presupuesto)¹⁵. Los resultados fueron elocuentes en los programas sociales; por ejemplo, en el Programa Articulado Nutricional se logró una reducción significativa de la desnutrición infantil crónica, luego de años de estancamiento en este indicador (véase el gráfico VI.3).

En el aspecto social, la mayor inversión pública y la mayor focalización del gasto público tuvieron importantes efectos sobre el bienestar de la

¹⁴ Esto presupone una tasa de crecimiento potencial de la economía del 6% y se toma como referencia de valores reales la meta de inflación del Banco Central del 2% y no la inflación realizada. De esta manera se hace predecible el crecimiento del gasto nominal.

¹⁵ En 2010, los programas estratégicos bajo el marco del sistema de PpR tenían asignado un monto total de S/. 6.798 millones, el equivalente al 13,2% del presupuesto total. En 2009 la asignación fue de S/. 3.666, equivalente al 8,8% del presupuesto total, para nueve programas estratégicos.

Gráfico VI.3
DESNUTRICIÓN INFANTIL CRÓNICA EN EL PERÚ
(En porcentajes de la población infantil menor de 5 años)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), encuesta demográfica y de salud familiar.

población. Así, en cuanto a la educación, actualmente se ha logrado tener una tasa de matrícula en el nivel primario superior al 93%, aunque solo el 72% de la población de 18 a 24 años logra culminar la secundaria¹⁶. También se ha logrado avanzar en diversos aspectos de la salud, tales como la mortalidad infantil, enfermedades transmisibles¹⁷, atención especializada del parto, parto institucional y cobertura de establecimientos de salud. Esta mejora ha sido impulsada por la conjunción de factores diversos, como la creciente urbanización, el mayor acceso a agua y saneamiento en zonas urbanas o los mayores niveles educativos de la población.

En el año 2005 se implementó la reforma previsional, elemento clave dado que desarticula un esquema absolutamente inequitativo y evita un crecimiento futuro de las pensiones públicas que podría tener efectos desestabilizadores en las finanzas fiscales. El sistema previsional peruano está constituido por tres regímenes principales: el del decreto ley núm. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones – SNP, en adelante DL 19990),

¹⁶ Al punto inclusive de que no hay prácticamente diferencias entre los géneros, el área de influencia o el nivel de pobreza, pues la tasa de matrícula se sitúa durante 2007 en cada uno de los casos en el 93%.

¹⁷ Se refiere a la detención del avance de enfermedades transmisibles como tuberculosis, malaria, dengue, bartonelosis y VIH-SIDA (Informe temático de salud, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales ST-CIAS).

el del decreto ley 20530 (denominado cédula viva, en adelante DL 20530)¹⁸ y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Nacional de Pensiones (SNP); mientras que el tercero es administrado por entidades privadas denominadas administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP).

El SNP es un régimen previsional financieramente deficitario. Desde el año 1995, han sido necesarias transferencias crecientes del Tesoro Público para solventar el pago de las pensiones. El mayor problema del SNP es que los beneficiarios aportaban un porcentaje muy bajo de lo que recibirían una vez jubilados. Este caso era aún más grave para las personas dentro del DL 20530 cédula viva. En dicho régimen, i) los beneficiarios se jubilan con el último sueldo, el que se actualiza según lo que gana el personal activo (cédula viva); ii) requiere un reducido número de años de servicio, pues se obtiene derecho a pensión con 15 o 12,5 años de servicio, según sea el caso hombre o mujer, mientras que en el SNP se requieren 20 años de aportación; iii) inexistencia de edad mínima de jubilación (no se requiere cumplir 65 años como en el SNP); iv) mayores beneficios para sobrevivientes: viudez, orfandad, ascendencia y las hijas solteras mayores de edad hasta el 100% de la pensión de cesantía del trabajador —en el SNP las pensiones de viudez se pagan hasta el 50% de la pensión del trabajador, y las de orfandad y ascendente hasta el 20%—; y v) ausencia de topes. Esto implica que en 2003 bajo el régimen del DL 19990 el Estado gastaba S/. 3.039 millones para 409.000 pensionistas; mientras que en el régimen 20530 se gastaba S/. 5.206 millones para 295.000 personas. La reforma previsional requirió un cambio en la Constitución. En 2004 se promulgó la Ley núm. 28389 que reforma los artículos 11^o¹⁹, 103^o y la Primera Disposición Final de la Constitución Política. Esta última reforma declaró cerrado definitivamente el régimen pensionario del DL 20530 (cédula viva), y mediante la Ley 28449 se establecieron las nuevas reglas para las reformas mencionadas. Con esto, el Gobierno ahorró en valor presente neto 5.850 millones de dólares estadounidenses (equivalente al 8,4% del PIB de 2004).

¹⁸ El régimen 20530 tiene su origen en leyes muy antiguas que concedían pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público a un grupo muy reducido de funcionarios del Estado, como recompensación por los servicios prestados. Con los años, el ámbito de aplicación de este régimen se fue ampliando, incluyendo más beneficiarios y con mayores beneficios. Se denomina cédula viva porque iguala la pensión al sueldo del cargo en actividad.

¹⁹ En los artículos 10^o y 11^o de la Constitución Política del Perú, el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social y garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones.

Por el lado del gasto corriente, el principal componente del presupuesto es el gasto en sueldos y salarios. La pregunta es ¿cómo tener una escala salarial que refleje incentivos correctos para el esfuerzo de los funcionarios públicos? En especial cuando la medición de objetivos es difícilmente cuantificable y existen sindicatos muy poderosos en la estructura del empleo público. Esto se torna más angustiante aún en el sector de la educación donde los profesores representan casi el 30% de todos los empleados públicos activos. La implementación de la ley de carrera magisterial implicó un cambio sustancial en la relación del gobierno con el sindicato público de maestros. La nueva ley involucra aumentos remunerativos sustanciales²⁰, pero se requiere un proceso de evaluación continuo de los maestros y se contempla la expulsión de la carrera magisterial después de fallar tres veces en la evaluación. La implementación de la ley se hace de manera gradual, por medio de la convocatoria cuando se abren plazas (en función de la disponibilidad financiera) y el paso de la ley antigua a la nueva ley es voluntario.

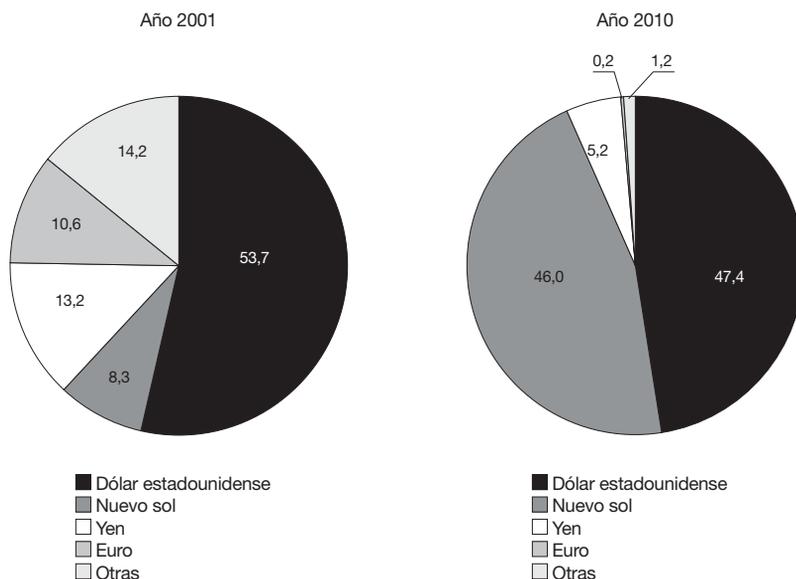
Manejo de deuda pública

La crisis de finales de los años noventa se agudizó por la mala estructura de los pasivos públicos. En 2001 la proporción de la deuda pública en moneda extranjera era del 91,7% y la porción de deuda contratada a tasas flexibles era del 52,1%. A su vez, la deuda nacional era ilíquida asociada a operaciones realizadas con un propósito específico (salvataje de bancos y bonos de reconocimiento pensionario, entre otros.). Con apoyo de los organismos multilaterales se inicia un proceso de mejora sustancial de la administración de la deuda y de control de los riesgos de mercado. Así, se profesionalizó y modernizó la Dirección Nacional de Endeudamiento Público y se perfeccionaron los procesos legales de emisión de deuda (ley general del sistema nacional de endeudamiento público, 2004).

Se empieza un programa financiero de reducción de riesgos de mercados, reconvirtiendo la deuda en moneda extranjera a deuda en soles, por medio de *swaps* y de prepagos financiados con emisiones en soles a largo plazo. Como resultado, la deuda en moneda nacional pasó a ser del 35% de la deuda total, la vida media de la deuda se elevó más de 11 años y la deuda con exposición a tasa fija se incrementó hasta el 75,4% del total de la deuda (véanse los gráficos VI.4 y VI.5).

²⁰ En la ley antigua un profesor con 40 horas semanales de quinto nivel —el más alto— recibe S/. 1.369, solo un 6,3% más de lo que gana un profesor de primer nivel —el más bajo—; mientras que en la nueva ley el mismo profesor ganaría S/. 4.066, un aumento del 197% frente a la situación actual. El maestro que recién empieza en la nueva carrera magisterial recibiría S/. 2.073, un aumento del 61% frente a la antigua ley.

Gráfico VI.4
ESTRUCTURA DEL PORTAFOLIO DE DEUDA PÚBLICA POR MONEDAS



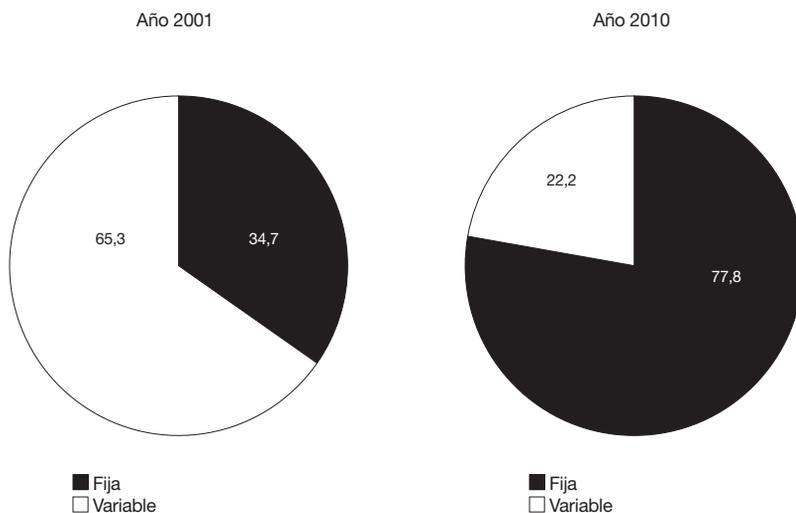
Fuente: Transparencia Económica y Ministerio de Economía y Finanzas.

El manejo de la deuda pública trajo dos consecuencias positivas para la economía. En primer lugar, permitió un importante apoyo del Tesoro Público al Banco Central para evitar una pronunciada caída del tipo de cambio nominal mediante su participación activa en el mercado cambiario con compras de dólares para los prepagos de deuda externa, y para los aportes al Fondo de Estabilización Fiscal, los que se hicieron en dólares²¹.

El segundo elemento importante es la profundización y desarrollo del mercado de capitales interior. La emisión de la deuda soberana en soles era parte de un programa llamado Creadores de Mercado, que pretendía construir una curva de rendimiento de largo plazo en soles, de modo que sirviera como *benchmark* en el mercado de capitales, contribuyendo así a su

²¹ En un régimen de cambio flexible la excesiva volatilidad de los flujos de capitales pueden impactar con grandes movimientos en el tipo de cambio. Esta excesiva volatilidad a corto plazo se puede aminorar con intervenciones cambiarias. A largo plazo, el tipo de cambio de equilibrio real determinará el tipo de cambio nominal, pero se evita la volatilidad de corto plazo que es muy perjudicial para el sector real.

Gráfico VI.5
ESTRUCTURA DEL PORTAFOLIO DE DEUDA PÚBLICA POR TASA DE INTERÉS



Fuente: Transparencia Económica y Ministerio de Economía y Finanzas.

desarrollo y permitiendo luego las emisiones de bonos corporativos y deuda hipotecaria a largo plazo en moneda nacional.

Resultados fiscales globales

Las políticas fiscales implementadas han tenido un impacto sustancial en las cuentas públicas y en el desempeño económico. La deuda pública como porcentaje del producto ha caído cerca del 20%. Los ajustes en la Ley de Responsabilidad Fiscal hicieron que la inversión pública creciera de manera significativa, lo que implicó un gran impulso a la competitividad de la economía al reducir la brecha de infraestructura. Por otra parte, la reforma de la deuda pública llevó a la reducción de la vulnerabilidad de las finanzas fiscales y, tal como se mencionó anteriormente, a desarrollar el mercado interior de capitales otorgándoles mayor profundidad y formándose una verdadera curva de rendimientos.

Los avances en el campo fiscal y social, junto al buen desempeño de los indicadores económicos, determinaron que el Perú alcanzara la calificación

de grado de inversión por las tres agencias calificadoras más importantes. En abril de 2008, Fitch Ratings otorgó la calificación BBB, saliendo del campo de deuda especulativa. Luego, en julio del mismo año, Standards and Poors decidió elevar la calificación de la deuda peruana y finalmente, en diciembre de 2009, Moodys también elevó la calificación de la deuda peruana al rango de grado de inversión.

Un hecho interesante es que en la crisis de 2008-2009, a diferencia de la crisis de finales de los años noventa, la economía peruana tuvo capacidad de implementar un programa de estímulo económico (PEE) con la idea de estabilizar el producto. Al diseñar el PEE se buscó armonizar los objetivos a corto plazo de mantener el dinamismo de la economía y minimizar los impactos sectoriales de la crisis, con los objetivos a largo plazo de reducir la brecha de infraestructura y aumentar el PIB potencial. En ese sentido, el PEE buscó ser de tamaño significativo, con medidas claramente temporales, muy focalizado en los sectores más afectados por la crisis y usando el gasto en inversión como columna vertebral del plan, evitando el uso generalizado del gasto corriente (a excepción de mantenimiento de infraestructura) e implementando reducciones focalizadas y temporales de impuestos.

En total, entre los distintos programas implementados, el tamaño del PEE llegó al 3,9% del PIB para ser ejecutado en dos años. Las medidas que se implementaron tenían tres componentes:

- i) apoyo a la actividad económica, se destinó un 18% de los recursos del plan y se contemplaban esquemas de garantías crediticias para los exportadores y pequeñas empresas, aumento temporal del reintegro tributario a los exportadores del 5% al 8%, una reducción de la depreciación acelerada a las inversiones realizadas de 2009 a 2010 para combatir el aumento de la incertidumbre;
- ii) gasto en infraestructura, que era la columna vertebral del PEE, con más del 66% del total de las aprobaciones, incluyendo obra nueva pero también gasto en mantenimiento, en especial en obras de infraestructura social (postas de salud, centros educativos y agua potable, entre otros); y
- iii) apoyo social, destinándose recursos para programas sociales y zonas vulnerables, lo que representó el 11% del PEE.

El desarrollo de una amplia política contracíclica en medio de un contexto de caída de la recaudación tributaria no hubiera sido posible de no haber acumulado superávits fiscales y ahorros en los tres años precedentes. La prudencia fiscal en los años anteriores permitió implementar el PEE sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas.

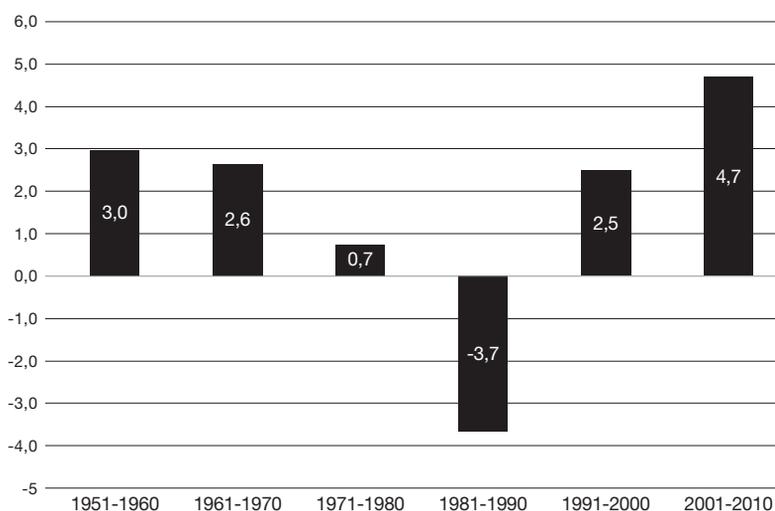
A modo de conclusión: los desafíos hacia un nuevo pacto fiscal

Los resultados del pacto fiscal de los años noventa y los cambios hechos durante la última década han sido excepcionales. El desempeño de la economía peruana de 2001 a 2010 ha sido sobresaliente. En términos históricos, el crecimiento promedio del PIB per cápita fue del 4,7% (véase el gráfico VI.6), el más alto de las últimas seis décadas, con menor volatilidad; y en términos comparativos, para el mismo período de tiempo, la economía peruana ha estado entre las diez economías de mayor crecimiento en el mundo, acumulando una tasa real de cerca del 80%.

En términos de indicadores sociales, el desempeño también ha sido sobresaliente. La pobreza se redujo de tasas del 54,8% en 2001 al 31,3% en 2010. Asimismo, los indicadores sociales han ido mejorando, tal como se mostró anteriormente (véase el gráfico VI.7).

A pesar de estas mejoras sustanciales, existe una serie de desafíos dada la todavía débil situación estructural de la economía. Tanto el Perú como otros países de la región deberían plantearse un nuevo pacto fiscal que, además

Gráfico VI.6
PIB PER CÁPITA DEL PERÚ, 1950-2010
(En millones de soles de 1994, variación porcentual promedio anual)

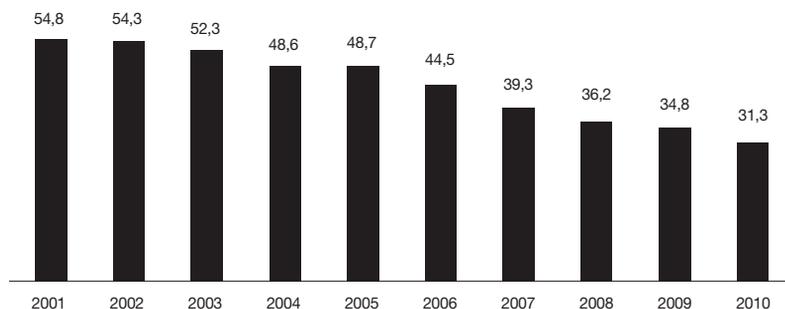


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Nota: La población fue estimada a partir de los incrementos intercensales promedios anuales.

Gráfico VI.7
**EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL EN EL PERÚ,
 2001-2010**

(En porcentajes respecto del total de la población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

de las metas de estabilidad e inclusión social, retome con mayor énfasis el objetivo de crecimiento y eficiencia.

Tomando en cuenta las tendencias del comercio internacional, con un fuerte soporte de demanda al precio de materias primas en el mediano plazo, la región no ha hecho los suficientes esfuerzos para fortalecer su estructura fiscal e institucional. Si bien es cierto que en el Perú, así como en otros países de la región, desde mediados de la década pasada se han hecho esfuerzos y se han implementado reformas que promueven la inversión privada y la eficiencia en la economía, esto no es suficiente y se requiere que se construya un nuevo pacto fiscal que establezca metas y compromisos políticos claros con el crecimiento económico y la eficiencia. En esa línea, el nuevo pacto fiscal debería resolver los siguientes problemas:

- i) conflictos sociales y explotación racional de los recursos naturales. La fuerte conflictividad social, muchas veces expresada como protestas medioambientales tiene su base en una desigual distribución de la renta y, en concreto, de los beneficios para la población en la zona de influencia de los proyectos de explotación de los recursos naturales. Más allá de garantizar la protección del medioambiente, las comunidades buscan una mayor participación en la nueva riqueza generada.

Los instrumentos fiscales convencionales (impuestos y gastos) para resolver los temas de redistribución no han funcionado por

las siguientes razones: los impuestos se coparticipan entre los distintos niveles de gobierno —nacional, regional y local—, pero las comunidades en las zonas afectadas no reciben los recursos directamente; las autoridades locales tienen poca eficiencia en el gasto de estos recursos y no necesariamente invierten en las zonas de influencia; y los impactos negativos se generan desde el inicio de la construcción de un proyecto y los beneficios en mayores impuestos se reciben luego de varios años, cuando empieza la explotación y se elimina el escudo fiscal que puedan tener.

Para resolver estos problemas se crearon algunos instrumentos fiscales novedosos. Por una parte, fondos sociales, que son constituidos por parte de los pagos por las concesiones mineras otorgadas por el Estado. Asimismo, se promulgó la Ley 29320, que crea un mecanismo para que las empresas puedan pagar sus impuestos con obras públicas, elegidas por la autoridad. Bajo esta modalidad, al construirse las obras por empresas privadas y no por licitación pública se asegura una mayor rapidez en la ejecución de una obra concreta y libera de carga a las unidades administrativas de los entes ejecutores²². Este instrumento permite mejorar la efectividad en la ejecución de los presupuestos por parte de las autoridades locales.

Finalmente, en 2006 se creó el programa de solidaridad, basado en contribuciones voluntarias de las empresas mineras, reguladas por decreto y con supervisión del Ministerio de Energía y Minas, que se depositaban en un fondo, y las decisiones de gasto las realizaban las propias comunidades de la zona de influencia en coordinación con la empresa minera²³.

En la medida en que no se tengan instrumentos fiscales innovadores que resuelvan el problema redistributivo, mejorando la calidad de vida de las comunidades en las zonas de influencia de las industrias extractivas, la conflictividad social seguirá existiendo.

- ii) reducción de la brecha de infraestructura. La crisis de finales de los años noventa llevó a una reducción del gasto público, por medio de una severa contracción en la inversión pública afectando la

²² Las regulaciones de licitaciones públicas y los procesos de selección, además de la resolución de las impugnaciones, generan plazos de inicio de obra bastantes más largos que los que pueden hacerse en el sector privado.

²³ Este programa duró hasta el año 2011, el nuevo gobierno aumentó las contribuciones, con cambio de nombre y canalizó el dinero al Tesoro Público.

provisión de los servicios que brinda la infraestructura pública. Posteriormente, durante el proceso de recuperación, la combinación de leyes de responsabilidad fiscal —que controlaban el gasto público y buscaban mantener en equilibrio las cuentas públicas— junto con el nuevo énfasis en la inclusión social y la redistribución llevaron a una contención del gasto en infraestructura con un privilegio del gasto social.

En un escenario económico donde la oferta de infraestructura no crece significativamente, mientras que la demanda se incrementa debido al fuerte crecimiento de los ingresos medios y de la actividad económica, la brecha tiende a ensancharse y termina convirtiéndose en una seria limitante para el crecimiento económico a largo plazo. En 2006, se modificaron las reglas fiscales, manteniendo el límite sobre el déficit fiscal en un 1% del PIB, pero solo imponiendo un límite sobre el crecimiento del gasto corriente, para permitir que la inversión pública pudiera crecer sostenidamente. En el período 2006-2010, las tasas anuales de crecimiento real promedio de la inversión pública se situaron en un 25%; con lo que la brecha se redujo de manera significativa. Sin embargo, la necesidad de infraestructura requiere de un marco institucional adecuado para promover las concesiones y las asociaciones público-privadas.

- iii) mejora de la competitividad. Los esfuerzos en la región por mejorar los indicadores de competitividad han sido desiguales. Por una parte, los países del Pacto del Pacífico, Chile, Colombia, México y el Perú han realizado esfuerzos concretos y han planteado estrategias de mejoras, especialmente en el caso de Colombia, cuyo programa de competitividad ha sido liderado por el propio presidente de la República. Así, tomando la clasificación de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial, Chile está en la posición 39, y el Perú, Colombia y México le siguen en las posiciones 41, 42 y 53, respectivamente. Si bien es cierto que estos esfuerzos son positivos, son claramente insatisfactorios en vista de la gran cantidad de recursos fiscales que podrían emplearse para implementar reformas en el sistema judicial, régimen tributario y sistemas administrativos del Estado, otorgando un marco más simple, predecible y rápido para promover la inversión privada. En el otro extremo, tenemos a países de la región con marcos institucionales y administrativos bastante más complejos para la actividad privada, y, lo que es peor, no realizan ningún esfuerzo

por mejorar. Así, utilizando la misma clasificación, la Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela ocupan las posiciones 113, 126 y 177, respectivamente.

Bibliografía

- Abusada, Roberto y otros (2000), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Barro, Robert (1995), "Optimal Debt Management", *The National Bureau of Economic Research* [en línea], <http://www.nber.org/papers/w5327>.
- ____ (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, University of Chicago [en línea], <http://hussonet.free.fr/barro74.pdf>.
- ____ (1972), "Inflationary Finance and the Welfare Cost of Inflation", *Journal of Political Economy* [en línea], <http://www.jstor.org/pss/1830420>.
- Blinder, Alan y Robert Solow (1972), "Does Fiscal Policy matter?", *Econometric Research Program, Princeton University* [en línea], <http://www.princeton.edu/~erp/ERParchives/archivepdfs/M144.pdf>.
- Constitución Política del Perú (1993), Lima.
- Dancourt, Óscar (1997), *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-96*, Lima, Editorial PUCP.
- Elmendorf, Douglas W. y David L. Reifschneider (2002), "Short-run Effects of Fiscal Policy with Forward-looking Financial Markets", *National Tax Journal*, vol. 55, N° 3, septiembre.
- Frenkel, Roberto (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Friedman, Benjamin (1978), "Crowding Out or Crowding In? Economic Consequences of Financing Governments Deficits", *The National Bureau of Economic Research* [en línea], <http://www.nber.org/papers/w0284>.
- Harberger, Arnold (1985), "Tax Policy in a small, open, Developing Economy", M. B. Connolly, *The Economics of the Caribbean Basin*, Nueva York, Eastbourne; Toronto y Sidney, Praeger [en línea], <http://www.lib.uchicago.edu/e/busecon/econfac/Harberger.html>.
- Helpman, Elhanan y Paul Krugman (1989), *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, MIT Press.
- ____ (1985), *Market Structure and International Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Ingberman, Daniel y Robert Inman (1987), "The Political Economy of Fiscal Policy", *The National Bureau of Economic Research* [en línea], <http://www.nber.org/papers/w2405>.

- Kamps, Christopher (2004), "The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries", *Social Science research Network*, mayo.
- Krugman, Paul (1979), "International Trade and Income distribution. A Reconsideration", *The National Bureau of Economic Research* [en línea], <http://www.nber.org/papers/w0356>.
- Lévy-Garboua, Louis, David Masclet y Claude Montmarquette (2005), "A Micro-foundation for the Laffer Curve In a Real Effort Experiment", University of Montreal [en línea], <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2005/Bla05071.pdf>.
- Mahon, James (2009), "Tax reforms and income distribution in Latin America", documento para el XXVIII Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, 11-14 de junio de 2009 [en línea], <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/MahonJames.pdf>.
- Mankiw, Gregory y Lawrence Summers (1984), "Are Tax Cuts Really Expansionary?", Working Paper, *The National Bureau of Economic Research*, N° 1443, septiembre.
- Mendoza, Waldo y Karl Melgarejo (2008), "La efectividad de la política fiscal en el Perú: 1980-2006", Documento de Trabajo, N° 262, Pontificia Universidad Católica del Perú, marzo.
- Ministerio de Economía (varios años), Marco Macroeconómico Multianual (MMM).
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008, 2009 y 2010), Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda.
- Mitchell, Olivia S. y Flávio Ataliba Barreto (1997), "After Chile what? Second round pension reforms in Latin America", Working Paper, *The National Bureau of Economic Research* [en línea], http://www.nber.org/papers/w6316.pdf?new_window=1, diciembre.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- Nerlove, Marc, Assaf Razin y Efraim Sadka (1989), "A Bequest-Constrained Economy: Welfare Analysis", *The National Bureau of Economic Research* [en línea], <http://www.nber.org/papers/w2779>.
- Olivier, Blanchard y otros (2008), Fiscal Policy for the Crisis, IMF Staff Position Note SPN/08/01, 29 de diciembre.
- Restrepo, Jorge y Hernán Rincón (2006), "Identifying Fiscal Policy Shocks in Chile and Colombia", Documento de Trabajo, N° 370, Banco Central de Chile, agosto.
- Samuelson, Paul (1964), "Tax Deductibility of Economic Depreciation to Ensure Invariant Valuations", *The Journal of Political Economy*, vol. 72, N° 6, págs. 604-606.
- Sargent, Thomas y Neil Wallace (1979), "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic" *Quarterly Review*, vol. 5, N° 3, University of Minnesota [en línea], <http://www.minneapolisfed.org/research/QR/QR531.pdf>.

- Schimitt-Grohé, Stephanie y Martín Uribe (2003), "Anticipated Ramsey Reforms and the Uniform Taxation Principle: The Role of International Financial Markets", *The National Bureau of Economic Research*, European Central Bank [en línea], <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp210.pdf>.
- Schuknecht, Ludger (1998), "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries", WTO, Suiza [en línea], http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ae9806_e.htm.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Inter American Development Bank y Harvard University David Rockefeller Center for Latin America.
- Stein, Ernesto y otros (2006), "The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report", Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Centre for Latin American Studies Harvard University.
- Torsten, Persson (1992), "Politics and Economic Policy", Institute for International Economic Studies [en línea], University of Minnesota [en línea], <http://www.minneapolisfed.org/research/DP/DP62.pdf>.

Capítulo VII

Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación

Juan Alberto Fuentes K.

Director de la división de Desarrollo Económico de la CEPAL

Un pacto fiscal puede entenderse como un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado. Puede interpretarse como la materialización de un contrato social resultante del reconocimiento mutuo de obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos (CEPAL, 1998). En las páginas que siguen se identificará cómo la reciprocidad, combinada con los avances recientes que se han dado en América Latina, pueden ser la base de pactos fiscales renovados en la región. En la primera sección, se explicará la importancia de la reciprocidad y, en la segunda, se describirá cómo esta reciprocidad puede ser erosionada por la existencia de sectores informales, por rentas generadas por recursos naturales o por asimetrías de poder. En la tercera sección, se hará un breve recuento de los cambios recientes de la política fiscal en la región, destacando su relación con la reciprocidad, y en la sección final se propondrán algunos lineamientos sobre pactos fiscales en América Latina.

La reciprocidad como base de pactos fiscales

La reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos, que se refleja especialmente en que la voluntad de pagar impuestos sea mayor cuando aumenta la calidad de la gestión pública, es una de las bases fundamentales de cualquier acuerdo social duradero sobre las finanzas públicas (OCDE-CEPAL, 2011, pág. 85; CAF, 2012, págs. 195-196). Diversos antecedentes históricos sugieren que la reciprocidad es fundamental.

Puede argumentarse que en los países desarrollados el surgimiento del llamado Estado fiscal fue el resultado de un proceso histórico que se dio entre los siglos XVI y XIX, iniciado con una situación casi permanente de guerra entre Estados que los obligaba a contar con recursos para financiar los esfuerzos militares de cada país (Moore, 2004). Satisfacer las necesidades de mayores recursos, en especial en un contexto en que los costos de crear y mantener marinas de guerra eran sustanciales, dio lugar a un sistema impositivo coercitivo sin representación política de los contribuyentes. Sin embargo, en la medida en que este sistema se basaba exclusivamente en la coerción generaba resistencia, daba lugar a abusos y producía ingresos bajos y variables.

Frente a estos problemas surgió gradualmente un sistema impositivo cuasi-voluntario y de beneficio recíproco que, simplificando, tenía las siguientes ventajas: i) al ser consensual, la recaudación era menos costosa y más predecible; ii) el ambiente de intercambio entre recursos cedidos y políticos dio lugar a políticas de mutuo beneficio para el Estado y los contribuyentes; iii) existían mayores probabilidades de que los contribuyentes respondieran a llamados para contar con recursos de emergencia cuando compartían la responsabilidad de la conducción de políticas; iv) la organización de contribuyentes favorecía la supervisión de la recaudación y del gasto público; y v) los dirigentes del Estado que dependían de los impuestos desarrollaban un interés en la prosperidad de (algunos) ciudadanos y, por lo tanto, afrontaban incentivos para favorecer su prosperidad con el consiguiente efecto positivo sobre los ingresos tributarios y el fortalecimiento del Estado (Moore, 2004).

Investigaciones basadas en encuestas de opinión realizadas en diversas ciudades de América Latina sugieren que existen condiciones para favorecer la implementación de políticas fiscales basadas en relaciones de reciprocidad. La voluntad —estadísticamente significativa— expresada por la mayoría de los hogares de pagar más impuestos en la medida que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, con

menos corrupción y evasión, puede tomarse como evidencia de que existe un espacio para avanzar con estrategias de política fiscal —o pactos fiscales implícitos— basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras en la calidad de la gestión pública (OCDE y CEPAL, 2011, pág. 85; CAF, 2012, pág. 205).

El fuerte rechazo a la evasión tributaria por parte de una proporción importante de la población y su identificación con la calidad de la gestión pública, sugiere que una de las áreas de intervención que favorecería una mayor voluntad de pagar impuestos es el fortalecimiento de la administración tributaria, lo que es congruente con la idea de que la falta de equidad horizontal castiga la voluntad de pagar impuestos. Alternativamente, en caso de servicios inadecuados la voluntad de pagar impuestos sería menor, aunque esta reciprocidad ciudadana no tiene que limitarse al pago de impuestos; en la práctica puede reflejarse en el voto de rechazo a las autoridades correspondientes (CAF, 2012, págs. 224-225). El conjunto de estas consideraciones podría reflejarse en una mayor voluntad de tributar ante una mejor gestión pública. Complementariamente, un mayor pago de impuestos por parte de los contribuyentes podría reflejarse en una mayor participación ciudadana en procesos de monitoreo y control del gobierno (CAF, 2012, cap. 5).

La debilidad o erosión de la reciprocidad en América Latina

La reciprocidad excluyente

Para asegurar un pacto fiscal sólido, equilibrado y de largo plazo se requeriría incorporar en la negociación a la mayor parte de los ciudadanos o a sus representantes, de manera que acuerdos recíprocos incluyeran al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la existencia de grandes sectores informales en América Latina, caracterizados por una relación con el Estado tenue, discontinua o virtualmente inexistente, pone de manifiesto su debilidad para atender de forma adecuada a grandes sectores de la población y de establecer relaciones profundas y duraderas de reciprocidad, que por parte del Estado significaría suministrar adecuados servicios de seguridad, educación y salud, además de otros bienes públicos (Perry y otros, 2007, pág. 12). Esta ausencia de una relación duradera e integral con amplios sectores

de la población se aplica tanto a aquellas personas del sector informal que voluntariamente deciden permanecer dentro de él, porque su evaluación de los costos y beneficios de ser parte del sector formal no es favorable, como a las personas excluidas de la posibilidad de estar en el sector formal como consecuencia de diversos tipos de barreras o condicionantes estructurales que el Estado no logra modificar para reducir la exclusión.

La falta de consenso sobre la mejor manera de medir la informalidad no permite obtener cálculos precisos sobre su importancia, aunque diversas mediciones sugieren que América Latina estaría entre las regiones con un mayor grado de informalidad en el mundo (Gómez Sabaini y Morán, 2012). A su vez, la información disponible sugiere una correlación fuerte entre informalidad y el grado de evasión tributaria (Perry y otros, 2007, pág. 14; Gómez Sabaini y Morán, 2012), lo que es congruente con la debilidad o inexistencia de la reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos en lo que se refiere a este sector de la población en particular.

Las autoridades responsables de la administración tributaria en la región han hecho esfuerzos para cubrir parte de este sector por la vía de regímenes especiales para atender al pequeño y mediano contribuyente, tomando en cuenta que las pequeñas y medianas empresas son las que presentan mayores grados de informalidad (Perry y otros, 2007, pág. 9). Sin embargo, la cobertura de estos regímenes ha sido limitada y los recursos generados escasos, significativamente menores al 1% del PIB para todos los países que cuentan con este régimen, con la excepción del Brasil (Gómez Sabaini y Morán, 2012).

Lo anterior ha dado lugar a la interpretación de que estos programas son en muchos casos intentos por aparentar que se hacen esfuerzos por cubrir a un amplio sector de la población, pero el hecho de que los costos financieros de realizar estos esfuerzos puede ser mayor a la recaudación efectivamente obtenida conduce a limitar su alcance. Además, en la práctica muchos de estos regímenes constituyen un incentivo para incorporar a contribuyentes que aparentan poca actividad económica (“enanismo fiscal”), para así evitar ser parte de otros regímenes que exigen un mayor pago de impuestos. Una consecuencia no financiera de estos regímenes sería que en la mayor parte de los casos no han logrado favorecer una reciprocidad y legitimidad tributaria más amplia, al no haber podido, por sí solos, favorecer una incorporación masiva de grupos del sector informal a la formalidad.

Evidencia de cierta reducción de la importancia relativa del empleo informal en los últimos años en América Latina y el Caribe (CEPAL y OIT, 2012) permite identificar algunos de los condicionantes más globales de la

formalidad, así como ciertas vías mediante las que se podría favorecer relaciones de mayor reciprocidad entre estos sectores y el Estado en el futuro, con vistas a establecer un pacto fiscal más comprensivo y fuerte. En particular, dos factores complementarios parecen haber tenido incidencia en este proceso: el mayor crecimiento económico y algunas políticas y servicios suministrados por el Estado y que trascienden el ámbito propiamente laboral o fiscal.

En contraste con lo ocurrido en la década de 1990, el crecimiento económico de la región se aceleró notablemente de 2003 a 2008 y, luego de la crisis financiera global, se recuperó en 2010, seguido de una tasa de crecimiento menor pero positiva en 2011. Durante este período aumentó el empleo asalariado cubierto por la seguridad social en la mayor parte de los países latinoamericanos, con una contracción transitoria y bastante menor del empleo formal que la que sufrió el PIB en 2009. Tanto la tendencia creciente de varios años como la contracción moderada sufrida en 2009 pueden asociarse, al menos en parte, a políticas laborales que incluyeron subsidios para cubrir salarios o procesos de capacitación sin despido durante la crisis, mayor acceso a seguros de desempleo y aumentos de salarios mínimos (CEPAL y OIT, 2012).

También podrían haber contribuido a esta creciente formalización unas políticas más amplias que han favorecido el crecimiento. En el caso del Brasil el aumento importante de la proporción de empleo formal parece ser el resultado del acceso universal a educación, que se reflejó en que el aumento de la formalidad se dio especialmente entre personas con mayor educación, y un aumento significativo del acceso al crédito, sobre todo para vivienda, que al exigir constancia de ingresos constituyó un importante incentivo para la formalización (Barbosa Filho, 2012).

De confirmarse este tipo de resultados para el conjunto de países de la región en que ha aumentado la proporción de empleo formal —que todavía requiere una mayor investigación y análisis—, se estaría cumpliendo la idea original de A. Hirschman de que el grado de compromiso e interacción de diversos sectores de la población con el Estado, y su consiguiente decisión de pertenecer o no al sector formal, depende en buena parte de la capacidad del Estado de implementar políticas para alterar la evaluación costo-beneficio de estos grupos y, entonces, evitar su salida por la vía de su participación en el sector informal (Perry y otros, 2007, pág. 2; Hirschman, 1970). También sugiere que asegurar este grado de reciprocidad pasa por la construcción de una relación Estado-ciudadanía que trasciende la política fiscal en su sentido más estricto, centrado únicamente en ingresos, gastos y crédito público.

La reciprocidad innecesaria

M. Moore argumenta que sería difícil que el Estado fiscal representativo y sujeto a rendición de cuentas surgiera en países cuya mayor parte de ingresos se obtiene de la explotación de recursos naturales exportados, como el petróleo o ciertos minerales, o de atributos estratégicos como bases militares o alianzas políticas retribuidas con recursos financieros, y no de contribuyentes locales con capacidad de negociación (Moore, 2004). En estos casos se darían una serie de incentivos perversos que no favorecerían una relación institucionalizada de negociación entre el Estado y la sociedad, dando lugar a un Estado que por el origen de sus recursos tendría autonomía frente a los ciudadanos y dependería más de actores externos. Los incentivos que favorecerían la actividad política institucionalizada y el buen manejo de la política fiscal por parte del poder ejecutivo (la transparencia y la excelencia tecnocrática) serían débiles y no favorecerían la rendición de cuentas. Este fenómeno, además, puede replicarse en el ámbito de los gobiernos subnacionales (CAF, 2012, pág. 232). Estos serían casos en que, desde la perspectiva de estos Estados, la reciprocidad, reflejada en una mejor gestión pública a cambio de una mayor tributación, podría parecer “innecesaria” para obtener recursos.

A título ilustrativo, en países de América Latina para los cuales existe información disponible, las estimaciones de la CEPAL sobre los ingresos fiscales generados por gravámenes aplicados a recursos naturales —especialmente metales e hidrocarburos— en 2011 indican que fueron equivalentes al 16,9% del PIB en el Ecuador, al 9,5% en el Estado Plurinacional de Bolivia, al 7,4% en México, al 5,1% en Chile, al 3,3% en la Argentina, al 2,1% en Colombia y al 1,9% en el Perú, y en el caso de la República Bolivariana de Venezuela estarían en torno al 20% del PIB. Estos ingresos representaban más del 30% de los ingresos totales del sector público en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela, todos ellos exportadores de hidrocarburos. Panamá, aunque no cuente con recursos naturales que generen un monto equivalente, cuenta con un activo estratégico, el canal de Panamá, que también es fuente de ingresos, que en 2010 era equivalente a más de un tercio de sus ingresos totales.

De acuerdo con un estudio contratado por la CAF que comparó el conjunto de países en el mundo tomando en cuenta sus exportaciones de recursos naturales y diversas variables fiscales, el desempeño fiscal ha sido menor en aquellos países que han dependido más de ingresos obtenidos de recursos naturales, aun cuando las conclusiones deben matizarse al tomar en cuenta los niveles de ingreso de los países (CAF, 2012, págs. 239-242). El

estudio reflejó que el ahorro neto (ajustado) tendía a ser menor y que los índices de transparencia vinculados al manejo de los recursos naturales y del presupuesto eran peores en aquellos países que dependían más de las rentas obtenidas de recursos naturales, y que sus indicadores de gasto en educación (medido por la matriculación primaria y secundaria por dólar gastado) y de salud (medido por la esperanza de vida e inmunizaciones por dólar gastado) también eran menos favorables. En el estudio, donde se reconoció la existencia de diferentes trayectorias en materia de desempeño fiscal entre los países latinoamericanos, se concluyó que los resultados generales eran sugerentes “de la existencia de una relación entre dependencia fiscal de los recursos naturales y una gestión menos eficiente y de menor transparencia por parte del Estado” (CAF, 2012, pág. 243). Se confirma, así, la posibilidad de que pueda surgir una reciprocidad innecesaria o debilitada en estos casos.

Lo anterior no equivale a establecer una relación determinista entre la explotación de recursos naturales y la calidad de la gestión pública. Existe evidencia de que aun cuando la obtención de ingresos derivados de la explotación de recursos puede dar lugar a conflictos serios y a violencia, también puede estar sujeta a una mayor rendición de cuentas en la medida que se da dentro de un contexto de solidez institucional, lo que permite distinguir entre los recursos como fuente de “maldición” o de “bendición” para el desarrollo (Collier, 2009, págs. 127-128). Las reglas y fondos establecidos en Chile, Colombia y el Perú para contribuir a estabilizar los recursos obtenidos de los recursos naturales pueden ser un paso en esta dirección no solo al contribuir a una mejor gestión macroeconómica, sino también al favorecer una mayor transparencia. Los mecanismos anticipados de consulta y participación, que favorezcan la temprana identificación de riesgos de conflictos asociados a la explotación de recursos naturales, pueden facilitar la previsión por parte de empresas y autoridades para favorecer en vez de erosionar la relación de reciprocidad entre la sociedad y el Estado.

La reciprocidad asimétrica y el cambio en la correlación de fuerzas

Desde una perspectiva abstracta o de filosofía política, lograr un pacto fiscal, o un contrato social sobre las finanzas públicas, implica acuerdos entre ciudadanos o entre estos y el Estado. La reciprocidad que debiera ser parte de pactos fiscales equilibrados y de largo plazo incluye la posibilidad de que el proceso de negociación y un mayor pago de impuestos por parte de los

contribuyentes puedan reflejarse en una mayor participación ciudadana e incluso en un fortalecimiento de la democracia (Moore, 2008).

Sin embargo, el ejercicio de la democracia en América Latina en general —además de intentos fallidos o exitosos de reformas tributarias— ha involucrado a actores sociales con diversos grados de influencia, que han incluido a los partidos políticos, al poder legislativo, al poder judicial, al poder ejecutivo por medio de los gabinetes y la burocracia, al sector privado, a sindicatos y a medios de comunicación (BID, 2010). Más concretamente, la desigualdad que existe en la región ha favorecido el surgimiento de grupos de élite que a menudo buscan reducir al mínimo su carga tributaria, ya sea mediante el control del proceso legislativo, procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos, o debilitando las administraciones tributarias (CEPAL y SEGIB, 2011, pág. 77). Con actores de distinta ponderación en el proceso político —que en ocasiones incluye el poder de veto de sectores empresariales— la reciprocidad corre el riesgo de ser asimétrica, en perjuicio de un fortalecimiento de las finanzas públicas y del establecimiento de un pacto fiscal implícito o explícito equilibrado, duradero e incluyente.

En este contexto los avances en materia fiscal pueden ser incrementales —especialmente con relación al tema del gasto público o la gestión del crédito público— o con retrocesos, a menos que en el ámbito político ocurran transformaciones en la correlación de fuerzas que permitan realizar cambios más significativos. La experiencia reciente de América Latina y el Caribe y la historia de algunos pactos fiscales en la región y en otras latitudes permiten concluir que ambos escenarios, de cambios incrementales o de reformas tributarias más amplias, son posibles. Pactos fiscales como los convenidos en Suecia en 1938, Costa Rica en 1948, España en 1976, Chile en 1990 y Polonia en 1991 involucraron un hecho especial, generalmente un resultado electoral u otro evento paradigmático que en varios de estos casos estuvo asociado al establecimiento de un renovado régimen democrático.

Desde la perspectiva latinoamericana merece especial atención el caso de Chile, donde el detonante de la iniciativa de una reforma fiscal fue el establecimiento de una nueva correlación de fuerzas internas, puesta de manifiesto inicialmente con el rechazo a la dictadura militar en el plebiscito de 1988 y ratificado en las elecciones de 1989 con un triunfo de las fuerzas de centro-izquierda representadas por la coalición demócratacristiana y socialista de la Concertación. Ello, aunado a un creciente déficit fiscal y a promesas de reducir la deuda social, condujo a la negociación de una reforma dentro del marco institucional incipiente, consecuencia de un poder legislativo condicionado por restricciones impuestas por el régimen militar,

pero con partidos políticos institucionalmente sólidos que fueron el eje de la negociación de la reforma tributaria.

Hubo un proceso corporativo de consulta con sectores laborales, y se tomó en cuenta la posición de la cúpula empresarial chilena en el diseño de las propuestas de reforma, pero estas se negociaron directamente entre la coalición de la Concertación y el principal partido de oposición, Renovación Nacional (Boylan, 1996). A su vez, la capacidad recaudatoria del Ministerio de Hacienda y su independencia técnica y política no dieron lugar a dudas sobre sus posibilidades de implementar las reformas sugeridas.

En casos como estos, en que se combina la voluntad de amplias mayorías con un nuevo proyecto de Estado en un contexto democrático, los cambios pueden ser significativos y duraderos. Sin embargo, el éxito inicial también puede ser una fuente de mayor dificultad para futuros ajustes, necesarios ante sociedades y economías cambiantes. El debate y el conflicto acerca del financiamiento de la educación en Chile y los esfuerzos fallidos por introducir reformas tributarias en los últimos años en Costa Rica, a pesar de que en este país ya hubo, desde la década de 1980, modificaciones institucionales significativas para adaptarse a los cambios (Garnier y Blanco, 2010, cap. II), pueden interpretarse como síntomas de la necesidad de ajuste en los pactos fiscales existentes en ambos países. Por otra parte, una perspectiva histórica muestra que lo más frecuente son procesos continuos de negociación, con avances y retrocesos, en que el mismo proceso da lugar a pactos implícitos y cambiantes que incluyen acuerdos no solo sobre los ingresos tributarios, sino también sobre el gasto, su calidad y transparencia, y que a menudo pueden dar lugar a acuerdos más amplios (Moore, 2008).

Cambios recientes en la política fiscal en América Latina

Cambios incrementales en el ámbito del gasto público como aportes a la reciprocidad

La historia más reciente de América Latina en su conjunto pone de manifiesto avances incrementales en el ámbito fiscal, en el que han incidido un mayor crecimiento económico y cambios de política (Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011; OCDE y CEPAL, 2012). Por el lado del gasto público fueron aprobadas varias leyes de libre acceso a la información a

partir del año 2000, y se realizaron algunos esfuerzos por establecer marcos presupuestarios plurianuales, aunque no se ha evaluado su impacto de manera sistemática en la región, especialmente con respecto a la posibilidad de que se contribuya en una relación de reciprocidad en materia fiscal.

Ha recibido más atención el aumento del gasto social, que a diferencia de crisis anteriores no fue reducido en América Latina durante la gran recesión de 2009. Este aumento del gasto social ha incluido el impulso de programas de transferencias condicionadas de efectivo, que han contribuido a extender la presencia y acción del Estado, tanto en términos geográficos como en términos de sectores desfavorecidos atendidos. Evaluaciones recientes sugieren que el impacto progresivo del gasto social —cuando se toma en cuenta su efecto sobre el ingreso disponible de las familias y se le restan los impuestos y se le suman subsidios y transferencias en especie— puede ser muy significativo, aunque con diferencias importantes de un país a otro (Lustig, 2011).

Los efectos redistributivos dependen tanto del monto de recursos como de su efectividad redistributiva, y las diferencias entre países en ambos sentidos sugieren que existe un amplio espacio en varios países para mejorar el impacto del gasto social, ya sea por medio de asignar más recursos, o de mejorar su eficiencia. La mayor presencia del Estado entre los sectores vulnerables también sugiere mayores posibilidades de favorecer una relación de reciprocidad con amplios sectores de la población, aunque un celo focalizador excesivo podría erosionar la eventual adhesión de sectores medios a esta relación.

Un avance en materia fiscal en años recientes incluye la reacción positiva del gasto público ante choques externos, lo que ha puesto de manifiesto la capacidad de la política fiscal y de los Estados latinoamericanos de reaccionar frente a las crisis. Un informe reciente (CEPAL, 2012a) sobre las políticas adoptadas ante choques externos desfavorables sufridos por la región de 2008 a 2011 identifica respuestas que se dieron en tres momentos. Primero, en varios países se establecieron fondos destinados a mantener o crear redes alimentarias y a comprar alimentos de manera directa por parte del Estado, al tiempo que se establecieron diversos subsidios para la producción agrícola o para compensar el auge de los precios de alimentos y combustibles en 2008.

Segundo, aumentó el gasto público en infraestructura, vivienda, apoyo a pymes y diversos programas sociales durante la crisis financiera global, con los objetivos de estabilizar la demanda agregada local y mitigar los efectos de la crisis sobre los sectores más afectados. El aumento del gasto en capital fue mayor en algunos países, especialmente los exportadores de hidrocarburos (Estado Plurinacional de Bolivia, Trinidad y Tabago y República

Bolivariana de Venezuela) o de productos agroindustriales de América del Sur (Argentina, Paraguay y Uruguay), mientras que el aumento del gasto social, reflejado en el crecimiento del gasto corriente, fue generalizado en la región. En varios países se consolidaron o ampliaron los programas de transferencias condicionados durante la crisis. Algunos países también redujeron transitoriamente ciertos impuestos como parte de la política fiscal contracíclica aplicada en ese momento.

Tercero, la incertidumbre internacional surgida a partir del segundo semestre de 2011 como resultado de la crisis en la zona euro condujo a reactivar, aunque de manera más cautelosa, algunos de los programas implementados durante la gran recesión. En general, la constatación de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención de los efectos más perjudiciales de la volatilidad externa podría favorecer un ambiente más propicio para avanzar con pactos fiscales en la región (CEPAL y SEGIB, 2011, pág. 77).

Reciprocidad y conflicto por el lado de los ingresos fiscales

Bonavecchi y Rodríguez (2011) han observado que la posibilidad de llegar a acuerdos en materia de política fiscal entre el poder legislativo y el ejecutivo en América Latina es mayor en aquellos países en que se combinan legislaturas de tipo cooperativo y presidentes con una orientación coalicional, pero esta combinación solo se habría dado en algunos países de la región. Además, acuerdos ampliamente consensuados son más difíciles cuando se aplican al ámbito tributario, y lo más común son aprobaciones legislativas por la vía de mayorías parlamentarias y no por mayorías cercanas a la unanimidad. La incidencia de grupos de interés o las debilidades técnicas que existen en el ámbito del poder legislativo en varios países de la región (BID, 2010) pueden hacer que los procesos de aprobación de reformas tributarias sean sumamente engorrosos y de larga duración.

La mayor parte de los países de América Latina, con la excepción de la Argentina, el Brasil, el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua, tenían al final de la década de 2000 una carga tributaria efectiva bastante menor que su carga potencial, estimada según características estructurales como su nivel de ingreso, la importancia del sector agrícola y el grado de apertura (Dioda, 2012 y Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011). Aparte de reflejar un posible espacio para aumentar la carga tributaria, esta brecha

también puede interpretarse como reflejo de la oposición de grupos de élite que no necesitan aumentar la carga tributaria a un nivel que tendría que existir en condiciones normales.

Evaluaciones de la incidencia de variables de economía política sobre la capacidad fiscal han concluido que esta puede explicarse basándose en la ocurrencia de guerras (externas en contraposición con guerras civiles, que más bien debilitan esa capacidad), la existencia de democracias parlamentarias (que se asocia con más gasto social en comparación con regímenes presidenciales o de otro tipo) y el origen del régimen legal (Besley y Persson, 2009; Persson y Tabellini, 2004). Dioda (2012) observó que la carga tributaria del conjunto de países que conforman América Latina y el Caribe (32 países, sin incluir a Cuba) estaba relacionada positivamente —como en otros estudios— con el PIB per cápita, la apertura económica, el nivel de educación y la participación de la mujer en el mercado de trabajo, mientras que vio una relación negativa con la importancia relativa de la agricultura. También observó que el tamaño del sector informal estaba negativamente relacionado con la carga tributaria, mientras que un índice de libertades civiles tenía una relación positiva con la carga tributaria y otro de conflictos internos una relación negativa. Determinados conflictos externos, que durante la historia más reciente de la región han tenido un carácter más acotado y menos duradero que en Europa, no tuvieron ninguna explicación. Al desagregar la carga tributaria en sus componentes de tributación directa e indirecta solo se observó que la primera estaba positivamente relacionada con los índices de libertades civiles.

Lo anterior estaría confirmando que aquellos países con mayores sectores informales y que han pasado por conflictos internos duraderos tendrían menores posibilidades de llegar a acuerdos para aumentar sus cargas tributarias, y, en el caso de países con regímenes democráticos más restringidos, se puede interpretar que las élites tendrían mayor margen para evitar aumentos de la tributación directa. Una forma de explicar estos resultados es que el sector informal, los conflictos y sistemas políticos restrictivos han limitado el alcance de la reciprocidad y, por consiguiente, la posibilidad de llegar a acuerdos sobre la tributación, especialmente la directa.

No obstante la existencia de obstáculos en la economía política, hubo avances significativos por el lado tributario a partir de 2000 en varios países de la región (OCDE y CEPAL, 2012; Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011). Por una parte, las reformas del impuesto sobre la renta basadas en el modelo dual escandinavo se iniciaron en el Uruguay en 2007 y luego se

extendieron al Perú en 2009 y al conjunto de países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica¹, entre 2009 y principios de 2012. Ante la histórica debilidad tributaria de los países centroamericanos —explicada en parte por sistemas democráticos restringidos y conflictos internos (Dioda, 2012)— y que, a diferencia del resto de países latinoamericanos de la región, no se beneficiaron de rentas generadas por la exportación de hidrocarburos y metales, los gobiernos se vieron obligados a introducir diversos cambios en la legislación tributaria que en varios casos se extendieron a un fortalecimiento de la administración tributaria. Se estima que estas reformas aumentaron la carga tributaria en los países centroamericanos entre uno y tres puntos porcentuales del PIB.

También se introdujeron en varios países de la región impuestos correspondientes a regímenes simplificados (Gómez Sabaini y Morán, 2012), como se mencionó anteriormente, así como diversos impuestos no convencionales sobre transacciones financieras y depósitos, de manera que para 2008 generaban recursos significativos en la Argentina (1,9% del PIB), el Brasil (1,4%), la República Bolivariana de Venezuela (0,9%), Colombia (0,7%), el Perú (0,3%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (0,3%) (Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011). Ello estuvo acompañado por diversas acciones para fortalecer las administraciones tributarias, que en muchos casos combinó la selección de personal calificado con la incorporación de nuevas tecnologías.

El efecto de estas reformas, junto con el crecimiento significativo del PIB observado en la región de 2003 a 2011 —con la excepción de 2009—, se reflejó en un aumento de la carga tributaria para la región en su conjunto, del 14,6% del PIB en 2000 al 16,7% del PIB en 2010, y para la mayor parte de los países, aun cuando, con la excepción de cuatro países, sus niveles de carga tributaria permanecían por debajo de su carga potencial al final de la década. Aunque uno de los rasgos que caracteriza al sistema tributario de América Latina y el Caribe es el aporte reducido del impuesto sobre la renta, en especial el aplicado a personas, la mayor parte del incremento de la carga tributaria durante la década de 2000 se debió a un aumento de los impuestos aplicados a la renta y en menor medida del IVA (Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011). Ello revirtió la tendencia que se había dado durante la década anterior, cuando el aporte del IVA al crecimiento de la

¹ En Costa Rica hubo un intento de introducir una reforma del impuesto sobre la renta similar, pero un recurso de inconstitucionalidad en 2012 impidió que fuera aprobada por el Congreso.

carga tributaria fue claramente superior al aporte del impuesto sobre la renta, y le dio un sesgo progresivo al fortalecimiento tributario experimentado en los años más recientes.

El aporte de la gestión del déficit fiscal y de la deuda pública a la reciprocidad

Antes de la crisis de 2009 el enfoque dominante en materia de gestión del déficit era mantenerlo a niveles uniformemente bajos, evitando que fuera financiado mediante deuda que pudiera no ser sostenible, y que diera lugar a procesos inflacionarios o a efectos de desplazamiento de la inversión privada (*crowding-out*) debido a alzas en la tasa de interés provocadas por el mayor financiamiento requerido para cubrir el déficit. Al ser una de las columnas de la estabilidad macroeconómica, era claro su aporte a un bien público fundamental. A partir de 2003, y aprovechando los ingresos fiscales generados por el mayor crecimiento y por las rentas adicionales producidas por el aumento de los precios de hidrocarburos y metales, la mayor parte de los países de la región pudo estabilizar o reducir la razón deuda pública/PIB. Además, esta visión se concretó en una serie de reglas de equilibrio fiscal que se aplicaron a numerosos gobiernos nacionales o subnacionales, y que a la postre demostraron tener un carácter procíclico (CEPAL, 2011, págs. 55-57).

La necesidad de implementar políticas contracíclicas o acíclicas en 2009 por parte de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe condujo a flexibilizar varias de las reglas de equilibrio presupuestario (CEPAL, 2012a). Aumentaron los déficits fiscales, de carácter transitorio, aprovechando los recursos acumulados durante los años previos así como el mayor margen de endeudamiento que se alcanzó en gran parte de los países. Con la implementación de estas políticas se hizo evidente, como ya se anotó, otro aporte de la política fiscal: su capacidad de estabilizar las fluctuaciones y de compensar al menos parcialmente las recesiones (caída del empleo, de los ingresos y del consumo) originadas en la economía internacional. Ello es especialmente importante si se toma en cuenta que el aumento del desempleo provocado por una recesión por lo general afecta a los sectores vulnerables y de menores ingresos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos, fueron evidentes algunos problemas de inconsistencia temporal de la política fiscal contracíclica, que pueden volver a manifestarse en el futuro. Los pactos fiscales, al involucrar compromisos de largo plazo, pueden contribuir a resolver

estos problemas, siempre que sean susceptibles de acuerdos recíprocos. En términos generales, la experiencia de la región y de otros países permite identificar al menos tres problemas de inconsistencia temporal de la política fiscal contracíclica.

Primero, pueden existir rezagos del poder legislativo para aprobar medidas urgentes cuando la economía está entrando en una etapa contractiva del ciclo, con lo cual la intervención de la política fiscal puede ser demasiado tardía e inoportuna. Además de este rezago del poder legislativo, se puso de manifiesto que pueden existir otros atrasos como consecuencia de una cartera no actualizada (o adecuada) de proyectos de inversión para facilitar una rápida ejecución de la inversión pública, o limitaciones de la capacidad de ejecución de entidades responsables de las inversiones correspondientes.

Segundo, pueden existir conflictos de objetivos entre la gestión del ciclo económico y el manejo del ciclo político o electoral, especialmente durante la etapa de auge cuando el criterio técnico sugiere que la orientación de la política fiscal debiera ser restrictiva, pero presiones o criterios políticos conducen a que sea expansiva, o puede darse una situación inversa, como ha ocurrido con los Estados Unidos (Romer, 2011). Además, en un año electoral puede existir interés por exagerar la intensidad de la recesión con el fin de justificar un mayor gasto público.

Tercero, pueden existir presiones que impidan reducir el gasto, o aumentar los impuestos, una vez que se ha terminado la etapa contractiva del ciclo (Ocampo, 2011). El problema con la reducción del gasto una vez que cesó la gran recesión se reflejó en que varios países de la región que habían aumentado el monto de recursos destinados a financiar diversos programas sociales ya no pudieron reducir la asignación correspondiente, debido a que, en muchos casos, el mayor gasto había servido para financiar un aumento del empleo público y de salarios, lo que generó intereses contrarios a la reducción posterior de este tipo de gasto.

La existencia de estabilizadores automáticos, que sin cambios de política aumentan o reducen los ingresos y gastos en sentido contrario a la contracción o auge del ciclo económico, puede aliviar algunos de estos problemas, haciendo menos necesaria una intervención discrecional. Algunos ejemplos de estos estabilizadores son, por el lado del gasto, el seguro de desempleo, que implica un mayor (menor) gasto público en la medida que aumenta (disminuye) la recesión y el desempleo; y, por el lado de los ingresos, el impuesto sobre la renta, que disminuye (aumenta) en mayor medida que la contracción (auge) del crecimiento del PIB. Lamentablemente estos estabilizadores automáticos han sido poco importantes en la región, pero

las reformas del impuesto sobre la renta podrían fortalecer esta dimensión automática de la política fiscal. También podrían hacerlo los programas de emergencia de empleo, aprobados previamente por el poder legislativo, para que pudieran ejecutarse con celeridad en casos de una severa recesión (Ocampo, 2011).

Frente a la insuficiencia de estabilizadores automáticos para enfrentarse a problemas resultantes de fluctuaciones de la economía internacional, y tomando en cuenta la volatilidad de los precios de materias primas exportadas y su transmisión a las economías de los países en desarrollo en particular, con el consiguiente efecto de volatilidad sobre las finanzas públicas, se ha recomendado e implementado, inicialmente en Chile, la aplicación de reglas que aseguren un balance fiscal estructural (Ffrench-Davis, 2010). Ello equivale a una política macroeconómica contracíclica en que se establecen las condiciones en que el déficit fiscal puede modificarse para contrarrestar los auges y contracciones asociadas al ciclo económico. Colombia y el Perú han avanzado con esquemas similares. Gutiérrez y Revilla (2010) han hecho notar que establecer este tipo de regla requiere cumplir previamente con una serie de requisitos, que incluyen estabilidad macroeconómica, credibilidad, capacidades técnicas de las autoridades fiscales y monetarias, gobiernos subnacionales solventes, flexibilidad presupuestaria (sin excesivo *earmarking*), suficiente espacio fiscal y apoyo político amplio, de manera que la regla sea sostenible a mediano y largo plazo.

En el contexto de la reciprocidad necesaria para un pacto fiscal merecen destacarse tres aspectos.

Primero, establecer una regla de este tipo requiere un acuerdo básico que debe ser parte de un pacto fiscal puesto que al ser de largo plazo la aplicación de esta regla va más allá de un gobierno. También debe involucrar a los gobiernos y actores subnacionales para asegurar su solvencia. Ter-Minassian (2011) sugiere que ante las exigencias que plantea este tipo de regla, su implementación debería ser gradual y comenzar por el cálculo y diseminación de indicadores fiscales que permitan evaluar el espacio fiscal y facilitar información para la política presupuestaria.

Segundo, en presencia de una serie de restricciones y candados que actualmente se aplican a numerosos presupuestos en la región (Cetrángulo, Jiménez y Ruiz del Castillo, 2009), agregar este tipo de regla debiera hacerse solamente después de garantizar suficiente flexibilidad al presupuesto mediante la eliminación o readecuación de estas restricciones, en vez de hacerlo más rígido, para que tenga la capacidad de reaccionar con agilidad frente a eventuales crisis futuras. Como algunas de estas restricciones o

candados buscan asegurar determinados destinos de los recursos, lo que puede ser parte de procesos de definición de la política fiscal que han involucrado cierta reciprocidad, tendría que fortalecerse la participación en el proceso previo de formulación del presupuesto para que este pueda reflejar estas preferencias sin que sean parte permanente de él.

Tercero, la aplicación de esta regla requiere de la existencia de cierto espacio fiscal, entendido como la capacidad de aumentar el déficit fiscal sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda pública de un país. Después de una reducción o estabilización de la deuda pública entre 2003 y 2008 el espacio fiscal existente en 2008 se aprovechó para impulsar la política fiscal contracíclica al año siguiente, pero estimaciones de la CEPAL para 2012 indicarían que aún no se había recuperado, para la mayoría de los países, el espacio fiscal inicial (CEPAL, 2012b, pág. 55).

Hacia un pacto fiscal mejorado

Los componentes compartidos de pactos fiscales implícitos o explícitos en América Latina y el Caribe se pueden definir a partir de dos criterios políticos y uno técnico, los que pueden contribuir a reforzar numerosas orientaciones que en el pasado ya se han dado sobre posibles pactos fiscales en la región (CEPAL, 2010, cap. VII).

Primero, requiere reconocer la importancia de la reciprocidad, que debe comenzar por reflejarse en una visión del Estado cuyos recursos solamente pueden aumentarse en la medida que ello vaya acompañado de mejoras en la gestión pública y de una mayor y mejor provisión de diversos servicios. La visión del pacto fiscal como una ruta de navegación a mediano y largo plazo que define el papel del Estado a favor del desarrollo, incluyendo su papel fundamental para reducir la desigualdad, debería estar fundamentada en una visión y unas políticas públicas que contribuyan a incorporar a los sectores mayoritarios, basadas en la reciprocidad, en este proyecto.

Segundo, las tendencias y acciones recientes de política fiscal pueden tomarse como una preferencia revelada de lo que dentro de un contexto democrático, aunque no necesariamente consensuado, se ha ido logrando en los últimos años en materia de política fiscal y de otras políticas que han contribuido a darle legitimidad. La creciente orientación del gasto para atender a los sectores más vulnerables, el aumento de la carga tributaria con un sesgo progresivo y la implementación de políticas fiscales contracíclicas son parte de esas orientaciones.

Tercero, sistematizar estas orientaciones y tendencias dentro de un contexto de reciprocidad debiera evaluarse tomando en cuenta principios económicos básicos como la eficiencia y la sostenibilidad, por una parte, y principios de control y evaluación que incluyan la transparencia, por otra. De lo contrario la voluntad política que asegure la reciprocidad y la ampliación de algunas tendencias, hasta ahora positivas y observadas durante los últimos años, podrían dar lugar a los bien conocidos desequilibrios fiscales, a reforzar prácticas que involucran un uso ineficiente de los recursos e incluso a degenerar en corrupción. Estos tres criterios políticos y técnicos son congruentes y complementarios con la propuesta inicial de la CEPAL (1998), que proponía que el pacto fiscal se comprometiera a consolidar el ajuste fiscal, a elevar la productividad del gasto público, a dotar de la máxima transparencia la acción fiscal, a promover la equidad y a contribuir a afianzar la institucionalidad democrática en los países de la región.

A la luz de las consideraciones anteriores, y congruente con la propuesta de concebir el pacto fiscal como una ruta de navegación acordada mayoritariamente sobre el papel del Estado y su financiamiento, pueden plantearse algunos lineamientos para precisar, sin propósitos exhaustivos, esta ruta.

En primer lugar, la búsqueda de la reciprocidad requiere asignar un papel central a las mejoras en la gestión del Estado, que en parte incluye la propuesta original de la CEPAL de elevar la productividad del gasto público. Considera lo que se conoce como mejoras en la calidad del gasto en áreas críticas como salud, educación y seguridad. Implica reforzar las evaluaciones y reorientación del gasto social para asegurar una mayor eficacia. Los presupuestos multianuales basados en marcos fiscales con una perspectiva realista de los ingresos y los gastos a mediano plazo debieran ser parte de esta mejora de la calidad del gasto.

En segundo lugar, los servicios del Estado debieran darle una atención preferente a la incorporación de la población que se encuentra en el sector informal, para lo que pueden ser fundamentales diferentes tipos de servicios, y no solo la educación y la salud. La mayor presencia que ya han logrado los Estados latinoamericanos y caribeños mediante programas sociales que ahora alcanzan a los sectores vulnerables es una base de un nuevo Estado incluyente. El énfasis en reducir la desigualdad debe reforzarse.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la administración tributaria y de su capacidad de sanción, pero con estricto apego al estado de derecho, es fundamental para construir una relación recíproca entre Estado y ciudadanos basada en la confianza. La importancia de la equidad horizontal, por una

parte, y del convencimiento de que ni las élites más poderosas están excluidas del alcance de la ley, por otra, son ingredientes básicos de la reciprocidad y de la absoluta prioridad que debe tener el continuo fortalecimiento de la administración tributaria en cualquier propuesta de pacto fiscal. Ello involucra no solo a las autoridades responsables de la administración tributaria, sino también a las autoridades judiciales. A su vez, la implementación de reformas tributarias será imposible si no se cuenta con administraciones tributarias con personal calificado que maneje tecnologías avanzadas de información. Varias administraciones tributarias de la región están avanzando, o vienen avanzando desde hace algún tiempo, en este sentido.

En cuarto lugar, la gestión de los recursos naturales requiere, desde la perspectiva del pacto fiscal, de arreglos institucionales diversos, en parte para anticiparse a la generación de conflictos mediante acciones preventivas y de consulta para prevenir riesgos de inconformidad social y de destrucción ambiental que pueden tener costos políticos y económicos (pasivos contingentes) importantes, y en parte para establecer estos recursos como bases de ingresos fiscales estables que no estén sujetos a la volatilidad que caracteriza a sus precios. La creación de fondos de estabilización y de reglas de gestión contracíclica de los ingresos obtenidos son parte de estos arreglos institucionales. La necesidad de transparencia sobre la gestión de los ingresos fiscales obtenidos de la explotación de recursos naturales también es parte de la creación de un ambiente de reciprocidad que el uso opaco de estos recursos puede erosionar de manera importante.

En quinto lugar, algunas estimaciones de la carga tributaria potencial apuntan a que en la mayor parte de los países los ingresos tributados generados están por debajo de su potencial. Las necesidades de favorecer la formalización de amplios sectores de la población y la atención de problemas de seguridad social y de la salud, además de la educación, requieren recursos adicionales, aun cuando se den mejoras significativas de la productividad del gasto público que liberen recursos para atender las necesidades que existen. La dificultad de alcanzar consensos en esta área es evidente, y aunque existen ejemplos de amplios pactos fiscales que han contado con apoyos generalizados de la población en el pasado, como ocurrió en Costa Rica en 1948 o en Chile en 1990, la experiencia más reciente sugiere cambios incrementales que en muchos casos se han dado en contextos conflictivos.

Sin dejar de agotar procesos de diálogo y de negociación, cabe reconocer la existencia de esta conflictividad y de asimetrías del poder para definir estrategias políticas de reforma que, sin dejar de insertarse dentro de la institucionalidad democrática y de contribuir a su efectividad como lo

recomendaba la CEPAL (1998), pueden ser más efectivas que la búsqueda de consensos a ultranza, que puede dar lugar a que actores minoritarios ejerzan un poder de veto. La evidencia de que se ha avanzado recientemente con reformas importantes del impuesto sobre la renta, basadas sobre todo en el modelo dual aplicado originalmente en países escandinavos, y de que el aumento de la carga tributaria en la última década se ha debido en especial a un fortalecimiento de la tributación directa, es un indicador de que se puede avanzar más por esta vía, mediante el fortalecimiento de la tributación de la renta personal.

Por último, el fortalecimiento de la administración tributaria, de la recaudación por la vía del impuesto sobre la renta personal, y gradualmente de los impuestos locales a la propiedad (que requiere de avances institucionales previos en materia de registros catastrales en muchos países), también debería ser parte de un fortalecimiento del espacio fiscal que permitiera a los gobiernos de la región implementar políticas fiscales contracíclicas discrecionales en el momento que estalle una crisis. El propio fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal debería favorecer su conversión en un estabilizador automático importante, que, junto con cierta flexibilización de las restricciones legales y de la eliminación de candados que introducen severas restricciones al presupuesto como instrumento contra cíclico, podría ser parte del arsenal de instrumentos con este propósito.

Reglas contracíclicas, como las existentes en Chile, requerirán que varios países cumplan con una serie de requisitos previos, como asegurar la solvencia en el ámbito subnacional, suficiente espacio fiscal y cierta flexibilidad presupuestaria, aunado a mecanismos que faciliten la difusión de información y la participación representativa con relación a los presupuestos. En la medida que ello se vaya logrando, el establecimiento de una regla contracíclica aplicable al déficit fiscal puede ser parte de la construcción gradual de un pacto fiscal.

Bibliografía

- Barbosa Filho, F. (2012), "Income Inequality and Labor Market Dynamics in Brazil", IBRE-FGV, Brazilian Institute of Economics-Getulio Vargas Foundation, preparado para la reunion del Nacional Economic Organizations, OECD Headquarters, 18 de junio de 2012.
- Besley, T. y T. Persson (2009), "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review*, vol. 99, N° 4.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), IDB y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Bonavecchi, A. y J. Rodríguez (2011), "La influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública", *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, A. Bárcenas y O. Kacef (comps.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, julio.
- Boylan, D. M. (1996), "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform", *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1.
- CAF (2012), "Finanzas públicas para el desarrollo. Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos", Reporte de Economía y Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), "América Latina y el Caribe: políticas ante las adversidades de la economía internacional" (2008-2012), Santiago de Chile.
- _____ (2012b), "Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, junio.
- _____ (2011), "Modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011", Santiago de Chile.
- _____ (2010), "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir" (LC/G.2432(SES.33/3)), documento del trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia.
- _____ (1998), "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos" (LC/G.2024), Santiago de Chile,
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011), "Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo" (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Productividad laboral y distribución", *Boletín CEPAL y OIT*, N° 6, Santiago de Chile, mayo.

- Cetrángulo, Oscar, Juan Pablo Jiménez y Ramiro Ruiz del Castillo (2009), "Rigideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 97 (LC/L.3136-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre.
- Collier, P. (2009), *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Perennial.
- Cornia, Giovanni Andrea, Juan Carlos Gómez Sabaini y Bruno Martorano (2011), "A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality. Latin America during the last decade", UNU-WIDER, *Working Paper*, N° 2011/70, noviembre.
- Dioda, L. (2012), "Determinants of tax revenue in Latin America and the Caribbean", *serie Estudios y perspectivas*, sede subregional de la CEPAL en México, inédito.
- Ffrench-Davis, R. (2010), "The structural fiscal balance policy in Chile: toward a counter-cyclical macroeconomics", *Journal of Globalization and Development*, N° 1, Berkely Electronic Press, enero.
- Garnier, L. y L. C. Blanco (2010), *Costa Rica, un país subdesarrollado casi exitoso*, San José, Uruk editores.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2012), "Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad", informe elaborado a solicitud de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Gutiérrez, M. y J. E. Revilla (2010), "Building Countercyclical Fiscal Policies in Latin America. The International Experience", *Policy Research Working Paper*, N° 5211, Banco Mundial, febrero.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Lustig, N. (coord.) (2011), "Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom", Commitment to Equity Initiative, Inter-American Dialogue y Tulane University, septiembre.
- Moore, M. (2008), "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O. H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge University Press.
- _____ (2004), "Revenues, state formation and que quality of governance in developing countries", *International Political Science Review*, vol 25, N° 3, Londres.
- Ocampo, J. A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), agosto.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*.

- Persson, T. y G. Tabellini (2004), "Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes", *American Economic Review*, N° 94.
- Perry, G. E. y otros (2007), "Informality", *Exit and Exclusion*, Banco Mundial.
- Romer, D. (2011), "What have we learn about Fiscal Policy from the Crisis?", IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis, Washington, D. C., marzo.
- Ter-Minassian, T. (2011), "Should Latin American countries adopt structural balance-based fiscal rules", inédito.

Reforma fiscal en América Latina

¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?

Alicia Bárcena · Narcís Serra (editores)

El crecimiento económico experimentado durante los últimos años en América Latina ha permitido alcanzar progresivamente una sólida situación fiscal en la región, a pesar de las enormes diferencias existentes entre países. El aumento de los ingresos fiscales, las mejores condiciones de acceso al mercado de crédito internacional, así como una mayor eficacia del gasto público, han derivado en bases fiscales más amplias y sólidas. Sin embargo, un análisis detallado refleja cómo los pilares que sostienen el sistema fiscal en la región siguen constituyendo parte importante del engranaje que alimenta la persistente desigualdad económica y social características del territorio.

A pesar de las incertidumbres económicas en el horizonte, América Latina debe continuar promoviendo la reforma de sus estructuras fiscales a fin de consolidar los avances sociales alcanzados hasta el momento y dotar al Estado de mayor capacidad de maniobra para afrontar los diferentes problemas que afectan diariamente a su ciudadanía, en especial, el de una mayor protección social. Una reforma de la fiscalidad que avance en la progresividad, mejore la eficiencia del gasto público y garantice la equidad permitirá a América Latina seguir prosperando en la senda del crecimiento económico con cohesión social.

Estas y muchas otras ideas relacionadas son los ejes de esta publicación, fruto de las contribuciones presentadas por destacados expertos en el marco de la Agenda de Desarrollo Iberoamericana. Esta iniciativa, impulsada por la CEPAL, la SEGIB y el CIDOB, pretende alentar el debate académico junto con el debate político en diversos temas cruciales para la región.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org