



Perspectivas Económicas de América Latina 2012

Transformación del Estado para el Desarrollo



Perspectivas Económicas de América Latina 2012

TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO PARA
EL DESARROLLO



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente las de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros ni de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>

ISBN 978-92-64-12541-4 (impreso)
ISBN 978-92-64-12543-8 (PDF)

Annual: *Perspectivas Económicas de América Latina*
ISSN 2072-5191 (impreso)
ISSN 2072-5183 (en línea)

Referencia CEPAL: LC/G.2501

Fotografías:

© Kotangens - Dreamstime.com
© Chez - Dreamstime.com
© Engine Images - Fotolia.com
© Monkeybusinessimages - Dreamstime.com

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OCDE/CEPAL 2011

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

PROLOGO

Prólogo

El contexto internacional y el momento que atraviesa América Latina y el Caribe, a la vez que presentan ciertos retos, abren una ventana de oportunidad que los países de la región deben aprovechar para diseñar estrategias de desarrollo a largo plazo. Además de la paulatina consolidación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, la gran mayoría de las economías de la región ha resistido bien los efectos de la crisis económica y financiera, debido en especial a la buena gestión macroeconómica de los últimos años.

Para capitalizar estas ventajas y hacer frente a los muchos desafíos que todavía persisten, sobre todo en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida y a la reducción de la pobreza y las desigualdades, el Estado puede y debe jugar un papel fundamental: creando empleos de calidad; consolidando sistemas fiscales sólidos, transparentes y justos; apostando por la formación y capacitación de la población; aumentando la eficacia de las inversiones en infraestructuras, y apoyando la innovación y el desarrollo productivo.

El presente documento es un esfuerzo conjunto del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el fin de analizar el papel esencial que le cabe al Estado en el crecimiento económico y el desarrollo de los países de la región. ¿Cuáles deben ser los principales elementos de la reforma del Estado en América Latina y el Caribe? ¿Qué lecciones pueden extraerse de las experiencias de reforma dentro y fuera de la región?

El principal mensaje de este trabajo es que, para poder avanzar hacia sociedades más equitativas e incluyentes, no basta solo con las políticas sociales de los últimos años. El Estado tiene además que fortalecer la calidad y efectividad de las políticas monetaria y fiscal, así como promover activamente la educación, la inversión en infraestructura e innovación y el desarrollo productivo.

Perspectivas económicas de América Latina 2012 aborda estas cuestiones sobre la base de las mejores prácticas de la actuación pública, tanto dentro como fuera de la región. Esperamos que contribuya a los esfuerzos de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción, por fortalecer la capacidad de los Estados para promover un desarrollo económico, que genere mejores oportunidades y aumente la calidad de vida de los ciudadanos.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Angel Gurría
Secretario General
Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económicos (OCDE)

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos

El presente documento fue elaborado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La redacción y revisión de esta publicación por parte del Centro de Desarrollo de la OCDE estuvo a cargo de Rolando Avendaño, Alberto Amurgo Pacheco, Nallely Carro, Bárbara Castelletti, Christian Daude, Jeff Dayton-Johnson, Ana González, Hamlet Gutiérrez, Anna Jankowska, Ángel Melguizo, Sebastián Nieto Parra, José Ramón Perea, Anna Pietikäinen, Annalisa Primi y Annalisa Prizzon. Hugo Ñopo, del Banco Interamericano de Desarrollo, y Eduardo Bitrán, profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez, contribuyeron en la preparación de los capítulos de educación e infraestructura, respectivamente. Eduardo Levy Yeyati, profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, contribuyó al recuadro sobre controles de capitales en el capítulo del panorama macroeconómico.

Este equipo fue dirigido por Jeff Dayton-Johnson y Christian Daude. Se agradecen los aportes y las orientaciones recibidos de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo, y Carlos Álvarez, Director Adjunto del Centro. El Centro de Desarrollo reconoce especialmente las contribuciones de Mario Marcel, Director Adjunto de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, en el capítulo sobre administración pública.

Nuestro más sincero agradecimiento asimismo a nuestros colegas de otros departamentos de la OCDE por sus comentarios en las distintas versiones del informe, en particular, el Centro de Política y Administración Fiscal, la Dirección de Educación, la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Departamento de Economía, la Dirección de Estadística, la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, y la Oficina de la Secretaría General. En cuanto a la producción del informe, reconocemos el apoyo del equipo de Publicaciones del Centro de Desarrollo, la Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE así como el grupo de traductores y revisores que trabajaron en esta edición de LEO.

El Centro de Desarrollo de la OCDE quiere manifestar igualmente su especial agradecimiento a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores de España, los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores de Chile, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Endesa, y BBVA Pensiones y Seguros, por su incesante respaldo económico a *Perspectivas Económicas de América Latina*.

Por último, nos gustaría agradecer a los países miembros del Centro de Desarrollo en la región de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Perú.

Por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la redacción y revisión del documento estuvo a cargo de los siguientes funcionarios: Elisa Calza, María Victoria Espada, Juan Pablo Jiménez, Andrea Laplane, Isabel López, Ricardo Martner, Wilson Peres, Fernando Rojas y Sebastián Rovira.

La coordinación del equipo de la CEPAL estuvo a cargo de Sebastián Rovira, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial

AGRADECIMIENTOS

(DDPE) de la CEPAL, bajo la orientación de Mario Cimoli, Director de la misma División. Asimismo, quisiéramos agradecer la colaboración y los distintos aportes y sugerencias que brindaron funcionarios de las divisiones de Desarrollo Social (Daniela Trucco) y de Recursos Naturales e Infraestructura (Gabriel Pérez, Daniel Perrotti, Ricardo J. Sánchez y Gordon Wilmsmeir).

Por último, quisiéramos agradecer muy especialmente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, por su invaluable trabajo en la edición y compaginado de los diversos capítulos que forman parte de estas *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*.

Índice

Acrónimos y abreviaturas	11
CAPÍTULO UNO	
Panorama macroeconómico	29
1.1 Introducción	30
1.2 De la recuperación a la expansión	31
1.3 Presión inflacionaria e incremento en los precios de productos primarios y combustibles	35
1.4 Entradas de capitales: desafíos para la estabilidad	37
1.5 Desafíos para las políticas macroeconómicas	42
Notas	45
Referencias	46
CAPÍTULO DOS	
Hacia una gestión pública para el desarrollo	47
2.1 Introducción	48
2.2 Aspectos clave de la gestión pública	49
2.3 Desafíos de la administración pública en América Latina	51
2.4 Nuevos paradigmas y respuestas pragmáticas	54
2.5 Algunas políticas para mejorar la administración pública	59
Notas	69
Referencias	70
CAPÍTULO TRES	
La reforma de la política fiscal	71
3.1 Introducción	72
3.2 Principales tendencias de las finanzas públicas en la región	74
3.3 Política fiscal y desigualdad de ingresos	83
3.4 Hacia un contrato social fuerte y un pacto fiscal mejorado	84
Notas	88
Referencias	89
CAPÍTULO CUATRO	
Reformas en los sistemas educativos	91
4.1 Introducción	92

4.2	Tendencias en educación: cobertura, desempeño y gasto	93
4.3	Reformas educativas en América Latina	103
4.4	Hacia una nueva agenda de reformas educativas	114
	Notas	116
	Referencias	118

CAPÍTULO CINCO

	Estado y reformas en las políticas públicas de infraestructura	121
5.1	Introducción	122
5.2	El papel del Estado en la infraestructura de transporte	124
5.3	El papel del Estado en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones	135
5.4	Hacia una mayor eficacia de las políticas de infraestructura	141
	Anexo 5.1. Situación actual de la legislación de la convergencia en América Latina	143
	Notas	144
	Referencias	146

CAPÍTULO SEIS

	Institucionalidad para la innovación y el desarrollo productivo	149
6.1	Introducción	150
6.2	Principales tendencias en innovación y desarrollo productivo	150
6.3	Modernizar el Estado para la innovación: ¿Qué avances se registran en la región?	156
6.4	Mejor gobernanza para mejores políticas	172
	Notas	175
	Referencias	176

Recuadros

1.1.	El control de capitales como una herramienta macroeconómica más	40
2.1.	Responsabilidades y recursos del Estado moderno	50
2.2.	El proceso de reforma en América Latina	56
2.3.	Tecnologías móviles para el buen gobierno y sociedades conectadas en América Latina	66
2.4.	Mejorar la transparencia en la administración pública: el caso del Gobierno Federal de Brasil	68
3.1.	Estadísticas tributarias en América Latina	78
4.1.	La prueba de PISA: una evaluación integral de capacidades	96
4.2.	Las TIC en los sistemas educativos: mayor calidad e igualdad	98
4.3.	El desafío de ampliar los programas de educación preescolar y extensión de la jornada escolar	101
4.4.	Bono demográfico y evolución del gasto público en educación	104
4.5.	La OCDE apoya reformas para mejorar la educación	108
5.1.	La formulación de políticas de infraestructura vial en América Latina	126
5.2.	El auge de la inversión pública en el Perú: los beneficios de mejores reglas y un sistema nacional de inversión pública	127
5.3.	Renegociación de concesiones en América Latina	130
6.1.	Nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias en la región: un breve resumen de las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y México	161
6.2.	La tarjeta BNDES: un nuevo instrumento de acceso al crédito bancario	165
6.3.	Fondos sectoriales en Brasil: diez años de un nuevo modelo de financiamiento y gobernanza	166
6.4.	<i>Royalty</i> minero en Chile: financiar la innovación con rentas derivadas de recursos naturales	168

Cuadros

5.1. Papel del Estado en el desarrollo del sistema de banda ancha	138
6.1. Principales modelos de políticas de innovación	158
6.2. Transferencia tecnológica: canales, tipos de relaciones y experiencias en la región	169

Gráficos

1.1. Espacio fiscal antes y después de la crisis financiera, 2000-2007 y 2007-2009	31
1.2. América Latina (13 países): tasas de variación de los componentes del gasto con relación a igual trimestre del año anterior, 2009-2010	32
1.3. América Latina: participación del comercio con China en las exportaciones e importaciones totales, por países, 2000 y 2009	34
1.4. América del Sur y Centroamérica: índices de términos de intercambio, 2000-2010	35
1.5. Evolución mensual de los precios internacionales de productos primarios, en el período Enero 2003-Agosto 2011	36
1.6. Índices de tipo de cambio real efectivo en siete países de América Latina, Enero 2008-Marzo 2011	38
1.7. Efectos de controles cambiarios en Brasil y Turquía	41
1.8. Crecimiento del crédito real en siete países de América Latina, 2010	42
2.1. Países de América Latina y de la OCDE: empleo del sector público en la fuerza laboral, 2008	52
2.2. América Latina y la OCDE: gasto público, 2000, 2007 y 2009	52
2.3. América Latina: cobertura de programas seleccionados de transferencias condicionadas	58
2.4a. América Latina y la OCDE: ¿tiene el ejecutivo poder de veto sobre la legislación?	61
2.4b. América Latina y la OCDE: ¿puede el ejecutivo incrementar el gasto tras aprobarse el presupuesto?	61
2.5. Países de la OCDE: producción en el sector público subcontratada externamente, 2009	63
2.6. Países de América Latina y el Caribe, de la OCDE y otros países emergentes: índice de E-gobierno y PIB per cápita, 2008	65
3.1. América Latina y el Caribe (19 países): aumento del espacio fiscal, 1990-2010	74
3.2. Países de América Latina y el Caribe y promedio de la OCDE: estructura del gasto social por sectores, 2008	76
3.3. América Latina y el Caribe y la OCDE: recaudación tributaria por nivel de gobierno y categoría de impuestos, 2008	76
3.4. América Latina y la OCDE: ingresos públicos tributarios y no tributarios y gasto social, 2008	77
3.5. Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria, diversos años recientes	79
3.6. Estructura tributaria de América Latina y recaudación total de la OCDE, 1990-2009	81
3.7. América Latina y la OCDE: índices de Gini antes y después de impuestos y gastos públicos	84
3.8. Moral fiscal en América Latina y la OCDE: "¿cree que engañar en los impuestos es justificable?"	85
4.1. América Latina y el Caribe (15 países) y OCDE: tasa de matrícula bruta por nivel de educación, 2009 o último año disponible	93
4.2. Países de América Latina y OCDE: evolución del desempeño de la prueba PISA, 2000 y 2009	95
4.3. América Latina y el Caribe (18 países): jóvenes que completan la educación secundaria y post-secundaria, por quintiles de ingreso, 2008 o último año disponible	97
4.4. América Latina y el Caribe (9 países) y promedio OCDE: distribución de los niveles de desempeño en la prueba PISA, según status socioeconómico y cultural de los hogares, 2009	99
4.5. Impacto del índice de estatus económico, social y cultural, entre 2000 y 2009	100
4.6. América Latina y el Caribe: gasto por estudiante, entre 2000 y año más reciente disponible	102
4.7. América Latina y el Caribe (8 países) y la OCDE: gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB, 2008 o año disponible más reciente	104
4.8. Correlación entre origen socioeconómico y la dotación de la escuela	107
5.1. Percepción de <i>policy-makers</i> en comparación con la de expertos sobre las políticas de infraestructura en América Latina: "¿Cómo se caracterizan los principales aspectos de la política pública en los sectores de infraestructura?"	125

5.2. América Latina (8 países seleccionados): renegociaciones en contratos de concesión	131
5.3. MERCOSUR y países de América del Sur y América del Norte: distribución de transporte de carga por modo de transporte (en volumen), 2007	132
5.4. Percepción de <i>policy-makers</i> de la región: obstáculos en la coordinación de transporte comodal	133
5.5. Requerimientos de ancho de banda según tipo de aplicación	136
5.6. América Latina y el Caribe y OCDE: suscriptores de banda ancha fija y móvil respecto de la población	137
6.1. América Latina y Estados Unidos: especialización productiva y productividad laboral, 1990-2007	151
6.2. América Latina y el Caribe y la OCDE (países seleccionados): inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB, 2004-2008	153
6.3. América Latina y el Caribe, otros países emergentes y la OCDE: inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB y esfuerzo privado, 2007 o último año disponible	154
6.4. Países de la región y de la OCDE: inversión en actividades de innovación en el sector manufacturero respecto de las ventas, 2010	155
6.5. Presupuesto y ejecución de fondos sectoriales en Brasil, 1999-2010	166

Diagramas

2.1. Esquema del ciclo de reforma del sector público en la región: etapas, actores principales y cuellos de botella	56
6.1. Principales características de los incentivos para la innovación en las empresas	164

ACRÓNIMOS ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMTRADE	Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías de las Naciones Unidas
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
FMI	Fondo Monetario Internacional
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
NGE	Nueva gestión pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
PEA	Población económicamente activa
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (<i>Programme for International Student Assessment</i>)
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen ejecutivo

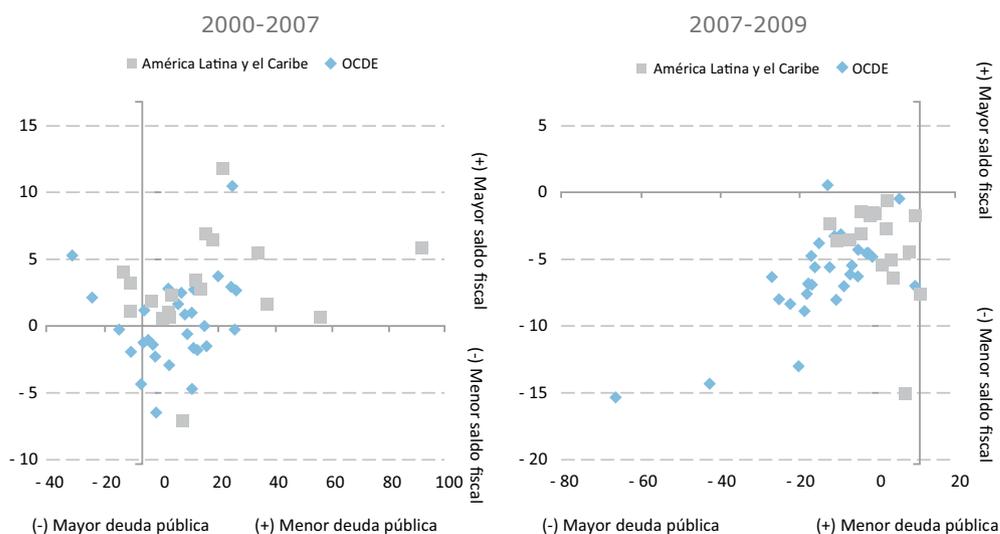
El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, ha permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008¹. Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal (Gráfico 0.1). Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Aunque se espera que el crecimiento en las economías más avanzadas continúe siendo lento, se estima que América Latina crecerá un 4,4% en 2011 y en torno a un 4% en 2012². En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluidos los mercados emergentes, y una reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, transmitida tanto por una menor demanda de productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico, donde una política fiscal contracíclica

ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

Gráfico 0.1. Las economías latinoamericanas ganaron espacio fiscal que utilizaron para enfrentar la crisis financiera y reducir la pobreza, pero aún son vulnerables a nuevos shocks

(Espacio fiscal antes y después de la crisis. Cambios en el saldo fiscal y la deuda pública)



Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

Fuente: CEPALSTAT, Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina y el Caribe y OCDE (2011a) para el resto de países.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510105>

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así, si bien en principio los mayores flujos de inversión extranjera son buenos para las economías latinoamericanas, acarrear varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, “enfermedad holandesa” —cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes de las *commodities*— y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta

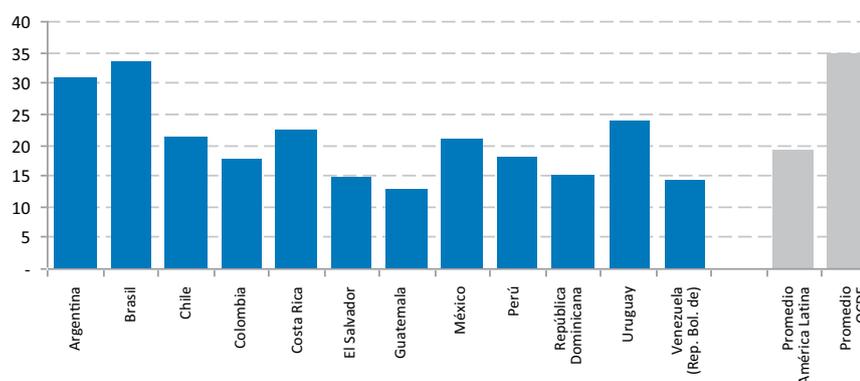
predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnologías y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales —entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias— implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para prestar los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para eliminar restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza —de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008— y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza —180 millones de personas— y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran en la pobreza o la miseria (por ejemplo, las incipientes clases medias)³, serían vulnerables a los *shocks* adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. Además se ha reducido la rigidez y se han ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados de la región para responder a las demandas de las sociedades.

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países del Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB —similar al promedio de países de la OCDE— en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (Gráfico 0.2). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para la educación fiscal de los ciudadanos a fin de aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

Gráfico 0.2. La recaudación impositiva en América Latina es baja
(Ingresos públicos tributarios como porcentajes del PIB, 2008)



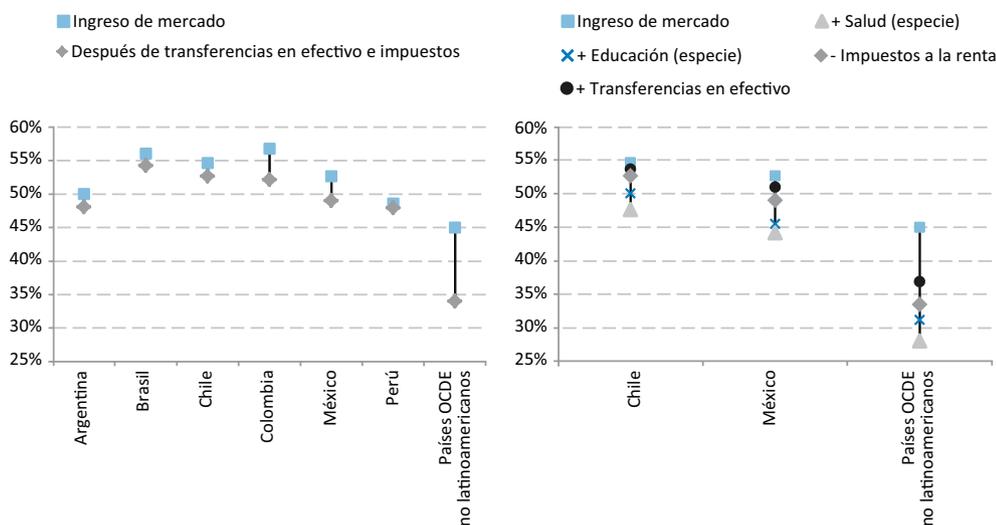
Nota: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, Base de datos CEPALSTAT y de CEPAL/CIAT/OCDE, *Revenue Statistics in Latin America*.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510124>

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones. Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación con la capacidad de gestión de los organismos ejecutores del gasto.

La política fiscal tiene un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la eficacia para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (Gráfico 0.3). La diferencia en la eficacia de las transferencias en especie (educación y salud) para reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (poniendo especial atención a dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

Gráfico 0.3. La política fiscal hace poco para disminuir la desigualdad en América Latina
(Índices de Gini)



Fuente: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y estimaciones sobre la base de encuestas de hogares para Chile y México.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510143>

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental⁴. El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: *i)* sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; *ii)* se han adaptado al país, en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; *iii)* cuentan con un claro liderazgo y el apoyo de amplios sectores de la población. Los pactos fiscales —acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes— pueden ser generales o centrarse en un sector, como la

educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto y su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz.

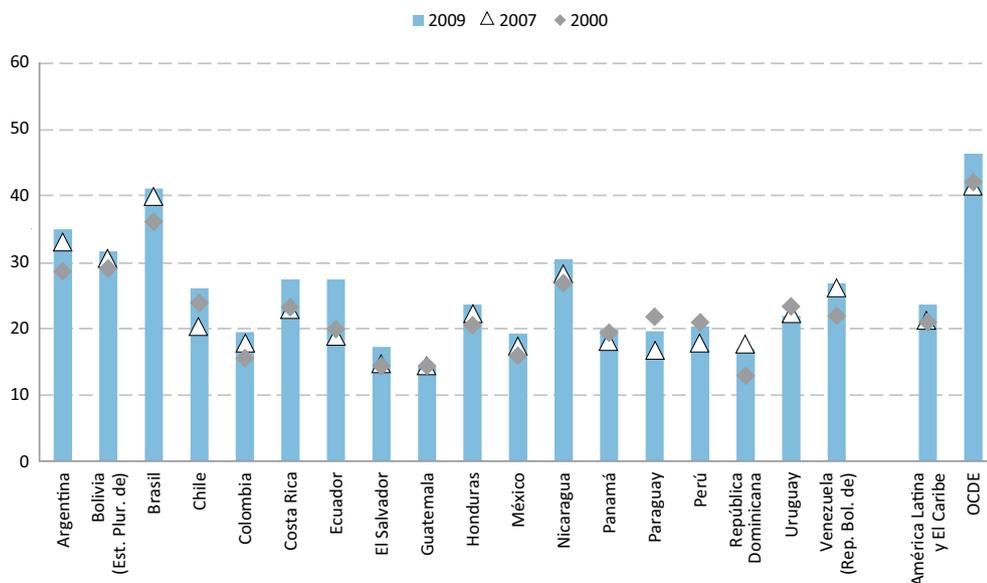
El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB —un indicador del tamaño del Estado— ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (Gráfico 0.4). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas. Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos. Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto; en particular, las políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso de Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de “abrir los datos” disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas clave para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación.

La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del

Gráfico 0.4. El gasto público es menor en América Latina que en la OCDE

(En porcentajes del PIB)



Nota: a) Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); b) Los últimos datos para Argentina y Brasil corresponden a 2008.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011b). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510162>

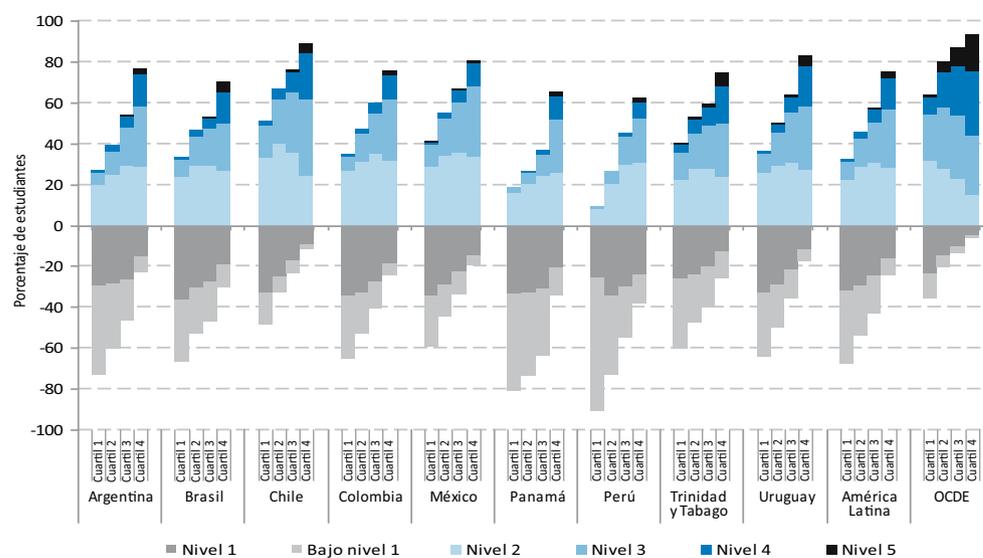
sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es inferior al 19% (Gráfico 0.5). Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socioeconómico no solo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado. Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño

entre escuelas urbanas y rurales es superior a 45 puntos, después de corregir por estatus socioeconómico, lo que significa que los estudiantes rurales se encuentran más de 1 año atrasados con respecto a sus pares de las zonas urbanas.

Gráfico 0.5. Los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad rinden menos en las pruebas de lectura que sus pares de la OCDE y las diferencias socioeconómicas pesan más sobre el desempeño de los estudiantes

(En porcentajes)



Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510181>

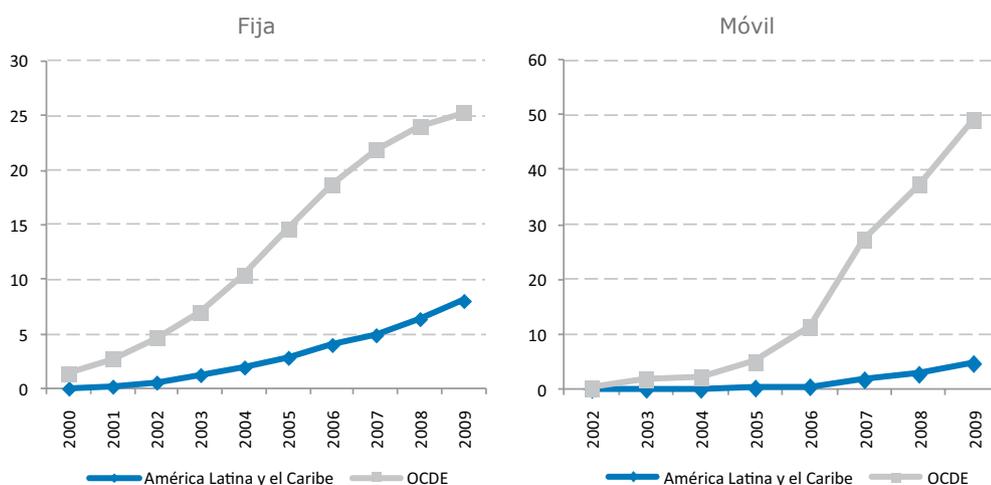
En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria. Si bien los niveles regionales y/o estatales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha estado acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria —donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda— la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1% a 2% del PIB.

Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no solo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo. La región necesita invertir más y mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del

sudeste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de suscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y los países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (Gráfico 0.6).

Gráfico 0.6. La brecha en banda ancha de América Latina es amplia y creciente

(Porcentaje de suscriptores respecto a la población total)



Nota: Promedios regionales simples.

Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510200>

América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo.

En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social sobre la base de un adecuado proceso de análisis de prefactibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodalidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético o numeración, entre otros.

A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras.

En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de 7.000 millones de dólares. En el sector de telecomunicaciones, en especial para

expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

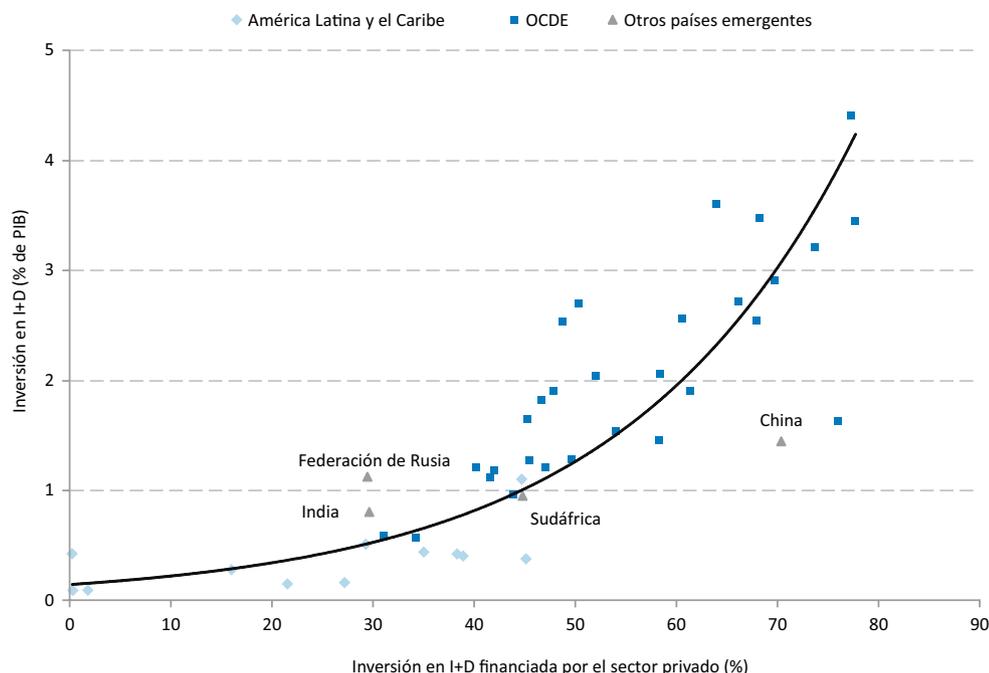
La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación. La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural⁵. Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región invierte escasos recursos en investigación y desarrollo; la inversión en este ámbito en relación con el producto interno bruto (PIB) pasó de 0,5% en 2004 a 0,6% en 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2,2% a 2,3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en investigación y desarrollo y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (Gráfico 0.7).

En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo financiero para viabilizar la implementación de las agendas de innovación. La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos sobre la base de evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etc.), más que en los "insumos" (gasto en investigación y desarrollo, número de matriculados en cursos de doctorado, etc.).

La educación, la infraestructura y el desarrollo productivo y la innovación son tres áreas clave para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado. Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión

Gráfico 0.7. El desafío de América Latina: movilizar la inversión privada en investigación y desarrollo

(En porcentajes del PIB)



Nota: Las cifras corresponden al año 2002 para Bolivia, 2004 para Suiza, 2005 para Panamá y Paraguay, y 2006 para Australia, China, Israel, y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase [<http://stats.oecd.org/index.aspx>].
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510219>

de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad en las interacciones entre los actores:

- 1) **Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados.** La capacidad institucional para gestionar recursos debe incrementarse así como deben adaptarse planes plurianuales para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. En paralelo hay que buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los "insumos", también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.
- 2) **Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado.** Para ello es preciso invertir en inteligencia estratégica en la administración pública

—recursos humanos especializados y capacitados— y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y con mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.

- 3) **Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados.** Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.
- 4) **Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública.** Es necesario que la atribución de responsabilidades a las regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos y se introducen nuevos criterios para la asignación presupuestal, es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.
- 5) **Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas.** Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia

y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) como el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE) constituyen espacios institucionales para el análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no alcanza: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación y desarrollo productivo. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.

Notas

1. En CEPAL (2010a) se discute la importancia relativa de ambos factores.
2. CEPAL (2011).
3. OCDE (2010a).
4. En CEPAL (1998) se planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.
5. CEPAL (2010b).

Referencias

CEPAL (1998), *"El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos"*, Libros de la CEPAL, No. 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Documento Informativo, CEPAL, Santiago de Chile.

OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.

OCDE (2010a), *Perspectivas económicas para América Latina 2011*, OECD Development Centre.

OCDE (2010b), *Pisa 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, Vol. 2, OCDE, París.

OCDE (2011a), *Economic Outlook*, No. 89, OCDE, París.

OCDE (2011b), *Government at a Glance*, OCDE, París.

OCDE (2011c), *Main Science and Technology Indicators*, OCDE, París.

CAPÍTULO UNO

Panorama macroeconómico

Resumen

Las economías de América Latina resistieron mejor que las de otras regiones del mundo —incluidos los países no latinoamericanos de la OCDE— la crisis financiera de 2008-2009 y su recuperación ha sido más rápida. El principal desafío de la región es administrar prudentemente este entorno con miras a reconstruir el espacio fiscal para enfrentar riesgos potenciales, como disrupciones en los mercados de capitales debido a problemas en la zona euro.

Los mayores lazos comerciales de las economías de la región con China —que fueron importantes para la recuperación—, las han tornado más sensibles a una potencial desaceleración del ritmo de crecimiento en este país; en especial, por su potencial impacto sobre los precios de las materias primas y, en consecuencia, en las cuentas fiscales de muchos países latinoamericanos. El presente capítulo plantea que es fundamental fortalecer la capacidad de respuesta macroeconómica de la región, y generar cierta capacidad de predicción de la evolución de las finanzas públicas para aplicar políticas que permitan crecer más y mejor.

1.1 Introducción

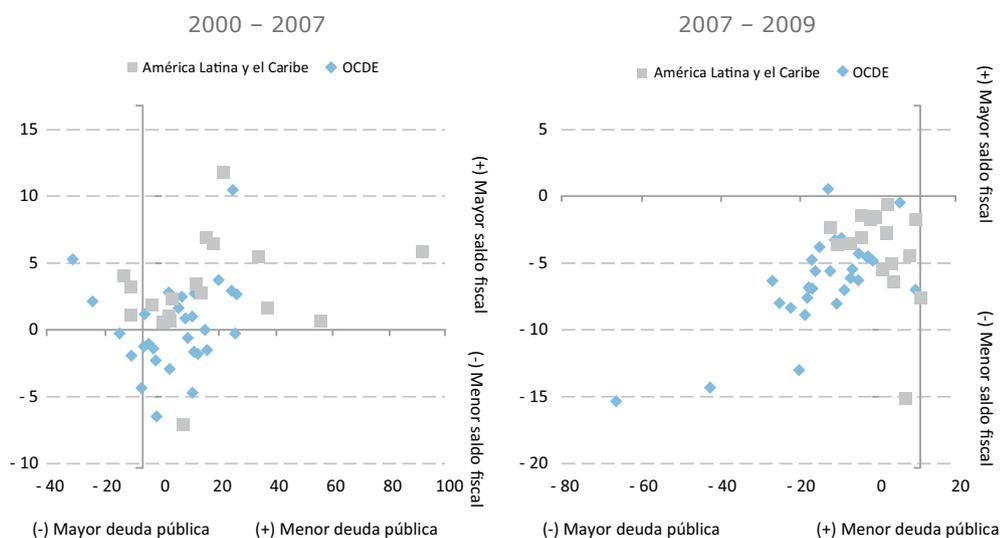
Las economías de América Latina han mostrado una capacidad de resistencia significativa a los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, y su recuperación ha sido más rápida que en otras regiones del mundo, incluyendo los países de la OCDE. La región está creciendo a buen ritmo aunque con grandes diferencias entre los países. Su estabilidad macroeconómica constituye el trasfondo de toda discusión sobre cómo transformar al Estado en una palanca para el desarrollo, por tres razones. En primer lugar, porque la estabilidad es un contexto favorable para diseñar y poner en vigor reformas; en segundo término, porque existen factores en la coyuntura macroeconómica que amenazan la estabilidad actual, si los gobiernos no toman las medidas adecuadas para evitarlos; el tercer motivo es que las buenas condiciones preexistentes son, cuando menos en parte, atribuibles a las buenas prácticas aplicadas en materia de políticas monetaria y fiscal. En varios casos estas buenas prácticas macroeconómicas podrían ser institucionalizadas, tal como ocurrió en el pasado con la creación de bancos centrales independientes o la fijación de reglas fiscales en varios países de la región.

Este capítulo analiza el desempeño macroeconómico reciente de la región. Se estima que América Latina crecerá 4,4% en 2011¹, como consecuencia de la fuerte demanda interna y la todavía robusta demanda asiática de sus exportaciones (sección 1.2). Ahora bien, este aumento de la demanda internacional presiona sobre los precios internacionales de las materias primas lo que, entre otros factores, puede acrecentar las presiones inflacionarias. Este escenario abre el desafío para los bancos centrales de la región de contener la inflación sin acelerar la entrada de capitales ni sacrificar el crecimiento (sección 1.3). Mientras tanto, un mayor flujo de inversión extranjera, que en principio representa una buena noticia para las economías de la región, trae también consigo el reto de la volatilidad del tipo de cambio, con consecuencias para la competitividad externa de los países y una eventual expansión insostenible del crédito (sección 1.4).

Las políticas macroeconómicas sólidas aplicadas en la región durante los años de fuerte crecimiento (2003-2008) permitieron con frecuencia crear y ampliar el espacio para otras políticas (Gráfico 1.1, panel izquierdo). Así, por ejemplo, algunos países usaron la política monetaria y especialmente la política fiscal de manera contracíclica durante la crisis financiera de 2008-2009, lo que contribuyó a evitar una recesión profunda y permitió amortiguar sus efectos sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

El principal desafío para muchas economías de la región es administrar con prudencia este entorno en parte favorable, pero volátil, con vistas a fortalecer el espacio para las políticas y la capacidad de respuesta macroeconómica, así como brindar un ambiente de estabilidad y predicción de las finanzas públicas a fin de cerrar las brechas en infraestructura, educación e innovación, lo que permitiría crecer más y mejor en el largo plazo. Este mayor crecimiento potencial es necesario para que el fuerte crecimiento de la demanda interna no genere inestabilidad del nivel de precios. En el corto plazo, la economía internacional continúa siendo la principal fuente de potenciales *shocks* para América Latina. Los actuales problemas en la zona euro podrían provocar desequilibrios en el sistema financiero internacional que abarquen a los mercados emergentes. Una reversión en los flujos de capitales puede ocasionar fluctuaciones elevadas en los tipos de cambio, con efectos disruptivos sobre la economía real. El creciente peso relativo de China en las relaciones comerciales latinoamericanas fue uno de los factores que coadyuvó a la rápida recuperación de las economías de la región. Sin embargo, los mayores lazos con este país aumentaron la sensibilidad de las economías de la región frente a una eventual desaceleración del crecimiento de China. Tal situación podría provocar una caída de la demanda de productos latinoamericanos y de los precios de las materias primas, lo que recaería en las cuentas fiscales.

Gráfico 1.1. Espacio fiscal antes y después de la crisis financiera, 2000-2007 y 2007-2009
(En porcentajes de variación)



Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

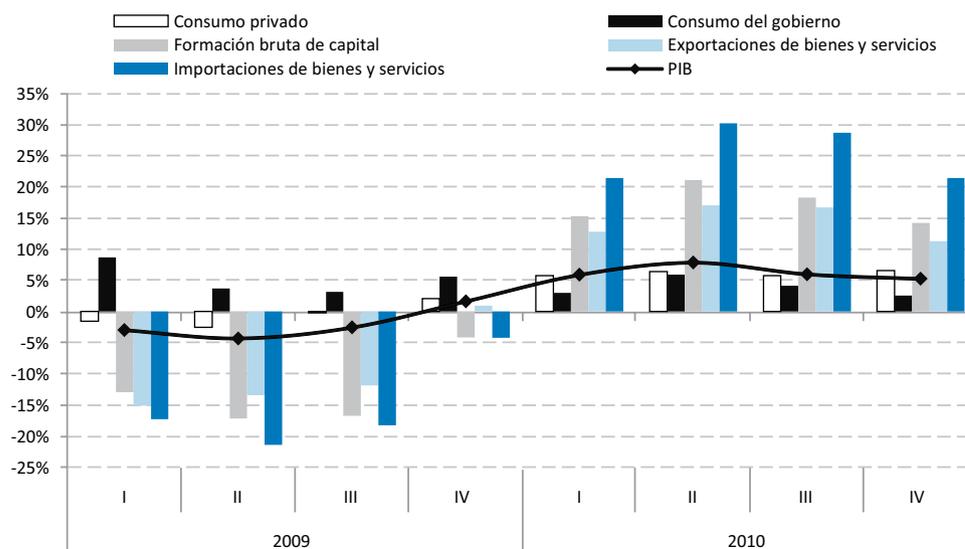
Fuente: CEPALSTAT, Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina y el Caribe y OCDE (2011b) para el resto de países.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510238>

1.2 De la recuperación a la expansión

La crisis internacional ejerció efectos recesivos transitorios sobre las economías de América Latina en 2009. El crecimiento del PIB en 2010 refleja que se ha consolidado la recuperación que la mayoría de las economías de la región comenzó a experimentar en el segundo semestre de 2009, impulsadas por el impacto de las medidas contracíclicas que muchos países adoptaron. La puesta en práctica de paquetes fiscales destinados a contrarrestar los efectos de la crisis internacional se complementó con el rápido repunte de la economía internacional —encabezado por las economías emergentes— en el primer semestre de 2010. Los niveles de actividad se sitúan hoy por encima del periodo anterior a la crisis en la región. Durante los primeros meses de 2011 la mayoría de los países de la región ha continuado creciendo en forma dinámica. La CEPAL estima que en 2011 el crecimiento del PIB regional se ubicará en un rango cercano al 4,4%. América del Sur crecerá en promedio a una tasa superior a la de México y Centroamérica, pero se espera que la diferencia en el desempeño de las ambas subregiones disminuya respecto de 2010.

Gráfico 1.2. América Latina (13 países): tasas de variación de los componentes del gasto con relación a igual trimestre del año anterior, 2009-2010

(En porcentajes y en dólares constantes de 2005)



Nota: Los 13 países considerados para América Latina son Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de los países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510257>

La ampliación del espacio macroeconómico en muchos países de la región durante 2003-2008 generó una inédita capacidad para llevar a cabo políticas destinadas a combatir la crisis. La solidez macroeconómica que mostró la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años previos a la crisis internacional marcó una diferencia ostensible respecto de las dificultades financieras que habitualmente enfrentaba la región durante episodios de este tipo. Los países aprovecharon el periodo de bonanza en la economía y las finanzas globales en el sexenio 2003-2008 para sanear sus cuentas públicas, aumentar sus reservas internacionales y reducir y mejorar el perfil de su endeudamiento externo. La disminución de las deudas totales del sector público no financiero expresadas como porcentaje del PIB en los últimos años, fue resultado de la mejoría de los ingresos públicos y el crecimiento económico, así como de cambios en algunos precios relativos. En varios países se modificó considerablemente la composición de la deuda pública por una mayor extensión de los plazos, una participación más elevada de la deuda a tasa fija, un aumento de la participación de residentes y la creciente importancia de las deudas en moneda local². Todo esto permitió que hubiese un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas anticíclicas, permitiendo un activismo sin precedentes orientado a contrarrestar los efectos negativos que provenían del deterioro del escenario internacional, y haciendo posible además el inicio de la recuperación en el segundo semestre de 2009³.

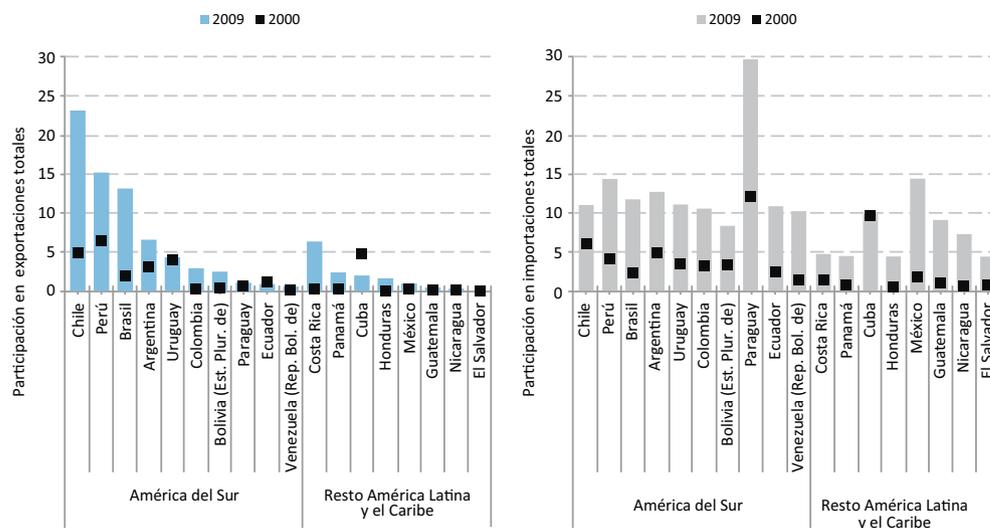
El alto crecimiento de la región en 2010 obedece a la expansión significativa de varios componentes del producto que han permitido una recuperación balanceada y vigorosa. El sostenido dinamismo de la demanda interna, tanto del consumo privado como de la inversión (Gráfico 1.2), se mantuvo por el relativamente buen desempeño de los mercados laborales, el crecimiento de los salarios reales, al aumento del crédito al sector privado, así como la mejoría en las expectativas de los agentes económicos relacionadas con el impacto de la crisis. También las bajas

tasas de interés reales estimularon el consumo y la inversión. En el caso de los países con volúmenes altos de remesas de emigrantes, su paulatina recuperación ha contribuido también a elevar los niveles de consumo privado. Además, la rapidez de la recuperación económica fue facilitada por la existencia de elevados niveles de capacidad ociosa instalada, que permitieron incrementar los niveles de producción en forma acelerada⁴. La formación bruta de capital se expandió un 12,9% en 2010 debido al aumento de la inversión bruta de capital fijo (9,9%) y al proceso de recomposición de las existencias. El crecimiento de la inversión fija en la región se concentró en maquinarias y equipos, principalmente importados, y fue impulsado por la apreciación de las monedas nacionales, una elevada disponibilidad de crédito y la menor capacidad ociosa existente en un escenario de alto dinamismo de la demanda interna⁵. Como resultado, la tasa de inversión bruta fija, medida en dólares constantes como porcentaje del PIB, aumentó al 21,4%, un nivel superior al 20,5% anotado en 2009 pero inferior al 22,1% registrado en 2008 y a los niveles máximos alcanzados en la década de los setenta⁶.

El gran dinamismo de la demanda interna provocó un repunte vigoroso del volumen importado de bienes y servicios (20,9%), en particular de bienes de consumo durable y de bienes de capital. El valor de las exportaciones de bienes está subiendo a tasas elevadas en los países exportadores de metales y, en algunos casos, de hidrocarburos, pero esto es principalmente atribuible a los mejores precios que reciben, antes que a un aumento de los volúmenes enviados al exterior. Para América Latina y el Caribe en conjunto, el favorable escenario externo permitió un aumento del volumen y de los precios de las exportaciones. Sin embargo, el crecimiento de las importaciones fue incluso mayor, lo que condujo a un deterioro en la balanza de cuenta corriente regional, desde -0,4% del PIB en 2009 a -1,2% en 2010, de acuerdo con datos de la CEPAL⁷. Dado este desempeño del comercio exterior, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento fue negativa en 2010.

La expansión del intercambio comercial con China es otro factor fundamental para entender la dinámica reciente de las economías latinoamericanas. El proceso de desplazamiento paulatino del centro de gravedad de la economía mundial hacia el este y el sur de Asia (sobre todo China e India, pero también otras economías emergentes) ha redundado en una fuerte expansión del comercio con estos países⁸. En la última década el comercio con China se incrementó sustancialmente en América del Sur. Por ejemplo, la participación de las exportaciones a este país en el volumen total exportado creció en Brasil (de 2% a 13%), Chile (5% a 23%) y el Perú (6% a 15%), en el periodo señalado. En cambio, China continúa siendo un destino menor para la mayoría de los países de Centroamérica y México (inferior al 2% del total de las exportaciones), mientras que se convirtió en la primera plaza para las exportaciones de Brasil y Chile (doceavo y quinto en 2000, respectivamente) y ocupa el segundo lugar en Argentina y Perú. Las importaciones desde China se expandieron considerablemente en todos los países de la región (Gráfico 1.3). Por su alta especialización en materias primas, varios países de América del Sur como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) enfrentan relativamente poca competencia por parte de China. En una situación intermedia están Brasil, Colombia, Argentina y Uruguay, mientras que las economías de Centroamérica y México se encuentran más expuestas a la competencia de este país por contar con estructuras de exportaciones más parecidas⁹. Este mayor peso de las relaciones comerciales con las economías emergentes —en particular de China— es un importante factor explicativo de la resistencia de la región frente a la crisis, así como de las diferencias entre los países de la región respecto al ritmo de crecimiento y al espacio de políticas disponible. Este fenómeno, que se registra desde fines de los años noventa, se traduce en una creciente correlación entre los ciclos económicos de América del Sur y China. En cambio, en América Central y México esta correlación es reducida y ha venido disminuyendo¹⁰. En parte debido a esto, las economías con lazos comerciales más estrechos con China sufrieron menos durante la crisis y están creciendo más vigorosamente¹¹.

Gráfico 1.3. América Latina: participación del comercio con China en las exportaciones e importaciones totales, por países, 2000 y 2009
(En porcentaje de las exportaciones e importaciones totales por país)

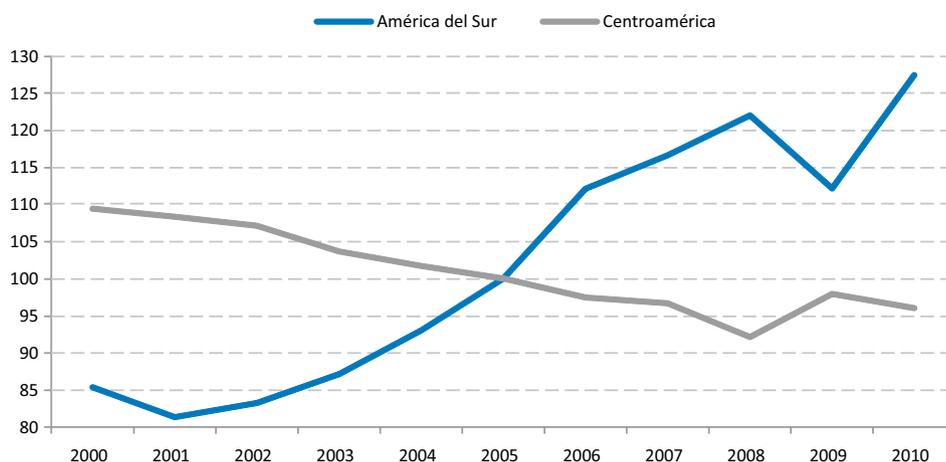


Fuente: Elaboración propia sobre la base de United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510276>

Las relaciones comerciales con China también explican la heterogénea evolución de los términos de intercambio en los países de la región. La mayor demanda por bienes primarios derivada de la expansión de la economía de China se ha reflejado en una mejoría en la relación de los términos de intercambio de la mayoría de los países que exportan estos bienes, situados principalmente en América del Sur. En cambio, en el resto de la región esta relación registra una tendencia descendente, dado que se trata de países importadores de petróleo y, en algunos casos, en especial en Centroamérica, no producen *commodities* (metales o soja, por ejemplo) demandados por las economías emergentes asiáticas¹². Los índices de los términos de intercambio están mejorando en América del Sur desde comienzos de la década pasada —con una interrupción en 2009— ubicándose en 2010 cerca de un 60% por encima del nivel del 2000, mientras que en Centroamérica la tendencia es inversa (en 2010, un 14% por debajo del 2000) (Gráfico 1.4).

Las nuevas oportunidades que abre el dinamismo del comercio exterior con China y las economías asiáticas emergentes trae consigo desafíos para la región en materia de inflación y vulnerabilidad externa. El aumento de los precios de alimentos y combustibles impacta en mayor medida a los grupos más vulnerables, especialmente aquellos situados en áreas urbanas de los países de Centroamérica y el Caribe que no exportan estos bienes. Estas alzas presionan sobre la inflación y pueden incidir sobre el nivel general de precios si se trasladan a los salarios en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda interna. Los países que tienen más intercambio comercial con China se encuentran expuestos en mayor medida a la naturaleza de los ciclos y *shocks* de esta economía. Si bien se espera que China continúe siendo un motor importante del crecimiento mundial, una eventual ralentización de su crecimiento económico tendría potencialmente efectos significativos sobre los precios y el volumen de las exportaciones, así como sobre las finanzas públicas.

Gráfico 1.4. América del Sur y Centroamérica: índices de términos de intercambio, 2000-2010
(Año 2005 = 100)



Nota: Los países considerados de América del Sur y Centroamérica son Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de) y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, respectivamente.

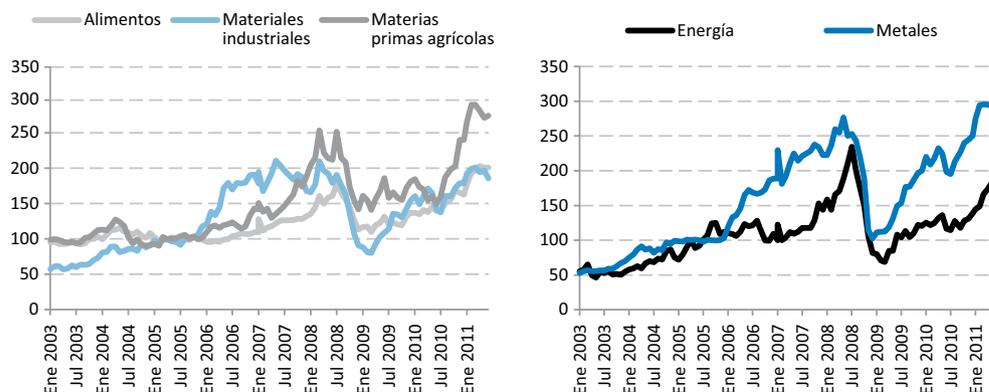
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de los países.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510295>

1.3 Presión inflacionaria e incremento en los precios de productos primarios y combustibles

Desde el segundo semestre de 2010 y durante los primeros meses de 2011, los precios internacionales de los productos primarios han repuntado y paralelamente el ritmo inflacionario comenzó a aumentar en la mayoría de los países de la región. Los precios de varios *commodities* superaron los niveles que alcanzaron en la crisis financiera de 2008 (Gráfico 1.5)¹³. Los principales factores estructurales que explican este aumento son el vigoroso crecimiento de China e India, asociado a un proceso de urbanización e industrialización que requiere ingentes volúmenes de materias primas y combustibles, el surgimiento de una clase media emergente en estos países cuyo poder de compra se ha expandido en forma importante y un cambio hacia una dieta más occidental en algunos productos¹⁴. El aumento del promedio ponderado de los precios al consumidor en América Latina pasó de 4,7% en 2009 a 6,5% en 2010, debido sobre todo al incremento de los precios internacionales de los alimentos y combustibles. A esto se suma el fin de subsidios concedidos previamente a ciertos alimentos y a los precios de los combustibles, especialmente en Centroamérica y México. El repunte de los índices de precios al consumidor es más marcado en los países de menores ingresos de América Latina, porque en estos la participación de los alimentos en el consumo es mayor. Esto es válido incluso en aquellos países donde la apreciación de las monedas nacionales registrada en la mayoría de los países de la región mitigó el impacto del aumento de los precios de los productos importados en los precios internos.

En los últimos años también se incrementó significativamente la volatilidad de muchos precios de productos primarios de la región. Desde el primer lustro de la década de los setenta el año de mayor volatilidad de estos precios ha sido 2008. Los factores que explican la volatilidad están asociados a factores más coyunturales de corto plazo, como *shocks* de oferta —por ejemplo, una mala cosecha en un

Gráfico 1.5. Evolución mensual de los precios internacionales de productos primarios, en el período Enero 2003-Agosto 2011
(En dólares corrientes)



Nota: Corresponden a los índices del agregado S&P GSCI.

Fuente: Thomson Reuters Datastream.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510314>

país productor importante—, variaciones en el tipo de cambio efectivo del dólar y expectativas en los mercados financieros. Por tanto, las fuerzas que pueden conducir a un aumento de la volatilidad en los mercados agrícolas son al menos de dos tipos: las que elevan la inelasticidad de la oferta y demanda de esos productos y las que incrementan la frecuencia e intensidad de los *shocks*. La integración con otros mercados parece ser una de las principales fuentes de la mayor volatilidad en el sector agrícola, según varios estudios. Estos se refieren a la integración con un mercado físico, como el de los combustibles, o entre diferentes productos agrícolas, y en especial, a una mayor asociación de los mercados de bienes primarios, entre ellos, los productos agrícolas con los mercados financieros¹⁵.

El impacto de las alzas de precios de los alimentos y la energía es diferenciado entre los países. Además de afectar con más intensidad a los grupos de menores ingresos, estos aumentos de precios imponen mayores retos a los países más dependientes de la importación de alimentos. Por ejemplo, para la gran mayoría de los países del Caribe y Centroamérica las importaciones de alimentos representan sobre el 5% del PIB, mientras que en el promedio de América Latina es un 4,3%. Otros países de Centroamérica tienen una dependencia relativamente alta de las importaciones de alimentos, que varía entre el 2% y el 5% del PIB, mientras que en México y Sudamérica este fenómeno es menos marcado producto de la mejoría en sus términos de intercambio¹⁶.

Cabe preguntarse si estos incrementos de la variación de los índices de precios al consumidor ameritan una respuesta de la política monetaria. La respuesta depende de la existencia de presiones inflacionarias más generalizadas que el incremento de algunos componentes volátiles como los alimentos y combustibles. En este aspecto se registran situaciones diversas en la región, incluso entre los países que siguen una política de metas de inflación. Por ejemplo, la inflación subyacente —medida que excluye los precios más volátiles de alimentos, bebidas y transporte (bienes energéticos)— fue negativa en el caso de Chile y decreciente en el de México durante gran parte del primer semestre de 2011. Por otro lado la variación del índice de precios así como la inflación subyacente registran una tendencia al alza en Brasil, Colombia y Perú. Existen indicios en estas economías de que la intensidad de las presiones inflacionarias es superior a las que se generan por el alza de precios de los *commodities*. En estos casos, sobre todo cuando la inflación subyacente se acerca

o supera el límite superior de las metas de inflación, una política monetaria más contractiva podría ser necesaria, como de hecho se observó durante el segundo trimestre de 2011¹⁷.

A partir del primer trimestre de 2010, en algunos países de la región se empezó a aplicar una política monetaria más restrictiva frente a la preocupación que suscitaba la marcha de la inflación mientras se consolidaba la recuperación de las economías. Cuatro de los países con metas de inflación (Brasil, Chile, Colombia y Perú) subieron su tasa de política monetaria, un movimiento que también realizaron República Dominicana y Uruguay. A pesar de este incremento, las tasas de referencia se encuentran en niveles inferiores a los prevalecientes en 2008, antes de la propagación de la crisis financiera. Otro grupo de países que sigue focalizándose en impulsar el crecimiento económico no ha aumentado sus tasas (México) e incluso algunos han tendido a hacer más expansiva su política monetaria (Argentina y Costa Rica).

Las acciones de las autoridades de política monetaria parecen tendientes a evitar que los aumentos en los precios de los alimentos y la energía terminen traduciéndose en cambios en el nivel general de precios que podrían exacerbar las expectativas de inflación en los países de la región. Las presiones externas que estas alzas de precios ejercen sobre la dinámica inflacionaria de América Latina plantean un nuevo dilema a los gestores de política. Estos requieren conciliar los objetivos de mantener la solidez de la recuperación de la actividad económica interna mientras se evitan condiciones monetarias y financieras que puedan favorecer rebrotes de las expectativas de inflación y la generación de burbujas en el precio de los activos internos, en especial en un contexto de elevada liquidez internacional.

En este sentido, las autoridades fiscales y monetarias de los países de la región enfrentan en la actualidad un triple desafío: *i*) determinar en qué medida absorber el *shock* inflacionario externo y a la vez graduar el control de la demanda agregada (y reducción del dinamismo económico); *ii*) diseñar políticas fiscales y monetarias que minimicen el costo económico de la contención de la inflación y, sobre todo, que no aumenten los riesgos asociados a la fuerte entrada de capitales y por tanto a las crecientes presiones de apreciación de las monedas domésticas, y *iii*) adoptar políticas para paliar los efectos sociales derivados del *shock* inflacionario y las políticas de contención.

1.4 Entradas de capitales: desafíos para la estabilidad

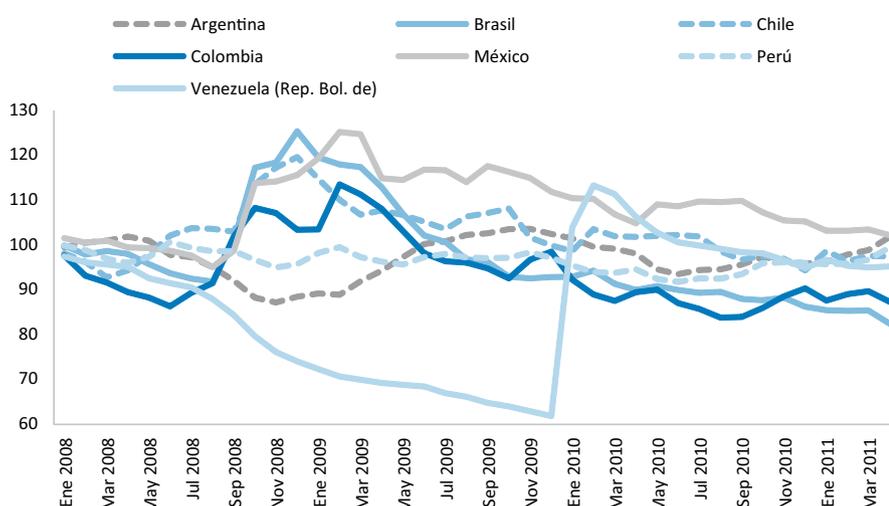
La combinación de mejores fundamentos macroeconómicos en América Latina, una gran liquidez e incertidumbre en los mercados de capitales de los países desarrollados y tasas de interés históricamente bajas ha estimulado flujos elevados de capitales hacia varios países de la región. Si bien la entrada de capitales, dependiendo de sus características, puede en principio representar mayores oportunidades para elevar la tasa de inversión y el crecimiento económico, la experiencia de la región y los mercados emergentes durante la década de los noventa refleja que la volatilidad de estos flujos puede ocasionar problemas macroeconómicos profundos y disrupciones financieras. Si bien hay indicios de que muchos inversionistas internacionales consideran actualmente más que en el pasado las diferencias en los fundamentos de las distintas economías de la región, la alta sincronización de los flujos de capitales hacia los mercados emergentes refleja la importancia de los factores globales¹⁸.

Estos flujos de capitales y el aumento de los precios de los productos básicos contribuyeron a apreciar los tipos de cambio nominales y reales de los países de la región. La apreciación impactó en especial a las monedas de los países con esquemas de metas de inflación y tipos de cambio flexibles. En 11 países se registraron apreciaciones nominales de sus monedas durante los diez primeros meses de 2010 respecto a similar periodo de 2009. Entre estas destacan las apreciaciones del real

brasileño (13,6%), peso colombiano (13,2%), peso uruguayo (13,1%), peso chileno (9,4%) y el colón costarricense (8%). En cambio, solo cinco países registraron la depreciación nominal de sus monedas, destacando la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) (Gráfico 1.6). En términos reales, las situaciones son variadas. Por un lado, las monedas de Brasil y Colombia están apreciadas en relación al tipo de cambio promedio de la década del 2000 (38% y 24%, respectivamente), mientras que las de Chile y Venezuela (República Bolivariana de) parecen también haberse apreciado levemente en comparación al mismo periodo (alrededor de un 10%)¹⁹. Por otro lado, las monedas de Perú y México parecen estar cerca de su promedio histórico, mientras que la de Argentina se encuentra levemente depreciada (15% sobre el promedio de los años 2000²⁰).

Gráfico 1.6. Índices de tipo de cambio real efectivo en siete países de América Latina, Enero 2008-Marzo 2011

(Diciembre 2007= 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510333>

La volatilidad y apreciación excesiva del tipo de cambio real —por encima de lo que explican modificaciones en los fundamentos— puede reducir la competitividad del sector transable de la economía o en las actividades transables que no se benefician del incremento en los precios de las exportaciones. Fluctuaciones de corto plazo en el tipo de cambio real pueden ocasionar efectos negativos permanentes en el crecimiento económico, en particular cuando las empresas se enfrentan a restricciones crediticias al punto de requerir intervenciones de política para frenar sus efectos²¹. Inclusive, una apreciación cambiaria podría anular los esfuerzos en varios países para estimular la innovación, la creación de nuevas actividades productivas y la diversificación de la estructura productiva.

Los gestores de política han adoptado un conjunto de medidas para reducir la volatilidad del tipo de cambio nominal y disminuir la posible exposición a situaciones de reversión de los flujos financieros. Entre las herramientas empleadas en la región para evitar la volatilidad en los flujos financieros y la consecuente inestabilidad del tipo de cambio nominal resaltan medidas tendientes a desestimular la entrada de capitales de corto plazo, y el fortalecimiento de las tenencias de activos externos por parte del sector público y de algunos entes financieros privados.

Las medidas para lidiar con las entradas de capitales pueden clasificarse según si las autoridades buscan absorber los flujos adicionales o reducir su volumen mediante

controles de capitales²². En algunos países también se han acumulado ingentes volúmenes de reservas internacionales al intervenir en el mercado cambiario, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú. En otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Paraguay y Perú se han alcanzado elevados niveles de reservas como porcentaje del PIB, cercanos o superiores al 25%, en comparación con otros países de la región. En algunos países también se han adoptado medidas directamente orientadas a reducir los flujos de capitales que ingresan al país o bien a elevar los flujos de salidas de capitales domésticos. Por ejemplo, en Chile se anunció en noviembre de 2010 un aumento paulatino del límite global máximo de inversión en el exterior de los fondos de pensiones, hasta un 80%. En el Perú se han adoptado medidas similares y en septiembre de 2010 se anunció que se permitiría la inversión de hasta el 30% de los fondos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en el extranjero. En Brasil se ha aumentado el impuesto a las operaciones financieras sobre las inversiones extranjeras en instrumentos de renta fija, que era del 2% desde 2009, primero a 4% y después, en octubre de 2010, al 6%, en tanto que se elevó el impuesto sobre los depósitos de margen en los mercados de futuros, desde un 0,38% a un 6% y se mantuvo sin modificaciones la tasa del 2% del impuesto a las inversiones en acciones, aunque se introdujeron otras medidas administrativas para incrementar la efectividad del impuesto en términos de moderar los ingresos de capital especulativos (Recuadro 1.1). En Argentina, Colombia y Perú se mantienen o han introducido medidas similares, mientras que otros instrumentos utilizados han sido mayores requerimientos de encajes no remunerados (Argentina, Brasil, Colombia y Perú)²³.

Si bien la acumulación de reservas internacionales permite recomponer la capacidad futura para enfrentar caídas bruscas de los términos de intercambio o una interrupción súbita en los flujos de capitales (*sudden stop*), así como reducir la volatilidad cambiaria, también ha aumentado los desafíos en materia de política monetaria en la región. Los bancos centrales de los países de la región se enfrentan a la disyuntiva de intervenir en el mercado sin esterilizar las inyecciones de moneda nacional, con lo que crece el riesgo de incidir en las expectativas inflacionarias del público o, alternativamente, esterilizar (total o parcialmente) estas intervenciones, con el consiguiente costo cuasifiscal y riesgo de deterioro de su patrimonio.

Recuadro 1.1. El control de capitales como una herramienta macroeconómica más

“Los controles de capitales no solo no tienen impacto sino que suben las tasas de interés internas.”

Este tipo de aseveraciones internamente contradictorias no son inusuales cuando se debate sobre este tema, generalmente teñido de una combinación de creencias fuertes y datos débiles. Para ganar algo de perspectiva, vale la pena ordenar el análisis sobre la base de dos preguntas más o menos obvias: i) ¿son efectivos? (o sea sí logran afectar al mercado en la dirección deseada), y, en caso afirmativo, ii) ¿son eficientes? (o sea si los beneficios superan los costos). Este recuadro comienza por lo básico, analizando la primera pregunta a la luz de la experiencia con controles de entradas de capitales basados en impuestos.

Tradicionalmente asociados con requerimientos de reservas no remunerados (RRN), estos controles a las entradas de capitales aplicados en Chile y Colombia durante los años noventa constituyen básicamente una variación del impuesto *Tobin* a los flujos internacionales de capitales. De hecho, las autoridades chilenas ofrecían la opción de un impuesto equivalente a los RRN al inversor que prefería pagar y liberar su liquidez.

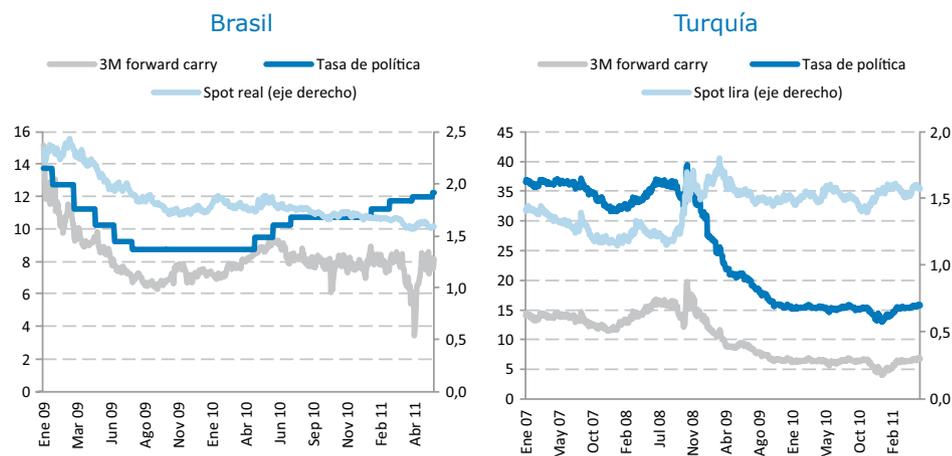
El argumento de los escépticos fue que medidas de este tipo no detuvieron las entradas de capitales ni la apreciación cambiaria. Sin embargo, esa apreciación parece sesgada, ya que se desconoce cuáles hubiesen sido las entradas de capitales y apreciaciones en ausencia de los controles. Una forma de cuantificar lo que los controles buscaron introducir en primer lugar es analizar el desarbitraje (la brecha) entre la tasa local y el retorno esperado por parte del inversor externo.

La manera más sencilla y natural de medir el efecto de los controles de capitales es a través de las desviaciones de la paridad cubierta de tasas de interés, esto es, la distancia entre el diferencial de tasas de interés y el descuento *forward* (o sea, el *carry* en moneda local que reciben los inversionistas internacionales)^a. Un estudio del caso de Chile, indica que este diferencial osciló entre un 2% y un 3% en el periodo de vigencia de los controles, cercano al valor equivalente del impuesto *Tobin*^b. Un ejercicio similar en el caso más reciente del IOF (*Imposto sobre Operações Financeiras*) brasileño llega a conclusiones parecidas: un impuesto del 6% sobre las entradas de capital genera una brecha del 6% entre el diferencial de tasas de interés (que se obtiene por la diferencia entre la tasa Selic —tasa de interés de referencia de Brasil— y la tasa de corto plazo de bonos de Estados Unidos que está cercana a cero) y el *carry* del real (Gráfico, panel izquierdo). Un comportamiento similar se encuentra también en los casos de la lira turca (Gráfico, panel derecho) o el shekel israelí.

Los controles son efectivos porque introducen un peaje al tránsito de entrada y salida al mercado doméstico. Su efectividad depende de la tarifa del peaje y el volumen del tránsito. Por ejemplo, un impuesto del 2% no obtendría mucho más que una reducción del 2% en el valor de los activos locales (incluida la moneda doméstica); un incremento del 10% conseguiría un efecto proporcionalmente mayor (aunque es probable que no sea lineal), mientras que una tasa del 2% abierta a futuros ajustes (como recientemente se aplicó en Brasil) debería lograr un impacto intermedio, puesto que incide sobre las expectativas de los inversionistas especulativos de corto plazo.

Gráfico 1.7. Efectos de controles cambiarios en Brasil y Turquía

(Tasas de interés en porcentaje anual y tipo de cambio en moneda nacional por dólar americano)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Thomson Datastream.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510352>

En conclusión, los controles de capitales no son irrelevantes como argumentan quienes los rechazan, pero tampoco tan influyentes como señalan muchos de sus defensores. Más bien, constituyen un elemento adicional dentro de la caja de herramientas macroeconómicas contracíclicas que deben complementar la política monetaria, fiscal y la regulación prudencial en los países, así como la política cambiaria.

Fuente: Elaborado por Eduardo Levy Yeyati.

^a Desde el punto de vista técnico, la paridad cubierta implica que el *carry* de monedas (alternativamente, el descuento futuro) debe ser igual al diferencial de tasas más los costos de transacción, que incluyen los impuestos a los flujos internacionales de capitales.

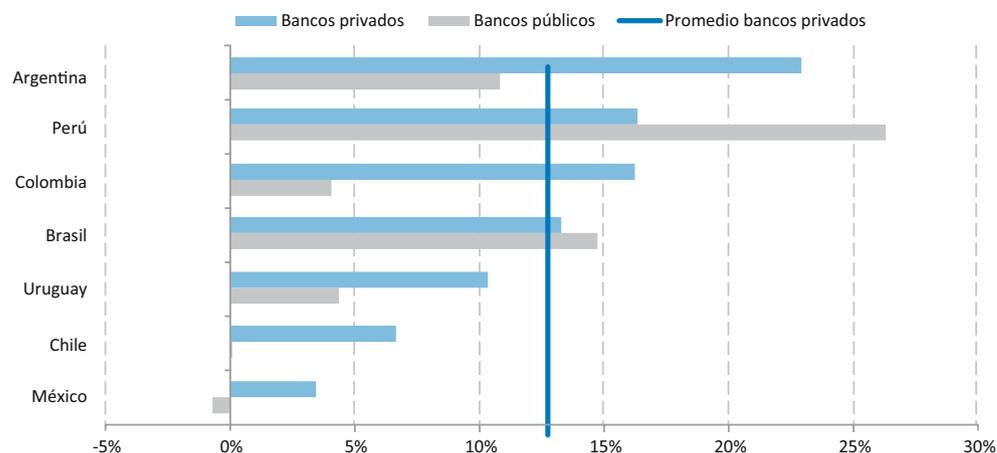
^b De Gregorio *et al.* (2000).

Un reto clave de la política económica en muchos países en la región es preservar la estabilidad del sistema financiero en el caso de que la mayor disponibilidad de fondos alimente un *boom* de créditos bancarios o posibles burbujas en algunos mercados de activos. Al respecto, los precios de acciones en varias bolsas locales han mostrado una alta volatilidad desde comienzos de 2009.

Dada la rápida expansión del crédito, el aumento de la rentabilidad del sector financiero en algunos países (como Brasil) y la creciente presión a la apreciación cambiaria en las monedas de la región, sería prudente que las autoridades de algunos países adoptasen medidas tendientes a atenuar esta dinámica (gráfico 1.8). Estas medidas podrían incluir, por ejemplo, aumentos de los encajes y de los requisitos de capital que se exigen a los bancos. En el Perú se pusieron en vigor a partir de junio de 2010 exigencias que incluyen elevar la tasa de encaje mínimo legal al 9%, subir el requerimiento mínimo en cuenta corriente de los bancos, aumentar la tasa de encaje marginal en soles y en moneda extranjera, e incrementar la tasa de encaje de los depósitos de entidades financieras no residentes (hasta el 120%).

Gráfico 1.8. Crecimiento del crédito real en siete países de América Latina, 2010

(En tasa promedio)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510371>

1.5 Desafíos para las políticas macroeconómicas

Realizar un mayor esfuerzo para entender la situación estructural, eliminando los efectos transitorios del ciclo económico y otros factores asociados, puede contribuir a guiar las decisiones de política. Diversos indicadores como el balance fiscal, la razón entre la deuda y el PIB, o las calificaciones de riesgo, tienden a ser demasiado procíclicos porque están muy influidos por el desempeño del crecimiento económico, el precio de los *commodities* y el tipo de cambio real²⁴. Por esta razón es fundamental no asignar una incidencia excesiva al buen resultado de factores solamente internos y preservar una visión prudente sobre la duración que tendrá el escenario favorable, lo que permite construir el espacio de las políticas.

El diseño de políticas de estabilización fiscal en América Latina requiere diferenciar entre los *shocks* normales, que inducen fluctuaciones estacionarias en torno a una tendencia, y los *shocks* excepcionales, que pueden tener efectos irreversibles y muy duraderos. Una dificultad al diseñar medidas fiscales para acontecimientos excepcionales es que, por la debilidad de los mecanismos de estabilización automática en los países de la región, las medidas para bregar con choques no estacionarios requieren grados significativos de discrecionalidad. En el caso de un evento no estacionario, es imposible conocer con precisión *ex ante* en qué lugar estará la tendencia y menos todavía cómo podría mutar la estructura de la economía y sus formas de gobernanza a consecuencia del *shock*²⁵. Es necesario distinguir la naturaleza y características del *shock* para determinar el tipo de medidas de estabilización que deberían aplicarse. Al respecto, conviene distinguir entre políticas anticíclicas, orientadas a lidiar con los desvíos temporales de la tendencia existente, de las políticas de ajuste macroeconómico que manejan las consecuencias de *shocks* permanentes mediante cambios de reglas y cuyo objetivo puede ser reducir estructuralmente la volatilidad excesiva, o en el caso de equilibrios múltiples, coordinar las decisiones a fin de colocar a la economía en un equilibrio que se juzga como superior a otro²⁶. En el caso de las economías exportadoras de *commodities*,

se aplican argumentos similares a las fluctuaciones en los precios internacionales de exportación.

La reciente crisis financiera internacional ha puesto de relieve la importancia de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica. La mayoría de los países, incluso aquellos que registraron tasas positivas de crecimiento en 2009, intentaron combatir la recesión con mayores déficits fiscales, en parte generados por los propios estabilizadores automáticos, pero sobre todo por la aplicación de medidas discrecionales, debido a la debilidad de los primeros en la región. Esto permitió alcanzar un creciente consenso sobre la legitimidad de aplicar un déficit fiscal transitorio como herramienta de estabilización macroeconómica en periodos de intensa reducción de la demanda. Después de terminada la emergencia, las estrategias de salida de la crisis deberían incluir, entre otros factores, metas de sostenibilidad de la deuda pública que sean consistentes con la inversión pública y con las políticas sociales y de desarrollo productivo que se necesitan para acelerar la marcha hacia el desarrollo sostenido²⁷.

Reglas fiscales claras y contracíclicas podrían ayudar a reducir la volatilidad agregada y a expandir la base fiscal para aumentar el gasto y la inversión social necesarios para la eliminación de desigualdades. Es esencial no restringir la política fiscal a un mero control cuantitativo de las cuentas públicas (deuda pública, gasto o déficit), a fin de mantener la preocupación por el impacto de las finanzas públicas en los objetivos cruciales del desarrollo. Los vínculos entre aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal deberían quedar incorporados en la calidad de las finanzas públicas, porque esto permite asegurar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos²⁸.

Debería reafirmarse la credibilidad de la política fiscal evitando un exceso de discrecionalidad y fomentando que esta sea restringida y responsable, dada la vulnerabilidad de la responsabilidad fiscal ante la coyuntura económica y social, la gobernabilidad y los compromisos políticos. Experiencias recientes reflejan que reglas rígidas e independientes del ciclo económico terminan a menudo siendo complejas de poner en práctica y, por tanto, tienen escasa credibilidad. El uso de un indicador estructural del saldo público que complementa la información proveniente del saldo efectivo constituye un principio rector y recomendable de la política fiscal. La convivencia transitoria entre los desequilibrios presupuestarios y la estabilización macroeconómica es parte de una estrategia de mediano plazo que tiene presente la prioridad del desempeño de los indicadores sociales y el desarrollo productivo. La realidad refleja que existen circunstancias excepcionales que ameritan políticas más activas y discrecionales. Toda regla macrofiscal debería buscar un equilibrio estructural o de deuda pública en el mediano plazo, incluidos los gobiernos subnacionales, así como cláusulas de excepción y transitoriedad para aplicar si se producen fluctuaciones macroeconómicas significativas. Aunque por sí mismas las reglas fiscales no aseguran la credibilidad y la solvencia de las cuentas públicas, cuando disfrutan de la suficiente credibilidad y son un componente de la arquitectura fiscal de los países, pueden transformarse en una herramienta contracíclica poderosa. Por esta razón es importante desarrollar mecanismos que institucionalicen las políticas fiscales contracíclicas ante eventuales excesos de discrecionalidad fiscal durante los periodos de bonanza²⁹.

Los fondos orientados a la estabilización de los ingresos fiscales que provienen de las exportaciones de recursos naturales, cuyos precios se caracterizan por su inestabilidad, son parte de un marco fiscal de estabilidad. Bien operados, estos fondos pueden contribuir a estabilizar los gastos fiscales normales, agregar financiamiento en una coyuntura crítica y regular la oferta de divisas en el mercado cambiario. Una administración adecuada de estos fondos requiere una estrecha coordinación entre las autoridades fiscal y cambiaria. No contar con fondos de este tipo podría obstaculizar la conciliación entre el entorno macroeconómico y el logro de un desarrollo sostenido, originando desequilibrios entre diversos objetivos, como la inflación, el empleo, la calidad exportadora y el crecimiento.

No obstante su heterogénea situación, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un periodo de oportunidades para crecer más y mejor, lo que requiere políticas coordinadas en varios frentes, entre las que destaca la política macroeconómica. La historia de la región indica que existe una relación estrecha entre la orientación de la política macroeconómica y el bajo y volátil dinamismo del desarrollo, la acotada inversión productiva y el escaso incremento de la productividad. Una macroeconomía al servicio del desarrollo debería centrarse tanto en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de mercado de capitales, como en la necesidad de un manejo coordinado de estas áreas de la política económica, a fin de que el entorno macroeconómico estimule la formación de capital, el desarrollo productivo, la innovación y la creación de empleo de calidad.

Notas

1. CEPAL (2011).
2. Kacef (2009); OCDE (2008).
3. CEPAL (2010a); OCDE (2010a); OCDE (2011).
4. CEPAL (2010b).
5. Con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela (donde se registra una caída), El Salvador y Colombia, el valor de las importaciones de bienes de capital experimentó alzas de dos dígitos en los países de la región. Los mayores aumentos ocurrieron en Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay.
6. A diferencia de 2009, durante 2010 la inversión privada fue el componente que tuvo una mayor expansión, según la evidencia disponible sobre la composición por sector institucional en los países que cuentan con información trimestral (México, Perú y Uruguay).
7. CEPAL (2011).
8. OCDE (2010b).
9. Blásquez *et al.* (2006).
10. Lederman, Olarreaga y Perry (2007).
11. El coeficiente de correlación simple entre el crecimiento real del PIB en 2007 y 2010 y la participación de China en el comercio total de cada país es 0,61.
12. OCDE (2010b).
13. Los rangos de variación de precios varían considerablemente según los productos. Se pueden identificar cuatro situaciones, por ejemplo: i) incrementos sostenidos en los casos de productos tropicales (azúcar, banano y café) y materias primas no alimenticias (algodón y caucho); ii) a partir del segundo semestre de 2008, estabilización en un rango de 50% a 100% por sobre el promedio entre 2000-2005 en aceites comestibles y productos del complejo de la soya; iii) aumento inferior a 25% en productos cárnicos; iv) casos de gran variabilidad, en los cereales y fertilizantes. CEPAL, FAO e IICA (2010); OCDE (2011).
14. OCDE (2010).
15. CEPAL, FAO e IICA (2010).
16. Jiménez, Jiménez y Kacef (2008).
17. Sin embargo, las incertidumbres en la economía internacional y los indicios de un menor crecimiento de la demanda —interna y externa— a comienzos del segundo semestre de 2011 han llevado a la mayoría de los bancos centrales de la región a adoptar una posición más neutra o incluso reducir las tasas de interés nuevamente.
18. OCDE (2011).
19. Las monedas de Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay también se encuentran apreciadas respecto al promedio de los años dos mil.
20. CEPAL (2011).
21. Caballero y Lorenzoni (2007).
22. Cárdenas y Levy Yeyati (2011).
23. En Chile existen instrumentos para realizar controles de capitales pero en la actualidad no se están usando.
24. Reisen y von Maltzen, (1999).
25. Daude y Roitman (2011).
26. Fanelli y Jiménez (2009).
27. Carranza, Daude y Melguizo (2011).
28. ILPES (2011).
29. CEPAL (2010c).

Referencias

- BLÁSQUEZ-LIDOY, J., J. RODRÍGUEZ Y J. SANTISO (2006), "Angel or Devil? China's trade impact on Latin American Emerging Markets", *OECD Development Centre Working Paper*, No. 252, París.
- CABALLERO, R. Y G. LORENZONI (2007), "Persistent Appreciations and Overshooting: A Normative Approach" *NBER Working Paper* No. 13077, National Bureau of Economic Research.
- CÁRDENAS, M. Y E. LEVY YEYATI (2011), *Latin America Economic Perspectives: Shifting Gears in an Age of Heightened Expectations*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- CARRANZA, L., C. DAUDE Y A. MELGUIZO (2011), "Public Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?", *OECD Development Centre Working Paper* No. 301, París.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*.
- CEPAL (2010a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010*, (LC/G.2458-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010c), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432(SES.33/3), CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2010d), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, noviembre, Santiago de Chile.
- CEPAL, FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA) E IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA) (2010), "Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas", *Boletín CEPAL/FAO e IICA* No. 1.
- DAUDE, C. Y A. ROITMAN (2011), "Imperfect Information and Saving in a Small Open Economy," *IMF Working Paper* 11/60, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- FANELLI, J. Y J. P. JIMÉNEZ (2009), "Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina", O. Kacef y J.P. Jiménez (comp.), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ILPES (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, Chile.
- JIMÉNEZ, F., J.P. JIMÉNEZ Y O. KACEF (2008), "Volatilidad de los precios de productos energéticos y alimentarios: impacto macroeconómico y medidas de política en América Latina y el Caribe", Seminario Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 4 y 5 de septiembre 2008.
- KACEF, O. (2009), "Crisis y políticas públicas en América Latina y el Caribe", en Kacef, O. y J.P. Jiménez (comp.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, (LC/W.275), CEPAL, Santiago de Chile.
- LEDERMAN, D., M. OLARREAGA Y G. PERRY (2007), "Latin America's response to China and India: overview of research findings and policy implications", *Revista de Economía y Estadística*, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas, vol. 0(1), pp. 149-193.
- OCDE (2008), *Perspectivas económicas para América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2010a), *Perspectivas económicas para América Latina 2010*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2010b), *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*, OECD Development Centre, París.
- OCDE (2011), *Perspectivas económicas de América Latina. En qué medida es clase media América Latina*, OECD Development Centre, París.
- REISEN, H. Y J. VON MALTZEN (1999) "Boom and Bust and Sovereign Ratings", *International Finance*, vol. 2 (2), pp. 273-293.

CAPÍTULO DOS

Hacia una gestión pública para el desarrollo

Resumen

En este capítulo se analiza la gestión pública en América Latina, una materia en que la región se enfrenta a importantes retos, como aumentar la calidad de la función pública e incrementar la transparencia en la gestión, dentro de un contexto de elevada centralización de la administración estatal. Tal como ocurre en otras latitudes, los Estados de la región disponen de recursos limitados para enfrentar grandes desafíos en materia de suministro de bienes, fomento de la equidad social, prestación de servicios sociales, redistribución de recursos y estabilización de la economía. Sin embargo, América Latina está en la actualidad mejor situada que nunca antes como para reformar su sector público y crear un Estado capaz de satisfacer las necesidades de desarrollo de los países. Esto requiere de la coordinación de distintas políticas públicas, así como de la utilización de recursos fiscales, la profesionalización del servicio público, el uso adecuado de las nuevas tecnologías y la movilización de distintos actores, públicos y privados.

2.1 Introducción

El conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar los organismos y recursos humanos del Estado tiene un papel central en el desarrollo de los países. En este capítulo se analiza la gestión pública en América Latina bajo el prisma de las funciones que asume el Estado. Estas no difieren demasiado de las que tiene en los países de la OCDE, entre ellas el suministro de bienes públicos, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos y la estabilización de la economía (sección 2.2). En general, lo que diferencia al Estado de los países latinoamericanos de los de los países desarrollados es la magnitud de las necesidades que debe enfrentar y la escasez de recursos disponibles, lo que abre un desafío de una envergadura y complejidad muy superior para la región. Entre los principales desafíos que enfrenta la región se destacan: cómo aumentar la calidad de la función pública y la burocracia y elevar la transparencia de la gestión pública, en un escenario de centralización relativamente elevada (sección 2.3). Los encargados de formular las políticas en América Latina deberían estar especialmente conscientes de los costes a corto plazo de afrontar estos desafíos en contraste con los beneficios de largo plazo de la reforma del sector público, sin que existan atajos para impulsar un sector público eficaz, eficiente y transparente (sección 2.4).

Los países de América Latina están hoy bien situados para reformar el sector público y construir Estados que satisfagan sus necesidades de desarrollo. Las economías de la región están creciendo, se redujo la volatilidad de las finanzas públicas y el peso del servicio de la deuda externa disminuyó, y se han producido avances significativos en políticas públicas en el ámbito social, de infraestructura y de desarrollo productivo. El afianzamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo tecnológico han posibilitado que emerjan nuevas oportunidades para la mejora de la gestión pública. Todo esto, sin embargo, no debe inducir a la complacencia o a minimizar la magnitud de los retos que enfrentan los países de la región.

Más allá de las diferencias entre países, la creación de Estados que satisfagan las necesidades de desarrollo en la región debería prestar especial atención a varios ámbitos de política pública (sección 2.5). Estos elementos fundamentales en una agenda de reforma del Estado en América Latina comprenden: *i*) mejoras en la movilización de recursos fiscales; *ii*) un servicio público profesional; *iii*) la movilización de distintos actores; *iv*) un uso adecuado de las nuevas tecnologías, y *v*) favorecer mecanismos de apertura y transparencia del gobierno. En torno a estos elementos es posible organizar mecanismos de diálogo interregional que difundan buenas prácticas e identificar lecciones aprendidas. En todos estos aspectos, a los organismos internacionales les cabe un importante papel, sobre todo en la articulación de estas redes y la promoción y difusión de las reformas.

Junto con la necesidad de emprender reformas fiscales que amplíen los recursos del Estado para cumplir con sus responsabilidades, se requieren esfuerzos adicionales en materia de gestión presupuestaria, recursos humanos, acceso y funcionalidad de sistemas de gobierno electrónico, información, transparencia e integridad de la administración pública. El uso limitado de evidencia en la toma de decisiones presupuestarias en América Latina exige generar nuevos sistemas de gestión presupuestaria basada en los resultados. A su vez, estos sistemas requieren de mecanismos de seguimiento y evaluación capaces de producir información oportuna y pertinente sobre resultados y adaptar los procesos presupuestarios para que utilicen esta información en la toma de decisiones.

Dado que el Estado depende crucialmente de su personal para cumplir sus funciones, América Latina necesita profesionalizar la función pública. Un factor decisivo al respecto es distinguir entre las diversas funciones que ejercen los trabajadores del Estado y disponer de un régimen laboral adecuado a cada una, combinando los objetivos de mérito y flexibilidad según cada caso. El uso adecuado de las nuevas

tecnologías de la información y la comunicación por parte del gobierno puede ayudar a que el sector público sea más flexible, ágil, transparente y tenga mayor capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad civil. Las tecnologías de la información son un mecanismo de comunicación bidireccional, capaz de facilitar trámites y también de ofrecer un espacio de participación a la ciudadanía, facilitando la adecuación de la administración pública.

También resulta necesario fortalecer la confianza ciudadana en el Estado. Algunas soluciones abarcan una combinación de instrumentos públicos y privados, que los países podrían emplear para reducir el riesgo de desconfianza en la administración pública. Entre estas destacan las declaraciones de interés, los sistemas de acceso a la información y los códigos de ética. Además, los países latinoamericanos pueden beneficiarse con la participación de varios actores de política pública y de partes interesadas. Para brindar servicios públicos de forma más eficaz y eficiente, los gobiernos podrían combinar sus insumos, políticas y conocimientos con los de otros actores, como los agentes no estatales, las administraciones subnacionales y los proveedores comerciales de bienes públicos.

2.2 Aspectos clave de la gestión pública

El aumento de la prestación de servicios y de las transferencias ha hecho de la eficacia un elemento clave de la gestión pública. La capacidad que tiene la administración de cumplir con los compromisos fijados durante el proceso político y de responder a la demanda creciente de los ciudadanos se ha convertido en una preocupación central.

Además, los servicios públicos deberían tener niveles elevados de transparencia. Los gobiernos se financian con el dinero de los contribuyentes y actúan con arreglo a restricciones y mandatos jurídicos concretos. Un Estado moderno requiere rendir cuentas a la ciudadanía por la utilización de los recursos públicos y los resultados de sus actividades. A menudo, los mecanismos de financiación de muchos servicios públicos imponen prescripciones sobre transparencia superiores a las del sector privado pero esenciales para preservar la confianza. La transparencia es fundamental para limitar el riesgo de corrupción. La previsibilidad de las intervenciones públicas aumenta la confianza del mercado, reduce las primas de riesgo y facilita el cumplimiento de las regulaciones. La mayor transparencia de un Estado moderno es también subproducto de las tecnologías de la información, dado que los ciudadanos de muchos países pueden acceder a sus servicios a través de Internet y comparar la situación entre países.

La eficiencia se ha transformado en un componente adicional de la gestión pública. Conseguir el mismo nivel de servicios públicos con menos insumos permite liberar recursos para enfrentar otros déficits del desarrollo. Incluso, la mayor eficiencia puede contribuir a generar apoyo ciudadano para las reformas del Estado, incluidas aquellas que implican aumentar la carga fiscal. En cambio, en la actualidad los ciudadanos, como votantes y usuarios de servicios públicos, consideran que estos (provistos directamente por el Estado o bajo su supervisión) son escasos y de baja calidad, y como contribuyentes no están dispuestos a pagar el costo¹. En consecuencia, el Estado está siendo sometido a una presión creciente para hacer más con menos, convirtiendo a la eficiencia en otro elemento clave en la gestión pública.

A medida que las sociedades se tornan más heterogéneas, las demandas al Estado se diversifican. En América Latina el Estado es responsable, en la misma medida que en los países desarrollados, del suministro de bienes públicos, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos y la estabilización de la economía. Durante los últimos años, el Estado en la región ha comenzado a enfrentar nuevas necesidades en materia de la protección ambiental,

Recuadro 2.1. Responsabilidades y recursos del Estado moderno

Los países dependen del Estado para el suministro de bienes públicos esenciales, tales como el mantenimiento de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la sanción de contratos. Junto con estas funciones, el Estado cumple un papel de orientación económica enviando señales a los mercados y ofreciendo incentivos mediante la concesión de licencias y permisos comerciales, así como con la regulación de la energía, el transporte, la seguridad alimentaria y la innovación. La educación y salud son servicios públicos esenciales y prestaciones del Estado para el bienestar ciudadano. También el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez.

La atribución de responsabilidades de estas funciones refleja preferencias sociales. Sin embargo, pareciera que los diferentes mecanismos utilizados para ejercer estas funciones —mediante la prestación directa, la regulación o incentivos al sector privado— son más reflejo de la heterogeneidad del Estado en el ejercicio de estas funciones, que del alcance mismo de las responsabilidades del gobierno. Este alcance, sorprendentemente, parece similar entre los países.

Al transformarse en un gran proveedor de servicios, el Estado se desarrolló considerablemente durante el siglo pasado. La tendencia secular refleja un incremento del tamaño del Estado. En términos de gasto y de dotación de personal, pasó de representar menos de una décima parte de los ingresos nacionales a ser ligeramente inferior a la mitad del ingreso nacional en la mayoría de los países desarrollados. Los procesos de consolidación de la democracia, el desarrollo de una economía de mercado y la creación del Estado de Bienestar y la globalización transformaron el Estado. Sin embargo, estos cambios no fueron lineales y numerosos países debieron redefinir sustancialmente el papel del Estado como consecuencia de las restricciones fiscales, necesidades en materia de competitividad y mutaciones sociales. En términos generales, el rasgo más sobresaliente de la transformación del sector público durante los últimos 70 años ha sido, probablemente, su ingente desarrollo como enorme proveedor de servicios, donde, la interacción entre el Estado y sus ciudadanos es permanente.

Hoy las expectativas y estándares sobre los servicios públicos son bastante más altas que en el pasado. Aunque el Estado moderno cumple mayor número de funciones y gasta más, cabe preguntarse si está brindando mejores servicios y cumpliendo con las expectativas ciudadanas. Si se consideran las restricciones fiscales que existen, la respuesta no es necesariamente "más Estado" sino "mejor Estado", abocado a las tareas que desempeña con mayor calidad, a fin de generar confianza y promover el crecimiento económico sostenible. Tales cuestiones están concitando cada vez más el interés de los científicos sociales. Los economistas y encargados de elaborar políticas dedican mayor atención a la economía del sector público, dada su creciente participación en los ingresos nacionales y su impacto macroeconómico.

Un Estado es una organización compleja que suele perseguir muchos objetivos de política de forma simultánea y que enfrenta múltiples metas y partes interesadas. En lugar de operar con un programa propio, las organizaciones públicas deben responder a los mandatos y funciones que les atribuyen los procesos políticos mediante la legislación y atención de las necesidades de los ciudadanos. Este proceso puede generar exigencias, mandatos y objetivos en ocasiones vagos o incluso contradictorios entre sí. La gestión pública debe adaptarse a esta realidad y conciliar los objetivos con las perspectivas. Esto requiere que sea parte del carácter diverso del Estado moderno, como lo refleja la relación entre las redes de los órganos públicos. La economía de la elección pública (*public choice*) ha contribuido a la comprensión del papel y las funciones de la burocracia, que puede perseguir objetivos sectoriales precisos en nombre del interés general.

La complejidad del aparato público requiere de respuestas de política más modestas y pragmáticas, la aplicación de sistemas de equilibrio de los poderes, el fomento de la apertura y de la transparencia así como mecanismos de control que permitan reducir el riesgo de corrupción y captura. Del mismo modo, se precisa de coordinación para que, con la contribución de distintos organismos, puedan cumplirse los objetivos estratégicos del Estado para fin de que los recursos, los compromisos y la aplicación estén alineados de modo de alcanzar los resultados esperados.

la integración económica, la igualdad de género y el desarrollo social y productivo. Los recursos disponibles para ejecutar todas estas funciones son muy escasos, no solo en comparación con países de rentas elevadas, sino también con aquellos que tienen un nivel similar de desarrollo.

La brecha que separa la necesidad de intervención pública y los recursos disponibles en América Latina es considerablemente superior a la que existe en los países desarrollados. Aprovechar al máximo los escasos recursos públicos es, por ende, crucial para que los gobiernos cumplan con su contribución al desarrollo en América Latina. Se trate de la gestión de los programas públicos o del uso de recursos privados con fines públicos, la gestión pública es fundamental para lograr que el Estado cumpla sus objetivos, lo que abre importantes desafíos para la región.

2.3 Desafíos de la administración pública en América Latina

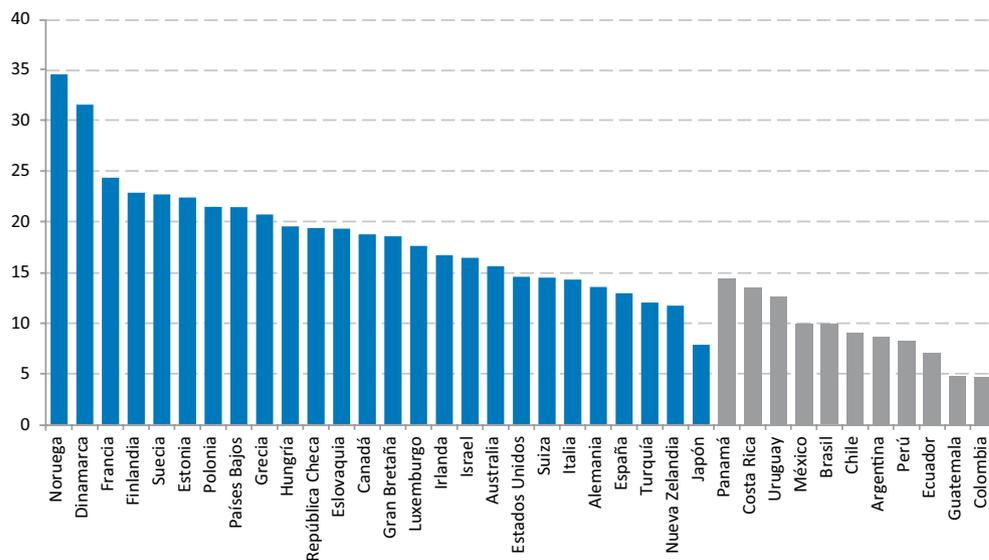
Disponibilidad y gestión eficiente de los recursos: en casi todos los países de la región (probablemente con la excepción de Argentina, Brasil y Uruguay) se requieren más recursos fiscales para satisfacer las necesidades del sector público y contribuir más eficazmente al desarrollo. Pero también es necesario aumentar la eficiencia en la administración y ejecución de los gastos. En materia de gestión pública se precisa de mayor planificación, coordinación y evaluación del riesgo para generar los recursos suficientes. Como la estructura de las políticas públicas se transforma con el mayor nivel de desarrollo, estos países pueden verse progresivamente enfrentados al reto de ampliar los servicios y las transferencias.

La profesionalización de la función pública: el Estado es de menor tamaño en los países de América Latina que en los de la OCDE en términos de empleo público; en algunos casos representa poco más de la mitad del tamaño en proporción a la fuerza de trabajo (Gráfico 2.1). Sin embargo, la principal diferencia estriba en que el Estado en América Latina suele ser preburocrático, por lo que se caracteriza por el déficit de función pública profesional formal y por una elevada proporción de nombramientos políticos entre los funcionarios públicos. En ciertos países parece haberse desarrollado una burocracia sumamente distorsionada, con trabajadores poco calificados protegidos mediante estrictos regímenes contractuales, y superiores nombrados por su afinidad política. Tal situación genera niveles de rotación en el empleo, poco útiles para impulsar políticas públicas que requieren un alto grado de coherencia y continuidad para tener un efecto sustantivo. Bajo este régimen, la flexibilidad que podría ser necesaria para responder mejor a las necesidades de la ciudadanía se transforma fácilmente en discrecionalidad y posible fuente de tráfico de influencias. En muchos países la proporción de empleados públicos con alta calificación y gran motivación podría ser mucho mayor. Para abordar esta situación, en los casos de Brasil, Chile, México y Perú recientemente se han emprendido reformas orientadas a establecer una alta función pública profesional, pero iniciativas de esta índole constituyen más una excepción que una regla en la región. Además, estas reformas son muy recientes y tienen aún muchos escollos que superar.

Otro de los indicadores que habitualmente se utiliza para medir el tamaño del Estado —el gasto público como porcentaje del PIB— muestra un rezago de la región con respecto a los países de la OCDE. A pesar de que el gasto público ha aumentado, aún las diferencias son sustanciales, e incluso se han ampliado en los últimos años (Gráfico 2.2).

Centralización: los países de América Latina registran en promedio un nivel de descentralización fiscal y administrativa inferior al promedio de los países de la OCDE. El gasto municipal como proporción del PIB en América Latina es menos de

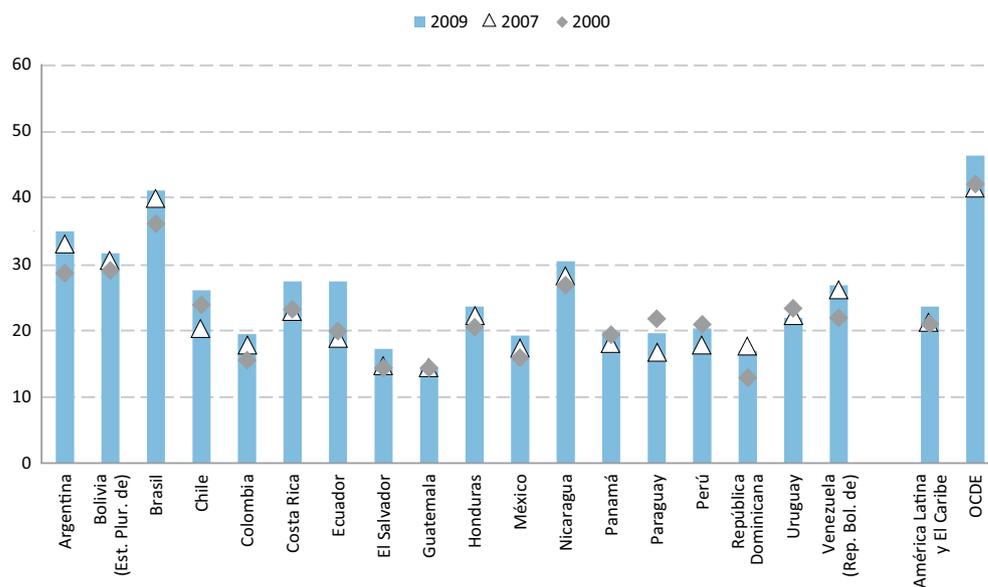
Gráfico 2.1. Países de América Latina y de la OCDE: empleo del sector público en la fuerza laboral, 2008
(En porcentajes de la fuerza laboral)



Nota: Datos de Finlandia, Israel, México, Panamá y Polonia corresponden a 2007; de Francia, Japón, Nueva Zelanda y Uruguay, a 2006, y de Brasil, a 2003.

Fuente: Base de datos Laborsta (OIT).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510390>

Gráfico 2.2. América Latina y la OCDE: gasto público, 2000, 2007 y 2009
(En porcentajes del PIB)



Nota: Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los últimos datos para Argentina y Brasil corresponden a 2008.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510409>

la mitad del que tiene la OCDE (9,5% y 20,6%, respectivamente), mientras que los ingresos propios son casi una tercera parte. Esto refleja desequilibrios verticales importantes. Las cifras regionales son más equilibradas pero con variaciones altas entre los grandes países federales (Argentina, Brasil y México) y los Estados unitarios más pequeños, que pueden carecer incluso de administración regional².

Además del impacto sobre la eficiencia de la gestión pública y la equidad en la distribución de los recursos públicos, la centralización puede limitar la capacidad de los ciudadanos de participar en los asuntos del Estado. Si los gobiernos subnacionales proveen parte importante de los servicios que requiere la ciudadanía y la inversión de mayor interés para las comunidades, la carencia de recursos y atribuciones, así como la excesiva dependencia de transferencias del gobierno central son limitaciones estructurales a la participación ciudadana que este último difícilmente puede suplir.

Falta de transparencia y desconfianza: América Latina está recorriendo la senda de la consolidación democrática desde la década de los ochenta. La democracia como sistema político cuenta con el firme apoyo ideológico de la población³. En los sondeos de opinión, la satisfacción con la democracia aumenta de manera constante según crece el bienestar económico. Sin embargo, los estratos de población con ingresos medios, si bien son relativamente solidarios con el sistema tributario y partidarios de la democracia, no están satisfechos con los servicios públicos que reciben. Esto permite definirlos en relación con el Estado como "clientes insatisfechos"⁴. A pesar de los avances logrados en algunas esferas, los elevados niveles de desigualdad y los reducidos grados de transparencia y calidad de los servicios públicos minan la confianza en el gobierno y en el contrato social en los países de la región.

Las instituciones de la región suelen concitar baja confianza. La confianza en las instituciones democráticas, como los poderes judicial y legislativo, es muy reducida y el grado de satisfacción con los servicios locales rara vez supera el 50%⁵. Esto puede desencadenar un círculo vicioso de desconfianza y falta de legitimidad, que limita la posibilidad de aumentar los impuestos e impide prestar más servicios universales. Cuando las personas disponen de recursos para pagar servicios privados pueden abandonar totalmente los servicios públicos, contribuyendo a su estigmatización. En los países latinoamericanos la prestación privada de servicios básicos en educación, salud e incluso seguridad es elevada en relación a la que existe en los países de la OCDE.

Estudios comparativos internacionales sugieren que en una amplia mayoría de países latinoamericanos existen niveles de percepción de corrupción significativamente superiores a los países de la OCDE. Cualquiera sean las causas, los progresos recientes realizados por algunos países de la región son encomiables. Por ejemplo, de acuerdo con Transparencia Internacional, el nivel de corrupción que percibe la población en Chile y Uruguay es similar al que se registra en países europeos como Bélgica, Francia y Eslovenia y solo ligeramente inferior al de Estados Unidos y el Reino Unido⁶.

Regulación como instrumento de política: muchos países de América Latina desarrollaron sus sistemas de regulación en las décadas de los años ochenta y noventa para adaptarse al proceso de privatización de los servicios públicos y las empresas de propiedad estatal. Durante ese proceso, algunos países crearon organismos autónomos encargados de la regulación en los sectores de la energía, las telecomunicaciones y el agua. Sin embargo, esta ola de reformas no logró constituir un sistema regulatorio coherente. Su grado de aplicación dependió en gran medida del peso de las instituciones encargadas de regular. Un problema común en bastantes países de la región ha sido el desequilibrio existente entre el poder de la industria y la fragilidad de los reguladores, cuyos recursos son limitados y que tienen personal mal remunerado, como por ejemplo ocurre en el caso de las concesiones en el transporte. En algunos de los países de menor extensión en la región, la capacidad para gestionar reglamentos y procesos de regulación es restringida, lo que repercute en la racionalización y eficacia de los marcos reguladores. En

suma, en los países de América Latina la regulación como instrumento de política se emplea menos —y a menudo tiene una efectividad inferior— que en la mayoría de los países de la OCDE.

2.4 Nuevos paradigmas y respuestas pragmáticas⁷

El modelo burocrático creó organizaciones jerárquicas basadas en normas para prestar servicios uniformes. La necesidad de mejorar la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas condujo en muchos países a aplicar nuevas prácticas para mejorar el desempeño del sector público, lo que ha redundado en una modernización de las estructuras de gestión pública y buen gobierno. Esto estimuló el cambio de paradigma hacia la llamada “nueva gestión pública” (NGP), que brindó mayor autonomía a los gestores e incentivos a la gestión por resultados. El proceso ha motivado importantes reformas, como la creación de agencias ejecutivas, la introducción de modelos semicontractuales con órganos centrales de gobierno y una remuneración basada en los resultados. Las transformaciones influyeron en la redefinición del rol del Estado, que empezó a centrarse menos en la prestación de servicios y más en una función de dirección, al proveer marcos estratégicos globales a los mercados. También se emplearon mecanismos de mercado en la prestación de servicios dentro del sector público. Además, la gestión estratégica y preventiva de los recursos humanos sirvió para fortalecer la capacidad del Estado y facilitó el ejercicio de sus nuevas funciones.

La práctica ha demostrado que la gestión pública requiere de sus propias técnicas e instrumentos. Si bien el modelo de la NGP trasladó el énfasis en las reformas de la gestión pública y del buen gobierno, no siempre aportó una respuesta clara y directa a las necesidades de esta y con frecuencia dejó de abordar la transparencia en aquel. Además, se concentró en la eficiencia, pero en ocasiones en detrimento de la eficacia. Se puso de relieve la necesidad de crear instituciones y procedimientos intrínsecos al Estado para minimizar las contrapartidas y encarar los nuevos desafíos en sus tres dimensiones. Esto influyó para que la segunda ola de reformas se concentrara en la evaluación de los resultados y reforzara el vínculo entre los procesos clave de la gestión del sector público (presupuesto, gestión de recursos humanos, auditoría) y los resultados, resaltando la rendición de cuentas. La reforma de la regulación asumió protagonismo a medida que se comenzó a reconocer cada vez más su papel como instrumento de aplicación de políticas. Por ejemplo, en los países de la OCDE se introdujeron sistemas de equilibrio de poderes para definir las nuevas normas y mecanismos amplios para actualizar y filtrar las existentes, a fin de que continuaran adecuándose a sus objetivos.

La consolidación fiscal ha aumentado la presión sobre la gestión pública. La crisis ha repercutido en el equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, compeliendo a los gobiernos a asumir mayores responsabilidades. La prioridad es ahora mejorar las capacidades en materia de perspectiva estratégica, compromiso colectivo y flexibilidad de los recursos para lograr una acción política más consistente y recuperar el crecimiento sostenido a largo plazo. Hoy, los países confían más en una cultura del rendimiento. Esto hace necesario mejorar la competitividad y ampliar el abanico de opciones para el suministro de servicios, con miras a elevar la eficiencia del sector público y ofrecer mayor participación a los usuarios en el proceso.

La difusión de las nuevas tecnologías ha abierto una ventana de nuevas oportunidades. El cambio tecnológico proporciona nuevos instrumentos para gestionar la información y mejorar la comunicación, dos elementos básicos en la prestación de servicios públicos. Esto exige la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces en colaboración con los ciudadanos y las empresas. El sector público requiere ser más ágil y mejorar su productividad, sin aumentar sus gastos merced al apoyo de la administración

electrónica, el gobierno telemático y la gestión estratégica de los recursos humanos. Las nuevas tecnologías ofrecen también oportunidades para transformar el sector público en un “ente transparente” que facilite la participación ciudadana y amplíe la prestación de servicios centrada en el usuario⁸.

Los países latinoamericanos están hoy mejor situados que en el pasado para reformar su sector público. Lograron eludir bastantes de los efectos de la crisis financiera gracias a las decisiones adoptadas en los últimos años. Estos cimientos les permiten disponer de la solidez financiera y la credibilidad necesarias para acometer reformas de largo plazo. Además, los tres países de la región que pertenecen al G-20, Argentina, Brasil y México, disfrutaban de una posición especialmente privilegiada para participar en la edificación de un nuevo orden económico, e integran el grupo de países que buscan la excelencia en la elaboración de políticas. (Recuadro 2.2).

Para crear Estados capaces de abordar las necesidades en materia de desarrollo, los países latinoamericanos no necesariamente deben transitar por el mismo camino que en el pasado recorrieron los países hoy desarrollados. Los últimos 20 años en América Latina han dejado un legado de experiencias que constituyen una base amplia para aprender y seguir avanzando. Es fundamental evitar reproducir instrumentos de gestión sin considerar las diferencias institucionales. Resulta necesario aprender, adaptar e innovar.

América Latina ha sido pionera en el ámbito de las políticas públicas, especialmente en materia de protección social. Fue precursora en los programas que prevén transferencias condicionales a hogares pobres como un incentivo eficaz para la adopción de ciertos patrones de comportamiento y mejorar así sus condiciones de vida, oportunidades y capital social. Después de casi un decenio desde su aplicación en muchos países de América Latina, las transferencias condicionadas se están aplicando ahora en África y en Asia. Su grado de cobertura varía según el país, pero pueden llegar a beneficiar a una fracción importante de la población total como en el caso de los programas existentes en Ecuador, Brasil y México, entre otros (Gráfico 2.3).

Debido a las restricciones fiscales, muchas reformas apuntaron a la movilización de recursos privados para aumentar la eficacia y cobertura de las políticas públicas. Los países de América Latina fueron de los primeros en impulsar la creación de fondos de inversión social, asociaciones públicas y privadas, escuelas subvencionadas y sistemas privados de protección social. Todas estas iniciativas pretendían reducir las grandes brechas en el financiamiento o capacidad de gestión de la política pública, incorporando al sector privado en el terreno del suministro. Si bien algunas de estas experiencias no tuvieron éxito, dejaron un legado de enseñanzas que constituyen una base apropiada para continuar la mejoría de las políticas públicas. Las tres conclusiones principales de estas experiencias son: *i)* la prestación privada no exime a las autoridades públicas de su responsabilidad al desarrollar estos ámbitos normativos; *ii)* la prestación pública mediante proveedores privados suscita una serie de problemas entre principales y agentes, que deben ser solventados con incentivos y supervisión eficaces, y *iii)* las asociaciones públicas y privadas y otros sistemas con participación externa deberían evaluarse tal como cualquier otro elemento de la política pública.

La experiencia de los países de la OCDE es que no existen atajos ni caminos lineales y únicos para desarrollar un sector público eficaz y transparente. El trayecto hacia la reforma del sector público es extenso, riesgoso y requiere esfuerzos acumulativos prolongados. Con demasiada frecuencia, los candidatos políticos se presentan prometiendo cambios radicales en el sector público con prescripciones muy sencillas. Muchos gobiernos acceden al poder con la promesa de iniciar desde cero la reforma del sector público, desdeñando el trabajo de sus predecesores en el cargo. Sin embargo, en los países latinoamericanos debería existir disposición a continuar por la vía trazada, dado que la reforma pública no es producto de un único gobierno o líder, sino el resultado de la labor constructiva de numerosos actores políticos y partes interesadas.

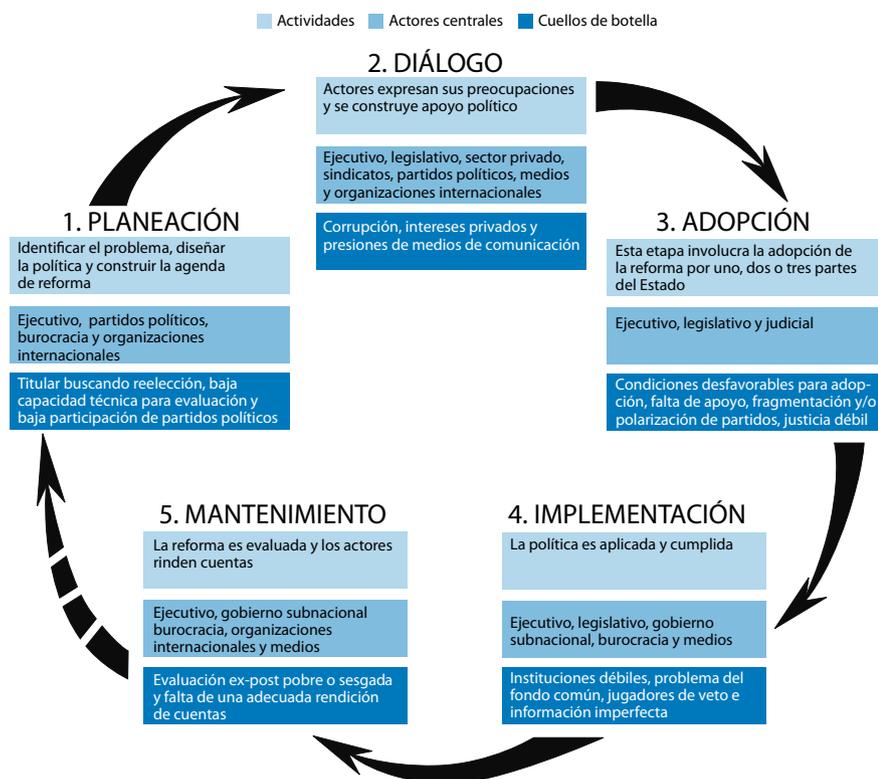
Recuadro 2.2. El proceso de reforma en América Latina

Es necesario estudiar no solo qué tipo de prácticas y estrategias debería adoptar el sector público para favorecer el desarrollo, sino también cómo estas se adoptan. Este es el dilema del proceso de reforma, un proceso que se entiende mejor en términos de un "ciclo de reforma" en cinco etapas: planeación, diálogo, adopción, implementación y mantenimiento. Aunque estas etapas no siempre se desarrollan de manera secuencial, resulta útil distinguirlas para evaluar el poder relativo de cada jugador y los esfuerzos reformistas y evitar obstáculos en el futuro.

En la fase de planeación, los actores identifican el problema, diseñan la política y construyen la agenda de reforma. En América Latina esta etapa tiende a ser un proceso improvisado y en cierta medida desordenado. La rama ejecutiva tiene un cuasimonopolio en las propuestas de política y solo ocasionalmente recibe aportes de otros actores. Las fallas de coordinación y la falta de debate podrían ser superadas promoviendo una mayor participación de agencias técnicas, partidos políticos y otras instituciones. La presencia de técnicos en la burocracia contribuye a elevar la calidad de la evaluación *ex ante* y del diseño de reformas, mientras que la participación más activa de los partidos políticos ayuda a garantizar que las políticas sean más estables y orientadas hacia el interés público. Finalmente, ciertas instituciones como los organismos internacionales pueden contribuir a identificar los cuellos de botella de las reformas y a difundir información sobre diferentes experiencias, ofreciendo lecciones y recomendaciones de política.

Después del diseño parte la fase de diálogo. Idealmente, tiene lugar un diálogo inclusivo y comprensivo, que provee un espacio para la deliberación pública y el debate y facilita la construcción de apoyo político para la reforma. En algunos países

Diagrama 2.1. Esquema del ciclo de reforma del sector público en la región: etapas, actores principales y cuellos de botella



Fuente: Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), "The Process of Reform in Latin America: A Review Essay", OECD Development Centre Working Paper, No. 304, París. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510523>

de América Latina se registran esfuerzos recientes para mejorar la disciplina de partido. Además, las administraciones aprovechan su influencia de los medios sobre la opinión pública para emplear técnicas de “comunicación estratégica” y “manejo de noticias” a fin de incrementar el apoyo público a la reforma. Una presión excesiva por reformar incide sobre la calidad de las políticas, pues quienes las conciben pueden tener el incentivo de proponerlas rápidamente y con alta visibilidad en lugar de desarrollar procesos eficientes y de largo plazo.

El contexto socioeconómico y la organización de la agenda de reforma son esenciales en la fase de adopción. Los tres poderes del Estado acogen las reformas, aunque la participación de cada uno depende del tipo de mutaciones en curso. La experiencia latinoamericana ratifica que el contexto económico incide sobre las posibilidades de adopción de la política. En general, las crisis estimulan reformas —no necesariamente estructurales— y la iniciativa de proponer un “paquete” de reformas facilita la correcta adopción de la política. La crisis de fin de siglo desencadenó esfuerzos reformistas para lograr mayor responsabilidad fiscal y transparencia (por ejemplo, Argentina en 1999, Brasil en 2000, Colombia en 2003, México en 2006 y Perú en 1999) y reglas fiscales bien estructuradas que permitan alcanzar un balance estructural (por ejemplo, Chile en 2001 y Colombia, donde está en proceso de aprobación). Además, algunos países latinoamericanos mejoraron la regulación y supervisión de los sistemas financieros tras la crisis bancaria de la década pasada (por ejemplo, Colombia y Perú en 1999 y Uruguay en 2002). Finalmente, el liderazgo y un alto grado de legitimidad de quienes formulan políticas son centrales en esta etapa.

Una vez adoptada la política, debe ser ejecutada en la fase de implementación. El poder ejecutivo cumple esta función mientras que el poder legislativo realiza un seguimiento, fiscaliza e investiga minuciosamente las actividades gubernamentales. Sin embargo, el poder de los grupos de interés y la debilidad de las estructuras institucionales amplían las diferencias entre la reforma que se anuncia y la que se ejecuta realmente, creando así una gran “brecha de aplicación” en la región. Las fallas de coordinación entre gobiernos subnacionales y nacionales así como una restricción subnacional presupuestaria débil pueden provocar que los primeros apliquen inadecuadamente las políticas nacionales, obstruyendo, retrasando o reformándolas con frecuencia. Esto distorsiona la calidad global de la política y aumenta el déficit de estas. La persistente brecha de aplicación torna apremiante la necesidad de que los países de América Latina realicen cambios institucionales significativos en el proceso de formulación de política.

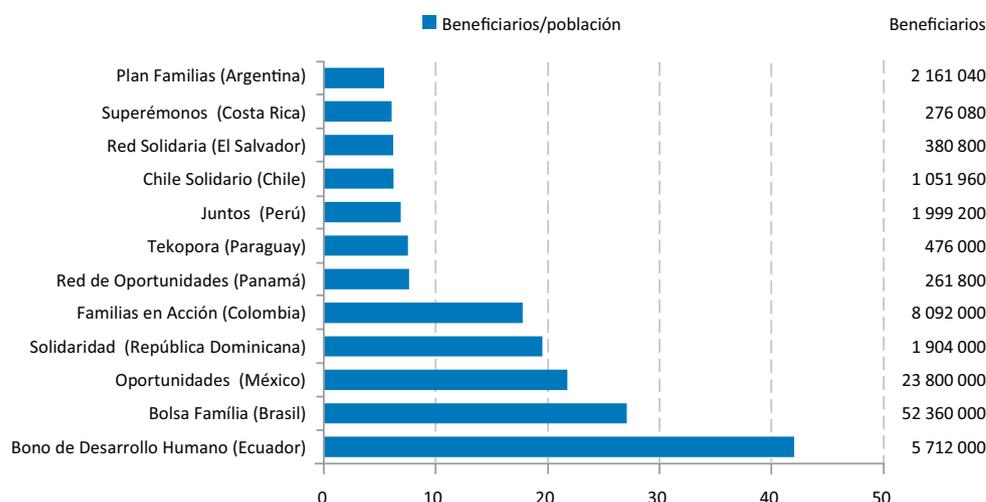
Las evaluaciones *ex post* de las reformas deben mejorar la posibilidad de mantenimiento de las políticas en América Latina, la quinta fase de estas. Desde la perspectiva política resulta difícil que una política persista en el tiempo, pues desafía a quien la formuló a mantenerla hasta que haya dado frutos, evitando su reversión por las administraciones siguientes. Para preservar la reforma es necesaria una evaluación apropiada a fin de evaluar si ha cumplido sus objetivos. Las evaluaciones *ex post* de las reformas pueden ayudar a sostenerlas más allá del ciclo político, facilitando la introducción de cambios en la política para mejorar su efectividad y aprendiendo del proceso de implementación. La independencia en las evaluaciones *ex post* ha sido garantizada por la tecnocracia y los organismos internacionales. Además, estas evaluaciones permiten una mayor rendición de cuentas, lo que favorece la legitimidad del gobierno durante el proceso de formulación de políticas. Si la evaluación concluye que se requiere una corrección de política, los hacedores de política deberán planear y diseñar la reforma adecuada y el ciclo descrito se reproducirá.

El proceso de reformas en América Latina causa un alto impacto en los resultados socioeconómicos de las políticas, que son tan importantes como su contenido. Por esta razón, las características de las políticas son, a la vez, causa y efecto del proceso de formulación de estas, en un proceso que incluye a múltiples actores interrelacionándose en una variedad de escenarios formales e informales. Mejorar el diseño de las etapas descritas puede significar efectos positivos para la formalización y consolidación de las buenas prácticas.

Fuente: Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), “The Process of Reform in Latin America: A Review Essay”, *OECD Development Centre Working Paper*, No. 304, París.

Gráfico 2.3. América Latina: cobertura de programas seleccionados de transferencias condicionadas

(En porcentaje de beneficiarios respecto de la población)



Fuente: Johannsen, J., L. Tejerina y A. Glassman (2009), Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510428>

Los encargados de elaborar políticas deberían ser conscientes de la variedad de obstáculos que deberán enfrentar, teniendo en cuenta los beneficios y costos de corto y largo plazo. La centralización del poder ilustra lo anterior. Debido al peso de los sistemas presidenciales y a la necesidad de liderazgo para salir de la crisis, los países latinoamericanos han tendido a concentrar el poder de toma de decisiones en unos pocos actores en el ámbito del poder ejecutivo. Esto es especialmente notorio en la esfera de la gestión fiscal, donde el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo favorece ampliamente al primero. Países en que el parlamento tiene la última palabra en la aprobación del presupuesto, el ejecutivo está facultado a modificarlo sustancialmente durante su aplicación y modificar las partidas de gasto. Disposiciones de esta índole pueden haber contribuido a lograr disciplina fiscal, pero también han introducido un elevado grado de discrecionalidad que podría dar lugar a excesos. También es factible que algunas autoridades puedan tornarse especialmente vulnerables a influencias o presiones. Tales riesgos podrían mitigarse colegiando las decisiones o haciendo que las autoridades respondan por estas en mayor medida.

Las contrapartidas políticas no se solucionarán únicamente con la legislación, por bien diseñada que esté, sino con modificaciones al funcionamiento de las instituciones públicas. Para lograrlo, es menester avanzar, más allá de las soluciones locales, en la reforma de los sistemas de gestión pública o elaboración de otros más adecuados. Los sistemas necesitan normas para funcionar, pero éstos también se caracterizan por una serie de incentivos y estructuras institucionales que determinan el comportamiento humano.

Los sistemas de gestión pública, bien estructurados, pueden generar el principal activo de la gestión pública: confianzas entre Estado y sociedad. La desconfianza es un elemento persistente en la relación entre la sociedad y el Estado. Es probable que ciertos intereses influyan en la legislación, regulación y administración, pero la desconfianza puede extenderse a instituciones fundamentales del Estado, como los poderes judicial y legislativo y la policía. La desconfianza resulta muy dañina para la gestión pública porque dificulta la relación entre los organismos públicos y el Estado e incrementa los costos de transacción con el gobierno. Es necesario

prestar especial atención a las contrapartidas políticas y a la forma como los sistemas institucionales pueden contribuir a superarlas, fomentando al mismo tiempo la confianza en las instituciones.

2.5 Algunas políticas para mejorar la administración pública

Sin menoscabar el papel de los mercados, el Estado debería tener mayor protagonismo para responder a las necesidades del desarrollo y prestar atención a distintos ámbitos de política pública. Estos comprenden: *i)* mejoras en la movilización de recursos fiscales; *ii)* un servicio público profesional; *iii)* la movilización de distintos actores; *iv)* un uso adecuado de las nuevas tecnologías, y *v)* favorecer mecanismos de apertura y transparencia del gobierno.

La agenda de desarrollo en la región presenta diversos desafíos para el Estado. Para enfrentarlos, requiere el apoyo ciudadano y una visión de largo plazo que garantice cierto grado de continuidad política, social y técnica. Los retos fundamentales son cinco⁹:

- Es necesario que el Estado garantice un entorno macroeconómico estable, capaz de dinamizar el crecimiento económico.
- El Estado debe jugar un rol activo en la promoción de cambios en la estructura productiva para lograr mayor incorporación del progreso técnico e impulsar políticas consistentes que permitan reducir las brechas de productividad entre los sectores y niveles de la estructura productiva.
- El Estado requiere ser protagonista en la reducción de las disparidades territoriales en materia de capacidades productivas, articulación con mercados ampliados, mayor convergencia en acceso a servicios y avanzar hacia menores desigualdades en los niveles de bienestar. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial hace imperativo concretar pactos de cohesión territorial para concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local, desde arriba y abajo. Revertir la desigualdad territorial contribuye a que se pueda remontar la desigualdad general. Todo esto resalta la importancia de contar con políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre actores de diferentes niveles de desagregación territorial, orientadas a la promoción de mayor igualdad territorial.
- Es preciso que el Estado impulse en la región políticas activas de empleo, que permitan la protección frente a la contingencia del desempleo, cerrar brechas de ingresos laborales como llave para la promoción de la igualdad, e incrementar las tasas de participación y las tasas de empleo. Se requieren políticas activas del Estado para mejorar la calidad del empleo y las capacidades de la fuerza de trabajo, políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y de protección del sector informal.
- El Estado debería intervenir de forma más audaz en el ámbito social de la región, para garantizar mayor acceso al bienestar y desarrollo de capacidades de quienes registran rezagos y vulnerabilidad más elevada, contribuyendo a cerrar las brechas en este terreno. Además, el papel del Estado es determinante en los pilares de protección y promoción social. Al respecto se propone el diseño y puesta en práctica de un sistema de protección social básico universal (seguridad de ingresos y salud básicos). Para esto, sería conveniente que genere o potencie los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, aumente la oferta de programas asistenciales, formule políticas para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado y facilite el ingreso de las mujeres al mercado laboral.

Todas estas propuestas abren una interrogante acerca del nivel de recursos con que cuenta la administración gubernamental en los países de la región. El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad de recaudación de los países. La tributación constituye el espacio de política decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda ser proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social, como se ha planteado en este informe. Igualmente es necesario examinar la gobernabilidad de los recursos naturales. Dado que al menos en el caso de los países sudamericanos el auge de las materias primas pareciera una tendencia, es ineludible que las sociedades debatan sobre el uso de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales.

2.5.1 Ampliación del espacio fiscal y mejor movilización de recursos

Sin recursos adicionales, en muchos países latinoamericanos el Estado no podrá cumplir con las expectativas de la sociedad y los compromisos globales. La diversidad de funciones que le competen seguirá ampliándose durante los próximos años. Algunos países se urbanizarán más y otros experimentarán cambios demográficos sustanciales, como el aumento de la expectativa de vida de la población, que pondrá como un objetivo prioritario para los gobiernos el reto de proporcionar mejores condiciones de vida a los adultos mayores. La ampliación de la educación secundaria se traducirá en una mayor demanda de educación superior. La creciente capacitación de la mujer limitará el papel de las familias en el cuidado de los adultos mayores, los jóvenes y los discapacitados. Para poder desempeñar todas estas funciones que emergerán como resultado del proceso de desarrollo, el Estado necesitará recursos adicionales.

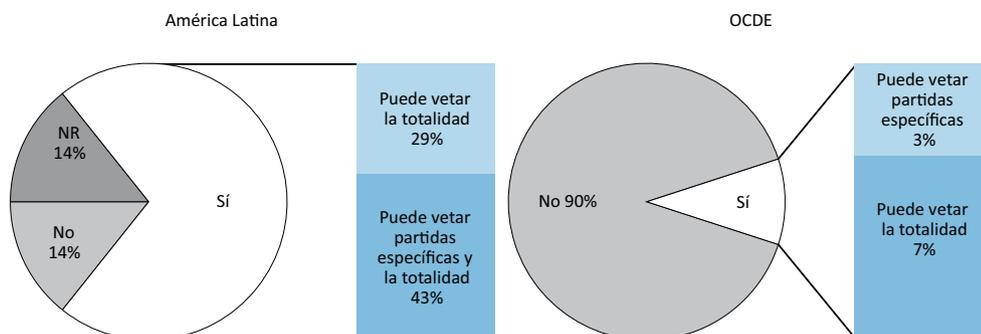
La gestión pública de las finanzas también tendrá un papel determinante. En los países de la región ha sido muy importante el proceso de recuperación del ciclo presupuestario, que se ha transformado en el instrumento principal de control y asignación de los gastos públicos, característica que perdió en los años de fuerte endeudamiento y alta inflación. Los progresos en materia de planificación y asignación plurianual de inversiones son notorios. La función de asignación se ha visto robustecida con el reciente desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas e inversiones públicas. Constituye un hecho positivo que en los países de la región se haya podido recuperar la capacidad de programación macroeconómica y fiscal de mediano plazo. Tanto la planificación como la programación plurianual del sector público en función de objetivos estratégicos representan una oportunidad y un ejercicio insustituible para la promoción del desarrollo económico y social sostenible. Los esfuerzos de control de las finanzas públicas y la programación de corto plazo del presupuesto en un entorno volátil están dando pasos hacia la definición de estrategias y metas de desarrollo¹⁰.

A pesar de la consistente mejoría en los resultados fiscales desde el año 2000, los países tienen todavía un amplio programa de mejoras presupuestarias y de espacio fiscal para aumentar la eficacia y la eficiencia en la asignación de recursos, y la transparencia. Los presupuestos adolecen de rigidez institucional y una alta volatilidad, lo que debilita la administración del gasto público. Los objetivos de espacio fiscal no deberían ser contradictorios con los objetivos de redistribución y eficiencia económica de la reforma fiscal.

Una comparación de las instituciones presupuestarias de los países de la región y de la OCDE revela que entre los primeros hay más centralización de la autoridad y mayores restricciones al ejecutivo a la hora de modificar el presupuesto (Gráficos 2.4a y 2.4b).

Gráfico 2.4a. América Latina y la OCDE: ¿tiene el ejecutivo poder de veto sobre la legislación?

(En porcentaje de la muestra, 2007)

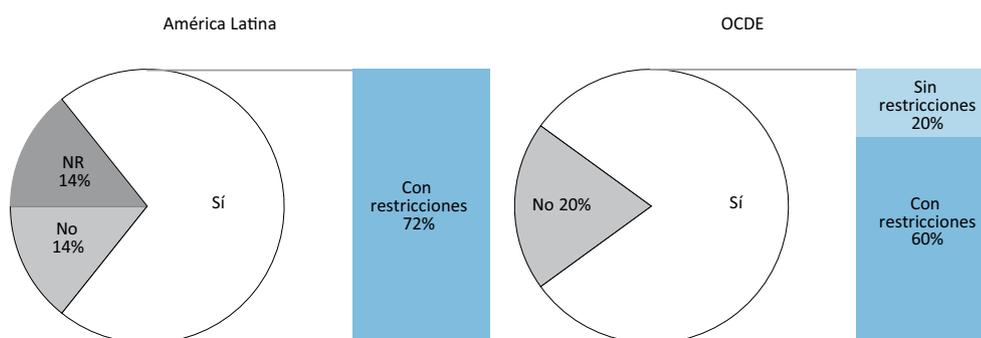


Nota: Los países de América Latina cubiertos en la encuesta son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Venezuela (Rep. Bol. de).

Fuente: Base de datos OCDE sobre las Prácticas y Procedimientos Presupuestarios Internacionales 2005 y 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510447>

Gráfico 2.4b. América Latina y la OCDE: ¿puede el ejecutivo incrementar el gasto tras aprobarse el presupuesto?

(En porcentaje de la muestra, 2007)



Nota: Los países de América Latina cubiertos en la encuesta son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Venezuela (Rep. Bol. de).

Fuente: Base de datos OCDE sobre las Prácticas y Procedimientos Presupuestarios Internacionales 2005 y 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510466>

El uso limitado de la evidencia en la toma de decisiones presupuestarias exige profundizar en la gestión presupuestaria orientada al logro de resultados por objetivos. Solo una minoría de los países de América Latina realiza un análisis exhaustivo de los supuestos económicos de los datos presupuestarios y evalúa anualmente sus previsiones fiscales de largo plazo. En el ámbito legislativo, los parlamentos suelen carecer de apoyo técnico especializado para examinar las propuestas presupuestarias del ejecutivo, lo que alienta el clientelismo. El fortalecimiento de la capacidad resolutoria y de análisis en los ministerios de finanzas y en los ministerios que ejecutan el gasto en América Latina puede contribuir a impulsar reformas más centradas en la adopción de decisiones de gestión más basadas en pruebas transparentes y menos en un minucioso control presupuestario. Esto debería ser parte de un cambio de mentalidad necesario para cimentar la eficacia de las reformas presupuestarias fundamentales, como la creación de marcos presupuestarios a mediano plazo, la ampliación de la flexibilidad en los ministerios que ejecutan el gasto y la aplicación

de leyes de responsabilidad fiscal que sienten las bases para la transparencia presupuestaria y el gasto.

La planificación y la gestión presupuestaria orientada al logro de resultados para el desarrollo deberían considerar los desafíos y marcos institucionales propios de América Latina. Puesto que los gobiernos de la región se centran más que los gobiernos de los países de la OCDE en programas e inversiones, en materia de gestión presupuestaria se deberían estrechar lazos con la planificación estratégica, los programas de inversión y hacer un uso más intensivo de la evaluación de resultados. En consecuencia, los retos son avanzar en el desarrollo de objetivos compartidos y transversales, promover la planificación global, estratégica e institucional, y establecer convenios de desempeño y de gestión en reparticiones públicas clave¹¹.

2.5.2 Del empleo público a la profesionalización de la función pública

Como organizaciones de servicios, los gobiernos dependen fundamentalmente de su personal para cumplir con su cometido. Esto se aplica especialmente a los empleados públicos que representan al Estado en el ejercicio de competencias estatutarias, por lo que su comportamiento no puede basarse únicamente en la eficiencia sino también en la transparencia y la ecuanimidad. La reforma del empleo público en América Latina supone un desafío de primera magnitud, que requiere de una ruptura con la historia de clientelismo y politización de la administración pública. Este desafío no es ajeno a muchos países de la OCDE que durante el siglo pasado crearon una función pública con fines similares.

Un buen punto de partida de los encargados de formular políticas para la reforma de los sistemas de empleo público es tener una idea clara sobre qué se espera de los empleados del Estado y qué les motiva. Para resolver los problemas en el sector del empleo público, muchos países en América Latina han comenzado a emplear instrumentos modernos de gestión tales como la remuneración basada en los resultados, los regímenes especiales para los altos cargos de la administración pública y las agencias ejecutivas. No obstante, es importante que los encargados de formular políticas se aseguren de que el uso de estos instrumentos se justifica por la naturaleza del problema y la realidad de los países donde se aplican.

Antes de concebir reformas e instrumentos, los encargados de formular políticas deberían diferenciar al menos cuatro categorías de empleados públicos: burócratas profesionales, proveedores de servicios, agentes públicos y personal de apoyo. Para que estas categorías puedan funcionar con eficiencia, se requieren disposiciones muy diversas que deberían figurar en el marco jurídico y contractual de estos empleados. Puesto que en América Latina se registran bastantes divergencias en esta materia, a la reestructuración de los acuerdos laborales le cabría desempeñar un papel primordial en la reforma del sector público.

Para impulsar las competencias y capacidades de los empleados públicos y alcanzar los objetivos de las instituciones donde trabajan, es imprescindible conocer sus principales incentivos. Los estudios al respecto indican que los empleados del sector público no necesariamente están motivados por los mismos factores que los trabajadores del sector privado. Muchos funcionarios estatales son atraídos por el servicio público debido a la naturaleza del puesto o al aporte que puede suponer a su desarrollo profesional. Si bien esto no puede utilizarse como excusa para reducir sus remuneraciones, sí sugiere que un programa de motivación debería comprender cuestiones tales como planificación estratégica, evaluación de los resultados, formación, retroalimentación, reconocimiento y movilidad profesional, al menos en la misma medida que los sistemas de compensaciones y remuneraciones basadas en los resultados.

El pilar central de la gestión de los recursos humanos en el sector público debería ser el establecimiento de un vínculo firme entre los objetivos corporativos, las

competencias de los trabajadores y el reconocimiento del trabajo bien hecho. Para lograrlo debería trazarse con detalle una línea coherente entre la contratación, programación del trabajo, evaluación, compensación, promoción y salida. Esto requeriría de un estudio continuo sobre las motivaciones de los empleados y las condiciones del mercado. Todo esto implica asignar preferencia al proceso e institucionalizarlo, algo poco habitual en los países de América Latina.

2.5.3 Incorporación de otros actores

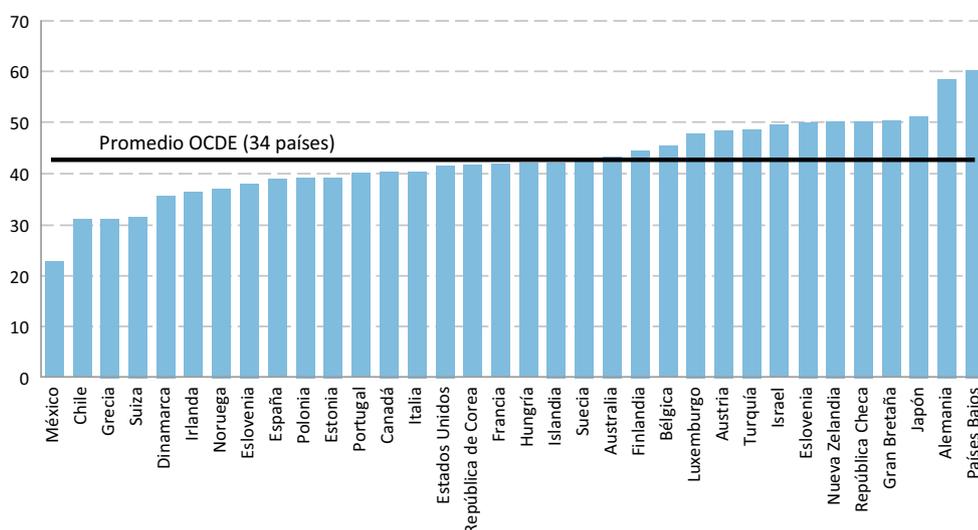
Con miras a brindar servicios públicos de manera más eficaz y eficiente, el gobierno puede combinar sus insumos, políticas y conocimientos con los de otros actores, como los agentes no estatales, las administraciones subnacionales y los proveedores comerciales de bienes públicos. El apoyo del gobierno contribuye a introducir incentivos para aumentar la eficiencia, ampliar las opciones del usuario, facilitar el acceso y hallar nuevas vías para elevar la calidad y/o las propuestas de servicios públicos. Las alianzas con entes privados o sin fines de lucro orientados al riesgo y a la innovación pueden mostrar rutas alternativas a las organizaciones del sector público.

El uso de mecanismos de mercado en la administración pública está aumentando, aunque con marcadas diferencias nacionales. Este fenómeno ha sido impulsado por la necesidad que tienen los gobiernos de garantizar la rentabilidad de sus operaciones. Ciertos mecanismos de mercado, como los cupones, establecen como principal objetivo ampliar las opciones para los usuarios de servicios.

La información sobre el uso de los servicios públicos por parte de los proveedores no gubernamentales es escasa. Los dos miembros latinoamericanos de la OCDE, México y Chile, acuden en bastante menor medida a la subcontratación externa que otros países miembros de la Organización. Con bienes y servicios externalizados en un 22,9% y un 33,1% respectivamente, estos dos países se sitúan muy por debajo del promedio de la OCDE, un 42,8% (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Países de la OCDE: producción en el sector público subcontratada externamente, 2009

(En porcentaje de los costos públicos totales)



Nota: Los datos de Australia, República de Corea, Japón y Nueva Zelanda corresponden a 2008.

Fuente: Base de datos National Accounts Statistics de la OCDE. En el caso de Australia, las cifras se basan en una combinación de la base de datos Government Finance Statistics del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cuentas nacionales provistas por la agencia de estadística nacional (Australian Bureau of Statistics).

<http://dx.doi.org/10.1787/888932510485>

La subcontratación externa puede representar una oportunidad para abrir nuevas vías y formas de prestación de servicios públicos debido al mayor uso de mecanismos de mercado y alianzas. Además, los bajos índices de gasto público en la mayoría de los países podrían brindar nuevas posibilidades de alianzas públicas y privadas con miras a atraer más capital privado y conocimientos especializados, así como gestionar mejor el riesgo.

Las alianzas entre el sector público y privado son instrumentos complejos que requieren de una serie de competencias por parte del gobierno. Por ejemplo, contar con un sistema sólido de evaluación de la rentabilidad del sector público y disponer para tal fin de directrices transparentes y coherentes sobre los elementos no cuantificables. También se precisa clasificar, evaluar y delegar el riesgo en quienes están más capacitados para abordarlo. Es menester que haya prácticas presupuestarias y de contabilidad solventes. Esto último puede requerir el desarrollo de competencias específicas en la administración, como unidades dedicadas a estas alianzas.

Al adoptar un modelo de mecanismo de mercado, los gobiernos de la región se enfrentan a grandes retos en materia de gestión, especialmente para la separación de su rol como receptor y proveedor de servicios. Los gobiernos latinoamericanos deberían asegurarse de que disponen de la capacidad necesaria para determinar qué servicios y capacidades de gestión se necesitan contratar. Esto demanda nuevas habilidades técnicas y un cambio global de mentalidad en el sector público. Además, el uso de mecanismos de mercado —como complemento a la prestación tradicional del gobierno— sigue planteando cuestiones en materia de rendición de cuentas, transparencia, regularidad y acceso a mecanismos de reparación por parte de la sociedad.

Junto con los mecanismos de mercado, existen otras formas de asociación con los ciudadanos y la sociedad civil que pueden contribuir a la incorporación de los insumos públicos y a facilitar una aplicación eficaz. La evaluación de este tipo de actividades continúa siendo un desafío, aunque existen ejemplos en algunos países latinoamericanos que pueden ayudar a valorar nuevos enfoques. Por ejemplo, en Brasil se ha establecido una alianza entre el gobierno, los entes públicos, la sociedad civil y organizaciones del sector privado con el propósito de mejorar el suministro de agua en el nordeste del país. Las organizaciones de la sociedad civil han adoptado decisiones conjuntas sobre cuestiones sociales durante el proceso de integración del río San Francisco con la cuenca hidrográfica del nordeste. Esto ha permitido incorporar la sanidad, educación, infraestructura de saneamiento e irrigación en el estudio de las cuestiones de desarrollo socioeconómico y ha contribuido a mitigar la resistencia local al proyecto.

2.5.4 Uso de las nuevas tecnologías para mejorar el dinamismo y la capacidad de respuesta

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación pueden contribuir a que el sector público sea más flexible, dinámico y transparente. Si los países de América Latina explotan a fondo el potencial de las nuevas tecnologías puede reducir las brechas que los separan con países desarrollados. Puesto que estas tecnologías a menudo requieren nuevas estructuras, sería factible obtener beneficios adicionales con un engranaje administrativo más focalizado en el usuario. Esto forma parte del cambio de paradigma que implica la revolución tecnológica en curso, abriendo nuevas oportunidades para acelerar la marcha al desarrollo.

Durante los últimos diez años, la mayoría de los países de la OCDE han impulsado estrategias e infraestructura de administración electrónica. Se trata de un objetivo en movimiento, puesto que las tecnologías móviles disponen del potencial necesario para generar una segunda ola de enfoques innovadores que permitan avanzar hacia una agenda pública móvil y dinámica¹². El objetivo consiste en mejorar el acceso a la información, reducir los trámites en papel y facilitar el suministro de servicios. La administración electrónica no se limita a la informatización de procesos existentes,

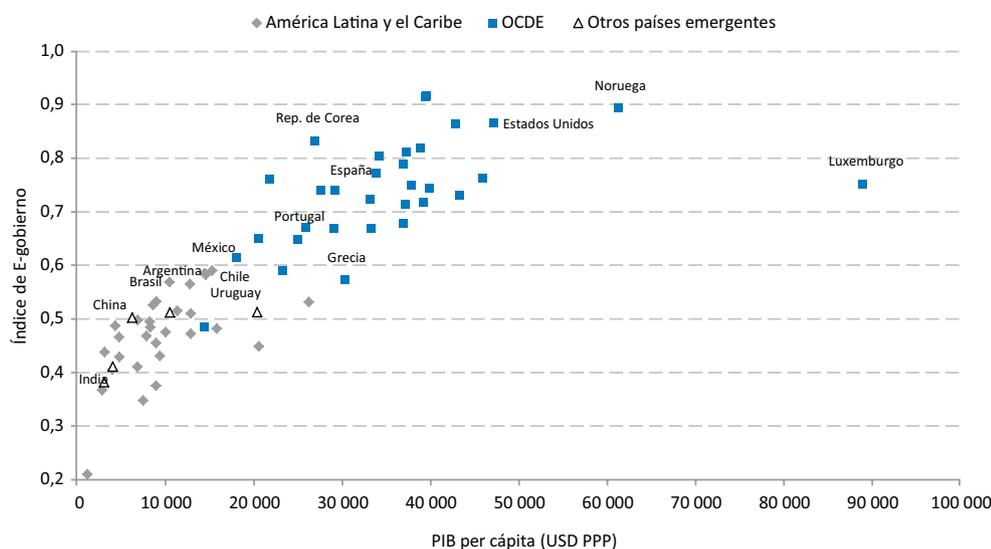
sino que también se preocupa de transformar la administración, velando porque los ciudadanos y los usuarios puedan acceder fácilmente a los aspectos visibles, mientras que el resto del engranaje administrativo, más oculto, se reorganiza y racionaliza para obtener el máximo partido de las nuevas tecnologías. Se debería poder acudir a archivos públicos conectados entre sí para evitar sobrecargar al usuario solicitándole varias veces la misma información.

En términos generales, el desarrollo de la administración electrónica está relacionado con la difusión de las tecnologías de la información y comunicación, el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones —por ejemplo, equipos y teléfonos móviles— y el acceso a Internet. Si bien los países de la región han desarrollado infraestructura en la medida de sus capacidades, nuevos avances solo serán posibles con un mayor desarrollo económico. Las estrategias para superar los déficits en este terreno deberían considerar la amplia diferencia de ingresos y sus consecuencias para la brecha digital y el apoyo a los grupos más desfavorecidos.

Una agenda ambiciosa de administración electrónica exige que los países actúen en distintos terrenos: el fortalecimiento de las capacidades en el sector público para promover el empleo y la difusión de nuevos instrumentos, la modernización de la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento de las plataformas entre pares, la introducción de las modificaciones jurídicas y de regulación necesarias para facilitar los procesos electrónicos —como la firma electrónica— y la certificación de procedimientos de verificación del usuario. La administración electrónica también dispone del potencial necesario para fortalecer la democracia y el Estado de derecho, por ejemplo con la incorporación del voto electrónico y la justicia electrónica.

Algunos países latinoamericanos han desempeñado un papel activo en este ámbito. La administración electrónica abre una ventana de oportunidades a la región. Los servicios móviles ponen a disposición nuevas tecnologías, incluso para los grupos de ingresos más bajos. Sin embargo, el acceso a la banda ancha de Internet continúa siendo fundamental para efectuar aplicaciones más avanzadas de administración electrónica, como las transacciones interactivas entre amplios grupos de población.

Gráfico 2.6. Países de América Latina y el Caribe, de la OCDE y otros países emergentes: índice de E-gobierno y PIB per cápita, 2008



Fuente: Para el índice de E-gobierno, United Nations (2008), *UN Global E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, New York. Base de datos World Development Indicators del Banco Mundial para cifras del PIB. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510504>

Recuadro 2.3. Tecnologías móviles para el buen gobierno y sociedades conectadas en América Latina

Brasil: el servicio de información de empleo por SMS (CELEPAR) permite notificar a los solicitantes de empleo registrados con el gobierno las vacantes para las que cumplen con los requisitos, así como informar con 24 horas de antelación la hora de la entrevista laboral.

México: en la Ciudad de México, el sistema de radiodifusión SMS envía mensajes de alerta a las personas que se encuentran en la zona con información sobre los riesgos meteorológicos, lluvias, bajas temperaturas, posibles desastres y los lugares de emergencia, así como los números de contacto.

Además, los habitantes de Ciudad de México pueden expresar sus inquietudes directamente al alcalde a través de la ESCUCHA DHM. Este servicio permite que las personas envíen quejas sobre los servicios del gobierno, los proyectos y los funcionarios, sus opiniones acerca de las nuevas políticas, preguntas sobre nuevos programas, así como informes de posibles actos de corrupción y enriquecimiento ilícito.

República Bolivariana de Venezuela: durante las elecciones presidenciales de 2006, cerca de ocho millones de votantes utilizaron SMS para encontrar sus mesas electorales. La aplicación SMS para atender las consultas de 16 millones de votantes registrados fue utilizada por 7,8 millones de votantes. El Consejo Nacional Electoral también utilizó SMS para informar a 350.000 testigos electorales sobre dónde y cuándo debían recibir su formación.

Fuente: Adaptado de OCDE (2011c), M-Gobierno: tecnologías móviles para gobiernos con capacidad de respuesta y sociedades conectadas. Informe conjunto de OCDE, Unión Internacional para las Telecomunicaciones y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas (próxima publicación).

Existen motivos para abrigar optimismo. Un ejemplo de ello se observa en países como Argentina, Chile, México y Uruguay, que han desarrollado importantes infraestructuras de administración electrónica, equiparables a las que tienen algunos países de la OCDE.

2.5.5 Los gobiernos abiertos y transparentes mejoran la confianza en el sector público

La transparencia consiste en abrir la información gubernamental al público, para el escrutinio de toda la sociedad. En consecuencia, constituye una práctica democrática colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que las personas puedan revisarla, analizarla y, si lo desean, emplearla como mecanismo de sanción. Promueve la rendición de cuentas, proporcionando al público información acerca de que es lo que está haciendo el gobierno.

Una condición necesaria para asegurar la transparencia de la acción gubernamental es que los distintos actores conozcan el destino de los recursos públicos y los resultados que obtuvo su gestión. Un referente internacional sobre el grado de transparencia presupuestaria es la Encuesta de Presupuesto Abierto que realiza el *International Budget Partnership* (IBP). Se trata de un estudio independiente y comparado de la transparencia presupuestaria y de la rendición de cuentas, basado en un cuestionario que evalúa el acceso público a la información presupuestaria, la participación social en el proceso presupuestario y la capacidad de las instituciones de supervisión de exigir cuentas al poder ejecutivo. Datos recientes del IBP (2010) reflejan brechas importantes entre los países. A pesar de sus progresos en materia de transparencia presupuestaria, los países de la región tienen un importante desafío al respecto.

El acceso y uso de la información pública están cambiando la forma como los ciudadanos se relacionan con los gobiernos, debido a las numerosas aplicaciones disponibles, que agregan valor a las iniciativas públicas y contribuyen a la toma de decisiones de la comunidad y de las instancias políticas¹³.

Las consecuencias e impactos que esta nueva ola desencadenará en los países de la región son insospechadas y amplían el horizonte más allá de la mera simplificación de trámites y de la mayor transparencia de la gestión. En este escenario, el desafío más acuciante es orientar hacia el ciudadano los beneficios de la apertura de datos, de manera real y concreta.

Para los países de América Latina es fundamental controlar los riesgos de corrupción. Al respecto no existe una única medida correctiva, sino que toda una gama variada de instrumentos, públicos y privados, susceptibles de utilizar para reducir los riesgos. Se precisan enfoques multidisciplinarios que faciliten el acceso a la información y a la transparencia, fomenten la divulgación de la información, y racionalicen las regulaciones internas, eliminando parcelas de poder y espacios donde puede fructificar la discrecionalidad. Es clave contar con un nivel de transparencia satisfactorio durante todo el ciclo de contratación pública, a fin de minimizar los riesgos de fraude y gestión indebida de fondos públicos. Tales herramientas se han empleado con frecuencia y su uso se está difundiendo en la región.

La información disponible refleja que los países de la región están adoptando medidas para fomentar la transparencia y fortalecer la integridad, como ocurre en los casos de Brasil, Chile y México. El Gobierno de Chile es proactivo en materia de divulgación de la información, dado que promueve la publicación de documentos presupuestarios e informes de auditorías, y publica listas de los funcionarios públicos y sus salarios. También pone en conocimiento público los nombres de los beneficiarios de programas sociales. En este caso se recurre a distintos canales de publicación, como portales y páginas Web.

Chile y México, que destinan entre el 5% y el 6% del PIB a la contratación pública, también han adoptado medidas para publicar información relacionada con la contratación pública en los principales sitios Web del Estado. Los países de la región confían también en estructuras de controles recíprocos, entre ellas las oficinas de los contralores generales. Chile se encuentra en un estadio bastante avanzado, ya que publica los motivos de la concesión de las licitaciones y permite dar un seguimiento en línea al gasto en contratación, algo que solo realiza el 59% y el 32%, respectivamente, de los países de la OCDE¹⁴. México dispone de un sitio Web, actualizado con la mayoría de la información nacional sobre contratación, con el fin de aumentar el número de transacciones posibles. Este país también permite efectuar un seguimiento en línea al gasto en contratación. En Brasil, el portal sobre contratación del Gobierno Federal y el portal sobre transparencia de la administración federal pública son algunos de los sitios que brindan información al público, aunque todavía no funcionan como ventanillas únicas. Al igual que el caso de Chile, en Brasil es posible el seguimiento público del gasto en materia de contratación. El siguiente paso consiste en la obligación de revelar los conflictos de interés de los altos mandos encargados de la toma de decisiones.

Recuadro 2.4. Mejorar la transparencia en la administración pública: el caso del Gobierno Federal de Brasil

Una serie de acciones para mejorar la integridad y prevenir prácticas corruptas en la administración pública ha adoptado el Gobierno Federal de Brasil durante la última década. Estas acciones se han concentrado en tres áreas: *i*) el aumento de la transparencia y la participación ciudadana en las políticas públicas; *ii*) la introducción de un sistema de control interno en la prestación de servicios basado en los riesgos, y *iii*) la incorporación de altos estándares de conducta de los funcionarios públicos.

La transparencia y la participación ciudadana en las políticas públicas se han incrementado mediante la difusión gratuita y en tiempo real de información sobre el gasto público de las políticas y programas del Gobierno, a través del Portal de Transparencia. Esto se ha complementado con la obligación de todos los organismos públicos federales de publicar información sobre los servicios que prestan, las formas de acceder a estos y los estándares que se pueden esperar a través de Cartas de Servicios Ciudadanos. La participación ciudadana en la supervisión de las políticas públicas se ha visto facilitada a partir de la expansión del número de unidades de Ombudsman (Ouvidoria), que creció de 40 en 2002 a casi 160 en 2010.

La administración pública está introduciendo mecanismos de control interno en la prestación de servicios. Por ejemplo, se han fortalecido los controles *ex ante* y *ex post* para los acuerdos relativos a la prestación de servicios públicos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y el uso de tarjetas de crédito del Gobierno Federal para la compra de bienes y servicios fuera de la plataforma.

Para contribuir a fomentar altos estándares de conducta en los funcionarios públicos se han establecido códigos de conducta y otros materiales de orientación, y se han dictado cursos. También se han adoptado acciones para vigilar activamente la conducta de los funcionarios públicos a través de técnicas de auditoría forense que facilitan la identificación de potenciales conflictos de interés y situaciones de enriquecimiento ilícito. Además, el Gobierno Federal ha mejorado la calidad, velocidad e impacto de la investigación interna de las violaciones de integridad y malas conductas administrativas.

Fuente: Adaptado de OCDE (2011a).

Notas

1. OCDE (2011e).
2. De la Cruz, R., C. Pineda y C. Pöschl (2010).
3. Una amplia mayoría de los ciudadanos afirma apoyar la democracia en todos los países de la región. La percepción generalizada en todos los países para los que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dispone de datos es que se ha alcanzado un importante nivel de democracia (CEPALSTAT 2010).
4. Véase OCDE (2010).
5. Datos tomados del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).
6. Véase Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) 2010 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.
7. Esta sección se basa en gran medida en OCDE (2006 y 2011b).
8. Muchos de estos aspectos se reflejan en las recientes conclusiones de la Reunión Ministerial del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, celebrada en Venecia en 2010 (<http://www.oecd.org/governance/ministerial2010>).
9. CEPAL (2010).
10. ILPES (2011).
11. Martner (2008), ILPES (2011).
12. OCDE (2011c).
13. Naser y Concha (2011).
14. OCDE (2011e).

Referencias

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432(SES.33/3)), CEPAL, Santiago.

DAYTON-JOHNSON, J., J. LONDOÑO Y S. NIETO PARRA (2011), "The Process of Reform in Latin America: A Review Essay", *OECD Development Centre Working Paper*, No. 304, París.

DE LA CRUZ, R., C. PINEDA Y C. PÖSCHL (EDITORES) (2010), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (<http://idbdocs.iadb.org/>).

JOHANSEN, J., L. TEJERINA Y A. GLASSMAN (2009), *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

ILPES (INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL) Y CEPAL (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Naciones Unidas.

MARTNER, R. (ED.) (2008), *Planificar y presupuestar en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias, No. 51, (LC/L.2859-P), ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

NASER, A. Y G. CONCHA (2011), *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), LC/L.3313-P y LC/IP/L.308, Serie Gestión Pública, No. 73, Santiago de Chile.

OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Estudios y Documentos, OCDE, Instituto Nacional de Administración Pública (edición en español), Madrid.

OCDE (2011a), *OECD Public Governance Reviews: Public Sector Integrity in Brazil, Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OCDE Publishing, París.

OCDE (2011b), *Conclusiones, Reunión del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE a nivel Ministerial*. Disponible en: www.oecd.org/governance/ministerial2010

OCDE (2011c), *M-Gobierno: tecnologías móviles para gobiernos con capacidad de respuesta y sociedades conectadas*. Informe conjunto de OCDE, Unión Internacional para las Telecomunicaciones y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas (próxima publicación).

OCDE (2011d), *Government at a Glance, Second Edition*. París, OCDE.

OCDE (2011e), *Perspectivas económicas de América Latina. En qué medida es clase media América Latina*, OECD Development Centre, París.

UNITED NATIONS (2008), *UN Global E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, New York.

Bases de datos

Australian Bureau of Statistics.

Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), disponible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>

CEPALSTAT (2010), CEPAL, disponible en: <http://www.eclac.org/estadisticas/>

FMI (Fondo Monetario Internacional), Government Finance Statistics IMF.

IPSOS Mori Global Advisor, disponible en: <http://www.ipsos-mori.com/>

Laborsta data base, International Labour Office (ILO), disponible en: <http://laborsta.ilo.org/>

OCDE, Base de datos sobre las Prácticas y Procedimientos Presupuestarios Internacionales.

OECD, National Accounts Statistics Database.

World Bank, World Development Indicators, base de datos.

CAPÍTULO TRES

La reforma de la política fiscal

Resumen

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado de manera notable en las últimas dos décadas en materia de orden de sus finanzas públicas. El aumento de los ingresos fiscales permitió reducir la deuda e incrementar el gasto en inversión productiva y programas contra la pobreza. La crisis reciente no ha interrumpido estos avances, dado que el espacio fiscal acumulado en los años de bonanza permitió financiar programas de estímulo fiscal similares a los implementados en países de la OCDE.

Sin embargo, persisten retos importantes para la región en materia fiscal, como los bajos niveles de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias, que explican el escaso papel de las finanzas públicas en la redistribución del ingreso. En la mayoría de los países de América Latina, los bajos ingresos fiscales representan un freno al desarrollo de un Estado moderno.

Avances en la institucionalidad fiscal de la región podrían permitir abordar estos retos. Se destaca en el capítulo la necesidad de estadísticas fiscales transparentes y de marcos fiscales que aseguren sostenibilidad, estabilización y objetivos de mediano y largo plazo. Todo esto podría articularse en torno a un pacto fiscal que refuerce la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

3.1 Introducción

Los avances de América Latina y el Caribe en materia de finanzas públicas han sido notables en las dos últimas décadas, y no se han interrumpido durante la crisis reciente, aunque persisten desafíos profundos. El nivel de la deuda pública se ha reducido y los ingresos fiscales han aumentado, lo que ha aminorado las rigideces presupuestarias, ampliando los espacios fiscales. Sin embargo, los niveles de gasto en programas sociales y de apoyo productivo continúan siendo muy dispares entre y en los países, como reflejo de diseños institucionales diferentes y también de una cobertura insuficiente en salud, educación, protección del empleo, pensiones e infraestructura.

En este capítulo se presentan las principales tendencias de las finanzas públicas (sección 3.2) y sus progresos recientes. Los avances han permitido incrementar el gasto público contribuyendo a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, aunque persisten niveles de desigualdad en la distribución personal del ingreso bastante más altos que en otras regiones. Los bajos niveles de impuestos directos personales, la focalización limitada del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias directas a los hogares más pobres explican el escaso papel redistributivo de las finanzas públicas (sección 3.3). Salvo excepciones, en especial en América del Sur, los bajos ingresos fiscales en la mayoría de los países latinoamericanos constituyen un freno importante al desarrollo de un Estado moderno, que provea los bienes y servicios públicos necesarios para acelerar el crecimiento económico y reducir las desigualdades. La insuficiente recaudación fiscal —por los altos niveles de evasión, informalidad y gastos tributarios— refleja la existencia de un contrato social débil entre los ciudadanos y el Estado en la región. Para la recuperación de la confianza de los ciudadanos y el papel transformador del Estado es necesario establecer un contrato social fuerte mediante un pacto fiscal orientado a resolver los retos socioeconómicos de corto y de largo plazo, indicando cómo obtener los recursos para lograrlo (sección 3.4).

La función redistributiva de la política fiscal debe ser intensificada en los países con niveles de desigualdad más altas. En la mayoría de los países de la OCDE, la política fiscal tiene la capacidad de reducir significativamente la desigualdad de ingresos, tanto por la importancia de las transferencias a los sectores de menores ingresos como por la utilización de sistemas impositivos progresivos. En los países de América Latina, la política fiscal debe además reducir las brechas de equidad territorial —presentes tanto en países federales (Argentina y Brasil) como unitarios descentralizados (Colombia)—, de género e intergeneracionales. Para lograr estos objetivos se podrían fortalecer los programas de transferencias a las personas de menores ingresos (siguiendo las buenas prácticas de programas condicionados de salud o educación en Brasil y México) y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en especial en materia de pensiones (con diseños que no desincentiven la formalidad laboral), así como aplicar políticas estables para el desarrollo de la infraestructura, innovación y educación. Se ha de aspirar a complementar estos programas solidarios con redes de protección social más completas, que reduzcan la vulnerabilidad de los ciudadanos ante la pérdida del empleo, enfermedad, o jubilación.

El Estado precisa de recursos estables y periódicos para cumplir sus funciones. Es necesario fortalecer la capacidad de estabilización macroeconómica, tanto automática

como discrecional, y de regulación de las economías, ampliar las bases impositivas, en especial sobre la renta y el patrimonio, reduciendo la evasión, la elusión y las exenciones, y reforzar la capacidad de la administración tributaria. Cabe también evaluar otras propuestas novedosas en el ámbito fiscal para elevar la recaudación, como los impuestos medioambientales.

La brecha de financiamiento fiscal en América Latina y el Caribe respecto de la OCDE es significativa. Si bien en esta materia existe una alta heterogeneidad entre los países de la región —los del Cono Sur tienen una recaudación tributaria similar, en términos de producto, al promedio de los países de la OCDE, mientras que en Centroamérica y el Caribe las tasas impositivas son inferiores—, la carga fiscal es reducida, la estructura tributaria está sesgada hacia impuestos no progresivos y los niveles de incumplimiento son significativos.

La diferencia principal en la recaudación tributaria de los países de la región con los de la OCDE proviene del menor aporte del impuesto a la renta personal, cuya base es muy reducida por una combinación de factores: alta desigualdad en la distribución del ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios, fuerte concentración de su recaudación en los sectores asalariados, debilidad de las administraciones tributarias, prácticas de evasión y baja moral fiscal. No obstante, según la encuesta de opinión Latinobarómetro, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios de salud y educación justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Para superar esta brecha es conveniente reforzar la capacidad de la administración tributaria, ampliar la base del impuesto sobre la renta y elevar la calidad de los servicios públicos.

Las bases impositivas se ven limitadas por la extensión de gastos tributarios en forma de exenciones, deducciones y tasas reducidas. Se necesita una cuantificación y evaluación técnica de la efectividad de los gastos tributarios existentes. Algunos de estos podrían ser transformados en políticas de gastos, más transparentes, en función de criterios de eficiencia y de capacidad de gestión relativa entre los departamentos gubernamentales de ingresos y de gastos.

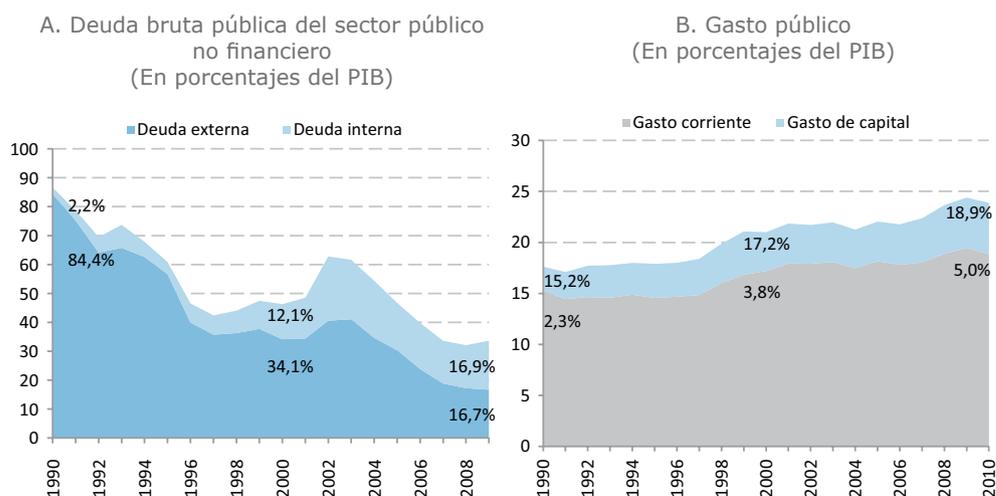
El rol transformador del Estado requiere disponer de herramientas más robustas de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. Complementariamente, los recursos humanos deben fortalecerse mediante el desarrollo de un cuerpo de funcionarios profesionales bien formados y motivados.

Un reto importante para los Estados de la región es recuperar la confianza de la ciudadanía. La articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental al respecto. Este pacto puede ser global, o concentrado en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurado en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza o el hambre. Al poder legislativo le cabe un papel clave en la construcción de este pacto, en la definición de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

3.2 Principales tendencias de las finanzas públicas en la región

El progreso que ha logrado la región en materia de finanzas públicas en la última década, a pesar de la crisis reciente, es destacable. Se ha alcanzado mayor eficiencia del gasto público en especial en su capacidad de reducción de la pobreza y mejora de la redistribución del ingreso. Esto ha sido posible por el aumento del ingreso fiscal y la reducción del nivel de deuda pública. Esta última, además de disminuir como proporción del PIB (de cerca de 80% a principios de los años noventa a 30% en los años recientes), experimentó un cambio en su composición, al aumentar su componente interno (Gráfico 3.1A). Igualmente importante ha sido el aumento de la inversión y el gasto social en casi todos los países de la región durante la década de 2000.

Gráfico 3.1. América Latina y el Caribe (19 países): aumento del espacio fiscal, 1990-2010



Nota: Promedio simple de América Latina y el Caribe. El promedio del gasto público no incluye Cuba.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores Económicos. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510542>

La generación de superávits primarios durante la reciente fase de expansión del producto (2003-2008) ayudó a reducir el nivel de deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la región, a lo que también contribuyeron el crecimiento económico, los ajustes discrecionales y, en menor medida, la revaluación de las monedas y la caída de las tasas de interés. Este periodo se caracterizó por un fuerte desendeudamiento público generalizado mediante la aplicación de políticas

discrecionales y a través de reglas¹, lo que permitió a los países abordar la crisis en mejores condiciones y constituye un factor explicativo de la dinamización que se registra en 2010 y 2011.

El aumento del déficit público posterior a la crisis financiera internacional que comenzó en 2008 no condujo en la región a elevar la incidencia de la deuda pública bruta como porcentaje del PIB, contrariamente a lo ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE. Este déficit se financió en su mayor parte con activos financieros existentes. Aunque la crisis deterioró el balance del sector público, las perspectivas son más bien de una recuperación rápida de los ingresos fiscales, al menos en gran parte de América del Sur.

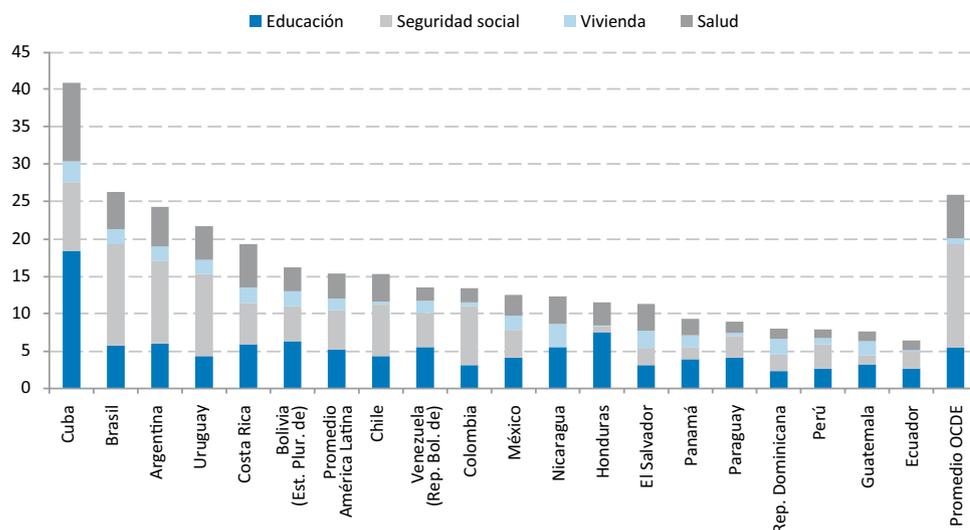
A partir de los mayores ingresos fiscales, en la mayoría de los países de América Latina se ha podido incrementar el gasto público desde 1990, elevando el promedio de la región seis puntos porcentuales del PIB (Gráfico 3.1B). El gasto de capital ha aumentando vigorosamente desde una base mínima en 1990 (2% del PIB) hasta representar en 2009 cerca de un 5% del PIB en la región. En materia de gasto corriente, el promedio regional del pago de intereses de la deuda pública como porcentaje del total cayó de un 15% a un 7%, en un reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios favorables en su costo y perfil de vencimientos. Esto ha generado una disminución de las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación del espacio fiscal.

Dadas las brechas en infraestructura de la región, la inversión pública es un indicador importante de la calidad del gasto. Respecto de 1990, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Panamá y Perú se han recuperado significativamente los niveles de gastos de capital. El nuevo desafío que se plantea en estos países es la evaluación de la calidad y relevancia de este gasto en inversión. Para abordarlo, los sistemas nacionales de inversión pública han adquirido un papel preponderante en estos países. En cambio, en Colombia, Costa Rica, Haití, República Dominicana, México y Uruguay se ha registrado un proceso de desinversión, o de menor crecimiento de este tipo de gastos, si bien sus planes de desarrollo incorporan metas ambiciosas de expansión de la infraestructura pública para los próximos años, que podrían revertir esa evolución.

Los niveles de gasto público social continúan siendo muy dispares (Gráfico 3.2), lo que refleja la diversidad de modalidades de provisión de bienes y prestación de servicios públicos, en especial en pensiones y salud, y también el escaso grado de cobertura en bienes públicos esenciales en algunos países. No obstante, en términos agregados, la región registra avances notables en esta área, con un aumento promedio superior a 5 puntos del PIB².

Aunque el gasto a nivel subnacional como proporción del PIB es en los países de la región algo menos de la mitad del que tienen los países de la OCDE (9,5% y 18,6% del PIB, respectivamente), los ingresos propios son reducidos (Gráfico 3.3), lo que produce fuertes desequilibrios verticales. En muchos países, los estados, provincias, regiones y municipios dependen estrechamente de las transferencias del gobierno central. Existen brechas territoriales amplias en términos de ingreso per cápita, que revelan profundos desbalances horizontales. Sin embargo, el alcance de los mecanismos financieros de compensación es limitado en América Latina, en contraste con los existentes en muchos países de la OCDE, por lo que no se mitigan las disparidades territoriales.

Gráfico 3.2. Países de América Latina y el Caribe y promedio de la OCDE: estructura del gasto social por sectores, 2008^{a b}
(En porcentajes del PIB)



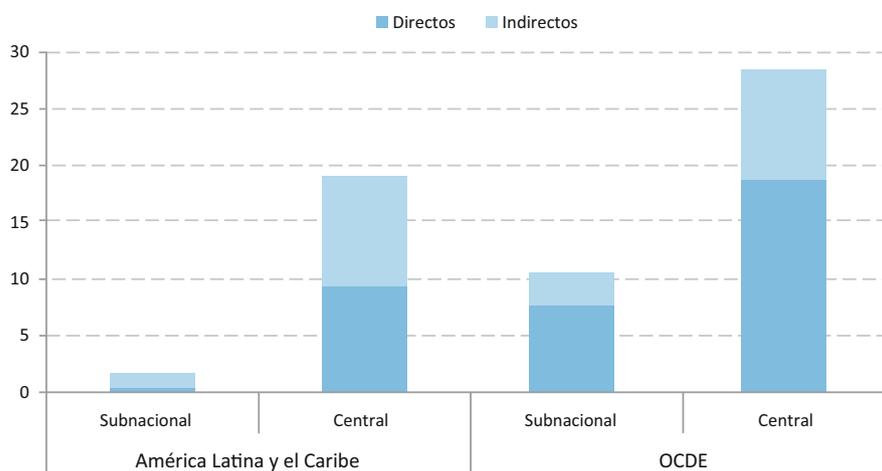
Nota:

^a Cobertura institucional del sector público no financiero en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil; sector público total en Costa Rica y Perú; gobierno central en Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana; gobierno central consolidado en Uruguay; gobierno central presupuestario en México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Último dato disponible en Argentina (2007), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2006), Ecuador (2006), El Salvador (2007), Honduras (2006), Panamá (2007), República Dominicana (2007) y Venezuela (República Bolivariana de) (2006).

Fuente: Elaborado a partir de datos CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores Sociales y OCDE Cuentas Nacionales. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510561>

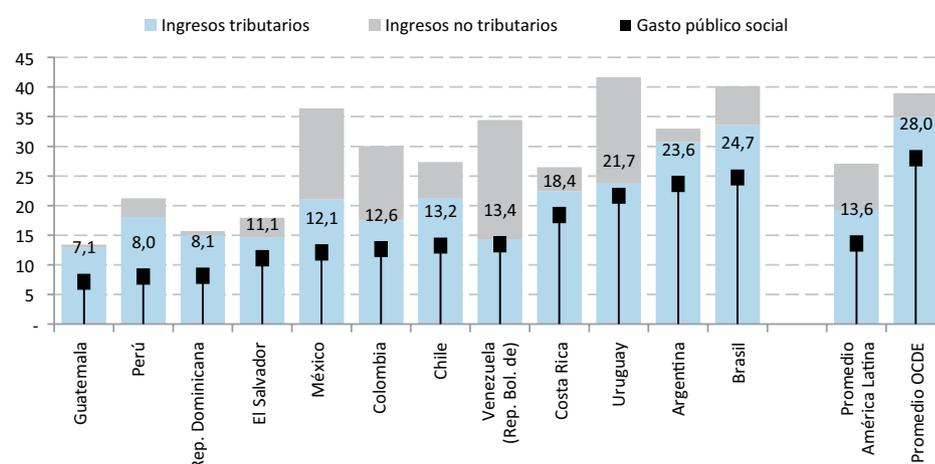
Gráfico 3.3. América Latina y el Caribe y la OCDE: recaudación tributaria por nivel de gobierno y categoría de impuestos, 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT, OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510580>

América Latina y el Caribe enfrenta importantes retos en materia fiscal: una carga tributaria en general baja, una estructura sesgada hacia impuestos no progresivos y niveles significativos de incumplimiento en el pago de impuestos³. En comparación con los países de la OCDE, en la mayoría de los países de la región la carga impositiva actual limita la capacidad de acción de la política fiscal por la vía del gasto (Gráfico 3.4). Al respecto, no existen fórmulas únicas para todos los países⁴. Por ejemplo, en Guatemala, Perú y República Dominicana la menor carga tributaria representa una restricción para elevar el gasto público, mientras que en economías como Argentina y Brasil podría ser prioritario apuntar hacia una mayor calidad de la asignación del gasto y su eficacia.

Gráfico 3.4. América Latina y la OCDE: ingresos públicos tributarios y no tributarios y gasto social, 2008
(En porcentaje del PIB)



Nota: Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) La recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510599>

Esta menor presión tributaria en América Latina y el Caribe respecto a los países de la OCDE no se explica solo por el menor nivel de desarrollo. Los países más desarrollados tienden a contar con un sector público proporcionalmente más grande y con una carga tributaria mayor. No obstante, en diversos estudios que controlan por el "nivel de desarrollo" se refleja que la recaudación potencial para los países de la región es considerablemente más alta que la recaudación efectiva⁵. Esto se explica por la importancia que tienen las actividades productivas relacionadas con materias primas (originan ingresos públicos no tributarios que pueden hacer menos necesaria una mayor recaudación impositiva), el nivel de informalidad en el mercado laboral, la evasión, y los diferentes diseños de las reformas de salud y pensiones (estas últimas impactan significativamente sobre la recaudación del impuesto a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empleadores).

Recuadro 3.1. Estadísticas tributarias en América Latina

Al comparar los sistemas tributarios de los países de América Latina con los de la OCDE se encuentran diferencias amplias en términos de nivel y de estructura. Mientras que la carga tributaria es del 34,8% del PIB para los países de la OCDE en 2008, medida en una selección de países de América es en promedio del 20,6%. Además, en relación con la OCDE, América Latina muestra una baja recaudación de impuestos directos, compensada por mayores ingresos procedentes de impuestos indirectos. Considerando la alta relación entre los espacios de política de un gobierno y el nivel y estructura de sus ingresos fiscales, conocer las razones que explican esta diferencia puede ayudar al diseño de las reformas de política fiscal.

Con el objetivo de proporcionar mejores estadísticas para realizar comparaciones internacionales, el Centro de Política y Administración Tributaria y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en consulta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están realizando en forma conjunta un proyecto de elaboración de estadísticas tributarias en América Latina, para que sean homologables entre sí y con las de los países de la OCDE.

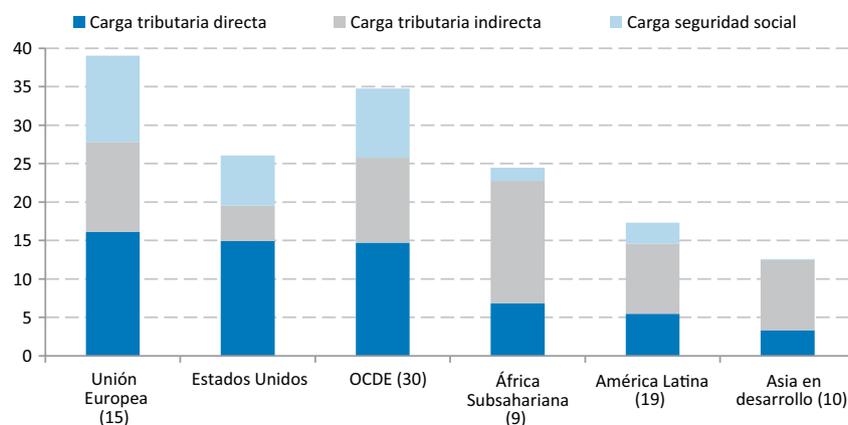
Este proyecto tiene como finalidad proporcionar datos comparables a nivel internacional sobre la recaudación tributaria, distinguiendo según tipos de impuesto y subniveles de gobierno en 12 países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)—, desde 1990 hasta el presente. La muestra de países seleccionados representa en torno al 90% del PIB y de la población regional. En este trabajo, los datos obtenidos, procedentes de publicaciones de los gobiernos latinoamericanos y en algunos casos de las organizaciones participantes, se han editado y reclasificado de acuerdo con la metodología definida en la publicación *Revenue Statistics* de la OCDE, posibilitando las comparaciones consistentes entre los sistemas tributarios de los países de América Latina y, por primera vez, también entre estos y los de la OCDE.

La principal tarea en el diseño de la nueva base de datos fue recopilar la información tributaria, asignando cada partida de ingreso público según el nuevo marco analítico, mediante la determinación de la naturaleza de cada impuesto y su consiguiente clasificación. Se hizo hincapié en el análisis de la legislación y los marcos regulatorios de los sistemas fiscales de los países involucrados, a fin de establecer si una determinada categoría específica de ingresos es o no tributario y, en caso afirmativo, clasificarlo de acuerdo a la base fiscal correspondiente. Entre las organizaciones involucradas han tenido lugar discusiones exhaustivas para lograr acuerdos en una metodología común. Además, se realizaron esfuerzos especiales para recopilar datos al nivel de gobiernos subnacionales o sistemas de seguridad social, dadas las limitaciones de cobertura de ciertas unidades institucionales.

Este trabajo ha permitido la generación de una base de datos de alta calidad, con gran nivel de detalle e internacionalmente comparable. La publicación *Estadísticas tributarias en América Latina* representa el primer resultado de un programa más amplio de la OCDE (Iniciativa LAC) para promover el diálogo sobre políticas y la revisión entre pares en la región, apoyado inicialmente por España, México y Chile. La continuidad de esta iniciativa en los próximos años, incluida la posible ampliación de las estadísticas tributarias en la región a más países, junto con la eventual creación en paralelo de una base de datos de gasto público, así como de redes de diálogo entre los gestores de estas políticas, enriquecerán el debate público sobre la política fiscal en América Latina.

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 que registran los países de la OCDE. Tal diferencia se explica, sobre todo, por la baja recaudación de los impuestos directos (sobre la renta y a la propiedad) como proporción del PIB. En promedio, la carga tributaria directa de los países de América Latina es inferior a 9 puntos del PIB con respecto a la que tienen los países desarrollados. La carga tributaria directa (en relación al PIB) en América Latina es incluso inferior a la vigente en varios países de África (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5. Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria, diversos años recientes
(En porcentajes del PIB)



Nota: Entre paréntesis se indica el número de países considerados. El año tomado fue 2008 en la OCDE, Unión Europea y Estados Unidos; 2004-2009 en Asia en desarrollo; 2002-2009 en África Subsahariana; 2009 en América Latina.

Fuente: Países de la OCDE, base de datos de *OECD Revenue Statistics*. Países de Asia en desarrollo y África Subsahariana, *IMF Government Finance Statistics*. Países de América Latina, cálculos en base a cifras oficiales de cada país.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510618>

La mayor parte de la recaudación por impuesto sobre la renta proviene de rentas de sociedades, en contraste con la experiencia en la OCDE donde se origina en la renta personal. Mientras que en términos de impuestos sobre las rentas de sociedades, la recaudación en la región está cerca de la media de los países desarrollados (3,4% frente a 3,9% 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 este último caso, los países latinoamericanos obtienen en promedio solo un 1,5% del PIB (incluso el país con mayor recaudación por el impuesto sobre la renta personal del que existe información disponible, Uruguay, solo obtiene un 2,2% del PIB) en comparación con las economías de la OCDE donde su valor supera el 9% del producto.

La base del impuesto sobre la renta en América Latina es muy limitada dada la combinación de alta desigualdad en la distribución de ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios y evasión. La mayor parte del impuesto sobre la renta personal proviene de trabajadores asalariados, como consecuencia principalmente de las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y por el tratamiento preferencial que reciben las rentas del capital en la gran mayoría de los países. Este hecho, también evidente en las economías de la

OCDE, se ve compensado en las economías desarrolladas por una mayor capacidad de control de un mayor número de contribuyentes (dada la menor informalidad), y por la otra, el mayor nivel de ingreso per cápita (o familiar) permite que un porcentaje mayor de la población esté sujeto a la imposición a la renta.

En América Latina, a excepción de México, los ingresos de la mayor parte de los individuos se encuentran por debajo del mínimo imponible del impuesto sobre la renta personal⁶. En términos generales, una familia con ingresos laborales comienza a ser pagadora neta del impuesto sobre la renta personal cuando gana más de dos veces el ingreso mediano del país, mientras que en el promedio de la OCDE este límite se sitúa en torno a la mitad de este ingreso. Ello implica que solo una minoría de los hogares en América Latina (entre el 10% y el 30% de los hogares con ingresos laborales) soporta toda la carga fiscal del impuesto a la renta personal⁷. Además, en la gran mayoría de los países se da un trato preferencial a las rentas de capital, que reducen la base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios, incidiendo en la equidad horizontal⁸.

Las tasas de incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta son muy elevadas, por lo que su control supone un desafío fundamental en América Latina. Estas tasas varían entre un 40% y un 65%, aproximadamente, lo que representa una brecha de entre 4 y 5 puntos del PIB en el promedio de los países⁹. La evasión afecta tanto a la equidad horizontal (contribuyentes con igual capacidad de pago terminan tributando una variedad de impuestos diferentes) como a la equidad vertical (contribuyentes con mayor capacidad de pago terminan tributando menos de lo que proporcionalmente les correspondería respecto de aquellos con menor capacidad de pago). Las personas de mayores ingresos pueden acceder con más facilidad a asesorías profesionales que con frecuencia promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento. Incrementar las tasas impositivas sin un control adecuado podría traducirse en una expansión de las actividades ocultas si empresas y trabajadores se desplazan desde el sector formal hacia el informal, dificultando aún más la capacidad de los gobiernos de recaudar recursos. Para combatir la evasión, que tiene un carácter cada vez más global, es necesario fomentar la transparencia y cooperación internacional, sobre la base de instancias de diálogo en materia de legislación tributaria.

Las contribuciones sociales percibidas por el Estado son reducidas en muchos países de la región debido a la puesta en marcha de sistemas de pensiones privados y a la informalidad laboral. Ante las perspectivas de incremento del gasto público por el envejecimiento demográfico y las desigualdades derivadas de la existencia de una multiplicidad de sistemas, en América Latina se optó generalmente por realizar una reforma estructural de los sistemas de pensiones de reparto y se introdujeron cuentas obligatorias de capitalización individual gestionadas por el sector privado. Las diferencias institucionales en esos sistemas tienen impacto en los niveles de recaudación: sistemas sustitutivos en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México y República Dominicana (en las que el antiguo sistema público se cierra a menos afiliados); sistemas paralelos en Colombia y Perú (donde los trabajadores pueden elegir entre uno u otro) y sistemas mixtos en Costa Rica y Uruguay (donde la pensión proviene de ambos sistemas). En todos los casos, los afiliados al nuevo sistema entregan sus contribuciones personales a su fondo de pensión, y no al sector público (en algunos países se eliminaron también las contribuciones empresariales). Además, la introducción de estas cuentas no se tradujo en un aumento de la participación en los sistemas como se preveía, en especial de los grupos de ingresos bajos y medios más afectados por el desempleo y la informalidad¹⁰.

Las bases impositivas y la recaudación fiscal se ven limitadas por la extensión de diversos gastos tributarios en América Latina, sobre los que existe insuficiente información y faltan evaluaciones técnicas. De acuerdo a estimaciones oficiales, los gastos tributarios varían ampliamente entre los países de la región. Algunos tienen cifras en torno al 2% del PIB (Argentina y Perú), otros en el rango de

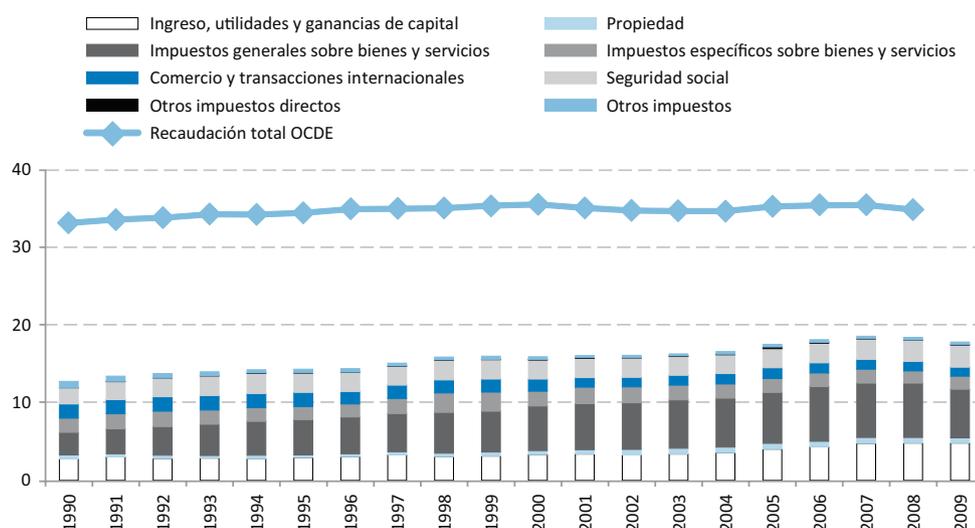
3% a 5% del PIB (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), mientras que en México y Guatemala son 5,4% y 8,6% del PIB, respectivamente¹¹, con niveles y varianzas similares a los observados en la OCDE. Si bien en su origen dichos gastos tributarios estaban orientados a fomentar la inversión doméstica y foránea, con el tiempo se diversificaron los objetivos y las exenciones abarcaron nuevos gravámenes¹². En Brasil, Guatemala y México se registra una concentración marcada de los gastos tributarios en el impuesto a la renta, a diferencia de Argentina, Colombia y Ecuador, donde tienen mayor peso las concesiones del IVA. Paulatinamente, en la región se está coincidiendo en la conveniencia de identificar y estimar los gastos tributarios de forma homologable entre los países (con suficiente desagregación por tipo de tributo, sector de actividad, región de destino, nivel de gobierno y grupo de ingreso), evaluar su efectividad e incorporarlos al ciclo presupuestario¹³.

El aumento de los ingresos tributarios en las últimas décadas en América Latina proviene del fortalecimiento de la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios (en especial el IVA) y del impuesto sobre la renta de sociedades (Gráfico 3.6). El impuesto al valor agregado (IVA) se adoptó muy tempranamente en la mayoría de las economías de la región para sustituir los impuestos sobre las ventas en cascada; ésta fue la reforma fiscal más importante en la década de los ochenta y a principios de los noventa. A partir del año 2000 esto se ha complementado con el incremento de los ingresos procedentes de impuestos sobre la renta, debido al aumento de los precios de productos primarios, que afectó significativamente en la tributación asociada a la explotación de recursos naturales en algunos países de la región, y a la introducción o el desarrollo de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes y los impuestos de la propiedad sobre la base de ingresos presuntos. Tal tendencia contrasta con la disminución de impuestos específicos sobre el consumo, como consecuencia de los procesos de liberalización comercial y la reducción de la variedad de bienes y servicios sujetos a impuestos especiales. Además, durante este periodo han surgido impuestos sobre bases extraordinarias, como débitos y créditos bancarios e impuestos a las transacciones financieras¹⁴.

El aumento en los últimos años de los precios internacionales de las materias primas ha impactado al alza sobre ciertos ingresos fiscales en la región, principalmente

Gráfico 3.6. Estructura tributaria de América Latina y recaudación total de la OCDE, 1990-2009

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y OECD Revenue Statistics 1965-2009 (OCDE, 2010).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510637>

asociados al petróleo (Colombia, Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)), minerales (Chile y Perú) y alimentos (Argentina y Perú). En este incremento de los recursos fiscales ha incidido también la incorporación de nuevos instrumentos tributarios. En el caso de los productos agropecuarios, Argentina ha financiado una buena parte de sus gastos con los recursos generados por los derechos de exportación. En otros países se crearon nuevos instrumentos para recaudar más impuestos provenientes de las utilidades por la explotación de recursos no renovables. Son los casos del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados y el impuesto a las utilidades extraordinarias, en Bolivia (Estado Plurinacional de); el impuesto específico (*royalty*) a la actividad minera, en Chile; la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, en Ecuador, y el aumento de regalías e impuesto a la renta sobre el sector petrolero en Venezuela (República Bolivariana de).

Existe una gran heterogeneidad en los países de la región respecto al nivel de tributación. Un primer grupo de países (en especial del Cono Sur) registra mayor recaudación, en niveles cercanos al promedio de los países de la OCDE. Un segundo grupo de países (principalmente de Centroamérica y el Caribe) presenta cifras más bajas. La carga tributaria sobre el PIB varía entre el 9,2% en Haití y el 35,4% en Brasil. Tomando como referencia la recaudación potencial en función del PIB per cápita, destaca el caso de México donde la presión tributaria es menos de la mitad de lo que su nivel de desarrollo sugeriría. Otros países cuya carga tributaria se sitúa por debajo de este nivel son Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). A excepción de Guatemala, en los otros tres países hay ingresos no tributarios (provenientes del petróleo o del Canal de Panamá) que compensan parcialmente este bajo nivel de recaudación tributaria¹⁵.

En cambio, en la estructura de la carga fiscal existe menos heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe. En materia de tributación directa, si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, destaca México como el único país de la región donde sobre el 60% de los ingresos tributarios provienen del impuesto a la renta, mientras que la recaudación del IVA es la segunda más baja (en proporción al PIB) de la región. 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 Chile, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), todas economías especializadas en la explotación de recursos naturales y donde esta mayor participación se relaciona con la tributación sobre la renta de las empresas dedicadas a este tipo de actividades. En el otro extremo, con una importancia de los impuestos directos inferior al 20%, están Haití y Paraguay, países que se encuentran entre los más pobres de la región, lo que limita las bases imponibles de estos tributos.

La gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica en los países de América Latina explica en buena medida las enormes diferencias en la recaudación. En los últimos años, al igual que en los gobiernos centrales, los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas públicas, alcanzando superávits y reduciendo sus niveles de endeudamiento. Esta mejora tiene, sin embargo, un estrecho vínculo con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales basadas en el crecimiento de la actividad y el incremento de los precios de los recursos naturales. Desde un punto de vista más estructural, un área de desarrollo potencial de los gobiernos subnacionales para recaudar tributos propios lo constituiría el impuesto predial (sobre bienes inmuebles). Su recaudación se sitúa en promedio alrededor del 0,4% del producto, la quinta parte de lo percibido en los países desarrollados. Se podría fortalecer el impuesto sobre los bienes inmobiliarios, mediante menores exenciones, la eliminación de las amnistías fiscales, así como con mejoras en la administración tributaria basadas en el uso de las nuevas tecnologías, como por ejemplo, en actividades de catastro, actualización del valor de las propiedades y la propia cobranza del impuesto¹⁶.

3.3 Política fiscal y desigualdad de ingresos

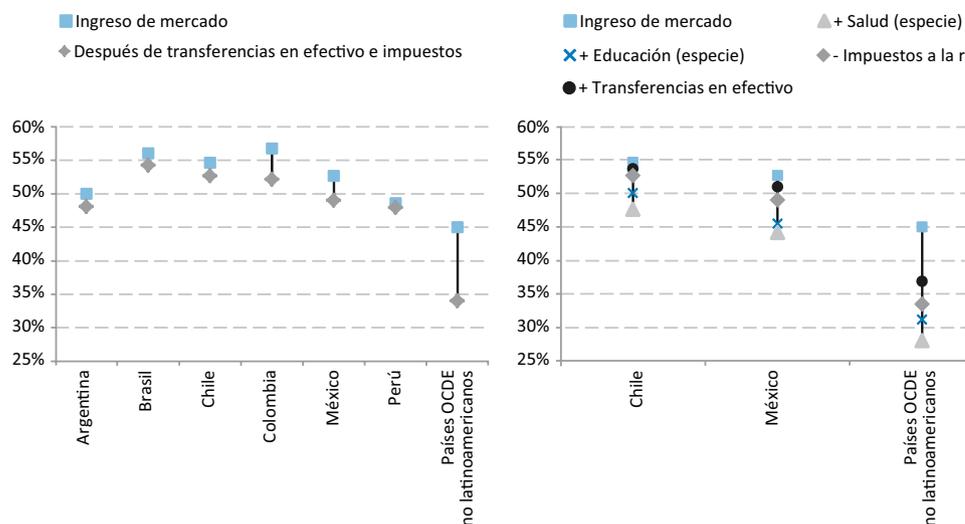
Los bajos niveles de recaudación de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias directas a los hogares más pobres explican el exiguo papel redistributivo de las finanzas públicas en la región. El nivel de desigualdad en la distribución personal del ingreso en América Latina es sustancialmente más alto que en otras regiones del mundo, con un índice de Gini medio de 0,53. El país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la OCDE no latinoamericano, de Oriente Medio y África del Norte. Recientes estudios¹⁷ indican que desde el año 2000 se advierte una cierta disminución de la desigualdad, como resultado del aumento del gasto social, y en especial por el impacto de los programas de transferencias condicionadas (*Jefas y Jefes del Hogar* en Argentina, *Bolsa Escola* y *Bolsa Familia* en Brasil, *Progresas* y *Oportunidades* en México, y prestaciones en especie en Perú), así como de los mayores salarios por años adicionales de estudio. No obstante, este último factor es temporal, mientras que la mayor parte del gasto público continúa siendo neutral o incluso regresivo.

La estructura impositiva en América Latina no favorece el papel distributivo que pueden cumplir las finanzas públicas. Existe un "casillero fiscal vacío" en la región, que sí es ocupado por los países más desarrollados, puesto que los países latinoamericanos con tasas tributarias elevadas (Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo) tienen, igualmente, una composición sesgada hacia los impuestos indirectos¹⁸. Desde la perspectiva distributiva, las evaluaciones existentes sobre el IVA y el impuesto a la renta en tres países de la región (Ecuador, Guatemala y Paraguay), muestran que el primero es principalmente regresivo, mientras que el segundo es progresivo, pero representa un menor porcentaje de la recaudación total¹⁹. En general, mientras que en los países industrializados la distribución del ingreso mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los primeros²⁰.

Medido por el coeficiente de Gini, el nivel de desigualdad de ingresos en América Latina antes de impuestos, transferencias y servicios públicos no está demasiado lejano del que tienen los países de la OCDE²¹. En cambio, las diferencias son muy amplias después de que se incluyen los efectos de la limitada redistribución efectiva del sistema fiscal y de las prestaciones económicas y sociales en la región (Gráfico 3.7).

El efecto redistributivo de la política fiscal en Chile y México es diferente al que se registra en el resto de los países de la OCDE. La baja redistribución efectiva del sistema fiscal en estos dos países se explica en gran medida por el limitado efecto de las transferencias en efectivo. La reducción del índice de Gini que se logra en la OCDE por este concepto es de 8 puntos porcentuales mientras que la que se registra en Chile y México es inferior a 2 puntos. Esto se relaciona con el menor gasto social en la región en instrumentos de esta índole (en los países de la OCDE el gasto social en transferencias en efectivo es equivalente a cerca de 12% del PIB en comparación con 6% y 3% del PIB en Chile y México, respectivamente). Además, el efecto conjunto de las contribuciones a la seguridad social e impuestos a la renta tiene una mayor incidencia en la disminución del índice de Gini en los países de la OCDE. Mientras que en el grupo de países industrializados esta disminución es en promedio de alrededor de 3,5 puntos, en Chile es de aproximadamente 1,0 puntos y en México de 2,0 puntos del índice de Gini.

Gráfico 3.7. América Latina y la OCDE: índices de Gini antes y después de impuestos y gastos públicos



Fuente: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y estimaciones sobre la base de encuestas de hogares para Chile y México. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510656>

3.4 Hacia un contrato social fuerte y un pacto fiscal mejorado

3.4.1 Bases para el fortalecimiento del contrato social

Los altos niveles de desigualdad y la baja redistribución en América Latina contrastan con lo que se señala en la teoría económica. Cuando la desigualdad antes de impuestos y las transferencias gubernamentales son altas, la teoría del votante mediano sostiene que la democracia debería inducir a los gobiernos a aumentar sus ingresos y redistribuir significativamente²². En esta situación, el votante mediano se beneficiaría tanto de los impuestos progresivos sobre la renta, que afectarían particularmente a los votantes con ingresos superiores a los suyos, como de las transferencias y los gastos progresivos, que le favorecerían especialmente.

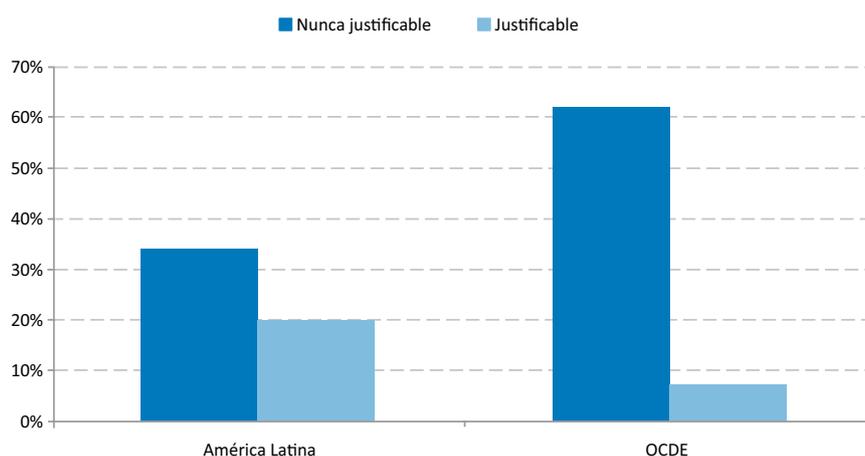
La democracia sería en este caso una condición necesaria pero no suficiente para tener un sector público más amplio y políticas más redistributivas en países de ingreso medios y bajos, incluso en contextos de alta desigualdad. Las preferencias por la redistribución se derivan de numerosas fuentes, desde el pasado individual (las experiencias y percepciones de movilidad pueden incidir en las actitudes políticas hacia la redistribución), el sistema político, la organización familiar y los valores culturales y sociales predominantes a nivel nacional y regional²³.

Ciertos retos persisten: acelerar las mejoras en la calidad de las democracias, avanzar hacia sistemas presupuestarios eficientes y fortalecer la capacidad de la administración tributaria. Una democracia que no consigue canalizar adecuadamente la voluntad popular puede favorecer la aparición de bases impositivas erosionadas y/o capturas del gasto social²⁴. La capacidad de la administración fiscal es otro factor limitante.

La debilidad de algunas de estas instituciones se refleja en una baja moral fiscal y un escaso apoyo social hacia reformas fiscales ambiciosas. En promedio, los ciudadanos de América Latina tienen casi tres veces más probabilidades de justificar la evasión de impuestos (20% en comparación con 7% en los países de la OCDE) y solo un 34% de los encuestados en América Latina considera que la evasión de impuestos es siempre perjudicial en contraste con el 62% que se registra en los países de la OCDE (Gráfico 3.8)²⁵.

Gráfico 3.8. Moral fiscal en América Latina y la OCDE: “¿cree que engañar en los impuestos es justificable?”

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración a partir de datos de Latinobarómetro 2008 y World Values Survey. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510675>

Esta baja moral fiscal ha sido atribuida tradicionalmente a la corrupción²⁶ y a las percepciones pesimistas sobre la justicia social, la igualdad de oportunidades y la movilidad²⁷. Ante su presencia, el pacto social está en consecuencia incompleto. Los ciudadanos en América Latina tienden a elegir servicios provistos por el sector privado como salud y educación desde el momento en que se lo pueden permitir. El principio de suficiencia de los sistemas tributarios estaría fundamentalmente orientado a la búsqueda de fuentes que financien servicios públicos con estándares de calidad mínimos²⁸. En cambio, en las sociedades con mayores ingresos, los ciudadanos son más conscientes de los impuestos que pagan y demandan una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

No obstante, existen razones para mantener cierto optimismo sobre las perspectivas de fortalecer el contrato social en la región. Basándose en las encuestas de percepciones a ciudadanos latinoamericanos, diferentes estudios destacan que han crecido la valoración positiva del esfuerzo, el beneficio de la educación y la responsabilidad compartida del Estado y las personas, así como la disposición de pagar más impuestos para financiar esquemas de protección social²⁹.

De acuerdo a estas encuestas, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios públicos (en particular, de salud y educación), justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Además, incluso aquellos ciudadanos que han progresado y/o tienen expectativas de que sus hijos avancen más en términos sociales y económicos afirman que los buenos ciudadanos deben pagar impuestos y rechazan que los impuestos actuales sean demasiado elevados. Finalmente, aquellos ciudadanos con un mayor nivel de educación justifican menos la evasión y aceptan en promedio una carga fiscal superior³⁰.

En consecuencia, para que los ciudadanos incrementen su demanda y apoyo a los servicios públicos, las reformas fiscales deben apuntar a mejorar la calidad y la gestión de estos. Tal orientación puede generar un ambiente más propicio para la expansión del gasto público y de los ingresos impositivos necesarios para su financiamiento. Si se asume que existe una predisposición de los estratos de población de ingresos medios a apoyar políticas de consenso y reformas tributarias cuando son acompañadas por mejores servicios públicos, su papel en un nuevo contrato social es fundamental³¹. La legitimidad debe construirse desde el propio Estado, mediante el uso de instrumentos transparentes y participativos de planificación del propio sector público³².

El éxito de la reforma fiscal depende de que se tenga en consideración este vínculo entre impuestos y gastos, y se sustente en las lecciones que dejan experiencias internacionales. Las reformas tributarias progresan cuando sus cimientos están sólidamente fundados (con análisis previos y evaluaciones *ex post*, transparentes y con un enfoque global), se han adaptado al país (en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha) y cuentan con un claro liderazgo y apoyo de las instituciones nacionales³³. Asimismo, las reformas deben tener en cuenta el impacto de los niveles de tributación y su estructura sobre el crecimiento económico de largo plazo³⁴.

3.4.2 Hacia un pacto fiscal mejorado

Un pacto fiscal puede asimilarse a un “contrato” complejo, cuyas cláusulas contienen consensos respecto de lo que puede y debe —o no— hacer el Estado en materia fiscal, económica y social. La metáfora del pacto fiscal como un “contrato” que las partes pueden denunciar y eventualmente rehacer, se inscribe con naturalidad en el escenario político de América Latina³⁵.

Las implicaciones políticas de un pacto fiscal se extienden bastante más lejos de lo que se deriva de las reformas tributarias o presupuestarias convencionales³⁶. Es necesario alcanzar consensos sociales y políticos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover. La concepción de un pacto fiscal se asocia al diseño explícito y consensuado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, así como a la recuperación de la noción de planificación del (y para el) desarrollo. Esto es, a su vez, la expresión de un diseño más ambicioso e integral de las políticas públicas: *i*) la consolidación de la solvencia fiscal; *ii*) elevar la productividad de la gestión pública; *iii*) dotar de mayor transparencia a la política fiscal; *iv*) promover la equidad; y *v*) favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

En la actual fase de las economías de la región, caracterizada por un inédito crecimiento de los ingresos fiscales, el panorama para las reformas es bastante reducido. Al cumplirse o sobrepasarse las metas de recaudación, los incentivos para modificar los sistemas tributarios disminuyen en forma drástica. El debate sobre la inequidad de los sistemas suele reducirse a algunos círculos de especialistas y no se expresa en proyectos legislativos tendientes a modificar los defectos señalados, que por demás son ampliamente conocidos³⁷. A esto se agrega que en algunos países la élite es más influyente que la administración tributaria. Por estas y otras razones, la economía política de las reformas se ha transformado en el principal obstáculo a la conformación de sistemas tributarios que brinden sustento al pacto fiscal.

No obstante, la idea de un pacto fiscal encuentra hoy un ambiente propicio en la región. Al menos dos razones explican este escenario más favorable. Por un lado, la evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención ante los efectos más perjudiciales de la volatilidad externa (reducción del empleo, los ingresos y el consumo). Por otro lado, el conocimiento de que una buena fiscalización, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de forma complementaria a la equidad, la cohesión social y el desarrollo productivo³⁸.

Estos pactos fiscales pueden ser globales, abordar un sector concreto como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o bien construirse en torno a una idea motriz convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. Los parlamentos tienen un papel fundamental en la generación de estos pactos, en la definición de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, así como en la negociación de reformas tributarias que apunten a mejorar los sistemas impositivos.

Mejores marcos fiscales pueden ser un ingrediente que favorezca los pactos y facilite su economía política. Estos marcos pueden incluir desde prácticas presupuestarias transparentes hasta reglas fiscales de segunda generación, con estrategias de salida claras y eventuales consejos fiscales autónomos, en función del país y la coyuntura. Es especialmente relevante impulsar la transparencia y la eficiencia en el sector público. Los parlamentos y los organismos contralores deberían reforzar su función fiscalizadora en situaciones de mayor y mejor gasto.

Un marco fiscal requiere ser lo suficientemente comprensivo como para incorporar los retos socioeconómicos de corto y de largo plazo. En el corto plazo sería necesario que este marco asegurara la posibilidad de estabilización, mientras que en el largo plazo podría incorporar las demandas sociales (pobreza, infraestructura y desarrollo en general), una gestión eficaz de los recursos no renovables y anticipar las presiones de gastos sociales relacionados con el envejecimiento. Son relevantes tanto la composición del gasto como su nivel y financiamiento; este último constituye un factor determinante de la distribución del ingreso y las oportunidades en toda la sociedad. Es impostergable promover pactos fiscales que definan la magnitud y la manera como se recaudará la contribución de la sociedad al financiamiento de las políticas públicas, sean estas inversión o gasto social³⁹. Una forma específica es la puesta en vigor de reglas fiscales o la reforma de las existentes, combinada con la creación de fondos soberanos en determinados casos. Las reglas fiscales deben ser favorables para el desarrollo en el mediano y largo plazo, en particular con la inversión productiva clave como la infraestructura⁴⁰.

La existencia de mejores marcos fiscales puede asegurar una suficiente movilización de recursos domésticos, transformando el sistema tributario en una herramienta eficaz para el desarrollo. Si el pacto fiscal se sustenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante el incremento de la carga tributaria, será fundamental elevar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos.

Las reformas institucionales deberían apuntar al objetivo de consolidar los avances en los marcos presupuestarios, basados en la experiencia internacional. En numerosos países de América Latina ha sido evidente la recuperación del ciclo presupuestario (que perdió su papel rector de las políticas públicas en los años de alta inflación) como un instrumento transparente y democrático de asignación de los gastos públicos. Se registran avances en las estrategias y planes nacionales de desarrollo, reglas fiscales y marcos de mediano plazo, rendición de cuentas, presupuestos plurianuales, evaluación de políticas y programas, sistemas nacionales de inversión pública e indicadores compartidos de gasto⁴¹.

Todos estos avances institucionales son parte del pacto fiscal necesario para que el Estado promueva el desarrollo. Entre las bases en las que puede fundarse un pacto fiscal en la región resalta la existencia de una visión estratégica de mediano y largo plazo, la construcción de alianzas entre los actores sociales y el diseño de una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía⁴².

Notas

1. Martner (2007); CEPAL (2009); Daude *et al.* (2011).
2. Sobre la base de datos CEPALSTAT OCDE Cuentas Nacionales y cifras oficiales de los países.
3. Gómez Sabaini *et al.* (2010).
4. CEPAL (2010b).
5. Agosín *et al.* (2005); Perry *et al.* (2006); Gómez Sabaini *et al.* (2010).
6. Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007); OCDE (2008b, 2010b).
7. OCDE (2008b); Daude *et al.* (2011).
8. CEPAL (2010b).
9. Gómez Sabaini *et al.* (2010).
10. Rofman *et al.* (2008); Mesa-Lago (2009); OCDE (2010b); Da Costa *et al.* (2011).
11. Villela *et al.* (2009).
12. Jiménez y Podestá (2009).
13. Villela *et al.* (2009).
14. De Cesare y Lazo Marín (2008); CEPAL (2010a). Para un análisis sobre sus efectos en el crecimiento económico, véase OCDE (2010c).
15. Gómez Sabaini *et al.* (2010).
16. CEPAL (2010b).
17. González y Martner (2010); López-Calva y Lustig (2010).
18. ILPES (2011).
19. Jorrat (2011).
20. Chu *et al.* (2000).
21. BID (2006); Gómez Sabaini (2006); OCDE (2008a, 2008b).
22. Véase el trabajo pionero de Downs (1957), por ejemplo.
23. Alesina and Giuliano (2009); Alt *et al.* (2010); Robinson (2010).
24. Elizondo y Santiso (2011).
25. Daude y Melguizo (2010).
26. Torgler (2005).
27. Gaviria (2007).
28. Jiménez *et al.* (2010).
29. Marcel (2008); OCDE (2010b).
30. Daude y Melguizo (2010).
31. *Ibidem*; OCDE (2010b).
32. ILPES (2011).
33. OCDE (2010a).
34. La evidencia disponible para los países de la OCDE sugiere que los impuestos más favorables al crecimiento de la renta per cápita son los impuestos sobre la propiedad, seguidos de los impuestos sobre el consumo e impuestos medioambientales, en tanto los impuestos directos sobre la renta de las empresas y personal serían los menos favorables al crecimiento.
35. Lerda (2009).
36. CEPAL (1998); ILPES (2011).
37. Gómez Sabaini y Martner (2010).
38. CEPAL (2010b).
39. CEPAL (2010b).
40. Carranza *et al.* (2011).
41. ILPES (2011).
42. CEPAL (2010b).

Referencias

- AGOSIN, M., A. BARREIX Y R. MACHADO, R. (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria de Centroamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.
- ALESINA, A. Y P. GIULIANO (2009), "Preferences for Redistribution", *NBER Working Paper* 14825, National Bureau of Economic Research.
- ALT., J., I. PRESTON Y L. SIBIETA (2010), "The Political Economy of Tax Policy", en J. Mirrlees (ed.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, pp. 1204-1279, Oxford University Press, Oxford.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, BID, Washington, D.C.
- CARRANZA, L., C. DAUDE Y A. MELGUIZO (2011), Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?, *OECD Development Centre Working Paper* No. 301., OECD, París.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, (LC/G.2024/E), Libros de la CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009), *La política fiscal en tiempos de crisis. Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe*, (LC/R.2151), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010a), *2009-2010, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: impacto distributivo de las políticas públicas*, (LC/G.2458-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432(SES.33/3), CEPAL, Santiago.
- CETRÁNGOLO, O. Y J. C. GÓMEZ SABAINI (2007), *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 60 (LC/L.2838-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- CHU, K.Y., D. HAMID Y S. GUPTA (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries". *IMF Working Paper* No. 00/62 Fiscal Affairs Department, IMF, Washington, D.C.
- DA COSTA, R., J.R. DE LAIGLESIA, E. MARTÍNEZ Y A. MELGUIZO (2010), "The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper* 295, OECD, París.
- DAUDE C., A. MELGUIZO Y A. NEUT (2011), "Fiscal policy in Latin America: countercyclical and sustainable?", *Economics: The Open-Access, Open Assessment e-Journal*, vol. 5, 2011-14.
- DAUDE, C. Y A. MELGUIZO (2010), "Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America," *OECD Development Centre Working Paper* No. 294, OECD, París.
- DE CESARE, C. Y LAZO MARÍN, J. F. (2008), *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 66, CEPAL, (LC/L.2902-P), Santiago de Chile.
- DOWNES, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York.
- ELIZONDO, C. Y J. SANTISO (2009), "Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Latin America", disponible en <http://ssrn.com/abstract=1400050>.
- GAVIRIA, A. (2007), "Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America", *Economía* 8(1), pp. 55-88.
- GÓMEZ SABAINI, J. C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", serie Políticas Sociales 127, CEPAL, (LC/L.2641-P), Santiago de Chile.
- GÓMEZ SABAINI, J. C. Y R. MARTNER (2010), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", en J. Ruiz-Huerta, M. Villoria y M. Barzelay (eds.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Editorial Tecnos, Madrid.
- GONZÁLEZ, I. Y R. MARTNER (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", Documento de Trabajo del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- ILPES (INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL) (2011), "Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad". ILPES, (LC/IP/L.243), Santiago de Chile.

JIMÉNEZ, J. P. Y A. PODESTÁ (2009), *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, serie Macroeconomía del desarrollo, No. 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

JIMÉNEZ, J. P., J. C. GÓMEZ SABAINI Y A. PODESTÁ (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", en J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (Comp.) *Evasión y equidad en América Latina*, documento de proyecto, CEPAL y GTZ, (LC/W.309), abril.

LERDA, J.C. (2009), "El pacto fiscal visto a sus diez años", en R. Martner (Comp.), *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, serie Seminarios y Conferencias No. 54 (LC/L.2977-P), CEPAL, Santiago de Chile.

LOPEZ-CALVA, L. P. Y N. LUSTIG (EDS.) (2010), *"Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?"*, Brookings Institution Press y UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Baltimore.

MARCEL, M. (2008), *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, mimeo.

MARTNER, R. (2007), *La política fiscal en tiempos de bonanza*, serie *Gestión pública*, N° 66, CEPAL (LC/L.2736-P), Santiago de Chile.

MESA-LAGO, C. (2009), "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", Serie Políticas Sociales No. 150, CEPAL, (LC/L.3104-P), Santiago de Chile.

OCDE (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, París.

OCDE (2008b), *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD Development Centre, París.

OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD, París.

OCDE (2010b), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Development Centre, París.

OCDE (2010c), "Tax Policy and Economic Growth", *Tax Policy Study* No. 20, OECD, París.

PERRY, G. *et al.* (2006), "Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos", Banco Mundial, Washington, D.C.

ROBINSON, J. A. (2010), "The Political Economy of Redistributive Policies", en L.F. López-Calva y N. Lustig (eds.) *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?*, Brookings Institution Press and UNDP, Baltimore.

ROFMAN, R., L. LUCCHETTI Y G. OURENS (2008), "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage", *Social Protection and Labour Discussion Paper* 0616, World Bank, Washington, D.C.

TORGLER, B. (2005), "Tax Morale in Latin America", *Public Choice*, 122(1/2), pp. 133-157.

VILLELA, L., A. LEMGRUBER Y M. JORRATT (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", documento de trabajo No. IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

CAPÍTULO CUATRO

Reformas en los sistemas educativos

Resumen

Los avances que América Latina y el Caribe ha logrado recientemente en materia de cobertura, gasto y desempeño en educación crean espacios para plantearse nuevos desafíos. La tarea primordial para la región consiste en aprovechar el potencial de la educación como instrumento de igualdad de oportunidades, inclusión social y conformación de capital humano capacitado. Para ello muchos países han aplicado reformas para ampliar el acceso, calidad y gestión, con un rol central del Estado como regulador y proveedor de educación de calidad. En este capítulo se presenta un panorama sobre el estado del sector en la región y se plantea el papel de varias reformas para alcanzar este objetivo: políticas de descentralización, adopción de sistemas nacionales de evaluación, reformas de la educación superior y gestión del cuerpo docente. En el capítulo se discuten varias recomendaciones para el diseño e implementación de políticas: otorgar una mejor dotación para la gestión a instancias subnacionales, fomentar una población formada en el manejo de nuevas tecnologías, fortalecer la educación técnica y universitaria, adaptándola a las exigencias del sector productivo, consolidar los sistemas nacionales de evaluación y extenderlos más allá del ámbito de la escuela y promover la gestión del cuerpo docente a través de una verdadera profesionalización de la carrera pedagógica en términos de selección, evaluación e incentivos. Estos aspectos deben representar el foco central de las reformas en educación en los próximos años.

4.1 Introducción

La educación constituye un derecho fundamental cuya realización tiene un papel decisivo en el desarrollo de los países, mediante la generación de mayor igualdad, inclusión social y el impulso de las capacidades necesarias para la incorporación del progreso técnico. La educación tiene efectos positivos directos sobre el bienestar económico y social, la productividad, el ingreso, el empleo y la competitividad. Por ello resulta esencial que el Estado impulse las reformas adecuadas a los sistemas educativos.

En este capítulo se presenta un panorama del estado actual de la educación en América Latina y el Caribe y se destacan los principales desafíos para el diseño y ejecución de reformas educativas. Se describen las tendencias en cuanto a cobertura, desempeño, equidad y gasto en educación en la región (sección 4.2); a continuación, se exponen las reformas recientemente puestas en vigor en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, con un análisis más detenido de cuatro aspectos fundamentales: descentralización, sistemas nacionales de evaluación, educación superior y gestión de docentes (sección 4.3), que concluye con recomendaciones de políticas educativas (sección 4.4). Es prioritario expandir la cobertura en educación secundaria para los jóvenes de familias de bajos ingresos; disminuir las brechas de conocimiento y facilitar el acceso a la educación terciaria; aplicar políticas de descentralización que eviten incrementar la desigualdad y transfieran recursos financieros, humanos y de gestión al nivel local; fortalecer los mecanismos e instituciones para asegurar la calidad de la oferta educativa, especialmente en el nivel terciario. Por último, se requiere también una evaluación y rendición de cuentas adecuada en lo relativo al rendimiento escolar y a la gestión y prácticas docentes.

La cobertura y el gasto en educación aumentaron en las últimas décadas en la región, beneficiando a sectores más vulnerables de la población que antes carecían de acceso a este servicio. Sin embargo, persisten retos importantes. Los avances en cobertura primaria permiten que América Latina y el Caribe se acerque al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero aún existen grandes brechas en la educación secundaria y superior. Los sistemas educativos latinoamericanos requieren ampliar la cobertura y mejorar su calidad, eficiencia y desempeño: en términos de resultados educativos, los estudiantes latinoamericanos en pruebas como PISA (Programme for International Student Assessment) siguen rezagados respecto del resto del mundo, a pesar de los avances en años recientes.

La región continúa entre las más desiguales del mundo, tanto en términos de ingresos como de acceso y calidad de los servicios educativos. El contexto socioeconómico produce diferencias importantes en oportunidades de acceso y logros educacionales, que han aumentado en el caso de los niveles secundario y terciario. El nivel de ingreso constituye un factor relevante que explica la persistencia de la segmentación del acceso a servicios educativos de calidad. Con frecuencia, el sistema educativo refuerza las desigualdades de ingreso y oportunidades, perpetuando la inequidad social. El Estado dispone de un instrumento esencial para compensar las desigualdades de origen, permitiendo a las nuevas generaciones más opciones de movilidad ocupacional y revirtiendo la reproducción intergeneracional de las brechas sociales: construir un sistema educacional accesible para todos y de calidad en sus diferentes niveles¹.

Las reformas educativas en América Latina y el Caribe han buscado reforzar el papel social e inclusivo de la educación. Se han impulsado mejoras en la gestión y administración de los sistemas educativos, mediante la integración de nuevas metodologías de enseñanza en los currículos escolares y la generación de un vínculo más estrecho con el mercado de trabajo. En el nivel terciario, la educación latinoamericana también ha sido objeto de reformas profundas en los últimos años, para dar respuesta a algunos de sus problemas seculares, como la cobertura y el

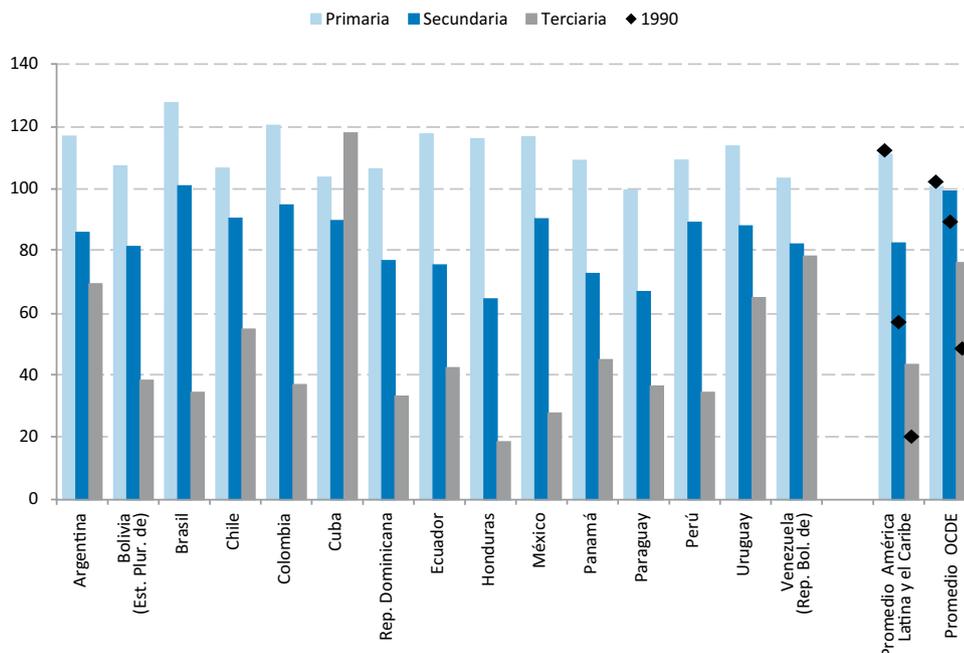
financiamiento. En el presente se plantean nuevos retos a las universidades a partir de los cambios que ha experimentado el paradigma productivo y la mayor demanda asociada de conocimientos científicos y tecnológicos, que exigen el fortalecimiento de la capacidad de investigación aplicada y la coordinación con el sector productivo.

4.2 Tendencias en educación: cobertura, desempeño y gasto

4.2.1 Tendencias en cobertura y desempeño

La cobertura de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe se ha ampliado gradualmente en los últimos años. Las tasas de matrícula de la educación primaria han alcanzado y en ciertos casos superado niveles de los países de la OCDE, mientras que las tasas de cobertura continúan siendo bajas en la educación secundaria y superior (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1. América Latina y el Caribe (15 países) y OCDE: tasa de matrícula bruta por nivel de educación, 2009 o último año disponible
(En porcentajes)



Nota: La tasa de matriculación bruta es calculada como el número total de estudiantes de todas las edades matriculados sobre el número total de niños y niñas en el grupo de edad escolar oficial; en todos los casos, corresponde a 2009 o el año disponible más reciente en los países de la muestra. En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay este año es 2008; en la educación terciaria, en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, es 2007; en Perú, 2006; en República Dominicana, 2004. El promedio de América Latina y el Caribe corresponde a 18 países (los 15 mencionados más Costa Rica, El Salvador y Jamaica). La mayor cobertura en educación primaria en América Latina respecto de la OCDE puede reflejar un mayor ingreso tardío a la escuela y/o que existe un contingente de estudiantes de primaria con sobre edad.

Fuente: Instituto de Estadística UNESCO (2011).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510694>

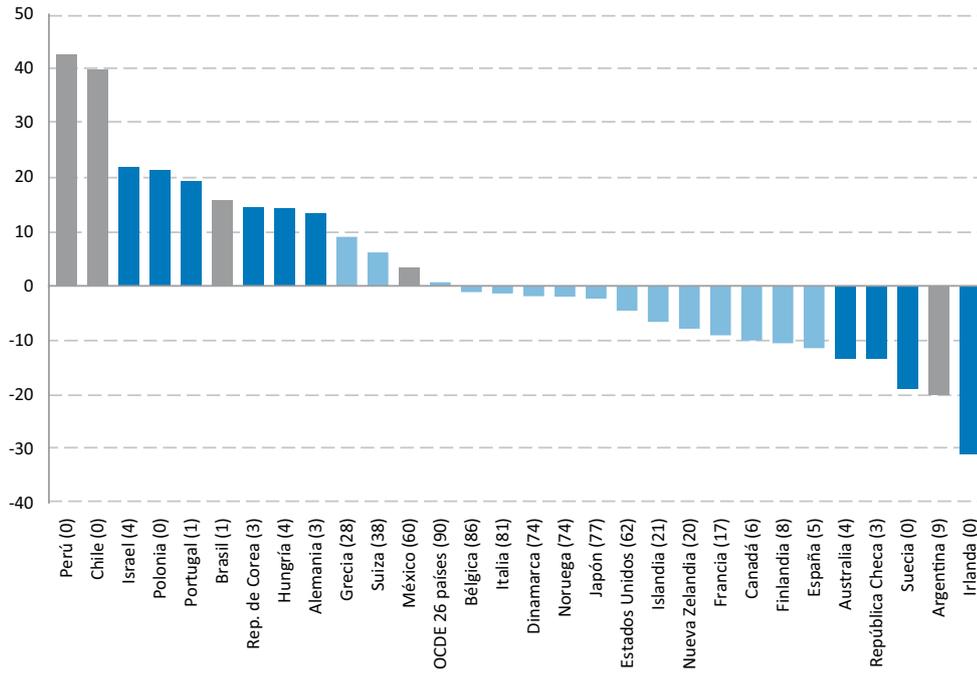
El panorama de la cobertura y el desempeño en la educación terciaria en América Latina y el Caribe tiene múltiples retos. A pesar del gran aumento de la participación en este nivel educacional en las últimas dos décadas (en particular, en Brasil y Paraguay), la mayoría de los países de la región registra una tasa de matriculación en la educación terciaria menor al 40%. También la región se caracteriza por una elevada heterogeneidad en su cobertura: en algunos países supera el 60% (Argentina, Cuba y Uruguay), mientras que en otros es inferior al 30% (Honduras, El Salvador, Nicaragua, Jamaica y México)². Estos valores se sitúan muy por debajo de los observados en los países de la OCDE, que en los casos de Estados Unidos, Finlandia y República de Corea superan el 80%.

En las últimas décadas la demanda por educación superior se ha venido incrementando en la región como reflejo de los cambios que ocurren en la estructura económica y social. Componentes esenciales de este fenómeno han sido el aumento del ingreso per cápita y el creciente consenso sobre la importancia del conocimiento y las capacidades científicas y tecnológicas para impulsar la competitividad y el desarrollo de largo plazo³. A la educación universitaria, una aspiración al alcance de sectores más amplios de la población que en el pasado, se le reconoce hoy un mayor valor social, lo que también ha contribuido a impulsar la demanda. Un efecto positivo del incremento en la matrícula terciaria es que, en varios países, más de la mitad de los estudiantes universitarios son los primeros de sus familias que llegan a este nivel educacional, elevando sus posibilidades de movilidad social y laboral respecto de sus padres.

A pesar de ser bajo, el desempeño en las pruebas PISA de los países latinoamericanos en los últimos 10 años presenta una leve mejoría. Resultados recientes confirman dos hechos importantes respecto de los países de la región: primero se sitúan en el grupo de desempeño más bajo entre los que aplican esta prueba; y segundo, registran una mejora en sus puntajes en comparación con evaluaciones anteriores (Gráfico 4.2)⁴. El promedio en los resultados de la Prueba de Lectura de los cinco países latinoamericanos participantes en 2000 y 2009 (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) tiene un avance pequeño en la reducción de la brecha respecto a los países de la OCDE (de 23% a 19%, respectivamente)⁵. Este se debe al incremento de 2 puntos que registraron en promedio los países de la OCDE en el periodo (de 485 a 487), y el aumento de 16 puntos en promedio que paralelamente tuvieron los países de la región (de 395 a 411 puntos). En varios países estos avances son atribuibles a mejoras de los estudiantes de menor desempeño. En los casos de Chile y México, la fracción de estudiantes con bajo desempeño cayó en torno a 15%; en Brasil resalta una subida en el resultado de los mejores estudiantes (con niveles de habilidad 5 y 6) y estabilidad en los que obtienen los estudiantes de bajo desempeño; Chile y Perú lograron grandes mejoras en todos los niveles de habilidad⁶. Sin embargo, los países de América Latina siguen situados entre aquellos con menor rendimiento en esta prueba. México prosigue como el país de la OCDE con resultados más modestos, lo que se refleja en una diferencia promedio equivalente a dos años de escolarización (114 puntos) respecto a la República de Corea, el país que logró el mayor puntaje en 2009. La brecha de la región con la OCDE es más amplia que la tienen otras regiones emergentes, como el sudeste de Asia⁷.

Gráfico 4.2. Países de América Latina y OCDE: evolución del desempeño de la prueba PISA, 2000 y 2009

(Variación en puntajes)



Nota: Cambios estadísticamente significativos marcados en tono oscuro, p-value entre paréntesis. Los países se sitúan en orden descendiente de acuerdo a la intensidad de las variaciones entre sus puntajes en las pruebas de Lectura de 2000 y 2009. De los países de la región que rinden esta prueba sólo se consideran en el gráfico aquellos que tienen resultados en ambos años.

Fuente: Base de datos OECD, PISA 2009, Tabla V.2.1 (OCDE, 2010e).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510713>

Tal como sucede en varios países de la OCDE, los estudiantes de escuelas públicas y privadas en América Latina tienen un desempeño similar. En un primer análisis de los datos, se podría concluir que los estudiantes de escuelas privadas alcanzan en promedio mejor desempeño que los de escuelas públicas. Sin embargo, este resultado esconde las diferencias económicas y sociodemográficas de ambos grupos. Cuando los resultados se controlan por estas características, los estudiantes de escuelas privadas logran un desempeño que no es muy diferente del que alcanzan los estudiantes de escuelas públicas. Esto ratifica, por un lado, el efecto persistente del estatus socioeconómico como factor explicativo del desempeño (por encima del tipo de gestión de las escuelas, pública o privada). Por otro lado, refleja la fuerte segmentación que existe entre las escuelas públicas y privadas de la región, de acuerdo a su estatus socioeconómico⁸.

El desempeño por género y región continúa mostrando grandes divergencias. América Latina no ha sido ajena a las tendencias globales que indican mejoras de las mujeres superiores a las de los hombres en matriculación, permanencia y graduación en la educación⁹. En todos los países donde se aplica la prueba de lectura PISA, incluidos los de la región, las mujeres logran puntajes más altos que los hombres¹⁰; en ocasiones, esta brecha se ha ensanchado debido a un avance en el desempeño femenino que no ha ocurrido en el desempeño masculino. Sin embargo, en matemáticas y ciencias, los hombres siguen logrando resultados mejores que las mujeres. Las diferencias geográficas son variables más relevantes que las de género para explicar diferencias de resultados. Al separar escuelas urbanas y rurales

Recuadro 4.1. La prueba de PISA: una evaluación integral de capacidades

Introducido en el año 2000, el Programa PISA, busca evaluar la capacidad de los estudiantes para emplear su conocimiento y experiencia en situaciones del “mundo real”. El énfasis de la prueba estriba en la comprensión de conceptos y el dominio de procesos en tres áreas: matemáticas, lectura y ciencias.

Alrededor de 470.000 estudiantes de 65 países completaron esta evaluación en 2009, durante su cuarta edición. Cada estudiante dedicó alrededor de dos horas para completar las diferentes pruebas y responder un cuestionario enfocado en su pasado personal, hábitos de aprendizaje, actitudes hacia la lectura y su compromiso y motivación. La evaluación incluye tareas que requieren que los estudiantes construyan sus propias respuestas así como las preguntas de selección múltiple. Los directores de escuelas también contestan un cuestionario sobre las características demográficas de los estudiantes y la calidad del ambiente para la enseñanza.

La prueba de PISA proporciona información sobre tres factores esenciales para el análisis de los sistemas educativos. En primer lugar, provee un perfil del conocimiento y las habilidades entre los estudiantes de 15 años en 2009, con un foco en el área de lectura e indicadores contextuales que asocian los resultados de desempeño con características personales y de la escuela. En segundo término, evalúan la dedicación de los estudiantes a actividades de lectura, y su conocimiento y uso de diferentes estrategias de aprendizaje. Por último, brindan datos y tendencias sobre los cambios en el conocimiento y la habilidad de los estudiantes en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias y en el impacto de diferentes factores (por ejemplo, sociodemográficos) en su desempeño.

En 2012, PISA se concentrará en el área de matemáticas, y buscará evaluar la capacidad de los estudiantes para leer y comprender textos digitales y resolver problemas en un formato digital, reflejando así la creciente importancia de las tecnologías de la información.

se registra un mejor desempeño en las primeras en la mayoría de los países de la OCDE (después de controlar los resultados por diferencias socioeconómicas) y en países como Argentina, Brasil y Chile. A nivel regional, los resultados en varios países de la región muestran una variación significativa en el desempeño según áreas geográficas, que en gran medida se explica por las diferencias socioeconómicas. Estas diferencias interregionales implican tanto el desempeño como su distribución (equidad de desempeño)¹¹.

4.2.2 Tendencias en equidad

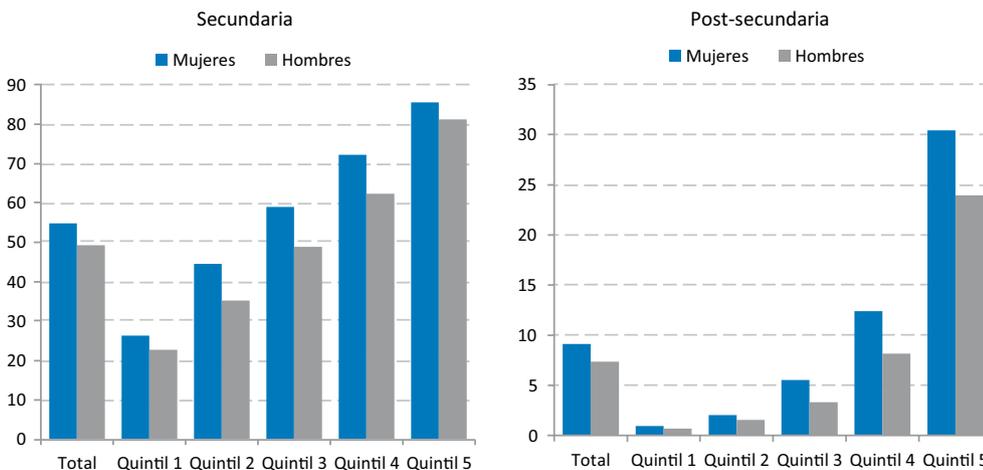
Los resultados de la prueba PISA muestran una ligera mejora en términos de equidad educacional durante la última década¹². La prueba de PISA permite explorar la equidad en tres dimensiones: el desempeño de los estudiantes, la distribución de recursos entre escuelas y las oportunidades de aprendizaje. La variación (calculada como varianza total del puntaje en la Prueba de Lectura) del desempeño por estudiante entre los países de la OCDE muestra una ligera disminución (del orden de 3%) entre 2000 y 2009. La mayoría de los países que mejoraron su desempeño en la prueba PISA en ese periodo, incluidos algunos países latinoamericanos, también redujeron la dispersión de resultados. Al descomponer la variación de los resultados, el desempeño de la prueba PISA refleja tendencias sobre la equidad. A diferencia de

la variación total, la variación entre escuelas ha permanecido constante entre 2000 y 2009, lo que sugiere una inclusión escolar estable a lo largo de la década.

El estatus económico y sociocultural es un factor determinante en el acceso y desempeño escolar en todos los niveles educativos en América Latina y el Caribe. Existe una clara correlación en la región entre ciclos escolares terminados y el nivel educacional del hogar (expresado en años y logros educacionales de los padres): mientras solo 3,1% de los hijos de padres con primaria incompleta concluye estudios terciarios, este valor supera 70% en el caso de padres con enseñanza terciaria completa¹³.

No obstante los avances en términos de cobertura, los sistemas educativos en América Latina y el Caribe no han logrado consolidarse como un mecanismo que facilite la equidad social, como lo refleja la baja conclusión del ciclo secundario y terciario. Si bien entre 1990 y 2006 la cobertura del ciclo secundario aumentó significativamente en la región (de 27% a 51% de jóvenes de 20 a 24 años terminaron la enseñanza secundaria completa), desagregados por quintil de ingreso los datos son menos favorables: en el primer quintil (el de menor ingreso) la proporción de los que finalizaron este ciclo es algo más de la cuarta parte en relación al porcentaje del quintil más alto (véase el gráfico 4.3)¹⁴. Esta marcada heterogeneidad en la conclusión del ciclo escolar medio es todavía más acentuada en el nivel terciario. Entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo el 8,7% logra concluir al menos cinco años de educación terciaria, con marcadas diferencias por quintil de ingreso (0,6% en el primer quintil en comparación con el 22% en el último quintil). Esto ilustra hasta qué punto el elevado costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo impide que los jóvenes de los quintiles de ingreso más bajos completen el ciclo de educación terciaria.

Gráfico 4.3. América Latina y el Caribe (18 países): jóvenes que completan la educación secundaria y post-secundaria, por quintiles de ingreso, 2008 o último año disponible
(En porcentajes)



Nota: Los resultados corresponden al promedio de 18 países de América Latina y el Caribe, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares. En el nivel secundario son los jóvenes entre 20 y 24 años que culminaron la educación secundaria. En el nivel post-secundario son jóvenes entre 25 y 29 años que terminaron al menos cinco años de educación terciaria.

Fuente: CEPAL (2010c).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510732>

Recuadro 4.2. Las TIC en los sistemas educativos: mayor calidad e igualdad

La difusión generalizada de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) está produciendo transformaciones aceleradas en la vida económica, social y cultural de los países. Actualmente el desarrollo del potencial de las nuevas generaciones depende en buena medida del aprovechamiento que estas puedan hacer del uso de las TIC^a. Esta incorporación masiva de las TIC no solo ha llevado a una creciente valorización en el mercado laboral de las competencias que se requieren para el uso de estas nuevas tecnologías (dado que en condiciones de analfabetismo digital es cada vez más improbable alcanzar ocupaciones de mejores salarios), sino que también ha modificado las características de la inclusión social, imponiendo la superación de umbrales de competencia digital como condición necesaria para conseguirla^b.

La progresiva incorporación del uso de las TIC en los sistemas educacionales constituye un reto clave para América Latina y el Caribe, por la importancia que estas tienen en el currículo y las posibilidades que ofrecen para aprovechar las oportunidades de inserción y movilidad social, que permiten una participación plena en la sociedad y un ejercicio fluido de la ciudadanía.

La escuela es el lugar más expedito, económico y masivo para reducir la brecha digital de las nuevas generaciones y brindar acceso a las TIC a los estudiantes de menores ingresos, que no disponen de estas en sus hogares. La escuela no solo es un canal para la alfabetización digital masiva. Además, las TIC se pueden introducir transversalmente en el proceso de enseñanza, facilitando la pedagogía a través de herramientas para la didáctica y el aprendizaje continuo.

Un primer desafío consiste en avanzar en la ampliación del acceso, lo que requiere estrategias de aumento de cobertura y de recursos tecnológicos disponibles, para entregar más computadores y mejorar la calidad de la banda ancha para el acceso a Internet. En materia de acceso a las TIC y su utilización en la educación, la región sigue presentando una marcada heterogeneidad entre países. Entre los ejemplos exitosos destacan: la experiencia en el Brasil del proyecto de Banda Ancha en las Escuelas; en Chile, el programa Enlaces; y en el Uruguay, el plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), que busca universalizar el acceso suministrando un ordenador por alumno.

La heterogeneidad se refleja también en la tasa de alumnos por computador en el sistema escolar primario: mientras que el Uruguay en 2008 tiene un estudiante por cada computador, Chile dispone de un computador por cada 13 estudiantes primarios o secundarios, y en Brasil y Honduras son 83 y 137 estudiantes por equipo, respectivamente. El acceso a banda ancha en escuelas básicas es igualmente heterogéneo, como lo ilustran los casos de Costa Rica (40%) y Uruguay (100%).

Otro desafío relevante es la capacitación de los docentes para que adquieran las habilidades que requiere el uso de las TIC en la práctica profesional y las integren al proceso de enseñanza. Por esta razón, es conveniente que las políticas de promoción de infraestructura digital se acompañen con la aplicación de políticas de formación docente para el uso educativo de las nuevas tecnologías.^c

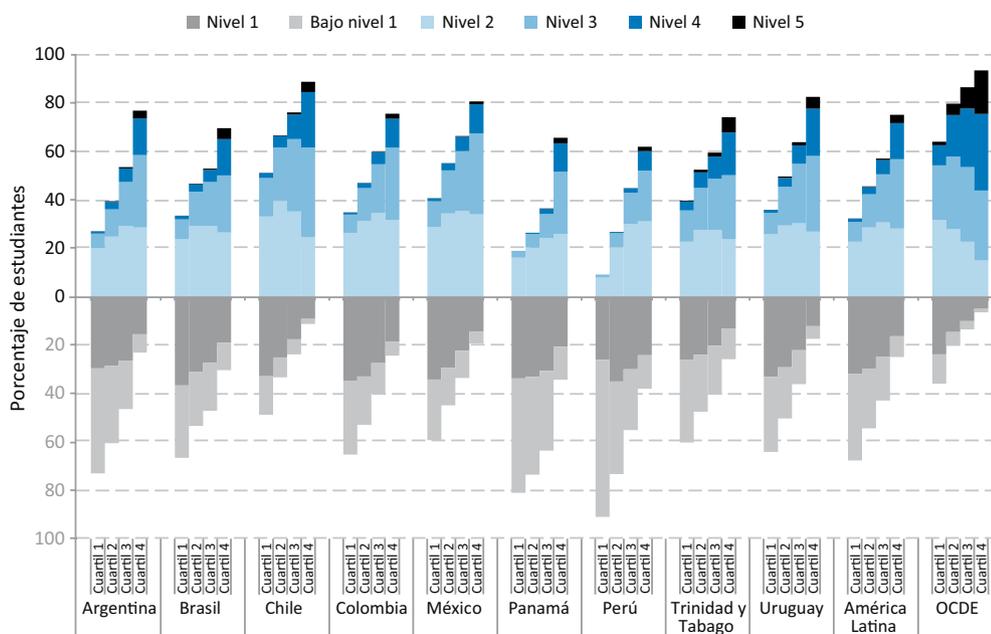
^a Véanse Kaztman (2010) y CEPAL/OIJ (2008).

^b CEPAL (2010d).

^c *Ibidem*.

Las diferencias en la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe se reflejan también en el desempeño escolar. Considerando los resultados de la prueba PISA de estudiantes secundarios distribuidos por cuartiles de índice de status socioeconómico y cultural, la mayor parte de los que están en el primer y segundo cuartil, alcanzan niveles de logros por debajo del nivel 2, lo que indica que no logran desarrollar las competencias básicas para desempeñarse en el área. Esto parece confirmar la importancia del estatus socioeconómico y cultural del hogar de origen para la generación de diferencias en el aprendizaje¹⁵.

Gráfico 4.4. América Latina y el Caribe (9 países) y promedio OCDE: distribución de los niveles de desempeño en la prueba PISA, según status socioeconómico y cultural de los hogares, 2009
(En porcentajes)



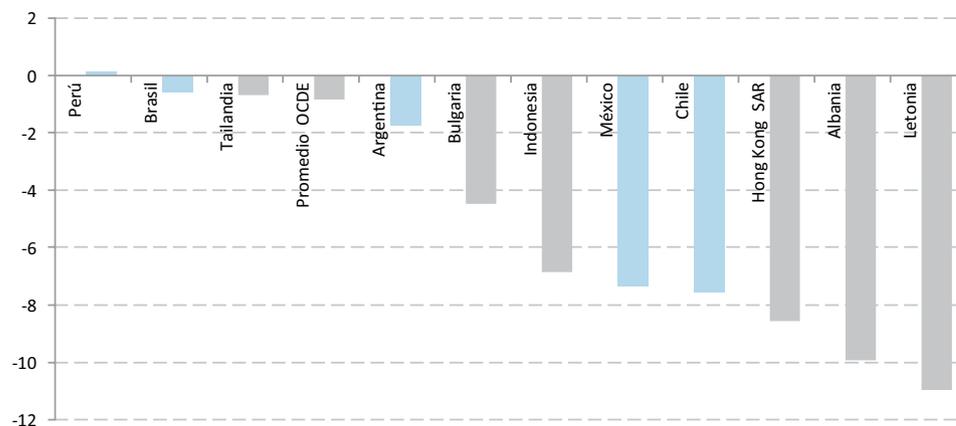
Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510751>

En algunos países de la región (especialmente en Brasil, Chile y México) la transmisión de desigualdades socioeconómicas hacia desigualdades de desempeño ha venido cayendo en la última década. El Gráfico 4.5 refleja el cambio de la relación entre el indicador de estatus económico, social y cultural y el desempeño en lectura entre los años 2000 y 2009. Este resultado contrasta con el que logran los países de la OCDE, donde esa relación permanece constante.

Gráfico 4.5. Impacto del índice de estatus económico, social y cultural, entre 2000 y 2009

(En porcentajes)



Nota: Países organizados según su nivel de diferencia en el impacto del índice de estatus económico, social y cultural entre 2000 y 2009.

Fuente: Base de datos PISA 2009, Tabla V.4.3 (OCDE, 2010c).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510770>

4.2.3 Gasto en educación

América Latina ha comenzado a invertir más en educación. Tradicionalmente, el gasto público total en educación en la región ha sido bajo en comparación con el que efectúan los países de la OCDE. Esta diferencia, sin embargo, ha empezado a disminuir. En promedio, el 4% del producto regional se destina a educación, con un leve incremento desde 2000, mientras que el promedio de la OCDE alcanza a 5%. La distribución del gasto público total en educación por niveles indica que el presupuesto educativo se concentra en educación primaria y secundaria, mientras que el nivel de gasto en educación preescolar, a pesar de la baja cobertura, es cercano a los países de la OCDE. El gasto en educación terciaria es inferior al promedio de la OCDE, salvo en tres países (Colombia, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela).

El crecimiento económico, la evolución demográfica y la participación privada explican el aumento del gasto en educación por estudiante de los países de América Latina y el Caribe. Incide, en primer lugar, el crecimiento económico de la última década, que redundó en un aumento del PIB per cápita en muchos países de la región. En segundo término, el envejecimiento de la población que trae aparejada una reducción del porcentaje de población en edad escolar (en particular, en Argentina, Brasil, Chile y México). Finalmente, el aumento de la participación privada en la entrega de los servicios educativos (en especial en Argentina y Chile) se ha traducido en una expansión del porcentaje de estudiantes en establecimientos privados, permitiendo la liberación de más recursos públicos por estudiante¹⁶.

Recuadro 4.3. El desafío de ampliar los programas de educación preescolar y extensión de la jornada escolar

Una estrategia a favor de la igualdad en materia educacional debiera incluir la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y la introducción de la jornada escolar extendida en la educación pública. Por una parte, esto contribuye a nivelar las capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa —un factor determinante en los logros de niveles posteriores—^a y a contrarrestar diferencias familiares, promoviendo la igualdad de oportunidades en el aprendizaje. El bajo desempeño de América Latina en la Prueba PISA pone de relieve la necesidad de mejorar las capacidades cognitivas desde edades tempranas. Por otra parte, la mayor cobertura preescolar y la extensión de la jornada escolar permiten que los adultos, sobre todo las mujeres, dediquen menos horas al cuidado de los hijos, facilitando un mayor acceso de estas al mercado laboral y una fuente de ingreso en los hogares (en especial de menores recursos).

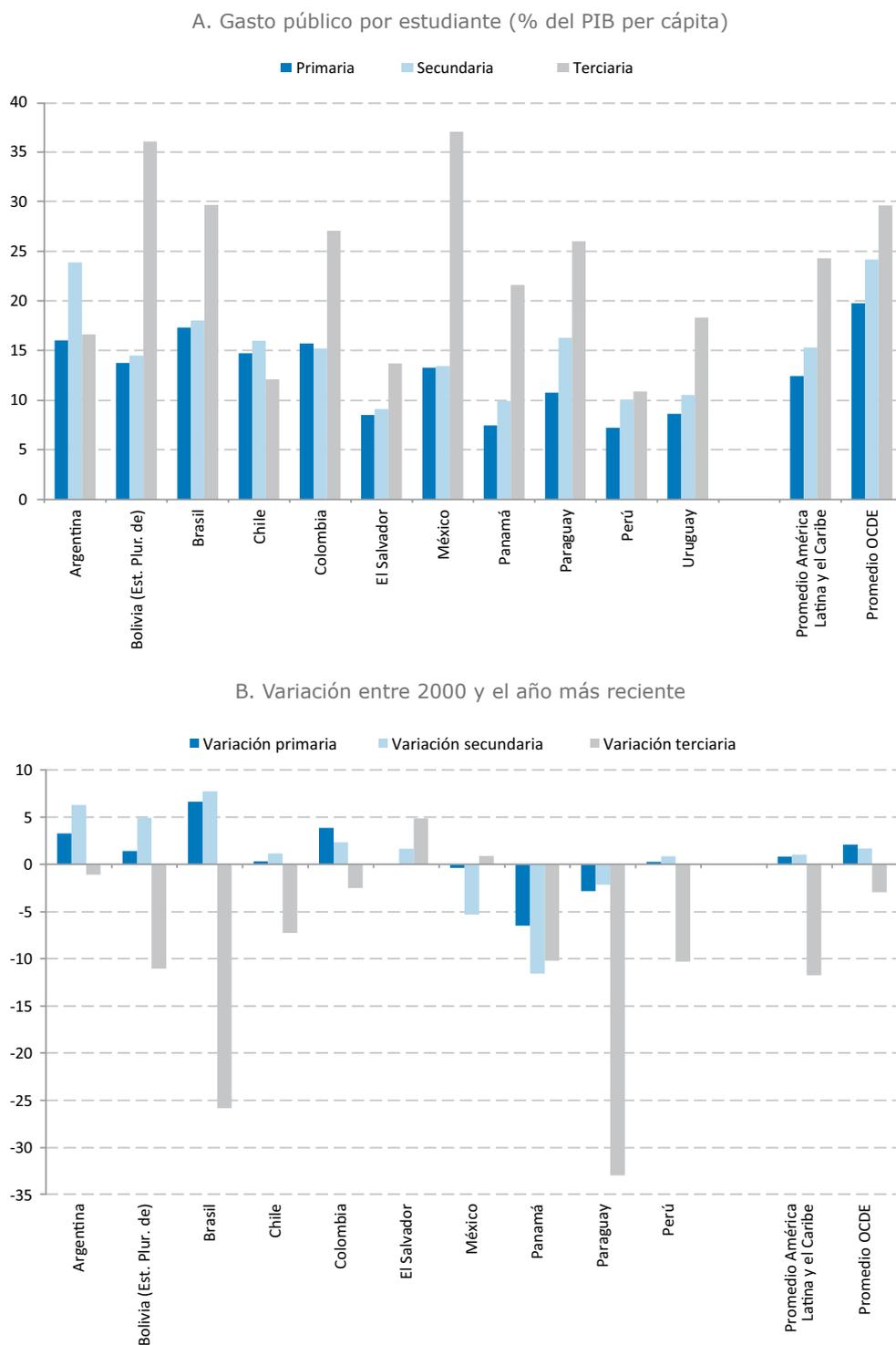
En años recientes, las políticas de ampliación de los programas educacionales en América Latina han registrado avances importantes en materia preescolar (de 0 a 5 años) y —en menor medida— de extensión de la jornada. Sin embargo, en la mayoría de los países estos temas persisten pendientes. La cobertura preescolar representa dos tercios de la asistencia a la educación primaria en los países con mayor cobertura, salvo en el Uruguay, donde es de 74%, mientras que en los países restantes abarca entre una quinta parte y menos de la mitad de los niños que asisten a primaria^b. En cuanto a la jornada extendida, en Chile, Colombia y Uruguay se han realizado esfuerzos ingentes al menos en la enseñanza primaria (también en secundaria en Chile). Sin embargo, la principal oferta de jornada extendida es privada y su cobertura depende de la capacidad de pago familiar: este es otro factor de reproducción de la desigualdad, puesto que los niños de medios sociales más desfavorecidos son quienes más necesitan programas de educación temprana^c.

^a OCDE (2010b).

^b OCDE (2010d)

^c CEPAL/OIJ (2008).

Gráfico 4.6. América Latina y el Caribe: gasto por estudiante, entre 2000 y año más reciente disponible



Nota: Los datos corresponden en Colombia al año 2009; en Argentina, Chile, Cuba y El Salvador a 2008; en Brasil, Jamaica, Panamá y Paraguay a 2007; en Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú y Uruguay a 2006.

Fuente: Instituto de Estadística, UNESCO (2011). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510789>

La reciente expansión del gasto público por estudiante (nivel primario y secundario) ha estado relacionada con mejoras en las condiciones del proceso educativo¹⁷. Desde 1990 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha incrementado el gasto público por estudiante, una tendencia reforzada en la última década, aunque con un enfoque ligeramente distinto respecto de la anterior. Entre 1990 y 2000 los países elevaron la cobertura escolar (en particular en la enseñanza secundaria, dado que en la primaria era prácticamente universal desde el inicio de los noventa); gran parte del aumento del gasto en el sector se concentró en facilitar la incorporación de nuevos estudiantes, limitando la expansión del gasto medio por alumno. Por otro lado, entre 2000 y 2008 el crecimiento del gasto se ha destinado a mejorar las condiciones que inciden en la calidad del proceso educativo, como la infraestructura, el equipamiento y el material didáctico, entre otras¹⁸. Sin embargo, persiste una heterogeneidad alta entre países: en el nivel primario, por ejemplo, la inversión pública por estudiante como porcentaje del PIB per cápita oscila entre 8% (Perú) y 16% (Brasil); algo similar ocurre en el nivel secundario.

En términos de inversión pública por estudiante, los gastos del ciclo terciario son más elevados en comparación con los otros niveles educativos, como ocurre en seis países de la región (Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay)¹⁹. Sin embargo, este indicador ha disminuido en varios países (en particular, en Argentina, Brasil, Chile y Colombia) con una caída más intensa en los países de América Latina que en los de la OCDE. Esto se observa en parte porque, debido a la fuerte heterogeneidad en el gasto en educación según quintiles de ingreso, el gasto público por estudiante de nivel terciario es regresivo y superior a los gastos por alumno en el nivel primario y secundario.

El componente público del gasto en educación en América Latina y el Caribe continúa siendo el más significativo, aunque algunos países presentan un elevado gasto privado. En promedio, la inversión pública alcanza en la región niveles similares que los de los países de la OCDE (4%), y el sector privado cubre cerca de una cuarta parte del gasto total en este rubro (Gráfico 4.7). En promedio, en los países de la OCDE el gasto privado en educación es inferior al 1% del PIB, mientras que en América Latina y el Caribe es 1,3% en promedio, resaltando Chile, Colombia, República Dominicana y Perú.

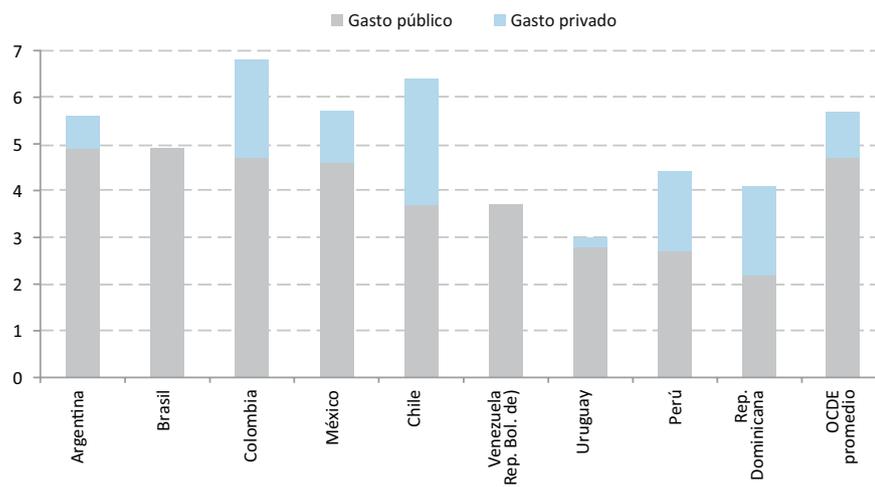
4.3 Reformas educativas en América Latina

Buscando mayor cobertura y calidad, en las últimas décadas se han realizado numerosas reformas en áreas como la administrativa, presupuestaria y curricular de los sistemas educativos latinoamericanos, entre otros²⁰. Se han puesto en práctica cambios en materia de gestión (en diversos niveles, centrales o ministeriales y de escuelas); de los programas (adopción de programas de cobertura universal, otorgando completa libertad a las escuelas para seguir aquel que mejor se ajuste a sus poblaciones y objetivos); en las políticas de administración de docentes (selección e incentivos), y en las reglas de asignación de recursos en cuanto a la transparencia de información y rendición de cuentas hacia el público (*accountability*), entre otros.

Una de las principales consecuencias de estas reformas ha sido el progresivo aumento de la participación de proveedores privados en la educación. En las últimas dos décadas el porcentaje de estudiantes matriculados en entidades educativas privadas de nivel preescolar básico y medio ha crecido dos puntos porcentuales, ubicándose cerca del 20%. En la educación superior la participación privada en la matrícula total es mayor y sobrepasa el 50%²¹. Esta tendencia subraya la necesidad de un rol creciente para el Estado, que se ha venido transformando de proveedor en regulador. En particular, en países en que la supervisión de la educación terciaria es relativamente escasa después de la introducción de reformas en los años noventa

Gráfico 4.7. América Latina y el Caribe (8 países) y la OCDE: gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB, 2008 o año disponible más reciente

(En porcentajes)



Nota: Gasto total en instituciones educativas y administración como porcentaje del PIB, sobre la base de fuentes públicas y privadas, incluyendo todos los niveles (preprimaria, primaria, secundaria y terciaria).

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (2011).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510808>

Recuadro 4.4. Bono demográfico y evolución del gasto público en educación

El crecimiento del PIB y del ingreso per cápita en la última década es solo uno de los factores que ha permitido la expansión del gasto público en educación en América Latina. También ha influido positivamente en el gasto público por estudiante de los ciclos primario y secundario —considerando aquellos que asisten a establecimientos públicos— la disminución de la incidencia de los grupos de niños y jóvenes en edad de estudiar (de 5 a 19 años).

La caída del porcentaje de población en edad escolar respecto de la población total desde 27% (1990) a 23,4% (2008) ha sido como un “bono demográfico” para la región^a. Esta transición demográfica ha favorecido la expansión del gasto público en educación primaria y secundaria en las últimas dos décadas, ya que por cada dólar por estudiante potencial que se destinaba en 1990, en 2008 se destinaban 2,7 dólares.

La existencia de este “bono demográfico” para la región representa una enorme oportunidad para el fortalecimiento de la formación de capacidades de las nuevas generaciones. No obstante, es conveniente aprovechar ahora esta oportunidad, dado que la particular condición demográfica no perdurará en el largo plazo. Esta necesidad reviste mayor urgencia si se considera que son generaciones que requieren mantener altos niveles de productividad para sostener las categorías dependientes resultantes del progresivo envejecimiento de la sociedad, situación en la cual se encuentra la mayoría de los países de la OCDE, que ya completaron su transición demográfica. Teniendo en cuenta que una fuerza laboral más capacitada puede incorporar conocimiento e innovación para impulsar un sostenido crecimiento económico, es fundamental que una fracción de los recursos liberados por este “bono demográfico” sean invertidos en el fortalecimiento de las competencias de las generaciones que recién se incorporan al mercado laboral^b.

^a Véanse CEPAL (2010c) y CEPAL/OIJ (2008).

^b CEPAL/OIJ (2008).

(Chile y Colombia, por ejemplo), la gestión pública debe buscar que la ganancia en cobertura no venga acompañada de una pérdida de calidad.

Los sistemas educativos, dada su estructura y objetivos, requieren de una vigorosa participación del Estado para garantizar su buen funcionamiento. La dinámica de los sistemas educativos actuales incluye una diversidad de actores (estudiantes, padres, profesores y administradores) y los proveedores privados no pueden garantizar los objetivos de cada uno de estos. Otras características tornan incluso más importante la participación activa del Estado en la educación debido a varias razones. Por un lado, los retornos de la educación son tangibles solo en el largo plazo, lo que hace más compleja la cuantificación de los costos y beneficios de los servicios educativos²². Por otro lado, en el proceso educacional intervienen factores exógenos de gran incidencia, como por ejemplo el papel de los hogares. Las reformas en educación debieran dirigirse a reconocer estas particularidades de los sistemas educativos.

En esta sección se analizan cinco aspectos de las reformas educacionales que, con distintos grados de intensidad, han estado presentes en varios de los países de América Latina y el Caribe: descentralización, reformas de la educación terciaria, fortalecimiento de los sistemas de medición de aprendizajes, políticas de selección y evaluación de docentes y participación privada en los sistemas educativos.

Si bien se observan iniciativas valiosas en materia de mejoría de la oferta educativa, se requiere que sean acompañadas con medidas concretas y estén dotadas de una visión de largo plazo. Al igual que en otras áreas del conocimiento, la inversión en educación no tiene un retorno inmediato, y por esto resulta conveniente crear un espacio fiscal y político para que las reformas tengan objetivos concretos, con mecanismos periódicos de ajuste, que permitan mantener el rumbo²³. En materia fiscal, los gobiernos deben generar herramientas que aseguren la continuidad de los programas y reformas iniciados. El espacio fiscal requiere complementarse con un espacio político donde los diferentes actores arriben a acuerdos sobre el tipo de medidas necesarias.

Al dirigir y focalizar los esfuerzos del Estado, la priorización de las reformas en educación constituye otro aspecto fundamental para alcanzar el impacto esperado. Es fundamental la secuencia en la que se efectúan las inversiones, diseñan las intervenciones y programan las reformas. En el pasado, los gobiernos de América Latina han ejecutado, a menudo, ciertas reformas sin considerar la relevancia que tiene su secuencia de aplicación. En el caso de la educación, es conveniente que la brecha en infraestructura física reciba la primera atención por parte de los entes públicos. La dotación de docentes y directores con las capacidades necesarias, pedagógicas y de contenido es central para la política educativa de la región. Un paso posterior son las reformas curriculares, de modo que la continuidad de estas intervenciones es esencial. Si, tal como indica el consenso que se está generando en la región, es necesario promover la jornada escolar de tiempo completo para mejorar el aprendizaje, previamente se precisan inversiones en la infraestructura que acoja a los estudiantes.

4.3.1 Descentralización

Las reformas de descentralización pueden fortalecer el desempeño pero también generar mayores desigualdades. De una u otra manera, en los argumentos esgrimidos en favor de la descentralización se destaca que los gobiernos locales tienen más información sobre las preferencias locales²⁴ y, por ende, pueden brindar mejor capacidad de respuesta ante las necesidades locales²⁵. También se ha sostenido que las autoridades locales están sujetas a un escrutinio público más cercano, lo que facilita una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones²⁶. Hay argumentos apuntando hacia la posible debilidad de los impactos de los procesos de descentralización. Estos enfatizan que los gobiernos locales son más propensos

a ser capturados por grupos de interés locales²⁷, la pérdida de la posibilidad de aprovechar economías de escala y que las capacidades de gestión descentralizadas son bastante más heterogéneas que las centralizadas, y en ciertos casos, inferiores²⁸. De ocurrir, la descentralización puede tender a replicar la segmentación de los gobiernos locales en términos de capacidades de gestión de los sistemas educativos. Dada la heterogeneidad de experiencias de descentralización en América Latina, tales argumentos bien podrían utilizarse para caracterizar lo sucedido. Incluso, varias voces sostienen que la descentralización no ha implicado mayores cambios en el aula, el espacio de mayor interés para las políticas públicas educativas²⁹.

La experiencia de descentralización de la gestión de los sistemas educativos en América Latina ha variado en gradualidad, magnitud y atribuciones³⁰. En Argentina, Chile, Colombia y México se iniciaron procesos de descentralización en los años ochenta, antes que en el resto de la región, y otros países han seguido esta tendencia. La mayoría de los países de la región posee algunos elementos de gestión descentralizada en sus sistemas educativos. Generalmente, los procesos de descentralización están siendo paulatinos, secuenciales o incrementales en el sentido que no han ocurrido por la sola aplicación de una norma, sino que tienen perspectivas de largo plazo. Han diferido también en cuanto a las atribuciones delegadas a órganos subnacionales y entidades educativas. Las funciones descentralizadas pueden clasificarse así: *i*) conducción, regulación y supervisión del sector; *ii*) financiamiento; *iii*) administración directa del servicio (política laboral, gestión de la inversión y otros), y *iv*) programación (metas educacionales, de cobertura y calidad, del currículo de estudio, establecimiento de la jornada y calendarios escolares, entre otras)³¹.

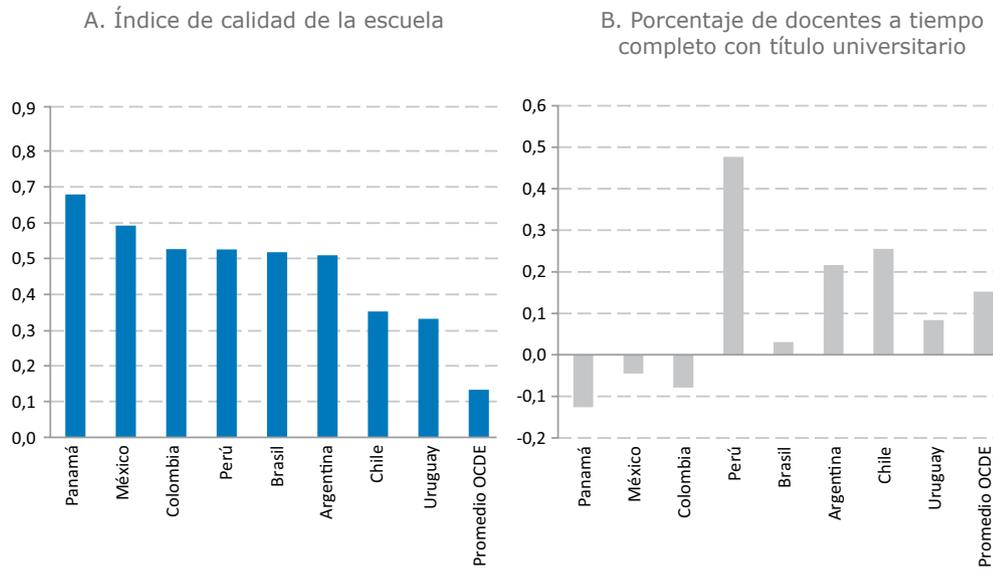
La descentralización puede ejercer un efecto incremental sobre la provisión de servicios educativos privados. No siempre los procesos de descentralización inciden sobre la cobertura o el desempeño. Por ejemplo, la reforma descentralizadora en Colombia de 2001 no logró mejoras en las tasas de matrícula, según una evaluación de la medida. Sin embargo, las municipalidades con mayor autonomía fueron más propensas que las de menor autonomía a utilizar más figuras de subcontratación de servicios educativos con escuelas privadas³². La descentralización ha servido como instrumento para incrementar la provisión privada de servicios educativos.

Una política de descentralización implica una mejor dotación para la gestión de los centros educativos. El traslado de políticas y estrategias sectoriales centralizadas en acciones programáticas ejecutadas a nivel local requiere de dos elementos esenciales: *i*) vínculos de comunicación y seguimiento entre los niveles central, regional y local, y *ii*) un conjunto de información gerencial relevante, preciso y oportuno para poner en marcha el sistema de seguimiento³³. Las economías de escala parecen indicar que las siguientes intervenciones son más eficaces si la responsabilidad recae en el nivel central: *i*) la planificación y programación sectorial; *ii*) la asignación de recursos adicionales de acuerdo con ciertos criterios de equidad; *iii*) el diseño básico curricular, y *iv*) el manejo de los estatutos docentes y la regulación de la labor docente³⁴. Todo esto requiere de una capacidad de gestión local sólida. Este parece ser el gran reto pendiente de la descentralización: dotar a las entidades locales de una mejor capacidad de gestión, especialmente en territorios de menor desarrollo económico, con índices más elevados de necesidades básicas insatisfechas, más presencia de minorías étnicas, mayor exposición a conflictos armados internos y vulnerabilidad frente a fenómenos naturales.

Las escuelas desfavorecidas en América Latina, al igual que en la OCDE, tienden a estar más desprovistas de recursos. Sin embargo, al analizar la relación entre el contexto socioeconómico promedio de los estudiantes y los recursos en establecimientos con un número de docentes similar, se puede concluir que las escuelas desfavorecidas tienden a recibir más recursos en ciertas dimensiones, como el porcentaje de profesores con certificación de tiempo completo. En cambio, en otras áreas, como la calidad de los recursos educacionales, son las escuelas

favorecidas las que reciben la mayor parte de los medios (Gráfico 4.8). Las reformas descentralizadoras pueden tener un efecto determinante en equilibrar mejor la distribución de estos recursos³⁵.

Gráfico 4.8. Correlación entre origen socioeconómico y la dotación de la escuela



Fuente: OCDE, PISA 2009, Tabla II.2.2.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510827>

Recuadro 4.5. La OCDE apoya reformas para mejorar la educación^a

Llevar a cabo una reforma no es tarea fácil. La evidencia refleja que el proceso de aplicación es tan importante como el diseño de las políticas. Incluso las políticas más lógicas y mejor fundamentadas pueden no ser ejecutadas si el camino de reforma no está previamente bien preparado. La OCDE ha desarrollado un enfoque innovador para sustentar las reformas centradas en mejorar los resultados escolares entre sus países miembros y países asociados. El proceso combina dos aspectos: *i*) una evaluación de la OCDE para realizar un diagnóstico y formular recomendaciones contextualizadas, y *ii*) el involucramiento de las personas relacionadas con la reforma para fomentar la consulta y el intercambio durante el proceso.

México participó en este proceso. Una de las publicaciones finales del proyecto, *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México^b*, presenta un marco de acción para mejorar la calidad de la educación. Sus 15 recomendaciones ofrecen un diseño de reforma educativa que puede utilizarse como referencia en otros países latinoamericanos:

- **Mejores docentes:** *i*) definir la docencia eficaz mediante estándares; *ii*) atraer a los mejores aspirantes a docentes; *iii*) fortalecer la formación inicial docente; *iv*) mejorar la selección docente; *v*) abrir a concurso todas las plazas docentes; *vi*) crear periodos de inducción y de prueba; *vii*) mejorar el desarrollo profesional, y *viii*) evaluar para ayudar a mejorar.
- **Mejores escuelas:** *ix*) definir el liderazgo escolar eficaz; *x*) profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores; *xi*) fortalecer el liderazgo pedagógico en las escuelas; *xii*) aumentar la autonomía escolar; *xiii*) garantizar el financiamiento para todas las escuelas; *xiv*) fortalecer la participación social.
- **Ejecución:** *xv*) crear un comité de trabajo para la ejecución con representación de los distintos actores involucrados en el proceso.

Para apoyar las reformas y promover el desarrollo de capacidades en México, la OCDE efectuó en Chile y en la provincia de Ontario (Canadá) el Seminario para Líderes en Reformas Educativas. Cada seminario contó con la participación de 30 diseñadores de políticas de alto nivel, incluyendo representantes de la Secretaría de Educación Pública, autoridades nacionales de educación, del Congreso, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la sociedad civil, que trabajaron en equipo para extrapolar lecciones y diseñar una estrategia de reforma educativa.

Este esfuerzo de recomendaciones y consulta busca que germinen las semillas para la reforma educacional, facilitando el aprendizaje entre diseñadores de políticas, mediante el uso de la evidencia internacional y la promoción de un proceso de consulta y contextualización de recomendaciones con los miembros de la OCDE.

^a Contribución de Beatriz Pont y Diana Toledo, del equipo de Implementación de Políticas Educativas de la Dirección de Educación de la OCDE. Basado en OECD (2010h).

^b OECD (2010h).

4.3.2 Educación terciaria

Las reformas en la educación superior en América Latina y el Caribe tuvieron como ejes principales la desregulación y descentralización. Como resultado se han producido cambios profundos en la estructura, el modelo de gestión y las formas de financiamiento de las universidades. Resaltan entre estos la disminución de la participación del Estado en la oferta y el financiamiento de la educación terciaria, la creación de los sistemas y organismos de evaluación y acreditación, la adopción de nuevos criterios de calidad y asignación de fondos, así como un mayor control del uso de estos recursos. Bajo el fuerte influjo del proceso de globalización de las economías de la región, paulatinamente se ha realizado una apertura a proveedores transnacionales en la prestación de servicios educativos del ámbito terciario. En América Latina estas transformaciones fueron incorporadas en un nuevo marco normativo para la educación mediante leyes especiales, decretos o, como ocurrió en la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, reformas constitucionales³⁶.

El corolario de estas reformas ha sido un fuerte incremento en la heterogeneidad de la educación terciaria, en detrimento de su calidad promedio. Por esta razón es prioritario y apremiante el fortalecimiento del papel regulador del Estado a través de la creación de organismos de control de la calidad. Los nuevos modelos de evaluación, al estar orientados hacia resultados, dando prioridad a las medidas de eficiencia y productividad de las instituciones, conllevan la necesidad de obtener sistemas de información pública y logística capaces de generar datos comparables a nivel nacional e internacional. Bajo los nuevos criterios de calidad, y tras la ampliación de la actividad privada en la provisión de servicios de educación terciaria, la producción de conocimientos ha perdido importancia en las instituciones privadas.

El crecimiento del sistema de educación superior latinoamericano en los últimos años ha intensificado la presión para diversificar sus mecanismos de financiamiento. Se han desarrollado nuevas modalidades de financiamiento hacia soluciones provenientes del sector privado, entre las que prevalecen cuatro mecanismos o esquemas principales:

- **Financiamiento público directo:** en algunos países es incipiente la asignación de recursos públicos contra resultados o indicadores de desempeño a través de fondos concursables.
- **Financiamiento público sobre la base de objetivos de política:** fondos para atender objetivos específicos o logros en investigación. Por ejemplo, el Programa Universidad para Todos (PROUNI) en Brasil.
- **Financiamiento privado:** pago de aranceles por parte de las familias, empresas que financian programas de investigación y postgrado, o donaciones privadas. El cobro de los costos de la educación es creciente incluso en universidades estatales; el caso más notable al respecto es el de Chile.
- **Modelo mixto:** Chile.

Un desafío de resolución urgente en materia de financiamiento de la educación superior en la región es equilibrar el acceso y la igualdad. La posibilidad que tienen los jóvenes de quintiles de ingresos más bajos de lograr una movilidad social efectiva y duradera a través de una mejoría de sus oportunidades laborales está asociada al acceso a la educación superior, y a la posibilidad de que se mantengan hasta la conclusión del ciclo. Para avanzar hacia un sistema educativo más equitativo no se requiere limitar el gasto público en educación terciaria. Por el contrario, es necesario ampliar el acceso de jóvenes de hogares de ingresos bajos, identificando formas alternativas de financiamiento al gasto privado, que garanticen gratuidad a quienes no pueden pagar, mediante subsidios cruzados, becas según sus posibilidades de pago, horarios flexibles de clases con módulos vespertinos y una adecuada composición público y privada de la oferta.

La educación terciaria en América Latina y el Caribe enfrenta varios retos “tradicionales”, cuya superación requiere de un papel activo y más protagónico del Estado. Entre estos resaltan: elevar la calidad de la enseñanza; mejora de la eficiencia interna de las instituciones; establecer conexiones entre la educación técnica y las demandas del mercado laboral; y complementar entre las misiones de enseñanza y de investigación y extensión. La mayor presencia privada en la educación estatal deja pendiente la resolución del problema de conseguir recursos para la investigación y producción de otros bienes públicos, que en general quedan a cargo de las universidades estatales y de otras instituciones que reciben financiamiento público para esta tarea.

Las universidades latinoamericanas deberán abordar otros desafíos emergentes en los próximos años: sus funciones en los nuevos paradigmas tecnológicos y la necesidad de fortalecer el papel que desempeñan en el desarrollo. La transición hacia la economía del conocimiento ha ocasionado transformaciones profundas en las estructuras productivas y una redefinición de las funciones de las instituciones de educación superior. El surgimiento de nuevos paradigmas tecnológicos (tecnologías de información y comunicación, nano y biotecnologías) está cambiando las dinámicas y las relaciones de las instituciones de educación superior con el sector productivo en los países desarrollados. Se empieza a agregar la transferencia de tecnología y conocimiento a través de la aplicación y diseminación de los resultados generados de la investigación académica y, en suma, la creación de beneficios económicos derivados de ellos. Por eso, al definir políticas educativas y de ciencia, tecnología e innovación que sean coherentes y eficaces, el sector público en América Latina debe tomar en cuenta estas exigencias. El papel de las universidades en la creación de una base de capacidades en los países de la región es crucial, razón por la que deben erigirse como actores protagónicos en la ruta hacia el desarrollo.

La modernización de la universidad en América Latina demanda establecer una relación sólida con el sector productivo a través de la explotación del potencial en investigación y desarrollo. Tradicionalmente, las instituciones de educación superior tienen otra misión paralela a la de enseñanza: desarrollar actividades de investigación. En América Latina, las instituciones de educación superior pueden tener un gran potencial en este sentido, dado que concentran la mayor parte de los recursos humanos dedicados a la ejecución de actividades de investigación científica y tecnológica. Sin embargo, la región no cuenta con una masa crítica adecuada de investigadores y de recursos humanos en investigación. Esto lo ilustra el número de investigadores a jornada completa respecto del tamaño de la población económicamente activa (PEA), que sigue estando muy por debajo de los niveles de los países de la OCDE. Esta limitación de recursos se refleja también en el débil desempeño de la región en cuanto a la producción certificada y resultados en materia de innovación (capítulo 6)³⁷.

Además del reducido número de investigadores, la universidad en América Latina se caracteriza por un mayor peso relativo de las disciplinas de ciencias sociales y humanidades. La distribución de los estudiantes universitarios en la región se concentra mayormente en estas disciplinas, mientras que tienen menor incidencia aquellas relacionadas con áreas científicas y tecnológicas. Tal patrón difiere considerablemente respecto de la OCDE, donde hay países que tienen mayor concentración de titulados en las ingenierías y en las áreas científicas y tecnológicas, como ocurre en los casos de la República de Corea y Finlandia. Esto es consistente con la estrategia de intensificación de formación de recursos humanos en áreas con aplicaciones en materias de ciencia y tecnología que utilizan estos países, buscando el desarrollo de un sistema productivo basado en la generación de valor añadido en la manufactura.

Una interacción más estrecha entre las universidades y el sector productivo podría contribuir a la conciliación, con los escasos recursos públicos disponibles, de la misión tradicional de las instituciones de educación superior con sus nuevas funciones relacionadas con la transferencia de tecnología y conocimiento. La colaboración entre

universidades y empresas podría redundar en el fortalecimiento de la formación y actualización de docentes, en particular de capacidades científicas y tecnológicas, en la difusión y aplicación práctica de los resultados de la investigación de base y en la promoción de fuentes de financiación alternativa. Desde el punto de vista empresarial, un contacto más estrecho con las universidades puede contribuir a la resolución de problemas específicos de la estructura productiva, a contar con una actividad alternativa de investigación y desarrollo, y a la aplicación de una estrategia de largo plazo para el mantenimiento y mejora de la competitividad³⁸.

4.3.3 Creación y fortalecimiento de sistemas de evaluación

Aunque imperfectas, las mediciones estandarizadas de desempeño escolar han servido como herramientas para resaltar la relevancia del aprendizaje de los estudiantes. También existen medidas para los docentes. Por ejemplo, la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS), constituye una primera aproximación comparativa de las condiciones de enseñanza y aprendizaje entre docentes de educación secundaria de escuelas públicas y privadas³⁹. Basada en información sobre las actitudes y prácticas de los docentes en 23 países (Brasil y México en América Latina), este instrumento ha permitido identificar factores para una enseñanza efectiva: el desarrollo profesional de los docentes, la importancia del reconocimiento para los profesores y otros factores que moldean el ambiente de aprendizaje en las escuelas⁴⁰. Estudios de este tipo han permitido cuantificar, por ejemplo, la concepción que tienen los directores de escuelas sobre el impacto de prácticas como el absentismo y la falta de preparación pedagógica de los docentes en la calidad de la educación. Destacan además la importancia de la satisfacción laboral, la cooperación y el desarrollo profesional para la generación de un ambiente de enseñanza efectivo. En evaluación docente existen diversas prácticas en América Latina, como la Carrera Magisterial, el nuevo sistema de evaluación universal en México, y el Sistema Nacional de Evaluación Docente (SNED) en Chile.

Los sistemas de evaluación, aunque han permitido comprender la dinámica de los sistemas educativos, requieren ser evaluados y perfeccionados. Hasta los años noventa, la medición sistemática del desempeño estudiantil y de la efectividad pedagógica era poco habitual en los países de la OCDE y de América Latina. En la actualidad, en cambio, la evaluación de las escuelas y de las prácticas docentes y directivas constituye una variable fundamental para garantizar la calidad de los sistemas escolares, en especial dada la proliferación de instituciones privadas, y se ha consolidado como una herramienta clave para la definición de políticas. Sin embargo, al igual que otros mecanismos de seguimiento, los sistemas de evaluación pueden tener efectos perversos, como las prácticas de enseñanza orientada a la evaluación (*teaching to the test*) y la modificación de currículos sin una visión de conjunto sobre los objetivos educativos, fraudes u otro tipo de irregularidades. Esta dimensión, de evaluación de la evaluación, debe continuar siendo considerada en la aplicación de los sistemas, para garantizar su fiabilidad.

Hace falta dar mayor difusión y transparencia a los resultados educativos. Este fenómeno, que puede explicarse por el progreso generacional (los jóvenes de hoy superan largamente el número de años de escolaridad de sus padres), denota cierta falta de atención a los indicadores de aprendizajes. Es necesario promover una cultura de la evidencia en América Latina que ayude a la identificación de los aspectos a mejorar y los mecanismos de apoyo requeridos, pero que a la vez reconozca los logros educativos que suceden en la escuela.

La responsabilidad (*accountability*) y transparencia son factores clave para el desempeño exitoso de los sistemas educativos. En los países donde las escuelas deben hacer públicos los resultados de su gestión, los establecimientos con mayor autonomía tienden a lograr un mejor desempeño; sin embargo, en países en donde estos dispositivos de transparencia no existen, el efecto es inverso⁴¹. Algunos países han puesto en marcha sus propios programas de evaluación escolar, como

el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB, Brasil), el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE, Chile) y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE, México). Existen también iniciativas regionales como el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Aunque estas evaluaciones utilizan diferentes enfoques, por ejemplo censales o muestras, han permitido un seguimiento más preciso y transparente del logro académico del alumno y su desempeño⁴². Además, el uso de sistemas nacionales de evaluación impacta en los niveles de equidad de los sistemas escolares. En escuelas donde el uso de sistemas de evaluación está más generalizado, el origen socioeconómico de los estudiantes tiene menor incidencia en el desempeño⁴³. En definitiva, el buen funcionamiento de los sistemas educativos está también relacionado con su transparencia.

Los sistemas nacionales de evaluación no se limitan a los establecimientos escolares. Es lo que refleja la reciente puesta en marcha del Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos (Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC), que busca estudiar las habilidades de aprendizaje de la población adulta en los países de la OCDE y otros países asociados. Esta evaluación mide las habilidades cognitivas y competencias en el lugar de trabajo de adultos participando activamente en la sociedad y contribuyendo al desarrollo económico. El programa permitirá aproximarse a una determinación del acervo de capital humano en los países de la OCDE, y la distribución de habilidad entre la población según su actividad y educación. Los primeros resultados de este estudio estarán disponibles en 2013.

4.3.4 Docentes: selección, carrera, evaluación e incentivos

Un cuerpo docente y directivo bien formado y remunerado, con carreras definidas e incentivos adecuados es común a los sistemas escolares exitosos⁴⁴. La formación, gestión y desarrollo profesional de los docentes y directores son componentes fundamentales de un sistema educativo. La evidencia internacional apunta al maestro como el factor más importante en el aprendizaje⁴⁵. Las reformas en política docente en América Latina se han concentrado en los últimos años en cinco aspectos: selección, preparación inicial, apoyo, formación continua e incentivos. En todos estos elementos, uno de los principales problemas es la falta de claridad en la distribución de responsabilidades. Además, se requiere mejorar la coordinación entre la demanda educativa y cultural de la sociedad y la formación de los docentes, que a menudo es desactualizada y poco sensible a las exigencias educativas. Consolidar una profesionalización sólida de los profesores y directores es cada vez más apremiante, dadas sus externalidades positivas sobre la calidad del sistema. Igualmente importante es definir un conjunto de estándares coherente sobre lo que se espera en términos de conocimientos, habilidades y valores asociados con una enseñanza y gestión efectivas. Mejorar las condiciones de trabajo, optimizar el sistema de contratación de nuevos docentes y directores y ofrecer planes de carrera atractivos y flexibles puede ejercer un gran impacto en el desempeño estudiantil.

El cuerpo docente en América Latina ha experimentado transformaciones en las últimas dos décadas. El predominio femenino en la profesión ha aumentado. Si hacia inicios de los noventa uno de cada cuatro profesores era hombre, al finalizar la década del dos mil la proporción había caído a uno de cada seis. En este periodo persistió la mayor presencia femenina en los niveles preescolar y primario en comparación con el secundario. Además, la profesión ha envejecido. El porcentaje de maestros de 45 años de edad o más creció de 7% a 28%. En el otro extremo, si hacia el primer periodo analizado uno de cada cuatro maestros tenía 24 años o menos, hacia el segundo periodo solo uno de cada diez maestros estaba en este rango de edad, lo que confirma que los jóvenes optan cada vez menos por la docencia. El porcentaje de docentes con educación superior completa disminuyó

de 17% a 12%, un fenómeno que se registró entre los profesores de secundaria. La formación de los docentes de preescolar y primaria ha mejorado ligeramente.

Un determinante fundamental de la calidad del cuerpo docente son los mecanismos de selección. Para atraer los mejores prospectos a la docencia, es importante contar con un mecanismo de entrada y evaluación de los candidatos, que en varios países de la región no está bien desarrollado. Fortalecer la preparación de los nuevos docentes es primordial, como también la introducción de un sistema de acreditación de las escuelas normales y otras instituciones de enseñanza. Algunos estudios muestran que los mecanismos de evaluación de los nuevos docentes (*initial teachers*), por ejemplo a través de concursos, suelen ser muy heterogéneos entre escuelas. La utilización de medidas de desempeño más claras, que aseguren un nivel mínimo de capacidades de enseñanza para todos los docentes, puede ser un objetivo importante en el mediano plazo. En el ámbito de la calidad de la docencia existe una fuerte heterogeneidad en la región: en aquellos países que recientemente han empezado a expandir su cobertura escolar, el problema principal estriba más en el insuficiente número mínimo de docentes para cubrir la creciente demanda de enseñanza que en la calidad y la selección del cuerpo docente.

Otro aspecto relevante relacionado con la carrera profesoral es la competencia para las posiciones de enseñanza. En el presente, buena parte de las posiciones son adjudicadas por comisiones especiales (Colombia y México), lo que genera una distribución inadecuada de los recursos. Es conveniente buscar otro tipo de mecanismos para la asignación de profesores, en que esta se realice, por ejemplo, procurando asegurar que las capacidades individuales de los maestros sean aprovechadas en aquellas escuelas que más las necesiten. En este tipo de decisiones debe estar involucrada directamente la escuela⁴⁶.

Más allá del aspecto salarial, las posibilidades de desarrollo profesional del cuerpo docente son frecuentemente limitadas y dispersas. Los incentivos para los docentes que tienen mejores resultados se asocian a las perspectivas de profesionalización y no solo a la compensación salarial o las posibilidades de capacitación. La oferta de cursos y formación para los profesores puede no ser relevante para sus necesidades. Se requiere la provisión de una formación acorde con sus necesidades y posibilidades. Además, para mejorar la efectividad escolar y gestión, la participación de los directores de escuelas es clave. Se precisa que la profesionalización de la carrera docente abarque también a los directores de las escuelas. En general, estos no tienen programas de formación adecuados, ni incentivos para mejorar el desempeño escolar. Es importante que el nombramiento y la profesionalización de los directores sean claros y los esquemas de selección, transparentes. El liderazgo institucional se construye en y a través de las escuelas. El intercambio de experiencias a nivel de directores ha sido eficaz en otros contextos (Recuadro 4.5) y permite reducir la importante inequidad que existe entre escuelas de alto y de bajo desempeño. Por tanto, la autonomía de los directores es esencial para guiar y apoyar mejor al profesorado en su práctica educativa (con la capacidad de contratar o suspender un profesor, pero también para introducir incentivos, decidir material curricular, o gestionar la formación profesional necesaria para la escuela). Otorgar mayor autonomía financiera también puede redundar en una mejor capacidad de gestión de los directores.

La asignación de docentes calificados en las zonas de mayor necesidad es otro reto pendiente en la región. La equidad en el desempeño es perjudicada por la tendencia a concentrar los mejores docentes en las escuelas más favorecidas⁴⁷. En Colombia, por ejemplo, menos de un tercio de los docentes en departamentos vulnerables (con población pobre, expuestos al conflicto armado y con mayor presencia de población indígena y/o afrodescendiente) ha alcanzado un nivel de educación superior. Esto contrasta con los departamentos de mayor bienestar económico, donde más de tres cuartas partes de los docentes han tenido acceso a la formación terciaria. Una mejor distribución del cuerpo docente es posible a través de incentivos apropiados, vinculados a la remuneración salarial y a las perspectivas

de carrera. Otra posibilidad es enfocar políticas que ayuden a fortalecer la calidad de la educación en contextos escolares de mayor vulnerabilidad. Ejemplos de tales prácticas son el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en México y la Escuela Nueva en Colombia. Estos programas proponen planes de estudio adaptados a alumnos en escuelas de difícil acceso y proporcionan capacitación continua a los maestros para que lleven a cabo la tarea de enseñanza en estos contextos⁴⁸.

4.4 Hacia una nueva agenda de reformas educativas

Los retos en educación para América Latina y el Caribe son múltiples y complejos. Las reformas recientes en los sistemas educativos de los países de la región plantean múltiples desafíos en cuanto al papel del Estado: a los retos “tradicionales”, como la extensión de la cobertura y el acceso, la constitución de ciclos educativos más igualitarios, o la mejoría de la enseñanza y de los resultados educativos, se suman nuevas demandas basadas en exigencias sociales y económicas propias de la sociedad del conocimiento. La respuesta de política debe tener similar característica de multiplicidad.

Ampliar la cobertura en los niveles secundario y terciario es prioritario. En las últimas dos décadas la mayoría de los países de la región ha puesto en marcha reformas en sus sistemas educativos para ampliar la cobertura y mejorar el impacto de la inversión en este sector. Entre los logros alcanzados destaca la universalización de la educación primaria. Sin embargo, América Latina y el Caribe sigue atrasada en términos de cobertura, progresión y conclusión de los ciclos educativos, en particular del secundario. La mejoría constante del sistema educativo requiere también expandir la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública.

Los sistemas educativos latinoamericanos deben ser instrumentos de igualdad y movilidad social. Uno de los principales problemas de la región es la persistencia de la segmentación entre estratos socioeconómicos en términos de acceso y rendimiento escolar. América Latina no ha logrado transformar el sistema educacional en un mecanismo para promover la movilidad intergeneracional, manteniendo un claro rezago respecto a otras regiones. Es crucial que las reformas educativas se dirijan hacia una mayor equidad. Varias iniciativas en América Latina han apuntado a reducir las persistentes desigualdades en la región en cuanto a la calidad del sistema (público/privada; rural/urbana; hombre/mujer, y minorías étnicas) y a las oportunidades de acceso al mercado laboral o de ingreso. Las herramientas que operan sobre la demanda (como los programas de transferencias condicionadas) o sobre la oferta (como la distribución de docentes calificados) han buscado generar un sistema más inclusivo.

La calidad de la educación en América Latina y el Caribe debe ser central en una agenda renovada de reformas. La región se encuentra en una situación particularmente favorable para mejorar la inversión en educación, por una buena coyuntura económica y la existencia del “bono demográfico”. A pesar del aumento del gasto público en educación en la mayoría de los países, tales esfuerzos financieros no son acompañados por avances notorios en el aprendizaje. Sin embargo, reformar los sistemas educativos es un reto que requiere no solo invertir más recursos monetarios o crear el espacio fiscal; es necesario proponer políticas definidas y con una visión de largo plazo, que logren mayor impacto y eficiencia en la aplicación de estos recursos. La priorización de las reformas es fundamental y su secuencia de aplicación debería balancear objetivos de cobertura (como infraestructura) con objetivos de calidad (gestión de docentes, escuela, organismos centrales y descentralizados, entre otros).

Para maximizar el potencial de las reformas descentralizadoras y evitar sus efectos perversos es fundamental una mejor dotación en la gestión de las instancias subnacionales y los centros educativos. Las políticas de descentralización pueden fortalecer el desempeño pero también aumentar las desigualdades. Estas externalidades derivan de la falta de comunicación entre los entes centrales y locales y de una capacidad de gestión local limitada. Ciertas intervenciones, como el diseño curricular básico, son mejor gestionadas a nivel central. Por el contrario, debe dotarse a las entidades locales de una capacidad de gestión sólida, en particular en zonas más desfavorecidas y vulnerables, a fin de elevar la eficiencia en la aplicación de políticas. Aún así, los sistemas federados continúan siendo esenciales para el funcionamiento del sistema educativo, pues generan incentivos para el desempeño y la promoción de capacidades a través del intercambio de experiencias exitosas entre escuelas.

Una población activa y bien formada en el manejo de las nuevas tecnologías es clave para sostener un desarrollo de largo plazo. La región necesita dirigir más esfuerzos hacia el fortalecimiento de la oferta de educación terciaria —universitaria y técnica—, en particular para jóvenes de menores recursos, vinculando la oferta educativa con el sector productivo. En este desafío, es importante estimular el aprendizaje, manejo y difusión de las nuevas tecnologías. Las políticas para la educación terciaria deben orientarse a aumentar la progresividad del gasto en este nivel educativo y a compensar la falta de recursos financieros y de horario a través de instrumentos como subsidios cruzados u horarios flexibles.

Los sistemas de evaluación no pueden restringirse a los establecimientos escolares. La aplicación de sistemas de evaluación nacional e internacional en los países de América Latina ha permitido dimensionar los retos de aprendizaje, explorar sus mecanismos de mejoramiento, detectar deficiencias en los sistemas educativos y cuantificar el impacto de prácticas pedagógicas o de gestión. Es esencial extender los esquemas de evaluación más allá del ámbito de la escuela e involucrar más activamente a los padres. La medición de habilidades y competencias en la población adulta permitirá tener un panorama más claro sobre las capacidades reconocidas para la inserción laboral.

Una gestión eficiente del cuerpo docente es central para mejorar el desempeño de los sistemas educativos. La profesionalización de la carrera pedagógica debe ser prioritaria en los países de la región. Mejorar las condiciones de trabajo, optimizar el sistema de contratación de nuevos docentes y ofrecer planes de carrera atractivos y flexibles puede contribuir a un impacto significativo en el desempeño. Es importante aumentar la competencia para las posiciones docentes, y mejorar los mecanismos de evaluación de profesores, tanto en su periodo inicial como durante su carrera profesoral.

Notas

1. CEPAL (2010a).
2. CEPAL/SEGIB (2010).
3. Gazzola y Didriksson (2008).
4. Desde el comienzo de esta evaluación, el grupo de países participantes en la prueba PISA estuvo integrado por el conjunto de los países de la OCDE y un número creciente de países asociados, con lo cual pasó de 43 a 65 entre 2000 y 2009.
5. OCDE (2010a).
6. En la Prueba de lectura, Chile y Perú destacan como los países de la región con mayor mejoría en sus resultados en la década de los dos mil. En la Prueba de Matemáticas, Brasil y México tienen avances respecto de 2003, mientras que en el resto de los países de América Latina el desempeño es constante. En la Prueba de Ciencias se verifica una mejoría en tres países: Brasil, Chile y Colombia. El progreso en estos tres países es equivalente a un año de escolarización, en parte debido a que cae la fracción de estudiantes con bajos niveles de habilidad.
7. OCDE (2010a).
8. OCDE (2010i).
9. Duryea *et al.* (2007).
10. De la muestra total de PISA, el 24% de los hombres tienen un desempeño bajo, mientras que entre las mujeres es el 12%. En los países de la OCDE, esta diferencia es en promedio de 39 puntos. En el grupo de países latinoamericanos, tanto el con mejor (Chile) y menor desempeño (Perú) tienen una brecha favorable a las mujeres de 22 puntos; en Colombia se registra la menor diferencia de género a favor de estas (9 puntos) de todos los países del estudio.
11. OCDE (2010j).
12. La prueba de PISA utiliza dos medidas básicas de desempeño: una asociada al puntaje y otra de equidad, relacionada con la dispersión del desempeño en las escuelas, entre escuelas y entre países.
13. CEPAL (2010c).
14. CEPAL/OIJ (2008); CEPAL (2010c).
15. CEPAL (2010c).
16. CEPAL (2010c).
17. Marcel y Raczynski (2009).
18. CEPAL (2010c).
19. CEPAL (2010c).
20. Jakubowski (2010) y Petrow y Vegas (2009).
21. Pereyra (2008).
22. Psacharopoulos y Patrinos (2004).
23. World Bank (2008).
24. Persson y Tabellini (2000).
25. Faguet (2004).
26. Myerson (2006).
27. Bardhan (2002).
28. Galiani y Schargrodsky (2002).
29. Carnoy (1999); Candia (2004).
30. Vegas y Umansky (2007).
31. Di Gropello (1999).
32. Cortes (2010).

33. Rápalo (2003).
34. *Ibidem*.
35. Galiani y Schargrotsky (2002); Avendano y Nopo (2011). Un ejemplo de políticas de redistribución de recursos es la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile, que otorga subvenciones por cada alumno clasificado como prioritario. Una escuela con más alumnos prioritarios puede recibir mayores recursos. Las escuelas con este financiamiento siguen un plan de mejoramiento escolar. Otro ejemplo es en México, con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), dos iniciativas que buscan elevar la calidad de la enseñanza en las escuelas en contextos desfavorecidos y mejorar sus dotaciones (OECD, 2010h).
36. Gazzola and Didriksson (2008).
37. Por ejemplo, solo algunos países destacan por número de publicaciones y de citas científicas a nivel mundial (Argentina, Brasil, Chile y México). (CEPAL/SEGIB, 2010).
38. CEPAL (2010b).
39. OCDE (2009).
40. OCDE (2010g).
41. OCDE (2010d).
42. Desde 2006, la prueba ENLACE mide el grado de conocimiento y habilidades de los alumnos definidos en los programas oficiales de estudio. Esta evaluación cubre las áreas de español, matemáticas y una asignatura rotativa, y cuenta con la participación de más de 100.000 escuelas. Véase Campos-Vásquez y Romero (2010).
43. OCDE (2010d).
44. OCDE (2010d).
45. OCDE (2010h).
46. Mizala y Nopo (2011).
47. OCDE (2010b).
48. OCDE (2011).

Referencias

- AVENDANO, R. Y H. NOPO (2011), "How Successful Were Decentralization Reforms in Latin America? Evidence From the PISA Survey", *OECD Development Centre Working Paper*, Documento por publicar.
- BARDHAN, P. (2002), "Decentralization of Governance and Development", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, pp. 185-205.
- CAMPOS-VÁSQUEZ, R. Y F. ROMERO (2010), "Desempeño educativo en México: la prueba ENLACE", Documento de Trabajo No. 19, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- CANDIA, A. (2004), "Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 34, enero-abril 2004, pp. 179-200.
- CARNOY, M. (1999), "Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know", Serie Fundamentals of Educational Planning, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, París.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b), *Ciencia y tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y competir*, CEPAL/GTZ, LC/L.3251. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010c), *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010d), *Monitoreo del Plan eLAC2010: Avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*, LC/R.2165. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, LC/G.2391. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA) (2010), *Espacios Iberoamericanos: Vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, LC/G. 2478. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CORTES, D. (2010), "Do More Decentralized Local Governments do Better? An Evaluation of the 2001 Decentralization Reform in Colombia", Documentos de Trabajo 007182, Universidad del Rosario, Facultad de Economía.
- DI GROPELLO, E. (1999), "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", LC/G2039-P/E, *Revista CEPAL* No. 68., agosto 1999, pp. 153-170.
- DURYEA, S. et al. (2007), "The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean", *IDB Working Paper* 502, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- FAGUET, J. P. (2004), "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*. Vol. 88, Issues 3-4, pp. 867-893.
- GALIANI, S. Y E. SCHARGRODSKY (2002), "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía, The Journal of LACEA*, Vol 2 (2), Spring 2002, pp. 275-314.
- GAZZOLA, A. L. Y A. DIDRIKSSON (EDS.) (2008), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC-UNESCO, Caracas.
- GRADSTEIN, M., M. JUSTMAN Y V. MEIER (2004), "The Political Economy of Education. Implications for Growth and Inequality", MIT Press.
- JAKUBOWSKI, M. et al. (2010), "The Impact of the 1999 Education Reform in Poland". World Bank Policy Research Paper No. 5263.
- JENSEN, R. (2010), "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling", *The Quarterly Journal of Economics* 125 (2), pp. 515-548.
- KATZMAN, R. (2010), *Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo*. Serie Políticas Sociales No. 166, CEPAL, LC/L.3254-P, Santiago de Chile. Octubre de 2010.

- MARCEL, M. Y D. RACZYNSKI (2009), *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*, Uqbar Editores, Santiago, Chile.
- MIZALA, A. Y H. NOPO (2011), "Teachers' Salaries in Latin America. How Much Are They (Under or Over) Paid?" mimeo.
- MYERSON, R. (2006), "Federalism and Incentives for Success of Democracy", *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1, pp. 3-23.
- OECD (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD, París.
- OECD (2010a), *Pisa 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, Volume 1, OECD, París.
- OECD (2010b), *Pisa 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, Volume 2, OECD, París.
- OECD (2010c), *Pisa 2009 Results: Learning to Learn. Student Engagement, Strategies and Practices*, Volume 3, OECD, París.
- OECD (2010d), *Pisa 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices*, Volume 4, OECD, París.
- OECD (2010e), *Pisa 2009 Results: Learning Trends. Changes in Student Performance Since 2000*, Volume 5, OECD, París.
- OECD (2010h), *Improving Schools. Strategies for Action in Mexico*, OECD, París. También en español, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, OCDE.
- OECD (2010i), *Economic Assessment of Colombia*, OECD Development Centre, París.
- OECD (2010j), *Iberoamerica in PISA 2006. Regional Report*, Santillana Educación, París.
- OECD (2010k), *Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE*, Santillana Educación, OCDE, España.
- OECD (2011), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*, OECD, París.
- PEREYRA, A. (2008), "La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada", *Perfiles Educativos*, V. 30, No. 120, México.
- PERSOON, T. Y G. TABELLINI (2000), "Political Economics: Explaining Economic Policy", MIT Press.
- PSACHAROPOULOS, G. (1974), *Returns to Education. An International Comparison*, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.
- PSACHAROPOULOS, G. (1981), *Returns to Education: An Updated International Comparison*, *Comparative Education*, Vol. 17 (3).
- PSACHAROPOULOS, G. Y H. A. PATRINOS (2004), Returns to Investment in Education: A Further Update, *Education Economics*, Volume 12 (2), pp. 111-134.
- PETROW, J. Y E. VEGAS (2008), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, World Bank Publications, Washington D.C.
- RÁPALO, R. (2003), "Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras". Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 13, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tegucigalpa.
- VEGAS, E. e I. UMANSKY (2007), "Inside Decentralization: How Three Central American School-Based Management Reforms Affect Student Learning through Teacher Incentives", *World Bank Research Observer*, vol. 22, No. 2, pp. 197-215
- WORLD BANK (2008), *Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission on Growth and Development, Washington, D.C.

CAPÍTULO CINCO

Estado y reformas en las políticas públicas de infraestructura

Resumen

En este capítulo se analizan las transformaciones que requiere el rol del Estado en la gestión de la infraestructura para aumentar la eficiencia y eficacia de la inversión pública y así apoyar el desarrollo económico y social de América Latina. La brecha entre América Latina y otras economías emergentes en materia de infraestructuras económicas, como las del transporte, telecomunicaciones, agua y energía, compromete seriamente el potencial de desarrollo económico y de cohesión social de la región.

Para ello, se plantea que una mayor inversión de recursos no será efectiva si no se modifica la forma como las políticas públicas sectoriales se conciben y ejecutan. Al analizar algunos aspectos de las políticas de dos tipos específicos de infraestructura, de transporte y de telecomunicaciones, en particular la relativa a la provisión en Internet de banda ancha, en el capítulo se sugiere que, para incrementar la efectividad de la intervención pública en el desarrollo de estas infraestructuras, el Estado debe mejorar el diseño de las políticas públicas a través de un esquema integral y sostenible, promoviendo un marco institucional y reglamentario claro para facilitar la participación del sector privado y la sociedad civil.

5.1 Introducción

La infraestructura constituye un componente clave del crecimiento y desarrollo económicos. Junto con los servicios asociados a esta, genera una serie de impactos sustantivos sobre las economías y la calidad de vida de sus habitantes. Gran parte de la infraestructura de diferentes sectores cumple un papel central en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), puesto que, por ejemplo, las mejoras en la conectividad y la movilidad facilitan el acceso a los servicios económicos y asistenciales básicos como la educación y la salud, entre otros.

Este capítulo se concentra en el análisis de las transformaciones que se requieren en el Estado para elevar la eficiencia y eficacia de las inversiones públicas en los casos de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones. En primer lugar, se identifica el rol que cumple el Estado en las políticas públicas de provisión y operación de infraestructura y servicios de transporte y la necesidad de establecer una política integrada y sostenible de logística y movilidad a nivel nacional y subnacional (sección 5.2). Luego, se examina el caso de Internet de banda ancha y sus potenciales efectos económicos y sociales, en particular las políticas públicas necesarias para su desarrollo; presentando además información sobre el uso y requerimientos de banda ancha para la región (sección 5.3). En tercer lugar, se plantean recomendaciones de políticas públicas para la masificación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y lograr una mayor coherencia y coordinación entre los actores involucrados en el despliegue de infraestructura de transporte y telecomunicaciones (sección 5.4).

Existe una amplia brecha en la provisión de infraestructura en América Latina respecto de otras regiones del mundo, que reduce su potencial de desarrollo económico. A pesar de la creciente participación del sector privado en este sector en las últimas dos décadas, la región sigue muy rezagada respecto de Asia y otras economías emergentes. Esto no solo afecta su crecimiento económico, sino que compromete las posibilidades de reducir las brechas y la desigualdad, tan característica de la región. Para enfrentar las necesidades de infraestructura que surgirán de las empresas y las personas entre 2006 y 2020, con un crecimiento económico promedio de 3,9% anual en el periodo, América Latina y el Caribe deberían invertir en este sector en torno al 5,0% anual. Para cerrar la brecha de la región con un conjunto de países del sudeste de Asia las erogaciones deberían ascender a cerca de un 9% del PIB anual. Teniendo en cuenta que la inversión en infraestructura en el periodo 2007-2008 fue de un 2% del PIB en la región, el esfuerzo por realizar se torna mayúsculo¹.

El reto para la región es proveer adecuadamente infraestructuras que potencien la economía y la igualdad de forma sostenible. Los aumentos en la disponibilidad y calidad de la infraestructura reducen los costos logísticos y permiten elevar la productividad y competitividad de las economías. Por ejemplo, se estima que cerrando la brecha de infraestructura con otros países de ingreso medio, las economías latinoamericanas podrían incrementar la tasa de crecimiento del producto en dos puntos porcentuales por año². Igualmente, un mayor acceso a la infraestructura de transporte contribuye a disminuir la desigualdad y favorecer la inclusión social. El mayor acceso a la infraestructura de transporte (carretera, ferroviaria, y/o vías acuáticas) fortalece la conexión entre los centros agrícolas y los principales mercados urbanos internos. Además, la provisión de servicios electrónicos en educación, salud y gestión gubernamental permite aumentar la eficacia de esos sectores y superar barreras geográficas y financieras que restringen su cobertura en los segmentos más pobres y marginados de la población.

La fuerte caída de la inversión pública en los años noventa impactó considerablemente en la dotación de infraestructura. Después de las fuertes crisis fiscales y de endeudamiento externo que sufrió la mayoría de las economías de la región en los años ochenta, en la década siguiente hubo recortes generalizados de inversión de capital como parte de los programas de consolidación fiscal. Al mismo tiempo, la

mayor madurez fiscal limitó los niveles de endeudamiento, que acompañados por bajos niveles de tributación, restringen la capacidad de financiación. Cifras de la CEPAL muestran que si en el periodo 1980-1985 la inversión pública era de casi 4% del PIB, en el bienio 2007 y 2008 se redujo hasta un 2%.

Esta caída en la inversión pública de la región no alcanzó a ser compensada por la mayor inversión privada. A pesar de que aumentó la participación del sector privado mediante diversos esquemas, su magnitud fue insuficiente para compensar el descenso de la inversión pública respecto del crecimiento económico en la década de los años dos mil. No obstante los importantes beneficios que trajo consigo, el volumen de inversión privada en el periodo fue menor que la magnitud de la retracción de la inversión pública en la mayoría de los sectores, salvo en las telecomunicaciones y, en menor medida, en energía. Además, en ocasiones, el diseño inadecuado de las políticas públicas para involucrar al sector privado se tradujo en una provisión insuficiente, en algunos casos con rezagos y sobrecostos, lo que perjudicó la consecución de los objetivos planteados.

El déficit en infraestructura difiere bastante entre sectores y países; las brechas en la región tienden a concentrarse principalmente en transporte y energía, pero incluso en las telecomunicaciones, donde el déficit es inferior, hay grandes retos en algunos segmentos como el acceso a Internet de banda ancha. En general, en materia de infraestructura de transporte la región registra un déficit significativo, que podría condicionar su desarrollo al restringir las posibilidades de crecimiento económico e impedir acceder a los beneficios derivados de las economías de escala y la especialización a nivel subnacional y nacional³. En telecomunicaciones, algunos países tienen niveles razonables de infraestructura considerando su nivel de ingreso (por ejemplo, Brasil, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Uruguay), aunque subsisten serios problemas de equidad en el acceso⁴.

Para mejorar la eficacia del sector público se requiere de una definición y aplicación adecuada de mecanismos que permitan un cambio en las políticas públicas sectoriales y una mayor articulación y coordinación con el sector privado. La forma como se conciben y ejecutan las políticas de infraestructura de transporte debería efectuar un viraje hacia un enfoque integrado y comodal, donde la infraestructura provista sea definida en función de las necesidades de movilidad y logística, independientemente del modo de transporte. En las concesiones de infraestructura de transporte es fundamental corregir las fallas de inconsistencia dinámica, esto es, el incentivo a cambiar las reglas del juego iniciales, amplificada por el régimen de contabilidad fiscal de las concesiones y por la inadecuada gestión de sus riesgos, entre otros factores que deberían ser revisados. El desarrollo de la banda ancha requiere tanto de un sistema tecnológico de bienes y servicios complementarios como de mecanismos de coordinación que orienten las inversiones de largo plazo de un conjunto amplio de actores privados involucrados en la provisión y el consumo de ésta.

Los análisis de las infraestructuras de transporte e Internet de banda ancha indican la necesidad de una mayor coordinación y coherencia de las políticas. Es fundamental establecer un marco nítido para el proceso de formulación de políticas que favorezca una ejecución eficiente y eficaz de los recursos, lo que permitiría incrementar la calidad del gasto público y lograr una mejor articulación con el sector privado bajo el esquema de asociaciones entre los sectores público y privado. En el sector de telecomunicaciones sería conveniente agilizar la adecuación del marco regulatorio para su consistencia con un entorno de convergencia tecnológica.

5.2 El papel del Estado en la infraestructura de transporte

5.2.1 Coordinación de políticas de infraestructura

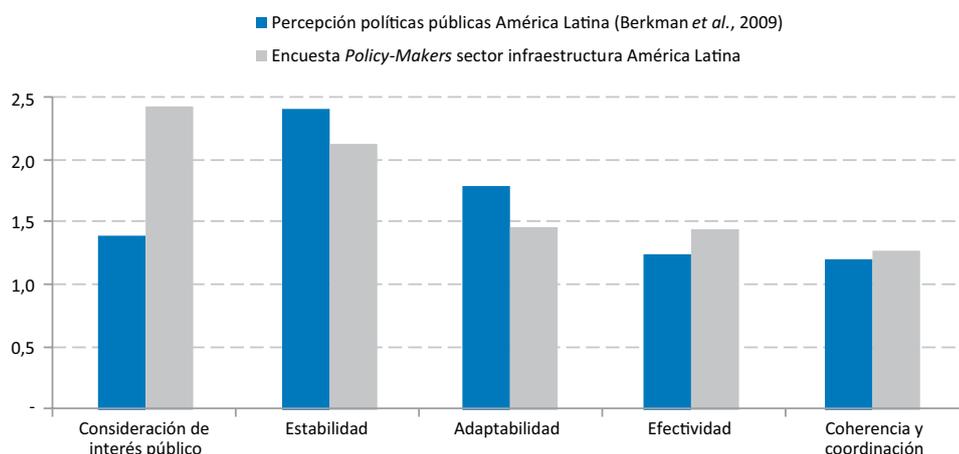
Uno de los principales retos de las políticas públicas en infraestructura es mejorar la coherencia y coordinación vertical y horizontal entre los actores del sector. A pesar de la nítida relación que existe entre la infraestructura y sus usuarios, es frecuente observar en América Latina un divorcio de las políticas de diseño y provisión de infraestructura con las políticas de operación y promoción del transporte. La razón de esto parece radicar, entre otros factores, en la multiplicidad o duplicidad de funciones y –en algunos casos– en la abierta competencia entre los organismos del Estado, lo que afecta la eficiencia de la intervención pública o privada propuesta. Por tanto, es fundamental que los gobiernos de América Latina y el Caribe mejoren y fortalezcan su institucionalidad, incrementando la coordinación y coherencia dentro del Estado y fortaleciendo su relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que equilibren planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones.

De acuerdo a los resultados de una encuesta realizada a *policy-makers* (responsables de dictar políticas) de la región⁵, los desafíos descritos son más relevantes que la estabilidad, la adaptabilidad y la efectividad de las políticas así como las consideraciones de interés público. En parte, estos resultados cualitativos corroboran la opinión de diferentes instituciones, actores y expertos en políticas públicas que enfatizan los problemas de coherencia, coordinación y estrategia comodal en las políticas públicas como un factor que disminuye la eficiencia y productividad de las economías (Gráfico 5.1)⁶.

Para que haya coordinación y coherencia en las políticas se requiere un marco institucional y de incentivos adecuado a la estructura de cada país. Es fundamental lograr una mejor vinculación entre los ministerios y la administración pública para elevar la coherencia y coordinación de las políticas en el sector de infraestructura. Además, es necesario que la planificación de infraestructura sea consistente con un plan de desarrollo nacional, en el que deben participar técnicos de las agencias responsables de la infraestructura, con una visión de largo plazo, independiente de los ciclos políticos y acorde con la coordinación de las políticas subnacionales.

La ausencia de incentivos para la cooperación y de una arquitectura institucional apropiada son los principales obstáculos para que haya una coordinación eficaz de las entidades públicas de infraestructura con el sector transporte. De acuerdo a la encuesta realizada a los *policy-makers*, estos aspectos son más relevantes que la falta de claridad en la asignación de responsabilidades, la competencia entre los ministerios y los compromisos políticos en materia de infraestructura. En particular, la falta de incentivos para la cooperación constituye un aspecto clave que explica los problemas en las relaciones entre los sectores del transporte, telecomunicaciones, electricidad e infraestructura social (como educación y salud). Entre los países de la región donde este obstáculo es más relevante, y en consecuencia se requiere conferir prioridad a una política integrada de los sectores de infraestructura, destacan Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú.

Gráfico 5.1. Percepción de *policy-makers* en comparación con la de expertos sobre las políticas de infraestructura en América Latina: “¿Cómo se caracterizan los principales aspectos de la política pública en los sectores de infraestructura?”



Nota: Un nivel menor indica que estas características continúan como aspectos débiles en términos relativos en las políticas de infraestructura.

Fuente: Elaborado con base en Berkman et al. (2009), "Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset", Inter-American Development Bank, Washington, D.C. (disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012), y Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", *OECD Development Centre Working Paper*, próxima publicación. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510846>

5.2.2 Políticas públicas para desarrollar la infraestructura de transporte

5.2.2.1 Priorización y planeación en el proceso de formulación de políticas de infraestructura de transporte

Evaluar el proceso de formulación de políticas con el propósito de identificar los cuellos de botella resulta esencial para que las políticas en el sector de transporte sean más eficaces. En este proceso se distinguen cuatro fases en materia de infraestructura en transporte: priorización y planeación, ejecución, operación y mantenimiento. En cada etapa es necesario considerar las evaluaciones y mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de los proyectos. Una adecuada asignación de responsabilidades en cada etapa e integración de políticas en todo el ciclo del proyecto, así como su análisis técnico correspondiente, favorece la eficacia de las políticas públicas de transporte.

Durante el ciclo del proyecto, especialmente en la etapa de priorización y planeamiento, el sector transporte enfrenta diferentes obstáculos en la región. En esta fase suele haber baja capacidad técnica para el diseño adecuado de proyectos y de un marco de referencia que facilite la aplicación de las políticas. Los *policy-makers* consideran menos relevantes otros obstáculos, como la influencia de más actores, la superposición de las mismas instituciones en diferentes etapas, la participación limitada de la ciudadanía y una lenta disponibilidad de recursos (véase Recuadro 5.1)⁷.

Sin embargo, en algunos países la aplicación de los sistemas nacionales de inversión pública ha intentado poner en marcha mejoras en la selección y evaluación de

los proyectos. Junto con los avances en la calidad de las finanzas públicas, la asignación de recursos ha procurado robustecer el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas e inversiones públicas. Es posible reducir las ineficiencias del gasto público en infraestructura promoviendo la coordinación entre planes estratégicos institucionales que consideren las sinergias de distintos proyectos públicos o privados (véase Recuadro 5.2).

Recuadro 5.1. La formulación de políticas de infraestructura vial en América Latina

El proceso de formulación de políticas públicas (policy making process) en transporte es complejo y poco eficiente. En general, en la región se registra un fuerte atraso en transporte vial en relación con otras regiones de similares características económicas. Su causa principal parece ser la percepción de una alta debilidad institucional en este sector con respecto de otras infraestructuras. En particular esta característica es notoria en la infraestructura de transporte en Colombia^a.

La falta de priorización y planeación, los problemas de información que dificultan el seguimiento y las evaluaciones, así como la debilidad de coordinación vertical y horizontal disminuyen la efectividad de las políticas en transporte. Para identificar los cuellos de botella en cada etapa del proceso de formulación de políticas públicas de infraestructura en transporte vial es fundamental disponer de información cuantitativa (datos oficiales e investigaciones anteriores) y cualitativa (entrevistas a funcionarios y a ex funcionarios y analistas). Se destacan las siguientes fallas:

- 1) Falta de planeación y priorización que se manifiesta en la construcción de obras sin análisis preliminares, en la contratación de estas sin diseños definitivos, licencias ambientales, ni estudios de suelos adelantados, a menudo sin tener la propiedad de los terrenos que serán intervenidos. Esto provoca atrasos en las obras y que superen sus costos inicialmente presupuestados. Además, muchos países carecen de un sistema nacional de inversiones que establezca la evaluación social de proyectos como requisito obligatorio previo a la ejecución de inversiones.
- 2) Problemas de información, que dificultan el seguimiento y las evaluaciones. En general, los proyectos son formulados sin metas físicas (como kilómetros intervenidos), lo que impide un seguimiento a la ejecución; no existe un inventario de las vías existentes, ni de su estado actual, en especial de los tramos secundarios y terciarios, lo que imposibilita contar con estimaciones de costos por kilómetro y obstaculiza los análisis de costo y beneficio que requieren nuevas obras en comparación con el mantenimiento.
- 3) Problemas de coordinación. Las debilidades institucionales afectan las reglas de juego del proceso de formulación de políticas públicas de infraestructura vial: no existen reglas que favorezcan el desarrollo del transporte multimodal (por ejemplo, parte del transporte fluvial es independiente del Ministerio de Transporte) y no están definidas claramente la responsabilidad y la disponibilidad de recursos públicos destinados a infraestructura vial en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

^a Nieto-Parra, Olivera y Tibocho (2011).

Recuadro 5.2. El auge de la inversión pública en el Perú: los beneficios de mejores reglas y un sistema nacional de inversión pública

La inversión pública en el Perú ha crecido de forma sostenida en estos últimos años. Si bien durante los años noventa alcanzó niveles similares, se financió en gran parte en déficits fiscales y estuvo acompañada por altos niveles de endeudamiento público. En los inicios de 2000, este escenario cambió radicalmente, cuando la inversión pública cayó a niveles inferiores al 3,0% del PIB. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) de 1999 estableció límites al déficit fiscal del sector público consolidado, el gasto público y la deuda total del sector público consolidado. Además, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un mecanismo administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, procedimientos y normas técnicas busca mejorar la eficiencia de la inversión en el Perú, certificando la calidad de los proyectos de inversión pública.

En este escenario, entre 2000 y 2006 la inversión pública cayó entre 1,5 y 2,0 puntos porcentuales del PIB en comparación a los niveles de la década anterior, como consecuencia de la puesta en marcha de las restricciones fiscales de la LPTF y de la creación del SNIP, que disminuyó la ejecución de un porcentaje importante de proyectos de inversión que anteriormente se efectuaban sin evaluación socioeconómica previa.

Los ingresos extraordinarios provenientes del *boom* en precios de las exportaciones mineras y un creciente desendeudamiento público permitieron mejorar las cuentas públicas y dinamizar el proceso de inversión. Además, en 2006 el límite al gasto público se modificó para excluir gastos de mantenimiento de infraestructuras y en 2007 comenzó a aplicarse solo sobre el consumo público. Así, la inversión pública no se enfrenta a restricciones presupuestarias excepto por el déficit fiscal^a. Con este nuevo marco fiscal, en 2009 y 2010, se aplicó el Plan de Estímulo Económico, enfocado en la infraestructura, que permitió un crecimiento de la inversión pública que llegó al 6,0% del PIB en 2010. Estos niveles de inversión deberían mantenerse hasta 2013, según lo previsto en el Marco Macroeconómico Multianual aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

^a Carranza, Daude y Melguizo (2011).

Es necesario mejorar la selección de obras y establecer un adecuado balance entre aquellas nuevas y el mantenimiento de las existentes. Diversos análisis efectuados a la formulación de políticas de transporte en varios países de la región destacan los retos de mejorar el proceso de selección de obras y la calidad de las vías en América Latina⁸. El costo global de transporte, inversión y mantenimiento es entre tres y siete veces menor en el caso de una carretera de conservación óptima en comparación con otra en la que no se hace conservación⁹.

Los problemas de inconsistencia dinámica —definida como el incentivo a cambiar las reglas de juego iniciales— tienen un impacto en la eficiencia del sector de infraestructura de transporte. El ciclo político puede incentivar la licitación de proyectos pobremente preparados, generando sobrecostos y atrasos que afectan drásticamente la rentabilidad *ex post* de los proyectos¹⁰. Además, la escasez de recursos profesionales puede motivar a las autoridades a privilegiar las obras nuevas en vez de la conservación, porque permitirían obtener mayores dividendos políticos. Con el fin de evitar estos problemas y asegurar recursos para el mantenimiento vial, algunos países han elevado la rigidez presupuestaria.

Las fallas de inconsistencia dinámica pueden ser abordadas mediante el desarrollo de instituciones que amplíen el horizonte de la toma de decisiones públicas¹¹. En la medida que exista una evaluación independiente de los niveles de servicio

comprometidos por los servicios públicos se reduce el sesgo de la inversión pública en contra de la conservación y mantenimiento de la infraestructura. En el caso de algunos países centroamericanos se establecieron fondos de conservación de infraestructura con los recursos recaudados por el impuesto a los combustibles. No obstante, en casi todos estos esquemas ha sido difícil mantener el diseño original debido a la falta de incentivos apropiados.

Al inicio del proceso de identificación y definición del proyecto es fundamental evaluar diversas alternativas y variantes a nivel de perfil y prefactibilidad. Es necesario identificar las posibilidades de satisfacción de demanda en una primera etapa, de menores costos, antes de avanzar a la fase de factibilidad técnica y económica, que tiene costos más elevados. Al seleccionar la mejor opción se avanza hacia la fase de factibilidad social, en la que el uso del principio de la comodidad debiera guiar la acción pública, entendido este como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia de uno o varios trayectos. La comodidad constituye un elemento central en una estrategia de cambio modal, la que forma parte de una política integrada y sostenible de logística y movilidad¹². Esta evaluación debe considerarse como beneficios los ahorros efectivos de recursos económicos, incluyendo el menor tiempo de traslado de los usuarios, valorado dependiendo del motivo del viaje, así como la incorporación de las externalidades negativas. Si el proyecto es rentable en términos económicos y sociales, se deben evaluar las diferentes alternativas de materialización, sea como obra pública, concesión integrada o una combinación de ambas en algunos de sus componentes de infraestructura y servicios, teniendo presente la sostenibilidad de la solución.

5.2.2.2 Selección y evaluación de proyectos de asociación pública y privada en infraestructura de transporte

Han surgido cuestionamientos sobre la utilidad de las experiencias de asociación pública y privada (APP) en América Latina. El modelo de concesión de obra pública o de APP¹³ en el sector transporte se ha aplicado en los países de la región al desarrollo de aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, puertos y terminales multimodales. Comenzó a utilizarse entre fines de los años ochenta y principios de los noventa en Argentina, Chile y México, extendiéndose posteriormente a Brasil, Colombia, Perú y los países de América Central y el Caribe. Las dificultades y desafíos encontrados en diferentes sectores y países motivaron cuestionamientos a esta modalidad¹⁴.

Sin embargo, una aplicación adecuada del sistema de concesiones puede mejorar la provisión de servicios y la competitividad. El contrato de concesión para la provisión de servicios de infraestructura, en su versión más amplia, integra financiamiento, construcción y explotación de la infraestructura por un agente privado. En general, las concesiones pueden enfrentar los problemas de agencia en la provisión pública tradicional y corregir fallas importantes del Estado derivadas de la interacción entre el ciclo político y el horizonte temporal en la toma de decisiones. Los principales beneficios de las concesiones que permitirían compensar los mayores costos de transacción y financiamiento que tiene esta modalidad son los siguientes:

- 1) Asegurar un balance entre la inversión inicial y los gastos futuros de mantenimiento en la planificación de todo el ciclo del proyecto. Habitualmente, en la planeación de obras públicas se excluye el gasto de mantenimiento, un sesgo susceptible de enmendarse si se establecen contratos de servicio fiscalizables.
- 2) Poner límites al desarrollo de “elefantes blancos” —obras sobredimensionadas, derivadas de la debilidad de los sistemas nacionales de inversión— mediante el traspaso del riesgo de demanda al concesionario.
- 3) Transferir riesgos comerciales al sector privado, que se encuentra mejor preparado para mitigarlos, para lo cual se requiere el fortalecimiento del marco regulatorio.

- 4) Tender en mayor medida al “pago por servicio” a fin de fortalecer la orientación al servicio e incentivar el gasto en mantenimiento de la infraestructura.
- 5) Lograr mayor flexibilidad y eficiencia en la gestión del recurso humano.

La mayoría de los beneficios de las concesiones se asocian a fallas del Estado. La debilidad de las instituciones estatales y la recurrencia de fenómenos de inconsistencia dinámica derivada del ciclo político son supuestamente intrínsecos al sistema de provisión pública. En la medida que este sea el escenario base para la evaluación, los beneficios de las concesiones tienden a aumentar.

La naturaleza de largo plazo de los contratos de concesión conlleva costos de transacción potencialmente significativos, por lo que no toda obra de infraestructura es adecuada para esta modalidad. Por su naturaleza, un contrato de concesión es incompleto dado que resulta imposible prever todas las contingencias que pueden surgir durante su tiempo de vigencia. Por ejemplo, pueden surgir problemas de selección adversa en la asignación de la empresa concesionaria y de riesgos de oportunismo posteriores al contrato, susceptibles de amplificarse por debilidades institucionales. Además, el balance de la transferencia de costos de riesgo al sector privado en un escenario de información asimétrica y con mercados de capitales imperfectos requiere el diseño de un adecuado esquema de incentivos¹⁵.

Las fallas del Estado como proveedor directo podrían repetirse durante el cumplimiento de su rol normativo en las concesiones. Estas debilidades afectarían la posibilidad de generar *value for money* (más valor por menos dinero) en las concesiones. Si existe la motivación de usar las concesiones para construir obras nuevas y explotarlas políticamente, muy probablemente no se fiscalizarán los contratos en forma adecuada. Como la concesión es por lo general a plazo fijo, el concesionario con fiscalización débil carece de incentivos para realizar gastos de mantenimiento que influyen en el valor del activo después del término de la concesión.

Para aprovechar a fondo los beneficios de la modalidad de concesiones es necesario generar una fuerte capacidad reguladora de evaluación, licitación y administración de los contratos de concesión. Con una administración débil de los contratos, la estrategia de los concesionarios suele consistir en proponer en la licitación un precio por debajo del que ofrecería en ausencia de renegociación e igualar o superar los ingresos esperados inicialmente en el momento de renegociar. Esta continua renegociación conlleva altos costos fiscales y riesgos que afectan la eficiencia de esta modalidad de contratación (Recuadro 5.3 y Gráfico 5.2).

Una evaluación de *value for money* facilita determinar la modalidad de financiamiento más adecuada para las obras de infraestructura. Después de haber realizado los análisis de prefactibilidad social, este tipo de evaluación permite identificar si se prefiere la concesión una provisión por parte del sector público. Mientras que generalmente en los países de la OCDE se realiza un análisis de costo y beneficio o de comparación con una obra pública (*public sector comparator*), en los países de América Latina el análisis se limita a comparar el resultado de la licitación, abriendo dudas de si el sector privado genera más valor por los mismos recursos¹⁶.

Un cambio en la contabilidad fiscal puede mejorar la selección de concesiones, evitando inversiones indiscriminadas y la transferencia de compromisos fiscales hacia el futuro¹⁷. Dado que el Estado controla mediante la regulación el resultado económico de una concesión y además es receptor de la obra al finalizar la concesión, la contabilización de estos compromisos fiscales como proyectos públicos puede contribuir a la transparencia en las cuentas públicas. Contabilizar la inversión en concesiones dentro de un marco global de gasto de infraestructura pública conduciría a que se opte por la concesión cuando así lo justifique un análisis de *value for money*¹⁸.

Por tanto, es prioritario que en América Latina se adopten algunos criterios antes de iniciar el contrato de concesión. Después de definido el proyecto mediante análisis de prefactibilidad social es necesario realizar tres evaluaciones cruciales¹⁹:

Recuadro 5.3. Renegociación de concesiones en América Latina

La debilidad regulatoria e institucional de las concesiones en América Latina se ha traducido en que las renegociaciones sean continuas. En los años noventa cerca del 50% de las concesiones de transporte fueron renegociadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En Chile, cada concesión se ha renegociado en promedio cuatro veces entre 1993 y 2007 y cerca de un cuarto del monto invertido en concesiones proviene de renegociaciones^a.

De acuerdo a entrevistas a *policy-makers* de algunos países de la región, en promedio el 40% de las renegociaciones son sobre los contratos (en contraste con el 20% del Reino Unido)^b. Cincuenta de las sesenta concesiones viales firmadas hasta 2010 en Colombia, Chile y el Perú han sido renegociadas, generando costos fiscales extras por un 50% del valor inicial de los contratos. Resalta el caso de Colombia, donde se registran 273 renegociaciones para 21 concesiones, en las cuales se han aumentado los costos fiscales directos o el plazo de los contratos. Estas renegociaciones tuvieron costos fiscales directos de más del 170% del monto inicial de los contratos y un aumento promedio de cerca del 40% del plazo inicial de las concesiones. El 98% de las modificaciones se hizo de forma bilateral entre el gobierno y el concesionario, y en más del 70% de los casos se destinaron partidas fiscales futuras para pagarlas. Además, en todos los casos la primera renegociación se llevó a cabo antes de transcurridos dos años del comienzo del contrato^c.

Aspectos regulatorios (por ejemplo, precios máximos, proceso de licitación) así como institucionales y políticos (calidad de la burocracia, ciclos electorales, falta de independencia del regulador, corrupción, entre otros) han sido identificados como factores determinantes de estas renegociaciones en la región^d. La posibilidad de extender el periodo de las concesiones induce escasa competencia, permitiendo en la práctica la creación de monopolios de redes viales sin disciplina de competencia, lo que debilita el derecho a dar el servicio. La asimetría de beneficios ilimitados con pérdidas limitadas debido a su distribución social a través de las renegociaciones conduce a problemas de selección adversa y riesgo moral, que inducen altos costos fiscales para futuras administraciones.

^a Véase Guasch, Laffont y Straub (2008) para América Latina, y Engel, Fischer y Galetovic (2009) para el caso de Chile.

^b Véanse Gutiérrez y Nieto-Parra (2011) para América Latina y OCDE (2008) para los países de la OCDE.

^c Véase Bitrán, Nieto-Parra y Robledo (2011) para un análisis reciente de las renegociaciones viales en Colombia, Chile y el Perú.

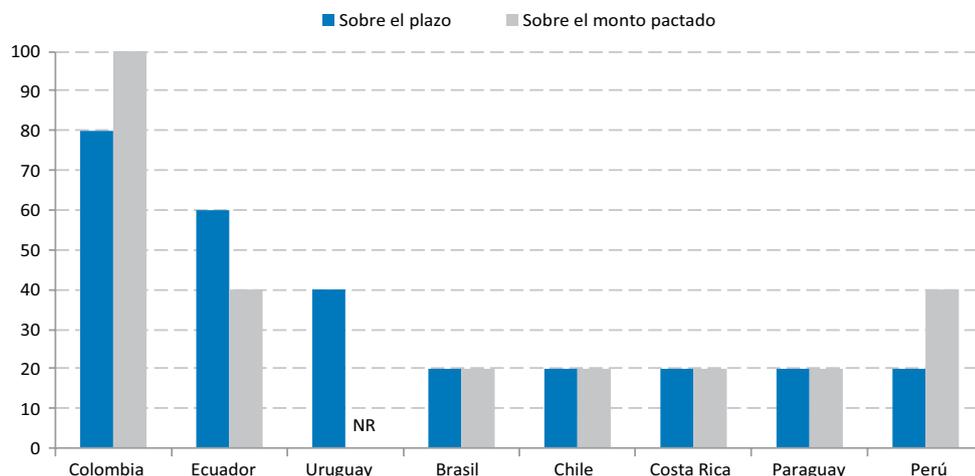
^d Guasch, Laffont y Straub (2007; 2008).

- 1) Evaluaciones cualitativas de *value for money*, que justifiquen considerar una concesión, integral o parcial.
- 2) Prefactibilidad privada (viabilidad del negocio privado), que permite definir los subsidios y/o garantías que tornarían atractiva la participación privada.
- 3) Factibilidad social del proyecto de concesión, a fin de comparar los beneficios sociales de una obra pública y una privada, de acuerdo a sus respectivos flujos futuros y tasas de descuento.

Este análisis debería conducir a evaluar la concesión integral o un esquema mixto, hasta determinar aquella modalidad de contratación que maximiza el beneficio social neto. En definitiva, es conveniente optar por la concesión cuando el valor presente neto de los flujos ajustados por la mayor expectativa de eficiencia y el más alto costo privado de capital que recae sobre el concesionario, supera los beneficios netos de

Gráfico 5.2. América Latina (8 países seleccionados): renegociaciones en contratos de concesión

(En porcentajes)



Nota: El porcentaje se refiere a la proporción del número total de contratos de concesión. N.R.: No hubo respuesta.

Fuente: Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", *OECD Development Centre Working Paper*, próxima publicación. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510865>

la evaluación social tradicional de la obra pública. Este análisis permite concentrarse en aspectos relevantes para la decisión, tales como el mayor costo de financiamiento privado, las mitigaciones y subsidios necesarios para reducirlo, el beneficio de mayor eficiencia necesaria para justificar la concesión, así como los costos de transacción que implica la modalidad de contratación y *ex post* por renegociación.

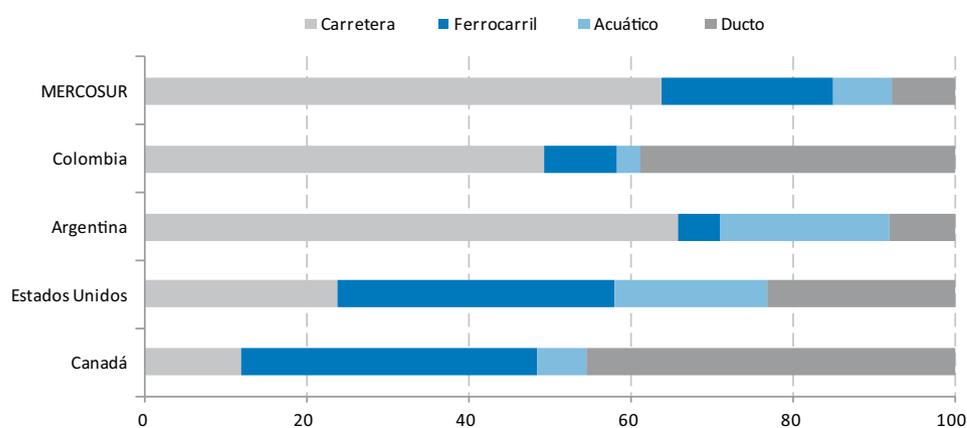
5.2.2.3 Planificación de transporte comodal interurbano

Las características geográficas de cada país determinan la partición modal más eficiente para el transporte de carga. En general, en la región se observa una alta preferencia por el transporte de carretera frente a otros modos. Esto se realiza en desmedro de otras infraestructuras de transporte que podrían aprovechar de mejor forma las características geográficas de la región, afectando la competitividad y complementariedad entre modos de transporte. El desarrollo del modo ferroviario se ha estancado y la red existente no se ha desarrollado mucho más allá de su cobertura histórica como medio de transporte para las industrias extractivas. El transporte marítimo, si bien está presente activamente en la inserción de la región en la economía global, se encuentra prácticamente ausente en el transporte interno de carga y pasajeros, y el transporte fluvial es casi inexistente, a pesar de tener todas las condiciones geográficas para hacerlo y potenciar así soluciones comodal y una mejor conectividad territorial.

En la visión tradicional se argumentó que el ferrocarril y el transporte marítimo a corta distancia solo son competitivos en distancias mayores de 500 kilómetros. Sin embargo, existen numerosas experiencias internacionales que muestran que la penetración exitosa de servicios de carga de ferrocarril y del transporte marítimo de corta distancia (*short sea shipping*) depende de otros factores además de la distancia. El éxito de estos servicios se define más por la concentración de los volúmenes de carga disponible y la aptitud de los servicios ofrecidos en términos de frecuencia, costos y tiempos, que por la distancia.

En general, la inadecuada selección modal en América Latina en el transporte no solo incrementa los costos logísticos y reduce la competitividad e inserción internacional, sino que aumenta las externalidades negativas del transporte. En países de tamaño relativamente comparable a Canadá y Estados Unidos se observa una preferencia por el uso del transporte terrestre para el transporte de mercancías lo que, sumado al deterioro de carreteras, es un factor clave en la estructura de costos de transporte interno (Gráfico 5.3). El potencial de uso del ferrocarril y las vías navegables no es explotado, reflejándose en una concentración del sector transporte por carreteras 15 veces superior que en Estados Unidos²⁰.

Gráfico 5.3. MERCOSUR y países de América del Sur y América del Norte: distribución de transporte de carga por modo de transporte (en volumen), 2007
(En porcentajes)



Fuente: Silva (2007), sobre la base de información de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Oficina de Estadísticas de Transporte (Bureau of Transportation Statistics) de Estados Unidos.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510884>

La intervención del sector privado no necesariamente ha mejorado la eficiencia en la inversión del sector ferroviario. La reforma del sector ferroviario comenzó en los años noventa en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, y en la mayoría de los casos se concesionó en forma integrada la operación de carga con la administración de la vía. En México, el diseño de las áreas de concesión con restricciones a la integración horizontal y los requisitos de acceso abierto generaron una mayor competencia que en los otros cuatro países, donde en la práctica tiende a existir un acceso monopólico en diferentes segmentos desconectados de la red. La participación privada mejoró en forma importante la productividad laboral del sector y redujo el costo fiscal de la operación de ferrocarriles, pero no se ha logrado revertir el enorme déficit de inversión y mantenimiento diferido. Esto se traduce en que la participación de ferrocarriles en el transporte de carga no ha mejorado en estos países, preservando una distribución modal muy distante a la que predomina en países de la OCDE de características geográficas similares. Otro problema en la región ha sido la reconcentración en las mercancías tradicionales, con lo que no cumple su rol de expandir la frontera de producción con la incorporación de nuevas mercancías (a diferencia de Estados Unidos y de países de Europa, por ejemplo), sin aportar a la sostenibilidad en la medida que podría hacerlo de acuerdo a su potencial.

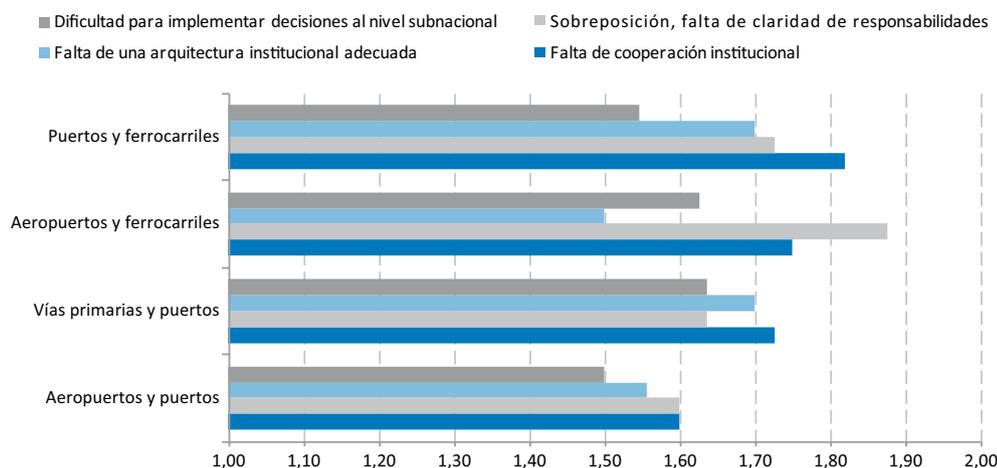
Las fallas institucionales explican la escasa participación del transporte fluvial en la región. El transporte marítimo y fluvial tiene un enorme potencial en los países donde la subutilización es en buena medida atribuible a fallas institucionales. Por

ejemplo, en Colombia, la planificación, regulación y gestión del transporte fluvial en el río Magdalena (representa el 80% del transporte de carga fluvial del país, pero solo el 4% del transporte de carga nacional y el 5% del transporte de pasajeros) corresponde a una sola entidad (Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena), que por mandato constitucional es independiente del Ministerio de Transporte. En este esquema no hay una política integrada entre la gestión del transporte en el río Magdalena y otras vías fluviales, ni incentivos para esta²¹.

Las reformas a los sistemas portuarios de la región en las últimas dos décadas tienden a ser positivas. Sin embargo, los procesos de reformas se atrasaron en varios países, como Costa Rica²² y Perú, afectando la competitividad y el desarrollo del transporte marítimo en los correspondientes corredores. El desafío actual es cómo avanzar en la extensión y renovación de los contratos concesionados, resolver las demandas de concentración vertical y horizontal de la industria y dotar a los terminales de la infraestructura necesaria para absorber el crecimiento comercial. También se requieren obras importantes en la infraestructura portuaria secundaria y de conexión con el *hinterland* (área geográfica de influencia), que resuelvan en forma eficiente la interfaz entre el puerto y la ciudad, sin reducir la competitividad portuaria ni deteriorar la calidad de vida de los ciudadanos. En particular, el desarrollo de las vías y puertos fluviales está atrasado y recibe insuficiente atención del sector público.

La ausencia de una estrategia de planificación comodal que incentive una readequación de la distribución por modos y fomente el uso de medios de transporte más sostenibles y carbono-eficientes distorsiona las decisiones en materia de transporte en la región, y ha favorecido resoluciones de inversión sobre carreteras, aisladas de otros factores. La fragmentación institucional asociada con la debilidad en la asignación de responsabilidades y la cooperación institucional generan distorsiones en la inversión y subsidios públicos entre diferentes modos (Gráfico 5.4). La estructura institucional en América Latina establece la inversión en carreteras como responsabilidad de servicios centralizados de los ministerios de obras públicas y/o transporte, afectando la asignación de recursos a otros modos de transporte.

Gráfico 5.4. Percepción de *policy-makers* de la región: obstáculos en la coordinación de transporte comodal
(Escala de 1 a 3)



Nota: Escala de 1 a 3, donde un mayor valor indica mayor importancia.

Fuente: Con base en encuesta de *policy-makers*, Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", *OECD Development Centre Working Paper*, próxima publicación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510903>

Un marco institucional inadecuado, que no asigna las responsabilidades claramente ni incentiva la cooperación entre actores, limita una coordinación efectiva en las políticas de transporte comodal. En especial, tales fallas se observan en transportes comodales donde hay puertos y ferrocarriles, y su efecto es la falta de una tarificación integrada para estos. En países como Colombia, Costa Rica y México, la falta de incentivos institucionales para la cooperación constituye un obstáculo muy importante en el vínculo entre vías primarias y puertos, así como entre puertos y ferrocarriles.

La integración de las políticas de transporte de carga y una planificación comodal que permita comparar el subsidio a la inversión en los distintos modos son retos importantes en la región. El elevado costo fiscal del modo de carreteras (por la alta inversión pública y de concesiones que requiere) ha originado cierta competencia desleal hacia otros modos de transporte. El modelo de concesión ferroviaria y fluvial podría conservar un acceso abierto y financiar inversión con aportes públicos cuando las externalidades ambientales sean significativas. En el largo plazo sería adecuado adoptar una señalización de precio efectiva (por ejemplo, con ajustes de los impuestos específicos de combustible y de los peajes de carreteras), a fin de evitar la generación de requerimientos de subsidio a la inversión por parte de otros modos de transporte y para que los países se acerquen a distribuciones modales más eficientes y ambientalmente sostenibles.

5.2.2.4 Coordinación vertical en la infraestructura de transporte

En la dotación de infraestructura, incluida la de transporte, tan importante como la infraestructura física lo son las políticas de gobierno y el marco regulatorio que requieren. Junto con la coordinación de las políticas de infraestructura entre distintas agencias gubernamentales que dependen de un mismo nivel de la administración, es también necesaria una coordinación *entre* los distintos niveles del gobierno.

Existe un fuerte predominio del gobierno central en la planificación de las políticas de infraestructura de transporte. Los resultados de la encuesta a los *policy makers* encontraron ciertos fenómenos comunes a estudios de caso efectuados en otras regiones²³, que si bien pueden explicarse por el tipo de infraestructura (redes primarias y ferrocarriles), también sugieren un involucramiento escaso de los gobiernos subnacionales durante el ciclo de vida del proyecto. Es por tanto necesario el fortalecimiento de la coordinación entre niveles de gobierno.

La heterogeneidad de responsabilidades en las distintas etapas del proceso de infraestructura apunta hacia la existencia de cuellos de botella que limitan la efectividad de las políticas públicas de transporte. En todos los países encuestados se registra una gran variedad de responsabilidades de los gobiernos subnacionales, que puede ir desde el diseño de políticas al seguimiento del desempeño y hasta el mantenimiento de la infraestructura. Tal es el caso del Perú, donde el gobierno subnacional tiene la obligación legal de reportar sobre el cumplimiento de la política de transporte. Sin embargo, un involucramiento parcial limita la efectividad de estas acciones conjuntas.

Asignar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno permite lograr una mayor coordinación. En Brasil, por ejemplo, el *Programa de Aceleración del Crecimiento*, un vasto plan de infraestructura que se encuentra en su segunda etapa (PAC2), considera que el Gobierno Federal realice la selección de proyectos en consulta con los gobiernos estatales y municipales.

La definición de planes técnicos a nivel subnacional facilita la coordinación territorial de la inversión, mientras que contar con objetivos alineados en los diferentes niveles de gobierno puede producir incentivos importantes para la transferencia de recursos. En casi la mitad de los países encuestados estos planes se encuentran definidos, y habitualmente están alineados con los planes nacionales de desarrollo o inversión. De otra forma, una desvinculación de los programas de gasto público en infraestructura entre distintos niveles de la administración provocará un despilfarro de recursos, la duplicación de esfuerzos y, en el peor de los casos, prioridades encontradas.

Para aquellos países donde existen políticas subnacionales de transporte, existe evidencia de una mayor vinculación entre distintos niveles de gobierno. En los países encuestados donde estos planes existen, se advierte una mayor coordinación con el gobierno nacional, lo que se refleja en las responsabilidades compartidas en la puesta en marcha. Sin embargo, en ciertos países pequeños de la región (en especial en el Caribe y Centroamérica), disponer de planes explícitos de infraestructura de transporte a nivel subnacional no es necesariamente deseable, ya que elimina las economías de escala inherentes a los grandes proyectos de inversión. Pero incluso en esos casos, la inclusión de planes estratégicos definidos a escala subnacional en los planes nacionales de inversión posibilita una coordinación efectiva.

El carácter unitario de las finanzas públicas en varios países de la región debilita la ejecución del gasto en infraestructura a nivel subnacional, que depende en gran medida de la transferencia de recursos desde el gobierno nacional. Unido a las limitaciones en las competencias técnicas de los gobiernos subnacionales, esto provoca la imposibilidad de transferir responsabilidades debido a factores financieros, operacionales y de gestión. Tal situación permite al gobierno central concentrar la financiación de subsidios en la red de transporte terrestre.

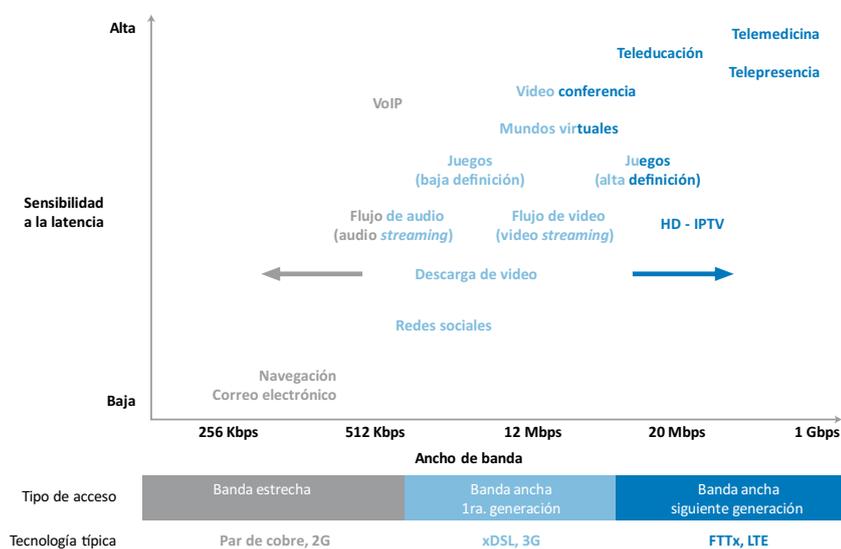
La formulación de marcos fiscales o de inversión de mediano plazo que definan con claridad y en forma expresa las políticas que serán aplicadas en el territorio puede constituir una herramienta útil. A partir de este marco tanto los gobiernos nacionales como subnacionales podrían contar con un patrón de referencia en la conducción del gasto público. Los avances en el uso de presupuestos plurianuales, como resultado de reformas institucionales dirigidas a incrementar la efectividad del gasto público, han contribuido a generar mayor transparencia y comunicación en la formulación de estos planes.

5.3 El papel del Estado en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones

5.3.1 Uso adecuado y requerimientos de banda ancha para una política pública más efectiva

El impacto económico y social de la banda ancha depende de su uso y apropiación por parte de los sectores productivos y sociales. Las aplicaciones destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia de servicios como la educación, la salud y el gobierno son las que tienen mayor potencial de rentabilidad social; sin embargo, su desarrollo es inferior al que han logrado aquellas vinculadas al entretenimiento. El potencial económico y social de las aplicaciones electrónicas estriba en su utilización avanzada, pero esta es solo factible con una alta velocidad de Internet de banda ancha, la que depende del tipo de infraestructura y tecnología de la red.

La prestación continua y segura de servicios sociales precisa de altos estándares de conectividad asociados a una infraestructura adecuada. Los requerimientos de conectividad de las aplicaciones en los sectores de salud y educación son particularmente elevados en cuanto a velocidad y latencia (es decir, la demora en la comunicación debido a retrasos en la transmisión de datos). Ambos servicios requieren de un alto nivel de banda ancha (Gráfico 5.5).

Gráfico 5.5. Requerimientos de ancho de banda según tipo de aplicación

Kbps: *kilobits* por segundo.

Mbps: *megabits* por segundo.

Gbps: *gigabits* por segundo.

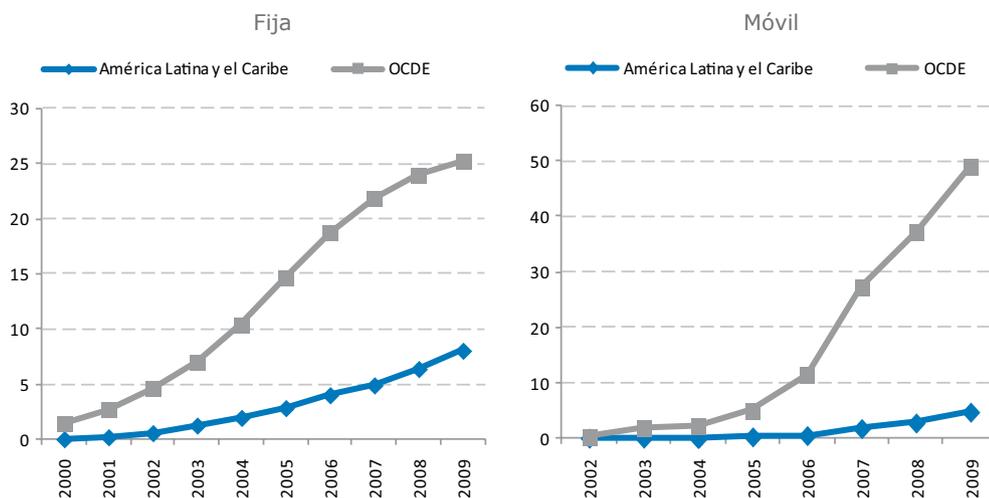
Fuente: Elaboración CEPAL con base en OECD (2009b), Friedrich *et al.* (2009) y Athens Information Technology de Cisco Systems.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510922>

Como se puede observar en el Gráfico 5.5, las aplicaciones de teleducación, telemedicina y telepresencia son las que precisan mayor ancho de banda y su sensibilidad a la latencia es alta. Las aplicaciones de videoconferencia, mundos virtuales y juegos (de alta y baja definición) tienen requerimientos intermedios de ancho de banda y alta sensibilidad a la latencia. En cambio, los flujos de audio, video y alta definición presentan, en ese orden, crecientes requerimientos de ancho de banda y comparten una sensibilidad intermedia a la latencia. Las aplicaciones de descarga de video y redes sociales presentan variados requerimientos de ancho de banda y una sensibilidad baja a la latencia. Para las aplicaciones de navegación y correo electrónico puede ser suficiente con una conexión de banda estrecha y su sensibilidad a la latencia es baja.

Las aplicaciones de banda ancha contribuyen a mejorar la gestión pública por su capacidad de agilizar el funcionamiento interno de las unidades administrativas, facilitar la provisión de servicios al ciudadano y ofrecer acceso a la información. El desarrollo de servicios transaccionales integrados demanda la reestructuración de procesos de gestión interna, así como de la infraestructura de redes, sistemas y equipos que soporten esta actividad. La conectividad permanente hace posible, por ejemplo, plataformas más avanzadas de ventanilla única para la contratación pública.

El potencial económico y social de las aplicaciones electrónicas está estrechamente relacionado con su utilización avanzada, la que solo es posible mediante velocidades altas de Internet de banda ancha. Estas son determinadas por el tipo de infraestructura y tecnología de la red. A pesar del progreso experimentado por la infraestructura de telecomunicaciones y del desarrollo de los servicios TIC en los últimos 20 años, la región enfrenta desafíos para capturar el beneficio que trae consigo la banda ancha como plataforma de desarrollo económico y social, en especial por la brecha creciente en la adopción de Internet de alta velocidad (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. América Latina y el Caribe y OCDE: suscriptores de banda ancha fija y móvil respecto de la población (En porcentajes)



Nota: Promedios regionales simples.

Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) con base en datos de la UIT.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510941>

5.3.2 Políticas públicas para la masificación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)

Frente a las múltiples demandas por recursos públicos que enfrentan los países de la región, las políticas públicas de telecomunicaciones, en especial las de Internet de banda ancha, deben incentivar la intervención eficaz del sector privado en el despliegue de infraestructura y servicios de banda ancha. En este esquema, el rol del Estado se enfoca en la reforma de los marcos regulatorios para avanzar en una convergencia tecnológica²⁴, orientar las inversiones, atender fallas de coordinación y realizar inversiones complementarias a fin de maximizar las externalidades positivas, asegurar el cumplimiento de objetivos de equidad social y fomentar la competencia. En particular, en el ámbito regulatorio se necesita modernizar y adecuar el ambiente de convergencia tecnológica (Cuadro 5.1).

Sin embargo, la inversión privada en infraestructura de telecomunicaciones resulta insuficiente para maximizar los beneficios del sistema de banda ancha. Inversiones inferiores a lo socialmente eficiente no permiten alcanzar los niveles mínimos de adopción necesarios para lograr una masa crítica de usuarios que optimice el impacto positivo del uso de la banda ancha. Las inversiones subóptimas se dan a causa de externalidades en la producción y consumo de banda ancha que no pueden ser capturados en la rentabilidad privada, economías de escala y costos sumergidos en el despliegue de redes de fibra óptica así como dificultades en la identificación y agregación de la demanda en zonas marginales²⁵. Esto retrasa el despliegue de redes de alta capacidad y perjudica los objetivos de inclusión social²⁶.

5.3.2.1 Coordinación intersectorial

Las iniciativas para el desarrollo de banda ancha que no incorporen una perspectiva estratégica debilitan la coordinación de los sectores involucrados y dificultan una eficiente asignación de recursos. Los planes nacionales para el desarrollo de banda ancha deben concitar un alto compromiso político, establecer mecanismos de

Cuadro 5.1. Papel del Estado en el desarrollo del sistema de banda ancha

Ámbitos	Objetivos	Herramientas
Complementariedades sistémicas	Corrección de fallas de coordinación para la articulación entre sectores y el desarrollo de sinergias.	Estrategia nacional de banda ancha. Incentivos a la demanda y promoción de capacidad absorción. Fomento a servicios de gobierno electrónico y contenido local.
Equidad en el acceso y en el uso	Masificación del acceso y uso para aprovechar externalidades positivas, entre ellas efectos de red.	Inversión pública en redes troncales. Rediseño y utilización de los recursos de los fondos de servicio universal. Programas de compra de ordenadores y de acceso público.
Gestión de recursos	Asignación y gestión eficiente de recursos como el espectro radioeléctrico, las servidumbres, la numeración y los nombres de dominio.	Liberalización y flexibilización del uso de espectro. Aprovechamiento de la infraestructura estatal. Facilitar el acceso a postes, ductos y derechos de vía.
Normativa y regulación	Modernización y adecuación del entorno normativo y regulatorio a un ambiente de convergencia tecnológica.	Agilizar y flexibilizar el otorgamiento de licencias. Neutralidad tecnológica (licencia única). Estrategia de compartir infraestructura. Definición del régimen de interconexión IP.
Difusión de la innovación tecnológica	Aceleración de procesos de aprendizaje, incremento de la capacidad de innovación y difusión de las mejores prácticas tecnológicas para permitir saltos en el proceso de desarrollo.	Programas de alfabetización digital y formación de capital humano. Apoyo a la adopción de tecnologías y capacitación a micro y pequeñas empresas. Fomento a los vínculos entre la academia y la industria de las TIC.
Política pública	Adecuación del enfoque de las políticas públicas a un entorno altamente dinámico, evolutivo e innovador.	Coordinación regional de políticas y estandarización. Mecanismos de seguimiento de resultados. Reducción de la carga fiscal sobre el sector telecomunicaciones.

Fuente: Jordán, Galperin y Peres (2010).

pesos y contrapesos y de rendición de cuentas, especificar metas realistas y definir responsabilidades con claridad. Esto facilita la obtención de financiamiento de mediano y largo plazo para el cumplimiento de las metas establecidas. La duplicación de esfuerzos se puede evitar con consultas a un amplio conjunto de actores privados (en particular a los involucrados en la provisión de infraestructura y operación de los servicios), de la sociedad civil y otras agencias de gobierno.

5.3.2.2 Inversión pública

Las inversiones públicas en infraestructura básica de telecomunicaciones deben complementar las inversiones del sector privado. Por ejemplo, inversiones públicas en redes interurbanas de transporte de datos bajo el modelo de acceso abierto y no discriminatorio permiten impulsar la inversión privada en el segmento de última

milla, o tramo final de la línea de telecomunicación²⁷. En especial, es necesario considerar el despliegue de fibra óptica en los planes nacionales, subnacionales y metropolitanos de infraestructura.

La inversión pública debe focalizarse en los segmentos no competitivos y las zonas donde la rentabilidad privada es reducida o nula. Por ejemplo, que el Estado invierta en redes alternativas de transporte de datos es una herramienta útil para superar cuellos de botella en ciertos segmentos del mercado (en particular, en las redes troncales). Además, la inversión pública puede contribuir a cerrar brechas y atender objetivos de desarrollo regional en regiones pobres o de baja densidad poblacional, donde existen dificultades para agregar la demanda y capturar externalidades, lo que se traduce en déficits de inversión privada²⁸.

En América Latina existen diversas estrategias de financiamiento tendientes a minimizar el impacto que ejercen sobre las cuentas fiscales las iniciativas de inversión pública directa. La mayoría de estas iniciativas se orienta en redes troncales con recursos del gobierno central o, en ciertos casos, de gobiernos locales. Muchas de estas estrategias no resultan en aumentos del gasto público directo sino que en la movilización de recursos existentes y en el aprovechamiento de las necesidades de conectividad del propio gobierno.

La movilización de activos existentes permite reducir las inversiones y el aprovechamiento de tecnologías que aumentan la capacidad de transmisión del sistema de banda ancha sin desplegar nuevas redes físicas. El uso de redes de fibra óptica desplegadas en el ámbito estatal, como muestran las recientes iniciativas de Brasil y México para aprovechar las redes de fibra desplegadas en el control de la red eléctrica, optimiza la utilización de activos públicos y reduce la necesidad de nuevas inversiones²⁹. Asimismo, el empleo de infraestructuras existentes o en construcción, como carreteras, para albergar elementos de las redes de banda ancha permitiría también reducir los requerimientos de inversión.

Las inversiones públicas en las redes de acceso propias del Estado reducen costos de conectividad futuros y aumentan el derrame hacia el conjunto de la sociedad si estas son también utilizables por hogares y empresas. En todos los países, el Estado es el mayor usuario de conectividad, dada su necesidad de conectar reparticiones públicas, bibliotecas, universidades, hospitales y escuelas en el territorio nacional. El desarrollo de infraestructura propia es, en algunos casos, una necesidad en zonas que no logran atraer inversiones privadas.

Los recursos acumulados en los fondos de servicio universal pueden ser reorientados hacia la inversión con el fin de reducir los riesgos asociados a las iniciativas de conectividad de última milla. El financiamiento a microoperadores locales en el segmento de última milla permitiría acelerar la ejecución de los fondos, compartir riesgos con actores privados y optimizar el uso de recursos en función de la demanda local de conectividad³⁰. A nivel internacional existe la tendencia a ampliar la base de financiamiento de estos fondos de servicio universal con objetivos redistributivos en el acceso a banda ancha³¹.

5.3.2.3 Regulación en convergencia

La existencia de un modelo regulatorio no adaptable a la convergencia tecnológica y el escaso despliegue de fibra óptica explican en gran medida el rezago de América Latina respecto de los países de la OCDE en el acceso a banda ancha. La región tiene penetraciones de banda ancha que, en promedio, son 25% de la que se registra en la OCDE, con velocidades casi diez veces inferiores y precios 50% más elevados. Con el fin de favorecer la convergencia, el marco regulatorio en los países latinoamericanos debe adecuarse rápidamente al contexto tecnológico. Además, un mayor despliegue de fibra óptica implicaría requerimientos de anchos de banda que tienen servicios considerados más valiosos por la sociedad.

Dado el dinamismo del avance de las tecnologías asociadas al sistema de banda ancha, es necesario revisar y adecuar permanentemente el marco normativo y regulatorio a los nuevos desarrollos tecnológicos. Se requiere flexibilidad en la regulación para una adaptación contante y brindar respuestas apropiadas para la celeridad de la modernización tecnológica³². Un entorno regulatorio adecuado y estructurado para preservar la seguridad jurídica facilita la inversión privada y la orienta hacia segmentos identificados como prioritarios.

Los regímenes jurídicos de la mayoría de los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, que no es plenamente adaptable a las necesidades de las tecnologías convergentes (Anexo 5.1). La convergencia trae consigo un conjunto de desafíos como la sostenibilidad y escalabilidad de las redes y servicios que prestan los operadores. Tales retos solo pueden ser abordados si se efectúan modificaciones regulatorias que abarquen los servicios de telecomunicaciones en forma global, evitando establecer medidas segmentadas que pueden ocasionar asimetrías y distorsiones. Esto incluye otorgar al acceso a Internet de banda ancha un tratamiento regulatorio equivalente al que se aplica a otros servicios de interés público.

La regulación debe facilitar una transición eficiente, ordenada y paulatina desde las redes actuales a las redes de nueva generación, de acuerdo a las características tecnológicas y socioeconómicas individuales. Las inversiones para el despliegue de fibra óptica en las conexiones interurbanas y los anillos urbanos, que faciliten el servicio de última milla, se pueden incentivar a través de la regulación de acceso bajo un modelo de operador de red (*common carrier*). Esto puede permitir su utilización por los proveedores de Internet de banda ancha, facilitar la competencia y evitar la duplicación innecesaria de inversiones en infraestructura.

5.3.2.4 Administración eficiente de recursos de propiedad del Estado

Las características geográficas y demográficas de América Latina limitan el desarrollo de redes fijas, y así como la telefonía móvil permitió la masificación de los servicios de voz, se espera que la banda ancha móvil tenga similar evolución en las zonas de menor densidad de demanda. Entre las ventajas que la banda ancha móvil presenta para la región destacan las menores inversiones iniciales y la rapidez del despliegue de redes, la escalabilidad y adaptabilidad de las inversiones en infraestructura, así como la oportunidad de aprovechar el masivo despliegue de redes y terminales de telefonía móvil que han alcanzado coberturas muy superiores a las redes fijas de telecomunicaciones.

Recursos tales como el espectro electromagnético son esenciales para el desarrollo de la telecomunicación móvil. La prestación de servicios móviles depende en gran medida de la disponibilidad de espectro ya que el acceso a este determina los costos de despliegue de infraestructura y la estructura competitiva del mercado. La gestión estatal del espectro electromagnético debe ser altamente eficiente para no generar barreras artificiales y otorgar concesiones con el objetivo de promover la competencia.

Dada la escasez del espectro radioeléctrico disponible para operadores actuales y potenciales, lo que limita el despliegue de redes y la calidad de los servicios de banda ancha móvil, la gestión eficaz de este constituye un aspecto clave de las políticas sectoriales. Como la mayoría del espectro *premium*³³ está asignado, es cada vez más difícil expandir los usos existentes o crear nuevos servicios. Sin embargo, la evidencia sugiere que esta escasez es parcialmente artificial, puesto que algunas fracciones del espectro usadas por operadores en otras regiones, en América Latina y el Caribe no se utilizan o están subutilizadas. En zonas urbanas, la combinación de anillos de fibra óptica de acceso compartido y abierto con tarifas reguladas y segmentación funcional, puede ser una opción para obtener la capacidad de la fibra y la versatilidad y competencia de las soluciones móviles.

5.3.2.5 Adecuación del enfoque de las políticas públicas

Al promover el uso de los servicios de gobierno electrónico, el Estado puede cumplir un papel catalizador de la demanda de banda ancha. Las experiencias en el ámbito impositivo, de compras públicas y del sistema previsional son particularmente relevantes para los países de la región, muchos de los cuales han realizado grandes avances en estos ámbitos.

Los planes de estímulo a la compra de equipamiento y terminales pueden impulsar la adopción de tecnologías de comunicación para uso común. La adopción de la banda ancha requiere de inversiones complementarias por parte de los usuarios, entre las que destaca la adquisición de equipos terminales. Varios países de la región han adoptado iniciativas al respecto con incentivos tributarios y disponibilidad de crédito para la compra de ordenadores³⁴. Esas experiencias deben intensificarse para ampliar el parque instalado de terminales.

Además de la brecha de acceso a los servicios de banda ancha, existe una brecha de demanda que comprende a los hogares y empresas que no se transforman en usuarios a pesar de tener recursos y acceso potencial a los servicios. Las iniciativas de alfabetización digital, capacitación de mano de obra y estímulo a las carreras técnicas buscan revertir este fenómeno mediante la formación del capital humano necesario para el aprovechamiento de los beneficios asociados al sistema de banda ancha. Los países de América Latina han adoptado múltiples iniciativas en este ámbito, lo que les abre la oportunidad de compartir experiencias exitosas y desarrollar acciones regionales conjuntas.

Una parte de la brecha de demanda se explica por el déficit de contenidos y servicios adaptados a las preferencias y requerimientos de hogares y unidades productivas en regiones desfavorecidas o con población poco atractiva para la oferta privada. La preferencia de estos consumidores por contenidos locales abre la oportunidad de desarrollar políticas de estímulo a la generación local de estos, así como de aplicaciones para impulsar la demanda de banda ancha. Por ejemplo, hay experiencias de estímulo público a la producción de contenidos en lenguas indígenas y sistemas de información para productores rurales.

En el mediano plazo, el acceso compartido a la banda ancha continuará teniendo un papel muy significativo en la región a pesar del aumento sostenido del número de suscriptores individuales. Al Estado le compete un papel orientador para que los centros de acceso público, y en particular los que reciben recursos públicos, operen también como espacios de formación de capacidades y estímulo a la adopción de servicios electrónicos, así como de generación de contenidos locales. Diversas experiencias en la región reflejan el potencial de estos centros para fomentar la demanda de banda ancha y producir capacidades de uso, y sus resultados sugieren efectos positivos en la capacidad laboral y el rendimiento escolar³⁵.

5.4 Hacia una mayor eficacia de las políticas de infraestructura

El rezago de infraestructura en la región hace necesaria la intervención del Estado a través de inversiones y políticas públicas que reviertan esta situación. Uno de los principales retos es lograr mayor coherencia y coordinación entre los actores relevantes en el área de infraestructura. En particular, es necesaria esta coordinación entre agencias de distintas instituciones pero de similares niveles de gobierno, agencias de diferentes niveles de gobierno, y actores públicos y privados. Por ejemplo, un mejor uso de infraestructuras existentes, como las de transporte, reduciría los costos de despliegue de las redes de banda ancha. Una mejor coordinación de políticas de transporte en las agencias del sector debería considerar las diferencias notorias de costos externos entre diferentes modos.

Más eficacia en el ciclo de las políticas públicas de infraestructura permite alcanzar un mayor nivel de desarrollo. Para identificar los cuellos de botella que limitan la efectividad de las políticas de infraestructura es preciso evaluar y reforzar el proceso de formulación de políticas en sus diferentes fases: priorización y planificación, ejecución, operación y mantenimiento. Esto requiere de la definición de un marco normativo que establezca pesos y contrapesos y establezca mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En el sector de transporte, la priorización y planificación de proyectos debería apuntar a elevar la rentabilidad social de las obras a partir de un proceso de evaluación social, para lo que es determinante balancear la necesidad de nuevas obras y mantenimiento de las existentes.

En el sector de telecomunicaciones es conveniente acelerar la adecuación del marco regulatorio para su consistencia con un entorno de convergencia tecnológica. La normativa debería orientarse a mejorar el manejo de recursos de propiedad estatal, como el espectro electromagnético y la regulación de redes de fibra óptica con tarificación y acceso abierto.

El Estado debe abordar la intervención del sector privado en la infraestructura con una visión estratégica, buscando las asociaciones e instrumentos más idóneos para aumentar la calidad de los servicios y bienes provistos. Una planificación y diseño adecuado de los proyectos indicaría cuándo la participación privada es deseable, sin que la transferencia de riesgos sea el único criterio para incluirla. Esta debe fomentarse en un ambiente que minimice los incentivos perversos de búsqueda de renta, resuelva las fallas de inconsistencia dinámica, mitigue los problemas de información y maximice los objetivos de eficiencia y calidad para la provisión de servicios.

En el sector transporte es fundamental seguir un proceso de selección adecuado para la decisión de participación privada (como el análisis de *value for money*), un buen diseño en los contratos y una contabilidad fiscal que no favorezca la concesión respecto de una obra pública. Esto minimizaría las renegociaciones de concesiones y contribuiría a reducir considerablemente los costos fiscales encubiertos.

En el sector de telecomunicaciones, en especial del servicio de Internet de banda ancha, se deben establecer mecanismos e incentivos para el despliegue de infraestructura donde este no es rentable desde el punto de vista privado, enfatizando el acceso abierto a estas redes.

Tanto en el marco institucional como en la carrera pública en los sectores de transporte y telecomunicaciones son necesarias grandes reformas. Es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, la especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas modernas de planificación, seguimiento y evaluación³⁶. Los órganos reguladores y las entidades responsables de la contratación de servicios e infraestructura requieren contar con mayores grados de autonomía que contribuyan a asegurar una mayor coordinación entre los actores involucrados.

Anexo 5.1. Situación actual de la legislación de la convergencia en América Latina

País	Normativa para Convergencia	Características
Argentina	Decreto Nº 764/2000 - Desregulación de las Telecomunicaciones	Establece la licencia única de telecomunicaciones; fija en 60 días el plazo para otorgarla; esta se otorga sin límite de tiempo y habilita la prestación de cualquier tipo de servicio, con o sin infraestructura propia.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ninguna	
Brasil	<i>Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, Resolução Nº 272, de 9/8/2001</i>	Define la Licencia para Servicio de Comunicaciones Multimedia (SCM); separa la red de los servicios SCM; provee derecho a numeración y a otros recursos al SCM.
Chile	Ninguna expresa	La Ley Nº 18.168, del 2 de octubre de 1982 que se enfoca en las redes más que en los servicios prestados sobre estas favorece a los paquetes de servicios.
Colombia	Ley 1341, 30 de julio de 2009 (Ley de TIC)	Se incorpora el concepto de habilitación general para provisión de redes y servicios; cesión de permisos para uso del espectro; neutralidad tecnológica.
Costa Rica	Ley General de Telecomunicaciones Nº 8642, 4 de junio de 2008	Introduce principios de neutralidad tecnológica y convergencia; promueve el uso libre de bandas de frecuencia; requiere solo una autorización para prestar servicios de telecomunicaciones; la tramitación de autorización es en un máximo de 2 meses; ampliación de oferta de otros servicios mediante simple notificación al regulador.
Cuba	Ninguna	
Ecuador	Ninguna	
El Salvador	Ninguna	
Guatemala	Ninguna	
Haití	Ninguna	
Honduras	Ninguna	
México	Acuerdo de Convergencia de Servicios Fijos de Telefonía Local y Televisión y/o Audio Restringidos de 3 de octubre de 2006	Establece la prestación de voz, datos y video en convergencia tecnológica como línea estratégica; promueve la convergencia entre redes alámbricas e inalámbricas; permite que los concesionarios puedan determinar qué parte de las bandas de frecuencias otorgadas se usan para otros servicios.
Nicaragua	Acuerdo Administrativo Nº 004-2005 de 7 de enero de 2005, Reglamento General de Interconexión y Acceso	Define expresamente el acceso a NGN (redes de nueva generación), números no geográficos, itinerancia, traslación de direcciones IP (<i>Internet protocol</i> , protocolo de internet que identifica cada ordenador) y temas relativos a un entorno de siguiente generación.
Panamá	Ninguna	
Paraguay	Ninguna	
Perú	Ley Nº 28737 de 17 de mayo de 2006	Promueve la convergencia de redes y servicios; introduce la concesión única a ser materializada mediante contrato.
República Dominicana	Ninguna	
Uruguay	Ninguna	
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 1 de junio de 2000	Introduce esquema simplificado de título habilitante general; la adición de servicios se produce mediante modificación de atributos del título; el regulador dispone de tiempo limitado para procesar la solicitud.

Fuente: Bustillo (2010), "Propuesta para la estructura del regulador en convergencia", presentación en la XIII Cumbre Regulatel-AHCIET.

Notas

1. Perrotti y Sánchez (2011).
2. Calderón y Servén (2010).
3. Gayá y Campos (2009).
4. Perrotti y Sánchez (2011) y Balmaseda *et al.* (2011).
5. Esta encuesta, realizada por el Centro de Desarrollo de la OCDE dirigida a los *policy-makers* del sector transporte y planeación de infraestructuras de la región, apunta a identificar los principales cuellos de botella para una política efectiva de infraestructura en las diferentes fases de su proceso de formulación. Para esto, se analizaron las interacciones entre los diferentes agentes involucrados en el proceso de planeación de infraestructura (con énfasis en la infraestructura de transporte). Fue realizada en 2011 en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Véase un análisis detallado de la encuesta en Gutiérrez y Nieto-Parra (2011).
6. A diferencia de la percepción de los *policy-makers*, los expertos creen necesario mejorar bastante la preocupación por las consideraciones de interés público. Esta diferencia puede explicarse por la percepción de los *policy-makers* de que se requiere satisfacer consideraciones de interés público al realizar obras de acuerdo a las peticiones de la población civil, mientras que en el índice de expertos, más amplio, se incorporan otros aspectos, tales como las percepciones de corrupción. (Berkman *et al.*, 2009).
7. Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocho (2011)
8. Agénor (2009); Rioja (2003); Calderón y Servén (2010).
9. Estos resultados se obtienen a partir de los modelos de deterioro de pavimento y de costos de operación de vehículos usando HDM III y IV en el caso de Chile (Ministerio de Obras Públicas) y de México (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).
10. Para un análisis de la relación entre ciclo político e inversiones en América Latina, véase Nieto-Parra y Santiso (2009).
11. En Chile se intentó sin éxito desarrollar instituciones que redujeran el sesgo en contra del mantenimiento de infraestructuras. En 2007 se presentó un proyecto de ley creando una Superintendencia de Obras Públicas que requería que tanto la obra pública como la obra concesionada establecieran compromisos explícitos a nivel de servicio, los que se deben fiscalizar. (Bitrán y Villena, 2011).
12. Cipoletta, Pérez y Sánchez (2011).
13. En este capítulo no se diferencia entre *concesión y asociación pública y privada (APP)*. Véase OECD (2008) para las similitudes y diferencias entre ambas modalidades.
14. Para una descripción detallada véanse Guasch, Laffont y Straub (2007) y Engel, Fischer y Galetovic (2003).
15. La transferencia de riesgos financieros y de mercado al sector privado tiene costos que dependen de las condiciones de desarrollo de los mercados de capitales lo que, entre otros factores, afecta el costo de financiamiento y el nivel de competencia en los procesos de licitación.
16. Véase OCDE (2008) para una comparación entre países de la OCDE y de América Latina. Incluso en Chile, cuyo Sistema Nacional de Inversiones fue pionero en la región, los proyectos concesionados están por ley eximidos de ingresar en la fase de evaluación a este sistema y tampoco se realiza un análisis adecuado de *value for money*.
17. Véanse Donaghue (2002) y Engel, Fisher y Galetovich (2009) para una discusión detallada sobre el tema.
18. Por ejemplo, en el Reino Unido se consideran aspectos de "propiedad" además de "transferencia de riesgos al sector privado" para definir si los proyectos deben ser incorporados en el balance público, mientras que en Nueva Gales del Sur (Australia) se determinó que los activos y pasivos financiados de forma privada para el tratamiento de aguas deben pertenecer al balance del sector público (Irwin, 2007).
19. Véanse Economist Intelligence Unit (2010) y Bitrán y Villena (2011) para una revisión reciente sobre estos aspectos.

20. Por ejemplo, en Mercosur, la participación del ferrocarril y del cabotaje marítimo y fluvial representa alrededor de un tercio de la de Estados Unidos y Canadá. De forma más general, mientras que el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) normalizado de Colombia es de 0,20, el de Argentina de 0,32 y el del Mercosur de 0,29, para Estados Unidos es de sólo 0,02.
21. Nieto-Parra, Olivera y Tibocho (2011).
22. En 2005, cerca de 60 000 contenedores con origen en o destino a Costa Rica utilizaron vías terrestres (no acondicionadas) para evitar los problemas de ineficiencia y congestión del Puerto de Limón y buscando mejores servicios portuarios en Panamá, lo que representó entre USD 70 millones y USD 100 millones en costos adicionales (Schwartz *et al.*, 2009).
23. Por ejemplo, véase a Steffensen y Trollegaard (2000) para una muestra de países africanos.
24. La convergencia tecnológica se entiende como la posibilidad de provisión sobre múltiples redes de los servicios tradicionales de comunicaciones como de las innovaciones en transmisión de voz, datos, sonido e imagen.
25. Rosston, Savage y Waldman (2010).
26. Berkman Center (2010).
27. Yongsoo, Kelly y Raja (2010).
28. Qiang (2009).
29. Véase Flores-Roux y Mariscal (2010) para un análisis de la experiencia de México.
30. Galperin y Bar (2007).
31. Por ejemplo, el plan nacional de banda ancha de Estados Unidos busca aumentar las fuentes de financiamiento para el servicio universal mediante la formación de fondos en cada fase de su aplicación. Canadá emplea un sistema que grava un amplio rango de servicios de telecomunicaciones y relacionados, a la vez que reduce la tasa del impuesto a los operadores. Este mecanismo es considerado más sostenible a largo plazo, pues introduce menores distorsiones en el mecanismo de precios.
32. La adopción de tecnologías como telefonía móvil o Internet comercial fue del orden de 60% en 15 años, mientras que la telefonía fija tardó 75 años en llegar a ese mismo nivel.
33. El espectro o las frecuencias *premium* son aquellas bandas del espectro radioeléctrico altamente demandadas por la industria debido a sus características de propagación, la posibilidad de trasladar un alto volumen de información y la capacidad de atravesar con relativa facilidad obstáculos como paredes y follaje. Generalmente se ubican entre los 600 *megahertz* (MHz) y los 3 *gigahertz* (GHz). Frecuencias situadas por debajo de ese límite tienen baja capacidad para acarrear grandes volúmenes de información y aquellas por encima cuentan con poco alcance y no pueden atravesar obstáculos.
34. Laplane *et al.* (2007).
35. Rojas Mejía (2010).
36. OCDE (2010) muestra un buen ejemplo en la profesionalización de unidades de APP.

Referencias

- AGENOR P-R. (2009), "Infrastructure Investment and Maintenance Expenditure: Optimal Allocation Rules in a Growing Economy", *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 11, No. 2, pp.233-250.
- BALMASEDA, M., C. DAUDE, A. MELGUIZO Y L. TAFT (EN PRENSA), "Infrastructure Patterns: An Empirical Analysis with a Focus on Latin America", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- BERKMAN CENTER (2010), *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, Berkman Center for Internet & Society, Harvard University.
- BERKMAN, H., C. SCARTASCINI, E. STEIN, Y M. TOMMASI (2009), "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset", microdata, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=DBA-012, consultado el 5 de octubre de 2011.
- BITRÁN, E., S. NIETO-PARRA Y J.S. ROBLEDO (2011), "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- BITRÁN, E. Y M. VILLENA (2011), "Desarrollo Institucional para la eficiencia de las concesiones de Infraestructura de Transportes", mimeo.
- BUSTILLO, R. (2010), "Propuesta para la estructura del regulador en convergencia", presentación en la XIII Cumbre Regulatel-AHCIET (Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones), 14 de julio de 2010, Lima.
- CALDERÓN, C. Y L. SERVÉN (2010), "Infrastructure in Latin America", Policy Research Working Paper Series 5317, Banco Mundial, Washington, DC.
- CARRANZA, L., C. DAUDE Y A. MELGUIZO (2011), "Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?", Working Paper, No. 301, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- DONAGHUE, B. (2002), "Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes", *IMF Working Paper*, WP/02/167, International Monetary Fund, Washington, DC.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2010), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y El Caribe: Infrascope 2010*, Economist Intelligence Unit.
- ENGEL, E., R. FISCHER Y A. GALETOVIC (2003), "Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong", *Economía*, Vol. 4, No. 1, pp. 129-164.
- ENGEL, E., R. FISCHER Y A. GALETOVIC (2009), "Public-Private Partnerships: When and How", Documentos de Trabajo, No. 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- FLORES-ROUX, E. AND J. MARISCAL (2010), "Oportunidades y desafíos de la banda ancha móvil", en V. Jordán, H. Galperin y W. Peres (ed.): *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FRIEDRICH, R., K. SABBAGH, B. EL-DARWICHE Y M.SINGH (2009), *Digital Highways: The Role of Government in 21st-Century Infrastructure*. Booz & Company, USA.
- GAYÁ, R. Y R. CAMPOS (2009), "La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina", Boletín FAL 276, CEPAL, Santiago de Chile.
- GALPERIN, H. Y F. BAR (2007). "Diversifying Network Development through Microtelcos", *Information Technologies and International Development*, Vol. 3, No. 2, pp. 73-86.
- GAYÁ, R. Y R. CAMPOS (2009), "La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina", Boletín FAL 276, CEPAL, Santiago, Chile.
- GUASCH, J.L., J.-J. LAFFONT Y S. STRAUB (2007), "Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 22, No. 7, pp. 1267-1294.
- GUASCH, J.L., J.-J. LAFFONT Y S. STRAUB (2008), "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 26, No. 2, pp. 421-442.

- GUTIÉRREZ, H. Y S. NIETO-PARRA (EN PRENSA), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- IRWIN, T. (2007), *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, World Bank, Washington, DC.
- JORDÁN, V., H. GALPERIN Y W. PERES (COORD.) (2010), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- LAPLANE, M., F. RODRÍGUEZ, F. GUTIÉRREZ Y F. ROJAS (2007), *Asimetrías de información en el mercado de computadoras personales: los casos de financiación de PC para consumidores de bajos ingresos*, CEPAL, Santiago, Chile, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/28528/Doc123.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2011.
- MURPHY, K.M., A. SHLEIFER Y R. VISHNY (1989). "Income Distribution, Market Size, and Industrialization", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 3, pp. 537-64.
- NIETO-PARRA, S., M. OLIVERA, Y A. TIBOCHA, (EN PRENSA), "The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- NIETO-PARRA, S. Y J. SANTISO (2009), "Revisiting Political Budget Cycles in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper, No. 281*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO) (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, París.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO) (2010), *Dedicated Public Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, OECD, París.
- PÉREZ SALAS, G., G. CIPOLETTA TOMASSIAN Y R. SÁNCHEZ (2009), "Infraestructura y servicios de transporte y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", documento de trabajo, CEPAL, Santiago, Chile.
- PERROTTI, D. Y R. SÁNCHEZ (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", Recursos Naturales e Infraestructura, No. 153, CEPAL, Santiago de Chile.
- QIANG, C. Z. (2009), "Broadband Infrastructure Investment in Stimulus Packages: Relevance for Developing Countries", *info*, Vol. 12, No. 2, pp. 41-56.
- RIOJA, F.K. (2003), "Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance Versus New Investment in Public Infrastructure", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, No. 9-10, September, pp. 2281-2304.
- ROJAS MEJÍA, F. (2010), *Evolución de los centros de acceso público a las TIC*, CEPAL, Santiago, Chile.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1944). "The International Development of Economically Backward Areas", *International Affairs*, Vol. 20, No. 2, pp. 157-165.
- ROSSTON, G., S. SAVAGE Y D. WALDMAN (2010), *Household Demand for Broadband Internet Service*. Informe para el Broadband.gov Task Force, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Washington, DC.
- SCHWARTZ, J., J.L. GUASCH AND G. WILMSMEIER (2009), "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs", Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 2, World Bank, Washington DC, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35028412>, consultado el 5 de octubre de 2011.
- SEREBRISKY, T. Y L. TRUJILLO (2005), "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead", *Maritime Policy & Management*, Vol. 32, pp. 191-207.
- SILVA, G. (2007), "¿Por qué las hidrovías y las ferrovías se han relegado en América Latina?", presentación en el XVI Congreso Latinoamericano de Puertos, Rosario.
- STEFFENSEN, J. Y S. TROLLEGAARD (2000), "Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision", Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies, Banco Mundial.
- THOMSON, I. (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", *Revista CEPAL*, No. 67, abril 1999, CEPAL, pp. 173-184, Santiago, Chile.
- YONGSOO, K., T. KELLY Y S. RAJA (2010), *Building Broadband: Strategies and Policies for the Developing World*, Global Information and Communication Technologies Department, Banco Mundial, Washington, DC.

CAPÍTULO SEIS

Institucionalidad para la innovación y el desarrollo productivo

Resumen

Tras un período de reformas estructurales orientadas a la apertura comercial y las exportaciones, América Latina ha vuelto a poner el foco de sus estrategias en la innovación y el desarrollo productivo. La región busca insertarse de manera exitosa en la economía del conocimiento y para lograrlo deberá avanzar hacia una mayor coordinación de sus acciones en estos ámbitos. Los cambios en los mercados mundiales y los nuevos paradigmas tecnológicos reconfiguran y tornan más complejos los espacios en que deben actuar los gobiernos, las empresas, los actores del campo científico y tecnológico y la sociedad civil. A pesar de estas dificultades, diversos países han logrado avances ingentes en este escenario a través de instituciones, metodologías y herramientas creadas para enfrentar el desafío de la innovación y el cambio tecnológico. A fin de afianzar estos logros y emprender acciones concretas, la región debe favorecer el surgimiento de nuevos modelos de gobernanza, una institucionalidad más fuerte y modelos de políticas públicas capaces de movilizar a los diversos actores de los sistemas nacionales de innovación y de la actividad productiva, para alcanzar un renovado compromiso del sector privado con las tareas de investigación y desarrollo e innovación.

6.1 Introducción

El desafío de un crecimiento sostenible e inclusivo supone la introducción de nuevos y mejores productos, procesos, modelos de negocio, formas organizacionales y la creación de empresas. Para avanzar en este terreno es necesaria una mayor coordinación entre las políticas de innovación y las de desarrollo productivo y empresarial, nuevas formas de gobernanza de las políticas públicas y un renovado compromiso del sector privado con un estilo de crecimiento basado en el conocimiento y la innovación.

Este capítulo se divide en tres secciones, además de esta introducción. En la primera sección se presenta una breve revisión de las principales tendencias en innovación y desarrollo productivo en la región. La segunda sección se concentra en el análisis de los avances y desafíos más destacados en materia de modernización del Estado para la innovación. Se identifican al respecto cuatro áreas en las cuales los países de la región registran progresos en la capacidad del Estado para poner en práctica políticas más efectivas: la evolución hacia modelos de política enfocados en sistemas de innovación, la introducción de nuevos modelos de gobernanza, los nuevos instrumentos para el financiamiento y la transferencia tecnológica, y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las políticas de innovación. En la tercera sección se exponen algunas conclusiones y recomendaciones para consolidar los avances recientes.

6.2 Principales tendencias en innovación y desarrollo productivo

En la última década se ha registrado un nuevo impulso a la agenda para la innovación en América Latina. Después de la década de los noventa, en que los países de la región privilegiaban los modelos de crecimiento basados solo en la estabilidad macroeconómica y en el control de la inflación, la innovación y el desarrollo productivo han recobrado su lugar prioritario en las estrategias de desarrollo.

La innovación es un proceso sistémico que deriva de interacciones voluntarias e involuntarias entre actores que operan bajo esquemas e incentivos diferentes. Por ejemplo, las empresas responden a estrategias competitivas y de mercado, mientras que las universidades, centros de investigación y laboratorios actúan sobre la base de criterios distintos, no necesariamente volcados a la aplicación industrial de los avances del conocimiento¹. Las empresas, junto con las instituciones y los mecanismos de incentivos, las reglamentaciones y las infraestructuras disponibles, son los factores determinantes de la calidad e intensidad de las relaciones entre los actores de los sistemas nacionales de innovación.

La región necesita estimular el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación que, en su mayoría, están en una fase incipiente de desarrollo, caracterizada a menudo por la existencia de islas de excelencia tecnológica en contextos de muy baja productividad y escaso desarrollo empresarial. Es fundamental estimular las capacidades científicas y tecnológicas endógenas, incrementar la habilidad de transformar estos avances en oportunidades de negocio orientadas a la competitividad y generar empleos de calidad tanto para atender a las demandas domésticas como al mercado internacional.

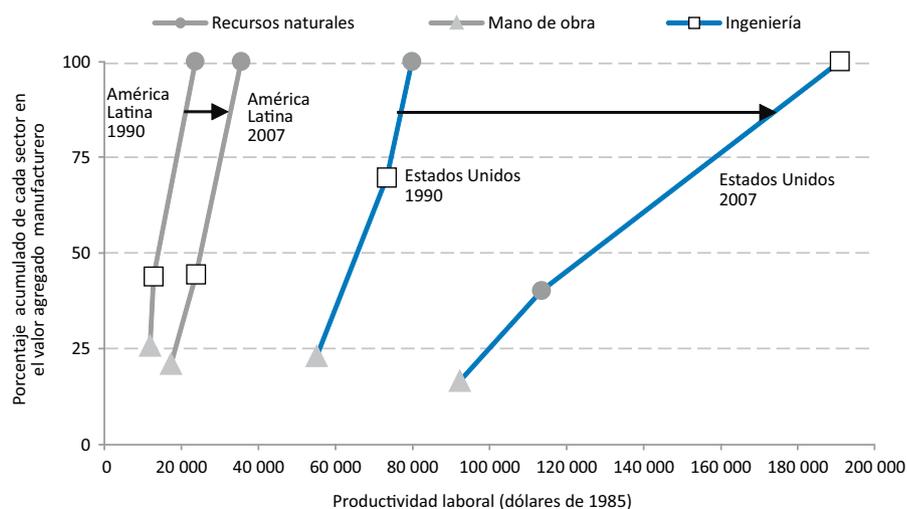
Los avances y desafíos que tienen en la actualidad los países de América Latina en materia de innovación y desarrollo productivo pueden resumirse en siete asuntos principales:

- 1) La brecha en productividad respecto de los países desarrollados es un problema persistente y la región necesita elevar su inversión para lograr cerrarla. Por ejemplo, al comparar la dinámica de la productividad del sector manufacturero de América Latina con la de Estados Unidos se comprueba que la brecha con la frontera tecnológica no solo no se cierra, sino que en los últimos años se amplía². Esto es atribuible a que, por un lado, la productividad laboral en la región ha crecido a una tasa del 2% anual entre 2003 y 2007 y, por el otro, a que en Estados Unidos la tasa de crecimiento de la productividad ha aumentado desde un 3% a un 5% anual a partir de mediados de los años noventa, sobre todo por los cambios y la modernización en los procesos de producción, debido a la creciente incorporación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión empresarial³.
- 2) La capacidad de un país de cerrar la brecha en productividad depende de la especialización productiva y del patrón de inserción que tenga en los mercados mundiales⁴. El rezago de América Latina se aprecia tanto a nivel cuantitativo —dada la brecha de productividad—, como a nivel cualitativo debido a la alta especialización sectorial en actividades intensivas en recursos naturales (Gráfico 6.1). El bajo crecimiento de la productividad se asocia a la ausencia de un cambio estructural sustantivo.

En la región, los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total, mientras que en los Estados Unidos se registra un fuerte incremento de los sectores intensivos en conocimiento, que han llegado a representar el 60% del valor agregado total de la manufactura, lo que transformó la composición sectorial de la industria. Debido a este cambio, este país prácticamente duplicó su productividad laboral entre 1990 y 2007⁵.

Gráfico 6.1. América Latina y Estados Unidos: especialización productiva y productividad laboral, 1990-2007

(En porcentajes)

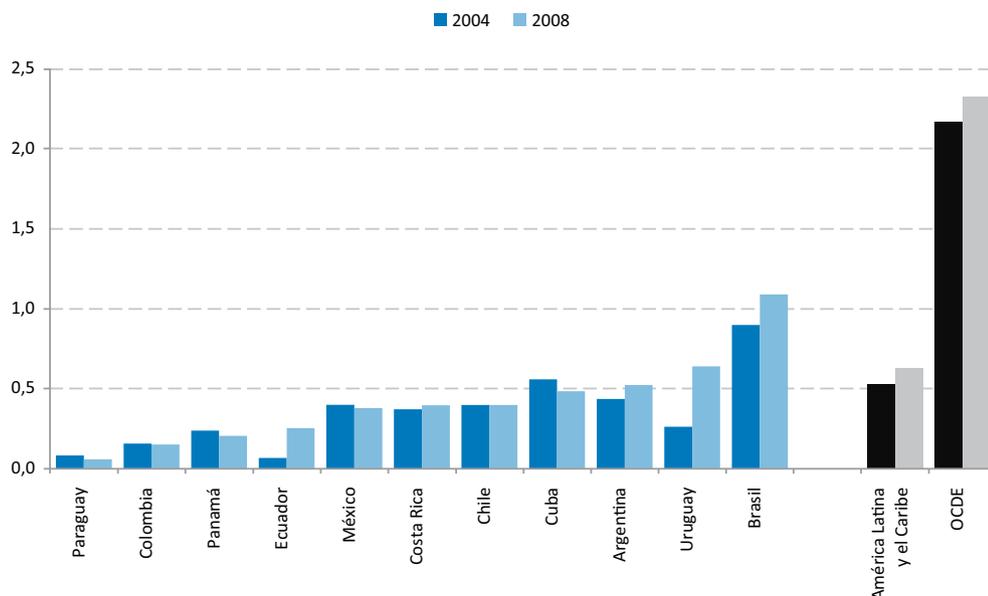


Nota: El eje vertical mide la cuota acumulada del valor agregado de cada sector en el total manufacturero. El eje horizontal mide la productividad laboral (en dólares constantes de 1985) de cada sector manufacturero. Los sectores intensivos en recursos naturales, mano de obra e ingeniería corresponden a las actividades contenidas en las partidas 15-17, 20-21, 23-24 y 26-28; 18-19, 22, 25 y 36-37; 29-35 de la Clasificación Industrial Uniforme (CIIU Rev. 3), respectivamente.

Fuente: CEPAL (2010a).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510960>

- 3) Los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de la región⁶, por lo que aparece como prioritaria su diversificación y, por ende, de la estructura productiva. En los últimos años se ha producido un proceso de "commoditización" de las exportaciones, principalmente derivado del incremento de la demanda de bienes primarios relacionada con sus altos precios. La estructura exportadora de América Latina contrasta con la de muchos de los países de la OCDE que se caracterizan por la diversificación de sus productos y la concentración en manufacturas de tecnología alta y media. Dentro de la región se identifican fundamentalmente tres grupos de países: los del Cono Sur, concentrados en bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales; los de Centroamérica, especializados en la exportación de manufacturas de mediana y baja tecnología derivadas de la industria manufacturera de exportación, y un grupo conformado por Costa Rica, Brasil y México, que presentan el mayor grado de diversificación regional en las exportaciones incluyendo manufacturas de mediana y alta tecnología.
- 4) Hay un desfase entre la oferta y la demanda de recursos humanos calificados para la innovación. Se necesita tanto incrementar la calidad y la cantidad de recursos humanos para la innovación, como crear incentivos para la absorción laboral. Este desafío es crucial para todos los países de la región. Por ejemplo, Argentina y Uruguay se caracterizan por tener un alto nivel de formación y necesitan avanzar hacia una coordinación entre las políticas educativas y las de desarrollo productivo para mejorar la competitividad del sector productivo; en Brasil se apunta hacia un fortalecimiento de la intensidad tecnológica de su matriz productiva, mientras que los países más pequeños sufren un proceso intensivo de "fuga de cerebros" y necesitan atraer capital humano cualificado.
- 5) América Latina invierte en investigación y desarrollo (I+D) un porcentaje del producto que es menos de la cuarta parte de la proporción que destinan los países de la OCDE. La intensidad de la inversión en I+D en relación al producto interno bruto (PIB) ha pasado desde 0,5% en 2004 a 0,6% en 2008, un porcentaje bastante inferior que se registra en los países de la OCDE (2,2% y 2,3%, entre los mismos años). La heterogeneidad de la inversión en I+D que realizan los países de la región se ha ampliado en los últimos años, ya que, por ejemplo, mientras que en los países de Centroamérica dicho indicador se ha mantenido en valores en torno al 0,1% del PIB, en Brasil ha aumentado sustancialmente y hoy es equivalente a un 1,2% del PIB.

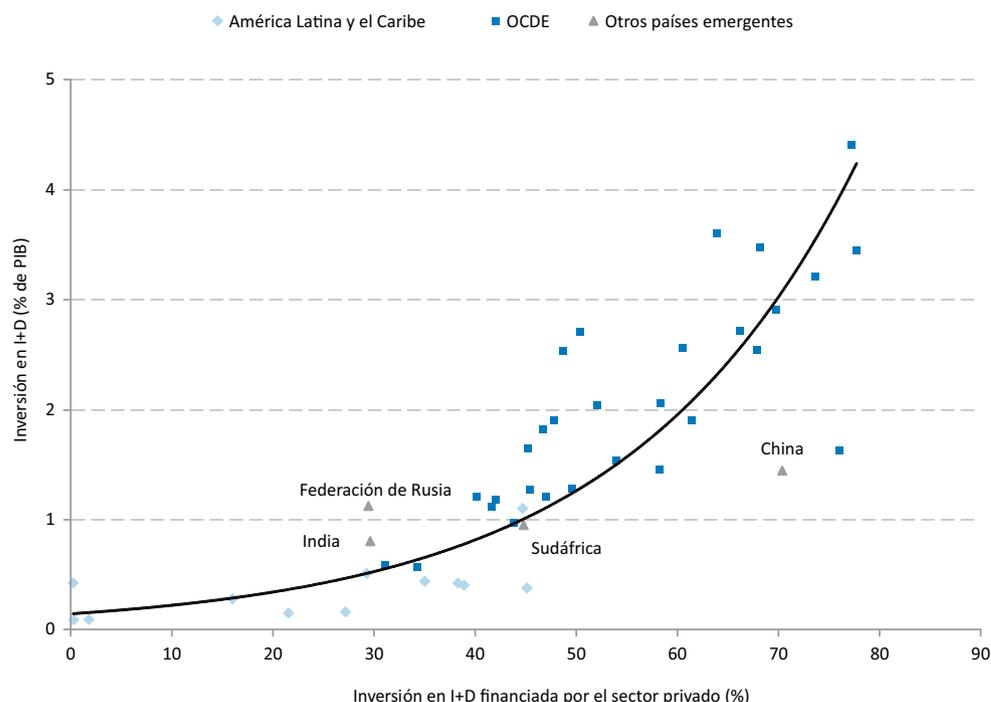
Gráfico 6.2. América Latina y el Caribe y la OCDE (países seleccionados): inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB, 2004-2008
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase [<http://stats.oecd.org/index.aspx>].
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510979>

- 6) El sector privado invierte poco en innovación y en I+D. A diferencia de lo observado en los países desarrollados, en las economías latinoamericanas hay un escaso esfuerzo del sector productivo en materia de innovación (Gráfico 6.3). No podrá cerrarse la brecha en I+D sin un incremento sustancial de la inversión privada junto con un creciente y mejor apoyo por parte del sector público. Por esta razón resulta fundamental avanzar en el diseño de incentivos y políticas públicas que estimulen la inversión en actividades de innovación por parte del sector privado. Esto requiere una coordinación entre políticas tecnológicas y de innovación y las políticas de desarrollo productivo.

Gráfico 6.3. América Latina y el Caribe, otros países emergentes y la OCDE: inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB y esfuerzo privado, 2007 o último año disponible
(En porcentajes)

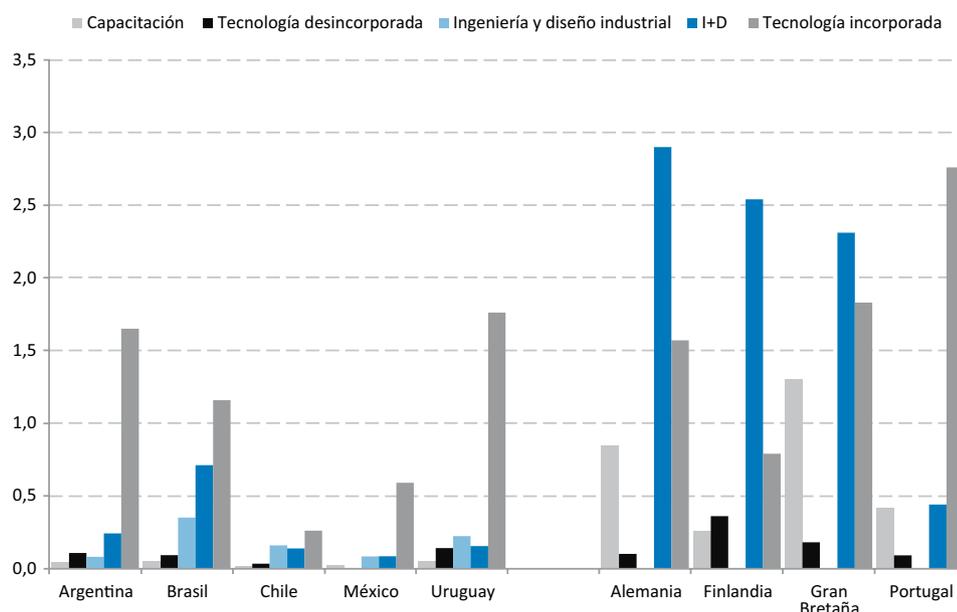


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase [<http://stats.oecd.org/index.aspx>].
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510998>

Las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos, con excepción de las empresas brasileñas que invierten relativamente más en I+D. Es evidente el contraste con los países de la OCDE, donde el sector empresarial dedica un alto porcentaje de sus ventas a ampliar el acervo de conocimientos y formular nuevas aplicaciones (Gráfico 6.4). Esto explica el bajo grado de articulación de los sistemas de innovación en la región. Las encuestas de innovación reflejan que las empresas en América Latina tienen un nivel bajo de cooperación, en especial con los institutos de investigación científica y tecnológica. En México solo el 4,5% de las firmas innovadora colabora con los institutos en proyectos de I+D, y en los países donde esta propensión es mayor, como Argentina y Uruguay, el porcentaje no supera el 12%⁷. Esto se deriva principalmente de la especialización sectorial (con la mayoría de empresas en sectores de baja intensidad de conocimiento) y de la falta de cultura e incentivos para una mayor colaboración entre los institutos de investigación y el sector privado. El acceso a los mercados también es un factor importante entre los incentivos a la innovación; la existencia de programas de desarrollo empresarial que apoyen las exportaciones de empresas innovadoras es igualmente fundamental en la generación de un entorno que favorezca la inversión en innovación por parte del sector privado.

Gráfico 6.4. Países de la región y de la OCDE: inversión en actividades de innovación en el sector manufacturero respecto de las ventas, 2010

(En porcentajes)



Nota: De acuerdo con el Manual de Bogotá (2001), la tecnología incorporada en el capital incluye bienes de capital (maquinaria y equipo) que impliquen cambio tecnológico en la empresa y que estén vinculados a nuevos productos o procesos, y hardware. La tecnología desincorporada considera las licencias y transferencia de tecnología (patentes, marcas, secretos industriales, etc.), consultorías (para producción, productos, organización del sistema productivo, organización y gestión, finanzas, comercialización) y software. Por otra parte, la ingeniería y el diseño industriales incluyen los planos y gráficos orientados a definir procedimientos, especificaciones técnicas y características operativas necesarias para la producción de bienes tecnológicamente nuevos y la implementación de nuevos procesos.

Fuente: CEPAL/SEGIB (2010), *Espacios iberoamericanos. Universidad y empresa: vínculos entre universidad y empresas para el desarrollo tecnológico*, ECLAC/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), LC/G. 2478. Santiago de Chile.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932511017>

Por su parte, el perfil innovador de las empresas en la región es heterogéneo. Existen diferencias profundas en el comportamiento innovador en función del tamaño de las empresas. Las pymes enfrentan mayores barreras a la innovación que las grandes empresas. De acuerdo a las encuestas nacionales de innovación, las firmas más pequeñas experimentan una serie de inconvenientes, como el acceso a los mercados de créditos, menor posibilidad de diversificar riesgos, problemas de escala y barreras a las exportaciones, que reducen sus posibilidades de invertir en actividades de innovación⁸. Para dinamizar la innovación en las pymes se requieren políticas públicas que eliminen o reduzcan los cuellos de botellas que estas enfrentan.

7) El patentamiento en la región es escaso, pero creciente. Sin embargo, los no residentes patentan más que los residentes en América Latina. Los países de la región han incrementado el número de patentes solicitadas en las oficinas de patentes internacionales, pero están lejos de alcanzar el ritmo de los países asiáticos. Por ejemplo, mientras que en 1995 los países de América Latina y el Caribe registraron 196 patentes en la Oficina de Marcas y Patentes de Estados Unidos (USPTO), los países asiáticos, sin Japón, registraban paralelamente un total de 3.545; en 2009 la región asiática tiene 20.036, en tanto América Latina y el Caribe alcanza 290 patentes. Al mismo tiempo, las oficinas de patentes en los países de la región se han modernizado y mejoran en su oferta

de servicios y procedimientos. No obstante, son los no residentes quienes más solicitan y obtienen patentes en estas⁹. Para avanzar en el diseño de sistemas de gestión de la propiedad intelectual alineados con las estrategias de innovación y desarrollo empresarial en los países de la región resulta necesario apoyar la innovación.

Este breve panorama refleja una región que en su conjunto enfrenta grandes retos para alcanzar los niveles de competencias y capacidades necesarias para insertarse exitosamente en la economía global del conocimiento. Se observan avances importantes aunque circunscritos a ciertos sectores, territorios o grupos de empresas. Al mismo tiempo, los cambios en los mercados mundiales y los nuevos paradigmas —como tecnologías de la información y comunicación (TIC), biotecnología, nanotecnología y nuevos materiales— reconfiguran el espacio de la innovación e incrementan la complejidad y las formas de innovar. Estos nuevos paradigmas requieren de inversiones cuantiosas en materia de investigación y desarrollo y en actividades complementarias (servicios tecnológicos y empresariales, capacitación, infraestructura y desarrollo empresarial, entre otros). El diálogo entre empresas, universidades, sociedad civil y agencias del sector público es fundamental para diseñar mejores instrumentos y sumar recursos financieros con el fin de incrementar el impacto de la acción pública.

El escenario descrito supone grandes desafíos para el Estado y plantea la necesidad de una evolución en las políticas públicas y en las capacidades institucionales para apoyar la innovación. Además, se suman las expectativas de impactos en el corto y mediano plazo de las políticas de innovación sobre la competitividad en los mercados mundiales y la generación de empleo. Todo esto crea una presión adicional para priorizar la innovación en los programas de gobierno y también en los presupuestos asignados a la innovación, tanto por parte del sector público como del privado.

Las restricciones presupuestarias y la incertidumbre en relación a la dinámica de los mercados internacionales imponen la urgencia de políticas públicas gestionadas de manera más eficaz, para responder a un contexto en constante transformación. El logro de mayor transparencia, eficacia y efectividad en las acciones de política pública precisa de un apoyo al aprendizaje institucional en el diseño y ejecución de estas, así como de inversión en mejores capacidades institucionales y nuevas formas de gobernanza para facilitar su coordinación.

6.3 Modernizar el Estado para la innovación: ¿Qué avances se registran en la región?

Los países de la región han avanzado en la modernización del Estado para la innovación en cuatro áreas principales, como se señala en esta sección: *i*) introducción de modelos de política pública enfocados en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación; *ii*) nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias orientados a la generación de espacios de negociación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno (coordinación vertical y horizontal); *iii*) nuevos instrumentos de políticas, entre los cuales destaca la introducción de nuevos mecanismos de financiación y de apoyo a la transferencia tecnológica; y *iv*) el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel técnico y de gestión de política, como por ejemplo la creación de unidades de inteligencia estratégica para la definición de estrategias y evaluaciones de impacto.

6.3.1 Evolución de los modelos de política: del lineal de oferta a sistemas de innovación

En los últimos años, América Latina ha acumulado importantes experiencias, logrado avances en el diseño de las políticas, aunque con menor frecuencia en su ejecución, e introducido reformas institucionales para la gestión de las políticas de innovación, pero con ritmos y logros dispares.

La experiencia de los países de América Latina en el diseño y la ejecución de las políticas de innovación se remonta a los años cincuenta (Cuadro 6.1). En un primer período, si bien no existía una política explícita de innovación, se crearon las bases para el desarrollo científico y tecnológico y la infraestructura institucional para la gestión de las futuras políticas en la materia. Surgieron en ese período los institutos de investigación y los consejos científicos orientados a facilitar la generación de capacidades científicas endógenas para apoyar las estrategias nacionales de industrialización. El objetivo era salir de la condición periférica de dependencia a través del progreso técnico, y la institucionalidad para las políticas de innovación se concentró en el lado de la oferta y la generación de conocimiento en sectores identificados como estratégicos para el desarrollo nacional¹⁰.

Hacia fines de los años ochenta se agota este modelo y las reformas estructurales introdujeron ciertos cambios, promoviendo la apertura comercial y el crecimiento liderado por las exportaciones. En este período las políticas públicas jugaron un papel marginal y los principales instrumentos fueron los incentivos orientados a la demanda para la dinamización del sector privado. Por un lado se racionalizó y modernizó la institucionalidad; se cerraron institutos para evitar duplicidad de esfuerzos y se introdujeron criterios de gestión más cercanos a los modelos privados y menos alineados con el mundo científico. También se redujeron algunas actividades complementarias importantes, como la provisión de servicios de extensión rural que facilitaban la absorción de los avances tecnológicos en la producción agrícola local, reduciendo así el impacto de los institutos públicos de investigación y su capacidad de transferir conocimientos al mundo productivo¹¹.

En el período más reciente, los países de la región han avanzado hacia modelos de políticas de innovación más elaborados y que se concentran en las interacciones entre los sectores científico y productivo, así como en asociaciones público-privadas para el desarrollo tecnológico. En un primer momento, la difusión del paradigma de las TIC absorbió gran parte de la agenda para la innovación. Los temas de acceso a las TIC y su utilización para la modernización del Estado, tanto para la gestión dentro del sector público como en la provisión de servicios, han sido centrales en las estrategias de varios países. Esto ha permitido avanzar en la modernización del Estado y en la generación de nuevas y mejores formas de gestión de la política pública y de su difusión. Las instituciones responsables de la formulación de políticas para la innovación, al igual que otros órganos gubernamentales, reformaron su gestión, lo que facilitó el avance hacia gobiernos más abiertos y capaces de dialogar de forma diferente con los usuarios. Esta modernización en algunos casos ha determinado un incremento en el costo de gestión de los institutos públicos por pagos de regalías y servicios informáticos. Además, en contextos de elevada heterogeneidad entre los actores del sistema, la transición hacia el gobierno electrónico ha ensanchado la brecha de acceso entre usuarios en función de sus capacidades y localización.

Un gran avance de las últimas décadas ha sido la incorporación del concepto de "sistema nacional de innovación" como marco de referencia para el diseño y la aplicación de las políticas en esta área. Dicho enfoque concibe la innovación como un fenómeno complejo, no lineal ni determinístico, que necesita de la interacción entre los diferentes actores que conforman el sistema nacional de innovación, como las empresas y las universidades y los centros de investigación, así como las instituciones públicas que establecen el sistema de gobernanza de los incentivos y de las interacciones entre los distintos agentes.

Cuadro 6.1. Principales modelos de políticas de innovación

	Modelo linear de oferta	Modelo linear de demanda	Modelo de alianza público-privada	¿Hacia un nuevo modelo?
Período y estrategia de desarrollo nacional	Industrialización por sustitución de importaciones	Consenso de Washington, reformas estructurales, modelo de crecimiento liderado por las exportaciones	Post consenso de Washington y crecimiento apoyado por la difusión de nuevos paradigmas tecnológicos y liderado por exportaciones en recursos naturales	Fase de precios crecientes de los recursos naturales y post 2008, búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento, economía verde y creciente papel de la demanda interna
Marco de referencia de las políticas de innovación	Estructuralista	Fallas de mercado	Sistemas nacionales de innovación	Sistemas sectoriales de innovación
Hipótesis de base	Sector público como principal proveedor de conocimiento científico	Sector privado como motor del cambio técnico y de la innovación	Reconocimiento de la complementariedad del sector público y del privado en la generación y difusión del conocimiento	
Enfoque sectorial	Sí	No	No	Sí
Patrón de difusión del conocimiento	Desde arriba hacia abajo	Desde abajo hacia arriba	Bidireccional	Sistémico
Principales propuestas de política	Políticas centralizadas y selectivas en apoyo a las actividades para la creación de una industria nacional manufacturera	Políticas horizontales y mecanismo de incentivo orientados a la demanda (ausencia de política industrial)	Apoyo a la generación de consorcios y redes para la innovación y enfoque en las políticas de transferencia tecnológica (ausencia de política industrial)	Incentivos a la innovación con contrapartida del sector privado y enfoque sectorial (retorno de la política industrial)
Gobernanza y criterios de gestión de las instituciones de CTI	Modelo centralizado y orientado a la investigación científica. Predominio de la agenda científica y del sector académico	Sistema minimalista y prevalencia de mecanismos de mercado y criterios de eficiencia	Modernización en la gestión de las instituciones (racionalización y modernización), gradual transición hacia sistemas de gestión abiertos y participativos, desarrollo de mecanismos de cooperación entre el sector público y el privado	Modelos de gobernanza de las instituciones más sofisticados; énfasis en mecanismos e incentivos para el diálogo en diferentes niveles de gobierno (horizontal y vertical) y entre los sectores público y privado

Fuente: Primi, A. (2011), *Science, Technology and Innovation Policies and Development: The Case of Latin America*, UNU-Merit, próxima publicación, con base en Cimoli, Ferraz y Primi (2005).

A su vez, lo anterior requiere de un modelo de política pública donde existan formas e incentivos para la colaboración y la alianza entre los sectores público y privado, tanto a nivel de estrategia como de financiación. Por esta razón se necesitan nuevas competencias en las instituciones responsables de la política de innovación y nuevos espacios de discusión donde pueda surgir la concertación de intereses distintos, como por ejemplo son los de la academia, del mundo empresarial y de la sociedad civil.

En un primer momento, la agenda de innovación redundó en una traducción simplificada del enfoque de los sistemas nacionales de innovación, focalizándose en el diseño de instrumentos para apoyar en esta área la colaboración entre los sectores público y privado. El retorno del crecimiento sostenido en ciertos países de la región, derivado en parte, de los precios crecientes de las materias primas y los recursos naturales, ha contribuido a intensificar la evolución de los modelos de política para la innovación, gracias a la existencia de potenciales nuevas fuentes de financiamiento junto con la necesidad de diseñar políticas para apoyar la diversificación competitiva. La utilización de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales para financiar la innovación requiere de modelos de gobernanza articulados y capaces de dialogar con los territorios en los cuales están los recursos naturales y con el sector privado. Al mismo tiempo, el incremento en la disponibilidad de recursos financieros para la innovación aumenta la presión sobre qué hacer y cómo hacerlo, requiriendo de mejores y más transparentes mecanismos de control y de evaluación.

Un sendero de crecimiento sostenido y sostenible requiere encontrar formas efectivas de interacción entre los sectores privado y público para apoyar la introducción de nuevos procesos, productos, modelos de negocios y formas de organizar la producción. Las políticas de innovación requieren avanzar hacia modelos que impulsen la generación de capacidades científicas y tecnológicas en sectores de frontera y fomenten la modernización del aparato productivo y la adopción de innovaciones marginales a fin de mejorar la competitividad de las empresas. Para su aplicación, tales modelos necesitan de capacidades institucionales elevadas en los distintos niveles de gobierno.

6.3.2 Nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias

Existe una gran heterogeneidad institucional entre los países de América Latina en materia de institucionalidad para la innovación y su posicionamiento en la estructura de poder del gobierno. Solo cinco países poseen un ministerio de innovación: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela. En los demás países prevalecen modelos diferentes: consejos nacionales de innovación directamente dependientes de la Presidencia de la República, como ocurre en los casos de Chile y Nicaragua, entre otros; o consejos nacionales dependientes de distintos ministerios (industria o educación, en general), como en México y Perú.

Hay modelos institucionales con variados grados de complejidad e intensidad en cuanto a la frecuencia de las interacciones entre los distintos actores. El sistema de mayor densidad institucional es el de Brasil donde al Ministerio de Ciencia y Tecnología se suman, con un papel determinante y una alta coordinación a nivel de definición de estrategia y ejecución, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y diversos organismos encargados de la ejecución de programas como la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), que financian respectivamente programas de innovación en las empresas y programas de I+D. El modelo de Brasil incluye también una estructura de gobernanza que abarca diversos niveles, extremadamente articulada y muy heterogénea en el país, donde cada estado cuenta con fundaciones de apoyo a la I+D. En otros países de la región prevalecen modelos más simples, algunos más descentralizados (México) que otros (Chile).

Un elemento común es que la innovación ocupa un papel central en las agendas públicas de desarrollo de casi todos los países de la región; aunque esta centralidad se registra más frecuentemente a nivel de debates y declaraciones que a nivel de asignación presupuestaria. El gran desafío es diseñar y ejecutar políticas de innovación que sean capaces, por un lado, de acompañar el cambio estructural, la diversificación productiva y la creación de nuevos sectores, y que, a la vez, fomenten la modernización y la competitividad en los sectores más tradicionales.

A su vez, persisten varias debilidades estructurales en la formulación de políticas de innovación que dificultan el avance en la región hacia modelos de políticas más pragmáticos y eficaces. Por un lado, la política de innovación requiere de un genuino apoyo financiero para viabilizar su ejecución. Por ejemplo, los recientes avances que se registran en el Uruguay en materia de institucionalidad y apoyo a la innovación han sido posibles gracias al respaldo que el Ministerio de Economía y Finanzas brinda a la estrategia nacional de innovación.

Por otro lado, entre las debilidades que afectan el diseño de los instrumentos de política se destacan: *i)* escasa capacidad de planificación y tendencia a la asignación de recursos sobre la base de evaluaciones de corto plazo; *ii)* escasa capacidad de seguimiento y evaluación de los programas implementados; *iii)* insuficientes mecanismos de retroalimentación entre el diseño y la implementación, y *iv)* un excesivo foco en los *inputs* (más I+D y recursos humanos calificados, entre otros) y exigua atención a la definición de los resultados esperados (por ejemplo, número creciente de empresas exportadoras, más y mejores empleos, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado).

También se registra una baja sincronización de la estrategia de desarrollo productivo y empresarial con la política de innovación, aunque en algunos países de la región esta tendencia se está revirtiendo en los últimos años, en parte gracias a la introducción de fondos sectoriales para la innovación.

Por otra parte, en años recientes se ha priorizado una serie de reformas en la gobernanza y en la gestión de la política de innovación para fortalecer la capacidad del Estado de apoyar la innovación en el nuevo escenario económico mundial.

La mayoría de los países ha creado nuevas instituciones y/o nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias de innovación. Es el caso de la Argentina, donde en 2008 se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para fomentar el desarrollo productivo y la innovación y apoyar la transición hacia un modelo que apunte a la colaboración entre los sectores científico y empresarial. Es también el caso de Chile, en que la creación del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad ha representado un avance significativo en la institucionalidad permitiendo, a través del Comité de Ministros para la Innovación, posicionar el tema como asunto prioritario en la agenda de gobierno.

La demanda creciente por la formulación de estrategias de innovación conlleva la necesidad de crear nuevos espacios para la coordinación vertical y horizontal. De hecho, la innovación constituye cada vez más una preocupación transversal que ocupa un lugar importante en distintas agendas de los ministerios sectoriales, como los de salud, energía, medio ambiente y educación, más allá de la tradicional relación con el desarrollo productivo agrícola y manufacturero.

Existe una necesidad creciente de generar espacios de coordinación entre las distintas agendas sectoriales (de los varios ministerios) para incrementar la efectividad de la acción pública. Esto incrementa la complejidad de la gestión de las políticas de innovación que requiere de diferentes herramientas de política pública. Brasil ha respondido a estos desafíos creando espacios de coordinación entre la política de innovación y la política de desarrollo productivo. El alineamiento entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el BNDES representa un claro avance en el diseño institucional. Al mismo tiempo, en línea con la estrategia nacional reciente de crecimiento con inclusión social, el Ministerio de Ciencia y Tecnología ha apoyado el fortalecimiento institucional en los Estados del Brasil para favorecer la diversificación productiva e incrementar la densidad científico-tecnológica y productiva del país.

Recuadro 6.1. Nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias en la región: un breve resumen de las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y México

Argentina destaca por su larga trayectoria de esfuerzos públicos destinados a fortalecer las capacidades domésticas en el campo de la ciencia, tecnología e innovación. Esto se remonta a la década de los cincuenta, cuando el país invierte en la creación de institutos públicos de investigación, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Recientemente, el país ha invertido en la generación de una nueva gobernanza para las políticas públicas. Entre las nuevas medidas que facilitan la articulación y la coordinación vertical y horizontal se destacan:

- Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008), al que se asigna la formulación de políticas y programas, la supervisión de los organismos destinados a la promoción, regulación y la ejecución de las políticas (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, ANPCYT y CONICET).
- Establecimiento del Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC) y el Consejo Institucional de Ciencia y Tecnología (CICYT) como instancias de coordinación de las políticas.
- Concentración en una misma agencia de la administración de fondos concursables para financiar investigación científica (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONCYT) e innovación empresarial (Fondo Tecnológico Argentino, FONTAR).

Brasil cuenta con el Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT) como instancia de formulación y concertación estratégica en el campo de la ciencia, tecnología e innovación, que informa directamente al Presidente de la República. El CCT tiene como tareas proponer una política de ciencia y tecnología para el país, formular planes, metas y prioridades; realizar evaluaciones y emitir opiniones sobre temas específicos de su incumbencia. Lo componen los ministros de estado relevantes en esta materia, representantes de los usuarios de ciencia y tecnología (universidades, institutos, regiones) y representantes empresariales. Lo preside el Presidente de la República y su secretario ejecutivo es el Ministro de Ciencia y Tecnología.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es responsable de ejecutar la política de ciencia y tecnología. Los brazos operativos para la ejecución de las políticas de innovación son el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) orientado a fomentar la investigación científica y tecnológica, especialmente a través de becas y ayudas, y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) que apoya las acciones de ciencia, tecnología e innovación de instituciones públicas y privadas. Asimismo deben mencionarse como actores clave la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal a Nivel Superior (CAPES) que apoya la formación de postgrados y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), ligado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, que otorga financiamiento de largo plazo a proyectos que contribuyan al desarrollo del país (incluyendo iniciativas de apoyo al capital semilla y de riesgo y financiamiento directo de proyectos de innovación).

Existe también una multiplicidad de fundaciones estatales e institutos tecnológicos de carácter público que desarrollan actividades de investigación y desarrollo y provisión de servicios tecnológicos. También es conocida la activa participación de empresas públicas (Petrobras y Embrapa, entre otras) en tareas de investigación y desarrollo de frontera.

En **Chile**, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), creado en 2005, formula la estrategia de mediano plazo, y requiere de la presencia del sector académico y empresarial en la definición y cumplimiento de la misión.

La coordinación intersectorial está garantizada por el Comité de Ministros (CM), presidido por el Ministro de Economía, y conformado por los ministros responsables de áreas relacionadas con la innovación, especialistas y representantes del sector privado y de la academia. El CM administra el Fondo para la Innovación y la Competitividad (FIC) —que recibe los recursos del *royalty* del cobre— y contrata con las agencias especializadas (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, y Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, entre ellas) la ejecución de los programas priorizados.

El sistema de gobernanza de las políticas, que está en evolución, se erige sobre dos pilares: el Ministerio de Economía (que se ocupa de la innovación empresarial) y el Ministerio de Educación (encargado de la formación superior y de la investigación básica).

La creación del CNIC y del CM ha permitido diversos logros: avanzar en el diseño de estrategias y de mecanismos de priorización; crear incentivos para la generación de capacidades institucionales de análisis y evaluación en materia de políticas de innovación; establecer, aunque de manera tentativa, mecanismos de alineación entre presupuesto y gasto en materia de innovación, y permitir el diseño de instrumentos de apoyo a la innovación focalizados y no horizontales (*clusters*). El sistema también presenta aún una serie de debilidades estructurales que requieren de una modernización institucional, entre las que destaca la baja capacidad del CNIC para involucrar y generar compromisos por parte del sector privado y su escaso alineamiento con el Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuesto) para la priorización de los gastos.

En **México**, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es la entidad asesora del Poder Ejecutivo Federal especializada en la articulación de políticas públicas del Gobierno Federal y en la promoción del desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo, y la modernización tecnológica.

El CONACYT, organismo principal de gestión estratégica de la política de innovación, ha introducido fondos sectoriales para el apoyo a la innovación destacando la voluntad de incrementar el apoyo a la innovación. Posee una estructura bien desarrollada con sedes en cada Estado y con capacidades acumuladas en la movilización de actores locales para la competitividad empresarial. Entre sus tareas principales se encuentran la promoción de la investigación básica y aplicada, la gestión de programas de formación de recursos humanos calificados y el fomento a la innovación productiva.

Existen asimismo consejos estatales de ciencia y tecnología en los distintos estados, los que a su vez se coordinan con el nivel federal a través de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología. México cuenta también con un conjunto de centros de investigación coordinados por CONACYT, tarea que se suma a la actividad de las universidades públicas. Esto se complementa con un conjunto de organismos prestadores de servicios científicos y tecnológicos y de vinculación entre empresas y entidades tecnológicas (información, consultoría, capacitación), tales como el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra).

Fuente: OECD (2011), *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, Francia.

6.3.3 Introducción de nuevos instrumentos para el financiamiento y la transferencia tecnológica

Un elemento clave en la aplicación de políticas de innovación y desarrollo productivo es el diseño de mecanismos de financiamiento para la innovación, sobre todo en aquellos países de la región que se caracterizan por un sector privado frecuentemente poco familiarizado con la importancia de la ciencia, tecnología e innovación para incrementar la productividad y la competitividad, y con una tradición más rentista ligada a la explotación de los recursos naturales.

Una política pública que procure impulsar la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) debe involucrar al sector privado en este proceso, considerando los cuellos de botellas más relevantes que enfrenta al adoptar sus decisiones de inversión (elevados niveles de incertidumbre asociados a las inversiones en I+D, altas tasas de interés y costos, escaso acceso al mercado de crédito sobre todo en el caso de las empresas de menor tamaño, reducidas posibilidades de vinculación con otras empresas, universidades o centros de investigación, dificultades en el acceso a mercados y en el desarrollo exportador, entre otros).

Los incentivos a la inversión empresarial en I+D+i se pueden clasificar según varios criterios (Diagrama 6.1). Existen incentivos directos (fiscales, subsidios —aportes no reembolsables— y crédito subvencionado) o indirectos (para la formación de recursos humanos —formación técnica—, inversión en bienes públicos, polos, parques, incubadoras y centros de servicios tecnológicos, entre otros). A su vez, estos pueden ser horizontales o selectivos (por ejemplo, en función de su capacidad de discriminar a los beneficiarios por sector y tamaño de empresa).

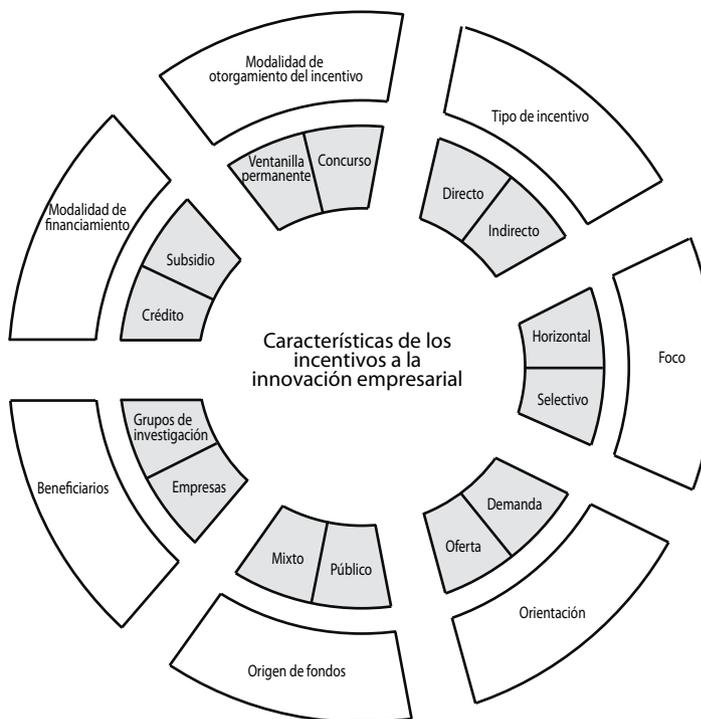
Los incentivos a la innovación pueden estar orientados por la oferta, en cuyo caso el sector público define previamente los estímulos tendientes a impulsar la inversión en investigación, desarrollo e innovación en las empresas o por la demanda, lo que ocurre cuando se realizan convocatorias públicas y el sector privado propone los proyectos de investigación e innovación.

Los recursos para financiar las actividades de innovación de las empresas pueden provenir del sector público a través de la reasignación de fondos o de préstamos multilaterales, o mediante fondos mixtos generados a partir del financiamiento del propio sector productivo (como ocurre en el caso del *royalty* minero de Chile o los fondos sectoriales del Brasil). En cuanto a las modalidades de financiamiento se identifican dos grandes líneas: créditos y subsidios o subvenciones. En ambas existe un gran número de variantes (por ejemplo, crédito concesional, de recuperación contingente o fiscal; subvenciones directas, como los aportes no reembolsables o “matching grants”; y subsidios indirectos, como los fondos destinados para la formación de recursos humanos). En cuanto a la manera de otorgar y gestionar los incentivos, básicamente existen dos formas contrapuestas: el régimen de ventanilla abierta, en cuyo caso, si los fondos son limitados, los primeros proyectos que se presentan tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, y el régimen de concurso público según el cual existe un período de presentación de los proyectos en que se evalúan y se decide cuál se financiará.

La experiencia de países que han avanzado en el desarrollo científico y tecnológico indica que para reducir la brecha tecnológica se requiere combinar varios instrumentos de financiamiento con diferentes modalidades de créditos, así como otorgar subsidios directos e indirectos e incentivos fiscales. Una combinación adecuada de estos permitiría apoyar la modernización generalizada del sector productivo, la inclusión de instrumentos de fomento para las empresas que enfrentan mayores restricciones al financiamiento (como las pymes) o dar impulso al avance de nuevos sectores considerados prioritarios, para lo que resulta fundamental el desarrollo de actividades de prospectiva tecnológica.

No existe una combinación óptima de incentivos. La mezcla de instrumentos más adecuados dependerá, entre otros factores, de las prioridades estratégicas

Diagrama 6.1. Principales características de los incentivos para la innovación en las empresas



Fuente: Elaboración propia.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932511055>

y tecnológicas del país, las características de su sistema tributario¹², la situación fiscal, su capacidad técnica y de si existe o no una banca de inversión. Para aumentar la efectividad del apoyo a las actividades de innovación y atender las diferentes necesidades es esencial combinar diversos instrumentos. Una opción son los créditos (que financian proyectos con bajo riesgo técnico y que requieren un cofinanciamiento por parte de las empresas). Otra opción son los subsidios directos (que también pueden requerir complementar el aporte estatal con un aporte privado) para financiar innovaciones de producto o de procesos y/o la creación de laboratorios de I+D¹³. A estos se suman los incentivos fiscales, como la reducción de aranceles de importación e impuestos internos para la adquisición de equipamiento de laboratorios de I+D, la postergación del pago de tributos y la amortización acelerada de equipamiento de I+D que facilitan la inversión privada en innovación. También es clave apoyar el desarrollo de mecanismos posteriores de financiamiento como el capital de riesgo, que en general apoya la creación de empresas de base tecnológica.

El rápido avance tecnológico implica también diseñar y utilizar instrumentos innovadores y flexibles que permitan aprovechar las nuevas oportunidades que surgen, como por ejemplo la Tarjeta BNDES introducida en 2003 en Brasil para facilitar la inversión en proyectos de mejora de la competitividad por parte de micro y pequeñas empresas (Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. La tarjeta BNDES: un nuevo instrumento de acceso al crédito bancario

La Tarjeta BNDES (Cartão BNDES) es un producto creado en 2003 por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Es una tarjeta de crédito dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas con una facturación bruta de hasta 90 millones de reales (cerca de 45 millones de dólares de 2009), con control de capital nacional, constituyendo una línea de financiamiento aprobada previamente con crédito rotativo.

Constituye un instrumento que intenta facilitar el acceso al crédito de un sector del mercado que por lo general enfrenta problemas de financiamiento, para la compra de productos y servicios específicos, que deben ser registrados previamente en el BNDES (los productos deben poseer un índice mínimo de nacionalización de 60%). En la actualidad existen más de 125.000 ítems de bienes y servicios registrados que pueden financiarse mediante este instrumento. Estos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Máquinas y equipos diversos
- Equipos médicos, hospitalarios y odontológicos
- Vehículos diversos
- Equipos para transporte pesado y traslado de cargas, entre otros
- Repuestos de vehículos y neumáticos
- Insumos para diversos segmentos industriales (metalurgia, textil, muebles, cuero y calzado, panificación, plásticos, entre otros)
- Equipos de información y telecomunicaciones
- Equipos de automatización
- Servicios tecnológicos y de innovación
- Software
- Muebles y accesorios

Dentro de los ítems financiables se encuentra una numerosa cantidad de bienes y servicios que abren la puerta a la modernización tecnológica y facilitan la innovación y el cambio técnico, al tiempo que facilitan la confirmación y el fortalecimiento de un sector productor de este tipo de bienes y servicios e impulsan el desarrollo de las empresas brasileñas.

La tasa de interés aplicada es más ventajosa que las tasas aplicadas en el mercado, ya sea para capital de giro o adquisición de bienes. Además de la tasa de interés preferente, el hecho de disponer de una línea de crédito aprobada (de modo que no es necesario someterse al análisis de crédito para cada operación) reduce los costos de transacción de las operaciones financieras, tanto para los clientes titulares de la tarjeta como para las propias instituciones financieras.

Por todas las razones señaladas, el aumento del número de operaciones y del valor de las transacciones realizadas mediante la Tarjeta BNDES ha sido muy significativo. El éxito de la Tarjeta BNDES se refleja en las más de 63.000 operaciones que se realizaron en 2008, con un monto equivalente a los 934 millones de reales (aproximadamente 467 millones de dólares de 2008), lo que representó un incremento de 60% respecto a 2007, transformándose así en el mayor número de operaciones de este banco con las micro, pequeñas y medianas empresas.

Fuente: Elaboración propia con base en información del BNDES.

El retorno de las agendas sectoriales de innovación ha inducido a la creación de nuevos mecanismos de financiamiento para la innovación en determinados sectores productivos. Es el caso de los fondos sectoriales en Brasil (Recuadro 6.3), Argentina y México. Esto requiere de nuevas capacidades institucionales para gerenciar la complejidad de la colaboración entre los sectores público y privado y la selectividad sectorial de las políticas. Al mismo tiempo, exige una mayor cantidad de recursos y fuentes estables de financiamiento en el mediano y largo plazo.

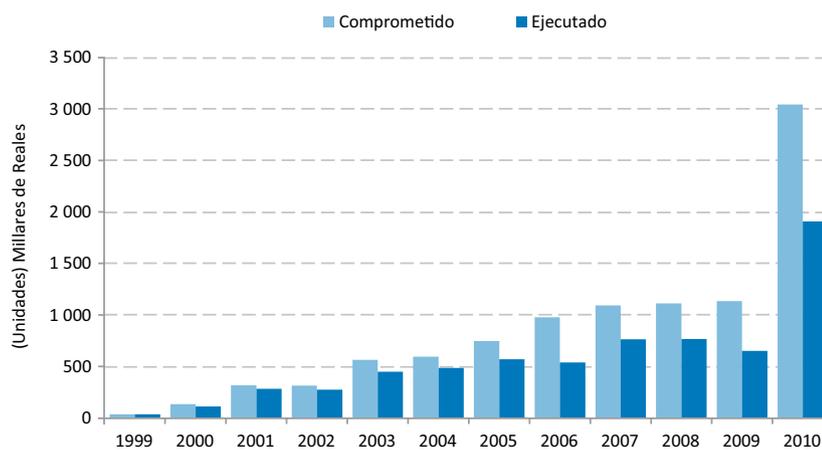
Recuadro 6.3. Fondos sectoriales en Brasil: diez años de un nuevo modelo de financiamiento y gobernanza

Un ejemplo de la relevancia que tiene la gestión y vinculación entre las instituciones para determinar el éxito de una política queda reflejado en el análisis de la gestión de los fondos sectoriales del Brasil, con énfasis en la innovación y en la cooperación, con un comité gestor conformado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, los ministerios sectoriales, las agencias reguladoras, la comunidad científica y el sector empresarial, y en donde se da una negociación y articulación entre estos para definir aspectos claves de los fondos. El éxito de los fondos sectoriales, que atienden diferentes sectores definidos como estratégicos para el país, es de conocimiento público y constituye una de las principales explicaciones del crecimiento acelerado que ha experimentado Brasil en los últimos años en materia de ciencia, tecnología e innovación (alcanzando valores de inversión en I+D en torno al 1,2% del PIB en 2009).

Los fondos de apoyo a las actividades de ciencia, tecnología e innovación de Brasil, que se basan en la coordinación entre los distintos actores y en la utilización de la renta sectorial como fuente de financiamiento de las actividades de ciencia y tecnología, garantizan la devolución de montos significativos y favorecen la coparticipación de todos los actores (empresas, universidades, gobiernos y centros de investigación) en la planificación de los proyectos y administración de los fondos.

Por otro lado, también se presentan algunas debilidades en su funcionamiento que pueden explicar por qué aún subsiste un bajo nivel de ejecución de los fondos asignados. Entre estas se destacan las dificultades de gestión y administración, debidas al elevado nivel de complejidad y el número de actores que participan en los comités de gestión, así como las potenciales superposiciones de intereses que pueden causar problemas de coordinación

Gráfico 6.5. Presupuesto y ejecución de fondos sectoriales en Brasil, 1999-2010



Fuente: CEPAL/SEGIB (2010), sobre la base de información del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil (<http://www.mct.gov.br>).

<http://dx.doi.org/10.1787/888932511036>

Desde 2003, algunos de los países de la región han entrado en una senda de crecimiento económico con un mayor dinamismo comercial, sobre todo gracias a los precios crecientes de las materias primas (al menos en el caso de los países de América del Sur). Esto determina la generación de un excedente que, bajo ciertos esquemas de gobernanza y con un fuerte compromiso político, puede convertirse en una fuente de financiamiento considerable para las políticas de diversificación y aumento de la competitividad basadas en la innovación. Sin embargo, se requiere de una elevada articulación gubernamental para producir consenso. Un ejemplo interesante de cómo pueden diseñarse algunos instrumentos tendientes a aumentar la recaudación para impulsar el desarrollo científico-tecnológico de los países lo constituye el *royalty* minero de Chile (Recuadro 6.4).

Dada la complejidad de la innovación y el cambio técnico, para facilitar su generación y desarrollo no es suficiente con diseñar mecanismos de incentivo financiero a la innovación; es necesario además apoyar la colaboración y facilitar la circulación y aplicación del conocimiento en los sistemas productivos.

La dinámica de la innovación no depende solo de la actividad de una determinada empresa, centro de investigación o universidad, sino también de la interacción entre estos y de la capacidad sistémica de crear condiciones e incentivos para la innovación. En este contexto las políticas públicas desempeñan un papel determinante para apoyar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación, especialmente donde la especialización productiva está orientada hacia sectores intensivos en recursos naturales, o a sectores de mano de obra con bajo contenido tecnológico y que de por sí demandan poco conocimiento¹⁴.

Los mecanismos de apoyo a la transferencia tecnológica son fundamentales y permiten identificar no solo la importancia de la vinculación entre distintas instituciones, sino también los canales para hacerlo, los tipos de instrumentos que facilitan más de uno u otro tipo de interrelación y otros. Las formas, la intensidad y los canales de interacción entre las universidades y las empresas son diversos, cambiantes y dependen en gran medida de la institucionalidad de cada país. En particular, el uso de los diversos canales de transferencias de conocimiento presenta particularidades que dependen de múltiples factores, entre los que se destacan: *i)* la especificidad de cada sector industrial; *ii)* las regiones de localización; *iii)* las trayectorias de las disciplinas involucradas; *iv)* la duración de los contratos, y *v)* la flexibilidad organizativa de la universidad (facultad, grupo de investigación u oficinas de transferencia tecnológica) para resolver los acuerdos, considerar los incentivos y canalizar resultados hacia fuentes alternativas para la investigación. La naturaleza de la colaboración emprendida puede facilitar la construcción de un capital social para las diferentes disciplinas y las organizaciones, basado en la confianza, la interacción y la acumulación de aprendizajes para el desarrollo de la innovación.

El Cuadro 6.2 describe los canales de interacción entre universidad y empresa a partir de las experiencias en curso en América Latina. Entre estos se identifican los flujos de recursos humanos (como las prácticas de los estudiantes en empresas o la contratación de nuevos profesionales); las redes informales y/o profesionales; las actividades conjuntas (conferencias y publicaciones); los proyectos específicos; los servicios de asesoramiento y apoyo tecnológico (asistencia técnica y equipo técnico); el licenciamiento de tecnología (patentes y oficinas de transferencia tecnológicas de las universidades, OTT), y la creación de centros mixtos o empresas de base tecnológica (universitarias, *spin-off* —creación de empresas en el seno de otras— y “actores híbridos” empresas/universidades). También se presentan algunos de los principales instrumentos para impulsar la vinculación universidad-empresa, y ejemplos y prácticas que se han efectuado en la región.

Recuadro 6.4. Royalty minero en Chile: financiar la innovación con rentas derivadas de recursos naturales

El *royalty* minero se introduce en Chile en 2005 (Ley N° 20.026). Se trata de un impuesto específico a la actividad minera, orientado por la necesidad de contar con fondos extras para financiar proyectos de innovación en las regiones, lo que ayudaría a diversificar y dinamizar las economías así como reducir la vulnerabilidad del país frente a los fuertes vaivenes de los precios internacionales del cobre.

La Ley establece un tributo para las empresas mineras con ventas anuales superiores a las 12 mil toneladas métricas de cobre fino, un impuesto que se cobrará en forma escalonada y que tomará como base la renta imponible operacional del explotador minero. A los explotadores mineros cuyas ventas anuales excedan al valor equivalente a 50 mil toneladas métricas de cobre fino, se les aplicará una tasa única de impuesto de 5%. A los que tengan ventas anuales iguales o inferiores a las 50 mil toneladas métricas de cobre fino y superiores a 12 mil toneladas métricas, se les aplicará una tasa escalonada, basada en tramos de tonelaje, y que puede ir de 0,5% a 4,5%. Los explotadores mineros cuyas ventas hayan sido iguales o inferiores a 12 mil toneladas métricas de cobre fino no deberán pagar el impuesto.

Al mismo tiempo se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), un órgano público-privado, que actúa como asesor permanente del Presidente de la República en materia de políticas públicas de innovación y competitividad, incluyendo el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la formación de recursos humanos y el emprendimiento innovador, y como catalizador de iniciativas cruciales en dichos ámbitos. Es el organismo que define la estrategia de innovación del país, identificando las líneas principales de acción y actividades a ser financiadas con estos fondos.

El destinatario fundamental de las recaudaciones es el Fondo Nacional de Innovación para Competitividad (FIC), que debe financiar las áreas de fomento de la ciencia y la tecnología, formación de capital humano, innovación en las empresas, la cultura, la institucionalidad, la infraestructura y las regiones. El FIC es el instrumento de financiamiento del órgano ejecutivo con respaldo presupuestario para la aplicación de políticas nacionales y regionales de innovación, orientado a fortalecer el sistema de innovación nacional y regional, dando transparencia, flexibilidad, sentido competitivo y estratégico a la acción del Estado.

La creación del FIC ha permitido incrementar significativamente el presupuesto para la innovación en Chile.^a Sin embargo, la ejecución del presupuesto es baja, como ocurre a menudo en las fases iniciales de creación de nuevos fondos, y el hecho de que el proyecto de ley para la operación del fondo esté todavía en curso dificulta la posibilidad de convertir esa fuente de recursos en un instrumento permanente de financiamiento para la innovación. Entre las dificultades de gestión de estos recursos se incluye la necesidad de generar un consenso entre las administraciones regionales, ya que los *royalties* de la producción de recursos naturales tradicionalmente se destinan a la comunidad donde se realiza la extracción por compensación. La generación de mecanismos adecuados de diálogo entre niveles de gobiernos es fundamental para avanzar en la utilización de estos recursos como fuente adicional de financiamiento para la competitividad.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad de Chile.

^a OECD (2010b).

Cuadro 6.2. Transferencia tecnológica: canales, tipos de relaciones y experiencias en la región

Tipo de interrelación	Canales de transferencia del conocimiento	Instrumentos de política	Experiencias en la región
Flujos de recursos humanos	Pasantías, formación de estudiantes, contratación de graduados	Formación de recursos humanos Acceso de las empresas a recursos humanos calificados que permitan generar ventajas competitivas	<ul style="list-style-type: none"> • Intel y Universidad de Costa Rica (Costa Rica) • Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF, Chile) • Financiamiento para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCYT, Perú)
Contactos informales entre profesionales	Redes profesionales, intercambio de informaciones	Formación técnica y profesional Ferias y premios de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Eaton Trucks Corporation y Universidad Estadual de Campinas Unicamp (Brasil) • Feria de Innovación (en estados de Brasil, en Perú y otros países) • Ferias de Design (São Paulo, Buenos Aires)
Actividades de divulgación y difusión del conocimiento	Eventos, seminarios, conferencias, publicaciones y co-publicaciones	Financiamiento para difusión del conocimiento científico-tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentro de Ciencia y Negocios en Biotecnología con participación de diversas instituciones (México)
Servicios	Servicios de asesoría, asistencia técnica, consultorías, uso de equipos	Diversificar las fuentes de financiamiento para las universidades Desarrollar y actualizar capacidades en CyT aplicadas (uso de equipo) de los investigadores y de las empresas Solución de problemas específicos de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios tecnológicos de la Universidad de la República (UDELAR) y del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) • Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI, Argentina) • Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Brasil
Proyectos conjuntos	Cooperación en I+D, contratos de investigación, intercambio de investigadores, redes formales de trabajos, parques científicos y tecnológicos	Financiamiento a consorcios de innovación Capital de riesgo Apoyo a redes de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Costa Rica) • Polo IT Buenos Aires (Argentina) • Parque científico y tecnológico Carén de la Universidad de Chile (Chile) • Fundación Parque Tecnológico de Paraíba- PaqTc-PB (Brasil)
Licenciamiento	Oficinas de transferencia tecnológica (OTT)	Apoyo a licenciamiento y difusión tecnológica Servicios de <i>business coaching</i> (entrenamiento en negocios) para actualizar capacidades CyT aplicadas (uso de equipo) de los investigadores Plataformas para la coordinación de la demanda especializada de las empresas y la formación universitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Innovación Inova de la Universidad de Campinas (Brasil) • Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México)
Empresas de base tecnológica	Transferencia de conocimiento vía generación de empresas a partir de investigaciones básicas o aplicadas	<i>Spin-off</i> , incubadoras, actores "híbridos" empresa -universidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ami-tec y la Universidad de Medellín (<i>Spin-off</i> en Colombia) • Bio Sidus (Argentina)

Fuente: Primi y Rovira (2011b).

Junto con apoyar el diseño de nuevos y mejores instrumentos de política es fundamental aumentar las capacidades institucionales para evaluar los incentivos y programas de fomento. Algunos de los elementos que se deben considerar son los siguientes: bajos gastos de administración; flexibilidad (la capacidad de reaccionar a condiciones cambiantes del entorno); impacto (los incentivos deben producir externalidades, como por ejemplo una mayor asociatividad para la innovación); transparencia (por ejemplo a través de concursos públicos y asistencia a la formulación de proyectos); y adicionalidad (los incentivos deben expandir la inversión privada y no reemplazar lo que *a priori* las empresas podrían financiar). Al mismo tiempo es fundamental considerar la existencia de incentivos que faciliten la coordinación entre los diferentes organismos e instituciones involucradas en el diseño, gestión y administración de los fondos e incentivos. A menudo, esto determina el éxito o fracaso en la aplicación de un cierto instrumento de política.

6.3.4 Fortalecimiento de capacidades para la gestión de la política de innovación

Los países de América Latina están avanzando en el aprendizaje del diseño y la aplicación de políticas de innovación y uno de sus principales desafíos es el fortalecimiento de las capacidades para su funcionamiento. La experiencia muestra que no solo es necesario un buen diseño de las políticas, sino que es necesario invertir en la creación de las capacidades, en todos los niveles de gobierno, para la gestión y puesta en vigor de los programas, especialmente cuando se introducen nuevas medidas de política pública.

Entre los desafíos que enfrentan estos países se incluyen: corregir las fallas de coordinación; reducir la superposición de políticas; fortalecer su coherencia intertemporal y construir una sólida estructura de toma de decisiones para diseñar las instituciones y las políticas de CTI, así como robustecer la capacidad de gestión y evaluación de dichas políticas. Para que esto sea posible se requiere de *policy makers* (responsables de dictar políticas) altamente calificados y con vasta experiencia.

Es posible identificar tres áreas en las cuales los países de la región han registrado avances:

- 1) La región está invirtiendo en mejores y nuevas capacidades de gestión para la implementación de los programas y la gestión de los instrumentos de política.

La construcción y el fortalecimiento de las instituciones y de las capacidades domésticas necesarias para formular, ejecutar y evaluar las políticas de desarrollo productivo e innovación es un proceso de prueba y error, que requiere tiempo, recursos y una visión de largo plazo. En particular, el éxito o fracaso de las políticas e instrumentos que se apliquen en la consecución de un sistema más productivo e innovador está fuertemente condicionado por las capacidades de los que están a cargo del diseño y gestión de las políticas.

En la región existen experiencias en dar impulso a la formación y especialización de técnicos en la materia y con amplia experiencia en el desarrollo y ejecución de políticas de ciencia, tecnología e innovación que puedan diseñar nuevos instrumentos y dar seguimiento a los existentes. Una práctica interesante a nivel de fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional es la Red Nacional de Política Industrial (RENAPI), que favorece el aprendizaje regional en políticas industriales en Brasil. Se trata de una iniciativa de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) que consta de una red nacional de especialistas y responsables de política industrial cuyo objetivo es favorecer la regionalización de la política de desarrollo productivo. La red contribuye a crear un lenguaje común entre los participantes apoyando la formación de funcionarios responsables de políticas industriales y de I+D provenientes de todo el país.

Otro ejemplo es la Escuela de Gestores de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, organizada desde 2010 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Cooperación Alemana y de varios ministerios y agencias de ciencia, tecnología e innovación de los países de la región. Su principal objetivo es la formación de los agentes involucrados en la elaboración, seguimiento, evaluación y ejecución de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los países en la materia, a la transferencia de conocimientos y experiencias y al reforzamiento de sus relaciones, así como a la identificación de actividades comunes¹⁵.

- 2) Los países de la región están dando pasos hacia la creación de espacios de discusión regional para enfrentar los desafíos comunes y avanzar en el aprendizaje de las políticas públicas.

La creación de un espacio permanente para el diálogo de políticas permite avanzar en el aprendizaje en las políticas y de mejorar el posicionamiento de los países de la región en la economía mundial. Al mismo tiempo, responde a la creciente presión sobre los hacedores de políticas para mostrar la validez y la efectividad de las medidas de política propuestas en un contexto de restricciones presupuestarias elevadas y de una mayor transparencia (*accountability*) en los procesos de toma de decisión pública. El intercambio y la evaluación regular de prácticas e incentivos aplicados entre pares también contribuyen a la mayor transparencia de las políticas.

En América Latina existe una capacidad acumulada de cooperación científica; sin embargo, es necesario la creación de mecanismos institucionales permanentes que viabilicen y apoyen la cooperación a nivel de políticas y estrategias. La diversidad y la complementariedad entre capacidades y características de los países de la región representa una ventaja de base para la generación de programas de investigación y formación conjunta. La voluntad de establecer mecanismos efectivos de cooperación científica responde a la voluntad de incrementar las sinergias y superar los límites nacionales en cuanto a escala de recursos humanos y financieros disponibles para la ciencia.

Se registra en la región un número elevado de iniciativas de colaboración y diálogos de políticas de innovación que, no obstante, carecen de coordinación y que se beneficiarían de una generación de sinergias entre ellas. El panorama de las actividades de colaboración en materia de ciencia, tecnología e innovación en América Latina es variado. Se identifican al menos tres niveles complementarios para el diálogo de política.

- Nivel ministerial, o de las más altas autoridades, que permite definir líneas estratégicas de colaboración internacional.
- Nivel técnico de asesoramiento que implica reuniones de asesores principales de las más altas autoridades y que en general se focaliza en diálogos sobre los aspectos “tácticos” de la política, como por ejemplo el diseño de los mecanismos e incentivos para la ciencia, tecnología e innovación.
- Nivel de la aplicación de las políticas. El diálogo entre gestores de programas e instrumentos de políticas cuya colaboración tiene como objetivo el intercambio de prácticas y experiencias en la fase de implementación de las políticas.

- 3) En tercer lugar, se destaca el avance en los sistemas de medición de la innovación y el fortalecimiento de capacidades de inteligencia estratégica para el análisis y el monitoreo del impacto de las políticas.

Hay tres grandes áreas en las cuales los países de la región están avanzando y modernizando sus instituciones para la toma de decisiones en políticas de innovación:

- **La generación de sistemas de indicadores para la toma de decisiones:** varios países han invertido en la creación de unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores de innovación en los ministerios o secretarías nacionales de innovación. Este avance se apoya también en una vasta modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y de altas autoridades en materia de ciencia y tecnología, que han incrementado la transparencia y accesibilidad a los datos. Este avance se registra tanto en países grandes (Argentina y Brasil) como en países pequeños (Costa Rica y Panamá).
- **Las encuestas de innovación:** en América Latina se está consolidando la experiencia en el desarrollo de encuestas de innovación¹⁶. En los países de la región, al igual que en los países de la OCDE, las encuestas de innovación son instrumentos relevantes para profundizar el conocimiento sobre la conducta innovadora a nivel de las empresas, evaluar los obstáculos a la inversión en innovación y determinar el impacto de las políticas públicas. Sin embargo, a diferencia de los países de la OCDE, en América Latina es necesario avanzar en la comparabilidad de las encuestas de innovación. Este proceso requiere de tiempo e inversión en el fortalecimiento institucional y se necesita de un diálogo entre hacedores de política, expertos e institutos de estadística. La comparación entre encuestas no es sencilla y requiere de esfuerzos de armonización¹⁷.

En América Latina esto es aun más complejo debido a que las encuestas siguen modelos diferentes (las de Brasil, Chile y México se realizan con base en el Manual de Oslo, mientras que las de Argentina, Colombia y Uruguay siguen el de Bogotá). Al tratarse de un fenómeno reciente en la región solo algunos países efectúan encuestas regularmente y las utilizan como retroalimentación en las políticas¹⁸ y la comparabilidad entre ellas es aún baja. En particular, solo Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay efectúan con regularidad las encuestas, mientras que México lo hace esporádicamente y Costa Rica, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela están recién sumándose a esta tarea.

- **Creación y/o fortalecimiento de instituciones para el análisis de datos y la toma de decisiones:** invertir en la creación de capacidades de análisis de los datos para alimentar la toma de decisiones es importante. Al mismo tiempo, es necesario crear incentivos para utilizarlos en la evaluación y el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina se encuentran todavía en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. El más avanzando en esta materia es Brasil, donde el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), afiliado a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, y el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE), afiliado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, constituyen espacios institucionales para análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

6.4 Mejor gobernanza para mejores políticas

En síntesis, durante la última década la agenda para el desarrollo productivo ha registrado un nuevo impulso en los países de América Latina. La innovación ocupa un papel central en las agendas de desarrollo en casi todos los países de la región, aunque este papel se observa más frecuentemente a nivel de debates y declaraciones que de asignación presupuestaria.

La coyuntura económica global y de la región generan expectativas crecientes de impactos en el mediano plazo de las políticas para la innovación sobre el crecimiento y la competitividad en los mercados mundiales, así como sobre la capacidad de fortalecer los mercados internos generando más y mejores empleos.

El renovado interés en la innovación determina a su vez una renovada presión sobre los gobiernos de la región para elaborar y aplicar estrategias de innovación más eficaces y con el potencial de movilizar al sector empresarial, en especial en un contexto de elevada incertidumbre en relación a la dinámica y evolución de los mercados mundiales. Al mismo tiempo, se requiere de una gestión más eficaz y transparente del sistema público, que apoye a la innovación tanto en los países que están enfrentando un contexto de restricción presupuestaria como en aquellos que disfrutaron de un período de elevado crecimiento basado en crecientes exportaciones de recursos naturales, con altos precios.

Del diagnóstico del desarrollo productivo e innovación en América Latina se puede concluir que la región necesita avanzar en cuatro terrenos:

- 1) invertir para cerrar la brecha de productividad;
- 2) incrementar la inversión en actividades científicas y tecnológicas y de investigación y desarrollo;
- 3) aumentar el compromiso del sector privado con la innovación y la transformación productiva, y
- 4) reducir el desfase entre la oferta y la demanda de recursos humanos calificados.

Para ello se requiere de nuevos modelos de gobernanza de las políticas públicas, capaces de articular acciones y favorecer acuerdos que fortalezcan las inversiones en innovación. Es necesaria una institucionalidad más fuerte y modelos de políticas públicas más complejos, capaces de movilizar los diversos actores de los sistemas nacionales de innovación y a todos los niveles de gobierno. Especialmente en contextos como América Latina, de especialización productiva en sectores que demandan poco conocimiento, y con elevada incertidumbre y barreras en el acceso al crédito, las políticas públicas desempeñan un papel determinante en la producción de incentivos para la inversión en actividades científicas y tecnológicas y elevar la competitividad basada en la agregación de valor y en la innovación.

En general, en los últimos años los países de América Latina han avanzado en el aprendizaje de las políticas públicas de innovación e introducido reformas significativas en la institucionalidad para estas. A pesar de que persiste una gran heterogeneidad en la institucionalidad y los modelos de gobernanza, se pueden identificar algunas tendencias comunes.

Entre los avances se destacan el fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación (Argentina, Chile y Uruguay); la creación y la consolidación de nuevos modelos de financiamiento para la innovación (Brasil, Chile, Colombia y México); la mayor sincronización entre apoyo a la innovación y al desarrollo de sectores productivos estratégicos (Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá y Uruguay); una creciente atención al impacto territorial de las estrategias de innovación, sobre todo en los países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y Colombia), y una mejoría en las capacidades institucionales para medir y evaluar la dinámica de la innovación y el impacto de las políticas públicas (Argentina y Brasil).

Para superar las debilidades estructurales en innovación y en la capacidad del Estado de apoyar el desarrollo productivo y tecnológico es necesario evolucionar hacia mejores sistemas de gobernanza de las políticas, capaces de alinear acciones y crear sinergias entre distintos programas e niveles de gobiernos. Al respecto es recomendable que la región pueda avanzar en seis materias:

- Consolidar la sincronización entre las estrategias de innovación y la transformación productiva, ahondando en la capacidad de articular acciones con base en sectores y encadenamientos productivos. Esto requiere de mecanismos de gobernanza que favorezcan el dialogo entre los ministerios de economía y finanzas, los de industria y comercio y los de innovación. También exige mecanismos de financiación con enfoque sectorial, participación de todos los actores del sistema nacional de innovación (universidades, empresas y

sociedad civil) en la definición de prioridades, y sincronización de las políticas de innovación y de apoyo al desarrollo productivo y empresarial como ingrediente esencial para asegurar acciones más eficaces y de mayor impacto.

- Fortalecer las capacidades para generar estrategias de innovación, lo que requiere de Estados con mejores capacidades de articulación vertical (en los niveles de gobiernos) y horizontal (en los ministerios responsables de áreas relacionadas a la innovación, entre estos, industria, agricultura, salud, educación e infraestructura), y una mayor participación del sector privado en la innovación.
- Incrementar la capacidad de asignación de recursos con base en planes plurianuales para facilitar la inversión en proyectos de mediano y largo plazo, y paralelamente aumentar la capacidad y el compromiso de los sectores financiero y productivo a fin de elevar el financiamiento disponible para emprendimientos innovadores. Lo anterior requiere de inversiones en inteligencia estratégica en la administración pública y de la creación de espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza, junto con incrementar las capacidades de regulación del Estado en la materia.
- Evolucionar hacia modelos de políticas orientados a los resultados; es decir diseñar políticas pensando en el objetivo final (más y mejores empleos, mayor competitividad) y considerar a los insumos (como gasto en I+D y en formación de recursos humanos) medios para alcanzar los objetivos estratégicos.
- Fortalecer las capacidades de medición y análisis de la innovación; es necesario invertir para crear espacios institucionales y mecanismos de retroalimentación entre el diseño y la implementación, que permitan mejorar las capacidades de los hacedores de políticas en la definición y ejecución de nuevos instrumentos más sofisticados. Asimismo, es importante invertir en la generación de indicadores para la innovación y crear incentivos para la utilización de la información en la evaluación de políticas.
- Apoyar la formación de los recursos humanos encargados de la gestión de las políticas de innovación y desarrollo productivo y favorecer el diálogo regional para intercambiar experiencias y avanzar en el aprendizaje del diseño de instrumentos de políticas para la innovación. De hecho, la apuesta de América Latina necesita tanto de agendas nacionales específicas, en función de sus especificidades productivas, históricas y culturales, como de una agenda que permita a la región en su conjunto alcanzar la masa crítica necesaria en determinadas áreas del conocimiento y de la producción, para apuntalar una mejor inserción en un contexto internacional cada vez más competitivo y dinámico.

Notas

1. OECD (1997); CEPAL (2004).
2. CEPAL (2010a).
3. CEPAL (2010a).
4. CEPAL (2008).
5. CEPAL (2010a).
6. Las cifras se refieren a 2008, último año disponible en la fuente utilizada, United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) [<http://comtrade.un.org>].
7. Primi y Rovira (2011a).
8. López y Orliko (2006).
9. De acuerdo a datos de las Oficinas de Patentes Nacionales, en los países de América Latina y el Caribe, los no residentes presentan cerca del 90% de las solicitudes de patentes, mientras que en los países más desarrollados son actores nacionales quienes muestran mayor actividad en esta materia (CEPAL, 2010b).
10. CEPAL (2004).
11. El caso de Brasil y el impacto del cierre de los centros de extensión agrícola sobre el desempeño de Embrapa ilustran el impacto adverso de algunas medidas de racionalización.
12. Por ejemplo, la alternativa es el subsidio directo si la presión impositiva es baja y la política tributaria no prevé bajar la tasa del impuesto a las utilidades con desgravámenes, crédito fiscal o deducciones por actividades de I+D.
13. Otra característica distintiva de este tipo de incentivos es que se ajusta tanto para las políticas horizontales como las focalizadas y fomenta la colaboración entre empresas y organizaciones públicas de I+D.
14. CEPAL (2004); Cimoli, Ferraz y Primi (2005).
15. El particular ambiente de intercambio que se generó en esta Escuela ha permitido el desarrollo de propuestas y proyectos de cooperación técnica bilaterales o multilaterales en los que han participado diversas instituciones.
16. Cimoli, Primi y Rovira (2011).
17. OCDE (2009).
18. Primi y Rovira (2011a).

Referencias

- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*. LC/G.2234 (SES.30/3), junio, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. LC/G.2367 (SES.32/3), mayo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. LC/G.2432 (SES.33/3), mayo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b), *Ciencia y Tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y competir*. LC / L.3251, octubre, Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA) (2010), *Espacios iberoamericanos. Universidad y empresa: vínculos entre universidad y empresas para el desarrollo tecnológico*. LC/G.2478, noviembre, Santiago de Chile.
- CIMOLI, M., J.C. FERRAZ Y A. PRIMI (2005), *Science and Technology Policy in Open Economies: the Case of Latin America and the Caribbean*, Serie Desarrollo Productivo, N° 165, LC/L.2404, CEPAL, Santiago de Chile.
- CIMOLI, M., A. PRIMI Y S. ROVIRA, (2011), "National Innovation Surveys in Latin America: Empirical Evidence and Policy Implications on Cooperation and Innovation", en M. Cimoli, A. Primi y S. Rovira (eds.), *R&D cooperation in Latin American Innovation Strategies: Empirical Evidence and Policy Implications from National Innovation Surveys*, ECLAC (CEPAL)-IDRC, próxima publicación.
- LÓPEZ, A. Y E. ORLIKI (2006), *Innovación y mecanismos de apropiabilidad en el sector privado en América Latina*, ECLAC (CEPAL)-WIPO.
- OCDE (1997), *National Innovation Systems*, OECD, Paris, France.
- OCDE (2009), *Innovation in Firms: A Micro-Economic Perspective*, OECD, Paris, France.
- OCDE (2010a), *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OECD, Paris, France.
- OCDE (2010b), *Measuring Innovation: A New Perspective*, OECD, Paris, France.
- OCDE (2011), "Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe", Centro de Desarrollo de la OCDE, París, Francia.
- PRIMI A. Y S. ROVIRA (2011a), "Innovation and Cooperation in Latin America: Evidence from National Innovation Surveys in a Comparative Perspective", en M. Cimoli, A. Primi y S. Rovira (eds.), *R&D cooperation in Latin American Innovation Strategies: Empirical Evidence and Policy Implications from National Innovation Surveys*, ECLAC (CEPAL)-IDRC, próxima publicación.
- PRIMI A. Y S. ROVIRA (2011b), Nuevos mecanismos de financiamiento y de apoyo a la transferencia tecnológica en América Latina: una revisión crítica, próxima publicación.
- PRIMI, A. (2011), *Science, Technology and Innovation Policies and Development: The Case of Latin America*, UNU-Merit, próxima publicación.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

GENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

El Centro de Desarrollo de la OCDE, creado en 1962, es un fórum independiente, dedicado a facilitar el intercambio de información y el diálogo, en pie de igualdad, entre los países de la OCDE y las economías en desarrollo. En marzo del 2011, 17 países no miembros de la OCDE son miembros plenos del Comité Directivo del Centro. El Centro se concentra en los problemas estructurales emergentes susceptibles de tener un impacto en el desarrollo mundial y en temas más específicos que están en juego a la hora de promover el desarrollo en países emergentes y de renta media. Gracias a análisis fácticos y alianzas estratégicas, ayuda a los países a formular políticas innovadoras para responder a los desafíos mundiales de la globalización.

Para más información sobre las actividades del Centro, por favor consultar en la web: www.oecd.org/dev

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. La CEPAL fue creada en 1948 con el objeto de contribuir al desarrollo económico de América Latina y el Caribe, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.

A lo largo de los años, la CEPAL se ha dedicado a analizar con detenimiento la realidad de la región mediante dos funciones esenciales: la investigación económica y social y la cooperación y asistencia técnica a los gobiernos. Su preocupación permanente por el crecimiento equitativo, el progreso técnico, la justicia social y la democracia ha constituido una forma integral de entender el desarrollo y es el legado de una rica tradición intelectual.

Los 33 países de América Latina y el Caribe son miembros de la CEPAL, junto con algunas naciones de América del Norte, Europa y Asia que mantienen vínculos históricos, económicos o culturales con la región. En total, integran la CEPAL 44 Estados miembros y 9 miembros asociados, condición jurídica acordada para algunos territorios no independientes del Caribe.

Perspectivas Económicas de América Latina 2012

TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO

En medio de una crisis financiera global, las economías de América Latina y el Caribe se encuentran en mejor posición para hacer frente a nuevos desafíos. La región debe aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas de desarrollo económico y social. Esto implica conciliar cambios estructurales, crecimiento e inclusión social. Para ello, los gobiernos de la región deben reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, mejorar el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades, y promover la diversificación de economías frecuentemente dependientes de la exportación de unos pocos productos primarios.

Mejorar la eficiencia de la administración pública es crucial para enfrentar estos desafíos de corto y largo plazo. El cambio decisivo solo se producirá si América Latina y el Caribe llevan a cabo reformas fiscales significativas que permitan asegurar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos prioritarios del desarrollo. Los gobiernos de la región han identificado tres áreas fundamentales en las que se deben invertir recursos adicionales: educación, infraestructura e innovación y desarrollo productivo. Las tres tienen un gran potencial para aumentar la competitividad y la inclusión social. En cada una de ellas, se debe avanzar hacia administraciones públicas más eficientes y con capacidad de emprender con eficacia acciones estratégicas.

Índice de materias:

- Capítulo 1: **Panorama macroeconómico**
- Capítulo 2: **Hacia una gestión pública para el desarrollo**
- Capítulo 3: **La reforma de la política fiscal**
- Capítulo 4: **Reformas en los sistemas educativos**
- Capítulo 5: **Estado y reformas en las políticas públicas de infraestructura**
- Capítulo 6: **Institucionalidad para la innovación y el desarrollo productivo**

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.

2011

