Perspectivas Económicas de América Latina 2009



OECD

CENTRE DE DEVELOPMENT
DEVELOPPEMENT CENTRE

Perspectivas Económicas de América Latina 2009



CENTRO DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN
PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada el 14 de diciembre 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas:

- a lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en los países no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Los siguientes países se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión) : Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996), la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros.

Traducido a partir de la versiones originales en inglés y en francés publicadas, respectivamente, con los títulos:

Latin American Economic Outlook 2009

Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009

© 2008 OCDE. Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede reproducirse, copiarse, transmitirse o traducirse sin permiso por escrito. Las solicitudes alrespecto deberán enviarse al OECD Publishing *rights@oecd.org* or by fax 33 1 45 24 99 30. Los permisos para fotocopiar una parte de este trabajo deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 París, Francia, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com o (solo para los USA) a Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, *info@copyright.com*.

Centro de Desarrollo

El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue establecido por decisión del Consejo de la OCDE el 23 de octubre de 1962 y reúne a 23 países miembros de la Organización: Alemania, Austria, Bélgica, Corea, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, México, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Son también miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE los siguientes países: Brasil (desde marzo de 1994), Chile (desde noviembre de 1998), India (desde febrero de 2001), Rumanía (desde octubre de 2004), Tailandia (desde marzo de 2005), Sudáfrica (desde mayo de 2006), Egipto, Israel y Vietnam (desde marzo de 2008) y Colombia (desde julio de 2008). La Comisión de la Unión Europea también participa en el Consejo Director del Centro.

El Centro de Desarrollo, cuya membresía está abierta tanto a países de la OCDE como a países no miembros de la OCDE, ocupa un lugar único tanto dentro de la propia OCDE como en el seno de la comunidad internacional. Los miembros financian las actividades del Centro y sirven en su Consejo Director, que determina el programa de trabajo bianual y supervisa la implementación del mismo.

El Centro de Desarrollo ofrece un vínculo entre los países miembros de la OCDE y las economías en desarrollo y emergentes, promoviendo el debate y la discusión en torno a la búsqueda de políticas creativas que permitan resolver los nuevos problemas globales y hacer frente a los desafíos del desarrollo. Los participantes en los eventos y actividades organizados por el Centro de Desarrollo son invitados a título personal.

Un pequeño núcleo de personal propio del Centro trabaja y colabora con expertos e instituciones de países de la OCDE y países socios para llevar a cabo el programa de trabajo del Centro. Los resultados se discuten en reuniones informales de expertos y en eventos de diálogo político, y se plasman en una serie de publicaciones de gran calidad e interés para las comunidades académica y política. La serie de Estudios del Centro presenta análisis en profundidad de temas fundamentales para el desarrollo. Los Cuadernos de Política Económica y la serie *Percepciones* resumen la principales conclusiones y las hacen especialmente accesibles a los actores políticos; los Documentos de Trabajo tratan los aspectos más técnicos del trabajo del Centro.

Para una visión general de las actividades del Centro de Desarrollo, puede visitar www.oecd.org/dev

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Presentación

Cuando en noviembre de 2007 se presentó la primera edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* de la OCDE, en vísperas de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile, ya latía la inquietud sobre la crisis de los créditos de alto riesgo y la subida de los precios del petróleo y de los alimentos. Hoy, existen claros motivos de preocupación, y la principal cuestión que se plantea en la región es la capacidad de América Latina para hacer frente a la actual inestabilidad económica mundial.

No hay, desde luego, *disociación* para América Latina, especialmente si se tiene en cuenta que la integración de la región en los mercados internacionales no ha hecho sino crecer en los últimos años. El último periodo de bonanza económica alcanzó su cúspide en 2007, con un crecimiento anual del PIB del 5.6 por ciento y un nivel histórico de inversión extranjera directa, que superó los 100 000 millones de dólares; además, recientemente, las agencias de evaluación financiera han recalificado al alza la deuda pública de Brasil y Perú para elevarla al grado de inversión. Sin embargo, el continente está empezando a acusar los efectos de la desaceleración mundial. Los superávit de cuenta corriente se están debilitando, la inflación está repuntando, mientras el crédito externo se contrae. En junio de 2008, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) rebajó sus previsiones de crecimiento para la región en 2008 a un 4.7 por ciento, mientras el Fondo Monetario Internacional prevé que el crecimiento medio anual del PIB de la región caerá por debajo del 4 por ciento en 2009.

La situación actual lanza a las economías latinoamericanas nuevamente a enfrentar un reto significativo. Navegar por las turbulentas aguas de la desaceleración económica mundial requerirá, entre otras cosas, centrarse en el fortalecimiento del marco político necesario para promover el desarrollo. La edición 2008 de *Perspectivas Económicas de América Latina* de la OCDE hizo especial hincapié en cuatro áreas – política fiscal, fondos de pensiones, telecomunicaciones y comercio con Asia –, en las que la instauración de políticas adecuadas podía impulsar el crecimiento con equidad. La presente edición ahonda en el estudio particularizado de la política fiscal y subraya que una correcta gestión fiscal, tanto desde el campo de los ingresos como del gasto, puede constituir un elemento esencial para mantener un crecimiento sostenido en tiempos de incertidumbre económica global.

Los gobiernos latinoamericanos tendrán que reforzar el papel de la política fiscal como instrumento de promoción del crecimiento y de reducción de la desigualdad, y dotar a sus ciudadanos de los medios necesarios para mejorar su situación económica y triunfar. La presente publicación reconoce que, durante la última década, América Latina ha experimentado cierta mejora en el ámbito de la política fiscal, especialmente desde una perspectiva macroeconómica. Pero los sistemas fiscales de la región aún no han alcanzado todo su potencial ni todas sus expectativas: los impuestos no logran reducir las profundas desigualdades en la distribución de los ingresos, la calidad de los bienes y servicios públicos es baja, y los mecanismos de supervisión y evaluación son todavía débiles.

Perspectivas Económicas de América Latina 2009 destaca áreas en las que los gobiernos pueden trabajar más y mejor. Así, con el fin de mejorar la generación de ingresos públicos, se invita a los países latinoamericanos a racionalizar sus sistemas de recaudación tributaria, haciéndolos más sencillos y funcionales, sin olvidar la naturaleza y estructura de la economía local, incluidos los trabajadores y empresarios del sector informal. En cuanto al gasto público, se les incita a garantizar una provisión de bienes y servicios públicos de mejor calidad y mejor asignada, tomando el ejemplo

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

de la educación como la clave para hacer avanzar la equidad y el bienestar. Asimismo, esta edición de *Perspectivas* presta particular atención a la repercusión de la política y de los procesos electorales en la percepción que los inversionistas internacionales tienen de la deuda pública, otro de los pilares de la gestión de la política fiscal.

La política fiscal debe servir de instrumento para promover la cohesión social y la consolidación democrática en América Latina. Espero que esta nueva publicación del Centro de Desarrollo de la OCDE contribuya al objetivo fijado para esta colección: acercar más a América Latina y a la OCDE suscitando un debate político informado sobre aquellas áreas que resulten más relevantes para la región.

Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Agradecimientos

La publicación *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* ha sido elaborada por la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de la Desarrollo de la OCDE, encabezada por Jeff Dayton-Johnson, coordinada por Pablo Zoido y bajo la supervisión del director del Centro de Desarrollo, Javier Santiso. Jeff Dayton-Johnson ha escrito el capítulo uno, que incluye las contribuciones de Ángel Alonso Arroba, Rolando Avendaño y Rita Da Costa Pires. El capítulo dos ha sido redactado por Jeff Dayton-Johnson y Rita Da Costa Pires, con una contribución de Rolando Avendaño. Sebastián Nieto Parra se ha responsabilizado de la formulación del tercer capítulo, que incluye las contribuciones de Juan-Huitzi Flores, Ángel Melguizo Esteso y Eduardo Pedreira. Bárbara Castelletti ha sido la encargada de elaborar el capítulo cuatro, que cuenta con una contribución de Ángel Alonso Arroba. Juan Ramón De Laiglesia ha escrito el capítulo cinco, y Pablo Zoido, el capítulo seis, con contribuciones de Ángel Alonso Arroba, Rolando Avendaño y Fabio Veras Soares. Béatrice Melin, también de la Oficina para América Latina y el Caribe, ha participado a lo largo de todo el proceso de preparación de esta publicación. La División de Publicaciones y Medios de Comunicación del Centro de Desarrollo, al frente de la cual se encuentra Colm Foy y que incluye a Kate Bailey, Ludmila Cechova, Magali Geney, Vanda Legrandgérard y Sheila Lionet, han contribuido a transformar el manuscrito original en la publicación final. Queremos darle las gracias especialmente a nuestro editor, David Camier-Wright, que ha dado a esta edición de *Perspectivas* su forma definitiva.

La presente publicación ha contado con los comentarios y el apoyo de particulares con incomparables conocimientos y experiencia sobre América Latina, cuyas aportaciones han coadyuvado en gran medida a la calidad y pertinencia de nuestro trabajo. La Oficina para América Latina y el Caribe desea expresar su agradecimiento a Ana Cláudia Além, Vianka Aliaga, César Alierta, Joaquín Almunia, Rolf Alter, Facundo Alvaredo, José María Álvarez Pallete, Barry Anderson, Antonio Carlos Antunes Santos, Pilar Armanet, Régis Avanthay, Carolina Ballester, Louis Bertone, Francisco Blanco, David Butler, Guillermo Calvo, Agustín Carstens, Luis Felipe Céspedes, Sophie Chauvin, Daniel Cohen, Luciano Countinho, Chloe Coussen Dauban, Pamela Cox, Guillermo Cruces, Teresa Curristine, Ricardo Raphael de la Madrid, Augusto de la Torre, Luiz de Mello, Santiago Díaz de Sarralde Míguez, Ben Dickinson, Angelo Duarte, Carlos Elizondo, Antonio Fernández Poyato, João Carlos Ferraz, Alejandro Foxley, Kiichiro Fukasaku, Walter Fust, Jason Gagnon, Fabio Giambiagi, Enrico Giovannini, Michèle Girard, Juan Carlos Gómez Sabaini, Ángel Gurría, Ramón Guzmán, Ricardo Hausmann, Christopher Heady, Ricardo Henriques, Milagros Hernando Echevarría, Enrique Iglesias, Miyako Ikeda, José Miguel Insulza, Barbara Ischinger, Javier Jiménez, Johannes Jütting, César Leyva, Paulo Levy, Ricardo López, Eduardo Lora, Nora Lustig, José Luis Machinea, William F. Maloney, Ricardo Martner, Henrique Meirelles, Miguel Messmacher Linartas, Andrew Mold, Mick Moore, Angelo José Mont´Alverne Duarte, Luis Alberto Moreno, Yugo Nakamura, Elizabeth Nash, Ilse Oehler, Joaquim Oliveira Martins, Charles Oman, Lars Osberg, Jeffrey Owens, Leire Pajín, Ugo Panizza, Richard Parry, Ángel Pascual Ramsay, Harry Patrinos, Mario Pezzini, Fidel Picos Sánchez, Joaquim Pinto de Andrade, Anne-Lise Prigent, Monika Queisser, Josette Rabesona, Gabriela Ramos, Helmut Reisen, Isabel Riaño, Enrique Roca Cobo, Pablo Rodas, Odile Sallard, Pablo Sanguinetti, Stefano Scarpetta, Andreas Schleicher, Luis Servén, Erik Solheim, Henri-Bernard Solignac-Lecomte, Alejandro de la Sota, Amedeo Spadaro, Jan Robert Suesser, Douglas Sutherland, David Taguas, Vito Tanzi, Varinia Tromben, David Vegara, Andrés Velasco, Danielle Venn, Fabio Villalba, Roberto Villarreal, Alejandro Mariano Werner, Ian Whitman, y Theodora Xenogiani.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El Centro de Desarrollo agradece asimismo a los Ministerios de Economía y Hacienda y Asuntos Exteriores de España, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Telefónica S.A., la Fundación Telefónica y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) su generoso apoyo, sin el que la edición de *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* no hubiera sido posible. Queremos manifestar asimismo nuestro más sincero agradecimiento a nuestros colegas de otros departamentos de la OCDE, en particular, el Centro de Política Tributaria y Administración, el Departamento de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Departamento de Educación, el Departamento de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial y la Oficina de la Secretaría General. Agradecemos asimismo su colaboración a nuestros colegas de instituciones de primer orden en la investigación económica y social de América Latina a los que hemos consultado frecuentemente, incluidos el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (Brasil), la Secretaría General Iberoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, y el Banco Mundial.

Por último, nos gustaría tributar nuestro máximo reconocimiento al apoyo y los comentarios de las siguientes instituciones: *Subsecretaría de Ingresos Públicos* del Ministerio de Economía y Producción (Argentina), *Dirección de Estudios* de la Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina), Embajada de Brasil en Francia (Brasil), *Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público* (Brasil), *Secretaria da Receita Federal* del Ministerio de Economía (Brasil), *Instituto de Estudos Socioeconômicos* (Brasil), *Dirección de Presupuestos* del Ministerio de Economía (Chile), *Departamento de Estudios Económicos y Tributarios* del Servicio de Impuestos Internos (Chile), Embajada de Chile en Francia (Chile), *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior* (Colombia), *Oficina de Estudios Económicos* de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia), *Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria* del Ministerio de Economía (Costa Rica), Ministerio de Economía (El Salvador), Ministerio de Relaciones Exteriores (El Salvador), Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), *Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional* en la Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala), Delegación Permanente de México ante la OCDE (México), *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (México), Banco Central de Reserva del Perú (Perú), *Ciudadanos al Día* (Perú), Ministerio de Economía y Finanzas (Perú), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú), Delegación Permanente de España ante la OCDE (España), *Puentes Internacionales*, e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Índice de materias

PREFACIO 11

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES 13

RESUMEN EJECUTIVO 15

CAPÍTULO UNO 25
Política fiscal y desarrollo

CAPÍTULO DOS 55
Recientes tendencias en los resultados fiscales en América Latina

CAPÍTULO TRES 85
Deuda pública, ciclos políticos y mercados de capitales

CAPÍTULO CUATRO 129
Ingresos tributarios en América Latina

CAPÍTULO CINCO 155
Política fiscal e informalidad en América Latina

CAPÍTULO SEIS 189
Mejores prácticas en gasto público: el ejemplo de la educación

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Prefacio

Corren tiempos fascinantes para América Latina. Hace tan sólo una década, una desaceleración económica como la que atraviesa el mundo en la actualidad hubiera hecho caer las economías de la región como fichas de dominó. Hoy, por el contrario, el anclaje fiscal y monetario ha dotado a las economías latinoamericanas de mayor resistencia frente a los choques externos. Ante todo, la región ha diversificado sus fuentes externas de crecimiento, alejándose de su dependencia de Estados Unidos y reforzando sus vínculos económicos con Europa y Asia en las últimas décadas.

Pese a la desaceleración del crecimiento de las economías de la OCDE y la consiguiente contracción de los mercados financieros, las prometedoras perspectivas de América Latina ilustran el giro copernicano que se ha producido en la economía mundial: un reequilibrio sustancial de la riqueza de las naciones. Hace medio siglo, los países de la OCDE representaban el 75 por ciento del PIB mundial; hoy, poco más de la mitad. El surgimiento de multinacionales de primer orden con sede en países en desarrollo es quizá la prueba más evidente de este vuelco: las *multilatinas* como Petrobras, Cemex o Vale encabezan ya sus respectivas áreas de actividad.

En el Centro de Desarrollo de la OCDE, seguimos con creciente atención estos cambios y la repercusión que éstos tienen en el desarrollo y el bienestar, lo que se plasma en nuestras publicaciones, entre las que cabe destacar dos libros sobre la región en 2007 – *Perspectivas Económicas de América Latina 2008* y *La Mano Visible de China en América Latina* – y un amplio abanico de documentos de trabajo que analizan el incipiente papel de las multinacionales latinoamericanas – el más reciente de los cuales ha sido publicado en la Revista de la CEPAL –. Pero nuestra atención se refleja también en la propia composición del Centro, donde están representadas varias de las economías emergentes que se hallan en el centro neurálgico de este fenómeno de transformación de la riqueza. Y así, en 2008, el Centro de Desarrollo dio la bienvenida a Colombia, el cuarto país miembro latinoamericano, que vino a unirse a México (miembro de la OCDE desde 1994); a Chile, que sigue avanzando en la negociación de su ingreso en la Organización; y a Brasil, país activamente comprometido en reforzar su vínculo con la OCDE. La incorporación de Colombia es el símbolo de la creciente importancia que el Centro de Desarrollo atribuye a América Latina y de nuestro compromiso por servir de foro de diálogo informado entre los países de la OCDE y la región.

La publicación *Perspectivas Económicas de América Latina* constituye la pieza central de nuestro objetivo de acercamiento de la OCDE y de América Latina. Nuestro primer informe se presentó en noviembre de 2007, en vísperas de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile, con la participación de cuatro secretarios generales latinoamericanos de organizaciones internacionales y numerosos ministros de la región. En sus doce meses de vida, este informe se ha convertido en la base de actividades de diálogo sobre políticas en numerosos países de la OCDE y de América Latina, y ha atraído una considerable atención mediática. Esta segunda edición de *Perspectivas* sigue persiguiendo una doble ambición: aunar toda la experiencia de la OCDE con el fin de brindar un análisis actual de la realidad latinoamericana y promover, al mismo tiempo, una mayor concienciación entre los países miembros de la OCDE sobre los desafíos de desarrollo que presenta la región.

La presente edición de *Perspectivas* se centra en la política fiscal. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos han tomado las debidas medidas para ordenar su fiscalidad, y así, entre otras cosas, han mejorado la gestión de la deuda pública, rebajado los déficits fiscales, adoptado normas de responsabilidad fiscal y creado fondos de estabilización. Si bien gran parte del fuerte crecimiento

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

de América Latina durante los últimos cinco años se debe a la bonanza macroeconómica global del nuevo milenio – boyantes precios de los bienes, condiciones favorables para el comercio, capital barato y abundante inversión extranjera –, es innegable que también es consecuencia de una gestión adecuada y de marcos políticos eficaces.

A la largo de todo este periodo de consolidación fiscal, numerosos observadores han destacado la importancia de la política fiscal como instrumento de gestión macroeconómica y han aplaudido la apreciable mejora de las condiciones en América Latina para utilizar la fiscalidad en esa dirección. Pero esta edición de *Perspectivas* subraya que la política fiscal es también, en igual o mayor medida, un instrumento para promover el crecimiento, y reducir la pobreza y la desigualdad. El incremento de los ingresos públicos junto con la responsabilidad macroeconómica y la paulatina descentralización han dado lugar a impresionantes logros en materia de estabilidad macroeconómica, pero aún queda mucho por hacer para explotar plenamente el potencial de los sistemas fiscales como impulsores del desarrollo de la región.

Perspectivas Económicas de América Latina 2009 sostiene que la senda por la que conviene seguir es la de la calidad de la política fiscal. El estudio de los sistemas de recaudación tributaria y de gasto en América Latina muestra que, en el campo de los ingresos, aún existen elevados niveles de volatilidad y de infradesarrollo de la tributación por rentas personales, a lo que vienen a sumarse, en el campo del gasto, unos servicios públicos insuficientes y el limitado alcance y progresividad de las transferencias sociales. Las reformas que pretendan promover la calidad fiscal deberán tener en cuenta las diversas restricciones que pesan sobre la política fiscal, como la repercusión que tienen las rentas bajas y la desigual repartición de éstas en la capacidad del gobierno para recaudar los ingresos necesarios. Con el fin de maximizar el potencial de la política fiscal en pro del desarrollo, las medidas de lucha contra la evasión fiscal o de promoción de la inclusión de mayor actividad económica en el sector formal tendrán que alinear mejor los costes de la formalidad con las ventajas que ésta puede generar. En este sentido, la simplificación de los regímenes fiscales, la provisión de servicios públicos similares a trabajadores de la economía formal como de la informal, y la mejora de la forma de prestar esos servicios son medidas necesarias. El análisis que la presente obra realiza, por ejemplo, del gasto en educación, demuestra que el problema radica más en la calidad que en la cantidad y defiende que un gasto más eficaz y progresivo constituye la clave para obtener mejores resultados en materia educativa.

A pesar de que América Latina constituye un auténtico laboratorio de interesantes innovaciones fiscales, incluidas las normas de responsabilidad fiscal, las transferencias condicionales de dinero en efectivo y los presupuestos participativos, aún queda por superar el reto de que dichas innovaciones sean sostenibles, especialmente en el contexto actual de estancamiento económico mundial. La medida en que las incipientes instituciones fiscales latinoamericanas puedan soportar los difíciles tiempos que se avecinan será objeto de observación durante los próximos meses, pero mantenemos un prudente optimismo acerca de la resistencia económica de la región. Además, los amenazantes nubarrones que se ciñen sobre el ámbito económico brindan a los países latinoamericanos la ocasión de recurrir al potencial de la política fiscal para promover el desarrollo. Para ello, quienes tengan el poder de decisión deberán poner las políticas de promoción del crecimiento y de la igualdad al menos al mismo nivel que las destinadas a estabilizar la producción y los precios. Este enfoque, basado en la equidad y la efectividad, puede constituir el mejor antídoto contra el *caudillismo* fiscal del que aún adolecen numerosos sistemas latinoamericanos y que explica los bajos niveles de legitimidad fiscal que la primera edición de *Perspectivas* registró en la región.

Contar con unos sistemas fiscales mejores y más justos, que proporcionen servicios de buena calidad a todos los ciudadanos, constituye la piedra angular de la consolidación democrática en América Latina. En este sentido, las páginas siguientes hacen hincapié en la pertinencia de incluir consideraciones de economía política en cualquier debate sobre reforma fiscal. Y es que, en definitiva, la política fiscal es tan política como técnica. Espero sinceramente que esta nueva edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* pueda servir de catalizador del diálogo entre América Latina y los países de la OCDE, lo que no puede sino redundar en beneficio de este importante debate.

Javier Santiso, Director y Economista Jefe
Centro de Desarrollo de la OCDE, Septiembre de 2008

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Acrónimos y Abreviaciones

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BARCLY	Barclays Capital
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
BS	Bear Stearns
BTI	Índice de Transformación de Bertelsmann
CBOE	Chicago Board Options Exchange (Mercado de opciones de Chicago)
CDS	Credit-Default Swap
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centro de Estudio de Realidad Económica y Social
CSFB	Credit Suisse conocido anteriormente como Credit Suisse First Boston
CSS	Contribuciones a la Seguridad Social
DB	Deutsche Bank
DK	Dresdner Kleinwort Wasserstein
DYMIMIC	Dynamic Multiple-indicator Multiple-cause Models (Modelo Dinámico de Múltiples Indicadores, Múltiples Causas)
EMBI	Emerging Markets Bond Index (Índice de Bonos de los Mercados Emergentes)
EQxIS	Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales – Datos desagregados sobre indicadores sociales que sirven para evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo)
EUROMOD	Modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios basado en un panel de hogares de la Unión Europea (15 países)
EVAC	Asociación Espacio de Vinculación
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFS, IMF	Government Finance Statistics, International Monetary Fund (Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional)
GMM	Generalised Method of Moments (Método Generalizado de Momentos)
GS	Goldman Sachs
GSCI	Goldman Sachs Commodity Index (Índice de Materias Primas Goldman Sachs)
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Impuesto sobre la Circulación de bienes y servicios)
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Inbraco	Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público (Instituto Brasileño de Investigación social y Acompañamiento del Presupuesto público)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVA-E	Impuesto sobre el Valor Agregado Estatal
IVA-F	Imposto sobre Valor Agregado Federal
JPM	JPMorgan
LB	Lehman Brothers
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la. Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo)
MIMIC	Modelo de Múltiples Indicadores, Múltiples Causas
ML	Merrill Lynch
MS	Morgan Stanley
MSCI	Morgan Stanley Capital International
NBER	Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América (UNESCO)
PIB	Producto Interior Bruto
PIRLS	Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNB	Producto Nacional Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
RT	Recaudación Tributaria
S&P	Standard & Poor's
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno porte (Sistema Integrado de pago de impuestos y contribuciones de la micro y pequeña empresa)
SNA	System of National Accounts (Sistema de Cuentas Nacionales)
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TCD	Transferencias Condicionales de Dinero en efectivo
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
UME	Unión Monetaria Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura
VIX	Índice de Volatilidad CBOE
WDI, WB	World Development Indicators, World Bank (Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial)
WVS	World Values Survey (Estudio Mundial de Valores)

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen ejecutivo

POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DEL VÍNCULO

La política fiscal no es sólo un medio de gestión macroeconómica, sino un instrumento que los gobiernos latinoamericanos pueden emplear para proseguir el desarrollo. La utilización razonada y activa de la política tributaria, del gasto público y de la gestión de la deuda puede dar un nuevo empuje al desarrollo en América Latina promoviendo tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Además, los resultados del sistema fiscal de un país ofrecen una instantánea del contrato social que une a su gobierno y a sus ciudadanos. La provisión pública de bienes y servicios de razonable calidad y cantidad, por una parte, y unos sistemas tributarios transparentes y progresivos, por otra, son signos de un contrato social sano. Estos dos elementos van de la mano. Y así, si la provisión de bienes públicos, tales como la salud, la educación o la infraestructura, es insuficiente, de baja calidad o poco equitativa, el contrato social se debilita. Y lo mismo puede decirse de unos regímenes tributarios frágiles o regresivos.

Este contrato social resulta de particular importancia hoy en América Latina porque la región se halla en pleno proceso de consolidación democrática. En este contexto, los resultados del sistema fiscal de un país – y la percepción que de dichos resultados tengan los ciudadanos – están íntimamente ligados a la propia legitimidad de la democracia. La legitimidad fiscal, esto es, la creencia de que el sistema tributario y gasto público es equitativo, constituye un mediador esencial para alcanzar la legitimidad democrática. Los elevados niveles de legitimidad fiscal se dan cuando el sistema de impuestos y transferencias es eficaz a la hora de paliar la desigualdad; se prestan servicios públicos de alta calidad de forma equitativa; los derechos y obligaciones se rigen por normas justas y transparentes; y existe un nivel de respaldo público suficiente a la gestión del sistema fiscal que realiza el gobierno.

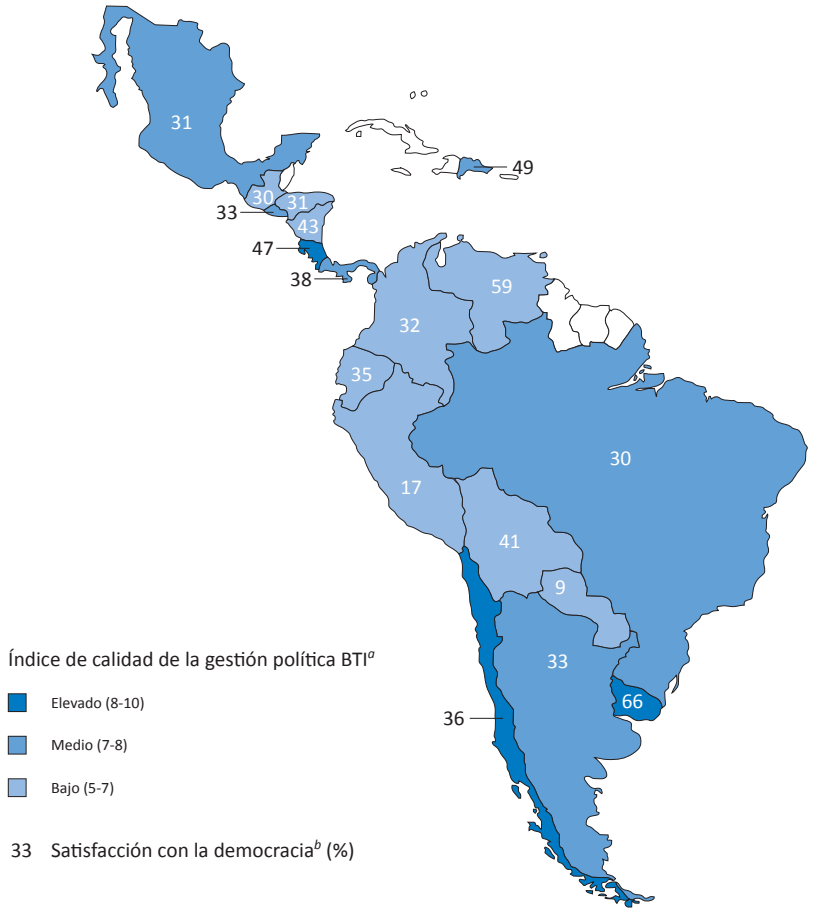
Las decisiones en materia fiscal no se toman en el vacío y están siempre sujetas a restricciones determinadas políticamente. La política es importante porque la fiscalidad está inextricablemente unida a la naturaleza del Estado del bienestar, cuya configuración es un proceso fundamentalmente político. En definitiva, la economía política importa y, por ello, será necesario incluir la consideración de las restricciones políticas en el diseño técnico de los sistemas fiscales, con miras a sembrar expectativas de reformas duraderas en la región.

Contrariamente a los enfoques que consideran la política fiscal como una amenaza para el desarrollo (por el efecto desalentador de los impuestos en el trabajo y la inversión) o como un mero estabilizador macroeconómico de la inflación y del desempleo, la presente edición de *Perspectivas* argumenta que la política fiscal puede ser un instrumento de desarrollo económico, político y social en América Latina. Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo inversiones y transformaciones estructurales en pro del crecimiento. Los impuestos y el gasto público pueden luchar directamente contra la pobreza y la desigualdad, un doble problema que continúa asediando a la región.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Este potencial está sustancialmente desaprovechado en América Latina. Mientras en Europa los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos Gini, el resultado no llega a dos puntos Gini en América Latina. El gasto en seguridad social, muy regresivo en la región, es uno de los principales escollos para explotar el potencial redistributivo de la política fiscal. La calidad de los bienes públicos esenciales, como la salud o la educación, tampoco responde a las necesidades de desarrollo de la región ni alienta a los ciudadanos a comprometerse con el Estado. Será necesario un cambio de enfoque si los gobiernos latinoamericanos desean sacar el máximo provecho del potencial que encierra la política fiscal como instrumento de desarrollo.

Gráfica 1. Consolidación democrática en América Latina: El punto de vista de los ciudadanos y de los expertos



Notas:

a) El índice de transformación Bertelsmann (BTI) combina un índice de transformación política y uno de transformación económica. En este cuadro, sólo se ha representado el índice político, cuyos valores van del 0 (baja calidad) al 10 (elevada calidad). Las categorías – alta, media y baja – están definidas como la suma de la media mundial y una desviación estándar mundial (alta), la media mundial más la mitad de una desviación estándar mundial (media), y la diferencia entre la media mundial y la mitad de una desviación estándar mundial (baja).

b) La satisfacción con la democracia representa el porcentaje de encuestados que han manifestado estar bastante o muy satisfechos con los resultados de la democracia en su país.

Fuentes: Índice BTI (2008) y Latinobarómetro (2007).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

RESULTADOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: RECIENTES TENDENCIAS

Desde 1990, los resultados fiscales de América Latina vienen siendo alentadores. A guisa de ejemplo, cabe señalar que la proporción de los déficits fiscales en relación a los ingresos públicos de la región descendió del 11 por ciento de los años 1970 y 1980 a tan sólo el 8 por ciento desde 2000. Pero ¿a qué es atribuible este cambio? ¿A la buena suerte o a las buenas políticas? La evidencia parece inclinar la balanza hacia la segunda explicación, dados el incremento del gasto público, la creíble gestión macroeconómica y la mayor descentralización, que han sido acompañados por innovaciones fiscales, tales como las normas de responsabilidad fiscal, los sistemas de transferencias condicionales de dinero en efectivo y los presupuestos participativos.

Sin embargo, los resultados fiscales aún distan mucho de poder salvar la distancia que los separa de sus referentes de la OCDE. Además, queda por comprobar cuál será la resistencia de esas tendencias positivas y de las innovaciones institucionales ante cualquier revés en la buena fortuna, que llegó a la región de la mano de la escalada de precios de los productos básicos, de unas condiciones favorables para los intercambios comerciales, y de capital barato y abundante. La prueba de fuego puede estar al caer.

La presente edición de *Perspectivas* evalúa la brecha en el rendimiento fiscal comparando y cotejando los resultados fiscales de los países latinoamericanos y de los la OCDE. Tanto el ingreso como el gasto público en América Latina se hallan por debajo del promedio de la OCDE, pese a la enorme variación existente entre países. En el periodo comprendido entre 1990 y 2006, los ingresos íntegros del gobierno totalizaron un promedio del 23 por ciento del PIB en América Latina frente al 42 por ciento en los países de la OCDE. En el mismo periodo, los gastos totales, por su parte, representaron un promedio del 25 por ciento del PIB en América Latina y un 44 por ciento en los países de la OCDE. La proporción de los ingresos y de los gastos en el PIB aumentó en América Latina en ese periodo.

Además de una cuestión de cantidad, también la estructura de la tributación y del gasto difiere sustancialmente entre los países latinoamericanos y los de la OCDE. Considerando sólo la dimensión del ingreso, se observa que los ingresos no tributarios resultan mucho más importantes para las finanzas públicas en América Latina, donde representan, en promedio, un 8 por ciento del PIB. Por su parte, los ingresos puramente tributarios sólo constituyen un 16 por ciento del PIB de la región frente al 35 por ciento que alcanzan en los países de la OCDE; a su vez, de los ingresos tributarios, sólo el 25 por ciento proviene de impuestos directos en América Latina, frente al 42 por ciento en los países de la OCDE y, de aquéllos, en América Latina, sólo pueden atribuirse 4 puntos porcentuales al impuesto individual sobre la renta, frente al referente de la OCDE de 27 puntos porcentuales.

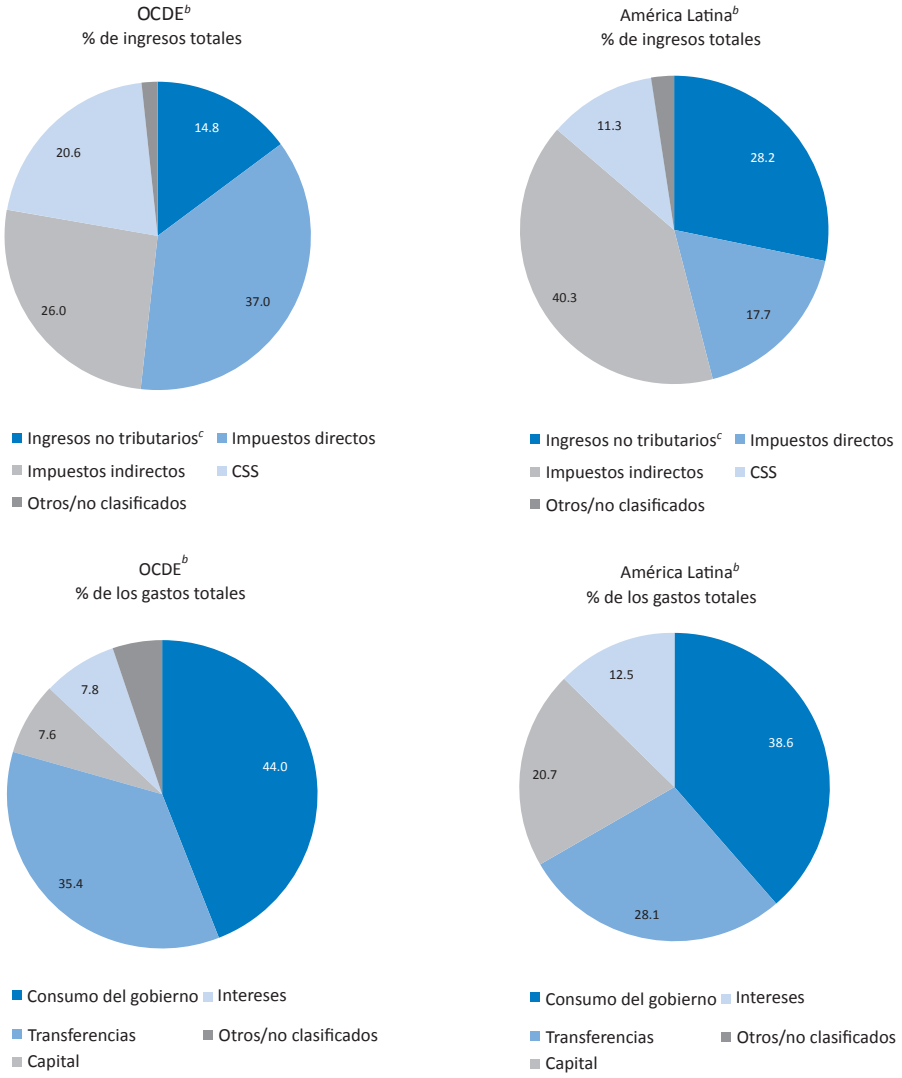
Contrariamente a las prescripciones de los manuales en la materia, la política fiscal latinoamericana es procíclica: por lo general, los gobiernos gastan más durante los periodos de auge económico y menos en caso de recesión. Además, una serie de importantes variables fiscales, incluidos los ingresos, el gasto o los déficits, son más volátiles en América Latina que en los países de la OCDE. La presente edición de *Perspectivas* muestra que, con todo, la volatilidad ha venido reduciéndose en la región y, desde 1990, se han acortado distancias con la OCDE. Un índice de volatilidad calculado para la presente obra plasma una caída de un tercio desde los años 1990-94 hasta 2000-06; en este último periodo, el nivel de volatilidad en América Latina estaba sólo un 6 por ciento por encima del nivel de la OCDE. En el mismo periodo de referencia, la volatilidad de los ingresos disminuyó en una cuarta parte, y la del gasto, aproximadamente un 40 por ciento.

Los gobiernos locales en América Latina están intentando recabar competencias fiscales, pero, en comparación con sus homólogos de la OCDE, siguen siendo relativamente pequeños y muy dependientes de las transferencias del gobierno central. Si el nivel de gasto de los gobiernos locales es del 41 por ciento del gasto del gobierno central en los países de la OCDE en el periodo 1990-2006, la cifra correspondiente para América Latina en ese mismo periodo era tan sólo del 23 por ciento. La proporción de los ingresos era similar. En términos de transferencias, a pesar de estar cerrándose, la brecha sigue siendo amplia; y así, la proporción de las transferencias entre las diferentes esferas del gobierno como porcentaje del PIB fue del 4.9 por ciento en los países de la OCDE y sólo del 2.7 por ciento en América Latina.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Pese a la evolución positiva general de los resultados, a América Latina aún le queda mucho por hacer en materia de reforma fiscal. En este sentido, debería diversificarse la generación de recursos para depender menos de las fuentes no tributarias y de los impuestos indirectos. Por su parte, la volatilidad fiscal, un freno para el crecimiento, debería ser aún más baja. Y las transferencias sociales aún no alcanzan sus objetivos. Los logros e innovaciones en el ámbito fiscal deben traducirse igualmente en políticas sostenidas y reformas institucionales duraderas.

Gráfica 2. Composición de los ingresos y de los gastos en países de América Latina y de la OCDE[a] (Promedios regionales, 1990-2006)



Notas:

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) Los datos de CEPAL ILPES sobre ingresos no tributarios en México se han ajustado para reclasificar los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, de acuerdo con las directrices sobre estadísticas de ingresos de la OCDE.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES, en Estadísticas de Ingresos Públicos en América Latina del Centro de Desarrollo de la OCDE, en *Revenue Statistics* de la OCDE, y en *General Government Accounts* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL: DEUDA PÚBLICA, CICLOS POLÍTICOS Y MERCADOS DE CAPITALES

Comparados con los de la OCDE, el ingreso y el gasto públicos de los países latinoamericanos representan una pequeña proporción del PIB, aunque la diferencia entre estos dos indicadores ha producido a menudo déficits comparables a los de la OCDE. La secuela de esos déficits es la deuda pública, cuya gestión ha planteado problemas recurrentes a los gobiernos de la región. América Latina aún tiene elevados niveles de deuda, lo que hace que los países de la región sean vulnerables a choques adversos. Con todo, esta observación no debería esconder el considerable progreso que los países latinoamericanos han realizado en la gestión de la composición de dicha deuda, en particular, reduciendo su exposición a desajustes cambiarios – que pueden producirse cuando los ingresos del gobierno y las obligaciones del servicio de la deuda están denominados en monedas diferentes.

La existencia de un mercado de deuda pública denominada en las respectivas monedas nacionales latinoamericanas no es una novedad, pero sí lo es la creciente capacidad de los gobiernos de esta región para colocarla en el extranjero, gracias al respaldo de unas condiciones económicas fuertes. No obstante subsisten desafíos. Por ejemplo, pese a que los vencimientos posibles en los mercados de bonos nacionales se han alargado en los últimos años, el perfil general de vencimientos de la región sigue siendo corto en comparación con otros mercados emergentes o con los países desarrollados.

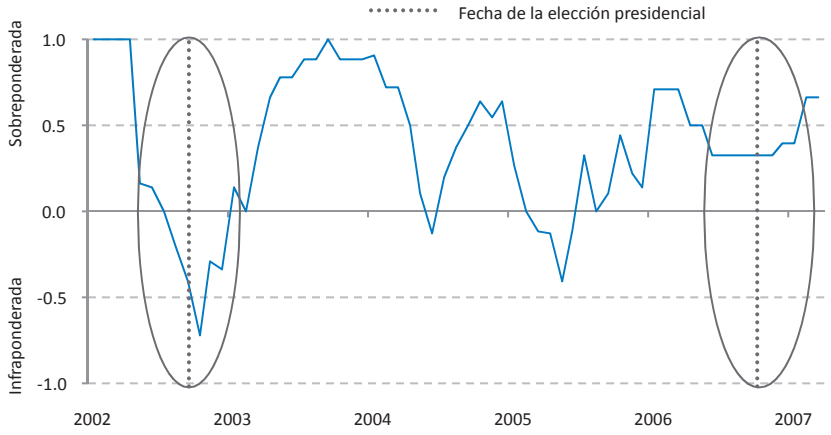
Una de las principales características de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos es que se han mostrado extremadamente sensibles a los acontecimientos políticos – por ejemplo, reaccionando negativamente ante la incertidumbre que, inevitablemente, acompaña a unas elecciones democráticas. Hoy día, no sólo las medidas económicas, sino también los programas en materia de política económica de los candidatos electorales tienen una significativa influencia en el comportamiento de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos.

En primer lugar, a los inversores les preocupa que los partidos en el poder puedan recurrir a la expansión del gasto para alentar el respaldo político, con los consiguientes costes postelectorales que esto puede acarrear en términos de resultados económicos. Y el temor no es infundado: tanto en democracias ricas como pobres, se han podido observar ciclos político-económicos de esa índole. En segundo lugar, los mercados de capitales se inquietan por las políticas económicas que se adoptarán tras las elecciones.

Las diferentes reacciones de los mercados de capitales ante las dos elecciones presidenciales brasileñas que ganó Luiz Inácio Lula da Silva constituyen un ejemplo claro del papel que los partidos políticos y los candidatos desempeñan al respecto. En 2002, considerándolo como un oponente populista reacio a una política fiscal conservadora, los mercados manifestaron su aprensión a la candidatura de Lula en cuanto la campaña de éste comenzó a ganar impulso, y las recomendaciones de los bancos de inversión pasaron netamente a valoraciones negativas para Brasil. Una vez en el poder, una campaña de comunicación y el compromiso presidencial con políticas creíbles tranquilizaron a los mercados y les devolvieron la confianza. Cuando Lula fue reelegido en 2006, por delante de su oponente que también abogaba por una gestión fiscal creíble, las elecciones presidenciales no levantaron el más mínimo revuelo en los mercados.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3. Recomendaciones de los Bancos y elecciones en Brasil



Nota: Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1).

Fuente: Cálculos de la OCDE, con base en las recomendaciones publicadas por los bancos de inversión.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

GENERACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS: LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La gestión de la deuda pública es una dimensión de la elaboración de la política fiscal; la otra, es la tributación. Como ya se ha apuntado, los impuestos representan una proporción menor del PIB en América Latina que en los países de la OCDE, pero eso no implica necesariamente que los ingresos tributarios en América Latina sean "demasiado bajos" o "demasiado altos". Los países de ambos grupos parten con unas bases históricas diferentes y se enfrentan, por lo tanto, a limitaciones y oportunidades diferentes. Esto es evidente incluso en las sustanciales variaciones entre los propios países latinoamericanos, donde los ingresos tributarios van del 30 por ciento del PIB en Brasil a poco más del 14 por ciento en El Salvador.

Los bajos niveles de recursos fiscales constituyen uno de los factores que explican los pobres resultados redistributivos del sistema fiscal en las economías latinoamericanas. Pero los propios latinoamericanos tienen el mismo interés que los nacionales de los países de la OCDE por las cuestiones de desigualdad y por el Estado del bienestar. Las preferencias manifestadas a favor o en contra de la redistribución son, en promedio, las mismas en ambos grupos de países, aunque la opinión está más polarizada en América Latina que en la OCDE.

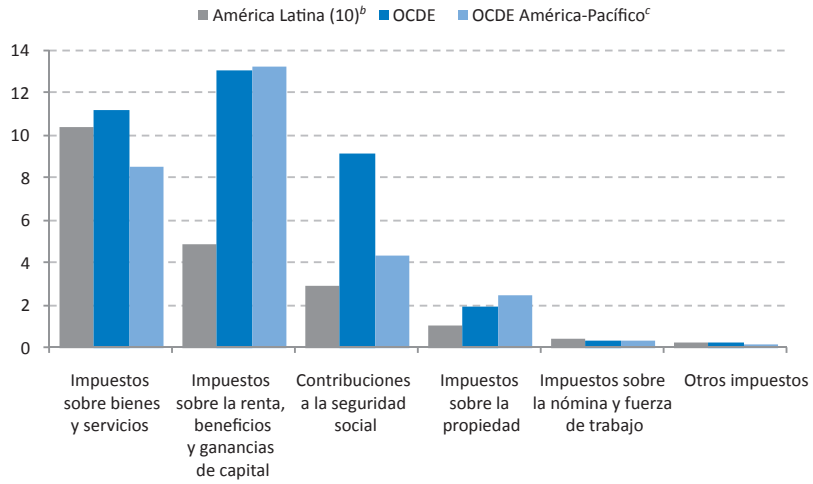
La brecha en la recaudación impositiva en América Latina no tiene una única causa. Los impuestos individuales, que proporcionan más de un cuarto de los ingresos tributarios en los países de la OCDE, son un buen ejemplo. Pero si se compara el PIB per cápita de más de 30 000 USD de Finlandia con el de Colombia, de apenas 6 000 USD, se hace patente de inmediato que los bajos niveles de renta personal limitan el alcance de los impuestos sobre la renta. En numerosos países, la gran mayoría de la población trabajadora – cerca del 90 por ciento en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, por ejemplo – tiene rentas inferiores al umbral de sujeción al pago del impuesto. Igualmente importante resulta la desigual repartición de la renta en América Latina, que implica que, para una renta media dada, habrá menos personas trabajadoras que entren en el tramo impositivo que les obliga a pagar impuestos.

Aunque son escasos los datos comparativos entre países sobre el alcance de la evasión fiscal, una sencilla, pero plausible, simulación apunta a que, incluso erradicando la evasión, el efecto en el recorte de la brecha tributaria en los ingresos, que separa a los países de la OCDE y de América

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Latina, sería muy limitado. De hecho, incluir a los trabajadores y empleadores informales en la red tributaria podría generar una pérdida fiscal neta, ya que muchos de ellos tendrían derecho a prestaciones e incentivos de diversa índole, y los costes administrativos de las autoridades tributarias aumentarían. Con todo, las medidas para limitar la evasión – junto con la revisión de los mecanismos legales que permiten evitar el pago de impuestos – pueden desempeñar una importante función para incrementar la legitimidad fiscal.

Gráfica 4. Ingresos tributarios en América Latina y la OCDE[a]
(En porcentaje del PIB, 2005)



Notas:

a) Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

c) Los países de la OCDE América-Pacífico son Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

POLÍTICA FISCAL Y REALIDAD SOCIOECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: ACOTAR LA INFORMALIDAD

La economía informal es extensa en América Latina y su existencia está íntimamente relacionada con el sistema fiscal. Casi por definición, los empleadores y trabajadores de la economía informal no pagan impuestos individuales o de sociedades sobre la renta (ya porque su renta sea demasiado baja, ya porque no están registrados a efectos tributarios) ni sus clientes responden por lo general por impuestos sobre las ventas. Al mismo tiempo, el hecho de que una parte de la población quede fuera de la red de seguridad social implica que la informalidad se asocia con un menor gasto del sector público.

Ya se defina en términos de personas que no contribuyen a los ingresos tributarios, ya se enfoque desde la óptica de aquellos que no están cubiertos por la seguridad social, la informalidad es un indicador de la existencia de un contrato social débil o roto. Algunas personas forman parte de la economía informal como resultado de una opción deliberada de no comprometerse con el Estado, basada en una ponderación personal entre los costes y los beneficios de la formalidad – aunque ellas mismas puedan no verlo así. Otras personas, por su parte, han sido excluidas del sector formal y, para ellas, el empleo informal es en realidad un subempleo disfrazado, derivado principalmente de rigideces en las instituciones del mercado laboral. Una comparación con Europa arroja elocuentes resultados. En Europa, la informalidad es básicamente una cuestión de evasión fiscal, mientras que

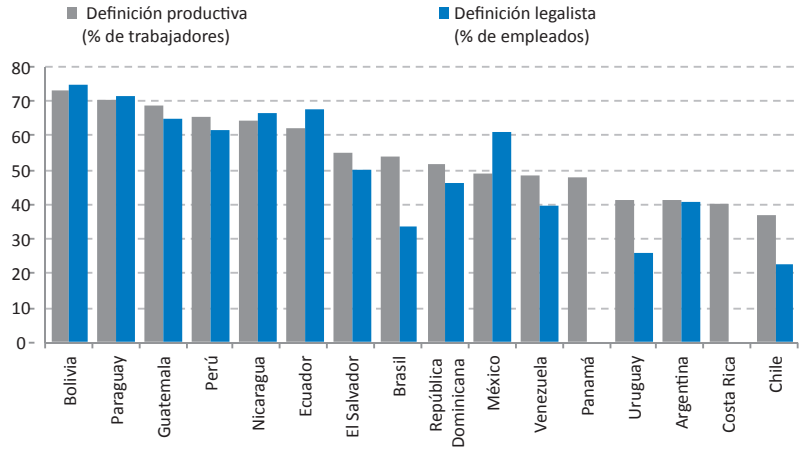
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

en América Latina constituye una cuestión mucho más compleja, y las empresas y trabajadores latinoamericanos rara vez son completamente formales o informales. La evidencia empírica en la región demuestra que existe un enfoque selectivo en relación con los impuestos y las prestaciones, y tanto particulares como empresas aceptan algunos de los compromisos que les propone el Estado, aunque no todos. Una encuesta en México, por ejemplo, calculó que sólo la mitad de las microempresas encuestadas eran totalmente informales, mientras otra encuesta en Bolivia halló que las empresas estaban dos veces más dispuestas a cumplir con sus obligaciones municipales que a estar registradas para el impuesto sobre el valor añadido.

Los responsables de la elaboración de la política fiscal en América Latina, además de tener en cuenta la envergadura del sector informal en su economía, tendrán que responder a las numerosas formas en que el fenómeno de informalidad se manifiesta y a sus diversas causas. Las medidas políticas deberán sopesar el atractivo que puedan ofrecer los regímenes simplificados para las empresas y los trabajadores de la economía informal, por una parte, y la universalidad de los impuestos y de las prestaciones para todos, por otra, ya que cada uno de esos dos conjuntos de medidas pueden crear también inesperados y contraproducentes incentivos. Tradicionalmente, los gobiernos (no sólo en América Latina) diseñan regímenes tributarios especiales con la intención de formalizar determinadas partes de la economía, pero estos regímenes pueden obstaculizar la expansión de las pequeñas empresas. Y cuando entre una cuarta parte y más de la mitad de los trabajadores tienen puestos de trabajo informales, es probable que la extensión fragmentada de los regímenes de impuestos y gastos resulte inadecuada, especialmente porque la posibilidad de disfrutar del gasto público (protección social y demás prestaciones del Estado) se asocia a menudo al empleo en el sector formal. Por su parte, una protección social universal podría alentar el empleo informal porque disocia el empleo formal del derecho a las prestaciones, aunque, por otra parte, también permite proteger a los trabajadores más vulnerables y podría mejorar la productividad nacional al promover la movilidad laboral intersectorial e interregional.

Ciertas experiencias políticas innovadoras llevadas a cabo en América Latina y en otras partes del mundo demuestran que puede facilitarse el cumplimiento de las obligaciones tributarias alineando mejor los costes de la formalidad para los particulares con los beneficios obtenidos a cambio, adoptando regímenes simplificados para todos los contribuyentes, y ofreciendo servicios sociales a trabajadores formales e informales en condiciones de igualdad.

Gráfica 5. Informalidad laboral[a] en América Latina[b]



Notas:

a) El empleo informal, según definición de Gasparini y Tornarolli (2007) y Perry *et al.* (2007), incluye a los trabajadores autoempleados no cualificados, a los trabajadores en empresas de menos de cinco empleados y a los trabajadores no remunerados.

b) Para mayor información, véase el anexo estadístico, cuadros 5.A1 y 5.A2.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) y CEDLAS, Base de datos socio-económicos para América Latina y el Caribe.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO: EL CASO DE LA EDUCACIÓN

Tanto los impuestos como las transferencias encierran un gran potencial para redistribuir la renta, pero el gasto social en desarrollo humano – en particular, en salud y educación – puede desempeñar un importante papel a la hora de igualar las oportunidades para todos. Con esta idea en mente, la presente edición de *Perspectivas* analiza detalladamente el gasto en educación y sus resultados en América Latina. La conclusión principal refleja que el principal desafío de la región es la mejora de la calidad de la educación, medida a través del aprendizaje y de las habilidades cognitivas del alumno. Al mismo tiempo, es necesario también tener en cuenta el aumento de la cantidad, ya que los países latinoamericanos deben incrementar sus tasas de asistencia y finalización de la escolaridad más allá de la educación primaria universal.

El gasto público en educación en América Latina es considerable y continúa aumentando. Así, la proporción del gasto en educación como porcentaje del gasto público total ha aumentado en la región en los últimos años y el gasto en educación en con respecto al PIB, ronda actualmente el 4 por ciento, un nivel similar al observado en los países de la OCDE. No obstante, el gasto por alumno sigue siendo cinco veces menor en América Latina, lo que se debe a que la población en edad escolar representa entre un cuarto y un tercio de la población total, frente a menos de un quinto en la OCDE.

Los países latinoamericanos gastan proporcionalmente más en educación primaria que sus homólogos en la OCDE, y menos de un tercio en la secundaria. Las diferencias resaltan especialmente en el caso de la educación secundaria, en la que los países latinoamericanos gastan en promedio un 13 por ciento per cápita, mientras que los países de la OCDE gastan más del 24 por ciento. Debido parcialmente al resultado de esta distribución del gasto, las tasas de matriculación en educación secundaria en América Latina representan en promedio menos del 77 por ciento, mientras que en la OCDE este promedio es de más del 100 por ciento.

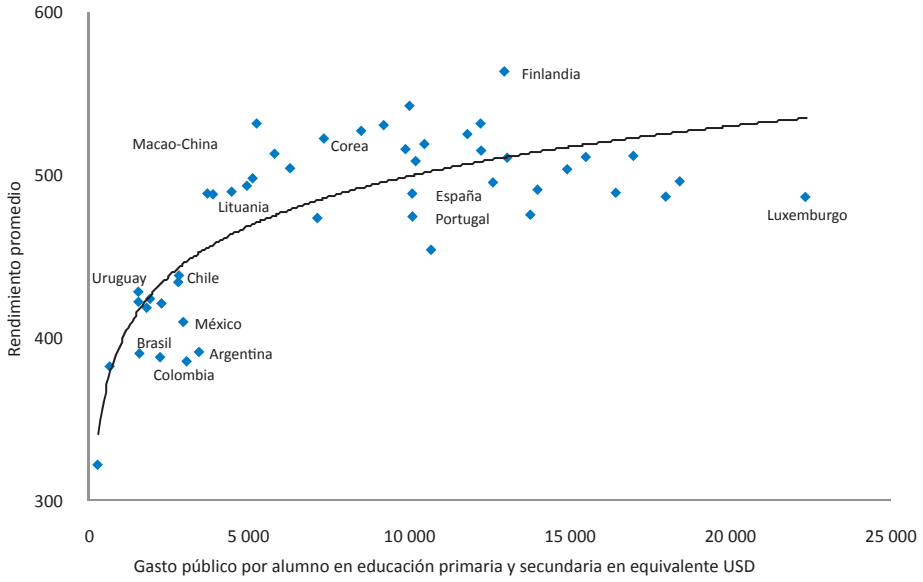
Para evaluar la calidad de los resultados del gasto en educación, la presente obra se ha centrado en analizar el rendimiento (calculado a partir del promedio y la distribución de las puntuaciones en las pruebas del estudio PISA) y la equidad (evaluada en función de la incidencia del contexto socioeconómico de un estudiante en sus puntuaciones en las pruebas). En ambos casos, los resultados de PISA para América Latina suponen una llamada de atención.

Las puntuaciones de las pruebas PISA en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay – los seis países latinoamericanos que participan en el estudio – son bajas en comparación con las obtenidas por los países de la OCDE. La brecha de rendimiento entre los alumnos latinoamericanos y sus homólogos de la OCDE equivale a tres años de escolarización, cuando la diferencia con otros países emergentes es de tan sólo la mitad. Sin embargo, la buena noticia es que entre las dos series de evaluación PISA realizadas en 2003 y 2006 las puntuaciones de América Latina mejoraron en general.

La elección de políticas adecuadas puede ayudar a superar estas deficiencias. Economías como Lituania o Macao-China tienen un gasto por alumno similar al de los países latinoamericanos, pero obtienen mejores resultados tanto en términos de rendimiento como de equidad. En la OECD, las políticas educativas y de enseñanza, tales como el tiempo que los alumnos pasan en clase, el fomento de una mejor supervisión, y la admisión por méritos también podrían tener una fuerte repercusión en los resultados. El estudio PISA también revela que no se plantea necesariamente una disyuntiva entre el rendimiento y la equidad. Los dirigentes de los países latinoamericanos pueden beneficiar de estudios como PISA, cuando intentan resolver la economía política de la educación.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 6. Gasto público[a] en educación y rendimiento en PISA[b]



Notas:

a) El gasto público es el promedio de datos disponibles desde 2000.

b) Puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana, y en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471036038030

El gasto en educación no es sino un ejemplo de la forma en que la política fiscal puede potenciar no sólo el crecimiento económico sino también el desarrollo en América Latina. El desafío radica en lograr canalizar el gasto público hacia políticas que alienten la aplicación de mejores prácticas que cuenten con el necesario respaldo social para su aplicación. No cabe duda de que es preciso un mayor gasto en el ámbito esencial de la formación de capital físico y humano, pero la verdadera prioridad de la región es mejorar la calidad de ese gasto, haciendo que sea más eficaz y que esté mejor focalizado.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO UNO

Política fiscal y desarrollo

TRES VISIONES DE LA POLÍTICA FISCAL

En su ya clásico *Facundo* (1845), Domingo Faustino Sarmiento, evaluando a su Argentina natal, identificaba en ella una tensión profundamente enraizada: "El siglo XIX y el siglo XII viven juntos: el uno, dentro de las ciudades; el otro, en las campañas". Sarmiento no se mordió la lengua a la hora de calificar esas dos vertientes de su país y, por extensión, de la vida latinoamericana: a su entender, representaban la civilización y la barbarie respectivamente[1]. Esta marcada dicotomía ejercería una gran influencia en los intelectuales latinoamericanos de las siguientes décadas.

Unos noventa años antes en Escocia, el economista político Adam Smith, usando exactamente la misma terminología, daba una receta simple para pasar de la barbarie a la civilización. En el que es uno de sus pasajes más citados, Smith enunció en una de sus clases en 1755: "Para llevar un Estado desde la más baja barbarie hasta la máxima opulencia, no se necesitan sino paz, módicos impuestos, y una razonable administración de justicia; el resto lo hará el curso natural de las cosas".

La edición 2009 de *Perspectivas Económicas de América Latina* examina cómo las cuestiones fundamentales suscitadas por Sarmiento podrían tratarse, de acuerdo con la fórmula de Smith, desde el aparentemente frío ámbito de la política fiscal. Aunque la necesidad de "módicos impuestos" es sin duda la parte más recalcada de esta recomendación política, no menos importante resulta la provisión de los bienes públicos esenciales para garantizar el funcionamiento de una economía de mercado dinámica. No es casualidad que el propio Sarmiento se convirtiera en un incansable defensor de la educación nacional, un área del gasto público que promueve un mejor rendimiento económico. Pero, obviamente, la lista de bienes públicos que es preciso proporcionar para respaldar las transacciones del mercado ha aumentado drásticamente desde la época de Smith.

Puede parecer poco habitual poner a Smith y a Sarmiento mano a mano o, más concretamente, puede resultar sorprendente relacionar la política fiscal con la eterna dicotomía civilización y barbarie, pero, en realidad, esta aparente peculiaridad proviene parcialmente de los desacuerdos existentes sobre la naturaleza de la política fiscal, desacuerdos que este capítulo introductorio intentará desenmarañar.

Como suele ocurrir en economía, las cuestiones fundamentales pueden entenderse como un problema de optimización. Partamos de una función objetivo, que mide la cantidad que se quiere maximizar; de una serie de instrumentos para sacar el máximo provecho de esa función; y de un conjunto de oportunidades, que delimita las opciones disponibles para la persona responsable de tomar una

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

decisión final. Guardar estos tres elementos en mente disipará en gran medida la confusión y los malentendidos que reinan en los debates sobre política fiscal y sobre la contribución de ésta al desarrollo.

En cuanto a la función objetivo que se intenta optimizar, cabe definir la política fiscal como el empleo del presupuesto público, entendido éste en sentido amplio, para influir en los resultados económicos. Pero incluso esta definición tan poco controvertida genera divergencias entre aquellos acostumbrados a considerar la política fiscal como un instrumento para manejar la macroeconomía – para frenar la volatilidad y evitar crisis – y aquellos habituados a considerarla como un medio para promover el desarrollo, esto es, el crecimiento económico, la transformación estructural y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Como se verá, la primera concepción macroeconómica ha acaparado la mayor parte del análisis sobre América Latina y otras regiones. La presente edición de *Perspectivas*, sin embargo, defiende la segunda, el empleo de la política fiscal con el fin de promover el desarrollo o, dicho más poéticamente, en el lenguaje de Smith y Sarmiento, la transición de la más baja barbarie a la máxima opulencia.

La political fiscal es el uso de las dos vertientes del presupuesto del gobierno con el objetivo de influir en el desempeño económico en su conjunto.

Por supuesto, esto obliga a averiguar primero cuáles son los objetivos de los líderes políticos, los responsables de tomar decisiones, las empresas y los ciudadanos de América Latina, y si todos ellos persiguen explícitamente el desarrollo económico tal y como éste ha quedado definido anteriormente. Desde una óptica puramente jurídica, todos los países latinoamericanos son signatarios de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas[2] y, a través de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio asociados a ésta, se han comprometido a reducir a la mitad la pobreza para el año 2015. Desde este punto de vista, el enfoque de desarrollo sería completamente adecuado. No obstante, cabe puntualizar que parte de quienes tienen poder de decisión en materia fiscal (en América Latina y otros lugares), aunque no se oponen en principio a la Declaración del Milenio, parecen mucho más preocupados por hacer llegar recursos a sus electores. Quizá una hipótesis de trabajo razonable sería pensar que la mayoría de quienes tienen poder de decisión otorgan, las más de las veces, un cierto peso a la promoción del crecimiento, a la lucha contra la pobreza o a la reducción de las desigualdades[3]. Obviamente, el peso relativo que los diversos responsables de tomar decisiones – por ejemplo, un ministro de Economía o el líder de un sindicato de profesores – atribuyan a cada uno de estos factores, así como la concepción operativa que éstos tengan de los objetivos en cuestión pueden diferir sustancialmente. Con todo, y aunque no pueda afirmarse que exista un consenso absoluto en pro del desarrollo en América Latina, de forma general, se entiende que las tres dimensiones del desarrollo identificadas anteriormente tienen su importancia.

El recuadro 1.1 presenta una encuesta reciente, en la que se pidió a universitarios latinoamericanos que identificaran sus prioridades en materia de políticas públicas. Los temas de *Perspectivas 2009* – política fiscal y desarrollo económico – encabezaron prácticamente la lista de prioridades de estos jóvenes.

El impacto macroeconómico de la política fiscal es bien conocido y ha sido ampliamente estudiado en América Latina; al papel de la politica fiscal en el desarrollo se le ha concedido menor importancia

A la vista de lo anterior, cabe preguntarse cuáles son los instrumentos que los responsables de tomar decisiones tienen a su disposición para optimizar el desarrollo económico. En el ámbito de la política fiscal, puede recurrirse al control: de los ingresos (en particular, mediante los impuestos), del gasto (tanto del gasto en trasferencias – tales como seguridad social o prestaciones por desempleo – como del gasto en adquisición de bienes y servicios, incluidas la salud o la educación), y del nivel de deuda pública. Los capítulos siguientes examinarán mucho más detalladamente estos aspectos en el contexto latinoamericano.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por último, conviene pasar revista a las restricciones que pesan sobre quienes tienen el poder de decisión a la hora de utilizar los instrumentos mencionados anteriormente. Aunque algunas de esas restricciones tienen que ver con características intrínsecas de la economía en la que se apliquen dichos instrumentos – dotación en recursos naturales, nivel educativo de la población y reservas de capital productivo – el conjunto de opciones posibles también puede verse limitado por cuestiones políticas.

Las expectativas de los ciudadanos sobre la función de la política fiscal pueden variar enormemente de unos a otros, pero gran parte de esta aparente disparidad proviene sencillamente de diferencias en el énfasis puesto en unos aspectos formales del problema u otros, ya que algunos observadores prestan gran atención a tan sólo una parte del conjunto de instrumentos – por ejemplo, los impuestos – y se preocupan especialmente del efecto de ésta en una parte de los objetivos – como el crecimiento – mientras que otros estarán más preocupados por el gasto social y la reducción de la pobreza.

El vínculo entre la política fiscal y el nivel de la actividad económica es claro: al aumentar el gasto (a igualdad de ingresos) o bajar los impuestos (a igualdad de gasto), los poderes públicos elevan el nivel de la demanda agregada, lo que produce un efecto expansionista en la economía a corto plazo. Y ocurre lo contrario cuando se reduce el gasto o se suben los impuestos. Estas relaciones de gestión macroeconómica serán más que evidentes para los lectores de prensa financiera o los estudiantes de primer año de Economía, pero lo que no resulta tan obvio es la forma en que estos instrumentos se relacionan con el *desarrollo.* Sobre esta relación, existen tres escuelas de pensamiento.

¿Menos es más?

El primer punto de vista considera que los impuestos desalientan el crecimiento; y que la política fiscal debería ser minimalista para evitar que impida el desarrollo

La primera de ellas se centra esencialmente en la promoción del crecimiento económico, que, a su vez, depende fundamentalmente de la acumulación de capital. Los poderes públicos son necesarios para garantizar la inversión y el correcto funcionamiento de la economía, y los impuestos son necesarios para respaldar las actividades del gobierno. Pero los impuestos – y, en general, la política fiscal – distorsionan los intereses a los que se enfrentan quienes deben tomar una decisión, ya se trate de buscar un puesto de trabajo o de decidir si ahorrar o realizar una inversión o no.

Este esquema de razonamiento se ha utilizado para explicar por qué, por ejemplo, frente a tipos impositivos relativamente altos, el número de horas de trabajo en Europa era menor que en Estados Unidos (*grosso modo*, los estadounidenses trabajan al año un número de horas superior en un 50 por ciento al de sus homólogos alemanes, franceses o italianos). Prescott (2004) lo atribuye en gran medida – en un controvertido estudio que levantó duras críticas[4]– a las diferencias del tipo impositivo marginal sobre los rendimientos del trabajo entre Europa y Estados Unidos. Argumentos de este estilo sobre la generosidad relativa de las prestaciones por desempleo – uno de los aspectos de la parte de gasto de la política fiscal – se han esgrimido asimismo para explicar la disparidad internacional de las tasas de desempleo.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Recuadro 1.1. La voz de los jóvenes: el desarrollo visto por la nueva generación latinoamericana

Los actores políticos no son lo suficientemente creativos, y los *destinatarios* de las políticas a menudo tienen la sensación de que no se les ha escuchado. En este sentido, América Latina no constituye en modo alguno una excepción a estas observaciones generales. Pero, si tuvieran ocasión, ¿qué dirían los jóvenes latinoamericanos políticamente comprometidos a los actores políticos?

Vanguardia Latina proporciona un espacio de encuentro para destacados universitarios de América Latina y Estados Unidos, en el que éstos pueden debatir cuestiones socioeconómicas y políticas. En su reunión de 2008 en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington DC, los estudiantes compartieron su punto de vista sobre cuestiones de interés general con funcionarios gubernamentales y académicos. La seguridad, la política, la educación y la emigración despuntaron claramente de entre sus principales preocupaciones.

El resultado de este acontecimiento fue un Acta, redactada por los estudiantes, que se presentó posteriormente al ministro de Educación de Estados Unidos, al presidente del BID, al presidente del Grupo Televisa y al secretario general de la Organización de Estados Americanos. Esta Acta daba cuenta de las principales inquietudes de los estudiantes y de las soluciones que proponían desde su punto de vista.

Con ocasión de la reunión de Vanguardia Latina, se lanzó un proyecto conjunto entre el Centro de Desarrollo de la OCDE, el programa Juventud del BID y la asociación Espacio Vinculación, para permitir que aquellos estudiantes que mantuvieran estrechos vínculos con América Latina pudieran dar a conocer sus preocupaciones y prioridades. Los socios de este proyecto encuestaron a un grupo de estudiantes y recabaron la opinión de éstos sobre cuestiones tales como la democracia, la política fiscal y la situación económica en América Latina. El Acta y los resultados de la encuesta son complementarios y ambos reflejan las preocupaciones generales de los jóvenes latinoamericanos a los que representaba este grupo. De ambos documentos, se desprende un marcado optimismo en relación con el futuro de la región, pero ambos coinciden también en recalcar la necesidad de reconocer los problemas y escollos persistentes que obstaculizan la vía de su desarrollo.

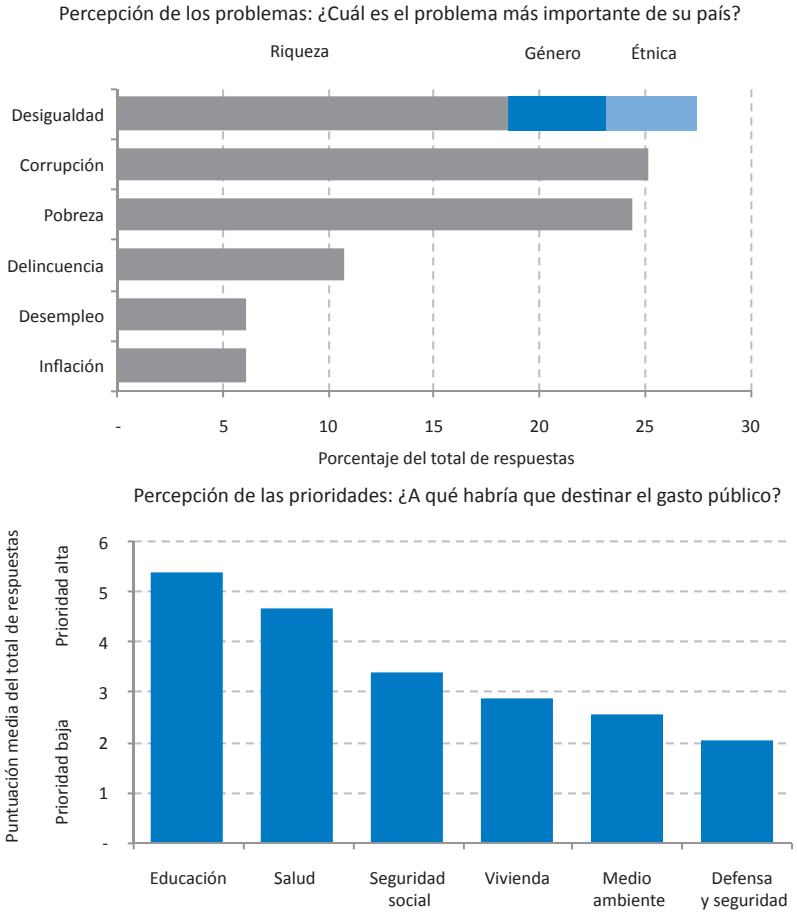
Según la encuesta, el 28 por ciento de los estudiantes consideraba que el mayor problema de la región era la desigualdad, mientras un 25 por ciento creía que era la corrupción, y un 24 por ciento señalaba la pobreza. Otras preocupaciones, incluidos el desempleo, la delincuencia y la inflación, quedaban muy por detrás. En cuanto a la desigualdad, el 67 por ciento de los encuestados señalaba que la desigualdad en la riqueza era la más importante; a ésta seguían la desigualdad de género y las desigualdades étnicas (véase la gráfica *infra.*).

Un destacado 70 por ciento de los estudiantes encuestados consideraron que la política fiscal era un elemento motor de desarrollo. Un 68 por ciento se mostró de acuerdo con la afirmación de que un sistema fiscal eficaz constituía un importante medio de lucha contra la desigualdad, y el 86 por ciento estuvo a favor de impuestos más progresivos. Pese a considerar la política fiscal como un instrumento político crucial, sólo el 10 por ciento del grupo estimó que los impuestos se gastaban de forma eficaz.

Cuando se les pidió que evaluaran la prioridad más acuciante del gasto público en una escala de 1 a 6 (donde 6 indicaba la máxima prioridad), la educación obtuvo la puntuación media ponderada más alta (5.4), seguida de cerca por la salud (véase la gráfica 1.1). Esta respuesta es coherente con el resultado de otra pregunta relacionada, en la que el 41 por ciento de los estudiantes manifestaba estar insatisfecho o muy insatisfecho con el sistema educativo de su país, lo que confirma a su vez los datos del sondeo Latinobarómetro, donde el 45 por ciento de los encuestados se mostraba no muy satisfecho con los servicios educativos a los que tenía acceso.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 1.1. Prioridades y gasto público en América Latina



Nota: Estudio conjunto basado en un muestreo de 90 estudiantes graduados, reunidos en el *Espacio Vanguardia Latina*, mayo de 2008.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE; programa Juventud del BID y asociación *Espacio de Vinculación* (EVAC).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

Sólo el 17 por ciento del muestreo pensaba que los estudiantes de escuelas o universidades privadas estuviesen mejor preparados que los educados en instituciones públicas; un destacable 89 por ciento suscribió la afirmación de que la educación debería ser un bien público, y casi el 100 por ciento convino en que era necesaria más inversión en educación. Sobre dónde dirigir esa inversión, el 56 por ciento de los estudiantes apuntó que la enseñanza primaria debería ser la primera en recibir recursos, mientras el 14 por ciento se decantó por la secundaria, y el 29 por ciento por la terciaria. Por último, sobre los posibles modos de mejorar el sistema educativo, despuntaron *el tener profesores más preparados* y *el contar con mayor transparencia en la gestión de los recursos educativos*, opciones que obtuvieron ambas una puntuación de 4.7 de 5, aunque los otros factores – *mayor inversión pública, mejor equipamiento* y *mayor autonomía de los establecimientos educativos* – las seguían no muy lejos.

El Acta de los estudiantes, que reflejaba ese mismo estado de cosas, realizó un llamamiento en pro del fortalecimiento de programas de vinculación (inspirado en el éxito del programa de intercambio *Erasmus* de la Unión Europea) y en pro de iniciativas para el desarrollo de programas de actuación social, en los que participasen estudiantes y entidades locales[5].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Obviamente, desincentivar la oferta laboral es uno de los tantos efectos negativos que la política fiscal puede tener sobre el crecimiento económico, pero, desde el punto de vista del largo plazo, lo más importante sería evitar cualquier tendencia que pudiera disuadir la formación de capital. La inversión puede verse desalentada ya directamente, por distorsiones causadas por los impuestos, ya indirectamente, porque el endeudamiento público empuja al alza los tipos de interés. Romer y Romer (2007) confirman este particular en su análisis de lo que han dado en llamar subidas impositivas exógenas en Estados Unidos, esto es, subidas no relacionadas con una política fiscal contracíclica o con cambios en el gasto público. Si se miden correctamente, se observa que estas subidas impositivas tienen efectos depresivos de gran envergadura y persistencia en la producción – una subida impositiva del 1 por ciento del PIB reduce la producción en un 2 o un 3 por ciento del PIB –, a través, según el parecer de estos autores, de la severa repercusión negativa que producen sobre la inversión.

Esta escuela de pensamiento concluye que el objetivo principal de la política fiscal debería ser no entorpecer el camino de la inversión para minimizar con ello el efecto adverso que, de lo contrario, se produciría inevitablemente en el crecimiento. En definitiva, en cuestión de materia impositiva – y de política fiscal en general – para el desarrollo, sería aplicable la máxima de Mies van der Rohe: menos es más.

Estabilización económica

El segundo punto de vista considera que la política fiscal es un estabilizador que provee las condiciones macroeconómicas que favorecen el desarrollo

La segunda escuela de pensamiento sobre la política fiscal, que difiere sustancialmente del anterior enfoque, se centra en la influencia de ésta sobre la gestión de la macroeconomía[6], con una clara inspiración keynesiana (aunque no todos sus partidarios se identificarían con esta etiqueta). Según esta corriente de opinión, la política fiscal debería ser contracíclica: el presupuesto del Estado es un instrumento que debe servir para controlar la inflación (mediante la subida de impuestos o la reducción del gasto, o ambas) y el desempleo (a través de la reducción de impuestos o el incremento del gasto, o ambos). De hecho, los modernos Estados del bienestar cuentan con "estabilizadores automáticos" que desempeñan esta útil función económica incluso antes de que los actores políticos recurran a sus poderes discrecionales, ya que una recesión estimulará el gasto en seguridad social y una expansión económica lo hará disminuir. Una política fiscal discrecional, que intentase amplificar los efectos de los estabilizadores automáticos, podría contribuir a que las economías alcanzasen más rápidamente sus niveles potenciales de empleo y crecimiento a largo plazo.

No obstante, algunos economistas dudan tanto de las supuestas ventajas de la política fiscal a corto plazo (o, al menos, de su componente discrecional) como de los efectos de ésta a largo plazo, ya que el desfase entre la previsión u observación de un problema y la aprobación de un nuevo gasto o de un recorte de impuestos puede ser demasiado importante como para que la política sea eficaz y, además, en algunos casos, la política monetaria podría ser más adecuada para curar males macroeconómicos a corto plazo.

Pero la falta de entusiasmo con la que los agentes económicos respondieron al estímulo monetario destinado específicamente a contrarrestar la crisis de los créditos de alto riesgo (*subprime)* y el consiguiente espectro de recesión mundial ha devuelto parte de su lustre a la política fiscal como posible estabilizador a corto y medio plazo. Los actores políticos de algunos países – especialmente en Estados Unidos – están considerando con renovado interés la posibilidad de recurrir al estímulo fiscal como medio de reactivar una economía vacilante. Además, la realidad apunta a que los actores políticos no han abandonado nunca del todo su inclinación por una política fiscal expansionista, por mucho que lo nieguen.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Base de un contrato social

El tercer punto de vista, en el que se concentrará este Perspectivas, considera que la política fiscal, al ser la piedra angular del contrato social, es el vínculo entre el ciudadano y el estado

Se acaba de pasar revista a dos visiones convencionales de la política fiscal y del rendimiento económico, una básicamente centrada en el largo plazo, otra esencialmente en el corto, y ambas en gran medida pesimistas en cuanto a las posibilidades de elaborar políticas activamente. La presente edición de *Perspectivas* defiende la pertinencia, para América Latina, de una tercera forma de ver la relación entre la política fiscal y el desarrollo. En concreto, la política fiscal se considera la piedra angular de un contrato social, en el que unos impuestos justos y eficaces se reconocen explícitamente como el sustrato de la provisión de un gasto público de alta calidad. Este vínculo manifiesto refuerza el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones y brinda la oportunidad de salir de un ciclo de exclusión social, voluntaria o involuntariamente.

Pero el gasto, o los impuestos en los que éste se basa, ¿pueden producir un verdadero beneficio neto? Las pruebas que vinculan unos impuestos más elevados (y gobiernos mayores) a un menor crecimiento, ya por la distorsión de incentivos ya por la exclusión de la macroeconomía, son contundentes, pero no lo explican todo. De hecho, el enigma al que se enfrentan Romer y Romer (2007) y otros es que cualquier serie temporal lo suficientemente larga arroja una correlación positiva fuerte entre los ingresos fiscales y el PIB per cápita. De la misma forma, las comparaciones entre países (véase por ejemplo el cuadro 2.1 en el siguiente capítulo) demuestra que los países más ricos tienen administraciones mayores e impuestos relativamente más elevados. Por ende, no cabe sino preguntarse si el gasto público puede contribuir al desarrollo.

Ésta es precisamente la pregunta que se hace Slemrod (1995) en un exhaustivo estudio empírico. Easterly (1995, p. 419), en referencia a la encuesta de Slemrod, plantea la pregunta de la siguiente forma: "Si el coste de gobierno es tan elevado, ¿por qué resulta tan difícil discernirlo en estudios de series temporales o en estudios comparativos entre países?" Su respuesta es que los *ingresos* tributarios – a los que suele recurrir generalmente la literatura empírica – no constituyen un buen representante de los *tipos* impositivos, que pueden frenar realmente el crecimiento. Easterly apunta que es probable que el verdadero "coste" de gobierno, medido en términos de crecimiento sacrificado, se deba a sus intervenciones "de estilo impositivo", como, entre otros, una elevada inflación, la distorsión de precios, la existencia de primas de mercado negro en los mercados de divisas, y el control político de los tipos de interés (en contraposición con la gestión de la oferta monetaria por parte de los bancos centrales).

Quizá cuando se observan elevados niveles impositivos en países con unos resultados económicos razonables, la asociación se explica por los gastos que permiten los ingresos fiscales. Obviamente, los poderes públicos pueden incrementar el rendimiento de la inversión privada proporcionando bienes públicos adecuados. Ésta es la esencia de la fórmula de Adam Smith que abre el presente capítulo. Smith evoca el Derecho y su aplicación (del cual el derecho contractual constituye un importante elemento) y la paz social, pero en la actualidad muchos observadores ampliarían el razonamiento de Smith a otros bienes que los mercados no siempre proporcionan eficazmente (Stiglitz, 2000), entre los que cabría destacar la provisión y el mantenimiento de la infraestructura física, como las redes de transporte, comunicación y saneamiento. Los economistas del Banco Mundial han cuantificado la contribución del gasto en infraestructura al crecimiento y al desarrollo, y han señalado que los recientes ajustes fiscales en América Latina se han hecho a menudo a expensas de dicha inversión (Calderón y Servén, 2003). El resultado es que un equilibrio fiscal a corto plazo puede haberse conseguido a costa de la inversión, que hubiera podido producir sus propios efectos en beneficio del crecimiento.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El gasto público puede incentivar el crecimiento directa e indirectamente; pero que el resultado sea un beneficio neto es aún discutible...

¿Y qué hay del gasto social? asistencia a los más pobres, seguro contra el desempleo, pensiones públicas, gasto en sanidad pública, subvenciones para la vivienda, gasto público en educación? Por una parte, esos gastos mejoran el bienestar, normalmente entre las capas menos favorecidas de la sociedad. Pero el siempre escéptico economista tiende a pensar que ese gasto distorsiona los incentivos y tiene un coste en términos de crecimiento. La investigación del historiador económico Peter Lindert (2004) sobre la génesis y el aumento del gasto social desde el siglo XVIII apunta la posibilidad, inquietante para el campo de los escépticos, de que el Estado del bienestar "salga gratis" – los beneficios del gasto social en pro del crecimiento superan los efectos contrarios al crecimiento que producen los impuestos necesarios para pagarlo. Volviendo a la pregunta de Easterly, ¿una línea presupuestaria cercana al 30 por ciento del PIB en algunas economías de la OCDE no dejaría ver, casi con seguridad, más fácilmente una brecha en los índices de crecimiento?[7]

Pero no todos los economistas interpretan esta evidencia de esa forma. Tanzi y Schuknecht (2000), por ejemplo, señalan que el gasto social elevado apareció en las economías de la OCDE tan sólo después de la II Guerra Mundial, y lo que es más importante, después de años con elevados índices de crecimiento y gasto social bastante bajo. Según esto, el Estado del bienestar es un lujo que pueden permitirse los países ricos – una forma que eligen de gastar algo de su riqueza –, pero que no debería recomendarse indiscriminadamente a las economías de ingreso medio o bajo actuales. Si esto es correcto, el crecimiento en las economías de alto ingreso con un generoso gasto social hubiera sido incluso mayor si dicho gasto (en particular, la tributación) hubiera sido menor[8].

...pero el crecimiento no es el único impacto del gasto en desarrollo por el que los gobiernos deberían preocuparse

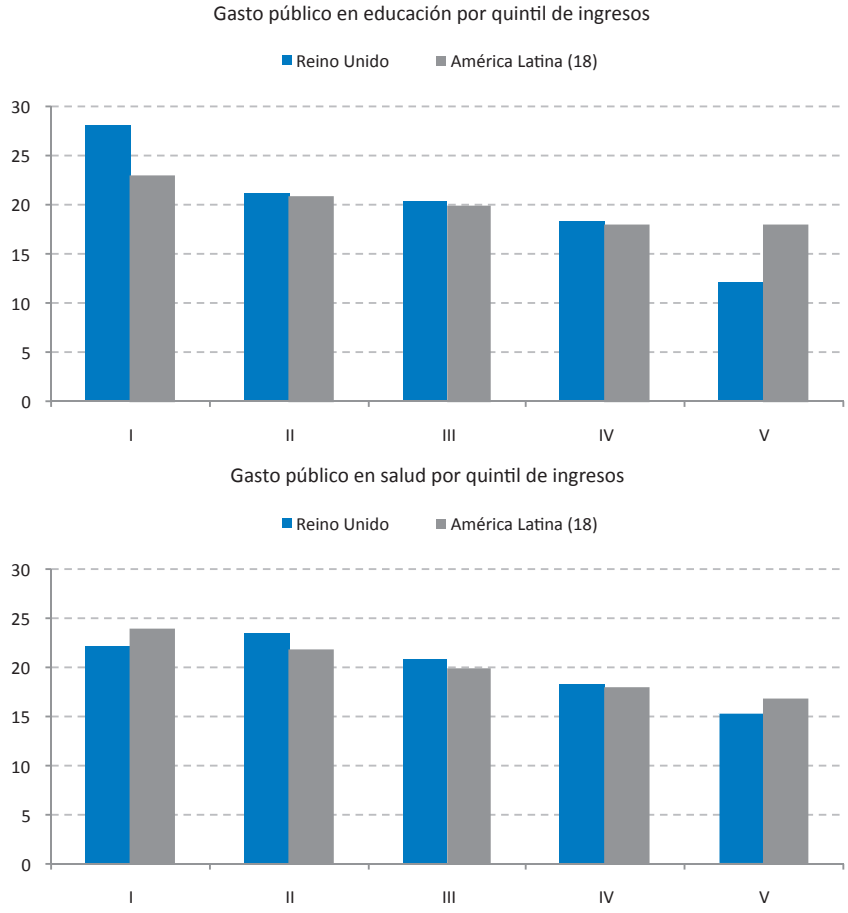
Pero, obviamente, el crecimiento es sólo parte de lo que un gobierno responsable intenta alcanzar. Cualquier evaluación del gasto social debe tener en cuenta la contribución de éste a otras dimensiones del desarrollo, como, por ejemplo, los beneficios, en términos de igualdad social, de la naturaleza redistributiva del gasto público en salud o educación. La gráfica 1.2 plasma la incidencia del gasto público en estas dos categorías por quintiles de ingresos, tanto en América Latina en su conjunto como en el Reino Unido, en 2006. Por ejemplo, en los países latinoamericanos, un promedio del 23 por ciento del gasto público en educación redunda en beneficio del quintil más pobre de la población, frente al 28 por ciento de ese mismo gasto en el Reino Unido.

La gráfica respalda dos conclusiones. La primera es que los gastos públicos, tanto en América Latina como en el Reino Unido, son progresivos, pero, además, lo son tanto en sentido absoluto como relativo: en sentido absoluto, porque los quintiles más pobres gozan de una parte mayor de beneficios que los quintiles más ricos de la población; y, en sentido relativo, porque la incidencia del gasto es más progresiva que la distribución de ingresos subyacente. Una evaluación desagregada de algunas subcategorías del gasto en salud y educación en América Latina desvela una incidencia más plana en los diversos quintiles, es decir, que el gasto en esas categorías es progresivo en términos relativos, pero no absolutos. Para otras subcategorías, como el gasto en educación terciaria, el gasto es regresivo incluso en sentido relativo[9].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 1.2. Distribución del gasto social en educación y salud

(En porcentaje del gasto total por quintil)



Nota: CEPAL incluye los siguientes países latinoamericanos: Argentina (2003), Bolivia (2002), Brasil (1997), Chile (2006), Colombia (2003), Costa Rica (2004), Ecuador (1999), El Salvador (2002), Guatemala (2000), Honduras (2004), Jamaica (2000), México (2002), Nicaragua (2005), Panamá (2003), Paraguay (1998), Perú (2004), República Dominicana (1998) y Uruguay (2003).

Fuente: Jones (2007) para el Reino Unido y CEPAL (2007) para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

El gasto público puede ser redistributivo, pero es menos progresivo en América Latina que en países más desarrollados

La segunda conclusión es que el gasto en esas categorías es más progresivo en el Reino Unido que en América Latina. El gasto en educación es más progresivo en términos absolutos en el Reino Unido que en América Latina, donde el quintil más pobre goza de menos beneficios, y el quintil más rico, de más. Por su parte, la progresividad del gasto en salud no es tan clara. Los gobiernos latinoamericanos canalizan hacia el quintil más pobre una proporción de gasto mayor que el Reino Unido, pero este último país es más progresivo en los restantes cuatro quintiles. Este resultado comparativo puede resultar sorprendente, dado que los latinoamericanos de los quintiles de ingresos más altos (al igual que los estadounidenses) recurren en mucha mayor medida que sus homólogos británicos o europeos a la asistencia sanitaria o la educación privadas y, en consecuencia, se esperaría que los sistemas públicos de educación y salud latinoamericanos (de igual modo que los estadounidenses) se inclinasen más que en las sociedades europeas hacia los quintiles más bajos, habida cuenta de que sus sistemas públicos son básicamente una red de seguridad para ciudadanos con pocos ingresos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La política fiscal es terreno fértil para un debate democrático y para el fortalecimiento de las instituciones democráticas

Si bien el gasto público, y en particular el gasto social, es un terreno fértil para quienes pretenden que la política fiscal tenga repercusiones positivas en términos de desarrollo, la literatura científica más reciente se centra en el efecto de los impuestos en el desarrollo (Bräutigam *et al.*, 2008). Esta investigación señala dos prometedoras vías mediante las cuales la imposición tributaria y el desarrollo pueden reforzarse mutuamente. La primera se basa en la representación democrática: la tributación puede convertirse en un foro de "negociación de ingresos", con la que las sociedades determinan los parámetros de un verdadero contrato social. En dicha negociación, los contribuyentes (por lo general, contribuyentes importantes) acuerdan, a través de instituciones existentes en una determinada sociedad, los beneficios, directos o indirectos, que recibirán del Estado a cambio de los impuestos que pagan. Un ilustrativo ejemplo de ruptura definitiva en esa negociación, que se dio aún en vida de Adam Smith, fue la Revolución Americana, cuyo grito de guerra "Sin representación, no habrá tributación", daba por hecho que los ciudadanos tenían el derecho colectivo de determinar su carga tributaria[10]. La segunda vía es el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza (incluidas, aunque por descontado no sólo, las autoridades administrativas tributarias) que acompaña al proceso de todo régimen fiscal hacia la madurez[11].

El recuadro 1.2 describe recientes experiencias de formulación de presupuestos participativos en América Latina – ejemplos del modo en que se ha empleado la política fiscal como plataforma para reforzar explícitamente el contrato social.

Recuadro 1.2. Formulación de presupuestos participativos: la política fiscal como contrato social[12]

La política fiscal puede usarse como plataforma de refuerzo del contrato social si los gobiernos toman las medidas oportunas para incorporar la participación ciudadana en la elaboración de dicha política. En ese modelo, cualquier nueva normativa en materia fiscal debería ser el resultado de una extensa consulta previa a todos los interlocutores sociales y contar con mecanismos de responsabilización pública. Pero, además, un sistema fiscal que funcione correctamente puede poner a disposición de la población, medios participativos que tengan una cierta incidencia en el proceso de elaboración de decisiones en el ámbito presupuestario.

La legitimidad fiscal sale reforzada si los ciudadanos no se sienten contribuyentes pasivos, que responden a la mera coacción, sino ciudadanos "activos" provistos de armas que les permitan expresarse sobre las prioridades del gasto público. Es probable que el valor que esto añada a la elaboración de políticas se plasme en una mejor información, un compromiso más profundo por parte de los actores políticos y una efectividad y eficacia mayores (Schneider, 1999), pero también podría significar una mejor asignación del gasto público con recursos limitados, e incluso podría impulsar los ingresos en las arcas del Estado como consecuencia de la mayor participación ciudadana y del respeto de los impuestos por parte de personas que, en lugar de sentirse marginadas, se ven animadas por un nuevo sentimiento de apropiación y pertenencia.

América Latina ha encabezado numerosas iniciativas de formulación de presupuestos participativos a nivel local. Probablemente la más conocida sea la iniciada en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde miles de habitantes y delegados electos participaron en asambleas en las que identificaron y votaron prioridades del gasto. Los consejos municipales de ciudades y pueblos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela han adoptado diferentes formas y grados de formulación de presupuestos participativos, y también ha habido ejemplos en Europa, Estados Unidos y Canadá.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

En cualquier caso, Brasil sigue constituyendo la referencia de los esfuerzos desplegados por salvar la distancia entre los ciudadanos y la elaboración de la política fiscal. Por ejemplo, el *Instituto de Estudos Socioeconômicos* (INESC), ONG de interés público que trabaja activamente en cuestiones fiscales con el fin de promover la democracia participativa, propone un plan presupuestario anual a medio plazo para el gobierno federal, en el que se incluyen sugerencias procedentes de una vasta red de ONG y grupos de la sociedad civil. En los últimos años, este plan ha reclamado un mayor gasto en cuestiones medioambientales e indígenas, así como en materia de seguridad alimentaria y reforma agraria. La Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización del Congreso brasileño tiene en cuenta el plan oficialmente. Además, el INESC está desarrollando un nuevo proyecto para reforzar el papel de los derechos humanos, económicos, socioculturales y medioambientales en el proceso presupuestario. Y lo que es más, esta ONG desempeña una función decisiva mediante la constante supervisión que realiza de la aplicación del gasto público presupuestado, ya que una de las críticas más frecuentes que se hace a los presupuestos públicos es la escasa aplicación de muchas de las peticiones incluidas en los presupuestos participativos.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden constituir un medio de hacer llegar a los ciudadanos la información y el conocimiento que éstos necesitan sobre política fiscal para poder ser más activos en este ámbito. Las ONG, como la peruana *Ciudadanos al Día*, formada por expertos en administración pública, promueven el debate público informado sobre las políticas fiscales y fomentan que se vigile más de cerca los presupuestos y sus resultados, con el fin de mejorar los incentivos para una buena gestión pública. El *Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público* (INBRACO) constituye otro buen ejemplo de cómo pueden combinarse formación y presupuestos participativos, ya que esta institución ha capacitado a ciudadanos de algunos municipios de Mato Grosso y les ha proporcionado los medios y la metodología necesarios para que puedan participar en la elaboración de presupuestos públicos, seguir la aprobación legislativa de éstos y supervisar su aplicación final.

La experiencia de instituciones como el INESC, *Ciudadanos al Día* o INBRACO demuestra que la participación ciudadana en todo el proceso de elaboración de los presupuestos públicos puede aportar transparencia a las políticas públicas y tener un efecto positivo en la calidad del gasto público al acercarlo a las necesidades y peticiones sociales. Aunque no sea la solución a todos los problemas, tampoco constituye una amenaza para la autoridad de quienes tienen el poder de decisión. El presupuesto participativo ofrece un enorme potencial, en particular a nivel local, y, con el fin de explotarlo plenamente, habría que considerar el presupuesto participativo como un complemento para la elaboración de políticas eficaces y responsables por parte de los organismos públicos y como un instrumento que puede fomentar la ciudadanía y la democracia participativa al fortalecer la dimensión de contrato social de la política fiscal.

Política fiscal, crecimiento, desarrollo y realidad latinoamericana

La presente edición de *Perspectivas* se centra en la política fiscal considerada como instrumento para el desarrollo, en particular, para el crecimiento y la reducción de la pobreza y la desigualdad. El vínculo entre la política fiscal y el crecimiento tiene, como se ha visto anteriormente, una doble vertiente: una, constituida por aquellos aspectos de la política fiscal que reducen el crecimiento como fruto de las distorsiones y de la exclusión del ahorro y la inversión inducida por impuestos y subvenciones (el punto de vista "menos es más"); y otra integrada por los aspectos que fomentan el crecimiento, básicamente cuando se utilizan los ingresos fiscales para invertir en proyectos complementarios, bienes públicos e innovación.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por su parte, el vínculo entre la política fiscal y la pobreza y la desigualdad comporta asimismo una doble vertiente. Una de ellas es la incidencia, absoluta y relativa, que pueden tener los impuestos directos y transferencias, los impuestos indirectos y subvenciones, y el valor atribuido a los servicios gratuitos o casi gratuitos (educación y salud, por ejemplo), todo ello ilustrado en la gráfica 1.2. La segunda vertiente es el efecto indirecto que puede generar la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad, por ejemplo, por su influencia en los modelos de empleo (por ejemplo, ¿la estructura tributaria crea una tendencia contra el empleo en general o contra el empleo de mano de obra poco cualificada?). Los capítulos 5 y 6, relativos a la economía informal y al gasto en educación, tratan de qué modo puede operar dicho efecto[13].

¿Por qué campo se ha decantado América Latina? Por una parte, una rápida ojeada a las estadísticas agregadas podría hacer pensar que la región ha adoptado de cerca el punto de vista "menos es más". El cuadro 2.1 (en el capítulo 2), por ejemplo, muestra que, hasta hace poco, la proporción del PIB que representaban tanto el ingreso como el gasto público en los países latinoamericanos quedaba muy por detrás de lo registrado en los países de la OCDE de ingreso alto. Entre 1990 y 2006, los ingresos totales del gobierno en América Latina representaron como promedio el 23 por ciento del PIB, mientras que alcanzaban el 42 por ciento en los países de la OCDE. Cabe señalar que en el caso de América Latina, esos ingresos incluyen una gran parte de ingresos no tributarios. Tal y como lo plasma el cuadro 2.2, los ingresos no tributarios ascendieron al 28 por ciento de los ingresos públicos en el periodo de referencia, lo que significa que el promedio de ingresos tributarios en América Latina sólo fue del 16 por ciento del PIB. En cuanto al gasto público total, constituyó el 25 por ciento del PIB en América Latina y el 44 por ciento del PIB en los países de la OCDE durante el mismo periodo (véase el cuadro 2.1).

Aunque en América Latina los gobiernos han sido "pequeños", históricamente han sido la causa de "grandes" problemas

Sin embargo, para la política fiscal como instrumento de gestión macroeconómica, la diferencia entre los ingresos y los gastos importa más que los niveles de estas variables. En este sentido, los gobiernos "pequeños" (en términos de proporción de ingresos y gastos en relación con el PIB) podrían tener "grandes" problemas macroeconómicos en caso de gran déficit. Históricamente, ése ha sido precisamente el caso de América Latina: en concreto, entre 1960 y 1990, numerosos países con bajos niveles de ingresos y de gastos registraron importantes déficits fiscales, lo que a su vez, conllevó una inflación elevada y endémica, y crisis recurrentes de la balanza de pagos y de la deuda. Las políticas fiscales con ese grado de imprudencia macroeconómica han desaparecido prácticamente de la región. No obstante, los inversores y los mercados de capitales no han perdonado completamente a América Latina su antiguo desenfreno, y esa falta de credibilidad heredada es una de las razones de peso por la cual los países latinoamericanos no pueden llevar a cabo una política fiscal contracíclica normalizada, habitual en todos los países con un historial de gestión macroeconómica prudente.

...en los deficits

Además, las mencionadas diferencias en el tamaño de los gobiernos reflejan una divergencia de los niveles de desarrollo de las economías de estos dos grupos de países, divergencia poco alentadora para los pequeños Estados de América Latina. De hecho, una gran parte del reciente debate sobre la reforma fiscal en la región se ha centrado en el incremento de los recursos públicos disponibles. A este efecto, quizá sería más conveniente comparar los agregados fiscales actuales de América Latina con los de los países de la OCDE hace medio siglo. Al respecto, Tanzi y Schuknecht (2000, cuadro I.1) señalan que el gasto del gobierno general fue, en promedio, del 24 por ciento del PIB en 1937, y sólo del 28 por ciento ya en 1960, en 14 países que se cuentan hoy entre las economías de ingreso alto de la OCDE. Esto no libera completamente a América Latina, ya que sobre los Estados modernos pesan muchas más responsabilidades que

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

hace cincuenta años, independientemente de que sean países en desarrollo o no, sobre todo, si quieren competir eficazmente en una economía global.

...en la estabilidad macroeconómica

Por otra parte, parece incluso menos probable que América Latina sea un bastión de la perspectiva que defiende que la política fiscal es un gran estabilizador de las fluctuaciones en los precios y la producción. La política fiscal en la región ha sido procíclica más que contracíclica durante décadas, esto es, con incrementos del gasto en época de bonanza y recortes en tiempos de escasez, contrariamente a la función estabilizadora que le atribuyen los manuales de Economía. De la investigación más reciente, parece desprenderse que el problema de la política fiscal a corto y medio plazo en América Latina no es tanto que ésta sea procíclica, sino que es volátil por lo general, con los consiguientes efectos perjudiciales que esto conlleva en la inversión y la producción. El cuadro 2.4 (en el capítulo 2) muestra que la desviación media estándar en las diferencias que año tras año se dan en la proporción que representa el gasto público en el PIB era de 1.18 para los países de América Latina entre 1990-2006, y de 1.7 para los países de la OCDE; en cuanto a la proporción de los ingresos públicos en el PIB, el resultado era de 1.6 (América Latina) y 1.1 (OCDE). Con todo, la volatilidad de la política fiscal viene descendiendo progresivamente desde 1990, lo que parece indicar que podría desempeñar una función menos desestabilizadora en el futuro. Además, el tratamiento que los gobiernos han dado a los ingresos inesperados sumado a la fuerte progresión de los precios de los productos ha sido menos procíclico de lo que cabía esperar (véase el recuadro 2.1).

Por último, en cuanto a la contribución de la política fiscal a los objetivos de desarrollo, tales como la reducción de la desigualdad, recordemos para empezar que la edición 2008 de *Perspectivas Económicas de América Latina* ya analizó la desigualdad en la región y la función bastante limitada que la política fiscal había desempeñado para reducirla[14]. La desigualdad en los ingresos antes de impuestos y transferencias es mayor en América Latina que en Europa – aproximadamente cuatro puntos Gini, y los impuestos y transferencias, en lugar de limar esta diferencia, tienden a agravarla[15]. Mientras que los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en diecinueve puntos Gini en Europa, sólo lo hacen en dos puntos de este mismo índice en América Latina. El capítulo 4 de la presente edición de *Perspectivas* examina más detalladamente esta cuestión. Además, las transferencias de seguridad social, que dominan el efecto distributivo del sistema fiscal en América Latina, por la forma en que están diseñadas van a parar a los hogares más ricos, con lo que el gasto en seguridad social es muy regresivo en la región, tanto en términos absolutos como relativos (CEPAL, 2007, capítulo II, cuadro II.18).

...en la redistribución

De forma más general, aún queda mucho por hacer para obtener mejores resultados en términos de desarrollo en América Latina, y la política fiscal tiene una función que desempeñar para alcanzar dichos objetivos. Por esta razón, la consideración de la política fiscal desde la óptica del desarrollo mantiene en la región una particular vigencia. Ciertamente, debatir sobre el gasto y la tributación como posibles palancas de la construcción del Estado y de la cohesión social nos aleja mucho de una discusión técnica sobre el incremento o la reducción del gasto para alcanzar un objetivo fijado en cuanto a la inflación de los precios o el crecimiento de la producción. El hecho es que, si bien esta discusión más precisa y técnica sobre la política fiscal sigue siendo plenamente pertinente, se ha pretendido completarla con un debate más amplio sobre la calidad, la cantidad y la composición del gasto público y sobre la estructura de los ingresos del gobierno.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

POLÍTICA FISCAL: TAN POLÍTICA COMO TÉCNICA

La política fiscal, que a primera vista parece un asunto puramente técnico o incluso tecnocrático, es, a fin de cuentas, una cuestión política. Recuérdese tan sólo, a guisa de ejemplo, que las turbulentas protestas encabezadas por agricultores contra el Gobierno de Fernández en Argentina en 2008 se desataron por un impuesto sobre las exportaciones de productos agrícolas. Las autoridades habían justificado el impuesto por motivos redistributivos, aduciendo que, mediante el gasto social, se pretendía redistribuir las ganancias obtenidas por los productores agrarios con la reciente subida de los precios de sus productos.

Y la política fiscal es política al menos de tres modos: las opciones de la política fiscal están sujetas a restricciones determinadas políticamente; existe una estrecha conexión entre el gasto público y el Estado del bienestar; y pueden establecerse varios vínculos entre la política fiscal y la consolidación democrática. Dadas estas tres relaciones, puede considerarse la política fiscal como un contrato social entre ciudadanos, y entre ciudadanos y gobiernos, un contrato social en el que la *legitimidad fiscal* desempeña una importante función.

Restricciones políticas a la política fiscal

El primer y más prosaico fenómeno político es obvio, incluso aunque uno se limite a los dos primeros enfoques, más convencionales, de la política fiscal ("menos es más" y estabilizador macroeconómico). A los políticos les gusta gastar en sus electores y les disgusta pedir a estos últimos que se aprieten el cinturón, aspecto que es particularmente cierto en el caso de los políticos electos – están bien documentados los bruscos incrementos del gasto público que suelen producirse durante la carrera electoral –, pero que también puede darse en regímenes más autoritarios para evitar desórdenes públicos. Por lo tanto, la socorrida recomendación de "aumentar el gasto público" implicará en la práctica una presión por parte de los legisladores para llevar ese gasto a su terreno. El recorte del gasto incitará una presión política similar. Los cambios en la recaudación pueden suscitar zancadillas políticas, no necesariamente geográficas, pero desde luego sí ideológicas.

El lugar común que consiste en afirmar que los impuestos y el gasto contienen una carga política es, en realidad, el reflejo de una proposición más general y tiene que ver con el problema de optimización evocado anteriormente en este capítulo. El conjunto de opciones políticas viables por el que un actor político puede decantarse en un país y en un momento dados viene obviamente determinado, en parte, por el presupuesto con el que cuentan las autoridades fiscales, la salud general de la economía, ciertas características económicas estructurales, etc., pero también depende de restricciones políticas. Algunas decisiones pueden resultar óptimas desde un punto de vista técnico, pero inviables por su coste político. La configuración óptima de una reforma o una política puede quedar fuera del conjunto de reformas factible. Las restricciones que pesan sobre ese conjunto tienen que ver con la capacidad de algunos grupos o intereses de oponerse a la aplicación de las reformas o interferir en ellas, como en el caso de la respuesta ante el impuesto sobre la exportación en Argentina en 2008 o ante la introducción del *poll tax* en el Reino Unido, en gran medida responsable de la caída del Gobierno Thatcher.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Un ejemplo sistemático de esas restricciones y opciones fiscales es la compresión de la inversión en infraestructura en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 con el fin de lograr el equilibrio fiscal. En el caso extremo de Brasil, la inversión pública en infraestructura cayó aproximadamente una cantidad equivalente al 174 por ciento del ajuste fiscal total, entre 1980-84 y 1995-98[16]. El entusiasmo con el que los actores políticos recortaron el gasto en infraestructura se ha atribuido en parte al estatus intocable de ciertas asignaciones del gasto "características", que hacía que otros modelos de recorte del gasto fueran imposibles. En términos de crecimiento cesante, el coste a largo plazo de la reducción de la inversión es enorme.

Es fácil imaginar cuáles son los vínculos existentes entre la política y la política fiscal; y en la práctica, la evidencia de esos vínculos está en los datos

La importancia de esta observación para la presente edición de *Perspectivas* es que un análisis técnico de los sistemas fiscales debe ir acompañado de un análisis político-económico. El primero puede proporcionar una serie de recomendaciones sobre las opciones óptimas, pero el segundo aportará la información necesaria sobre el subconjunto de opciones realmente factibles y contribuirá a que se evalúe el coste político de las diversas opciones de reforma.

Las restricciones político-económicas de las que venimos hablando no proceden exclusivamente de actores políticos internos, sino que los agentes externos también limitan las opciones factibles. El capítulo 3 de esta obra trata justamente del influjo que los analistas de los mercados internacionales de capitales tienen en el mercado de la deuda externa de América Latina y se pregunta si dichos agentes – cuyas recomendaciones a los inversores pueden tener importantes repercusiones en las posibilidades de acceso al capital de los países latinoamericanos – han cambiado de opinión en cuanto a los efectos económicos del ciclo electoral en la región.

Política fiscal y Estado del bienestar

Si la política fiscal es necesariamente política desde el ángulo esencialmente negativo anteriormente visto – que hace hincapié en la política considerada como un conjunto de restricciones –, también lo es desde un ángulo positivo. El potencial de la política fiscal para luchar contra la pobreza, la vulnerabilidad, la desigualdad y la falta de oportunidades la convierte en un importante medio para alcanzar los principales objetivos de progreso económico y social. La envergadura real de ese potencial se analiza en la presente obra, en particular en su capítulo final, que se centra en el gasto en educación pública como gran equilibrador de oportunidades.

Política fiscal y consolidación democrática

Un tercer vínculo con la política atañe al proceso actual de consolidación democrática en América Latina. En principio, todos los países de la región cuentan con un gobierno democrático, aunque esta simple aserción elude la cuestión de la calidad de las instituciones democráticas. La gráfica 1.3 describe el grado de democracia de 18 países de la región utilizando el índice de transformación Bertelsmann (BTI, 2008), un análisis basado en una evaluación multidimensional del Estado de Derecho y en la rendición de cuentas horizontal de los gobiernos[17]. El cuadro ilustra el índice relativamente alto de calidad de la democracia en la región – el promedio es de 7.3 (de un total posible de 10), comparado con el 5.9 para el mundo en desarrollo. En todos los componentes del índice, la región adelanta a otras regiones en desarrollo, excepto a Europa Central y Oriental[18]. La elevada puntuación de América Latina en materia de consolidación democrática en relación con otras regiones en desarrollo podría tener algo que

América Latina está llevando a cabo una consolidación democrática, y empieza desde una posición muy adelantada con respecto a otras regiones en vías de desarrollo

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ver con su adelanto institucional, ya que los países latinoamericanos obtuvieron la independencia hace casi siglo y medio, antes que la amplia mayoría de los países asiáticos o africanos.

El panorama democrático en América Latina que esboza la gráfica 1.3 muestra asimismo una considerable variación entre países, que se refleja en los componentes del índice. Las mayores diferencias entre los países latinoamericanos se hallan en la separación de poderes, la independencia del poder judicial y la vitalidad del sistema de partidos.

Recuadro 1.3. Laboratorios de ideas y política fiscal: salvar la distancia entre el análisis técnico y la elaboración de políticas

Los laboratorios de ideas (*think tanks*) – institutos independientes de investigación sobre políticas – están particularmente bien situados para fomentar una mejor política fiscal en la mayor parte de los países latinoamericanos. Los laboratorios de ideas llevan a cabo análisis técnicos e influyen en la elaboración de políticas estimulando el debate público, dos aspectos esenciales para incrementar el abanico de opciones políticamente aceptables y mejorar en general la transparencia en las cuestiones fiscales.

Especialmente valioso resulta el equilibrio que los laboratorios de ideas logran mantener entre la racionalidad técnica y la política o, dicho de otro modo, entre la investigación y la práctica (Domínguez, 1997). A diferencia de las simples organizaciones de control o de los grupos de presión, los laboratorios de ideas basan sus recomendaciones en una sólida investigación, pero, distinguiéndose esta vez de la mayor parte de instituciones académicas, llevan a cabo además un análisis aplicado con la finalidad concreta de influir en el proceso de elaboración de políticas (Santiso y Whitehead, 2006).

Al facilitar que el público en general pueda acceder a temas complejos, los laboratorios de ideas benefician al proceso fiscal, ya que estimulan un debate público informado y hacen que los ciudadanos se sientan más próximos de los asuntos fiscales. Al mismo tiempo, su supervisión independiente del gasto público y de la elaboración de políticas fiscales puede fortalecer el sentimiento de apropiación público de los procesos fiscales (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007).

A través de la debida información, los laboratorios de ideas pueden explicar los beneficios que pueden reportar a largo plazo determinadas medidas controvertidas y debilitar así la oposición a las reformas. De la misma forma, el conocimiento y la información constituyen fieles aliados contra las políticas erráticas. La ventaja de una investigación local en materia de política fiscal es que, gracias a ella, se entienden más exactamente las necesidades inmediatas y las características particulares de la economía política de un país. Por consiguiente, los laboratorios de ideas pueden convertirse en catalizadores para superar la desconfianza general que obstaculiza la recaudación de ingresos tributarios, frustra el gasto público y, por ende socava la legitimidad fiscal y democrática.

Con 408 laboratorios de ideas registrados, la densidad de estas instituciones en América Latina es mayor que en otras regiones en desarrollo, tales como África u Oriente Medio, y su nivel absoluto es similar al de Europa Oriental y Asia Oriental (McGann, 2007). Sin embargo, relativamente pocos laboratorios de ideas latinoamericanos se centran en cuestiones de política fiscal, y sólo un puñado de centros, como el *Instituto Brasileiro de Economia* de la *Fundação Getúlio Vargas* (Brasil), Fedesarrollo (Colombia) o CERES (Uruguay), han llevado a cabo un trabajo sistemático en esta área. Esto refleja, en gran medida, las limitaciones económicas y humanas a las que deben enfrentarse los laboratorios de ideas latinoamericanos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por ejemplo, en 2004, la mayoría de ellos contaba con menos de veinte empleados, y sólo el 13 por ciento tenía un presupuesto superior a un millón de dólares estadounidenses (USD) (Braun, 2004). Compárese esta situación con la de reputados laboratorios de ideas estadounidenses, como *Brookings Institution*, que en 2007 tenía un presupuesto operativo de 61 millones de USD y que cuenta con una dotación permanente de 374 millones de USD para financiar sus operaciones a largo plazo.

El financiamiento sigue siendo el talón de Aquiles de los laboratorios latinoamericanos (Meller y Walker, 2007). Si se quiere que el enorme potencial que poseen para mejorar la política fiscal en la región se haga realidad, es preciso que mantengan la calidad de su investigación sin comprometer su integridad. Dada la filantropía local y la reticencia del sector privado nacional a respaldar a los laboratorios de ideas en la medida necesaria – o no dispuestos a hacerlo sin obtener a cambio cierta influencia en el programa y los resultados de investigación – queda abierta la puerta para que agencias donantes y financiadores externos puedan desempeñar una función de gran importancia.

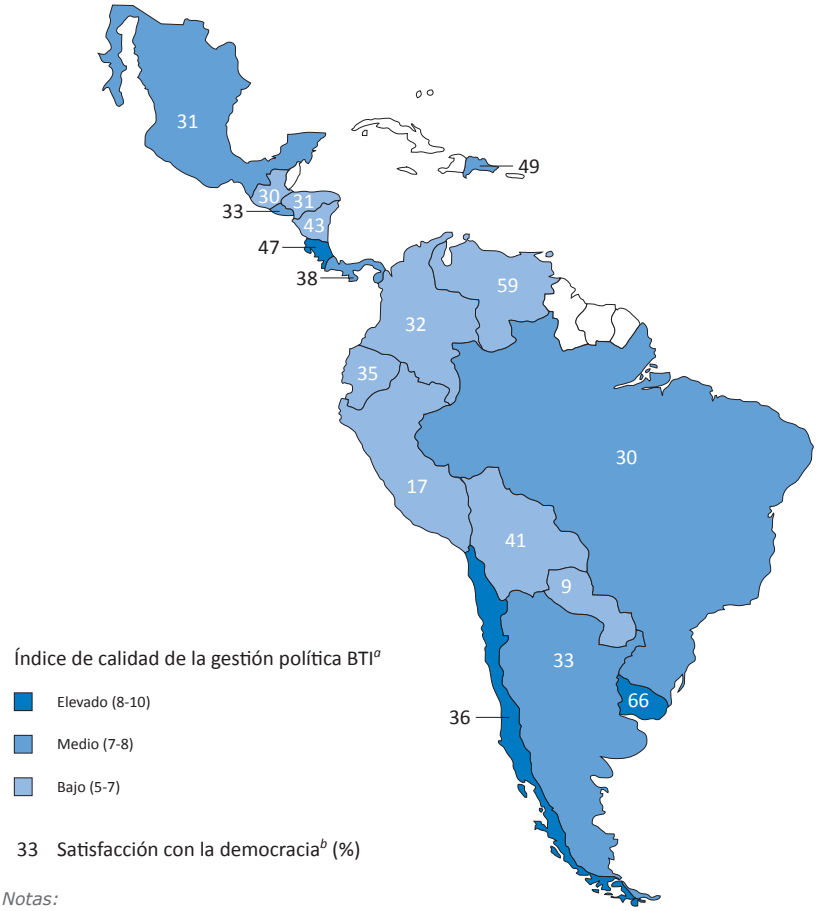
Por desgracia, la ayuda y los proyectos de desarrollo extranjeros no suelen ser conscientes del valor que los laboratorios de ideas del mundo entero pueden revestir en su calidad de entes de control de la adecuación de las políticas tributarias, del gasto público progresivo o de las políticas económicas innovadoras, ni de su potencial para convertirse en todo eso. Las instituciones de investigación de los países en desarrollo sólo reciben un 6 por ciento del 1 por ciento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) atribuida a la investigación del desarrollo, o dicho de otra forma, el total de la AOD destinada a la investigación local en el mundo en desarrollo es sólo ligeramente superior al presupuesto operativo anual de un laboratorio occidental como Brookings.

Para llevar a cabo su valioso trabajo en el ámbito fiscal, los laboratorios de ideas precisan de los recursos necesarios para garantizar la calidad y la pertinencia de su investigación, al tiempo que preservan su libertad de pensamiento. El desafío para la comunidad internacional no sólo radica en la cantidad de financiamiento pese a la importancia que esto reviste, sino en la forma de hacerlo llegar. Las aportaciones irregulares o específicamente destinadas a un proyecto impiden que los laboratorios de ideas supervisen e investiguen las políticas fiscales a largo plazo. Lograr un financiamiento sostenido de las principales actividades de estos institutos sería un importante paso para dotar a los laboratorios de ideas latinoamericanos del marco financiero que necesitan y merecen.

Saber si los ciudadanos comparten la evaluación de los expertos es una cuestión que reviste su interés e importancia. La gráfica 1.3 refleja la proporción de encuestados que están "muy satisfechos" o "bastante satisfechos" con la forma en que "funciona la democracia" en su país. Como se ve, los dos conjuntos de evaluaciones no se corresponden perfectamente; de hecho, un simple coeficiente de correlación entre el BTI y la opinión de los ciudadanos arroja un resultado de 0.35. La diferencia puede explicarse por numerosas razonas, pero la más importante de ellas puede ser el desfase temporal entre la mejora de la calidad cuantificable de las instituciones y la apreciación del cambio por parte de los ciudadanos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 1.3. Consolidación democrática en América Latina: opinión de los expertos y de los ciudadanos



Notas:

a) El índice de transformación Bertelsmann (BTI) combina un índice de transformación política y uno de transformación económica. En este cuadro, sólo se ha representado el índice político, cuyos valores van del 0 (baja calidad) al 10 (elevada calidad). Las categorías – alta, media y baja – están definidas como la suma de la media mundial y una desviación estándar mundial (alta), la media mundial más la mitad de una desviación estándar mundial (media), y la diferencia entre la media mundial y la mitad de una desviación estándar mundial (baja).

b) La satisfacción con la democracia representa el porcentaje de encuestados que han manifestado estar bastante o muy satisfechos con los resultados de la democracia en su país.

Fuentes: Índice BTI (2008) y Latinobarómetro (2007).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

La estructura y el desarrollo de la democracia se ven reflejados en la política fiscal que la acompaña

Pero el estudio de Lindert (2004) sobre el desarrollo histórico del gasto social en Europa Occidental, en Estados Unidos y en Canadá demuestra que las transformaciones del alcance del gasto social están íntimamente ligadas a los cambios del derecho a la expresión política, aunque no siempre se den en la dirección esperada. Por ejemplo, el alivio de la pobreza relativamente generoso que vivió la Inglaterra de los años 1780 se produjo en una sociedad con un derecho de voto especialmente restringido, porque, según Lindert, los terratenientes tenían interés en evitar que los agricultores emigrasen a la ciudad durante los meses de escasez, cuando no había cosecha. Al cambiar los derechos de voto y otorgarse más voz a los industriales de las ciudades, este modelo de asistencia social se transformó radicalmente[19]. De forma más general, el recorrido histórico muestra que la generosidad del gasto público – medido, por ejemplo, por el índice de inscripción en la escuela primaria – ha seguido de cerca la proporción de adultos con derecho a voto.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La política fiscal como contrato social: la importancia de la legitimidad fiscal

El incipiente debate sobre la consideración de la política fiscal como posible base de un contrato social entre el Estado y los ciudadanos evoca la existencia de unos agentes sociales – élites, clases más desfavorecidas, clase media, Estado – negociando una especie de acuerdo[20]. Como en todo contrato, una parte ofrece algo (pago de tributos en este caso) y recibe algo a cambio (como la promesa de unos mínimos medios de subsistencia); este contrato se concluye bajo la sombra de ciertas amenazas implícitas, tales como presiones extralegales o disturbios sociales como huelgas sindicales o patronales[21].

Además, existe la creencia generalizada entre los observadores de la escena fiscal de que el tira y afloja de esta negociación desembocará en resultados diferentes en diferentes sociedades – múltiples equilibrios – que se plasmarán en diversos niveles de seguridad social, impuestos y desigualdad.

Uno de los equilibrios podría lograrse con una imposición baja y regresiva, combinada con escasos niveles de un gasto público que además fuera de poca calidad. En este caso, la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal – a la que puede llamarse indistintamente "legitimidad fiscal" (OCDE, 2008, capítulo 1; Elizondo y Santiso, 2008) o "moral tributaria" (Wicksell, 1896; Torgler, 2007) – sería baja; la desigualdad neta tras impuestos y transferencias sería profunda, y la economía pagaría un elevado precio en términos de crecimiento cesante.

Por el contrario, un segundo equilibrio podría caracterizarse por niveles más elevados de gasto público de calidad, financiados por un nivel de imposición relativamente más alto, que gozaría de un respaldo razonable por parte de los contribuyentes. En ese caso, los impuestos y transferencias reducirían la desigualdad estática, al tiempo que, al invertir en salud, educación y seguridad social se promovería la acumulación de capital humano y, por ende, se reduciría la desigualdad considerada en sentido dinámico.

La política fiscal, a su vez, puede jugar un papel importante en el fortalecimiento de la democracia y en la confianza en las instituciones que la componen

Una versión de este mismo panorama de multiplicidad de equilibrios puede encontrarse en las políticas sociales de lucha contra la vulnerabilidad. El Estado del bienestar en sí puede considerarse como un mecanismo de riesgo compartido, que no sólo protege a los ciudadanos de los riesgos cotidianos, como la enfermedad o el desempleo, sino también de los riesgos de toda una vida e incluso de los avatares que pueda padecer toda una estirpe familiar (Sinn, 1996). En esta situación, la igualdad de oportunidades – que ofrece, por ejemplo, una educación universal de calidad – puede resultar de gran interés para los miembros de la élite social, aunque hayan terminado sus estudios hace tiempo, porque están seguros de que sus hijos y nietos, sean cuales sean los riesgos que pesen sobre ellos, tendrán garantizada una mínima calidad de vida. Además, la igualdad de oportunidades genera una convincente eficacia social, dado que moviliza el talento de un mayor número de miembros de la sociedad para promover el crecimiento económico.

Ante esto, los pertenecientes a la élite social se ven obligados a ponderar su capacidad personal de inversión en el capital humano de su descendencia antes de optar por quedarse al margen y contratar servicios directamente en escuelas y hospitales. El contrato social debe persuadir a la élite a no renunciar y a compartir riesgos con otros ciudadanos. Como contrapartida por sus impuestos, obtendrán un contrato que les garantizará la protección de toda su estirpe familiar frente a los riesgos. En una economía moderna, en la que el conocimiento y su transmisión intergeneracional es al menos tan importante como la transmisión de la riqueza, la función potencial que puede desempeñar la provisión de bienes públicos, como la educación, es mayor que nunca.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cada uno de los resultados anteriores puede constituir un equilibrio estable, esto es, un estado de cosas que se mantenga por sí mismo, lo cual es una buena noticia para el virtuoso círculo que constituye el segundo equilibrio, pero una noticia potencialmente triste para las sociedades encerradas en el primer equilibrio de bajo nivel[22].

La edición 2008 de *Perspectivas Económicas de América Latina* hizo hincapié en la importancia de la legitimidad fiscal para el desarrollo y subrayó el nivel alarmantemente bajo de ésta en algunos países de América Latina.

El cuadro 1.1 presenta los principales indicadores de legitimidad fiscal, de los que se desprende que el hecho de que la legitimidad sea alta o baja es uno de impulsores del contrato social, de ese equilibrio concluido entre varios agentes sociales y económicos. De hecho, la noción de legitimidad fiscal abarca a un tiempo la política, el resultado económico y los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Las variadas perspectivas anteriores – histórica, teórica, cuantitativa – parecen sugerir que la política fiscal es el reflejo del contrato social entre los ciudadanos y el Estado, máxime en un contexto de consolidación democrática.

Cuadro 1.1. Indicadores de legitimidad fiscal

Indicadores	Fuente
Buenos resultados del sistema de impuestos y transferencias a la hora de luchar contra la desigualdad de los ingresos	OCDE (2007), capítulo 1; Goñi *et al.* (2008)
Servicios públicos de buena calidad, como la educación y la salud, prestados de forma equitativa	Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE , capítulo 4 de esta publicación; Reinikka y Svensson (2003)
Normas justas y transparentes en materia de recaudación de impuestos y de gasto, que no favorezcan, abierta o encubiertamente, a contribuyentes influyentes, como grandes empresas o sindicatos del sector público	Elizondo y Santiso[a]
Razonable nivel de apoyo de los contribuyentes a la aplicación del sistema fiscal público	OCDE (2007), capítulo 1

Nota: a) En un artículo realizado para el Centro de Desarrollo de la OCDE, disponible solicitándolo a través de www.oecd.org/dev/leo.

Fuente: análisis de la OCDE y fuentes indicadas.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

EL GRADO DEL DESAFÍO FISCAL

Aún queda mucho por alcanzar...

Partiendo de la base de que la política fiscal es un reflejo del estado actual del contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos, cabe preguntarse cómo les gustaría a todos ellos que esa situación evolucionase, o, en los términos planteados al inicio de este capítulo, cuál es "la función objetivo que hay que optimizar". Aunque las metas de esa evolución pueden variar de una sociedad a otra, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad casi pueden establecerse como objetivos universales. En ese sentido, conviene analizar el estado del progreso realizado en América Latina para responder a esos desafíos.

Pobreza

De entre las regiones del mundo en desarrollo – es decir, las clasificadas por el Banco como regiones de ingreso bajo o mediano –, América Latina tiene la renta per cápita más alta, siete veces mayor que África Subsahariana o Asia Meridional[23]. Esta relativa prosperidad y el hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos sean países de ingreso mediano no debería hacer olvidar que existe un gran número de pobres en la región que, en relación con el proceso de desarrollo regional, y en palabras del novelista Alejo Carpentier, "permanecen sentados al borde del camino, inertes, esperando no sé qué, o quizás nada, pero que tienen, sin embargo, necesidad de que se les diga algo para hacerlos mover"[24].

...esta prosperidad relativa esconde un elevado número de pobres en términos absolutos...

La incidencia de la pobreza *relativa*, esto es, el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza, que es una proporción fija del ingreso medio, es considerable en América Latina. Pero incluso recurriendo al criterio, más clásico, de pobreza *absoluta*, que es el mismo en todos los países tras controlar las diferencias entre los precios de los bienes básicos, sigue habiendo mucha pobreza. El Banco Mundial calcula que, en 2003, el 9 por ciento de la población latinoamericana vivía con menos del equivalente de un USD diario – el umbral internacional de extrema pobreza –, lo que corresponde a cerca de 50 millones de latinoamericanos[25].

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha registrado los índices de pobreza y de indigencia (extrema pobreza) en los países de la región, usando datos de una encuesta a los hogares e información sobre los precios locales de los bienes básicos de consumo. Según la medición de la extrema pobreza – ingresos insuficientes para permitirse la cesta de la compra básica – de CEPAL, cerca del 13 por ciento de la población de la región, es decir, 69 millones de personas, es extremadamente pobre. La proporción de la población con unos ingresos menores al doble del coste de esa cesta básica es del 35 por ciento, lo que representa 192 millones de latinoamericanos. Esas cifras figuran en el cuadro 1.2, que refleja los índices de pobreza y el número de población pobre[26]. Las cifras presentadas son anteriores al reciente aumento del precio de los productos alimentarios, hecho éste que, de acuerdo con las actualizaciones del CEPAL, podría dejar a 16 millones de latinoamericanos más en la pobreza (Machinea, 2008).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 1.2. Pobreza en América Latina

País	Año	Índice de pobreza[a]	Población por debajo de la línea de pobreza (en miles)[b]	Índice de extrema pobreza[c]	Población que vive en la extrema pobreza (en miles)[b]
Argentina[d]	2006	21.0	8 104	7.2	2 779
Bolivia	2004	63.9	6 024	34.7	3 271
Brasil	2006	33.3	62 471	9.0	16 884
Chile	2006	13.7	2 229	3.2	521
Colombia	2005	46.8	21 016	20.2	9 071
Costa Rica	2006	19.0	821	7.2	311
Ecuador	2006	43.0	5 681	16.1	2 127
El Salvador	2004	47.5	3 265	19.0	1 306
Guatemala	2002	60.2	7 645	30.9	3 924
Honduras	2006	71.5	4 928	49.3	3 398
México	2006	31.7	33 019	8.7	9 062
Nicaragua	2001	69.3	3 782	42.4	2 314
Panamá	2006	30.8	994	15.2	491
Paraguay	2005	60.5	3 569	32.1	1 893
Perú	2006	44.5	12 128	16.1	4 388
República Dominicana	2006	44.5	4 212	22.0	2 082
Uruguay[d]	2005	18.8	624	4.1	136
Venezuela	2006	30.2	8 020	9.9	2 629
América Latina[e]	2007	35.1	191 879	12.7	69 426

Notas:

a) Personas con ingresos iguales al doble del coste de la cesta de la compra básica.

b) Índices de pobreza multiplicados por la población de cada país en 2005.

c) Personas con ingresos inferiores o iguales al coste de la cesta de la compra básica.

d) Sólo población urbana pobre (2005).

e) Índices de pobreza para América Latina basados en 19 países multiplicados por la población total de 20 países en 2005.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en CEPAL (2007).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

Exclusión social

...muchos ciudadanos han sido excluidos o han optado por estar al margen del contrato social...

Una llamativa característica de las economías latinoamericanas es el número de trabajadores y empresas que operan al margen o completamente fuera de la economía formal de impuestos y prestaciones. Por una parte, eso restringe la base tributaria y dificulta todavía más la recaudación de los recursos que el Estado necesita para atender a sus responsabilidades. Por otra parte, deja a una significativa parte de los trabajadores y empresarios fuera del ámbito de las políticas que podrían ayudarlos: por ejemplo, protección social o crédito para la pequeña y mediana empresa. Cuando se considera la política fiscal como un retrato del contrato social que vincula a los ciudadanos con su gobierno, la existencia de un profuso sector de economía informal debe entenderse como la prueba de deficiencias en el funcionamiento de dicho contrato, ya que un amplio segmento de la población ha optado por romperlo o ha sido excluido de éste. Demasiado a menudo, la elaboración de la política fiscal en economías con un abundante sector de economía informal (no sólo en América Latina) prefiere

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ignorar este fenómeno o, como mucho, pone un parche utilizando algún que otro módulo sobre la informalidad las políticas fiscal o social, sin considerar el fenómeno en su contexto general de exclusión social.

Un indicador del alcance del problema es la cobertura que proporcionan los programas de seguridad social[27]. El cuadro 1.3 compara este aspecto en varios países latinoamericanos, para trabajadores urbanos y rurales, y para trabajadores de grandes y pequeñas empresas (a menudo consideradas como vulgares representantes de la economía informal). El capítulo 5 detalla y analiza más de cerca este problema en su conjunto.

Cuadro 1.3. Cobertura de seguridad social

(En porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan)

	Año	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales	Sector urbano formal[a]	Sector urbano informal asalariado[b]	Sector urbano informal no asalariado[c]
Argentina[d e]	2002	..	56.0	..	68.5	22.7	..
Bolivia	2002	14.5	21.2	4.6	42.8	6.8	10.4
Brasil	2001	47.8	54.3	17.4	78.3	34.4	17.1
Chile	2003	64.9	67.0	48.8	81.6	50.8	20.7
Costa Rica	2002	65.3	68.2	60.5	87.7	43.3	35.0
Ecuador[e]	2002	..	32.3	..	57.4	12.8	10.9
El Salvador	2001	32.9	43.4	14.5	78.5	10.9	11.0
Guatemala	2002	17.8	31.1	8.5	63.6	10.0	0.3
México[d]	2002	55.1	64.8	30.8	81.9	25.5	..
Nicaragua	2001	18.3	25.1	7.6	53.8	7.4	1.3
Panamá	2002	53.8	66.6	29.3	88.4	36.5	26.4
Paraguay	2000	13.5	20.2	5.0	48.9	4.1	0.8
Perú	2001	13.0	18.7	2.6	43.8	3.8	3.2
República Dominicana[de]	2002	44.7	48.0	32.7	52.6	14.8	..
Uruguay[e]	2002	..	63.8	..	88.2	43.9	24.7
Venezuela[d]	2002	61.5	..	..	75.5	19.9	..
Promedio no ponderado		38.7	45.4	21.9	68.2	21.7	13.5
Promedio ponderado[f]		46.4	53.5	20.5	74.4	27.3	15.2

Notas:

Las variables utilizadas para la definición del aporte a la seguridad social varían en función de las encuestas de cada país.

a) Asalariados del sector público y de empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos, dueños de empresas con cinco empleados o más.

b) Asalariados de empresas con menos de cinco empleados e integrantes del servicio doméstico.

c) Trabajadores por cuenta propia no profesionales o técnicos, familiares no remunerados y dueños de empresas con menos de cinco empleados.

d) Índice que corresponde al aporte a la seguridad social de los asalariados, excluidos los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los dueños de empresas.

e) Sólo zonas urbanas.

f) Ponderado con la pertinente proporción de la población total.

Fuentes: CEPAL (2006) para la cobertura de seguridad social; CEPAL (2007) para las cifras de población utilizadas para el promedio ponderado.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471050764244

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Desigualdad de oportunidades

...muy a menudo el gasto público es ineficiente y regresivo...

No es un secreto que la desigualdad económica en América Latina es elevada. Mientras la experiencia europea demuestra que los impuestos y transferencias pueden resultar eficaces para reducir la desigualdad del mercado, es legítimo preguntarse si esos instrumentos de política fiscal son capaces de producir el mismo efecto en América Latina. Con todo, el gasto público, cuando invierte directamente en capital humano, es un acertado medio de igualar las oportunidades. Desde luego, es innegable que utilizar los impuestos para hacer llegar asistencia sanitaria y educación a todos los estratos de la población constituye una política redistributiva mucho más poderosa que el gravar simplemente al rico y realizar transferencias al pobre, porque aquélla es una política dinámica, y esta última, estática. Por esta razón, el último capítulo de la presente edición de *Perspectivas* se ha dedicado a examinar la eficacia del gasto público en educación en América Latina. Este análisis ha llegado a importantes conclusiones para igualar las oportunidades, en particular, el hecho de que seguramente será necesario un mayor gasto, aunque no sólo eso, para obtener mejores resultados o, lo que es más, que la eficacia general no necesita lograrse a costa de la equidad o de la justicia.

El resto del presente informe abordará a continuación los elementos de base de la política fiscal – gastos, ingresos y deuda pública –, siempre desde la perspectiva preconizada en este capítulo, es decir, considerándolos como instrumentos para reducir la pobreza y la desigualdad, y promover la inclusión, en una palabra: el "desarrollo".

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Domingo Faustino Sarmiento, *Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*, (1845), parte I, capítulo II. Aunque en principio adopta un enfoque etnográfico, el objetivo de Sarmiento era, al parecer, desacreditar la violenta y anárquica vida del gaucho y sus semejantes, contrastando la baja condición de éstos con el refinamiento de los ciudadanos europeos. Con todo, el lector entiende paulatinamente que Sarmiento no sólo comprendía la sociedad rural argentina, sino que sentía un verdadero cariño por quienes la componían y sus paisajes, a los que atribuía "especialidades notables, que un día embellecerán y darán un tinte original al drama y al romance nacional". Esta ambivalencia - entre civilización y barbarie, pero con afecto por la barbarie - alcanzó todo su apogeo con *Martín Fierro* (1872/1879), el épico poema gauchesco de José Hernández, cuya publicación se realizó en parte durante el mandato de Sarmiento como presidente de la República Argentina. Aunque al principio Hernández ensalza las fieras hazañas de Fierro, en los últimos cantos del poema, lo transforma, en cierta forma, en un ciudadano: "Concluyó ese vandalaje", nos informa Fierro secamente.

2. Resolución de las Naciones Unidas 55/2, aprobada por la Asamblea General, 8 de septiembre de 2000.

3. Gaviria (2007) analizó los datos de una encuesta sobre las preferencias de los latinoamericanos por una redistribución de los ingresos más equitativa, que respaldaron ampliamente esta opción, aunque la inclinación difería en función de la clase socioeconómica. Osberg y Smeeding (2006) llevaron a cabo un análisis similar en ciertos países de la OCDE de ingreso alto, comparando las distribuciones de ingresos que preferirían hipotéticamente los encuestados con las reales. El próximo capítulo pasará revista de forma más sistemática a este aspecto. Pero, en cualquier caso, aunque los ciudadanos secunden la reducción de la pobreza, ello no significa que sus líderes políticos vayan a intentar alcanzar ese objetivo. Dado que éste no es lugar para hurgar en la profusa literatura científico-política en la materia, asumiremos como hipótesis de trabajo, aun reconociendo que es discutible, que los políticos que actúan en su propio interés no van a ignorar sistemáticamente las preferencias sociales de sus electores.

4. Boarini *et al.* (2006) y Alesina *et al*. (2005) reprochan a Prescott sus suposiciones sobre la elasticidad de la oferta laboral, que difieren de las evaluaciones dominantes de los investigadores en microeconomía; la hipótesis de una elasticidad de la oferta laboral igual a cero está respaldada por una evaluación de las estimaciones de varios estudios de Blundell y MaCurdy (1999).

5. Para mayor información sobre la encuesta, su metodología o resultados adicionales: www.oecd.org/dev/leo

6. Esta síntesis se basa en gran parte en Weil (sin fecha) y Mankiw (1990).

7. Sala-i-Martin (1997), observando una asociación positiva entre seguridad social y crecimiento en regresiones entre países, sugiere que dichas transferencias deberían considerarse como un tipo de bien sometido a congestión, no muy diferente del tipo de infraestructura proporcionada por el Estado que preconiza Adam Smith o de las posteriores adiciones hechas a la lista, como carreteras o la regulación de la gama de medios audiovisuales. La hipótesis de Sala-i-Martin es que unas transferencias relativamente generosas ofrecen a los más pobres una mayor implicación en la paz social.

8. Una línea de investigación conexa sugiere que la tributación no tiene una repercusión negativa en el crecimiento en el caso de un gobierno muy eficaz (Doménech y García, 2008).

9. Véase cuadros II.16 y II.17 en CEPAL (2007) para mayor información sobre los países latinoamericanos. La referencia clásica sobre el efecto redistributivo del gasto público es de (Musgrave *et al.*, 1974).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

10. Moore (2004) defiende que las instituciones representativas y otras características institucionales que favorecieron o, al menos permitieron, esa negociación de ingresos entre élites y Estados, especialmente en las sociedades europeas, no han existido en la mayoría de países en desarrollo. En éstos, la relativa autonomía del Estado con respecto a sus ciudadanos se ha visto reforzada por la dependencia de dichos Estados de los ingresos procedentes de fuentes externas, en particular, la ayuda extranjera. Este mismo aspecto ha limitado igualmente el alcance de la negociación de ingresos en las filas europeas.

11. Sigue estando de actualidad consultar las antiguas investigaciones sobre la relación entre la tributación y el desarrollo económico. Burgess y Stern (1993) pasan revista de forma general a toda la literatura anterior, y Toye (1978) presenta ciertos estudios de casos incluso anteriores, pero, con todo, aún útiles.

12. Este recuadro se ha preparado usando la información proporcionada por *Puentes Internacionales*, una iniciativa de la Fundación Avina, que respalda el tipo de instituciones mencionadas en el texto.

13. Habida cuenta del enfoque de esta edición de *Perspectivas*, no se abordarán pormenorizadamente ciertos temas importantes de gestión macroeconómica, como la forma en que se emplea la política fiscal – junto con las políticas monetaria y cambiaria – para suavizar los ciclos económicos y tratar choques externos favorables o adversos, o las normas de responsabilidad fiscal, o los fondos de estabilización en América Latina y la medida en que éstos, al mejorar la credibilidad fiscal, pueden hacer pasar paulatinamente la elaboración de la política fiscal de procíclica a contracíclica, aunque el capítulo 3, que analiza los cambios en la credibilidad de la deuda externa latinoamericana, evocará obligatoriamente muchos de esos temas. Un excelente punto de partida para un conocimiento más exhaustivo del tema es Perry *et al*. (2008).

14. Véase OCDE (2008), capítulo 1, y Goñi *et al.* (2008).

15. El índice de Gini es una medida estándar de la desigualdad en la distribución de la renta, que va de 0 (perfecta igualdad) a 100 (perfecta desigualdad). Ray (1998), en su capítulo 6, proporciona una descripción de gran utilidad sobre el origen y la interpretación de este índice.

16. Calderón y Servén (2003, cuadro 2.1). La inversión pública cayó 2.8 puntos porcentuales del PIB, y la inversión pública en infraestructura 3.1 puntos porcentuales del PIB. Lógicamente, esto es posible si en realidad subió el gasto de capital en ítems diferentes de la infraestructura, lo que fue el caso de Brasil.

17. El índice de transformación Bertelsmann (BTI) se basa en la evaluación de varios indicadores del "estatus democrático", entre los que se cuentan la consolidación del Estado (monopolio del uso de la fuerza, consenso ciudadano, ausencia de dogma religioso, calidad de la administración), la participación política (elecciones libres, regulación democrática, derechos de asociación y reunión, libertad de expresión), el Estado de Derecho (separación de poderes, independencia del poder judicial, abuso del Ministerio Fiscal, respeto de los derechos civiles), la estabilidad de las instituciones democráticas (resultados democráticos, aceptación de la democracia), la integración política y social (sistema de partidos, grupos de interés, normas democráticas, auto-organización social); véase BTI (2008). Podrían utilizarse asimismo otros indicadores de calidad y consolidación democráticas, como el conjunto de datos POLITY IV del *Centre for International Development and Conflict Management* de la Universidad de Maryland, el índice de restricciones políticas de Witold Henisz de la Wharton School, o la base de datos CHECKS de indicadores políticos del Banco Mundial. *Latinobarómetro*, con un espíritu diferente, refleja la satisfacción pública sobre el funcionamiento de la democracia.

18. Esta denominación hace referencia a un cierto número de países miembros de la OCDE y de la Unión Europea: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, República Checa, Rumanía y Serbia.

19. Lindert (2004), capítulo 4.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

20. CEPAL (2007); el capítulo 2 también plantea la necesidad de un contrato social para América Latina estructurado en torno al gasto social.

21. Esto se asemeja al marco teórico introducido por Acemoglu y Robinson (2006) en su modelo sobre el desarrollo de los mercados laborales, en el que la interacción de las élites y las mayorías determina instituciones de equilibrio.

22. Piketty (1995), Bénabou (2000) y Osberg *et al*. (2006) han modelizado estos procesos de contrato social en el contexto de los países de la OCDE. Sugieren que Estados Unidos y los países de Europa Occidental, considerados éstos como un grupo, ocupan dos equilibrios tendentes hacia los extremos opuestos del espectro descrito aquí. Breceda *et al.* (2008) caracterizan las opciones de contrato social en América Latina de la misma forma, y señalan que la región, con la posible excepción de Chile, parece converger hacia el extremo del espectro que coincide con el de Estados Unidos. El examen de Agosin *et al.* (2005) de los sistemas de tributación en América Central puede interpretarse como una descripción del equilibrio de bajo nivel.

23. Los promedios regionales en 2006 eran: América Latina y Caribe: 4 329 USD; Oriente Medio y Norte de África 1 862 USD; Asia Oriental y Pacífico 1 475 USD; África Subsahariana 578 USD; Asia Meridional 604 USD – Fuente: WDI, consultado en julio de 2008.

24. Carpentier, 1970, p. 229

25. De acuerdo con el sitio web del Banco Mundial dedicado a supervisar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, consultado en julio de 2008: http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2.

26. Las líneas de pobreza rural y urbana específicas para cada país figuran en el cuadro 5 del Anexo Estadístico de CEPAL (2007).

27. Levy (2008) sugiere que puede resultar útil estudiar el problema de la economía informal en relación con las políticas tributaria y social, ya que éstas abordan aspectos del fenómeno que escapan a la definición dada a la informalidad por otros criterios.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Acemoglu, D. y J. Robinson (2006), "Persistence of Power, Elites and Institutions", *NBER Working Paper,* No. 12108, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU. , Cambridge, MA.

Agosin, M.R., A. Barreix, J.C. Gómez Sabaini y R. Machado, (2005), "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica", *Revista de la CEPAL,* No. 87, pp. 79-96.

Alesina, A., E. Glaeser y B. Sacerdote (2005), "Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different?", *NBER Working Paper,* No. 11278, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU, Cambridge, MA.

Bénabou, R. (2000), "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review*, Vol. 90, pp. 96-129.

Blundell, R.W. y T. MaCurdy (1999), "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", *Handbook of Labor Economics*, Vol. III, pp. 1560-1695.

Boarini, R., A. Johansson y M.M. d'Ercole (2007), "Alternative Measures of Well-Being", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* No. 33, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)2, OCDE, París.

Bräutigam, D., O-H. Fjeldstad y M. Moore (eds.) (2008), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent,* Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Breceda, K., J. Rigolini y J. Saavedra (2008), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Policy Research Working Paper,* No. WPS 4604, Banco Mundial, Washington, DC.

Braun, M., M. Chudnovsky, C. Di Nucci, N. y V. Weyrauch (2004), *A Comparative Study of Think Tanks in Latin America, Asia, and Africa*, CIPPEC, Buenos Aires.

BTI (2008), *Bertelsmann Transformation Index*, Bertelsmann Stiftung, Berlín. En línea en: www.bertelsmann-transformation-index.de

Burgess, R. y N. Stern (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature,* 31: 2, pp. 762-830.

Calderón, C. y L. Servén (2003), "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap", en Easterly and Servén (eds.), (2003), pp. 95-117.

Calderón, C., W. Easterly y L. Servén (2003), "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crises" en Easterly y Servén (eds.), (2003), pp. 21-94.

Carpentier, A. (1970), "Papel social del novelista", *Casa de las Américas,* No. 60, pp. 225-229.

CEPAL (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Doménech, R. y J.R. García (2008), "Unemployment, Taxation and Public Expenditure in OECD Economies", *European Journal of Political Economy*, No. 24, pp. 202-217.

Domínguez, J. (1997), "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s", pp. 1-48 en Domínguez, J. (1997), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA.

Easterly, W. (1995), Comment on Slemrod (1995), *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, No. 2, pp. 419-424.

Easterly, W. y L. Servén (eds.) (2003), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Elizondo, C. y J. Santiso (2008), "Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Latin America", no publicado aún disponible solicitándolo a través de www.oecd.org/dev/leo, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Gaviria, A. (2007), "Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America," *Economia,* 8:1, pp. 55-96.

Goñi, E., J.H. López y L. Servén (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper,* No. 4487, Banco Mundial, Washington, DC.

Jones, F. (2007), *The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2005/2006*, Office for National Statistics, Londres, Reino Unido.

Latinobarómetro (2007), Informe – Resumen , www.latinobarometro.org.

Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Lindert, P.H. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Volumen 1, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Machinea, J.L. (2008), "El Alza de los Precios de Alimentos Puede Aumentar la Pobreza y la Indigencia en más de Diez Millones de Personas en América Latina y el Caribe", nota de prensa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Mankiw, N.G. (1990), "A Quick Refresher Course in Macroeconomics", *Journal of Economic Literature,* No. 27, pp. 1645-60.

Mcgann, J. (2007), *2007 Survey of Think Tanks*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, PA.

Meller, P. y I. Walker (2007), "CIEPLAN: Thirty Years in Pursuit of Democracy Development in Latin America", artículo presentado en el taller de expertos *Ownership in Practice*, organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en París, 27-28 de septiembre de 2007.

Moore, M.P. (2004), "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review,*25, 3, pp. 297-319.

Musgrave, R.A., K.E. Case y H. Leonard (1974), "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits", *Public Finance Quarterly* 2, pp. 259-311.

OCDE (2007), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008,* Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OIT (2007), *Key Indicators of the Labour Market* (*KILM*), 5ª edición, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Osberg, L., J. Schwabish y T. Smeeding (2006), "Income Distribution and Social Expenditures", en D.B. Papadimitriou (ed.) (2006) *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation,* Palgrave Macmillan.

Osberg, L. y T. Smeeding (2006), "'Fair' Inequality? Attitudes to Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective", *American Sociological Review* 71, pp. 450-473.

Perry, G.E., L. Servén y R. Suescún (eds.) (2008), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth. Prudence or Abstinence*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Piketty, T. (1995), "Social Mobility and Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 551-584.

Prescott, E.C. (2004), "Why do Americans work so much more than Europeans?" *NBER Working Paper* No. 10316, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU , Cambridge, MA.

Ray, D. (1998), *Development Economics*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Reinikka, R. y J. Svensson (2003), "Efficiency of Public Spending: New Microeconomic Tools to Assess Service Delivery", en Addison, T. y A. Roe (eds.), *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth,* Palgrave Macmillan, London, y WIDER/United Nations University, Helsinki, pp. 218-236.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ROMER, C.D. y D.H. ROMER (2007), "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *NBER Working Paper* No. 13264, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU, Cambridge, MA.

SALA-I-MARTIN, X. (1997), "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", *Staff Papers* del FMI, Vol. 44, pp. 81-102.

SANTISO, J. y L. WHITEHEAD (2006), "Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America", *Working Paper* No. 256, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

SARMIENTO, D.F. (1845), *Civilización y Barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*.

SCHNEIDER, H. (1999), *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*, *Policy Brief* No. 17, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

SINN, H.W. (1996), "Social Insurance, Incentives and Risk Taking", *International Tax and Public Finance* 3, pp. 259-280.

SLEMROD, J. (1995), "What Do Cross-Country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, No. 2, pp. 373-431.

SMITH, A (Clase que impartió en 1755), para más información: www.econlib.org/LIBRARY/Smith/smWN.html

STIGLITZ, J.E (2000), *Economics of the Public Sector,* tercera edición, W.W. Norton, Nueva York, NY.

TANZI, V. y L. SCHUKNECHT (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

TORGLER, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.

TOYE, J.F.J. (ed.) (1978), *Taxation and Economic Development: Twelve Critical Studies*, Frank Cass, London, Reino Unido.

WDI (2008), *World Development Indicators,* Banco Mundial, Washington, D.C.

WEIL, D.N. (sin fecha), "Fiscal Policy", *The Concise Encyclopedia of Economics*, www.econlib.org/Library/Enc/FiscalPolicy.html, consultado en abril de 2008.

WICKSELL, K. (1896), "A New Principle of Just Taxation," traducido por J.M. Buchanan en MUSGRAVE, R.A. y A.T. PEACOCK (eds.) (1967), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan St. Martin's Press, Nueva York, NY.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO DOS

Recientes tendencias en los resultados fiscales en América Latina

ENFOQUE ESTADÍSTICO DE LA POLÍTICA FISCAL

El presente capítulo examina sucintamente la estructura, las características y los resultados de los sistemas fiscales en América Latina. El periodo considerado cubre la etapa de transición de los años de crisis a los de bonanza macroeconómica. Aunque el examen roza a lo sumo la actual confusión económica mundial, constituye una sólida base para comprender de dónde procede y adónde se dirige América Latina en materia de fiscalidad.

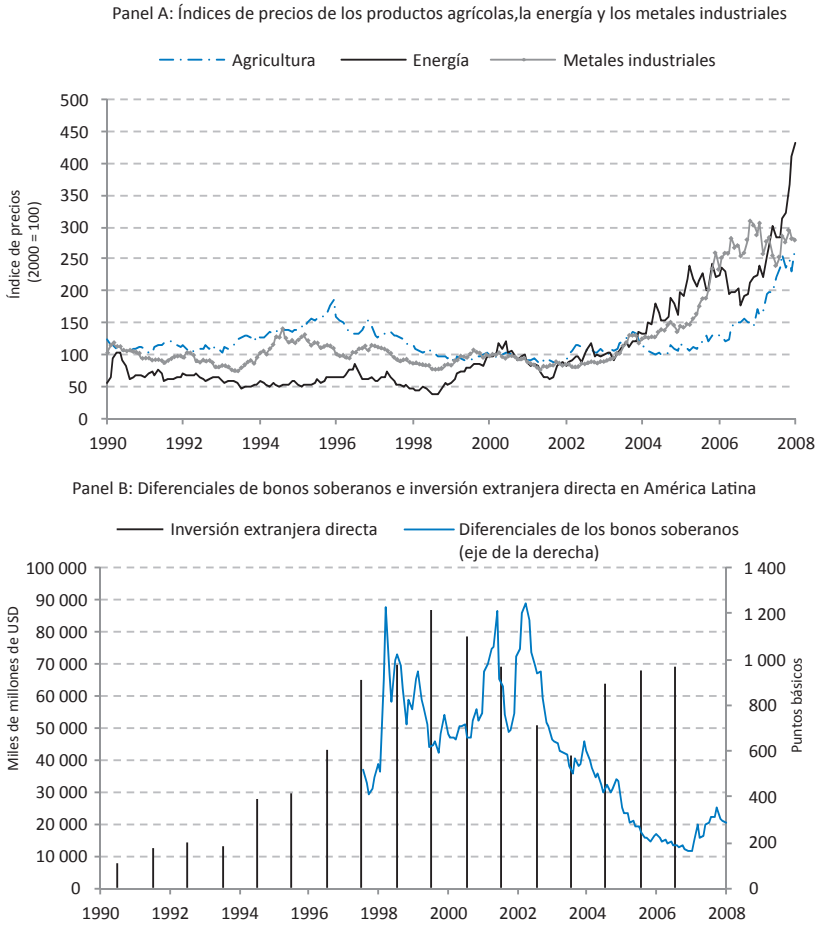
Según la creencia general, América Latina habría salido de un largo periodo sin rumbo fijo en el desolado mar de la política fiscal. Los antaño cuantiosos déficits fiscales, los ingresos y gastos volátiles y el excesivo endeudamiento público (denominado en gran parte en moneda extranjera) han dado paso a pactos fiscales y reglas macro-fiscales, que se traducen hoy en superávits fiscales y en una deuda en vertiginosa baja. Un elocuente indicador de este cambio es la reclasificación al alza de la deuda brasileña hasta el grado de inversión a principios de 2008; poco antes (y no por casualidad), la economía brasileña había pasado a ocupar una posición acreedora neta, terminando así con siglos de endeudamiento estructural.

Pero este prometedor panorama – respaldado por unas instituciones en proceso de consolidación – tiene sus detractores. Así, en un informe presentado en 2008 por el Banco Interamericano de Desarrollo, se advertía que "no es oro todo lo que reluce" (Izquierdo y Talvi, 2008). Los pesimistas aluden al peso de los factores exógenos, subyacentes tanto en el periodo de crisis de los años 1980 como en estos últimos años de "bonanza macroeconómica" – según la expresión de José Antonio Ocampo (2007) –. Las condiciones comerciales, durísimas en los años de crisis, se han visto estimuladas por la fuerte progresión de los precios del petróleo, del cobre, del gas natural y de los productos agrícolas, mientras la entrada de capital extranjero, que cesó abruptamente en 1982, ha sido generosa en los últimos años, al menos hasta la crisis de los créditos de alto riesgo (*subprimes*) y la severa restricción del crédito mundial.

Los dos paneles de la gráfica 2.1 ilustran respectivamente estas dos tendencias. El panel A muestra la subida de precios, desde el año 2000, de algunas de las exportaciones más importantes de América Latina. Por su parte, el panel B demuestra que, efectivamente, el capital ha sido, a un tiempo, más barato y más abundante: los diferenciales de los bonos soberanos han disminuido drásticamente y se ha disparado la inversión extranjera directa. Al final del periodo, los países latinoamericanos disfrutaban a la vez de grandes entradas de capital para invertir y de una relativa facilidad para colocar la deuda a menor coste.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 2.1. Evolución de los precios de los productos básicos y entrada de capital extranjero en América Latina



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en *Datastream*, el índice S&P GSCI, datos sobre la inversión extranjera directa de CEPAL, y los diferenciales de bonos soberanos de JPMorgan.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

El desempeño fiscal en América Latina no ha sido homegéneo, sin embargo, es posible distiguir ciertas pautas comunes a través de los datos

El presente capítulo compara los países latinoamericanos entre sí y con sus homólogos de la OCDE utilizando diversos indicadores. En primer lugar, se ha realizado un examen general de los ingresos y gastos totales, y un ulterior análisis de la información desagregada. En segundo lugar, se ha calculado y comparado la volatilidad de ciertos indicadores fiscales, tales como el déficit fiscal. Por último, el capítulo concluye con un estudio del tamaño relativo de los ingresos y los gastos en las esferas del gobierno central y local. Los promedios regionales de América Latina y de la OCDE se han expuesto en el cuerpo del texto, mientras los datos detallados país por país de los Estados latinoamericanos figuran en el anexo estadístico. La información sobre las correlativas tendencias en materia de deuda pública puede consultarse en el primer apartado del capítulo 3.

Las líneas generales de esta presentación siguen las del estudio pionero de Gavin y Perotti (1997), que ofreció la primera visión de conjunto sistemática de la política fiscal en América Latina. Dicho estudio, que contemplaba el periodo comprendido entre 1970 y 1995, también comparaba a países de la región con países industrializados. Sorprendentemente, los datos relativos a la década transcurrida desde entonces no se han recopilado en parte alguna. El presente capítulo colma esa laguna, incluyendo a más países de América Latina y del

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

grupo de países industrializados que sirven de referencia. No obstante, al igual que en el estudio precedente, cabe hacer algunas advertencias en relación con la homogeneidad de los datos, pues no se dispone de todas las variables de todos los países todos los años y, lo que quizá sea más grave, no existe una definición universalmente aceptada del sector público; así, en algunos países, las estadísticas del ingreso público hacen referencia al gobierno general, mientras que, en otros, se ciñen al concepto más estricto de gobierno central o se amplían al sector público no financiero. Los promedios abarcan el periodo comprendido entre 1990 y 2006 y, por consiguiente, las cifras de los cuadros reflejarán escasamente las recientes reformas tributarias emprendidas en la región, como la de México de 2007 o la que se ha venido deliberando en el Congreso brasileño en 2008. Las notas metodológicas del anexo estadístico del presente capítulo ofrecen información detallada acerca de las fuentes de los datos y del alcance de éstos.

La información por países demuestra que los resultados fiscales en América Latina distan mucho de ser homogéneos y representan una diversidad de experiencias que sólo parcialmente puede plasmarse en resúmenes estadísticos. Sin embargo, es posible distinguir dos grandes grupos de países: los relativamente más prósperos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) y los relativamente menos prósperos (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en función del ingreso per cápita[1].

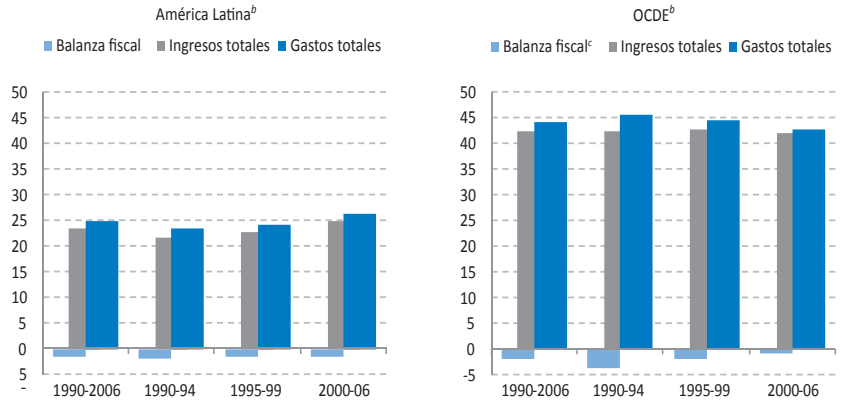
Tendencias de ingresos y gastos

Tanto las economías de la OCDE como las latinoamericanas han arrastrado déficits presupuestarios durante la última década y media; tal y como se muestra en la gráfica 2.2, esos déficits han sido proporcionalmente similares (1.9 por ciento y 1.6 por ciento del PIB respectivamente). No obstante, aunque el déficit latinoamericano medio se ha mantenido aproximadamente en ese valor durante todo el periodo de referencia, el de los países de la OCDE cayó del 3.5 por ciento del PIB a principios de los años noventa al 0.7 por ciento en el siglo XXI.

Tanto los países de la OCDE como los países latinoamericanos han enfrentado déficits, aunque los de los países de la OCDE han ido disminuyendo

Gráfica 2.2. Mediciones de la política fiscal en los países de América Latina y de la OCDE[a]

(Promedios regionales, porcentaje del PIB)



Notas:
a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible. *b)* México está incluido en ambos grupos. *c)* En los países de la OCDE, la balanza fiscal corresponde a financiamiento/endeudamiento neto.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina, y en *General Government Accounts* de la OCDE para los países de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La gráfica también evidencia las significativas diferencias entre ambas regiones en materia de ingresos y gastos fiscales. En el periodo de referencia, los gastos representaron un 25 por ciento del PIB en América Latina frente al 44 por ciento de los países de la OCDE; por su parte, los ingresos fiscales mostraron la misma divergencia, con un 42 por ciento en los países de la OCDE y sólo un 23 por ciento en América Latina. El cuadro 2.1 ofrece más información al respecto.

Cuadro 2.1. Tamaño del gobierno en los países de América Latina y de la OCDE[a]

(Promedios regionales, porcentajes)

	Región[b]	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Balanza fiscal/PIB[d]	América Latina	-1.55	-1.67	-1.58	-1.44
	Ingreso mediano alto[c]	-1.14	-1.32	-1.19	-0.97
	Ingreso mediano bajo[c]	-1.84	-1.90	-1.84	-1.81
	OCDE	-1.86	-3.52	-1.83	-0.69
Balanza fiscal/ Ingreso total[d]	América Latina	-8.34	-9.83	-7.90	-7.59
	Ingreso mediano alto[c]	-5.32	-5.84	-5.51	-4.80
	Ingreso mediano bajo[c]	-10.51	-12.41	-9.62	-9.78
	OCDE	-4.51	-7.74	-4.35	-2.30
Balanza primaria/ PIB[e]	América Latina	1.12	1.12	0.90	1.28
	Ingreso mediano alto[c]	2.16	1.77	1.84	2.68
	Ingreso mediano bajo[c]	0.34	0.70	0.22	0.18
	OCDE	1.87	1.43	2.07	2.05
Balanza primaria/ Ingreso total[e]	América Latina	3.98	4.53	3.57	3.89
	Ingreso mediano alto[c]	8.18	7.53	7.28	9.29
	Ingreso mediano bajo[c]	0.87	2.64	0.86	-0.38
	OCDE	4.38	3.98	4.86	4.33
Ingreso total/PIB	América Latina	23.24	21.69	22.65	24.78
	Ingreso mediano alto[c]	25.80	24.01	25.09	27.59
	Ingreso mediano bajo[c]	21.34	20.09	20.87	22.57
	OCDE	42.16	42.03	42.50	42.01
Gasto total/ PIB	América Latina	24.78	23.35	24.24	26.18
	Ingreso mediano alto[c]	26.94	25.32	26.28	28.57
	Ingreso mediano bajo[c]	23.15	21.99	22.72	24.30
	OCDE	44.02	45.55	44.32	42.70
Gasto primario/ PIB[e]	América Latina	22.09	20.52	21.72	23.47
	Ingreso mediano alto[c]	23.64	22.23	23.25	24.92
	Ingreso mediano bajo[c]	20.93	19.31	20.59	22.33
	OCDE	39.84	39.88	39.91	39.77

Notas:
a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible. *b)* México está incluido en ambos grupos. *c)* Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. *d)* En los países de la OCDE, la balanza fiscal corresponde a financiamiento/endeudamiento neto. *e)* La balanza primaria y el gasto primario de la OCDE no incluyen la incidencia de los pagos de intereses brutos. No obstante, el estudio Economic Outlook de la OCDE presenta estos indicadores excluyendo la incidencia del interés neto

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina, y en *General Government Accounts* de la OCDE para los países de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El servicio de la deuda representa un uso significativo de los recursos por parte de los gobiernos de América Latina

Como proporción de los ingresos del gobierno – que quizá refleje mejor la capacidad de un país para hacer frente a sus obligaciones de deuda – el déficit latinoamericano ha sido superior al de los países de la OCDE, con un 8.3 por ciento frente a un 4.5 por ciento. De forma desglosada, aunque la razón déficit/ingreso total de los países latinoamericanos de ingreso mediano alto es del orden de la de los países de la OCDE, con un 5.3 por ciento, la de los países de ingreso mediano bajo alcanza el 10.5 por ciento. La distancia entre los países industrializados y los latinoamericanos sigue siendo grande, a pesar de haberse acortado considerablemente desde el periodo 1970-95 analizado por Gavin y Perotti, cuando los déficits latinoamericanos rondaban el 11 por ciento de los ingresos totales. Para hacer frente a la deuda que implican esos déficits, los gobiernos latinoamericanos han mantenido sistemáticamente un superávit primario (es decir, la diferencia entre ingresos y gastos antes del coste del servicio de la deuda). En los países latinoamericanos de ingreso mediano alto, este superávit ha sido mayor que el de los países de la OCDE, tanto en relación con el tamaño de la economía como en proporción de los ingresos del gobierno.

Los ingresos de los gobiernos en porcentaje del PIB son mucho menores en América Latina que en los países de la OCDE, además los ingresos provenientes de los impuestos representan solamente la mitad con relación a los países de la OCDE

En proporción del PIB, los ingresos totales del gobierno han sido sustancialmente superiores en los países de la OCDE (42 por ciento) que en América Latina (23 por ciento). En este último grupo, casi cinco puntos porcentuales separan el cociente (ingresos totales/PIB) de los países de ingreso mediano alto, del de los de ingreso mediano bajo, con una mayor recaudación en los países de ingreso superior. Cabe recalcar la relativa estabilidad de estos coeficientes a lo largo del tiempo tanto en los países de la OCDE como en América Latina[2].

Obviamente, los ingresos fiscales incluyen ingresos no tributarios que, en muchos países latinoamericanos, pueden llegar a ser considerables. El cuadro 2.2 muestra que los ingresos puramente tributarios representan el 16 por ciento del PIB en América Latina, frente al 35 por ciento en los países de la OCDE. Un análisis más pormenorizado revela que los ingresos tributarios totalizaron solamente el 13 por ciento del PIB en los países latinoamericanos de ingreso mediano bajo frente al 20 por ciento en los países de ingreso mediano alto de la región.

El promedio latinoamericano oculta una variación considerable entre países. Así, en un año tipo, los ingresos superaron el 30 por ciento del PIB en Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Venezuela, pero no alcanzaron el 20 por ciento en El Salvador, Honduras, Perú, Panamá y República Dominicana. Por su parte, en Guatemala, los ingresos del gobierno fueron constantemente de poco más del 11 por ciento del PIB. No es sorprendente que la clasificación de los países latinoamericanos en categorías de ingreso mediano alto e ingreso mediano bajo coincida prácticamente con la división de éstos en países de gobierno con gasto alto y con gasto bajo, como lo demuestran los cuadros del anexo estadístico.

Por su parte, los gastos han crecido ligeramente más rápido que los ingresos en América Latina, pero su crecimiento no ha sido notable, pues permanecieron alrededor del 26 por ciento del PIB en 2000-06, frente al 23 por ciento en 1990-94. Al igual que en los ingresos, la diferencia entre los países de la OCDE y de América Latina es sustancial: la proporción media de los gastos totales en el PIB, calculada para todo el periodo de referencia, fue del 44 por ciento en la OCDE y del 25 por ciento en América Latina. Si se comparan las cifras de 1970-95 reseñadas por Gavin y Perotti con las del cuadro 2.1, se observa que los gastos, como porcentaje del PIB, han venido creciendo con el tiempo en América Latina, mientras que, en los países de la OCDE, han permanecido globalmente constantes, pues Gavin y Perotti consignaban gastos totales del 23 por ciento y del 45 por ciento del PIB respectivamente.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Composición de los ingresos y los gastos

La gráfica 2.3, que se ha detenido en la composición del ingreso y del gasto en los países de América Latina y de la OCDE, revela llamativas diferencias. En América Latina, los impuestos indirectos y los ingresos no tributarios constituyen la mayor parte de los ingresos del gobierno, mientras que los países de la OCDE dependen en mucha mayor medida de los impuestos directos y de las contribuciones de la seguridad social (CSS). En el otro lado de la fiscalidad, los gastos de capital y la cuenta por pago de intereses representan el 33 por ciento del gasto latinoamericano, mientras que, en la OCDE, son las transferencias sociales las que desempeñan un papel central.

El cuadro 2.2 brinda más información sobre los anteriores aspectos. Con base en él, pueden hacerse tres distinciones esenciales en materia de ingresos.

Los impuestos indirectos representan dos tercios de la recaudación impositiva en los países latinoamericanos, mientras que en los países de la OCDE solo representan un tercio

En primer lugar, los países latinoamericanos dependen en mucha mayor medida que los de la OCDE de los impuestos indirectos: entre 1990 y 2006, los impuestos indirectos constituyeron un 58 por ciento de los ingresos tributarios en América Latina, pero sólo un 33 por ciento en los países de la OCDE, habiéndose conservado estas proporciones con admirable estabilidad a lo largo del tiempo. Por otro lado, la distinción entre los países latinoamericanos de ingreso mediano alto y de ingreso mediano bajo es notable, puesto que, gracias a los impuestos indirectos, los primeros recaudaron un 50 por ciento, y los segundos, un 64 por ciento de sus ingresos tributarios. Por su parte, los impuestos directos contribuyeron solamente en un 25 por ciento a los ingresos tributarios de América Latina (proporción que creció ligeramente durante el periodo), frente al 42 por ciento en los países de la OCDE. Los impuestos directos sólo superan el 30 por ciento de los ingresos tributarios en cuatro países latinoamericanos: Colombia, México, Panamá y Venezuela.

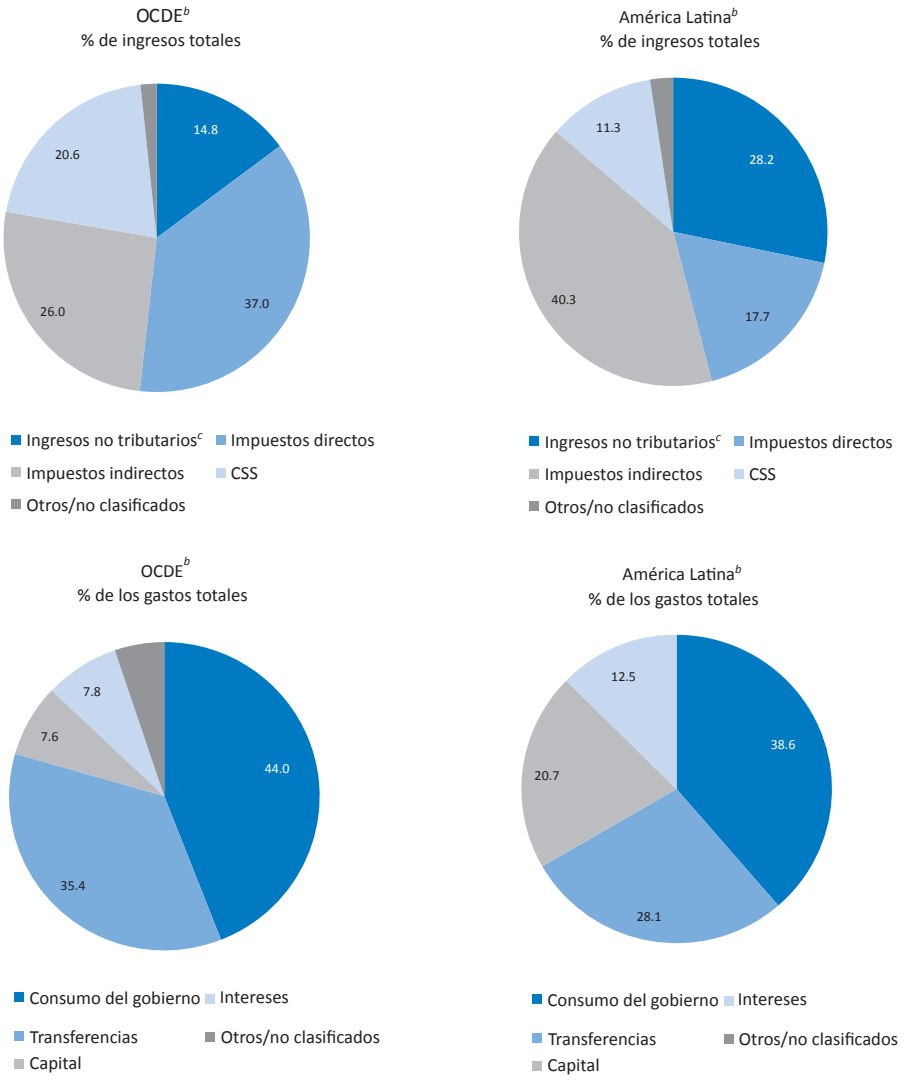
La contribución del impuesto individual sobre la renta, el más visible y personal de los impuestos directos, refleja una fuerte disparidad: si en los países de la OCDE, representa el 27 por ciento de los ingresos tributarios, no llega al 4 por ciento en América Latina. Esto significa que, en América Latina, sólo un cuarto de la recaudación en concepto de renta proviene de los particulares (por oposición a sociedades), frente a cerca del 70 por ciento en los países de la OCDE. En la práctica, los impuestos sobre sociedades son una fuente de ingresos más volátil que los impuestos individuales sobre la renta, lo que tiene sus correlatos en la estabilidad de los ingresos en América Latina.

Cuando Gavin y Perotti efectuaron su estudio, la proporción de los impuestos directos en los ingresos tributarios totales estaba en descenso. Por lo menos, esa tendencia se ha invertido. El cuadro 2.2 muestra que la proporción de los impuestos directos subió ligeramente en América Latina, pasando de representar un 25 por ciento de los ingresos tributarios en la primera mitad de la década de 1990 a un 26 por ciento en los primeros seis años del nuevo milenio. Las implicaciones que para la política fiscal de la región tiene la continua dependencia de América Latina de los impuestos indirectos se analizan en el capítulo 4.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 2.3. Composición de los ingresos y los gastos en los países de América Latina y de la OCDE[a]

(Promedios regionales, 1990-2006)



Notas:

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) Los datos de CEPAL ILPES sobre ingresos no tributarios en México se han ajustado para reclasificar los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, de acuerdo con las directrices sobre estadísticas de ingresos de la OCDE.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en el capítulo 4 de esta publicación, Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES, en *Revenue Statistics* de la OCDE (OECD, 2007*a*) y en *General Government Accounts* de la OCDE (OECD, 2008).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 2.2. Análisis de los ingresos del gobierno en los países de América Latina y de la OCDE [a]

(Promedios regionales, porcentajes)

	Región [b]	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Ingresos no tributarios/ Ingreso total [d]	**América Latina**	**28.24**	**31.61**	**27.39**	**26.43**
	Ingreso mediano alto [c]	29.80	31.45	29.32	28.96
	Ingreso mediano bajo [c]	27.06	31.74	26.00	24.47
	OCDE	**14.80**	**16.00**	**14.69**	**14.03**
Ingresos tributarios/PIB	**América Latina**	**16.18**	**14.69**	**15.98**	**17.39**
	Ingreso mediano alto [c]	19.69	18.91	19.25	20.57
	Ingreso mediano bajo [c]	13.37	11.32	13.36	14.84
	OCDE	**35.12**	**34.32**	**35.35**	**35.53**
Impuestos directos/ Ingresos tributarios	**América Latina**	24.82	**24.69**	**23.55**	**25.83**
	Ingreso mediano alto [c]	28.52	29.22	26.92	29.16
	Ingreso mediano bajo [c]	21.87	21.06	20.85	23.17
	OCDE	42.34	43.05	42.24	**41.91**
Impuesto individual sobre la renta/ Ingresos tributarios [e]	**América Latina**	**3.70**	**2.66**	**3.97**	**4.25**
	Ingreso mediano alto [c]	2.98	1.03	3.47	4.03
	Ingreso mediano bajo [c]	4.74	4.86	4.98	4.49
	OCDE	**26.65**	**28.23**	**26.84**	**25.38**
Impuestos indirectos/ Ingresos tributarios	**América Latina**	**57.78**	**57.05**	**58.42**	**57.84**
	Ingreso mediano alto [c]	49.97	48.16	50.93	50.58
	Ingreso mediano bajo [c]	64.03	64.17	64.42	63.65
	OCDE	**32.81**	**32.85**	**33.12**	**32.57**
Impuestos sobre el comercio internacional/ Ingresos tributarios	**América Latina**	**11.55**	**14.52**	**12.49**	**8.76**
	Ingreso mediano alto [c]	7.27	8.95	7.22	6.10
	Ingreso mediano bajo [c]	14.98	18.98	16.71	10.89
	OCDE	**1.17**	**1.88**	**1.17**	**0.67**

Notas:

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

d) Los datos de CEPAL ILPES sobre ingresos no tributarios en México se han ajustado para reclasificar los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, de acuerdo con las directrices sobre estadísticas de ingresos de la OCDE.

e) En América Latina, los datos relativos al impuesto individual sobre la renta cubren a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en el capítulo 4 de esta publicación, Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES y en *Revenue Statistics* de la OCDE (OCDE, 2007*a*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La recaudación de impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales y los ingresos no tributarios, como los procedentes de los hidrocarburos, son mucho mayores en América Latina

La segunda característica notable de la composición de los ingresos en América Latina es que los países de la región dependen en mucha mayor medida que sus homólogos de la OCDE de los ingresos no tributarios. Los ingresos no tributarios, tal y como los derechos y los cánones que gravan la extracción y exportación de recursos naturales, constituyeron el 28 por ciento de los ingresos totales en América Latina, pero solo el 15 por ciento en los países de la OCDE. El promedio latinoamericano oculta variaciones considerables: a un extremo de la escala, la proporción fue del 15 por ciento o menos en Argentina, Brasil, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay, y en el otro, el 40 por ciento o más, en Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela.

Por último, la tercera característica de los ingresos del gobierno es la importancia comparativa de los impuestos sobre los intercambios comerciales en América Latina. Estos impuestos tienden a ser más elevados en los países en desarrollo, lo que traduce su relativa facilidad de recaudación e imposición, tal y como lo confirman los datos del cuadro 2.2. Los impuestos sobre las transacciones comerciales son más importantes para los países de ingreso mediano bajo de la región (15 por ciento de los ingresos tributarios) que para los países de ingreso mediano alto (7 por ciento), frente al escasamente superior a 1 por ciento de los países de la OCDE, en el periodo 1990-2006. Entre los países latinoamericanos, la República Dominicana es el país que más depende de los impuestos que gravan el comercio internacional, pues esta fuente constituye el 28 por ciento de sus ingresos tributarios. En general, en el periodo considerado, se registró una disminución de la importancia de los impuestos sobre el comercio internacional en la mayoría de los países latinoamericanos, aun cuando la proporción absoluta de dichos impuestos permaneció muy por encima de los niveles de la OCDE, y así, pasaron de representar el 15 por ciento de los ingresos tributarios en la primera mitad de los años 1990 a constituir cerca de un 9 por ciento en 2000-06.

Los gastos de capital y los gastos por pago de intereses representan un tercio del gasto público total en América Latina, el doble que en los países de la OCDE

En lo referente al gasto, la diferencia más clara entre los países de la OCDE y de América Latina reside en la importancia relativa del gasto de capital y del pago de intereses de la deuda pública (cuadro 2.3). El promedio de los gastos de capital fue del 21 por ciento del gasto total en el periodo 1990-2006 en América Latina y de apenas un 8 por ciento en la OCDE. Dentro de los países latinoamericanos, la proporción del gasto de capital fue sustancialmente mayor en los países de ingreso mediano bajo (25 por ciento) que en los países de ingreso mediano alto (16 por ciento).

Por su parte, los intereses consumieron el 12 por ciento del gasto del gobierno en América Latina y únicamente el 8 por ciento en los países de la OCDE. Además, como lo muestra el cuadro 2.3, esta proporción no ha dejado de bajar en la OCDE, mientras que ha permanecido más o menos constante en América Latina en la última década.

El cuadro 2.3 también muestra que la proporción del consumo del gobierno en el gasto total ha sufrido muy pocos cambios, pasando del 41 por ciento en 1990-94 al 40 por ciento en 2000-06 en América Latina, cuando en la OCDE ha aumentado ligeramente, del 42 por ciento al 45 por ciento.

Por último, en este apartado, las transferencias representan una proporción más elevada de los gastos en la OCDE que en América Latina, aunque ambos grupos han convergido fuertemente en la última década y media. La proporción de las transferencias en el gasto total de América Latina creció del 24 por ciento en 1990-94 al 30 por ciento en 2000-06; las cifras correspondientes para la OCDE son del 34 y del 37 por ciento respectivamente.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 2.3. Análisis de los gastos del gobierno en los países de América Latina y de la OCDE[a]
(Promedios regionales, porcentajes)

	Región[b]	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Consumo del gobierno/ Gasto total[d]	**América Latina**	**39.87**	**41.43**	**38.78**	**39.52**
	Ingreso mediano alto[c]	35.92	35.89	36.12	35.79
	Ingreso mediano bajo[c]	42.90	45.40	40.99	42.49
	OCDE	**43.67**	**42.23**	**42.78**	**45.33**
Transferencias/ Gasto total	**América Latina**	**27.88**	**24.20**	**27.41**	**30.86**
	Ingreso mediano alto[c]	34.86	33.11	34.74	36.19
	Ingreso mediano bajo[c]	22.41	17.53	21.44	26.59
	OCDE	**35.58**	**34.09**	**35.80**	**36.49**
Gasto de capital/Gasto total	**América Latina**	**20.92**	**21.02**	**23.43**	**19.05**
	Ingreso mediano alto[c]	15.73	16.91	16.98	13.99
	Ingreso mediano bajo[c]	24.63	24.13	27.95	22.63
	OCDE	**7.51**	**7.41**	**7.72**	**7.43**
Intereses/ Gasto total[e]	**América Latina**	**11.59**	**13.19**	**10.95**	**10.91**
	Ingreso mediano alto[c]	12.64	12.67	12.01	13.08
	Ingreso mediano bajo[c]	10.77	13.60	10.15	9.20
	OCDE	**8.32**	**10.61**	**8.73**	**6.40**

Notas:

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

d) El consumo del gobierno en América Latina se calcula como la suma de sueldos y salarios más las compras de bienes y servicios.

e) En los países de la OCDE, los pagos de intereses de la deuda pública se computan como los intereses por pagar en la cuenta de distribución primaria del ingreso del gobierno general.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina, y en General Government Accounts de la OCDE para los países de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

VOLATILIDAD DE LOS RESULTADOS FISCALES

Como se ha indicado en el capítulo 1, la política fiscal en América Latina no ha surtido efectos prácticos para estabilizar la economía. Al menos desde la década de 1990, los economistas vienen advirtiendo que la política fiscal de la región tiende a ser procíclica, antes que contracíclica[3]. No obstante, puede que el viento esté empezando a soplar en la dirección opuesta, pues la ráfaga de reglas de responsabilidad fiscal (empezando por las de Chile) y de fondos de

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

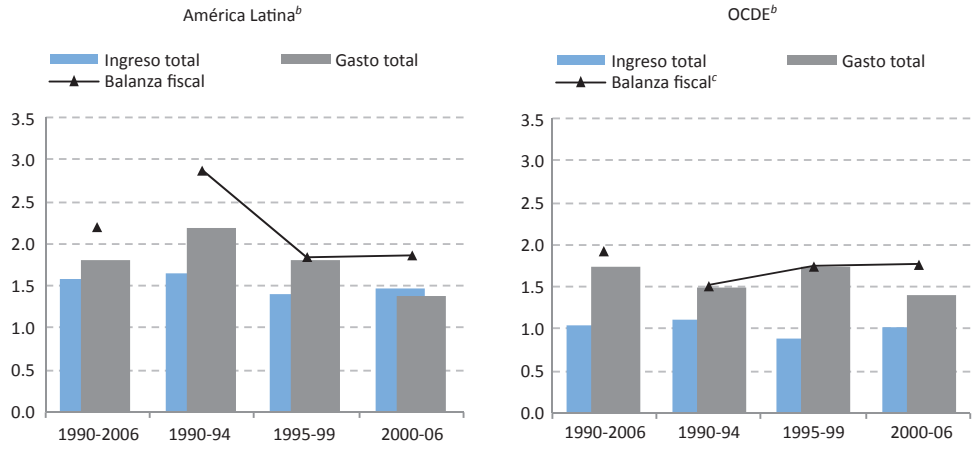
estabilización adoptados en la región, que en ambos casos privan al gasto de los ingresos en los buenos tiempos, bien puede estar restaurando la credibilidad de la gestión macroeconómica en América Latina. Al respecto, el recuadro 2.1 demuestra que las respuestas macroeconómicas ante el reciente *boom* de los precios de los productos básicos en América Latina no han sido tan procíclicas como cabía esperar.

Un reciente estudio del Banco Mundial (Perry *et al*., 2008) analiza detalladamente la tendencia procíclica de la política fiscal en América Latina. En dicho estudio, Fatás y Mihov (2008) demuestran que el efecto más perjudicial procede de la volatilidad – y no de la simple prociclicalidad – de los gastos discrecionales del gobierno, que conduce a la volatilidad macroeconómica, y ésta, a su vez, al debilitamiento del crecimiento. Al mismo tiempo, el potencial de los estabilizadores automáticos está sustancialmente desaprovechado, ya que, en primer lugar, el tamaño relativamente pequeño del gobierno limita la influencia que el uso estratégico del presupuesto público podría tener en la macroeconomía y, en segundo lugar, la importancia relativamente menor de los impuestos sobre la renta coarta el efecto amortiguador que tendría su incremento automático en caso de fuerte crecimiento (los impuestos indirectos, por su parte, al estar más estrechamente vinculados al consumo, tienden a variar menos con el ciclo). Suescún (2008) concluye que América Latina tiene una política fiscal "acíclica" no discrecional.

Para ilustrar la volatilidad comparada de la política fiscal entre los países de la OCDE y los de América Latina, la gráfica 2.4 presenta la medición de la variabilidad de tres de los agregados fiscales estudiados en el apartado anterior. Los índices de la volatilidad se han obtenido calculando la desviación estándar de las diferencias anuales de una variable (por ejemplo, el cambio del déficit fiscal en proporción del PIB)[4].

Gráfica 2.4. Volatilidad de la política fiscal en los países de América Latina y de la OCDE [a]

(Promedios regionales, desviación estándar)



Notas:

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) En los países de la OCDE, la balanza fiscal corresponde a financiamiento/endeudamiento neto.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE según la Base de datos Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina y *OECD General Government Accounts* para los países de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La volatilidad de los ingresos, los gastos, y de su diferencia, el resultado fiscal global, es mayor en América Latina que en la OCDE

Como puede observarse, la volatilidad de cada resultado fiscal es mayor en América Latina que en la OCDE.

El índice de la volatilidad de la balanza fiscal fue de 2.2 en América Latina y de 2.0 en la OCDE. Sin embargo, los niveles de volatilidad latinoamericanos no son desconocidos en la OCDE, pues, en el periodo 1990-2006, Alemania, Finlandia, Noruega Países Bajos, la República Checa y la República Eslovaca registraron una volatilidad de sus déficits sustancialmente superior al promedio latinoamericano. La disparidad de la volatilidad entre los países de América Latina y los de la OCDE fue más pronunciada en los ingresos (1.6 frente a 1.1 respectivamente) que en los gastos (1.8 frente a 1.7).

Los déficits fiscales más volátiles fueron los de Venezuela y Nicaragua, con desviaciones estándar de más de 4 puntos porcentuales del PIB durante el periodo, mientras que los menos volátiles (desviación estándar inferior a 1.5 puntos porcentuales del PIB) se registraron en Brasil, Colombia, El Salvador y Uruguay. Por su parte, los ingresos más volátiles se dieron en Brasil, Venezuela y Nicaragua, y los gastos más volátiles en Venezuela y Panamá.

... por lo que la reducción de la volatilidad en América Latina significaría que las dos regiones estarían comenzando a converger

Una segunda pauta que se desprende del análisis estadístico es que la volatilidad ha disminuido durante todo el periodo en América Latina y converge gradualmente con los niveles de la OCDE. La volatilidad de la balanza fiscal cayó en América Latina de 2.9 en 1990-94 a 1.9 en 2000-06, al tiempo que, en los países de la OCDE, la misma medida creció de 1.5 en el primer periodo a 1.8 en el segundo. Aunque la volatilidad de los ingresos permaneció estable en la OCDE en torno a 1.0, retrocedió en América Latina de 1.7 en 1990-94 a 1.5 en 2000-06. Por su parte, la volatilidad de los gastos descendió de 2.2 en 1990-94 a 1.4 en 2000-06 en América Latina, y de 1.5 a 1.4 en los dos mismos periodos en los países de la OCDE.

Recuadro 2.1. *Boom* de los productos básicos y gestión macroeconómica: la respuesta de América Latina[5]

La política fiscal en América Latina tiene una larga tradición de dependencia de los ciclos económicos. Durante décadas, las políticas fiscales latinoamericanas han sido procíclicas, es decir, el gasto del gobierno, en proporción del PIB, crecía en los periodos de auge y se recortaba en los de recesión, y los déficits seguían el mismo patrón. Aunque esto se verifica en muchas economías emergentes[6], en los países con un desarrollo financiero limitado los efectos de las políticas procíclicas son más fuertes.

La política fiscal procíclica es perjudicial para el crecimiento por muchas razones. Aghion y Marinescu (2006), por ejemplo, determinaron que el incremento procíclico de la deuda pública tenía una correlación negativa con el crecimiento. Por el contrario, se observó que la política presupuestaria contracíclica estimulaba el crecimiento al mitigar el impacto de los choques en las empresas innovadoras.

En los últimos años, el fuerte crecimiento económico de China e India (en particular) ha conducido a mejorar las condiciones de los intercambios comerciales de los países exportadores de materias primas, lo que ha atraído capital a éstos y ha favorecido el acceso al financiamiento. En América Latina, el desafío a largo plazo que conlleva esta nueva situación es el de evitar la "maldición de los recursos naturales" – el fenómeno aparentemente paradójico de encontrarse con resultados económicos pobres en países con gran abundancia de valiosos recursos naturales. Por otra parte, la intervención de estos motores económicos asiáticos está acarreando una mayor volatilidad de los precios de los productos básicos y de las ganancias en América Latina (y otras economías emergentes), lo que plantea un nuevo reto, esta vez, en materia de gestión macroeconómica.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

En un reciente estudio del Centro de Desarrollo de la OCDE, Avendaño *et al*. (2008) han comparado la experiencia fiscal de países exportadores de materias primas africanos y latinoamericanos, antes y después del advenimiento de los impulsores asiáticos. Los autores estimaron funciones de respuesta fiscal para el gasto del gobierno y para los déficits presupuestarios durante el periodo anterior al *boom* de los productos básicos (1987-99) y observaron el impacto de la subida de los precios de los productos básicos y de la mejora de las condiciones comerciales en la gestión de los ingresos públicos durante el periodo 2000-06[7].

Dicho estudio constituye una base para considerar con optimismo la respuesta general de la política macroeconómica de los países africanos y latinoamericanos ante el *boom* de los productos. El control fiscal aumentó en varios de estos países, lo que apunta a una inclinación más fuerte hacia la política contracíclica y, lo que es más, los países exportadores de productos primarios han logrado sacar indiscutibles beneficios – aunque todavía a corto plazo – del actual *boom*, lo que les ha ayudado a ampliar sus carteras de clientes, rebajar su onerosa deuda y mejorar su perfil crediticio, al tiempo que han incrementado sus reservas de divisas y han reducido la vulnerabilidad financiera. Al contrario que en los periodos de auge anteriores, la mayoría de los países han respetado esta vez la regla de Guidotti-Greenspan y han mantenido elevados niveles de reservas oficiales de divisas en proporción de su deuda externa a corto plazo.

Y las respuestas nacionales a otros efectos potencialmente negativos del *boom* también han hecho albergar optimistas esperanzas. La prudente gestión macroeconómica parece haber mitigado los efectos del "mal holandés" (presión alcista sobre los tipos de cambio, que socava la competitividad de las exportaciones de productos no primarios) y ha multiplicado las conocidas soluciones de Leamer (aumentando la dependencia de un reducido número de productos de exportación, especialmente productos básicos con poco valor añadido).

PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL Y SUBNACIONAL

Disponer de datos adecuados relativos al gobierno subnacional – en todos sus niveles – es capital para un análisis fiscal correcto al menos por tres razones.

En primer lugar, la descentralización de las responsabilidades fiscales requiere supervisión. Tanzi (1995), por ejemplo, sostuvo que la descentralización puede aumentar la eficacia de la asignación de los recursos públicos, dado que los gobiernos subnacionales, al estar más cerca de la comunidad, pueden contar con mejor información acerca de las preferencias de ésta. Estas ventajas, sin embargo, deben sopesarse con las posibles desventajas, como el riesgo de que los gobiernos subnacionales estén más expuestos a ser acaparados por las élites locales (Bardhan, 1997).

La segunda razón de considerar separadamente los diferentes niveles de gobierno subnacional radica en que, normalmente, éstos tienen menos flexibilidad para emprender una política fiscal discrecional que el gobierno central. Por lo tanto, el peso relativo del gobierno central y de los gobiernos subnacionales en la economía desempeña un papel en la volatilidad de la política fiscal de un país.

Finalmente, vigilar únicamente los ingresos y los gastos del gobierno central ofrecería una imagen incompleta de la situación. Por ejemplo, algunas reducciones del gasto del gobierno central no reflejan una política fiscal contractiva, sino una reasignación de las responsabilidades a otro estrato del gobierno.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El equilibrio entre el gasto de los gobiernos centrales y de los gobiernos locales varía mucho entre países y el tener datos precisos sobre ambos es necesario para cualquier análisis de la política fiscal

El cuadro 2.4 compara los ingresos y gastos (en proporción del PIB) de los gobiernos centrales y subnacionales de los países de América Latina y de la OCDE. La comparación se ha realizado primero para todos los países de ambos grupos en su conjunto y, después, de forma separada, para los Estados federales, donde cabría esperar que los gobiernos subnacionales fuesen relativamente más voluminosos. Para juzgar con precisión el grado de autonomía del gobierno subnacional, los ingresos y los gastos deben incluir únicamente los recursos movilizados y utilizados a ese nivel, es decir, los ingresos y gastos "propios"; en este sentido, eso significa, en particular, que deben excluirse las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Pero además, no hay duda de que dichas transferencias no deben contarse en ningún caso por partida doble –una como gasto del gobierno central y otra como ingreso del gobierno subnacional. En aras de una mayor transparencia, la cuantía de las transferencias entre gobiernos (como proporción del PIB) se ha consignado independientemente.

Cuadro 2.4. Gobiernos subnacionales en los países de América Latina y de la OCDE (Promedios regionales, porcentajes)

		Todos los países				Estados federales[a]			
	Región	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Gasto del gobierno subnacional/PIB[b]	América Latina	4.27	3.28	6.13	5.42	10.11	9.19	10.50	9.67
	OCDE	13.96	14.66	14.02	14.06	19.56	20.29	20.66	18.57
Gasto del gobierno central/PIB	América Latina	18.36	16.08	17.30	20.51	19.07	18.60	17.84	16.89
	OCDE	34.18	35.26	34.32	33.20	27.72	28.01	28.53	26.98
Ingreso del gobierno subnacional/PIB[b]	América Latina	4.51	3.86	7.36	6.73	10.82	9.81	11.27	10.59
	OCDE	13.57	14.08	13.46	13.87	16.12	15.79	16.60	16.35
Ingreso del gobierno central/PIB	América Latina	18.68	16.99	17.98	20.22	16.95	16.75	16.77	15.12
	OCDE	33.77	32.76	33.52	33.73	26.56	25.84	27.18	26.58
Transferencias entre gobiernos/PIB[c]	América Latina	1.77	1.47	2.53	2.68	2.80	2.50	2.98	1.80
	OCDE	5.07	5.72	5.30	4.87	4.60	3.97	4.86	4.84

Notas:

a) Los Estados federales latinoamericanos para los que se dispone de datos son Argentina, Brasil y México. Los Estados federales de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, México y Suiza.

b) El ingreso y el gasto subnacionales provienen de los datos de los gobiernos subnacionales.

c) Las transferencias entre gobiernos se definen como las transferencias corrientes y de capital consolidadas del gobierno central a las unidades de gobierno subnacional.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en *Government Finance Statistics* del FMI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

El cuadro 2.4 muestra que los gobiernos subnacionales en América Latina son más pequeños que sus equivalentes de la OCDE, tanto en relación con el tamaño de la economía como en relación con su gobierno central. Como proporción del PIB, los ingresos y gastos son menores en todas las esferas gubernamentales en América Latina que en los países de la OCDE y, lo que es más, la proporción del ingreso y del gasto del gobierno subnacional en el ingreso y el gasto público totales es mucho más bajo en América Latina. En el periodo 1990-2006, el gasto de los gobiernos subnacionales representó el 23 por ciento del gasto de

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

los gobiernos centrales en América Latina y al 41 por ciento en los países de la OCDE; las proporciones correspondientes para los ingresos fueron virtualmente idénticas.

Como cabía esperar, los gobiernos subnacionales son más grandes en los Estados federales. En América Latina, los Estados federales tienen un gasto local en relación con el del gobierno central mucho mayor que el promedio regional: el gasto subnacional es aproximadamente la mitad que el del gobierno central en Argentina, Brasil y México, frente a un promedio de solamente la cuarta parte en el resto de países latinoamericanos. No obstante, los gobiernos subnacionales federales en América Latina son más pequeños, tanto en términos absolutos como relativos, que sus homólogos de la OCDE: en estos últimos, el gasto de los gobiernos subnacionales equivale al 71 por ciento del gasto del gobierno central y, en Canadá, país muy federalizado, llegan incluso a superar el de su gobierno central.

Los gobiernos locales, incluso en los países más federales, se encargan de un menor porcentaje del gasto público que sus homólogos en los países de la OCDE

En cuanto a los ingresos, la proporción de los ingresos de los gobiernos subnacionales durante el periodo de referencia fue mayor que la de los gastos. Los ingresos de los gobiernos subnacionales fueron del 63 por ciento de los ingresos del gobierno central en los Estados federales de América Latina, prácticamente lo mismo que en los países federales de la OCDE. Una vez más, Canadá destaca como el país más descentralizado de los Estados federales de la OCDE, ya que los ingresos de sus gobiernos provinciales fueron casi un 50 por ciento superior al del gobierno federal en el mismo periodo.

Como proporción del PIB, las transferencias entre gobiernos fueron más reducidas en América Latina que en la OCDE, pero su importancia ha venido creciendo en la región, ya que, en América Latina, aumentaron del 1.5 por ciento del PIB a principios de los años 1990 al 2.7 por ciento en el siglo XXI, lo que contrasta con las decrecientes transferencias registradas en los países de la OCDE, que bajaron del 5.7 por ciento del PIB a principios de la década de 1990 al 4.9 por ciento en el periodo empezado el año 2000.

CONCLUSIONES

La imagen de América Latina como una región donde imperaba, ya deliberada ya accidentalmente, la irresponsabilidad fiscal ha pasado a la historia. En todo caso, su nueva madurez es evidente y se concreta en una mayor disciplina fiscal en casi toda la región. Los déficits disminuyen, y están empezando a emprenderse las difíciles – y tan a menudo postergadas – reformas fiscales. Quizá la más fuerte de estas manifestaciones, y sin duda la de mayor actualidad, es la reacción ante la bonanza macroeconómica de los últimos años, que se ha visto acompañada de políticas menos procíclicas de lo que cabía inferir por la evolución histórica pasada.

La combinación de disciplina fiscal y de unos ingresos tributarios relativamente reducidos en las economías locales brinda a los países latinoamericanos una oportunidad única para su política fiscal, de la que pocos de sus homólogos de la OCDE pueden gozar. El resto de la presente edición de *Perspectivas* examina la manera en que las dos vertientes de la política fiscal – ingresos y gastos – pueden respaldar el crecimiento, el desarrollo y la inclusión, empezando por la consideración que tiene de la región un ente exterior: los mercados financieros.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ANEXO ESTADÍSTICO

Notas metodológicas

Fuentes y alcance

Las principales fuentes de los datos son:

- OECD General Government National Accounts – Data, datos compilados por la la Dirección de Estadísticas de la OCDE;
- Revenue Statistics 1965- 2006 (2007), una publicación del Centro de Política Tributaria y Administración de la OCDE;
- la base de datos Estadísticas de Ingresos Públicos en América Latina del Centro de Desarrollo de la OCDE;
- la base de datos Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina de CEPAL ILPES;
- la base de datos Government Finance Statistics (GFS) del FMI.

Estas fuentes se han combinado y completado como se indica en el texto.

Las fuentes mencionadas se basan en dos sistemas estadísticos diferentes: el de *Government Finance Statistics* (GFS) del FMI y el recogido en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA). Aunque ambos son muy similares, incluso en su estructura, existen notables diferencias entre ellos. La más importante es la diferencia conceptual: el SNA está destinado a ofrecer una perspectiva macroeconómica amplia de la actividad económica, estudiando la oferta, la demanda y los saldos de renta y, por ende, considera que el gobierno es tan sólo uno de los sectores que conforman la economía nacional. El sistema GFS, por su parte, ha sido diseñado con objeto de medir detalladamente las transacciones del gobierno. Para más información, véase el anexo 3 de GFS, que precisa las relaciones entre los sistemas GFS y SNA.

Los 30 países miembros de la OCDE considerados son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. América Latina está representada por 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

México está incluido en ambos grupos, y la fuente utilizada en su caso es la base de datos CEPAL ILPES en aras de la homogeneidad[8]. Por razones de comparabilidad, ha sido necesario ajustar los datos de CEPAL ILPES en lo referente al tratamiento de los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, que representan casi la mitad de los ingresos del gobierno mexicano, pues este último no los considera impuestos, aunque se han clasificado como tales en *Revenue Statistics* de la OCDE.

En los cuadros 2.1, 2.2 y 2.3, los países latinoamericanos se han dividido en dos grupos: países de ingreso mediano alto y países de ingreso mediano bajo, según la clasificación de las economías por el Banco Mundial por ingreso nacional bruto per cápita (2006). Los umbrales del Banco Mundial son: ingreso bajo, 905 USD o menos; ingreso mediano bajo, entre 906 USD y 3 595 USD ; ingreso mediano alto, entre 3 596 USD y 11 115 USD; e ingreso alto, 11 116 USD o más (valores vigentes hasta el 1 de julio de 2008).

En los datos de la OCDE, la cobertura institucional abarca principalmente al gobierno general. Para América Latina, la cobertura de los datos utiliza la unidad institucional más amplia disponible (sector público no financiero, gobierno general o gobierno central).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Métodos de recopilación y criterios de clasificación

Aunque los cuadros que figuran en el cuerpo de este capítulo indican sus correspondientes fuentes y las definiciones pertinentes, no está de más resumir algunas de las más importantes.

El superávit primario de los países de la OCDE excluye el impacto de los pagos de los intereses brutos sobre la balanza fiscal. No obstante, *Economic Outlook* de la OCDE, excluye por su parte el impacto de los pagos de los intereses netos (y no brutos) de sus cálculos del superávit primario, lo que da lugar a un resultado ligeramente diferente. Los ingresos tributarios para ambos grupos de países incluyen las contribuciones a la seguridad social. Los impuestos directos se definen como los impuestos sobre la renta, los beneficios y ganancias de capital, la propiedad, y las nóminas y la mano de obra. Los impuestos sobre el comercio internacional incluyen los derechos de aduana e importación, los impuestos sobre las exportaciones y otros gravámenes propios del comercio exterior. El consumo del gobierno en los países latinoamericanos es la suma del gasto en sueldos y salarios más las compras de bienes y servicios. Las transferencias en los países de la OCDE incluyen las prestaciones sociales (excluidas las transferencias sociales en especie), otras transferencias corrientes y transferencias de capital.

Los gastos de capital en los países de la OCDE se definen como las adquisiciones menos las ventas de activos no producidos no financieros, más las adquisiciones y la formación de bruta de capital menos las ventas de activos no producidos no financieros. Finalmente, los **intereses** de la deuda pública en los países de la OCDE se han equiparado con los intereses consolidados pagaderos por el gobierno general, una medición constituida casi exclusivamente por intereses de la deuda pública.

Las volatilidades se han calculado como la desviación estándar de las diferencias de año en año.

En el cuadro 2.4, los países se presentan en dos grupos: el primero incluye todos los países considerados en los cuadros anteriores, y el segundo, solamente aquellos con una estructura federal. La fuente del cuadro 2.4 es la base de datos *Government Finance Statistics* del FMI. Cuando ha sido posible, los datos se han utilizado preferentemente según el principio del devengo que según el del principio de caja.

Los ingresos y gastos subnacionales provienen de los datos de los gobiernos subnacionales. Las transferencias entre gobiernos se definen como las transferencias corrientes y de capital consolidadas del gobierno central a las unidades de gobierno subnacional.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 2.A1. Tamaño del gobierno, países latinoamericanos[a]

(Promedios por país[b], porcentajes)

Países de ingreso mediano alto[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Argentina	Balanza fiscal/PIB	-1.55	-1.66	-2.89	-0.51
	Balanza fiscal/Ingreso total	-7.32	-8.49	-12.43	-2.85
	Balanza primaria/PIB	0.84	-0.02	-0.45	2.37
	Balanza primaria/Ingreso total	2.57	-1.01	-1.96	8.36
	Ingreso total/PIB	24.38	22.27	23.27	26.68
	Gasto primario/PIB	23.54	22.29	23.72	24.31
	Gasto total/PIB	25.93	23.93	26.16	27.19
Brasil	Balanza fiscal/PIB	-4.51		-5.52	-4.17
	Balanza fiscal/Ingreso total	-13.44		-17.53	-12.08
	Balanza primaria/PIB	2.65		1.34	3.09
	Balanza primaria/Ingreso total	7.74		4.25	8.90
	Ingreso total/PIB	33.80		31.49	34.57
	Gasto primario/PIB	31.14		30.15	31.48
	Gasto total/PIB	38.30		37.01	38.74
Chile	Balanza fiscal/PIB	1.47	0.96	0.59	2.33
	Balanza fiscal/Ingreso total	3.78	2.88	1.80	5.59
	Balanza primaria/PIB	3.08	3.27	2.13	3.67
	Balanza primaria/Ingreso total	8.63	9.80	6.83	9.42
	Ingreso total/PIB	33.43	33.34	30.65	35.46
	Gasto primario/PIB	30.36	30.06	28.52	31.80
	Gasto total/PIB	31.96	32.38	30.06	33.14
Costa Rica	Balanza fiscal/PIB	-1.43	-1.32	-1.45	-1.50
	Balanza fiscal/Ingreso total	-6.31	-6.52	-6.37	-6.12
	Balanza primaria/PIB	2.24	1.57	2.49	2.54
	Balanza primaria/Ingreso total	9.39	7.01	10.73	10.14
	Ingreso total/PIB	23.36	21.46	23.13	24.88
	Gasto primario/PIB	21.12	19.88	20.64	22.33
	Gasto total/PIB	24.79	22.78	24.58	26.38
México[d]	Balanza fiscal/PIB	-0.10	0.92	-0.57	-0.51
	Balanza fiscal/Ingreso total	-0.78	3.84	-2.94	-2.53
	Balanza primaria/PIB	2.83	5.08	2.33	1.59
	Balanza primaria/Ingreso total	12.95	21.89	11.46	7.62
	Ingreso total/PIB	21.11	22.73	20.07	20.70
	Gasto primario/PIB	18.28	17.59	17.78	19.12
	Gasto total/PIB	21.21	21.74	20.68	21.22
Panamá	Balanza fiscal/PIB	-1.68	-0.58	-1.59	-2.52
	Balanza fiscal/Ingreso total	-11.13	-5.35	-9.71	-16.28
	Balanza primaria/PIB	1.98	2.60	1.71	1.72
	Balanza primaria/Ingreso total	10.91	13.55	10.23	9.50
	Ingreso total/PIB	16.76	17.18	16.54	16.62
	Gasto primario/PIB	14.79	14.58	14.84	14.90
	Gasto total/PIB	18.44	17.75	18.14	19.14

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano alto[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Uruguay	Balanza fiscal/PIB	-1.64	-0.55	-1.48	-2.23
	Balanza fiscal/Ingreso total	-5.54	-1.98	-4.97	-7.48
	Balanza primaria/PIB	1.10	0.72	0.00	2.05
	Balanza primaria/Ingreso total	3.78	2.42	0.03	7.04
	Ingreso total/PIB	29.44	28.97	29.61	29.52
	Gasto primario/PIB	28.39	28.25	29.61	27.57
	Gasto total/PIB	31.13	29.53	31.09	31.85
Venezuela	Balanza fiscal/PIB	-1.44	-5.86	0.23	0.52
	Balanza fiscal/Ingreso total	-5.96	-20.37	-1.16	0.91
	Balanza primaria/PIB	2.68	-1.14	4.39	4.19
	Balanza primaria/Ingreso total	7.76	-3.89	12.99	12.35
	Ingreso total/PIB	30.82	28.80	29.74	33.03
	Gasto primario/PIB	28.14	29.93	25.35	28.84
	Gasto total/PIB	32.26	34.66	29.51	32.52
Países de ingreso mediano bajo[c]		**1990-2006**	**1990-94**	**1995-99**	**2000-06**
Bolivia	Balanza fiscal/PIB	-3.98	-4.41	-3.02	-4.37
	Balanza fiscal/Ingreso total	-13.33	-13.83	-9.72	-15.56
	Balanza primaria/PIB	-1.57	-1.25	-1.13	-2.12
	Balanza primaria/Ingreso total	-5.59	-3.97	-3.61	-8.17
	Ingreso total/PIB	31.42	32.05	31.09	31.21
	Gasto primario/PIB	33.00	33.31	32.22	33.33
	Gasto total/PIB	35.41	36.46	34.11	35.58
Colombia	Balanza fiscal/PIB	-1.43	0.26	-2.24	-2.06
	Balanza fiscal/Ingreso total	-4.76	1.19	-7.93	-6.75
	Balanza primaria/PIB	2.05	3.20	1.18	1.84
	Balanza primaria/Ingreso total	8.43	15.74	4.53	5.99
	Ingreso total/PIB	26.68	20.36	27.52	30.59
	Gasto primario/PIB	24.63	17.16	26.33	28.75
	Gasto total/PIB	28.11	20.10	29.75	32.65
Ecuador	Balanza fiscal/PIB	-0.48	-0.40	-3.25	1.43
	Balanza fiscal/Ingreso total	-3.05	-1.74	-16.41	5.57
	Balanza primaria/PIB	3.71	4.34	1.42	4.90
	Balanza primaria/Ingreso total	15.27	18.25	6.43	19.46
	Ingreso total/PIB	23.33	23.57	20.60	25.11
	Gasto primario/PIB	19.61	19.23	19.18	20.20
	Gasto total/PIB	23.81	23.97	23.85	23.67
El Salvador	Balanza fiscal/PIB	-2.04	-2.00	-1.96	-2.12
	Balanza fiscal/Ingreso total	-12.90	-12.34	-12.62	-13.50
	Balanza primaria/PIB	-0.11	0.28	-0.40	-0.19
	Balanza primaria/Ingreso total	-0.95	1.68	-2.78	-1.53
	Ingreso total/PIB	16.07	16.26	15.92	16.05
	Gasto primario/PIB	16.18	15.97	16.32	16.24
	Gasto total/PIB	18.11	18.25	17.88	18.17

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano bajo[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Guatemala	Balanza fiscal/PIB	-1.52	-1.26	-1.39	-1.79
	Balanza fiscal/Ingreso total	-13.36	-13.35	-11.90	-14.42
	Balanza primaria/PIB	-0.23	-0.02	-0.20	-0.39
	Balanza primaria/Ingreso total	-1.91	-0.83	-1.21	-3.17
	Ingreso total/PIB	11.32	9.95	11.13	12.44
	Gasto primario/PIB	11.55	9.98	11.33	12.84
	Gasto total/PIB	12.84	11.21	12.52	14.24
Honduras	Balanza fiscal/PIB	-3.44	-4.83	-2.12	-3.39
	Balanza fiscal/Ingreso total	-21.90	-32.17	-13.71	-20.42
	Balanza primaria/PIB	-1.15	-1.49	0.66	-2.20
	Balanza primaria/Ingreso total	-7.17	-10.00	4.25	-13.30
	Ingreso total/PIB	16.04	15.12	15.74	16.90
	Gasto primario/PIB	17.19	16.61	15.08	19.10
	Gasto total/PIB	19.47	19.94	17.85	20.29
Nicaragua	Balanza fiscal/PIB	-2.29	-2.95	-1.44	-2.42
	Balanza fiscal/Ingreso total	-12.30	-22.01	-5.88	-9.95
	Balanza primaria/PIB	-0.11	-1.30	1.18	-0.18
	Balanza primaria/Ingreso total	-3.39	-14.45	4.96	-1.45
	Ingreso total/PIB	24.10	19.99	24.31	26.88
	Gasto primario/PIB	24.20	21.28	23.13	27.06
	Gasto total/PIB	26.38	22.93	25.75	29.30
Paraguay	Balanza fiscal/PIB	0.74	2.58	-0.31	0.16
	Balanza fiscal/Ingreso total	2.72	9.35	-0.76	0.46
	Balanza primaria/PIB	0.40	1.84	-0.94	0.32
	Balanza primaria/Ingreso total	2.90	13.02	-5.32	1.55
	Ingreso total/PIB	31.34	27.53	31.44	34.00
	Gasto primario/PIB	30.61	24.95	31.75	33.84
	Gasto total/PIB	30.61	24.95	31.75	33.84
Perú	Balanza fiscal/PIB	-2.24	-4.07	-1.77	-1.27
	Balanza fiscal/Ingreso total	-13.75	-26.75	-9.65	-7.40
	Balanza primaria/PIB	0.75	0.72	0.69	0.81
	Balanza primaria/Ingreso total	4.06	4.36	3.58	4.20
	Ingreso total/PIB	17.63	15.99	18.68	18.05
	Gasto primario/PIB	16.88	15.28	17.99	17.24
	Gasto total/PIB	19.87	20.07	20.45	19.32
República Dominicana	Balanza fiscal/PIB	-1.69		-0.94	-2.22
	Balanza fiscal/Ingreso total	-12.44		-7.65	-15.87
	Balanza primaria/PIB	-0.70		-0.29	-1.00
	Balanza primaria/Ingreso total	-5.23		-2.26	-7.35
	Ingreso total/PIB	13.54		12.25	14.46
	Gasto primario/PIB	13.83		12.61	14.70
	Gasto total/PIB	14.82		13.27	15.92

Notas:

a) En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible; *b)* Los promedios por país no concuerdan con los promedios regionales debido a información incompleta. *c)* Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana; *d)* La fuente para México es la base de datos de CEPAL ILPES;

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 2.A2. Análisis de los ingresos del gobierno, países latinoamericanos[a]

(Promedios por país[b], porcentajes)

Países de ingreso mediano alto[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Argentina	Ingresos no tributarios/Ingreso total	11.21	8.10	11.94	12.92
	Ingresos tributarios/PIB	21.67	19.82	20.57	23.77
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	22.94	16.48	20.23	29.48
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	4.23	1.58	4.62	5.85
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	58.18	57.56	60.54	56.94
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	6.84	6.16	4.33	9.12
Brasil	Ingresos no tributarios/Ingreso total	14.35		17.71	13.23
	Ingresos tributarios/PIB	28.78	26.24	27.12	31.78
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	26.79	24.51	26.77	28.43
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	5.09	0.83	7.33	6.52
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	48.69	50.62	47.72	48.00
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	1.87	1.65	2.31	1.70
Chile	Ingresos no tributarios/Ingreso total	20.69	22.38	18.89	20.77
	Ingresos tributarios/PIB	18.87	18.36	18.79	19.29
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	29.50	25.34	28.21	33.39
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	6.49		6.30	6.63
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	63.03	66.57	64.78	59.26
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	7.74	11.46	9.31	3.96
Costa Rica	Ingresos no tributarios/Ingreso total	20.44	20.06	20.87	20.40
	Ingresos tributarios/PIB	18.13	16.82	17.64	19.42
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	20.89	18.94	20.39	22.64
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	0.64	0.14	0.12	1.94
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	52.32	54.34	52.28	50.91
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	9.24	15.36	9.83	4.45
México[d]	Ingresos no tributarios/Ingreso total	38.29	43.47	39.13	34.00
	Ingresos tributarios/PIB	17.47	16.38	16.37	19.02
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	30.96	34.48	30.25	28.95
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	52.44	49.43	52.59	54.47
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	0.94	0.03	0.01	2.26

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano alto[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Panamá	Ingresos no tributarios/Ingreso total	40.51	37.57	36.50	45.47
	Ingresos tributarios/PIB	14.99	14.56	15.83	14.69
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	30.50	31.51	29.35	30.61
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	1.29	1.41	1.22	1.25
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	29.65	32.28	28.76	28.41
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	15.53	16.92	16.61	13.76
Uruguay	Ingresos no tributarios/Ingreso total	14.76	12.34	17.00	14.88
	Ingresos tributarios/PIB	23.11	23.05	23.18	23.10
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	14.97	10.69	14.64	18.26
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	0.39	0.41	0.39	0.37
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	52.06	52.02	50.57	53.14
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	6.08	8.43	4.70	5.40
Venezuela	Ingresos no tributarios/Ingreso total	69.15	76.20	64.49	67.44
	Ingresos tributarios/PIB	14.52	16.03	14.47	13.48
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	51.61	71.81	45.54	41.52
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	43.38	22.43	50.19	53.49
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	9.90	11.56	10.65	8.19
Países de ingreso mediano bajo[c]		**1990-2006**	**1990-94**	**1995-99**	**2000-06**
Bolivia	Ingresos no tributarios/Ingreso total	57.38	73.60	55.74	46.98
	Ingresos tributarios/PIB	15.08	11.61	15.55	17.21
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	12.85	12.87	11.59	13.74
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	2.67	4.38	2.66	1.45
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	66.18	68.40	65.55	65.05
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	8.89	12.23	9.22	6.27
Colombia	Ingresos no tributarios/Ingreso total	44.67	39.87	44.17	48.45
	Ingresos tributarios/PIB	14.79	11.67	14.97	16.88
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	32.88	33.42	28.32	35.74
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	50.36	52.59	48.34	50.22
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	6.36	8.28	6.01	5.24

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano bajo[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Ecuador	Ingresos no tributarios/Ingreso total	35.83	47.13	35.03	28.33
	Ingresos tributarios/PIB	11.05	9.52	9.68	13.12
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	16.45	14.11	16.53	18.08
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	59.41	56.63	60.72	60.47
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	17.40	19.01	22.08	12.91
El Salvador	Ingresos no tributarios/Ingreso total	22.49	30.40	22.33	16.95
	Ingresos tributarios/PIB	12.45	11.32	12.34	13.33
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	25.71	24.40	25.45	26.82
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	60.21	62.26	59.04	59.58
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	11.30	15.04	11.91	8.20
Guatemala	Ingresos no tributarios/Ingreso total	8.79	15.38	6.55	5.67
	Ingresos tributarios/PIB	11.56	8.92	11.54	13.46
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	22.31	24.39	19.81	22.61
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	1.69		1.20	1.75
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	66.61	72.74	65.57	62.98
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	14.81	21.23	14.75	10.28
Honduras	Ingresos no tributarios/Ingreso total	15.50	14.80	14.78	16.52
	Ingresos tributarios/PIB	14.23	13.33	13.66	15.29
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	25.38	25.84	27.74	23.36
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	6.44	7.29	6.25	5.97
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	70.61	69.49	68.56	72.88
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	18.42	31.19	19.36	8.63
Nicaragua	Ingresos no tributarios/Ingreso total	30.51	34.04	32.83	26.33
	Ingresos tributarios/PIB	16.60	13.32	16.39	19.10
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	15.74	14.62	12.16	19.08
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	66.80	69.68	70.21	62.32
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	16.90	18.66	24.14	10.48

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano bajo[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Paraguay	Ingresos no tributarios/Ingreso total	29.02	27.43	26.71	31.82
	Ingresos tributarios/PIB	11.82	10.36	12.69	12.23
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	16.87	16.61	18.69	15.76
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	63.93	49.49	68.04	71.31
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	17.93	20.02	19.21	15.52
Perú	Ingresos no tributarios/Ingreso total	12.64	3.04	15.72	17.30
	Ingresos tributarios/PIB	14.63	13.69	15.47	14.71
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	25.59	20.01	25.56	29.60
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	6.08	2.89	6.66	7.95
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	62.71	67.34	62.84	59.32
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	9.88	12.42	10.58	7.56
República Dominicana	Ingresos no tributarios/Ingreso total	6.25		6.10	6.37
	Ingresos tributarios/PIB	11.48	9.41	11.29	13.11
	Impuestos directos/Ingresos tributarios	24.88	24.31	22.66	26.87
	Impuesto individual sobre la renta/Ingresos tributarios	6.11			6.11
	Impuestos indirectos/Ingresos tributarios	73.44	73.06	75.30	72.38
	Impuestos sobre el comercio internacional/Ingresos tributarios	27.89	31.68	29.83	23.81

Notas:

a) En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) Los promedios por país no concuerdan con los promedios regionales debido a información incompleta.

c) Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

d) La fuente para México es la base de datos CEPAL ILPES. Los ingresos no tributarios en México se han ajustado para reclasificar los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, de acuerdo con las directrices sobre estadísticas de ingresos de la OCDE.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en el capítulo 4 de esta publicación y Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 2.A3. Análisis de los gastos del gobierno, países latinoamericanos[a]

(Promedios por país[b], porcentajes)

Países de ingreso mediano alto[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Argentina	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	40.06	43.35	39.24	38.29
	Transferencias/Gasto total	42.29	39.19	43.41	43.70
	Intereses/Gasto total[e]	9.06	6.89	9.28	10.46
	Gastos de capital/Gasto total	9.62	12.02	8.94	8.39
Brasil	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	35.20		35.15	35.21
	Transferencias/Gasto total	17.30		17.00	17.40
	Intereses/Gasto total[e]	18.66		18.55	18.69
	Gastos de capital/Gasto total				
Chile	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	34.96	33.10	35.69	35.76
	Transferencias/Gasto total	45.21	42.14	43.31	48.76
	Intereses/Gasto total[e]	5.02	7.13	5.16	4.02
	Gastos de capital/Gasto total	15.00	13.05	16.18	15.54
Costa Rica	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	42.71	40.90	41.46	44.90
	Transferencias/Gasto total	28.94	33.85	28.63	25.66
	Intereses/Gasto total[e]	14.77	12.72	16.03	15.34
	Gastos de capital/Gasto total	17.15	17.79	17.60	16.39
México	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	47.18	43.38	47.73	49.50
	Transferencias/Gasto total	23.68	20.63	22.91	26.42
	Intereses/Gasto total[e]	13.63	18.49	13.99	9.89
	Gastos de capital/Gasto total	14.20	15.07	14.36	13.46
Panamá	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	37.92	40.94	40.44	35.27
	Transferencias/Gasto total	25.21	24.79	25.08	25.43
	Intereses/Gasto total[e]	19.77	17.92	18.24	22.19
	Gastos de capital/Gasto total	13.64	11.74	14.62	14.31
Uruguay	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	30.76	32.94	32.64	28.47
	Transferencias/Gasto total	49.20	47.95	50.04	49.14
	Intereses/Gasto total[e]	8.78	4.33	4.74	13.56
	Gastos de capital/Gasto total	11.27	14.78	12.58	8.82
Venezuela	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	17.97	18.62	16.04	18.89
	Transferencias/Gasto total	38.84	25.70	36.68	49.76
	Intereses/Gasto total[e]	12.90	13.81	13.96	11.51
	Gastos de capital/Gasto total	29.52	32.95	34.59	23.45
Países de ingreso mediano bajo[c]					
Bolivia	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	49.52	52.62	53.02	44.81
	Transferencias/Gasto total	16.53	8.23	17.25	21.95
	Intereses/Gasto total[e]	6.82	8.66	5.61	6.36
	Gastos de capital/Gasto total	24.02	24.73	22.25	24.78
Colombia	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	29.96	33.99	27.10	29.12
	Transferencias/Gasto total	24.16	19.61	26.82	25.50
	Intereses/Gasto total[e]	12.64	14.71	11.55	11.94
	Gastos de capital/Gasto total	26.41	31.90	29.98	19.95

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Países de ingreso mediano bajo[c]		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Ecuador	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	40.57	38.34	38.07	43.95
	Transferencias/Gasto total	19.59	23.27	15.34	20.00
	Intereses/Gasto total[e]	17.53	19.68	19.46	14.62
	Gastos de capital/Gasto total	24.43	27.04	24.24	22.70
El Salvador	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	49.69	49.89	52.84	47.29
	Transferencias/Gasto total	10.87	10.08	11.37	11.06
	Intereses/Gasto total[e]	10.63	12.41	8.76	10.69
	Gastos de capital/Gasto total	21.39	23.65	22.07	19.28
Guatemala	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	39.48	48.14	36.22	35.63
	Transferencias/Gasto total	35.38	27.53	31.64	43.68
	Intereses/Gasto total[e]	10.16	11.17	9.61	9.84
	Gastos de capital/Gasto total	29.87	23.21	33.79	31.83
Honduras	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	53.10			53.10
	Transferencias/Gasto total	30.75			30.75
	Intereses/Gasto total[e]	11.98	16.86	15.65	5.86
	Gastos de capital/Gasto total	24.60	26.81	24.50	23.09
Nicaragua	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	40.96	55.39	31.42	37.47
	Transferencias/Gasto total	15.53	4.77	11.80	25.88
	Intereses/Gasto total[e]	8.27	6.99	10.35	7.70
	Gastos de capital/Gasto total	27.99	23.06	38.66	23.90
Paraguay	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	50.39	50.21	51.76	49.54
	Transferencias/Gasto total	25.31	25.56	24.82	25.48
	Intereses/Gasto total[e]	6.15	8.10	3.52	6.63
	Gastos de capital/Gasto total	20.11	18.52	26.27	16.86
Perú	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	42.48	34.59	43.46	47.43
	Transferencias/Gasto total	24.69	21.17	22.93	28.47
	Intereses/Gasto total[e]	14.95	23.76	11.99	10.77
	Gastos de capital/Gasto total	18.12	18.24	22.43	14.96
República Dominicana	Consumo del gobierno/Gasto total[d]	36.86		35.00	38.18
	Transferencias/Gasto total	32.93		30.97	34.33
	Intereses/Gasto total[e]	6.53		5.00	7.62
	Gastos de capital/Gasto total	31.59		35.34	28.92

Notas:

a) En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) Los promedios por país no concuerdan con los promedios regionales debido a información incompleta.

c) Según la categorización del Banco Mundial, los países de ingreso mediano alto son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. El grupo de ingreso mediano bajo incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

d) El consumo del gobierno en América Latina se calcula como la suma de los sueldos y salarios y las compras de bienes y servicios.

e) En los países de la OCDE, los pagos de intereses de la deuda pública se consideran los intereses por pagar en la cuenta de distribución primaria del ingreso del gobierno general.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471055042801

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Esta clasificación sigue la categorización del Banco Mundial, que divide las economías en función del ingreso nacional bruto per cápita de éstas en 2006 utilizando el método Atlas. Los países de ingreso mediano bajo tienen ingresos comprendidos entre 906 USD y 3 595 USD per cápita, y las economías de ingreso mediano alto, entre 3 596 USD y 11 115 USD. Ninguna de las economías latinoamericanas consideradas sistemáticamente en este informe tiene ingresos superiores o inferiores a esos límites, pese a que Haití es un país de ingreso bajo y ciertos países del Caribe están en la categoría de ingreso alto.

2. En algunos países, dicha estabilidad puede ser el resultado de políticas deliberadas: el Reino Unido, por ejemplo, ha establecido determinados niveles tributarios con miras a alcanzar, en parte, una relación ingresos/PIB dada.

3. Gavin y Perotti (1997) observaron que, así como el aumento en un punto porcentual del índice de crecimiento del PIB conducía a un incremento del superávit fiscal equivalente a un 0.37 por ciento del PIB en los países industrializados, los resultados de sus regresiones no arrojaban ningún efecto notable en América Latina. El énfasis puesto en el aspecto contracíclico de la política no pretende negar el hecho de que, en ciertas circunstancias, la política óptima puede ser la procíclica; véase al respecto Caballero et al. (2006).

4. Ésta es la variable utilizada por Gavin y Perotti (1997) para medir la volatilidad de los superávits fiscales, y por Baldini (2005) en su estudio de la volatilidad de la economía venezolana. Teóricamente, se podría medir la volatilidad del nivel de gasto o de ingreso, en lugar de la volatilidad de estas variables en proporción del PIB. Es cierto que el enfoque adoptado aquí arroja una medida menos limpia de la volatilidad, pues la variación del PIB de año en año puede distorsionar la volatilidad medida de la variable subyacente. El dilema, sin embargo, radica en que medir la volatilidad de los niveles en lugar de la de las proporciones exigiría controlar la inflación y las variaciones de los tipos de cambio, lo que probablemente introduciría aún más ruido, por no mencionar el hecho de que se necesitarían más datos estadísticos.

5. Con base en Avendaño et al. (2008).

6. Siguiendo a Hausmann y Gavin (1996) y Gavin y Perotti (1997), se ha sostenido que la prociclicalidad no sólo se daba en América Latina, sino también en otras economías emergentes (Talvi y Vegh, 2000; Catão y Sutton, 2002; Kaminsky, Reinhart y Vegh, 2004; Jiménez y Tromben, 2006).

7. Estas funciones se estimaron según Alesina y Tabellini (2005), definiendo un grupo de selección y de control para cada región.

8. No obstante, en el capítulo 4, la fuente para los ingresos fiscales de México es Revenue Statistics 1965-2006 de la OCDE.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Aghion, P. y I. Marinescu (2006), *Cyclical Budgetary Policy y Economic Growth: What Do We Learn from OCDE Panel Data?* Universidad de Harvard, Cambridge, MA (mimeo).

Alesina, A. y G. Tabellini (2005), "Why is Fiscal Policy often Procyclical?", *NBER Working Paper 11600*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Avendaño, R., H. Reisen y J. Santiso (2008), "The Macro Management of Commodity Booms: Africa and Latin America's Response to Asian Demand", *Working Paper No. 270*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Baldini, A. (2005), "Fiscal Policy and Business Cycles in an Oil-producing Economy: The Case of Venezuela", *IMF Working Paper WP/05/237*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Bardhan, P. (1997), *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Caballero, R.J., E. Farhi y M. Hammour (2006), "Speculative Growth: Hints from the U.S. Economy", *American Economic Review 96(4)*, pp. 1159-1192.

Catão, L. y B. Sutton (2002), "Sovereign Defaults: The Role of Volatility", *IMF Working Paper 02/149*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

CEPAL (2007), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL - ILPES (2008), Estadísticas de Finanzas Públicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Fatás, A. y I. Mihov (2008), "Fiscal Policy, Volatility and Growth", *en* Perry *et al.* (eds.) (2008), pp. 43-74.

FMI (2001), Government Finance Statistics Database, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Gavin, M. y R. Perotti (1997), "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 12, pp. 11-61. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Hausmann, R. y M. Gavin (1996), "Securing Stability and Growth in a Shock-prone region: The Policy Challenge for Latin America", *en* R. Hausmann y H. Reisen (eds.), *Securing Stability and Growth in Latin America*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, pp. 23-64.

Izquierdo, A. y E. Talvi (2008), *All that Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Jimenez, J.P. y V. Tromben (2006), "Fiscal Policy and the Commodities Boom: The Impact of Higher Prices for Non-renewables in Latin America and the Caribbean", *Revista CEPAL*, N° 90, pp. 59-84.

Kaminsky, G., C. Reinhart y A. Vegh (2004), "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Working Papers No. 10780*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Ocampo, J.A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL 93* (diciembre), pp. 7-29.

OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics 1965-2006*, OCDE, París.

OCDE (2007*b*), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2008), *OECD General Government Accounts* – Data, OCDE, París.

Perry, G.E., L. Servén y R. Suescún (eds.) (2008), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence*, Banco Mundial, Washington, D.C.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Suescún, R. (2008), "The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America", *en* Perry *et al.* (eds.) (2008), pp.75-120.

Talvi, E. y C. Vegh (2000), "Tax base Variability and Procyclical Fiscal Policy", *NBER Working Papers No. 7499*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Tanzi, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo 1995*, pp. 295-316, Banco Mundial, Washington, D.C.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO TRES

Deuda pública, ciclos políticos y mercados de capitales

MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

La gestión de la deuda pública constituye un aspecto crucial de la política fiscal. Los países emergentes - especialmente las economías latinoamericanas - se enfrentan a un difícil compromiso en este ámbito. Las apremiantes necesidades de infraestructura y gasto social requieren endeudamiento público, con el fin de impulsar el desarrollo y el crecimiento económico, pero es notorio que un "elevado" nivel de deuda resulta costoso. La negativa percepción que los mercados puedan tener de la gestión de la deuda soberana o de la amenaza de incumplimiento agudiza la vulnerabilidad de las finanzas públicas y puede incluso reducir el crecimiento económico. En este contexto, el garantizar unas normas fiscales óptimas y una buena gestión de la deuda pública resulta de vital importancia para las perspectivas de crecimiento de cualquier país.

Este capítulo analiza cómo las percepciones de la deuda pública por parte de los principales actores de los mercados de capitales juegan un papel predominante en el mercado de deuda soberana, y cómo éstas percepciones, a su vez, dependen de la gestión de la deuda pública y de la credibilidad de la política económica. Las políticas económicas, específicamente la fiscal, resultan importantes para esos observadores. En primer lugar, existe el temor de que los representantes en el poder adopten políticas económicas expansionistas con miras a la carrera electoral; por otra parte, una cierta incertidumbre envuelve siempre las políticas presentadas por los candidatos más relevantes. Estas dos inquietudes trascienden de cualquier análisis que se lleve a cabo sobre las implicaciones que unas elecciones presidenciales pueden tener en las recomendaciones que hagan los bancos de inversión a los inversores en deuda pública.

Así, el presente capítulo muestra cómo los gobiernos, los partidos políticos y los candidatos pueden influir en la percepción que los mercados de capitales tienen de la deuda pública. Los gobiernos pueden hacerlo ofreciendo una sólida gestión de la deuda pública, pero todos los actores políticos influyen mediante el sentimiento que tengan de las políticas económicas por las que se decantan. Aun hoy, los gobiernos latinoamericanos recurren a una política fiscal expansionista a medida que se acercan las elecciones y lo hacen en mayor medida que sus homólogos de la OCDE y, por ello, los anuncios preelectorales sobre la política económica siguen siendo una cuestión abierta en la región. Con todo, resulta peligroso generalizar excesivamente, ya que el análisis de la situación particular de cada país de la región devela un panorama variado y complejo[1].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gestión de la deuda pública y mercados de capitales

Abunda la investigación sobre deuda soberana en América Latina (véase BID 2006 para una detallada encuesta), en parte porque los países de la región son piezas clave en el mercado de deuda soberana –el saldo de su deuda externa representa más del 50 por ciento del total del mercado emergente (medida según el peso de los países latinoamericanos en el índice de bonos de los mercados emergentes EMBI Global, elaborado por JPMorgan); en parte porque los países latinoamericanos han sufrido en los últimos años crisis financieras en las que la deuda ha desempeñado una importante función; y, por último, porque las políticas de gestión de la deuda pública difieren sustancialmente de un lugar a otro de la región, lo que, muy adecuadamente – al menos, para el investigador -, permite sacar variadas conclusiones sobre qué hacer o no hacer en términos de endeudamiento público.

Una gestión responsable de la deuda pública exige que los actores políticos controlen los factores de riesgo inherentes a su cartera de deuda. La exposición a monedas extranjeras, la necesidad de refinanciar vencimientos a corto plazo, o una deuda indexada a tipos de interés flotantes son elementos que pueden presentar riesgos si se usan inadecuadamente o no se controlan de forma activa. Tratar estos riesgos resulta extremadamente difícil, dados los complejos compromisos que esto implica[2]. Por ejemplo, reducir la exposición a divisas podría requerir un mayor nivel de deuda nacional a corto plazo, con un cupón de interés más elevado[3].

Los elevados niveles históricos de deuda externa han sido reducidos

Los niveles de la deuda pública en América Latina han sido tradicionalmente altos en comparación con los de otras economías emergentes, lo que ha hecho que la región sea vulnerable a factores externos y a riesgos de refinanciamiento. Sin embargo, desde 2004, estos niveles han descendido significativamente: en 2003, el valor de la deuda pública en la región superaba el 50 por ciento del PIB, mientras que, en la actualidad, es de aproximadamente el 35 por ciento. No cabe duda de que las condiciones internacionales durante ese periodo han sido excepcionalmente favorables: los elevados precios de los bienes, el sólido crecimiento económico mundial y la abundante liquidez financiera han contribuido a mejorar las razones de la deuda soberana y la sostenibilidad de la deuda; no hay que olvidar, además, que las prudentes políticas económicas adoptadas en numerosos países latinoamericanos también han desempeñado un papel importante, al promover abiertamente la disciplina fiscal y una adecuada gestión de la deuda pública en un contexto de lucha contra la inflación.

Sin embargo, del análisis de la proporción de deuda *estructural* en el PIB (esto es, la deuda ajustada por los ciclos de producción y del tipo de cambio real así como por los equilibrios fiscales estructurales) se desprende que la deuda pública sigue siendo elevada en América Latina, y supera incluso los niveles de deuda estructural observados en los albores del nuevo milenio (Izquierdo *et al.*, 2008). Por lo tanto, las economías latinoamericanas aún se muestran vulnerables a posibles choques adversos.

En primer lugar, un elevado nivel de deuda pública se asocia normalmente a un mayor riesgo de incumplimiento de pagos, lo cual es particularmente cierto en el caso de países con un historial de incumplimiento y elevada inflación. Los "antecedentes" cuentan, y los países que han sido incapaces de afrontar sus pagos en el pasado tienen mayor propensión a caer de nuevo en el incumplimiento. Es lo que se ha llamado "intolerancia de la deuda" (Reinhart *et al.*, 2003): un historial de incumplimientos merma la capacidad de un país para endeudarse en términos razonables y, por ende, algunas economías emergentes son incapaces de soportar niveles de deuda externa que serían fácilmente tolerables en otras. Los resultados

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

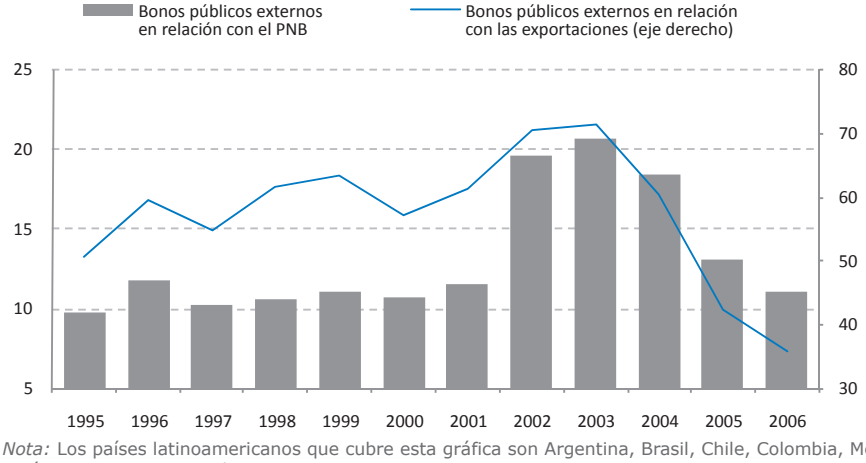
parecen apuntar que, en los países con intolerancia de la deuda, el umbral de la relación deuda externa/producto nacional bruto (PNB) es relativamente bajo, entre el 15 y el 20 por ciento.

En segundo lugar, la presente era de globalización financiera expone a las economías emergentes a sufrir más crisis que durante la primera era de globalización financiera acaecida a finales del siglo XIX (Bordo y Eichengreen, 2002). Numerosos ejemplos hay para los países latinoamericanos que han incumplido o reestructurado su deuda externa en los últimos 30 años[4].

Con todo, analizar simplemente el nivel de deuda pública estructural esconde los considerables esfuerzos que los gobiernos latinoamericanos han realizado para mejorar la composición de dicha deuda. Los principales partícipes en el mercado latinoamericano de bonos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) han reducido su exposición a divisas y, consiguientemente, los problemas de desajuste cambiario. Esto es muy significativo en una región en la que una gran parte del aumento de la deuda puede atribuirse, parcialmente, a efectos de balance (*balance-sheet effects*) (Campos *et al.*, 2006). Es cierto que las transacciones efectuadas recientemente para refinanciar deuda externa denominada en moneda extranjera con deuda interna denominada en moneda nacional han resultado costosas para los países latinoamericanos, pero este coste "al contado" podría considerarse como la prima de seguro contra una futura depreciación monetaria[5].

En este contexto de condiciones internacionales favorables y de adecuada gestión de la deuda pública, los países latinoamericanos han mejorado la sostenibilidad de su deuda externa. La gráfica 3.1 muestra dos indicadores clásicos de la solvencia del Estado: la razón entre los bonos públicos externos y el PNB, y entre los primeros y las exportaciones de bienes y servicios. Desde 2004, ambos indicadores han disminuido significativamente en los países latinoamericanos en general. En concreto, la segunda de las razones, importante determinante del sentimiento de los bancos de inversión (véase el recuadro 3.3), ha descendido en el caso de todos los principales partícipes en el mercado latinoamericano de bonos.

Gráfica 3.1. Bonos públicos externos en América Latina
(En porcentaje)



Nota: Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en *Global Development Finance Database* (2008) del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Este descenso de las razones de deuda externa ha sido parcialmente compensado por un incremento de la deuda interna que, en los últimos años, se ha convertido en una fuente de financiamiento cada vez más importante de los mercados emergentes[6]. Las economías latinoamericanas han dedicado una considerable energía a reducir la exposición a monedas extranjeras en beneficio de bonos en moneda nacional, lo que, como beneficio colateral, ha traído consigo la intensificación de los mercados nacionales de bonos, permitiendo así el inicio del desarrollo del mercado privado.

Las condiciones económicas internacionales favorables han favorecido el cambio hacia monedas más estables y perfiles más maduros

La deuda interna indexada al tipo de cambio se ha reducido también sustancialmente. Destaca el caso de Brasil, donde la proporción de este tipo de deuda pasó del 37 por ciento en el año de crisis 2002 al 2.3 por ciento a principios de 2006. Como resultado de esta tendencia, los mercados nacionales de renta fija y los bonos en moneda nacional vendidos en mercados internacionales se han convertido en la principal fuente de financiamiento de Estados y empresas latinoamericanos. Según el Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2008), el saldo de la deuda interna en América Latina pasó de 200 000 millones de USD en 1995 a cerca de 900 000 millones en 2005. Los inversores globales reasignaron parte de sus carteras a esos bonos nacionales, mientras los fondos de pensiones locales y otros agentes institucionales han ido aumentando también su presencia.

Y esta reasignación en favor de la deuda interna en moneda nacional está provocando un cambio en el perfil de riesgo de los emisores soberanos[7]. La deuda en moneda extranjera está disminuyendo, pero para algunos, lo está haciendo a costa de plazos más cortos[8]. Sin embargo, recientemente, algunos países han logrado garantizar plazos más largos en el mercado interno, aunque en algunas de esas emisiones la liquidez sigue siendo una preocupación. Entre otros ejemplos al respecto (entre paréntesis, el vencimiento de la deuda y la fecha de emisión), cabe citar a Brasil (2045 en 2004), Chile (2028 en 2008), Colombia (2023 en 2007), México (2036 en 2006) y Perú (2037 en 2007). Y esas emisiones no sólo han sido adquiridas por inversores nacionales, sino también extranjeros. Por ejemplo en México, los inversores extranjeros adquirieron el 80 por ciento de los bonos nacionales a largo plazo emitidos en 2004 por el gobierno mexicano (Castellanos y Martínez, 2006)[9].

Además, la mayor parte de los países latinoamericanos han mejorado el marco de su mercado nacional en concordancia con las prácticas de los países de la OCDE, adoptando, en especial, medidas técnicas para promover la eficacia de sus mercados, tales como la limitación del número de emisiones y de la denominación de éstas, o la instauración de un proceso de adjudicación transparente y de regulación en el mercado primario. Al mismo tiempo, los mercados secundarios se han beneficiado de mejores procesos de creación de mercados, de la elaboración de curvas de rendimiento de referencia, de la promoción de productos derivados, etcétera.

Deuda interna y deuda internacional frente a frente: la eterna encrucijada latinoamericana

Hasta hace poco, las restricciones financieras (como las crisis) y los imperativos institucionales (derivados, por ejemplo, de programas del FMI) han venido coartando el acceso de los países emergentes y en desarrollo a los mercados de capitales internacionales. Sin embargo, actualmente, el contexto es bien diferente, y el crecimiento del mercado interno de deuda soberana en los países latinoamericanos en los últimos años se ha producido con un sólido entorno financiero como telón de fondo y sin limitaciones institucionales a la emisión de deuda externa[10].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

A pesar de estar liberadas de esas limitaciones, las economías emergentes aún pueden seguir hallando dificultades para endeudarse en su propia moneda: es lo que se conoce comúnmente como el problema del "pecado original". La explicación de esas dificultades no radica sencillamente en la existencia o inexistencia de instituciones sólidas y de políticas fiscales y monetarias prudentes. Estos factores explicativos son obvios cuando se comparan los mercados de las economías emergentes con los de países más desarrollados, pero no resultan tan evidentes cuando se intenta diferenciar varias economías emergentes entre sí. Al parecer, los países emergentes que han logrado instaurar con éxito sus políticas fiscal y monetaria y han emprendido reformas para reforzar sus instituciones no siempre gozan de la confianza de los inversores. Para algunos, el problema consiste más bien en la estructura del sistema financiero internacional (véase al respecto Eichengreen y Hausmann (2005) y sus interesantes análisis).

Las restricciones históricas existentes para el endeudamiento en el exterior en moneda nacional – 'el pecado original' – parece que se alivian

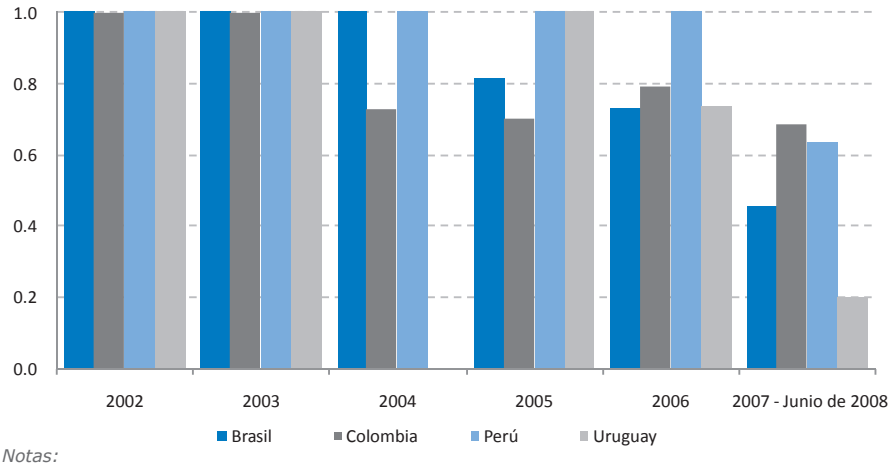
La gráfica 3.2 ofrece un "índice de pecado original" para los países latinoamericanos que han emitido deuda externa en moneda nacional en los últimos años. Para un país dado, el valor de su índice es igual a uno menos el cociente de la deuda internacional en moneda nacional y la deuda internacional total. Por lo tanto, un país sin emisión de deuda externa en moneda nacional tendría un índice de uno, mientras que un país que fuese capaz de financiar su endeudamiento íntegramente en su propia moneda tendría un índice de cero. En los años 1990 y principios de 2000, la práctica totalidad de la deuda pública latinoamericana emitida en el exterior estaba denominada en moneda extranjera[11], por lo que el valor del "pecado original" en la región era elevado. En 2004, Colombia y Uruguay emitieron bonos globales denominados en sus respectivas monedas nacionales[12]. Al año siguiente, Colombia relanzó la emisión, de nuevo en pesos colombianos, y Brasil inició su propia emisión de bonos globales en reales. Estos tres países siguieron colocando deuda en el mercado en 2006 y, en 2007, Perú se unió a ellos. A medida que el mercado se ha ido desarrollando, los vencimientos se han ido alargando de forma considerable. Y así, mientras en 2004 Colombia y Uruguay emitieron bonos a seis y dos años respectivamente, en 2007 Brasil y Colombia colocaron ya con éxito bonos a 20 años, y Perú y Uruguay, a 30 años. Al tiempo, la comisión de suscripción (*underwriting spread*, esto es, la abonada por los gobiernos a los bancos de inversión encargados en el mercado primario de bonos a la distribución internacional de valores) tanto sobre los bonos en moneda nacional como sobre los denominados en moneda extranjera registró una bajada sustancial.

Cabe preguntarse si todos estos cambios positivos son sostenibles. Para contestar a esta pregunta, los países de altos ingresos que no empezaron a emitir deuda soberana externa denominada en moneda nacional hasta después de 1973 constituyen una útil prueba empírica; Canadá, Australia y Nueva Zelanda se cuentan entre esos países. Su experiencia pone de relieve la importancia de contar con sólidas instituciones financieras, regímenes monetarios creíbles y un buen nivel de intermediación financiera, y recuerda, asimismo, que los choques externos negativos pueden cerrar los mercados internacionales a numerosos agentes (Bordo *et al.*, 2005).

En los últimos años, los países de la OCDE han seguido disminuyendo la proporción de su deuda externa en moneda extranjera, que pasó de 17 por ciento en 1980 a 6 por ciento en 2003 (OCDE, 2005). En el caso de las economías emergentes, la situación general resulta menos clara, porque el éxito de de sus emisiones de deuda en moneda nacional depende más de factores comerciales y financieros, y de la liquidez cambiaria internacional que éstos proporcionan, que del hecho de contar con instituciones sólidas. Estas son las lecciones de la primera era de globalización, examinadas en el recuadro 3.1[13].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3.2. "Índice de pecado original" *a b*



Notas:

a) Datos sobre flujos.

b) Siguiendo a Eichengreen *et al.*, (2005), el "índice de pecado original" es igual a:

$$1 - \frac{\text{deuda internacional emitida por el país } i \text{ en moneda local}}{\text{deuda internacional emitida por el país } i}$$

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, según la base de datos *Dealogic*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

El desarrollo del mercado interno de deuda pública en América Latina no es algo nuevo, pero las razones que lo mueven han cambiado. En el siglo XIX y a principios del siglo XX, la imposibilidad de acceder a los mercados internacionales de capitales, debido a la debilidad de los propios cimientos de los diversos países o a las condiciones externas negativas, propulsó la expansión de los mercados internos. Durante la última parte del siglo XX, se abrió el acceso a los mercados internacionales, de forma que, hacia los años 1990, sólo Chile mantenía una elevada proporción de deuda pública interna (68 por ciento del PIB en 1990).

En Brasil, Colombia y México, el crecimiento del mercado de deuda pública interna se reanudó a mediados de los años 1990. La limitación del acceso a los mercados internacionales de capitales posterior a las crisis ocurridas en ciertos países emergentes (México en 1994, economías de Asia oriental en 1997 y Rusia en 1998) incitó a los actores políticos a desarrollar fuentes de financiación nacionales fiables. Pero, además, también intervinieron ciertos factores macroeconómicos internos. Así, en Brasil, por ejemplo, la aplicación del Plan Real antiinflacionario y la no utilización de la política monetaria para financiar el déficit fiscal, constituyeron factores determinantes. De igual forma, en México, la aprobación de políticas económicas creíbles hizo que los bonos soberanos fueran más atractivos para el mercado nacional. En cambio, y en claro contraste con lo anterior, el consistente incremento de emisiones públicas desde los años 1990 en Colombia se explica más bien por el aumento de las necesidades de financiación gubernamentales (véase Borensztein *et al.*, 2008).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Recuadro 3.1. La deuda externa e interna en la primera era de globalización

Durante la primera era de globalización, que se produjo en el siglo XIX, los principales centros financieros de la época – Londres, París, Berlín y Amsterdam se abrieron a los prestatarios internacionales. Los mercados financieros ofrecían a los prestatarios extranjeros la posibilidad de recabar recursos externos mediante ofertas públicas realizadas a través de bancos de inversión, de un modo muy similar a como opera actualmente el mecanismo de oferta pública primaria (Flores, 2007), o mediante mercados secundarios integrados y con elevada liquidez, desde donde los inversores, bancos y otros agentes revendían los bonos internos (nacionales, provinciales o municipales) a los mercados exteriores, centrándose en Lombard Street, el centro neurálgico financiero del mundo por aquel entonces.

Antes de los años 1880, muchos países latinoamericanos se encontraban negociando incumplimientos anteriores (más concretamente, Colombia, Ecuador, México, Perú y los países centroamericanos). Por lo tanto, sus gobiernos sólo podían acceder a mercados financieros internos, donde los recursos eran escasos y caros. Brasil constituía una excepción, lo que Summerhill (2006) explica apuntando que Brasil podía atraer gran cantidad de ahorro interno gracias a su marco institucional único, instaurado y desarrollado desde su independencia en 1824[14]. El primer panel de la gráfica 3.3 ilustra la posición de este país para la deuda a largo plazo, comparando la proporción de deuda interna en relación con la deuda total en cuatro países latinoamericanos, y demuestra que, con el tiempo, la tendencia era a la baja para todos ellos.

Los años 1880, registraron el regreso de numerosos países latinoamericanos a los mercados financieros internacionales (un regreso que, en muchos aspectos, recuerda la reapertura de los mercados liderada por los bonos Brady en los años 1990). Brasil, Chile, Uruguay y, sobre todo, Argentina participaron activamente en esa época. Con todo, el *boom* inicial se saldó con un hundimiento, y la crisis de Baring de 1890 restringió en gran medida el mercado desde ese momento.

Hubo que esperar hasta la *belle époque* de después de 1900 para que las mejores condiciones externas y la mayor liquidez internacional permitiesen a los países endeudarse de nuevo en términos más favorables, un estado de cosas que se mantendría hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. Existen pruebas contundentes de que, en esa época, los Estados prefirieron los mercados externos a los internos, incluso pese a que en dichos mercados se exigía casi sistemáticamente una "cláusula cambiaria", que vinculaba el valor del bono a un valor subyacente expresado en una moneda internacional. Presumiblemente, se consideraba que el desajuste cambiario que esto introducía, valía la pena si con ello se podía acceder a los imbatibles precios del mercado internacional; los diferenciales (*spread*) de ese mercado con relación a la deuda del gobierno británico seguían reduciéndose durante ese periodo. Además, los bonos nacionales emitidos para el mercado interno también siguieron circulando en Europa a través de los mercados secundarios, en particular, si contenían una cláusula cambiaria[15]. Ésta es la principal razón por la cual la mayor parte del servicio de deuda latinoamericano se pagaba en la moneda de grandes países exportadores que mantenían el patrón oro (gráfica 3.3, segundo panel).

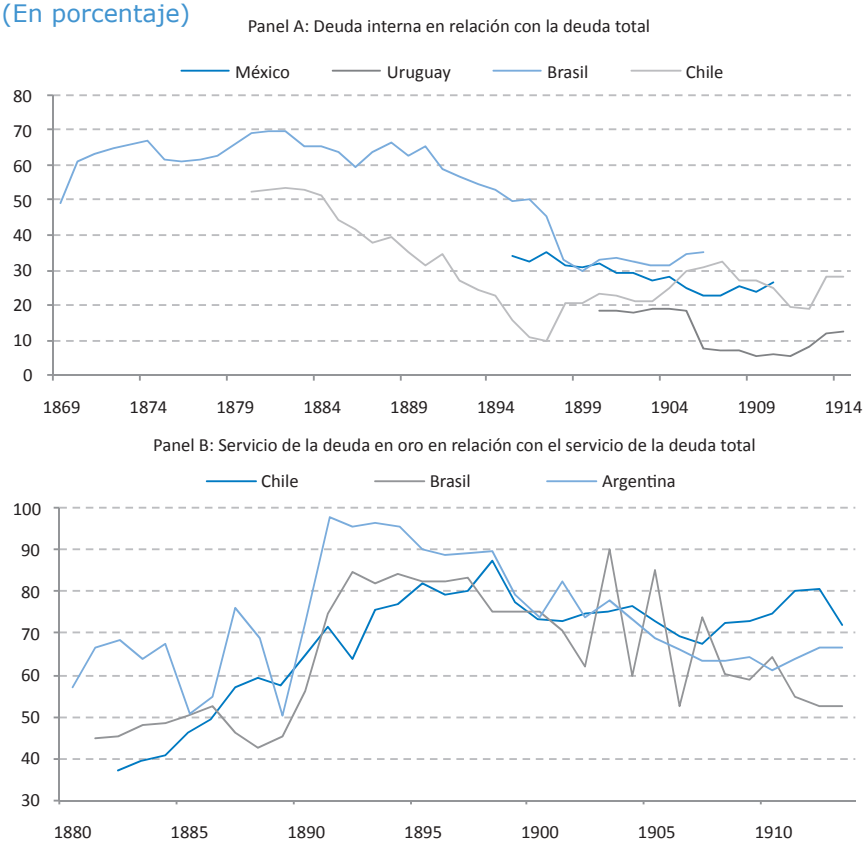
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Carmagnani (1994) examinó el caso de México, y sus conclusiones al respecto tienen validez general. Señala Carmagnani que la ausencia de un mercado de capitales consolidado en América Latina hizo que la inscripción tanto de bonos internos como externos en Londres en los primeros años del siglo XX resultase muy atractiva para los inversores por dos razones: por su mayor liquidez y por un menor riesgo (percibido) de incumplimiento, dado que la inscripción suponía someterse a la supervisión externa de la disciplina financiera. (Como ilustración de este último punto, México, que en aquel entonces acababa de volver a los mercados internacionales de capitales y deseaba proteger su solvencia, seguramente favoreció el servicio de la deuda por encima de otros gastos de gobierno).

Flandreau y Sussman (2004) apuntan que casi todos los bonos internacionales, independientemente de su país de origen, estaban denominados en moneda extranjera o contenían cláusulas cambiarias porque representaban exactamente el conjunto de liquidez que los emisores deseaban atraer, con la excepción de aquellas monedas que gozaban de liquidez internacional como resultado de su papel en el comercio internacional. Estas "monedas internacionales" tenían tanto un mercado interno con liquidez como un mercado internacional fuera de sus fronteras del que podían obtener prestamos. Este análisis implica que fue el hecho de contar con mercados monetarios desarrollados lo que permitió a los países colocar su deuda interna en el exterior, incluso en ausencia de políticas macroeconómicas sólidas. España, el Imperio Austrohúngaro y Rusia son buenos ejemplos de esta afirmación. Por supuesto, las cláusulas cambiarias eran comunes para países con "buena reputación", como Dinamarca, Noruega o Suecia, cuyas monedas tenían poca liquidez internacional.

Gráfica 3.3. Deuda pública en la primera era de globalización

(En porcentaje)



Fuente: Flandreau y Zumer (2004), y Flores (2008).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

MERCADOS DE CAPITALES, DEMOCRACIA Y COSTE DE LA DEUDA

En América Latina, existe una paradójica interacción entre dos tendencias realmente positivas: la consolidación democrática observada en numerosos países de la región, tratada en el capítulo 1, y una gestión de la deuda pública cada vez más prudente y sostenible, apuntada anteriormente en este mismo capítulo. Por una parte, la mejora en la gestión de la deuda ha reducido el coste de la política fiscal para los gobiernos latinoamericanos, ya que ha acortado los diferenciales y ha limitado las comisiones de suscripción. Sin embargo, por otra parte, los mercados de capitales siguen mostrándose aprensivos ante los procesos electorales, de tal forma que pueden provocar un aumento en el coste de la emisión y del servicio de la deuda. El presente apartado pasará revista a los indicadores cuantitativos y cualitativos de la confianza de los mercados de capitales en la política económica (incluida la fiscal) de los países latinoamericanos. Los indicadores elegidos son los diferenciales de los bonos soberanos, las comisiones de suscripción, las evaluaciones financieras o calificaciones (*ratings*), y las recomendaciones de los bancos de inversión. Aunque el estudio de estos indicadores demuestra claramente que el sentimiento general hacia las políticas económicas latinoamericanas ha mejorado en general, este sentimiento sigue deteriorándose en los periodos próximos a las elecciones presidenciales u otras elecciones.

Pero ¿qué explica esta sistemática inquietud en periodo electoral? En primer lugar, existe el temor de que los representantes políticos en el poder adopten políticas económicas expansionistas, que resulten insostenibles, con el único fin de captar votos, dicho de otra forma, el temor a un auge preelectoral que se traduzca en un desplome postelectoral. En segundo lugar, impera la incertidumbre sobre la credibilidad de las políticas económicas postelectorales de los candidatos, "credibilidad" que, en este contexto, debe entenderse como la sostenibilidad general de un conjunto económico y sus implicaciones para el servicio de la deuda existente e implícita; en este sentido, un candidato podría, por lo tanto, prometer de forma totalmente creíble introducir políticas "no creíbles".

Para el análisis, se ha procedido en tres etapas. En la primera, se presenta el conjunto de indicadores que miden el cambio de percepción sobre la deuda pública; en la segunda, se examina la repercusión de las incertidumbres que pesan sobre los procesos políticos en América Latina; por último, en una tercera fase, se analiza si los inversores tienen motivos para sentirse nerviosos ante la inminencia de un proceso electoral, es decir si en realidad los procesos electorales están asociados a expansiones fiscales insostenibles y a anuncios políticos poco creíbles, a los cuales los mercados de capitales parecen temer.

Las percepciones de mercado sobre la deuda latinoamericana

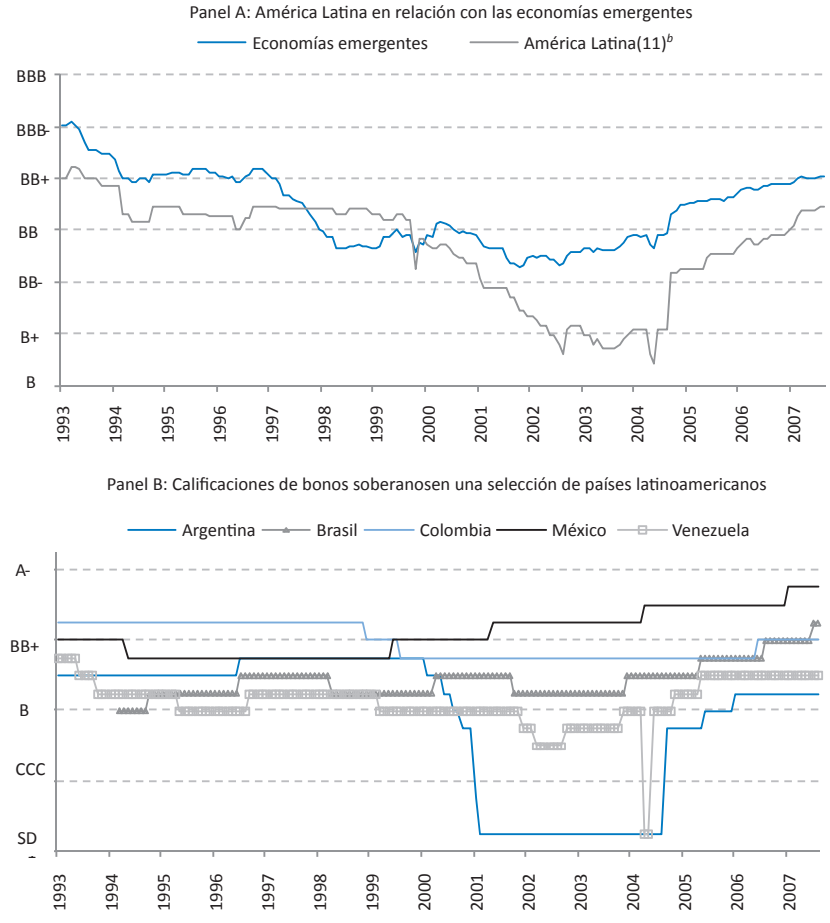
La percepción que los partícipes del mercado tienen de los países emergentes y, en especial, de los países latinoamericanos, ha mejorado considerablemente desde finales de 2004, tras los últimos coletazos de las crisis argentina y brasileña. Esa percepción puede plasmarse de forma cuantitativa, mediante las evaluaciones financieras de los bonos soberanos que realizan las agencias de calificación, los diferenciales de los bonos latinoamericanos en relación con una referencia dada, las comisiones de suscripción que los bancos cobran por distribuir nueva deuda soberana, y las recomendaciones que los bancos de inversión hacen a sus clientes.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La percepción general sobre los bonos soberanos latinoamericanos está mejorarando...

El primero de estos indicadores, las evaluaciones financieras de la deuda soberana (gráfica 3.4), muestra una reducción general de la diferencia entre los países latinoamericanos y otras economías emergentes. Esta tendencia se ha confirmado recientemente con la recalificación al alza, desde finales de 2006, de Argentina, Brasil (grado de inversión de Standard & Poor's en 2008), Chile (grado de inversión), Colombia, República Dominicana, Ecuador, México (grado de inversión), Perú (grado de inversión de Fitch Ratings en 2008) y Uruguay. Estas recalificaciones, en particular las que suben a grado de inversión, abren el mercado de la deuda de un país a nuevas clases de inversores institucionales, tales como fondos de pensiones, sociedades de inversión colectiva o compañías de seguro, a los que la normativa restringe los activos que pueden poseer. Pese a la importancia de estas nuevas calificaciones, América Latina sigue recibiendo calificaciones más bajas que el grupo de economías emergentes considerado en su conjunto aunque, como lo demuestra la gráfica 3.4 éste no siempre ha sido el caso.

Gráfica 3.4. Calificaciones de los bonos soberanos[a]



Notas:

a) Transformación lineal de las calificaciones. Una calificación más alta corresponde a un valor más alto (por ejemplo, un bono calificado con D corresponde a 1, mientras un bono con una calificación AAA equivale 23 puntos).

b) Los países latinoamericanos incluidos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en información de Standard & Poor's.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

... lo cual se refleja en mejores calificaciones y menores diferenciales de los bonos soberanos

De la misma forma, los diferenciales de los bonos soberanos demuestran claramente que los inversores consideran el riesgo del crédito en bonos soberanos latinoamericanos más favorablemente que tiempo atrás[16]. En el caso de una economía emergente, el diferencial de los bonos soberanos se define como la diferencia entre el rendimiento de los bonos emergentes y el rendimiento de los bonos de las mismas características emitidos por un país de referencia[17]. Si el diferencial crece, esto implica que hay una percepción mayor del riesgo en la economía emergente; si disminuye, refleja la correspondiente reducción en la percepción del riesgo.

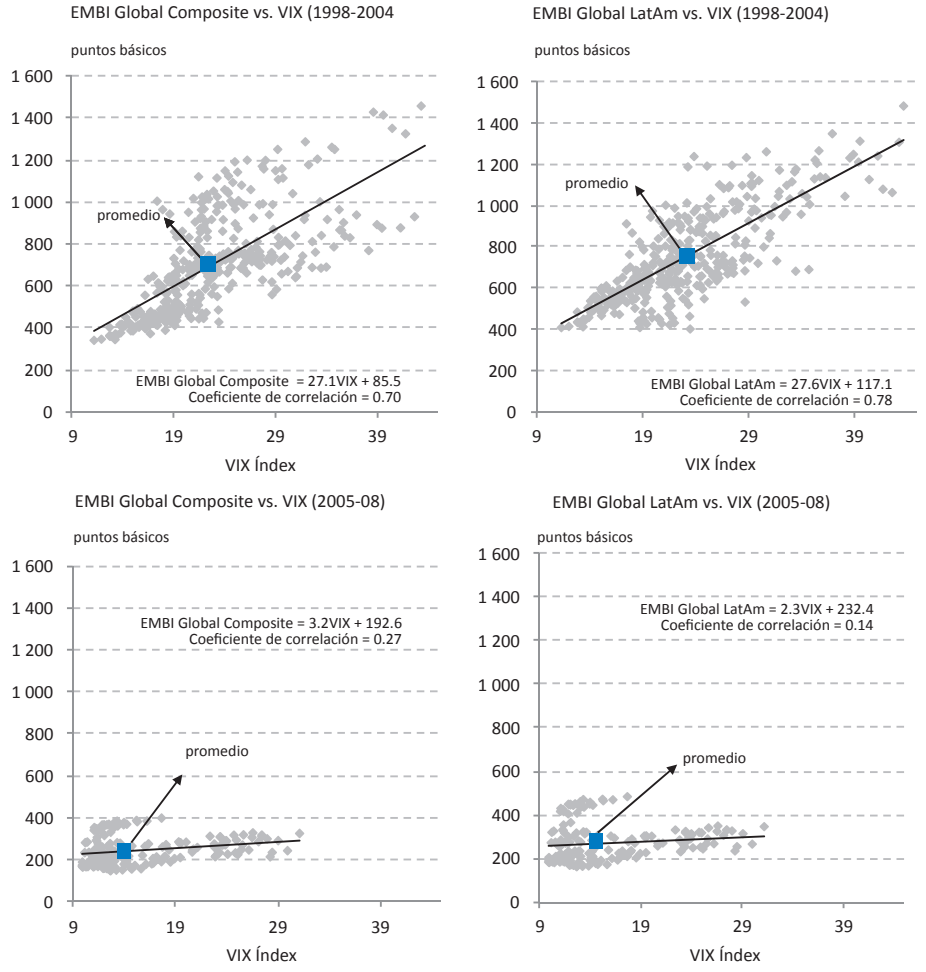
Desde finales de 2002, los diferenciales de los bonos se han reducido significativamente en los países latinoamericanos y emergentes en su conjunto. En el caso de América Latina, un importante factor que se esconde tras este cambio es la mejora de la percepción de la resistencia de la región a choques adversos. La gráfica 3.5 compara los diferenciales de los bonos con la volatilidad implícita de la Bolsa estadounidense, usada por el mercado de capitales como un indicador de la aversión general al riesgo. En el pasado, las economías emergentes, y más particularmente las latinoamericanas, han solido mostrarse muy sensibles a los cambios de las condiciones externas. De hecho, en el periodo comprendido entre 1998 y 2004, la correlación entre los diferenciales de los bonos soberanos y la aversión general al riesgo era ligeramente superior en los países latinoamericanos que en los otros países emergentes (0.8 y 0.7 respectivamente). La actitud de los inversores ante el riesgo constituye uno de los factores fundamentales que explican los diferenciales de bonos soberanos y los flujos de cartera en los países latinoamericanos (véase García-Herrero y Ortiz, 2006).

Seguramente, las propicias condiciones internacionales de los últimos años explican en gran parte la reducción de los diferenciales de bonos soberanos en América Latina. Y, sin embargo, la correlación entre las condiciones externas y los diferenciales soberanos ha caído, de forma que, en el periodo 2005-08, era inferior que en el periodo 1998-2004. Esta afirmación resulta particularmente evidente cuando se observa la respuesta del mercado ante la crisis de los créditos de alto riesgo (*subprime crisis*) y la severa restricción del crédito (*credit crunch*), ya que los diferenciales de los bonos soberanos latinoamericanos sólo aumentaron ligeramente en relación con el incremento de la aversión general al riesgo, menos de lo que se hubiera esperado en el pasado ante fenómenos similares.

Para explicar el mecanismo que se esconde tras esta disociación, Powell y Martínez (2008) apuntan a aspectos tales como la mayor integración de los mercados de capitales, la mejora de la información disponible y la mayor facultad de discriminación de los mercados[18].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3.5. Diferenciales de los bonos soberanos en relación con la aversión general al riesgo: América Latina y países emergentes



Nota: El EMBI Global LatAm y el EMBI Global Composite son los diferenciales de bonos soberanos en América Latina y en las economías emergentes respectivamente, calculados por JPMorgan. El índice VIX (CBOE Volatility Index) es la volatilidad implícita de opciones sobre el índice S&P500.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en *Datastream (base de datos)*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

El resultado de los mercados de deuda de América Latina se ve menos influenciado hoy por el estado general de la economía mundial y depende más de sus propios fundamentos

En el segundo par de gráficas, el hecho de que la línea sea más plana indica que existe una correlación más débil entre los cambios en la aversión general al riesgo y el sentimiento sobre los bonos soberanos (medido según el diferencial de éstos). El resultado de los mercados de deuda de América Latina y de las economías emergentes se ve menos influenciado hoy por el estado general de la economía mundial y depende más de la evaluación que se haga de sus propios fundamentos.

Aunque a menudo, pasada por alto por los actores políticos y los partícipes en el mercado, otra importante variable para medir la percepción que se tiene de los bonos soberanos remite a la formación del precio de éstos en su mercado primario, es decir, a la retribución que los gobiernos abonan a los bancos de inversión para que éstos coloquen los bonos: se trata de la comisión de suscripción, expresada en porcentaje del valor emitido. Esta variable refleja la percepción que los bancos de inversión tienen del riesgo crediticio que suponen los emisores (Nieto Parra, 2008).

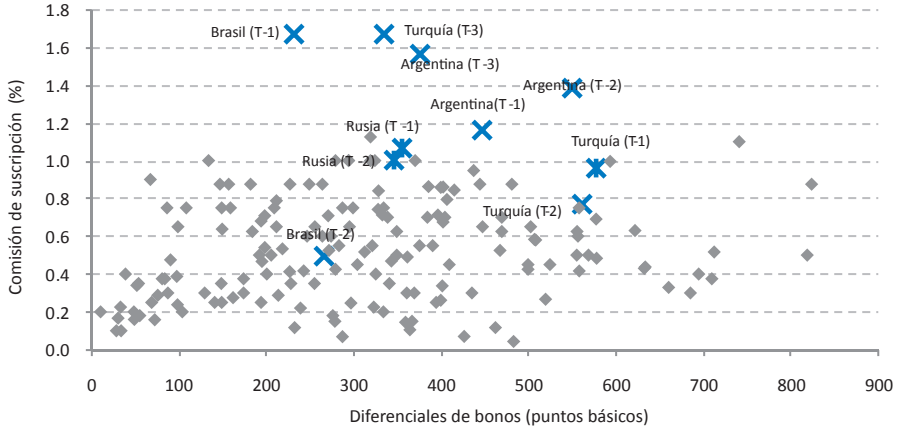
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El estudio de esta variable muestra que, antes del inicio de una crisis de deuda soberana, los bancos de inversión piden compensaciones altas, lo que contrasta con los elevados precios que pagan los inversores (lo que se plasma en diferenciales de bonos soberanos bajos) antes de la crisis (gráfica 3.6).

Las bajas comisiones de suscripción actuales sugieren una mejora de las percepciones acerca del riesgo de incumplimiento

Actualmente, las comisiones de suscripción son bajas para la mayoría de los países latinoamericanos, como lo demuestra el promedio de 0.3 por ciento para la región en 2007 y el hecho de que, en todo caso, ningún país superara el 0.5 por ciento. Si se compara lo anterior con lo ocurrido en periodos que precedieron a una crisis, tal y como lo muestra la gráfica 3.6 (1.2 por ciento para Argentina un año antes de la crisis de 2001, y 1.7 por ciento para Brasil un año antes de la crisis de 1998), la conclusión podría ser que las bajas comisiones de suscripción actuales significan que los bancos de inversión ven escaso riesgo de incumplimiento en América Latina.

Gráfica 3.6. Comisiones de suscripción y diferenciales de bonos soberanos (1993-2006, base anual)



Nota: Se han destacado en azul las comisiones de suscripción y los diferenciales de bonos soberanos de algunos países entre un año y tres años antes de una crisis de deuda soberana (fecha T). La crisis argentina fue en 2001; la brasileña y la rusa, en 1998; y la turca, en 2000.

Fuente: Nieto Parra (2008).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

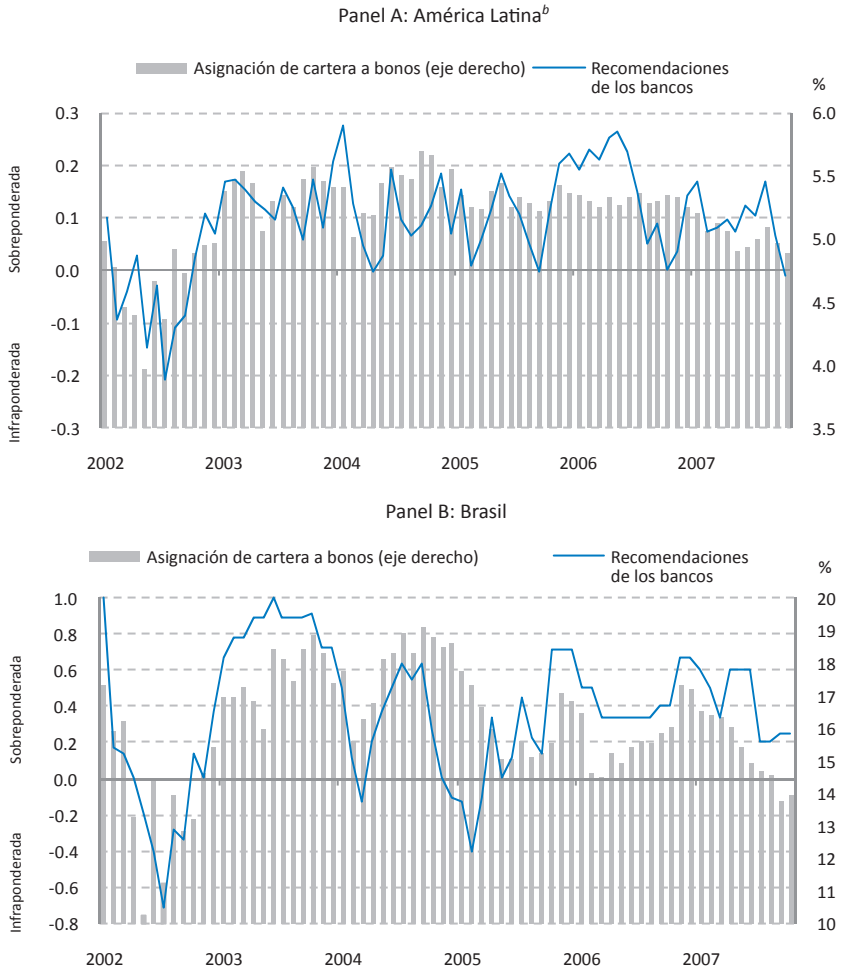
El cuarto y último indicador viene constituido por las recomendaciones que los bancos de inversión hacen a los inversores institucionales en bonos soberanos de economías emergentes, recomendaciones que se publican regularmente para cada mercado emergente. Aunque cada banco puede utilizar su propia terminología, las recomendaciones pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (valor 1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1). Una recomendación sobreponderada, por ejemplo, implica alcanzar una participación que, en relación con la cartera de inversión de la institución, tiene un peso mayor que el bono en el correspondiente índice de referencia (por ejemplo, el EMBI+ calculado por JPMorgan)[19], lo que, obviamente, suele concretarse en una compra en el mercado; de la misma forma, es probable que una recomendación "infraponderada" se salde con una venta.

Por su finalidad y su estructura, las recomendaciones difieren fundamentalmente de las calificaciones financieras, ya que las primeras dependen del valor de inversión de un bono y no simplemente de una evaluación del riesgo de incumplimiento que éste encierra, por lo que son más volátiles que las calificaciones de deuda soberana y es práctica común que cambien en el transcurso de un año a medida que varían los precios relativos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La publicación de estas recomendaciones constituye un vínculo directo entre los intermediarios financieros y los inversores, y suele tener una repercusión significativa en la asignación de activos de las carteras de bonos de los inversores[20]. La gráfica 3.7 ilustra la correlación entre las recomendaciones de los bancos de inversión y las asignaciones que los gestores de fondos dieron a los bonos latinoamericanos en sus carteras de bonos emergentes en el periodo 2002-07. Para Brasil, el partícipe de mayor peso en el mercado de bonos soberanos, la correlación es considerable.

Gráfica 3.7. Recomendaciones de los bancos de inversión y asignación de la cartera a bonos[a]



Notas:

a) Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1).

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en las publicaciones de bancos de inversión y en la base de datos *Emerging Portfolio Fund Research*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por lo tanto, puede considerarse que las recomendaciones de los bancos representan el sentimiento general del mercado en relación con determinadas emisiones de bonos (sin olvidar que la finalidad principal de los bancos al formular recomendaciones es estimular las transacciones)[21]. En cualquier caso, las opiniones de los bancos son importantes para los inversores. Sin embargo, estas opiniones tienen fundamento, y los gobiernos pueden influir en ellas con su enfoque de la gestión de la deuda y el anuncio de sus políticas económicas (véase *infra.*, recuadro 3.3).

Las recomendaciones de los bancos tienen un impacto sobre la alocación de activos de los inversores en carteras de bonos

Paradoja entre democracia y deuda

La política es crucial para el mercado de deuda soberana. Los partícipes en el mercado son sensibles a todo acontecimiento que afecte a las democracias latinoamericanas, ya se trate de una reestructuración de gabinete ministerial o de elecciones. De hecho, podría definirse a los países emergentes como aquellos en los que la incertidumbre política tiene una significativa resonancia en la volatilidad financiera o, dicho en el otro sentido, podría afirmarse que un país no pertenece a los mercados emergentes cuando es capaz de disociar sus ciclos político y financiero (Blázquez y Santiso, 2004).

Los periodos de transición política afectan a los mercados en todos los países, sean éstos desarrollados o en desarrollo (Snowberg *et al.*, 2007; Bernhard y Leblang, 2006; Leblang y Bernhard, 2006), pero huelga decir que la intensidad del interés de los inversores y la fuerza de su reacción es mayor en los segundos que en los primeros (Campello, 2007). El recuadro 3.2 presenta un estudio de caso de España y describe la forma en que, en este país, se ha contenido el impacto de las elecciones en los mercados de capitales, gracias, en parte, a la credibilidad de las políticas económicas adoptadas por los sucesivos gobiernos y, también en parte, al compromiso general de los partidos políticos con esa idea de credibilidad, compromiso reforzado por la integración de España en estructuras económicas externas, tales como la Unión Monetaria Europea (UME).

Abunda la investigación empírica que analiza el impacto de las políticas en los mercados de capitales emergentes. Aunque es mucha la importancia que los ciclos electorales revisten para los inversores y los intermediarios financieros en todos los mercados emergentes, la reacción específica de éstos puede diferir significativamente incluso dentro de una misma región, y depende del grado de democratización, de la transparencia del proceso de elaboración de políticas, de la existencia de una tradición histórica de instituciones democráticas, o de la amplitud de la mayoría legislativa del gobierno y de la cohesión política de ésta (Hays *et al.*, 2003; MacIntyre, 2001).

Pero también el color político de las democracias emergentes tiene su influencia. Y así, suele asociarse a los partidos de derechas con políticas más centradas en la inflación que en el desempleo o el crecimiento del PIB, y a los partidos de izquierdas con las políticas de tendencia opuesta[22]. Para los representantes de derechas en el poder, los diferenciales de bonos soberanos tienden a agrandarse a medida que aumenta la probabilidad de una victoria de la izquierda (Block *et al.*, 2003), mientras que quienes invierten en el mercado de deuda soberana tienen tendencia a retrogradar a los gobiernos de izquierdas aun cuando se verifiquen otros resultados económicos o políticos (Cho, 2007)[23].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Recuadro 3.2. Los ciclos económicos políticos y los mercados internacionales de capitales: el caso de España

España tiene una de las democracias más jóvenes de la Europa industrializada, reestablecida tan sólo desde 1976. El subsiguiente desarrollo económico radical del país y los vínculos históricos y culturales de éste con América Latina hacen de él el objeto de un estudio de caso que puede resultar interesante para la región.

Las elecciones en España, independientemente de que su resultado sea un cambio de gobierno o un cambio de postura ideológica, tienen hoy poca influencia en los mercados. La consolidación de la democracia y de las instituciones democráticas junto con la entrada de España en la Unión Monetaria Europea han contribuido a crear un entorno de reformas del mercado y de sólidas políticas fiscales que se ha visto recompensado por el mercado.

Esta positiva evolución institucional se ha plasmado en la recalificación de los bonos públicos a largo plazo y en la reducción del diferencial del país en relación con los bonos alemanes de referencia, aspectos éstos particularmente evidentes desde 1997, momento en el que los mercados comenzaron a otorgar a España mayores probabilidades de unirse a la UME. El diferencial medio del país de marzo de 1978 a diciembre de 1996 fue de 572 puntos básicos; desde esa fecha (y hasta abril de 2008), el diferencial medio ha sido de 19 puntos básicos. Habida cuenta de la magnitud del cambio, es conveniente diferenciar entre las elecciones habidas antes y después de la entrada en la UME.

Considérese el comportamiento de la rentabilidad del mercado de valores (con índices MSCI) y el rendimiento de los bonos públicos a 10 años, en los nueve meses que han precedido y que han seguido a las nueve elecciones generales celebradas en España entre 1979 y 2008 (gráfica 3.8).

Una simple prueba estadística y gráfica parece señalar que las elecciones generales no han tenido un impacto digno de mención en los tipos de interés a largo plazo o en la rentabilidad del mercado de valores y, si uno se centra en los periodos electorales, tampoco parece que los rendimientos de los bonos a largo plazo hayan fluctuado significativamente. El rendimiento de los bonos públicos bajó antes y después de las elecciones, lo que, en realidad, refleja sencillamente el proceso de reducción y convergencia en curso. Como puede verse en el primer panel de la gráfica 3.8, en el periodo anterior a la UME, el rendimiento a largo plazo decreció efectivamente tanto antes como después de las elecciones, pero tan sólo un mes antes y un mes después de éstas el efecto cumulativo era casi insignificante. En el periodo que siguió a la entrada en la UME, los tipos de interés permanecieron estables en general, lo que indica que los rendimientos de los bonos, tras convergencia, se vieron afectados por factores mundiales o europeos y sólo en menor medida por los factores específicos del país.

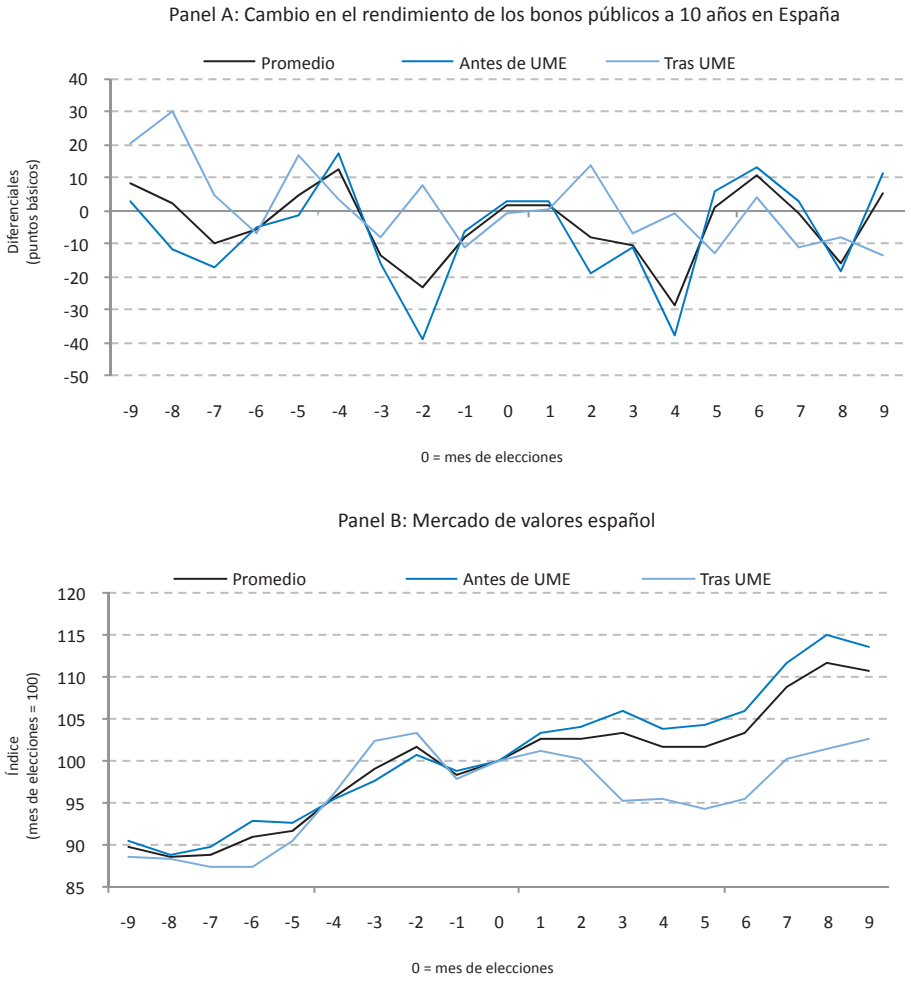
La incertidumbre que rodea a las campañas electorales se refleja más claramente en el comportamiento del mercado de valores, donde el resultado es ligeramente negativo antes de una elección (aunque esto no sea estadísticamente significativo) y comienza a recuperarse una vez disipada la incertidumbre (gráfica 3.8, segundo panel). Antes de la UME, el modelo típico del mercado de valores español se caracterizaba por un cierto debilitamiento uno o dos meses antes de una elección, seguido de un retorno a terreno favorable inmediatamente después de la elección. Tras la UME, el modelo preelectoral es similar, pero la evolución postelectoral difiere; la explicación de este inesperado resultado se halla en que la actividad del mercado en los periodos cercanos a las elecciones de 2000 y de 2008 se vio dominada por el final del auge de las puntocom (*dotcom*) y por la crisis de los créditos de alto riesgo respectivamente. Un análisis de los resultados relativos del mercado español en función de los del mercado alemán (para eliminar esos efectos externos) demuestra que, en realidad, la actividad del primero fue ligeramente mejor que la del segundo; y la volatilidad tampoco estaba relacionada con factores vinculados a América Latina, que podrían haber tenido su efecto en España, dada la creciente exposición de las empresas españolas a esta región.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por lo tanto, parece que durante este periodo, el mercado respondió a factores globales (crisis internacionales) y no a la incertidumbre política.

En definitiva, cabe apuntar que la combinación de una democracia sólida, un consenso político para secundar políticas fiscales sostenibles en el marco de la UME, un banco central independiente y ortodoxo, y unas políticas fiscales creíbles con suficientes redes de seguridad en materia social ha logrado vencer, en un lapso de tiempo relativamente corto, cualquier amenaza sobre la solidez de las nuevas instituciones democráticas.

Gráfica 3.8. Ciclos políticos y mercados de capitales en España (1979-2008)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en *Datastream.*
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Otros procesos políticos, diferentes de las elecciones, pueden acarrear asimismo la volatilidad de los diferenciales de los bonos soberanos, como es el caso de la inestabilidad política (medida, por ejemplo por la renovación de ministros de economía). En los países latinoamericanos ésta afectó los diferenciales en el periodo comprendido entre 1992 y 2005[24].

Existen conexiones claras entre los procesos políticos, en especial las elecciones, y la inestabilidad de la deuda y de los mercados de divisas

La relación entre los procesos políticos y la turbulencia cambiaria demuestra que las crisis financieras y las crisis políticas suelen ir de la mano (Chang, 2007). Los analistas consideran que los factores institucionales, tales como un

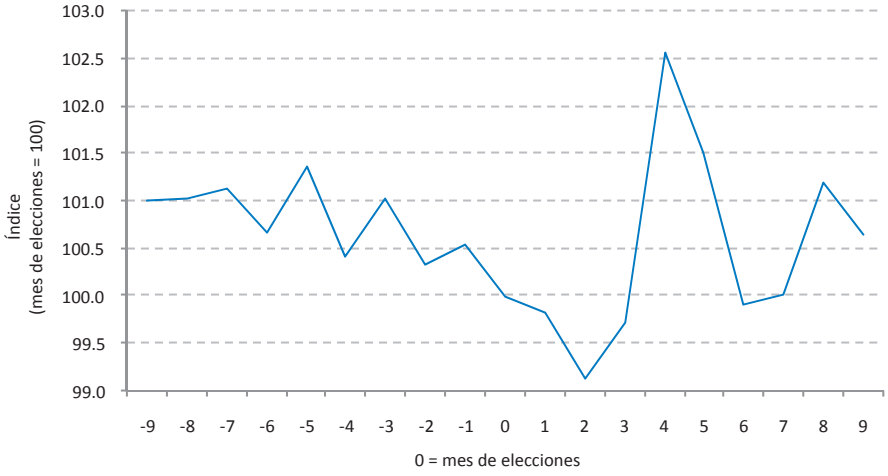
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

gobierno dividido o la renovación constante dentro del gobierno, constituyen importantes determinantes del comportamiento de los inversores y multiplican la probabilidad de crisis monetaria (Leblang y Satyanath, 2006). En América Latina, las principales crisis financieras de la última década y media se desataron en año electoral: en México, la crisis del tequila de 1994 coincidió con el año de elecciones presidenciales; la devaluación del real brasileño a principios de 1999 se llevó a cabo un par de meses después de las elecciones de octubre de 1998; y la nueva crisis financiera que sufrió este mismo país en 2002 se produjo durante el año de elecciones presidenciales, al igual que el masivo incumplimiento del pago de la deuda en Argentina el año anterior y que la crisis de la deuda de los años 1980 que desencadenó el incumplimiento de México.

Las monedas tienden a sobre-valorarse antes de las eleciones y a devaluarse después de las mismas

El estudio de un amplio abanico de países latinoamericanos en el periodo 1960-94 (Frieden *et al.*, 2001) halló que, en época electoral, el índice medio de depreciación nominal del tipo de cambio en el segundo mes después de las elecciones era del 7 por ciento, es decir, 4.5 puntos porcentuales más alto que en épocas no electorales comparables. La gráfica 3.9 muestra el comportamiento medio de los tipos de cambio reales de las economías latinoamericanas (en relación con el USD) durante el periodo que va de 1997 a 2008, y en ella se observa claramente el modelo anteriormente descrito: antes de las elecciones, se da una apreciación del tipo de cambio (movimiento descendente en la línea de la gráfica), seguida de una fuerte depreciación (3.5 por ciento) que comienza dos meses después de las elecciones; a partir del quinto mes, el tipo de cambio real vuelve a un nivel próximo al registrado antes de la apreciación inicial. Aunque son muchos los factores que podrían explicar las depreciaciones postelectorales, todos están relacionados con una sobre-valoración preelectoral.

Gráfica 3.9. Tipos de cambio reales nueve meses antes y después de elecciones en América Latina[a b] (1997-2008[c])



Notas:

a) El tipo de cambio real se ha calculado en relación con la economía estadounidense. Los datos se han ajustado de forma que el mes de elecciones presidenciales (tiempo 0) = 100. Un incremento del índice representa una depreciación frente al dólar.

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El promedio es geométrico con el fin de reducir el efecto de los valores extremos.

c) El conjunto de datos cubre el periodo comprendido entre julio de 1997 y febrero de 2008, es decir, 23 elecciones presidenciales no superpuestas. Para las elecciones con una segunda vuelta, se ha tomado ésta como fecha de las elecciones.

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*a*), con base en *Datastream.*
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

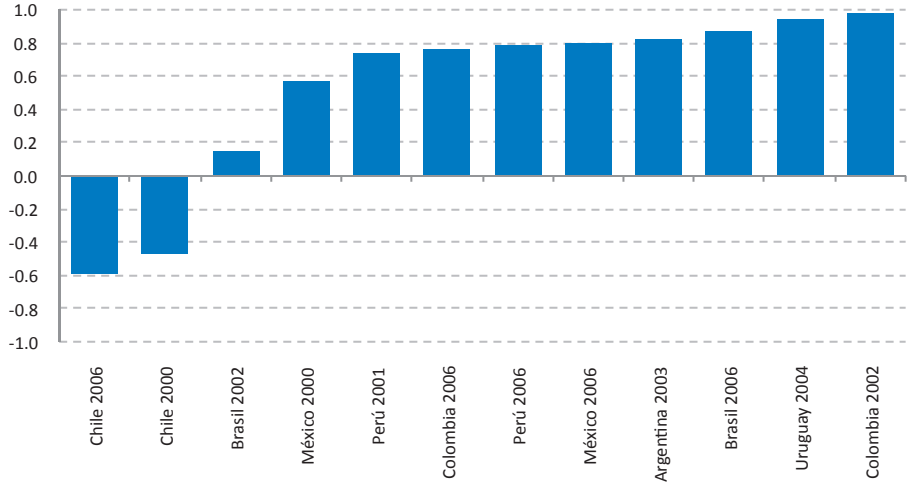
¿Qué subyace tras ese efecto? En primer lugar, los ajustes de los tipos de cambio tienden a posponerse lo máximo posible; los presidentes salientes evitan devaluar en los meses previos a las elecciones con el fin de limitar los posibles perjuicios para sus posibilidades electorales o las del candidato de su partido (Stein *et al.*, 2005). De hecho, Blomberg *et al.* (2005) defienden que es poco probable que se abandonen los tipos de cambio fijos antes de las elecciones, mientras que es muy probable que se haga justo después. En segundo lugar, el incremento del gasto del gobierno (en gran parte en bienes no transables (es el término utilizado en Latinoamérica) comerciales) que suele preceder a cualquier elección hará que la moneda tienda a apreciarse, para volver a depreciarse después (Bonomo y Terra, 2005).

En otros casos, pueden darse depreciaciones preventivas del tipo de cambio justo antes de las elecciones, quizá porque los actores políticos temen el juicio que los mercados de capitales puedan formarse acerca de la sostenibilidad de las políticas fiscales del país (caso de México en 2006, y de Brasil en 2002). El vínculo con los mercados de deuda pública se establece porque los partícipes en los mercados tienen tendencia a ser previsores cuando evalúan la sostenibilidad del ancla cambiaria antes de las elecciones y, precisamente porque anticipan caídas del tipo de cambio después de las elecciones, los bancos de inversión retrogradan la deuda pública latinoamericana antes de las elecciones.

Durante las elecciones presidenciales, los diferenciales de bonos soberanos siguieron de cerca los movimientos de los tipos de cambio en la gran mayoría de los países latinoamericanos. La gráfica 3.10 destaca la correlación de esas variables en países que tienen una presencia considerable en el mercado de bonos soberanos así como tipos de cambio flexibles. La depreciación de una moneda corresponde a un incremento del diferencial de los bonos soberanos (y viceversa); Chile es el único país en el cual la correlación es negativa y donde la volatilidad durante los periodos electorales es reducida, en comparación con el resto de los países de la región.

El impacto de las elecciones en la confianza de los inversores puede ser medido por su impacto en las recomendaciones de los bancos

Gráfica 3.10. Correlación entre el tipo de cambio y los diferenciales de bonos soberanos durante las elecciones presidenciales



Nota: El coeficiente de correlación se ha calculado entre el tipo de cambio nominal y el diferencial de bono soberano EMBI Global, utilizando datos diarios de los 100 días anteriores y posteriores a la correspondiente elección.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en *Datastream*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por su parte, la situación política influye en la información que reciben los inversores. Las agencias de evaluación financiera tienden a retrogradar los bonos soberanos en periodo electoral[25] y, como lo demuestra el recuadro 3.3, los bancos de inversión reaccionan de la misma forma ante el clima electoral en las recomendaciones que formulan.

Recuadro 3.3. Determinantes de las recomendaciones de los bancos de inversión en materia de deuda soberana

La recomendación que un banco de inversión hace sobre un determinado título es fruto de la evaluación que aquél realiza sobre el valor de inversión que posee dicho título. Un estudio de Nieto Parra y Santiso (2008*a*), que cubre el periodo 1997-2008, examina la función que desempeñaron las elecciones en las recomendaciones que emitieron los bancos de inversión durante ese periodo en relación con los bonos soberanos latinoamericanos. Después de realizar una regresión entre las recomendaciones bancarias y un amplio conjunto de posibles variables explicativas, el estudio concluyó que las siguientes medidas tenían una correlación positiva con la mejora del sentimiento sobre los bonos (esto es, una recomendación que pasa de infraponderada a neutral, o de neutral a sobreponderada):

Indicadores de solvencia: incremento de la razón reservas internacionales/importaciones, o reducción de la razón bonos públicos en circulación/exportaciones.

Indicadores de valor de inversión: incremento de la rentabilidad de bonos en periodos anteriores de 12 y 3 meses.

Calificaciones de los bonos soberanos: cambios favorables en la calificación de los bonos soberanos.

Diferenciales de los bonos soberanos: diferencial elevado. Esta relación aparentemente sorprendente puede atribuirse a las oportunidades de inversión.

Profundidad del mercado de bonos: elevado volumen de transacciones en relación con el PIB.

Producción industrial nacional: producción industrial en alza.

Las elecciones presidenciales, sin embargo, presentaron una repercusión negativa en las recomendaciones, efecto éste particularmente marcado en el periodo preelectoral y durante las propias elecciones cuando al menos uno de los contendientes había anunciado políticas macroeconómicas no creíbles.

Contrariamente a la literatura general que sostiene la existencia de una interacción entre la política y los mercados de capitales, este estudio concluyó que una nueva presentación a las elecciones del representante en el poder no conllevaba cambios significativos en las recomendaciones. Aún más importante, el hecho de que dicho representante fuese claro favorito (lo que podría verse como una señal de continuidad) no favorecía la formulación de recomendaciones positivas.

A la vista de lo anterior, éstas son las principales conclusiones:

Una buena gestión de la deuda pública tiene una repercusión favorable en las recomendaciones formuladas.

La política importa. En concreto, la credibilidad (en sentido macroeconómico) de las políticas fiscal y monetaria propuestas por los partidos políticos y los gobiernos resulta esencial para la estabilidad de las recomendaciones.

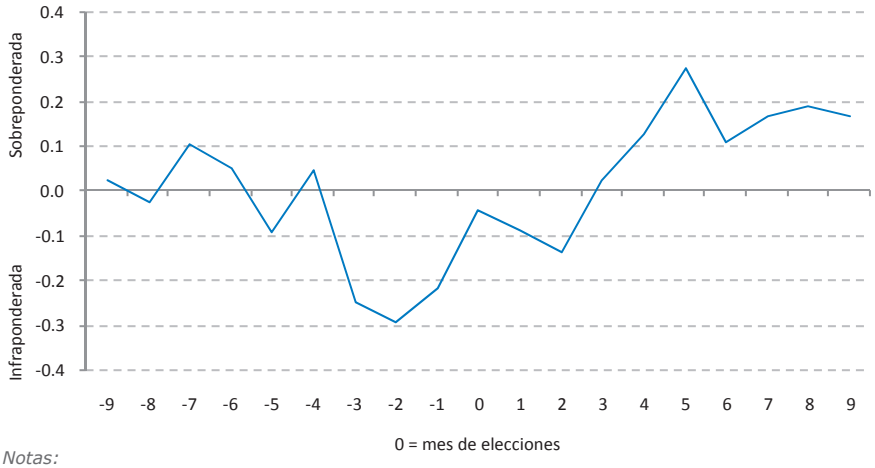
Las recomendaciones dependen sobre todo de variables macroeconómicas y financieras nacionales. Los factores externos (como las estadísticas de producción industrial en Estados Unidos o los cambios en la aversión general al riesgo) carecen de impacto en las recomendaciones relativas a los bonos soberanos latinoamericanos.

Para mayor detalle e información metodológica, véase Nieto Parra y Santiso (2008*a*).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La gráfica 3.11 resume las recomendaciones formuladas por los bancos de inversión en relación con los mercados de bonos latinoamericanos, antes y después de elecciones presidenciales en la región.

Gráfica 3.11. Recomendaciones de los bancos de inversión nueve meses antes y después de elecciones en América Latina[a b]
(1997-2008[c])



Notas:

a) Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1). El índice se ha calculado como el promedio aritmético de todas las recomendaciones publicadas.

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

c) El conjunto de datos cubre el periodo comprendido entre julio de 1997 y febrero de 2008, es decir, 23 elecciones presidenciales no superpuestas. Para las elecciones con una segunda vuelta, se ha tomado ésta como fecha de las elecciones.

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*a*), basándose en las recomendaciones publicadas de los bancos de inversión.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Las recomendaciones de los bancos se retrogradan antes de las elecciones, pero vuelven a mejorar de nuevo una vez pasada la incertidumbre

Si se considera América Latina en su conjunto, los bancos de inversión comienzan a retrogradar los bonos soberanos tres meses antes de las elecciones presidenciales, lo que es especialmente pronunciado cuando un candidato no creíble parece tener significativas opciones de victoria. A la retrogradación, siguen recomendaciones negativas hasta poco antes de la fecha de los comicios electorales. Por último, a medida que los bancos adquieren confianza en el desenlace final de la votación, sus recomendaciones mejoran, pasando a terreno neutral y tornándose, finalmente, positivas[26]. Este modelo se ha puesto de manifiesto en numerosas elecciones presidenciales, incluidas la de Brasil de octubre de 2002; Colombia en mayo de 2002; Ecuador en julio de 1998, noviembre de 2002 y noviembre de 2006; México en julio de 2000 y julio de 2006; y Perú en mayo de 2000 y junio de 2006. La demostración más impactante de este giro en el sentimiento de los bancos se dio en la primera de las elecciones mencionadas, y el recuadro 3.4 examina detalladamente la forma en que se produjo este vuelco de situación.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Recuadro 3.4. Brasil 2002 y 2006: de *Lula Preta* a *Lula de Mel*

La gráfica 3.12 muestra las recomendaciones realizadas por los bancos de inversión sobre la deuda pública externa brasileña de 2002 a 2007.

En 2002, la candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva se consideró como una amenaza populista a la continuidad de las políticas económicas creíbles del presidente Fernando Henrique Cardoso, y la victoria de aquél en la segunda vuelta de las elecciones desató una oleada de recomendaciones negativas, que simbolizó la reacción de la comunidad inversora ante lo que temían se convirtiera en una "*Lula Preta*", juego de palabras para asociar a una "luna negra". En los días siguientes a la elección, Goldman Sachs, uno de los agentes más importantes del mercado latinoamericano de bonos soberanos, decía:

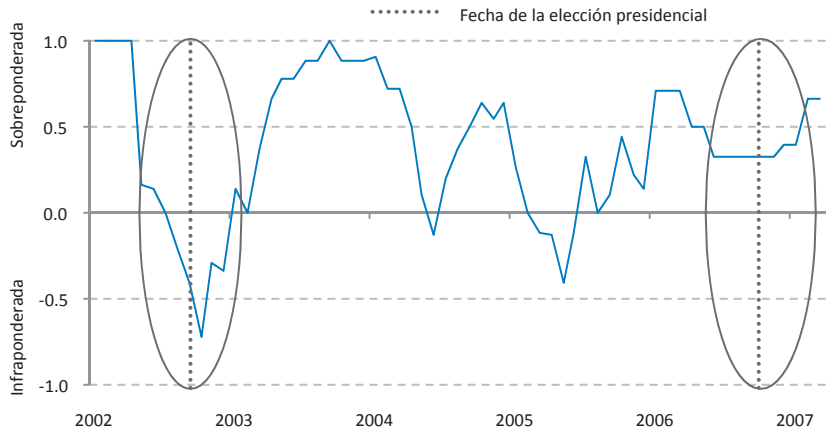
"Nos mantenemos prudentes sobre las perspectivas de este crédito, basándonos en nuestra percepción de que la administración entrante está poco preparada para afrontar los difíciles retos consistentes en restaurar la confianza, estabilizar el stock de deuda pública neta, y rediseñar simultáneamente la recuperación de la actividad económica… Habida cuenta de la balanza de riesgos y la recuperación del precio de los activos, ratificamos nuestras recomendaciones de 'infraponderar' la deuda externa y los tipos de interés en reales brasileños (BRL) a corto plazo."

(Goldman Sachs, *Emerging Markets Strategy,* 7 de noviembre de 2002)

En cuanto a los mercados de capitales internacionales, se mostraron extremadamente prudentes en relación con el gobierno de Lula. Durante la campaña electoral, los diferenciales brasileños habían saltado de los 1 100 puntos básicos observados cien días antes de la elección a los más de 2 000 puntos básicos registrados en los días previos a los comicios. Durante un año entero, de abril de 2002 a abril de 2003, el gobierno brasileño fue, efectivamente, incapaz de emitir deuda pública en los mercados internacionales de capitales.

Como presidente, Lula lanzó un vigoroso programa de comunicación y, en concreto, convenció a los creadores de mercado y a los inversores de que su administración seguiría un enfoque macroeconómico ortodoxo. En este contexto, fueron decisivos los anuncios relativos a la aplicación de políticas económicas que promoverían la estabilidad de los precios y la solvencia del Estado. La recompensa fue que las recomendaciones mejoraron drásticamente. Así empezó la "*Lula de Mel*" – un nuevo juego de palabras que, esta vez, vaticinaba el inicio de una luna de miel.

Gráfica 3.12. Brasil: recomendaciones de los bancos de inversión



Nota: Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1).

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en las recomendaciones publicadas de los bancos de inversión.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El contraste con las siguientes elecciones, que se celebraron en 2006, a duras penas hubiera podido ser mayor. Los bancos de inversión mantuvieron recomendaciones francamente optimistas para la deuda pública brasileña durante toda la campaña electoral, considerando aparentemente a Lula como una apuesta igual de segura que su rival liberal Geraldo Alckmin, candidato del partido de Cardoso. Durante la carrera electoral, Citigroup anunció a sus clientes que:

"Gane quien gane en esta contienda, con toda probabilidad se mantendrán los grandes principios de las políticas macroeconómicas, incluidas la responsabilidad fiscal, la lucha contra la inflación y el tipo de cambio variable".

(Citigroup, *Global Economic Outlook and Strategy*, 23 de agosto de 2006).

Los diferenciales permanecieron en niveles históricamente bajos, entre 175 y 275 puntos básicos, durante los cien días anteriores y posteriores a las elecciones. Y lo que es más: menos de un mes antes del día de la votación, el gobierno brasileño emitió un bono global denominado en reales con vencimiento en 2022, algo que hubiera sido impensable en 2002.

¿Está justificada la inquietud del mercado de capitales en los periodos electorales?

Como se ha mencionado anteriormente, los mercados de capitales emergentes reaccionan ante las elecciones porque, por una parte, temen que las políticas expansionistas adoptadas en la carrera electoral repercutan negativamente luego y, por otra parte, están desconcertados ante la incertidumbre que rodea a las políticas que se adoptarán tras las elecciones[27]. En América Latina y las regiones emergentes en general, los efectos de esos cambios en el sentimiento sobre la deuda tienen una dimensión multiplicadora, por las dificultades crónicas que hallan esas regiones para movilizar recursos fiscales (Ames, 1987; Schuknecht, 1996; sesina *et al.*, 1999). Este apartado y el siguiente se preguntan si esos miedos son justificados.

Las inquietudes del mercado están de cierta manera justificadas: las elecciones están sin duda asociadas con la volatilidad fiscal

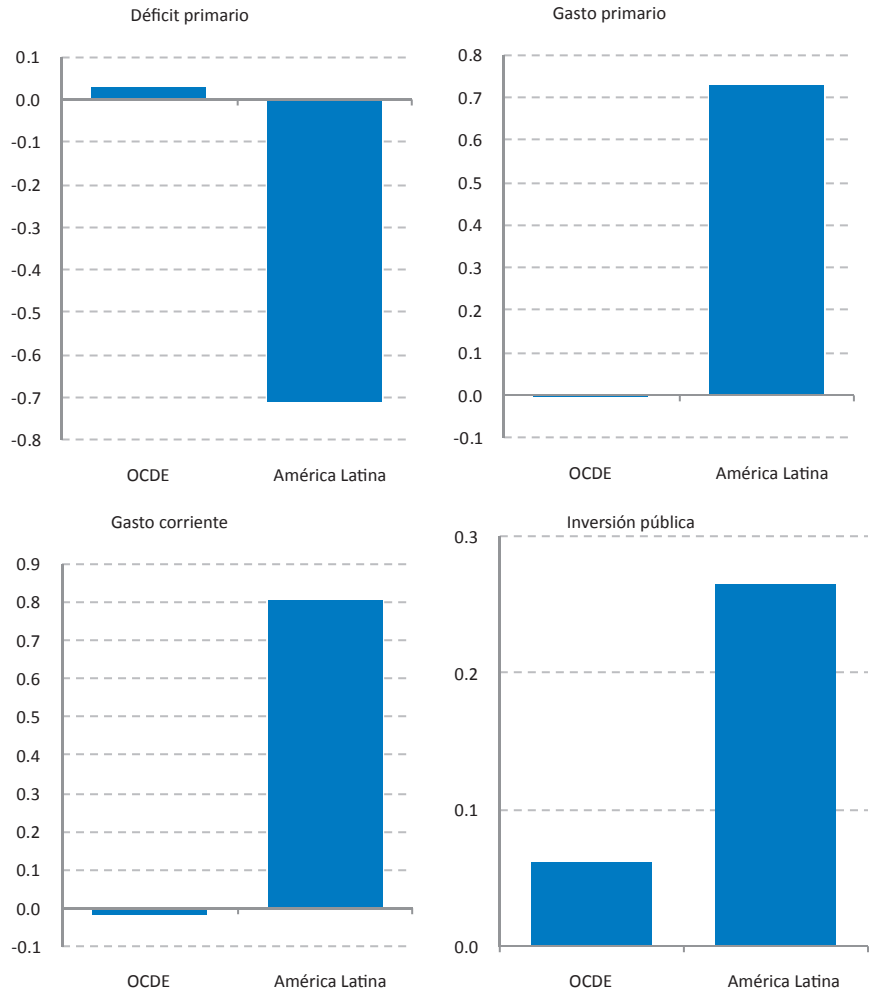
Un estudio de 28 países de la OCDE y 19 países latinoamericanos entre 1990 y 2006 parece señalar que las elecciones generales conllevan cambios mucho más sustanciales en los principales componentes de la política fiscal en América Latina que en los países con altos ingresos (Nieto Parra y Santiso, 2008*b*)[28]. La gráfica 3.13 resume la evolución de cuatro variables fiscales en esos países durante los periodos electorales: el déficit fiscal antes del pago de intereses (déficit primario), el gasto público excluido el pago de intereses (gasto primario), el gasto corriente y la inversión pública.

En los países latinoamericanos, el déficit primario medio desciende a cerca del 0.7 por ciento del PIB durante los años electorales. La mayor parte de este movimiento se debe al componente del gasto y, dentro de éste, la parte más afectada es el gasto corriente antes que el de capital. Aunque durante los años de elecciones hay poco cambio en los gastos de capital, la inversión pública suele aumentar un 0.3 por ciento del PIB en el año anterior al de los comicios[29].

Por el contrario, en los países de la OCDE, son mínimos los cambios observados en el déficit primario y los gastos corrientes en los años de elecciones, menos de un 0.1 por ciento del PIB para cada elemento[30]. Esta diferencia entre los países latinoamericanos y los de la OCDE es aún más marcada si se considera el tamaño relativamente pequeño de los gobiernos en las democracias latinoamericanas (véase cuadro 2.1 del capítulo 2 para esta comparación).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3.13. Impacto de las elecciones en la política fiscal de los países latinoamericanos y de la OCDE [a b]
(Cambios en una selección de indicadores fiscales, porcentaje del PIB)



Notas:

a) El impacto de las elecciones sobre la política fiscal se ha calculado como la diferencia entre la variable fiscal (en porcentaje del PIB) durante el año electoral y los años no electorales. La excepción es el gasto público, que se supone se adelanta un año a las elecciones.

b) Se han utilizado las elecciones legislativas para los países con sistemas políticos parlamentarios, y las elecciones al Ejecutivo para aquéllos con sistemas presidencialistas. Los datos sobre la política fiscal hacen referencia a los gobiernos centrales.

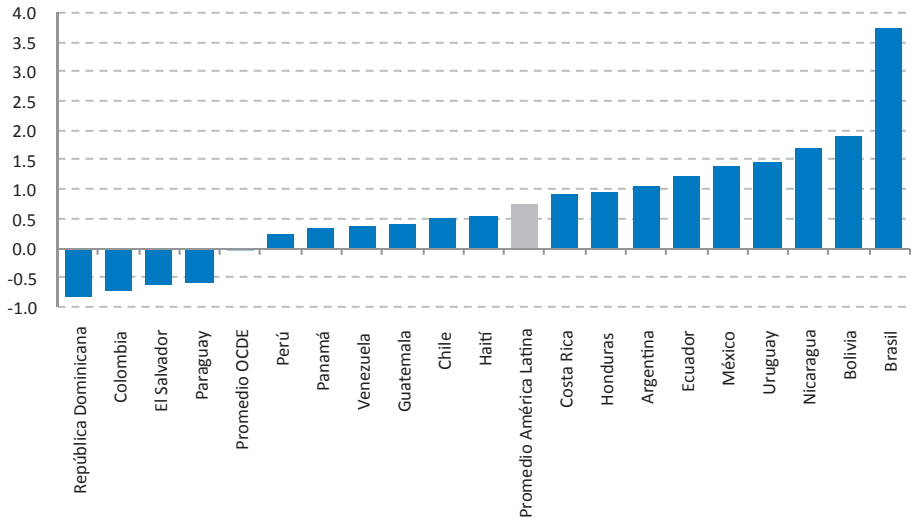
Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*b*), basándose en *Secretaria do Tesouro Nacional* (para Brasil); Estadísticas de finanzas públicas de CEPAL ILPES (para los otros países latinoamericanos); OCDE, *General Government Accounts* (para los países de la OCDE).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

La gráfica 3.13 plasmó la importancia del gasto primario. En este sentido, la gráfica 3.14, por su parte, se ha centrado en mostrar el impacto de las elecciones en el gasto primario, como proporción del PIB, en los países latinoamericanos individualmente considerados, lo que arroja una considerable variación entre países. En Brasil, Bolivia y Nicaragua, por ejemplo, el gasto primario aumenta en más de un 1.5 por ciento del PIB en periodo electoral en relación con los periodos no electorales. Por el contrario, en Paraguay, Perú, Panamá, Venezuela, Guatemala y Chile, el gasto primario no parece verse afectado por el proceso electoral.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3.14. Impacto de las elecciones en la política fiscal de los países latinoamericanos[a b], 1990-2006
(Cambios en el gasto primario, en porcentaje del PIB)



Notas:

a) El impacto de las elecciones sobre la política fiscal se ha calculado como la diferencia entre la variable fiscal (en porcentaje del PIB) durante el año electoral y los años no electorales.

b) Se han utilizado las elecciones legislativas para los países con sistemas políticos parlamentarios, y las elecciones al Ejecutivo para aquellos con sistemas presidencialistas. Los datos sobre la política fiscal hacen referencia a los gobiernos centrales.

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*b*), basándose en *Secretaria do Tesouro Nacional* (para Brasil); Estadísticas de finanzas públicas de CEPAL ILPES (para los otros países latinoamericanos); OCDE, *General Government Accounts* (para los países de la OCDE).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Incertidumbre sobre las elecciones: el papel de los programas de política económica

En periodo de elecciones, las políticas de todos los candidatos principales importan y la incertidumbre puede verse agrandada por el poder de veto con el que cuentan ciertos agentes fuera del proceso politico

Dado que un bono representa un derecho de crédito a largo plazo sobre los flujos de caja de un Estado, las elecciones y, sobre todo, la credibilidad de las políticas económicas propuestas por los principales candidatos constituyen siempre un centro de interés para los mercados de capitales, cuyo malestar es siempre mayor cuando un candidato con posibilidades realistas de victoria hace campaña sobre la base de políticas no creíbles. Obviamente, las inquietudes del mercado no tienen por qué verse confirmadas posteriormente por la práctica, ya que puede ganar otro candidato o el candidato temido puede acabar actuando de forma diferente a la anunciada. En efecto, a menudo existen divergencias fundamentales entre el programa electoral de los candidatos más populistas y las políticas que de verdad adoptan éstos una vez en el poder (Archer *et al.*, 2007). Pero se corre el riesgo de que esos temores se conviertan en un efecto auto-realizador si bloquean el acceso del gobierno al financiamiento de la deuda.

La credibilidad y la incertidumbre interactúan de diversas formas en las democracias relativamente más o menos consolidadas[31]. Una característica que conviene considerar de las democracias imperfectas – aunque todas lo sean en alguna medida - es el papel de veto de algunos de sus agentes, es decir, de grupos no electos que, sin embargo, tienen el poder de contrarrestar las políticas públicas. El grado de influencia que ejerzan esos agentes de veto – como por ejemplo, los grandes sindicatos del sector público o los grupos de presión del

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

sector privado - constituye un útil indicador de la calidad de una democracia. Cuanto mayor poder tengan los agentes de veto, mayor grado de incertidumbre se cernirá sobre los mercados financieros. Un candidato aparentemente creíble, por ejemplo, puede verse obstaculizado a la hora de promulgar reformas necesarias. Por el contrario, un sistema de pesos y contrapesos eficaz devolverá la confianza a los mercados, independientemente de los resultados electorales; la existencia de instituciones públicas fuertes se considera, en cualquier caso, como una indudable garantía para limitar el radio de acción de las tendencias políticas extremistas (Henisz y Mansfield, 2006).

Estas inseguridades tan perjudiciales pueden ser mitigadas sin restringir la libertad de acción política tanto cuando se es candidato como cuando se está en el poder

Los poderes públicos pueden recurrir a un sinfín de estrategias para mitigar esta "brecha en la credibilidad". Así, la aprobación y la defensa a ultranza de ciertas normas monetarias o fiscales, restringe el margen de actuación de los agentes de veto o de las siguientes administraciones para crear políticas no creíbles (Keefer y Stasavage, 2002). Por otra parte, las reelecciones también contribuyen a paliar la incertidumbre, al permitir que el representante en cuestión permanezca en el poder, aunque esto no elimine los problemas de credibilidad.

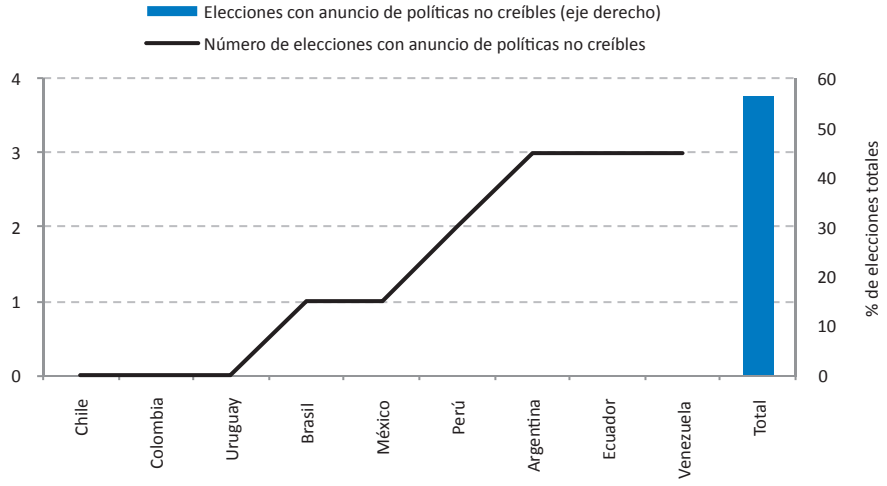
Los partidos políticos pueden desempeñar una función decisiva para insuflar confianza al mercado y mantenerla. El que la selección de candidatos y la elaboración de programas electorales se lleven a cabo mediante instituciones que otorguen la debida prioridad a la estabilidad y la fiabilidad de las políticas económicas no puede sino obrar en beneficio de la credibilidad, y ello no tiene por qué significar una pérdida de flexibilidad. No se trata de obstaculizar la creación de diferentes enfoques de las políticas por parte de los partidos. La legitimidad de los partidos – en contraposición a la de las personalidades políticas - y la fuerza de las organizaciones políticas son, por lo tanto, dos pilares fundamentales para la institucionalización de la política de los partidos y para la promoción de un debate maduro sobre la elaboración de políticas (véase BID, 2005).

Una vez elegidos, los gobiernos deben anunciar rápidamente estrategias creíbles, algo particularmente importante para los gobiernos de izquierdas, cuyo programa político general puede otorgar menos peso aparente a aquellas cuestiones de credibilidad que importan a bancos, inversores y agencias de calificación.

En este contexto, cabe preguntarse qué anuncios relativos a la política económica resultan realmente sustantivos en la práctica para los mercados financieros. La gráfica 3.15 refleja los anuncios hechos por candidatos electorales latinoamericanos y publicados en la revista *The Economist* (2008) (importante referencia para los mercados financieros internacionales), y los clasifica como "creíbles" o "no creíbles". Casi por definición, el estudio se limita a los principales candidatos de cada proceso electoral. Un anuncio será considerado "no creíble" cuando los informes expresen el temor de que: una política expansionista pueda debilitar la sostenibilidad de la deuda; pueda suspenderse o renegociarse el pago de la deuda; la política monetaria pueda ser inflacionaria; pueda renunciarse a la existencia de un banco central independiente o al régimen de inflación objetivo (*inflation targeting*), en caso de estar instaurados; puedan emularse políticas populistas. El análisis cubre las 23 elecciones presidenciales habidas en la selección de países de 1998 a 2008.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 3.15. Políticas no creíbles anunciadas por candidatos
(1998-2008)



Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*a*), basándose en *The Economist*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Los programas económicos de los candidatos electorales latinoamericanos varian considerablemente de un país a otro

Para el muestreo en su conjunto (barra azul de la derecha), las políticas económicas de al menos uno de los principales candidatos se consideraron no creíbles en más de la mitad de las elecciones. Sin embargo, los resultados difieren marcadamente de un país a otro. En Colombia (dirigida alternativamente por fuerzas políticas que compartían la mismas políticas de economía de mercado) y en Chile (dirigido por la misma coalición gubernamental durante todo el periodo y con fuerzas políticas que compartían el mismo programa creíble), no se percibió que existiese una amenaza de falta de credibilidad. De hecho, la cuestión de la falta de credibilidad de la política económica rara vez salta a las páginas de los medios de prensa que cubren las elecciones en Chile[32]. Aunque diferentes en ciertos detalles, todos los candidatos presidenciales chilenos de primera línea respaldaron sin excepción las normas fiscales contracíclicas y el marco de la política de inflación objetivo del país en el periodo de referencia.

Para Brasil y México, la cuestión de la falta de credibilidad se planteó esporádicamente. De las tres elecciones presidenciales que se celebraron en Brasil, sólo una (octubre de 2002) suscitó cuestionamientos sobre la credibilidad; se trataba, claro, de la primera elección de Luiz Inácio Lula da Silva, vista anteriormente. En México, la candidatura (rechazada) del populista Andrés Manuel López Obrador a las elecciones presidenciales de 2006 se consideró como una posible amenaza a la continuidad de políticas económicas creíbles.

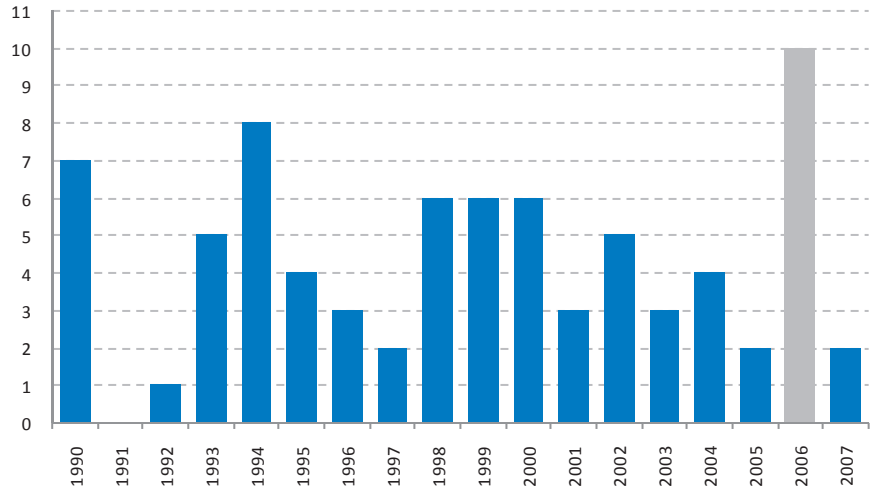
En el extremo opuesto de la escala, Argentina, Ecuador y Venezuela experimentaron significativos vaivenes en sus orientaciones políticas, y sus elecciones se caracterizaron por marcadas diferencias entre los diversos programas presentados al electorado[33].

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

MADUREZ DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN OPINIÓN DE LOS MERCADOS DE CAPITALES

Salvo en Argentina, en el año 2006 se celebraron elecciones en todos los grandes países de América Latina. Más del 80 ciento de la población de la región acudió a las urnas a elegir a su jefe de Estado, un porcentaje bastante excepcional (gráfica 3.16). Y, pese a ello, los mercados financieros de la región no registraron mayores perturbaciones, lo que marca un acentuado contraste con años anteriores. Por ende, es lógico plantearse si esto es un hecho aislado o si constituye la prueba de un cambio de actitud permanente de los mercados financieros. Aunque aún sea demasiado pronto para afirmar que los mercados de capitales consideran la madurez latinoamericana con otros ojos, es innegable que existen signos alentadores que indican una transformación.

Gráfica 3.16. Número de elecciones presidenciales por año en América Latina[a b]



Notas:

a) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b) Para las elecciones con una segunda vuelta, se ha tomado ésta como fecha de las elecciones.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en Nieto Parra y Santiso (2008*a*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Habida cuenta de la variación del contexto financiero y económico internacional en el tiempo, no resulta evidente comparar los efectos de los ciclos electorales a lo largo de los años. La relativa estabilidad de 2006, por ejemplo, podría atribuirse a la liquidez general imperante en los mercados financieros y a las condiciones externas propicias en ese momento.

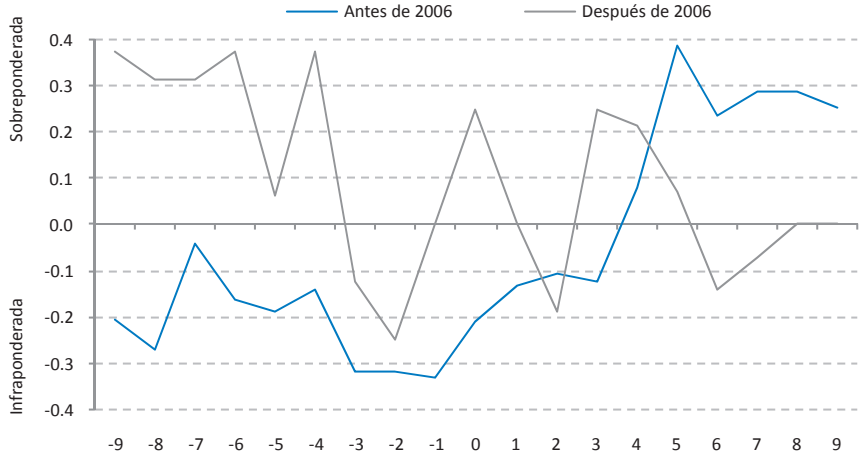
Por esta razón, las recomendaciones de los bancos de inversión pueden ser más útiles que otros indicadores de la confianza de los mercados, puesto que dichas recomendaciones - tal y como se vio en el recuadro 3.3 *supra.* – filtran los factores exógenos. Durante 2006, el conjunto de recomendaciones permaneció fuera de

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

terreno negativo, con un valor medio de 0.13, un resultado mejor que en los ciclos anteriores en la región, ya que en 1998, 1999, 2000 y 2002 el valor medio de las recomendaciones fue de -0.13, 0.09, 0.07 y 0.02 respectivamente.

La gráfica 3.17 analiza en este aspecto y considera la evolución de las percepciones de los analistas del mercado sobre las políticas latinoamericanas en el tiempo. Las recomendaciones bancarias se han dividido en dos subgrupos de muestreo, que cubren las elecciones antes y después del inicio del año 2006. En ambos subgrupos, las recomendaciones cayeron antes del momento de la elección, pero en el segundo subgrupo se mantuvieron por encima de las formuladas en los ciclos electorales precedentes.

Gráfica 3.17. Recomendaciones de los bancos de inversión nueve meses antes y después de elecciones presidenciales en América Latina[a b] (1997-2008[c])



Notas:

a) Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada"(-1).

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

c) El conjunto de datos cubre el periodo comprendido entre julio de 1997 y febrero de 2008, y se desglosa en 15 elecciones presidenciales antes de 2006 y 8 elecciones presidenciales desde esa fecha. Para las elecciones con una segunda vuelta, se ha tomado ésta como fecha de las elecciones.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en publicaciones de los bancos de inversión.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

El impacto de las elecciones es mucho menos marcado desde 2006...

Esta comparación puede confirmarse con sencillas técnicas econométricas, que analizan por separado los mismos periodos[34]. Antes de 2006, los bancos retrogradaban a los países latinoamericanos antes de las elecciones; desde esa fecha, por el contrario, el impacto de las elecciones en las recomendaciones de los bancos no resulta estadísticamente significativo. Además, los resultados de la regresión apuntan a que el impacto de las elecciones en las recomendaciones se redujo en el ciclo electoral de 2006 en relación con los ciclos electorales anteriores. Con todo, teniendo en cuenta que la longitud de los dos subgrupos difiere, es necesario ser prudente a la hora de interpretar estos resultados. El simple hecho de que en el segundo periodo (hace tan sólo dos años) la muestra sea menor podría explicar de por sí por qué el efecto del ciclo electoral de 2006 no es significativo.

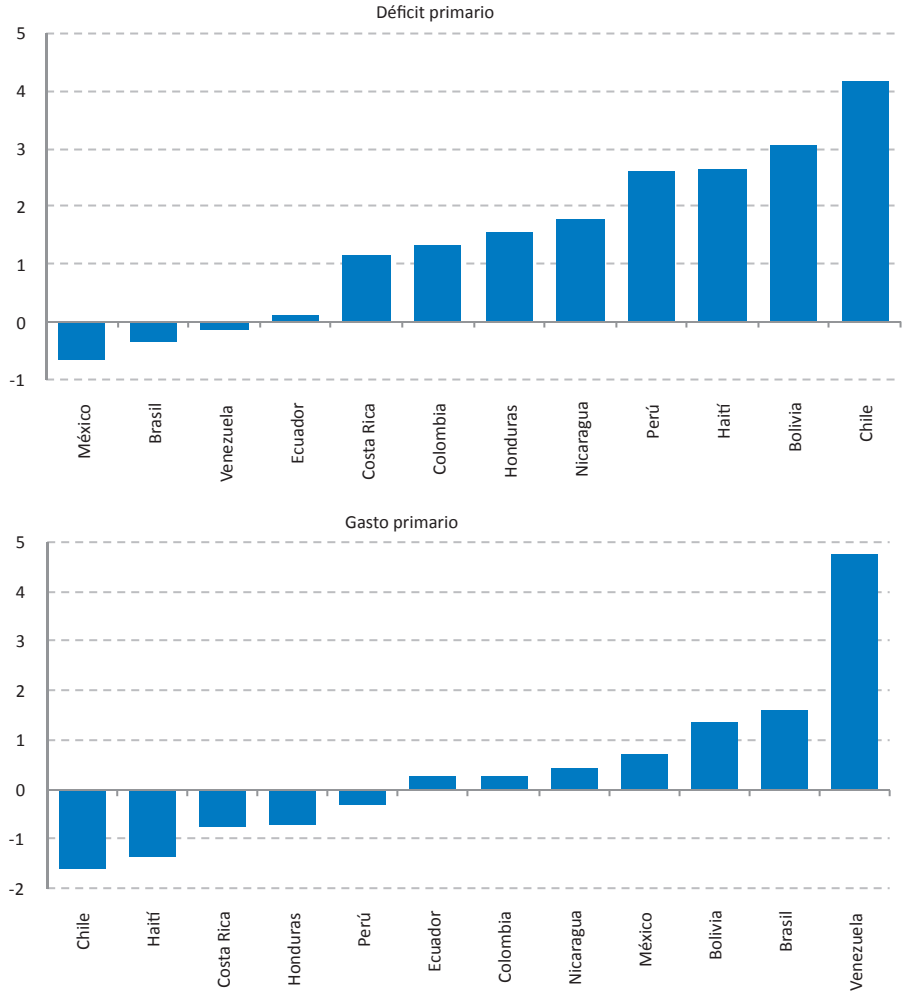
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

... y se apoya parcialmente en un mayor exedente primario que está más ligado a un fuerte crecimiento del PIB que a una moderación de los gastos...

Pese a estas reservas, la hipótesis del cambio de actitud por parte de los mercados podría tener cierta justificación. La gráfica 3.18 compara el efecto de las elecciones de 2006 sobre el balance primario y el gasto primario. Para gran desconcierto, los excedentes primarios tendieron al alza más que a la baja en los países en los que hubo elección presidencial en 2006. No cabe duda de que parte de esta disciplina fiscal puede atribuirse a un contexto de elevado crecimiento del PIB real y, desde luego, como lo demuestra el segundo panel de la gráfica 3.18, no puede decirse que la restricción del gasto explique los bajos déficits, ya que gran parte de los países analizados registraron considerables incrementos de la proporción del gasto primario en el PIB; éste fue el caso de Venezuela, Brasil y México, donde los *booms* en el gasto primario estimularon el aumento de los déficits fiscales, en clara oposición con el caso de Chile.

Gráfica 3.18. Impacto de las elecciones presidenciales en variables fiscales

(En porcentaje del PIB; elecciones presidenciales de 2005 y 2006 en comparación con años anteriores no electorales)



Nota: El impacto de las elecciones de 2005 y 2006 en la política fiscal se ha calculado como la diferencia entre la variable fiscal (en porcentaje del PIB) durante el año electoral y los años no electorales anteriores.

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*b*), basándose en *Secretaria do Tesouro Nacional* (para Brasil), Estadísticas de finanzas públicas de CEPAL ILPES (para los otros países latinoamericanos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La mejora del sentimiento del mercado no puede sin embargo justificarse por un cambio en el modelo de anuncios de políticas no creíbles. En efecto, la proporción de elecciones en las que al menos uno de los principales candidatos ha propuesto políticas económicas faltas de credibilidad sigue siendo alta; en cinco (Argentina, Ecuador, México, Perú y Venezuela) de las ocho elecciones estudiadas, se consideró que al menos uno de los principales candidatos representaba un riesgo para la continuidad de políticas creíbles, y sólo las elecciones presidenciales de Brasil, Chile y Colombia quedaron completamente exentas de sospecha.

...aunque no ha tenido lugar una disminución de los anuncios de políticas no creibles

CONCLUSIONES

América Latina sigue caracterizándose por elevados niveles de deuda pública y continúa siendo vulnerable a los choques adversos. No obstante, la gestión de la composición de la deuda y la reducción de la exposición al riesgo cambiario han progresado considerablemente en la región y, aunque esta evolución no es nueva en los mercados de deuda pública interna, sí lo son, por el contrario, las emisiones hechas en el extranjero denominadas en moneda nacional. No cabe duda de que la multiplicación de estas emisiones se ha visto favorecida por el propicio clima económico con el que ha contado la región estos últimos años. Con todo, siguen pendientes ciertos desafíos en cuanto al desarrollo del mercado de deuda interna.

Una de las características - casi definitoria - de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos es que, desde la reinstauración de regímenes democráticos, se han mostrado siempre sumamente sensibles a los acontecimientos políticos.

Principalmente dos factores explican el papel de la política monetaria, en particular de la fiscal, en esta sensibilidad. En primer lugar, la modificación de la política fiscal, especialmente del gasto, durante las elecciones puede perjudicar los intereses de los inversores y afectar a la credibilidad de los regímenes económicos. En segundo lugar, en periodos electorales, reina la incertidumbre sobre la dirección que tomarán las futuras políticas de los candidatos y sobre la credibilidad de éstas. Una elevada volatilidad en los mercados de capitales durante los ciclos electorales podría ser el reflejo de una falta de compromiso por parte de gobiernos y partidos políticos para con la credibilidad y la estabilidad de las políticas económicas durante y después de los procesos electorales. La educación del mercado, una comunicación adecuada y cautelosa, y una prudente gestión de las políticas económicas por parte de todos los actores políticos son elementos que pueden contribuir sustancialmente a mejorar el comportamiento del mercado de capitales. Y, en este contexto, es determinante la información sobre los bonos soberanos que emana de las agencias de evaluación financiera y de los bancos de inversión.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ANEXO ESTADÍSTICO

Notas metodológicas

Recomendaciones de los bancos de inversión sobre la deuda externa soberana en las economías emergentes

Los países cubiertos son las principales economías latinoamericanas en términos de PIB y en términos de emisiones de bonos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

La base de datos comprende las recomendaciones de un grupo de 13 bancos de inversión, todos ellos importantes suscriptores en los mercados emergentes de bonos; todos son intermediarios financieros de países desarrollados, dado que éstos son los creadores de mercado dominantes: ABN AMRO (ABN), Barclays Capital (BARCLY), Bear Stearns (BS), Citigroup - antes Salomon Smith Barney (CITI), Credit Suisse – antes Credit Suisse First Boston (CSFB), Deutsche Bank (DB), Dresdner Kleinwort Wasserstein (DK), Goldman Sachs (GS), JPMorgan (JPM), Lehman Brothers (LB), Merrill Lynch (ML), Morgan Stanley (MS) y UBS (UBS). Como suscriptores, los miembros de este grupo gestionaron más del 85 por ciento de las ofertas públicas primarias de deuda soberana latinoamericana en el periodo de referencia.

Las más de 5 000 recomendaciones hechas a inversores institucionales entre julio de 1997 y marzo de 2008 (cuadro 3.A1) que contiene esta base de datos se han extraído de 699 informes individuales publicados sobre los mercados emergentes de bonos[35].

Cuadro 3.A1. Base de datos de recomendaciones de los bancos de inversión
(En número de observaciones, de julio de 1997 a marzo de 2008)

	ABN	BARCLY	BS	CITI	CSFB	DB	DK	GS	JPM	LB	ML	MS	UBS	Total
Argentina	15	3	56	107	82	50	57	25	83	19	40	57	14	608
Brasil	12	17	65	105	81	50	54	25	85	19	51	53	18	635
Chile	11	15	41	110	82	0	0	25	83	19	0	30	10	426
Colombia	12	15	65	107	82	51	57	25	85	19	44	54	12	628
Ecuador	1	16	58	106	67	51	53	25	81	18	46	41	15	578
México	15	15	63	107	78	50	55	25	85	19	49	50	16	627
Perú	1	16	65	104	80	51	54	25	83	19	47	53	14	612
Uruguay	0	0	51	26	61	0	0	16	80	19	21	12	0	286
Venezuela	12	14	60	111	77	51	54	25	82	19	48	52	14	619
Total	79	111	524	883	690	354	384	216	747	170	346	402	113	5 019
Proporción de suscripción en América Latina (%)	2.6	2.3	0.6	9.3	6.0	10.6	2.4	9.7	21.8	0.1	7.5	7.8	6.9	87.5

Nota: Las publicaciones consultadas son Emerging Markets Fortnightly (ABN AMRO), LatAm Drivers Fortnightly (Barclays Capital), Global Emerging Markets Monthly (Bear Stearns), Economics/Strategy (Citigroup), Debt Trading Monthly (Credit Suisse), Emerging Markets Monthly (Deutsche Bank), EM Strategist (Dresdner Kleinwort Wasserstein), Global Interest Rate Strategy (Goldman Sachs), Emerging Markets Outlook and Strategy (JP Morgan), Emerging Markets Compass (Lehman Brothers), Emerging Markets Debt Monthly (Merrill Lynch), EMD Perspectives Quarterly (Morgan Stanley) y Emerging Markets Debt Strategy Perspectives (UBS).

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*a*), con base en publicaciones de los bancos de inversión (para las recomendaciones) y en la base de datos *Dealogic* (para la suscripción).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Las recomendaciones se han clasificado como "sobreponderada" (valor 1), "neutral" (valor 0) e "infraponderada" (valor -1), categorías que en cada caso describen la participación recomendada en relación con la ponderación del bono en un índice de bonos pertinente. Una recomendación sobreponderada, por ejemplo, es la recomendación de acumular una participación que, en relación con la cartera del inversor, representa una proporción mayor que el bono en el correspondiente índice de bonos. El índice de comparación clásico suele ser alguno de los índices de la familia EMBI calculados por JPMorgan.

Dadas las restricciones de toda cartera, es previsible que una recomendación sobreponderada esté acompañada de, al menos, una infraponderada - matemáticamente, una cartera sobreponderada en un bono tiene que infraponderar en parte, o posiblemente en todo, en otro lugar. Obsérvese, sin embargo, que no existe una correspondencia uno a uno, ya que una recomendación sobreponderada puede ser compensada con más de una infraponderada o viceversa. Esta advertencia suele ser implícita, y no puede pensarse en ningún caso que las recomendaciones estén distribuidas simétricamente.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 3.A2. Saldo de la deuda pública externa en bonos

(En porcentaje de exportaciones de bienes y servicios)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	69.1	72.3	65.4	148.6	132.8	111.1	125.8	130.1	148.7	174.5	164.7	175.8	211.3	197.6	178.9	77.4	73.9
Bolivia	3.5	3.7	4.4	1.9	1.4	1.4	1.3	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Brasil	6.3	8.5	25.2	25.2	101.0	92.6	96.1	78.8	80.0	87.0	78.0	67.6	70.3	65.7	48.2	40.7	28.7
Chile	0.4	1.7	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	10.1	15.0	13.2	10.6	8.6
Colombia	2.9	3.5	4.1	8.0	10.8	12.6	23.3	27.5	38.2	42.8	44.6	56.9	55.4	49.9	46.1	37.7	38.0
Costa Rica	29.1	26.1	21.6	19.1	16.6	12.1	11.1	10.7	11.0	12.5	15.9	20.8	19.3	19.2	21.1	18.1	15.6
Ecuador	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	105.7	97.3	92.9	106.9	96.9	54.2	55.3	51.9	44.0	36.4	32.9	22.4
El Salvador	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	1.5	3.2	22.6	24.5	24.1	21.4	27.2
Guatemala	11.2	9.3	7.3	6.3	8.5	8.2	7.2	9.2	7.6	6.9	5.3	11.2	8.9	12.1	15.2	11.2	9.7
Honduras	0.0	0.0	0.0	11.7	10.5	7.8	6.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
México	73.5	70.7	57.1	55.8	53.5	46.8	47.2	39.5	38.1	35.6	27.1	26.9	25.7	25.1	22.8	18.2	13.0
Nicaragua	0.0	150.6	160.3	131.8	96.1	70.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Panamá	4.6	3.8	3.3	3.1	0.0	0.0	37.6	33.8	36.3	45.4	43.9	51.7	57.0	58.5	58.7	50.9	45.5
Paraguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Perú	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	57.3	42.4	46.1	41.2	37.4	37.7	43.2	46.9	42.7	38.6	28.8
República Dominicana	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	7.8	7.2	6.2	5.7	5.2	4.6	9.4	9.2	13.6	12.7	11.2	12.6
Uruguay	23.4	60.4	57.6	58.4	55.7	50.2	49.0	51.0	57.2	57.5	61.6	71.4	96.8	117.4	88.6	76.6	69.4
Venezuela	91.5	106.6	117.4	118.5	109.1	91.7	76.4	69.2	84.5	69.1	42.9	50.8	51.1	53.5	42.9	38.4	26.0
Promedio América Latina	17.5	28.7	29.2	32.7	33.8	34.4	35.7	33.0	36.7	37.7	32.3	35.6	40.7	41.3	36.2	26.9	23.3
Promedio América Latina (8)[a]	33.4	40.5	41.2	51.8	57.9	50.6	59.4	54.8	61.6	63.5	57.1	61.2	70.5	71.4	60.4	42.3	35.8
Países de ingreso mediano-bajo[b]	3.7	3.7	4.2	4.7	5.1	5.8	6.7	6.7	8.0	7.7	6.3	6.9	6.3	5.6	5.0	4.4	3.9
Países de ingreso mediano[b]	15.7	16.0	15.5	18.4	23.6	21.0	21.6	20.3	23.3	23.6	21.3	21.5	21.4	19.6	16.6	12.6	10.5
Países de ingreso mediano-alto[b]	24.0	25.4	24.5	29.4	38.9	33.2	33.8	31.6	35.5	36.9	33.8	34.0	35.4	33.0	28.0	21.0	17.4

Notas:

a) El promedio América Latina (8) incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

b) Los países de ingresos medios-altos, medios y medios-bajos incluyen a todas las regiones y se han definido según la lista de economías del Banco Mundial, que tiene en cuenta la renta nacional bruta (RNB) per cápita.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, fundados en Banco Mundial, *Global Development Finance Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

Cuadro 3.A3. Recomendaciones de los bancos de inversión (Promedios por país)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Uruguay	Venezuela
Q3 1997	1.0	0.0	1.0	0.0	-1.0	0.5	0.0		-1.0
Q4 1997									
Q1 1998	0.7	-0.3	0.7	0.0	-0.7	1.0	-0.3		-1.0
Q2 1998	-0.3	0.5	-0.5	0.0	-1.0	1.0	-1.0		-1.0
Q3 1998	0.3	-0.7	-0.7	-0.3	-1.0	1.0	-1.0		-0.3
Q4 1998	-1.0	1.0	0.0	1.0	0.0	1.0	1.0		-1.0
Q1 1999	-1.0	-0.5	0.0	1.0	-1.0	1.0	1.0		-1.0
Q2 1999	-1.0	0.0	0.0	1.0	-0.7	0.7	1.0		-0.3
Q3 1999	-1.0	0.0	1.0	0.0	-0.7	1.0	1.0		0.3
Q4 1999	-0.3	0.5	1.0	1.0	-1.0	-0.5	0.5		-0.5
Q1 2000	0.0	0.8	1.0	0.5	-1.0	1.0	0.2		-0.8
Q2 2000	-0.5	0.5	0.3	0.0	-0.7	0.2	0.2		-0.5
Q3 2000	-1.0	1.0	1.0	0.0	-0.5	0.2	-0.2		-0.2
Q4 2000	-1.0	1.0	0.0	0.0	0.3	0.0	-0.2		0.3
Q1 2001	-0.1	1.0	-0.5	0.1	0.4	-0.3	0.1		0.7
Q2 2001	-0.5	0.1	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	1.0
Q3 2001	-0.9	-0.4	-0.3	0.0	0.8	0.8	0.6	-0.5	0.5
Q4 2001	-0.8	0.0	0.3	-0.2	0.5	0.4	0.8	-0.5	0.0
Q1 2002	-1.0	1.0	0.3	-0.5	0.6	0.3	0.7	0.0	-0.4
Q2 2002	-1.0	0.4	-0.4	-0.4	0.5	0.6	0.1	-0.2	0.4
Q3 2002	-0.9	-0.2	-0.4	0.1	0.2	0.8	0.3	-0.3	-0.1
Q4 2002	-0.7	-0.4	0.1	0.7	-0.4	0.3	-0.2	-0.5	-0.1
Q1 2003	-0.6	0.2	0.3	0.7	0.3	-0.1	0.1	-0.3	0.1
Q2 2003	-0.6	0.7	0.2	0.7	0.5	0.0	0.1	-0.2	0.3
Q3 2003	-0.7	0.9	0.0	0.7	0.0	0.1	-0.3	-0.1	0.3
Q4 2003	-0.5	0.9	0.2	0.3	0.4	0.0	-0.4	-0.3	0.4
Q1 2004	-0.2	0.8	-0.1	0.3	0.8	0.0	-0.4	-0.1	0.4
Q2 2004	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.3	-0.3	-0.2	0.7
Q3 2004	0.1	0.4	-0.1	0.2	0.0	0.3	-0.2	-0.4	0.4
Q4 2004	0.2	0.6	-0.4	0.3	0.2	-0.4	0.2	-0.6	0.6
Q1 2005	0.5	0.1	-0.6	0.1	0.4	-0.1	0.2	-0.2	0.8
Q2 2005	0.6	-0.2	-0.4	0.2	-0.4	0.1	0.3	-0.1	0.5
Q3 2005	0.9	0.1	-0.1	-0.1	-0.4	0.2	0.3	0.0	0.5
Q4 2005	0.7	0.3	-0.4	-0.1	-0.3	0.0	0.0	-0.3	0.5
Q1 2006	0.7	0.7	-0.5	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	0.3	0.9
Q2 2006	0.8	0.4	-0.8	0.5	0.2	-0.7	0.2	0.3	0.9
Q3 2006	0.9	0.3	-0.9	0.6	0.3	-0.2	0.4	0.2	0.6
Q4 2006	1.0	0.4	-1.0	0.4	-0.1	-0.1	0.1	0.3	0.0
Q1 2007	0.9	0.6	-0.6	0.1	-0.7	-0.2	0.0	0.3	0.1
Q2 2007	0.7	0.5	-0.5	0.1	0.5	-0.4	-0.2	0.4	0.0
Q3 2007	0.5	0.6	-0.7	0.2	0.3	-0.4	-0.3	0.3	0.4
Q4 2007	0.4	0.2	-0.6	0.2	0.4	-0.2	-0.1	0.2	0.4
Q1 2008	0.6	0.3	-0.4	0.3	-0.4	-0.1	-0.3	0.0	0.1

Notas:

Las recomendaciones se han clasificado en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada"(-1), que corresponden respectivamente a los casos de compra, mantenimiento en cartera y venta, con respecto al índice de un bono.

Las publicaciones consultadas son Emerging Markets Fortnightly (ABN AMRO), LatAm Drivers Fortnightly (Barclays Capital), Global Emerging Markets Monthly (Bear Stearns), Economics/Strategy (Citigroup), Debt Trading Monthly (Credit Suisse), Emerging Markets Monthly (Deutsche Bank), EM Strategist (Dresdner Kleinwort Wasserstein), Global Interest Rate Strategy (Goldman Sachs), Emerging Markets Outlook and Strategy (JP Morgan), Emerging Markets Compass (Lehman Brothers), Emerging Markets Debt Monthly (Merrill Lynch), EMD Perspectives Quarterly (Morgan Stanley) y Emerging Markets Debt Strategy Perspectives (UBS).

Fuente: Nieto Parra y Santiso (2008*a*),con base en publicaciones de los bancos de inversión (para las recomendaciones) y en la base de datos *Dealogic* (para las suscripciones).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471134744644

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Un aspecto que no se abordará en este capítulo es la relación entre la gestión de la deuda pública y el desarrollo de los mercados nacionales de bonos privados. Véase al respecto Borensztein *et al.* (2008) para un extenso análisis del mercado nacional de bonos en la región latinoamericana.

2. Los gobiernos disponen de un conjunto de opciones. Una de las más importantes consiste en contar con bonos nacionales vinculados en alguna medida a las subidas de precios, lo que constituye al mismo tiempo una protección para los inversores frente a cualquier inflación inesperada y un símbolo del compromiso del gobierno de mantener la estabilidad de los precios. Cuando la capacidad del mercado interno de deuda soberana se ve mermada por el escepticismo que pesa sobre las políticas económicas, esta alternativa, indexada a la inflación, se vuelve particularmente atractiva. En comparación con los bonos a corto plazo, los indexados reducen el riesgo de refinanciamiento y, comparados con la deuda en divisas, no se hallan sujetos al riesgo de depreciación del tipo de cambio real, con lo cual, podrían llegar a sacar del mercado a esas dos otras modalidades de bonos. Los bonos indexados representan un elevado porcentaje del mercado interno total de deuda soberana en ciertos países latinoamericanos: 92 por ciento en Chile, 71 por ciento en Argentina, 27 por ciento en Uruguay, 20 por ciento en Colombia, y 15 por ciento en Brasil en 2005 (véase Borensztein *et al.*, 2008). Obviamente, para que un mercado de bonos indexados a la inflación sea sostenible, es necesario que las estadísticas oficiales sobre ésta sean transparentes y fiables; en este sentido, entre los países latinoamericanos, Argentina constituye el ejemplo de un país sobre el que se ha suscitado un fuerte debate acerca de la exactitud de la información proporcionada por su instituto nacional de estadística en los últimos años (véase, por ejemplo, Credit Suisse, 2008; Merrill Lynch, 2007).

3. Aunque empíricamente son pocas las pruebas que apunten a la existencia de una correlación negativa entre la deuda denominada en moneda nacional y los cambios en la estructura de vencimientos de la deuda en un análisis transversal de los países emergentes, en principio, esta implicación puede observarse en términos de coste. Los gobiernos pueden emitir deuda a largo plazo denominada en moneda nacional si pagan la prima cambiaria (o inflacionaria) que el mercado espera. La dificultad consiste en determinar los costes relativos que implica esta operación. Si la diferencia entre el rendimiento de la deuda a largo plazo denominada en moneda nacional y el de la denominada en moneda extranjera a ese mismo plazo responde a la depreciación prevista por el mercado, los costes de ambas serán iguales *ex ante* (véase el capítulo 13 de BID (2006) sobre el coste relativo de la deuda denominada en moneda nacional y en moneda extranjera).

4. Los resultados de Reinhart *et al.* (2003) deben interpretarse con precaución, ya que la prueba de la existencia del umbral de intolerancia y la solidez de los resultados no están exentos de críticas (Sims, 2003; Eichengreen *et al.*, 2003).

5. Caballero y Cowan (2008) sugieren que el endeudamiento en moneda nacional prevalece actualmente porque una posible apreciación permite a los actores políticos esconder la prima de seguro implícita que conlleva dicho tipo de endeudamiento.

6. Para una descripción de las definiciones de deuda externa e interna, véase Panizza (2008). En el presente capítulo, se distingue entre ambos tipos de deuda de acuerdo con la regulación del título emitido.

7. Para un análisis de la disyuntiva entre deuda interna y externa, véase Panizza (2008).

8. Para más detalles sobre la disyuntiva entre los riesgos de plazo y los cambiarios, véase Blommestein (2005), y Alfaro y Kanczuk (2006).

9. Paralelamente a esta tendencia, otros países han intentado reducir sus desajustes cambiarios desdolarizando sus pasivos (Fernández-Arias, 2006).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

10. Un elemento decisivo para el desarrollo del mercado interno de deuda soberana ha sido la implantación de reformas del régimen de pensiones tendentes a hacerlo pasar de un sistema de reparto a un sistema individual. La consiguiente expansión de los fondos de pensiones privados ha hecho aumentar, desde 2000, la demanda de activos públicos en numerosos países latinoamericanos. En Chile, Colombia, México y Uruguay, más del 20 por ciento de la deuda pública interna está en manos de fondos de pensiones, lo que se contrapone a la situación anterior a 2000, donde esos fondos únicamente poseían más del 20 por ciento de ese tipo de deuda en Chile (véase Borensztein *et al.*, 2008).

11. La excepción era Argentina, que, en 1997, realizó dos emisiones públicas (con vencimientos a 10 y 5 años) denominadas en moneda nacional en el euromercado; con todo, ese año, el valor de su "pecado original" fue de 0.94 (*fuente*: base de datos *Dealogic*).

12. En Uruguay, el principal y los intereses se liquidaban en USD, convirtiendo los importes de pesos uruguayos en USD.

13. Para el caso de Rusia durante la primera era de globalización, véase Flandreau y Sussman (2004).

14. De hecho, Brasil fue el único país latinoamericano que no incumplió sus deudas externas durante la mayor parte del siglo XIX.

15. Los bonos latinoamericanos sin cláusula cambiaria circularon en Londres ocasionalmente. Los bonos hipotecarios argentinos, por ejemplo, fueron comprados en gran medida por inversores británicos con fines especulativos; estaban denominados en pesos argentinos y el tipo de cambio era volátil.

16. Puede aducirse que los diferenciales de los CDS (*credit-default swap*) van por delante de los diferenciales de los bonos soberanos a la hora de identificar las debilidades financieras (véase en particular Chan-Lau (2003)). Sin embargo, en este capítulo se ha recurrido a los segundos porque los diferenciales de los mercados de CDS sólo están disponibles desde principios de los años 2000 y no permiten, por lo tanto, una serie temporal adecuada. Además, el arbitraje existente entre los mercados de CDS y los de bonos soberanos refleja que ambos están estrechamente correlacionados (Chan-Lau, 2003).

17. Los bonos del Tesoro de Estados Unidos de similar vencimiento constituyen la referencia para los bonos soberanos de las economías emergentes denominados en USD.

18. Por ejemplo, tras la crisis argentina, los inversores no reaccionaron negativamente en otras economías emergentes (véase Boschi, 2005). La ausencia de contagio corrobora la opinión de que los agentes de los mercados de capitales son capaces de discriminar entre las diversas economías emergentes basándose en las políticas económicas de éstas, y de que si en la actualidad se da algún contagio es porque existe una similitud de circunstancias entre los países implicados.

19. Véase el anexo metodológico para mayor información sobre esta variable.

20. Nieto Parra y Santiso (2007). Estos resultados confirman la investigación previa efectuada en relación con los países con altos ingresos, que demuestra que las recomendaciones influyen en el mercado bursátil de capitales (Mikhail *et al.*, 2005). Se ha observado que esta influencia es más marcada cuando las entidades bancarias rebajan el grado estimado de los activos (véase Asquith *et al.*, 2005; Hirst *et al.*, 1995; Jegadeesh *et al.*, 2004; Womack, 1996).

21. Independientemente del posible conflicto de intereses que pueda suscitar la consideración del papel de los bancos de inversión por parte de los gobiernos (en su calidad de emisores) y por parte de los inversores, es innegable que las recomendaciones bancarias repercuten en el comportamiento de los inversores institucionales (Nieto Parra y Santiso, 2007).

22. Véase Alesina *et al.* (1997) para un análisis más detallado de la relación entre ideología política y políticas económicas.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

23. Sin embargo, los inversores pueden estar dispuestos a invertir en gobiernos de izquierdas, antes que en gobiernos de centro o de derechas, si los primeros ofrecen la necesaria certeza política (Cho, 2008). En contra de la creencia general, Gourevitch, Pinto y Weymouth (2008) muestran que es más probable que se asocie a los gobiernos de tendencia izquierdista a una mayor capitalización del mercado de valores que a sus homólogos más a la derecha del espectro político.

24. Moser (2007).

25. Suelen retrogradar las calificaciones de los países en desarrollo más a menudo en los años de elecciones, bajándolas aproximadamente de un nivel (Block y Vaaler, 2004); las revisiones de calificación a la baja durante los años electorales son mayores en los países en desarrollo con candidatos de izquierdas (Vaaler y McNamara, 2008). Sin embargo, Archer *et al.* (2007) han cuestionado este efecto electoral: sobre la base de un muestreo de cincuenta países en desarrollo de 1987 a 2003 y del estudio de las calificaciones de los bonos soberanos de Moody's Investors Service, Standard & Poor's y Fitch Ratings, hallaron que los factores políticos, tales como los ciclos electorales, tenían un efecto reducido sobre las calificaciones.

26. Nieto Parra y Santiso (2008*a*). A fin de comprobar la solidez del modelo descrito, los autores recurrieron al análisis de datos de panel (mínimos cuadrados ordinarios con regresiones de efectos fijos por país). El resultado más importante fue que las variables *dummy*, que representaban tres meses, dos meses y un mes antes de las elecciones, eran estadísticamente negativas y elevadas en el nivel 1 por ciento.

27. Block y Vaaler (2004). La investigación empírica llega a la conclusión de que los partidos en el poder que enfrentan una reelección, sobre todo los de izquierdas, se encuentran con ciertos escollos a la hora de emprender políticas económicas expansionistas insostenibles (Leblang, 2002). Obviamente, votantes y partidos en el poder están inmersos en una relación dinámica, y se supone que los votantes racionales no cometen errores sistemáticamente. Con todo, existen asimetrías en la información de ambos grupos en relación con la política fiscal que debe llevarse y con el papel de los políticos, y unos votantes racionales podrían preferir, con todo, candidatos en el poder que cargasen con déficits fiscales (Rogoff, 1990). Sin embargo, esta opinión ha sido cuestionada recientemente por otros autores (Brender y Drazen, 2005), que, mediante un muestreo de 74 países de 1960 a 2003, encontraron que no hay prueba alguna que permita afirmar que los déficits promueven la reelección ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo.

28. Se han utilizado las elecciones legislativas para los países con sistemas políticos parlamentarios, y las elecciones al Ejecutivo para aquéllos con sistemas presidencialistas. Con la excepción de México, Polonia y Estados Unidos, se ha considerado que todos los países de la OCDE tenían sistemas parlamentarios (véase Keefer, 2007).

29. Considerando a México de 1957 a 1997, González (2002) observó que los gobiernos recurrían ampliamente al gasto público en infraestructura y a las transferencias corrientes para atraer votos. Drazen y Eslava (2005), tras un examen de las elecciones municipales en Colombia, tomaron nota de que los representantes en el poder tenían tendencia a incrementar los gastos de forma a maximizar el impacto de éstos en los votantes, pero sin afectar al déficit fiscal. Para América Latina en general, Rodríguez (2006) concluyó que, de 1990 a 2004, los gobiernos solían aumentar el gasto público un año antes de las elecciones, y las transferencias corrientes, durante el año electoral.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

30. Nieto Parra y Santiso (2008*b*) confirman los resultados de la gráfica 3.13 utilizando un método similar al empleado por Shi y Svensson (2006). Shi y Svensson (2006) analizaron las elecciones en 58 países en desarrollo y 27 países desarrollados, de 1975 a 1991; el resultado fue que los déficits fiscales no aumentaban durante las elecciones en los países desarrollados. Brender y Drazen (2005) obtuvieron resultados parecidos para el periodo 1960-2001 en un estudio en el que diferenciaron las nuevas democracias de las viejas, y en el que utilizaron como variables fiscales el balance del gobierno, el gasto total y los ingresos totales. A fin de evitar la desviación causada por la inclusión de variables dependientes rezagadas, Nieto Parra y Santiso (2008*b*) han adoptado el estimador GMM (*Generalized Method of Moments*). Los resultados obtenidos con la estimación por GMM no difieren sustancialmente de los conseguidos con el modelo de efectos fijos.

31. Un importante aspecto de la credibilidad de las políticas es el de la consistencia de éstas en el tiempo; más concretamente, la *in*consistencia de las políticas económicas se ha presentado en la literatura científica como un importante factor de la falta de credibilidad política (véase Persson y Tabellini, 2002).

32. Por ejemplo, a finales de 1999 y principios de 2000, los medios de comunicación se concentraron en el arresto de Pinochet en Londres. De septiembre de 1999 a marzo de 2000, *The Economist* publicó nueve artículos sobre el caso Pinochet y sólo tres sobre las elecciones presidenciales.

33. Los países de la gráfica 3.15 menos afectados por las percepciones sobre la falta de credibilidad de las políticas son precisamente los que Santiso (2006) caracteriza como ejemplos de la "economía política de lo posible", la combinación de la continuidad política y de reformas escalonadas de las políticas.

34. El método empleado sigue a Stein y Streb (2004) y Stein *et al.* (2005).

35. Para el periodo comprendido entre julio de 1997 y diciembre de 1999, la base de datos contiene sólo información procedente de Citigroup.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), "Fiscal Institutions and Budget Deficits in Latin America", *Journal of Development Economics,* No. 59, pp. 233-255.

Alesina, A., N. Roubini y G. Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, MA.

Alfaro, L. y F. Kanczuk (2006), "Sovereign Debt: Indexation and Maturity", *IADB Research Department Working Paper*, 560.

Ames, B. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press, Berkeley, CA.

Archer, C.C., G. Biglaiser y K. DeRouen Jr. (2007), "Sovereign Bonds and the 'Democratic Advantage': Does Regime Type Affect Credit Rating Agency Ratings in the Developing World?", *International Organization,* Vol. 61 (2), pp. 341–365.

Asquith, P., M. Mikhail y A. Au (2005), "Information Content of Equity Analyst Reports", *Journal of Financial Economics*, 75 (2), pp. 245-282.

Bernhard, W. y D. Leblang (2006), *Democratic Processes and Financial Markets*, Cambridge University Press, New York, NY.

BID (2005), *The Politics of Policies*, Economic and Social Progress in Latin America, informe 2006.

BID (2006), *Living with Debt, How to Limit the Risks of Sovereign Finance*, Economic and Social Progress in Latin America, informe 2007.

BPI (2008), "New Financing Trends in Latin America: A Bumpy Road Towards Stability", *BIS Papers,* No 36, Monetary and Economic Department, Banco de Pagos Internacionales, México DF.

Blázquez, J. y J. Santiso (2004), "Is Mexico an Ex-Emerging Market?", *Journal of Latin American Studies,* No. 36, pp. 297-318.

Block, S. y P. Vaaler (2004), "The Price of Democracy: Sovereign Risk Ratings, Bond Spreads and Political Business Cycles in Developing Countries", *Journal of International Money and Finance,* Vol. 23 (6), pp. 917-946.

Block, S., B. Schrage y P. Vaaler (2003), "Democracy's Spread: Elections and Sovereign Debt in Developing Countries", *Working Paper* No. 575, The William Davidson Institute, Universidad de Michigan, Ann Arbor, MI.

Blomberg, B., J. Frieden y E. Stein (2005), "Sustaining Fixed Rates: The Political Economy of Currency Pegs in Latin America", *Journal of Applied Economics*, Vol. 8, noviembre, pp. 203-225.

Blommestein, H.J. (ed.) (2005), *Advances in Risk Management of Government Debt*, OCDE, París.

Bonomo, M. y C. Terra (2005), "Elections and Exchange Rate Policy Cycles", *Economics & Politics*, Vol. 17 (2), pp. 151–176.

Bordo, M.D. y B. Eichengreen (2002), "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization", *NBER Working Paper,* No. 8716, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Bordo, M.D., C.M. Meissner y A. Redish (2005), "How 'Original Sin' was Overcome: The Evolution of External Debt Denominated in Domestic Currencies in the United States and the British Dominions 1800-2000", en B. Eichengreen y R. Hausmann (eds.), *Other People's Money*, University of Chicago Press, Chicago, IL.

Borensztein, E., K. Cowan, B. Eichengreen y U. Panizza (2008), *Bond Markets in Latin America: on the verge of a Big Bang*, MIT Press, Cambridge, MA.

Boschi, M. (2005), "International Financial Contagion: Evidence from the Argentine Crisis of 2001-2002", *Applied Financial Economics*, Vol. 15, pp. 153-163.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Brender, A. y A. Drazen (2005), "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, Issue 7, pp. 1271-1295, octubre

Caballero, R.J. y K. Cowan (2008), "Financial Integration without the Volatility", *MIT Department of Economics Working Paper* 08-04. En línea en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=948579

Campello, D. (2007), *Do Markets Vote? A Systematic Analysis of Portfolio Investors' Response to National Elections*, Department of Political Science, Universidad de California, Los Angeles, CA (no publicado).

Campos, C., D. Jaimovich y U. Panizza (2006), "The Unexplained Part of Public Debt", *Emerging Markets Review*, No. 7, pp. 228-243.

Carmagnani, M. (1994), *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911,* Fondo de Cultura Económica, México DF.

Castellanos, S. y L. Martínez (2006), "The Development and Challenges Faced by the Mexican Bond Market", artículo presentado en *Second Workshop on the Development of Latin American Bond Markets*, 14 de julio.

Chang, R. (2007), "Financial Crises and Political Crises", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 54, No. 8, pp. 2409-2420.

Chan-Lau, J.A. (2003), "Anticipating Credit Events Using Credit Default Swaps, with an application to sovereign debt crises", *IMF Working Paper* WP 03/106.

Cho, H.J. (2007), "Democracy and Sovereign Credit Ratings: Do Democratic Institutions Help Leftist Governments Restore Investor Confidence?", artículo presentado en *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, IL, Apr 12, 2007 (no publicado).

Cho, H.J. (2008), "Partisan Politics, Credibility, and Government Bond Markets", Artículo presentado en el *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, IL (no publicado).

Credit Suisse (2008), *Debt Trading Monthly*, enero de 2008, investigación sobre renta fija (Fixed Income Research).

DealogicDatabase (2008), *accesible en linea en:* http://www.dealogic.com/

Drazen A. y M. Eslava (2005), "Electoral Manipulation Via Expenditure Composition: Theory and Evidence.", *NBER Working paper* No. 11085, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Economist, The (2008), revista semanal, ISSN:0013-0613, Londres.

Eichengreen B. y R. Hausmann (2005), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2003), "Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why They are not the Same and Why it Matters", *NBER Working Paper* No. 10036, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU., Cambridge, MA.

Eichengreen B., R. Hausmann y U. Panizza (2005), "The Pain of Original Sin", en Eichengreen, B. y R. Hausmann (eds.) *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Fernández-Arias, E. (2006), "Financial Dollarization and Dedollarization", *Economía*, Vol. 6(2), pp. 37-90.

Flandreau, M. y N. Sussman (2004), "Old Sins: Exchange Rate Clauses and European Foreign Lending in the 19th Century", *CEPR Discussion Paper* 4248.

Flandreau, M. y F. Zumer (2004), *The Making of Global Finance*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Flores, J. (2007), "Lending Booms, Underwriting and Competition: The Baring Crisis Revisited", *Working Papers in Economic History,* 07-01, Universidad Carlos III, Madrid.

Flores, J. (2008), "Structure of Public Debt in Latin America, 1880-1914", *forthcoming working paper*, Universidad Carlos III, Madrid.

Frieden, J. y E. Stein (dir. pub.) (2001), The Currency Game: Exchange-Rate Politics in Latin America, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

Frieden, J., P. Ghezzi y E. Stein (2001), "Politics and Exchange Rates: A Cross-Country Approach" en Frieden, J. y E. Stein (eds.), *The Currency Game: Exchange-Rate Politics in Latin America,* Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, pp. 20-63.

García-Herrero A. y A. Ortiz (2006), "The Role of Global Risk Aversion in Explaining Sovereign Spreads", *Economía*, Vol. 7 (2), pp. 125-155.

González, M.A. (2002), "Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico", *Review of Development Economics*, Vol. 6, No. 2, Blackwell Publishing, Oxford.

Gourevitch, P., P. Pinto y S. Weymouth (2008), "The Politics of Stock Market Development", artículo presentado en *ISA's 49th Annual Convention*, San Francisco, CA (no publicado).

Hays, J., J. Freeman y H. Nesseth (2003), "Democratization and Globalization in Emerging Market Countries: An Econometric Study", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2, pp. 203-228.

Henisz, W. y E. Mansfield (2006), "Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness", *International Studies Quarterly*, 50 (1), pp. 189-212.

Hirst, E., L. Koonce y P. Simko (1995), "Investor Reactions to Financial Analysts' Research Reports", *Journal of Accounting Research*, No. 33, pp. 335-351.

Izquierdo, A., P. Ottonello y E. Talvi (2008), *If Latin America were Chile: A Comment on Structural Fiscal Balances and Public Debt*, IADB Research Department and CERES (mimeo).

Jegadeesh, N., J. Kim, S. Krische y C. Lee (2004), "Analyzing Analysts: When do Recommendations add Value?", *The Journal of Finance*, No. 59, pp. 1083-1124.

Keefer, P. (2007), *Database of Political Institutions: Changes and Variables Definitions*, Grupo de Investigación en Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

Keefer, P. y D. Stasavage (2002), "Checks and Balances, Private Information and the Credibility of Monetary Commitments", *International Organization*, No. 56, pp. 751-774.

Leblang, D. (2002), "The Political Economy of Speculative Attacks in the Developing World", *International Studies Quarterly,* 46(1), pp. 69-91.

Leblang, D. y W. Bernhard (2006), "Parliamentary Politics and Foreign Exchange Markets: The World According to GARCH", *International Studies Quarterly*, 50(1), pp. 69–92.

Leblang, D. y S. Satyanath (2006), "Institutions, Expectations, and Currency Crises", *International Organization,* No. 60, pp. 245–262.

MacIntyre, A. (2001), "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia", *International Organization,* 55 (1), pp. 81-122.

Merrill Lynch (2007), *EM Debt Monthly*, septiembre, mercados emergentes.

Mikhail, M., B. Walther y R. Willis (2005), "When Security Analysts Talk, Who Listens?", *Working Paper*. En línea en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=709801

Moser, C. (2007), *The Impact of Political Risk on Sovereign Spreads: Evidence from Latin America*, Departamento de Economía, Universidad de Maguncia, (no publicado).

Nieto Parra, S. (2008), "Who Saw Sovereign Debt Crises Coming? An Analysis from the Primary Bond Market", *Working Paper* No. 274, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Nieto Parra, S. y J. Santiso (2007), "The Usual Suspects: Investment Banks' Recommendations and Emerging Markets", *Working Paper* No. 258, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Nieto Parra, S. y J. Santiso (2008*a*), "Wall Street and Elections in Latin American Emerging Democracies", *Working Paper* No. 272, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Nieto Parra, S. y J. Santiso (2008*b*), "Political Budget Cycles: Revisiting the Latin American Curse", presentado en la Reunión de Expertos en Política fiscal: Hacia Perspectivas Económicas de América Latina 2009, actualmente entregado al *Working Paper series* del Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2005), *Advances in Risk Management of Government Debt*, OCDE, París.

Panizza U. (2008), "Domestic and External Public Debt in Developing Countries", *UNCTAD Discussion Papers,* No. 188.

Persson, T. y G. Tabellini (2002), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Fundamentals of Pure and Applied Economics series, Routledge.

Powell, A. y J.F. Martínez (2008), "On Emerging Economy Sovereign Spreads and Ratings", *IADB Research Department working paper* No. 629.

Reinhart, C.M., K.S. Rogoff y M.A. Savastano (2003), "Debt Intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2003(1), pp. 1-62.

Rodríguez, J.A. (2006), "¿Responden el gasto e inversión públicas a los ciclos económicos y políticos?", *BBVA Latinwatch,* segundo trimestre de 2006, Grupo BBVA, Madrid.

Rogoff, K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, No. 80, pp. 21-36.

Santiso, J. (2006), *The Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*, MIT Press, Cambridge, MA.

Schuknecht, L. (1996), "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", *Kyklos,* 49 (2), pp. 155–170.

Shi, M. y J. Svensson (2006), "Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?", *Journal of Public Economics*, 90 (8-9), pp. 1367-1389.

Sims, C.A. (2003), "Comments and Discussion on Debt Intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2003(1), pp. 63-66.

Snowberg, E., J. Wolfers y E. Ziztzewitz (2007), "Partisan Impacts on the Economy: Evidence from Prediction Markets and Close Elections", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 2, pp. 807–829.

Stein, E. y J.M. Streb (2004), "Signaling in Political Budget Cycles. How Far Are You Willing to Go?", *Journal of Public Economic Theory*, No. 7, pp. 229-252.

Stein, E., J.M. Streb y P. Ghezzi (2005), "Real Exchange Rate Cycles Around Elections", *Economics and Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 297-330.

Summerhill, W.R. (2006), *Political Economics of the Domestic Debt in Nineteenth-Century Brazil*, UCLA, CA (mimeo).

Vaaler, P. y G. McNamara (2008), *Electoral and Market, Rivalry in Developing Country Sovereign Risk Assessment*, Carlson School of Management, University of Minnesota, MN.

Womack, K. (1996), "Do Brokerage Analysts' Recommendations have Investment Value?", *Journal of Finance*, Vol. LI, No. 1, pp. 137-167.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO CUATRO

Ingresos tributarios en América Latina

El influyente pensador venezolano del siglo XIX Andrés Bello escribía en 1848 de las incipientes naciones latinoamericanas: "Su civilización es una planta exótica que no ha chupado todavía sus jugos a la tierra que la sostiene"[1]. La preocupación de Bello era la inquietante dependencia de los nuevos países de los modelos culturales europeos y la necesidad de que América Latina declarase su autonomía cultural. Quizá algo parecido podría decirse hoy de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Los sistemas tributarios latinoamericanos no extraen de la tierra económica los jugos que sus Estados necesitan para sostener sus actividades. Son, al parecer, plantas exóticas, en constante peligro de marchitamiento. Los países latinoamericanos recaudan, en promedio, un 25 por ciento del PIB en concepto de ingresos del gobierno, de los cuales más de un tercio procede de fuentes no tributarias. La proporción de recaudación para los países de la OCDE ronda el 40 por ciento. Pero, como advierte Bello, toda comparación con Europa o con otros países fuera de la región dista mucho de ser evidente.

El presente capítulo analiza atentamente las diferencias entre América Latina y la OCDE en términos de ingresos tributarios, y aduce que las proporciones de ingresos observadas en los países de la OCDE no tienen por qué convertirse necesariamente en objetivos útiles para los países latinoamericanos. Como ha quedado demostrado en los precedentes capítulos y como el capítulo 6 examinará pormenorizadamente, la región se enfrenta más a una cuestión de eficacia en el empleo de sus recursos que de nivel de éstos. Con todo, en muchos aspectos, unos ingresos mayores podrían contribuir asimismo a mejorar el potencial que los sistemas fiscales representan para el desarrollo.

Dos de las características de los sistemas tributarios latinoamericanos parecen limitar la capacidad de éstos: los bajos niveles de recaudación tributaria y la dependencia de los impuestos indirectos. Estas restricciones se han examinado recurriendo a variadas fuentes de información, incluidos los estados de operaciones del gobierno, las estadísticas sobre las cuentas nacionales, los datos de encuestas de población activa y las propias declaraciones de impuestos, con la finalidad de cuantificar las trabas estructurales que impiden a los gobiernos latinoamericanos extraer de sus economías los nutritivos jugos que desean.

TRIBUTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA

El impacto redistributivo de la política fiscal ha revestido siempre un especial interés para los actores políticos de América Latina. De hecho, el escaso efecto redistributivo de los sistemas fiscales de la región constituye una de las razones

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

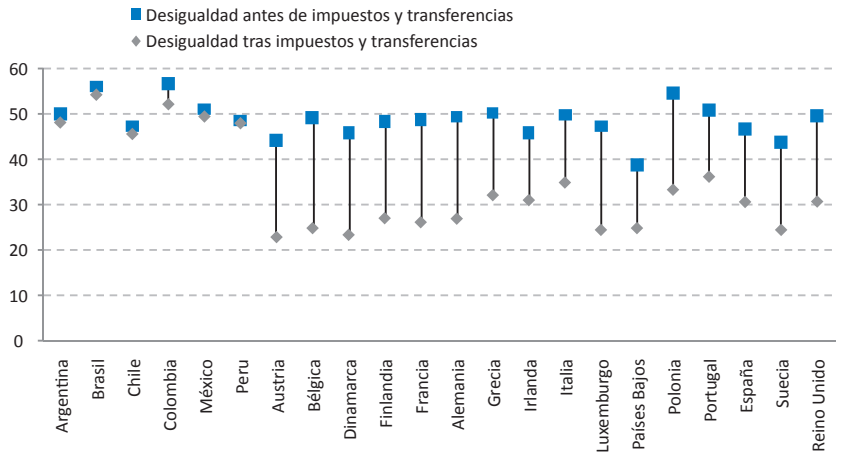
de la baja legitimidad fiscal destacada en el capítulo 1 de la presente edición de *Perspectivas*. América Latina sigue contándose entre las primeras regiones del mundo en términos de desigualdad de renta. Los índices de Gini que miden la desigualdad de las rentas de mercado (esto es, antes de impuestos y transferencias) suelen arrojar resultados superiores a 50 en los países latinoamericanos, y los sistemas fiscales de la región parecen ineficaces para garantizar la redistribución.

La desigualdad de los ingresos comienza en niveles similares en la OCDE y en América Latina, pero los impuestos y las transferencias son eficaces en la reducción de la brecha sólo en la OCDE

La gráfica 4.1 sintetiza la información sobre desigualdad y redistribución fiscal en una selección de economías latinoamericanas y de economías europeas de la OCDE. Una comparación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias demuestra que los sistemas fiscales en América Latina inciden mucho menos en la reducción de la desigualdad. Y así, por ejemplo, el índice de Gini de desigualdad en los países europeos de la OCDE arroja un promedio de 47.6 antes de impuestos y transferencias, y cae a 28.2 después, mientras que en los países latinoamericanos la repercusión de los impuestos y transferencias es casi imperceptible en el índice de Gini, que pasa de 51.6 a 49.6.

La misma gráfica demuestra que, en relación con los países europeos, gran parte de la desigualdad en los países latinoamericanos procede de la eficacia relativa de los sistemas fiscales. La desigualdad antes de impuestos y transferencias es similar en ambos grupos de países. Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Portugal y el Reino Unido en especial tienen niveles de desigualdad de las rentas *a valor de mercado* que no parecerían desplazadas en América Latina; sin embargo, sus distribuciones de rentas netas tras impuestos y transferencias son mucho más igualitarias.

Gráfica 4.1. Desigualdad de rentas y redistribución fiscal
(Índices de Gini de las rentas de mercado y de las rentas disponibles)



Fuente: Euromod (2008) para los países de la OCDE, y Goñi *et al.* (2008) para América Latina.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

Tanto la estructura como el nivel de imposición son los factores causantes: la recaudación tributaria no es lo suficientemente progresiva, ni lo suficientemente elevada para llevar a cabo un gasto público eficiente

Un estudio del Banco Mundial atribuye la limitada capacidad distributiva de los sistemas fiscales latinoamericanos a dos factores estructurales (Goñi *et al.*, 2008). El primero, y más significativo, es la restringida cantidad disponible para redistribución, dada la escasa recaudación tributaria. El segundo tiene que ver con las proporciones relativas de la tributación directa e indirecta, ya que los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor añadido, tienen mayor peso en los ingresos tributarios de América Latina que de la OCDE y son más regresivos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

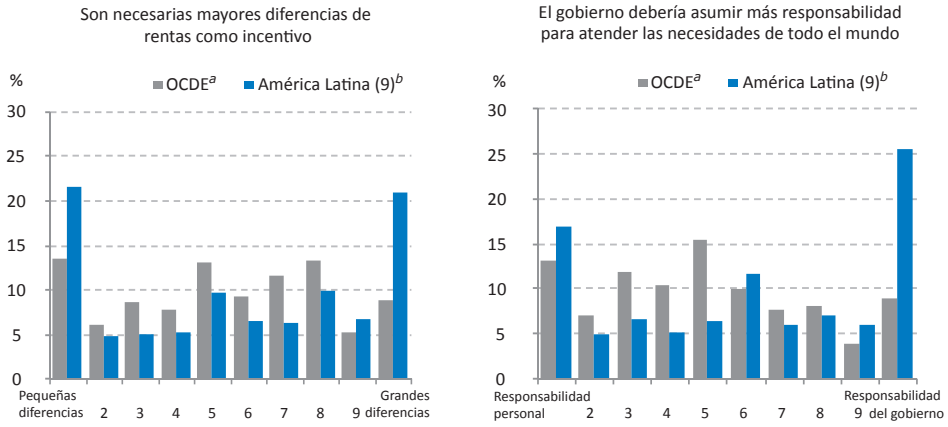
Pero antes de analizar estos factores estructurales, conviene preguntarse si los ciudadanos latinoamericanos *desean* una distribución de las rentas más equitativa. Si la desigualdad de las rentas es elevada y si la redistribución fiscal poco puede hacer para reducirla, una hipótesis sería que esto sea el reflejo de las preferencias sociales. Si la población manifiesta una actitud indiferente en relación con la desigualdad y la distribución, entonces no es necesario estudiar reformas fiscales para incrementar el potencial distributivo del sistema.

El estudio mundial de valores *World Values Survey* (WVS), que sigue las tendencias sociales, políticas, religiosas y morales, se planteó esta cuestión en su encuesta, en la que con frecuencia se han incluido preguntas relacionadas con la percepción sobre la desigualdad de rentas y la equidad del sistema socioeconómico[2]. Dos de las preguntas de WVS proporcionan un contexto internacional para las actitudes de los latinoamericanos frente a la desigualdad: la primera pide a los encuestados que se posicionen en una escala de uno a diez, donde uno equivale a "Habría que igualar las rentas", y diez a "Son necesarias mayores diferencias de rentas como incentivo"; la segunda pregunta compara si "La población debería asumir más responsabilidad para atender sus necesidades" o si "El gobierno debería asumir más responsabilidad para atender las necesidades de todo el mundo".

La gráfica 4.2 presenta la distribución de las respuestas en América Latina y en los países de la OCDE, con las preferencias sobre la equiparación de las rentas en el panel de la izquierda y las actitudes sobre la responsabilidad individual o pública en el panel de la derecha. A partir de esas distribuciones, se ha calculado posteriormente la respuesta media para cada una de las regiones consideradas.

Gráfica 4.2. Actitudes internacionales en relación con la justicia social, 1999-2004

(Porcentaje del total de encuestados, promedios por región)



Notas:

a) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

b) La muestra de los países de la OCDE comprende a Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suiza y Turquía.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en *World Values Survey (*2006), serie de 1999-2004.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Aunque la opinión es más polarizada en América Latina, el ciudadano medio aquí y en la OCDE tiene una percepción similar en cuanto a la redistribución y al papel del Estado

En ambas regiones, la percepción sobre la desigualdad de las rentas y sobre el papel del gobierno es similar y se sitúa a niveles intermedios. La actitud media en relación con la desigualdad de las rentas es de 5.7 en América Latina y de 5.4 en la OCDE, es decir, a medio camino entre el apoyo a la redistribución y el apoyo a los incentivos que implica la desigualdad. En ambos grupos de economías, el "ciudadano medio" mantiene asimismo una posición moderada en relación con la responsabilidad del gobierno: las respuestas medias son de 5.9 en América Latina y de 5.0 en los países de la OCDE.

Pero la gráfica 4.2 también demuestra que, en los países latinoamericanos, las opiniones sobre la redistribución están más polarizadas que en los países de la OCDE, ya que la distribución de las respuestas de América Latina está más concentrada en los extremos de la gráfica. Y así, el 22 por ciento de los latinoamericanos se muestra abiertamente favorable a la igualdad de rentas, mientras que un grupo casi tan amplio, el 21 por ciento de los encuestados, apoya la existencia de mayores diferencias en las rentas. Una situación similar se observa en relación con la segunda pregunta, donde el 26 por ciento de los encuestados latinoamericanos se decanta por la responsabilidad del gobierno. En contraste, sólo el 9 por ciento de los encuestados de los países de la OCDE tiene un sentimiento tan fuerte sobre el papel del gobierno[3]. Pero sobre todo, la gráfica 4.2 sugiere que las actitudes en los países de la OCDE están más cerca del consenso, mientras que en América Latina evidencian una divergencia de opiniones. Por supuesto, una generalización de esta índole debe evaluarse más cuidadosamente dentro del contexto del modelo de preferencias sociales de un país individualmente considerado.

Recientes estudios sobre las preferencias sociales relativas a la redistribución en América Latina (Gaviria, 2007) parecen indicar que dichas preferencias están determinadas por las percepciones sobre la movilidad social. Las percepciones negativas sobre la justicia distributiva – distribución de oportunidades y de justicia social en general – van emparejadas con una preferencia por que el gobierno haga más en pro de la distribución de rentas. Estas actitudes pueden erosionar el apoyo a políticas de mercado o a la privatización. Gaviria (2007) argumenta que el incremento en el gasto social en América Latina y el proceso de democratización de las últimas décadas son el resultado precisamente de esas demandas de distribución más equitativa. Efectivamente, el gasto social en América Latina creció del 10.2 por ciento del PIB en 1990 al 12.5 por ciento en 2004 y, aunque esto aún queda muy por debajo de los niveles de la OCDE (donde el gasto social rondaba el 21 por ciento del PIB en 2003), los niveles como proporción del gasto público total se acercan más: 49 por ciento en América Latina en 2004 frente al 47 por ciento en los países de la OCDE en 2003[4]. (Esta aparente contradicción se explica por los menores niveles de gasto público total en América Latina, aspecto éste documentado en el capítulo 2.)

Considerando los resultados de la encuesta WVS, el escaso efecto redistributivo de los sistemas fiscales latinoamericanos resulta tanto más sorprendente, porque, al fin y al cabo, existe una base política bastante amplia que apoyaría una mayor redistribución. Seguramente, la explicación radica, en parte, en la polarización de ese apoyo político y, en parte, en la reducida capacidad de generar ingresos de los Estados latinoamericanos (que este capítulo estudiará más detalladamente). Pero, en todo caso, si algo no demuestran las preferencias sociales de la gráfica 4.2 es que la desigualdad tras impuestos y transferencias sea elevada en América Latina porque a los latinoamericanos no les importe la desigualdad o porque no quieran que el Estado les preste ayuda.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

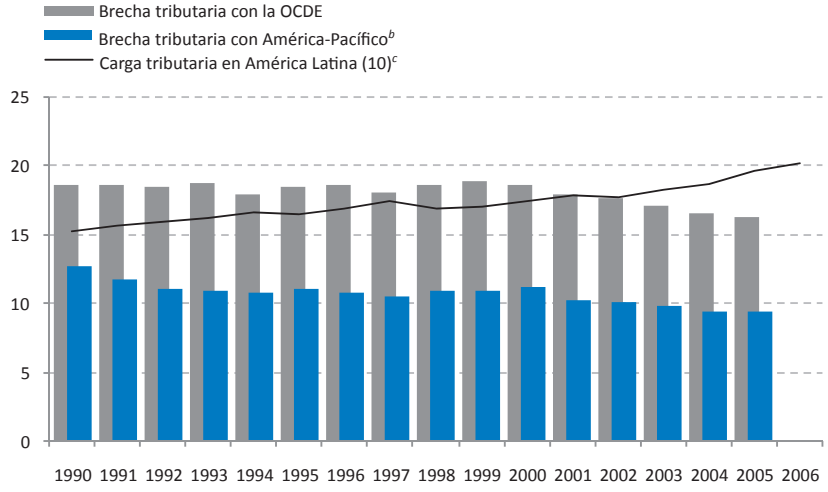
PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS

Dada la relación entre la capacidad redistributiva de un gobierno y sus ingresos fiscales, cabe preguntarse si, en cierta forma, la recaudación tributaria es demasiado baja en América Latina. Tal y como ha quedado demostrado en el capítulo 2, los ingresos tributarios como proporción del PIB no son tan abundantes en América Latina como en las economías de la OCDE, pero queda por ver si su nivel es inadecuado.

El porcentaje de la recaudación tributaria con respecto al PIB está aumentando en América Latina

La gráfica 4.3, que utiliza información de las bases de datos Estadísticas de ingresos públicos en América Latina *(Latin American Revenue Statistics)* y Estadísticas de ingresos en la OCDE (*OECD Revenue Statistics*), refleja la evolución de los ingresos tributarios en los dos grupos de países[5]. La línea continua demuestra que los ingresos tributarios aumentaron en América Latina en la última década y media. Entre 1990 y 2006, los ingresos tributarios crecieron aproximadamente, en promedio, un 1.8 por ciento anual, incrementándose a 3.4 por ciento entre 2003 y 2006. El crecimiento de la carga tributaria media ha adelantado al de la mediana debido a los niveles inusualmente elevados de recaudación tributaria de los últimos años, en especial en Venezuela y Argentina. Esta mejora refleja un fortalecimiento general de los ingresos públicos, en particular de los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, por una parte, y de aquellos sobre los bienes y servicios (especialmente en concepto de impuestos sobre el valor añadido), por otra. Otros factores explican también el fenómeno, entre los que cabe destacar la reducción del número de exenciones, las mejoras en la administración tributaria y, por supuesto, una mayor estabilidad macroeconómica.

Gráfica 4.3. **Ingresos tributarios totales en los países de América Latina y de la OCDE**[a] (Porcentaje del PIB)



Notas:
a) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela. *b)* Los países de la OCDE América-Pacífico son Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda. *c)* Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.

Fuente: OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

... aunque aún es bastante menor que los niveles de la OCDE

Aun así, sigue habiendo una gran diferencia entre los ingresos tributarios de los países de la OCDE y los de los países latinoamericanos. La gráfica 4.3 muestra más precisamente la "brecha tributaria" entre ambos. De 1990 a 2005, la diferencia era de 18.0 puntos porcentuales del PIB de promedio, aunque esto esconde el descenso de la brecha, durante ese periodo, de 18.5 a 16.3 puntos porcentuales, sobre todo a partir de 2000, cuando América Latina comenzó a experimentar un significativo incremento de los ingresos. Esta brecha entre las dos regiones se reduce todavía más si la comparación se restringe a las economías no europeas de la OCDE. En la misma gráfica, puede observarse la brecha tributaria (en barras azul oscuro) entre las economías latinoamericanas y las de la OCDE de la región América-Pacífico; aunque la brecha es grande (10.7 puntos porcentuales), es menor que la existente con las europeas (20.3 puntos porcentuales)[6].

Con el fin de contar con una mejor información para la realización de comparaciones entre regiones, el Centro de Política Tributaria y Administración de la OCDE y el Centro de Desarrollo de la OCDE, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), han creado el proyecto *Latin American Revenue Statistics*. La finalidad de esta iniciativa es proporcionar análisis directamente comparables de la estructura de los sistemas tributarios utilizando las directrices metodológicas fijadas por la OCDE. El recuadro 4.1 ofrece más información sobre esta iniciativa y sus resultados.

Recuadro 4.1. El proyecto: Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics*)

El proyecto Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics)*, emprendido conjuntamente por el Centro de Política Tributaria y Administración de la OCDE y el Centro de Desarrollo de la OCDE, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), tiene por objeto compilar estadísticas comparables sobre los ingresos tributarios para un cierto número de economías latinoamericanas no pertenecientes a la OCDE. El modelo en el que se inspira es la base de datos Estadísticas de ingresos (*Revenue Statistics)*, que se ha convertido en una referencia fundamental, respaldada por una metodología coherente, para los países de la OCDE. Extender la metodología de la OCDE de forma coherente a los países latinoamericanos permitirá realizar mejores comparaciones en el ámbito de la política fiscal, tanto entre las economías latinoamericanas, como entre éstas y las pertenecientes a la OCDE. La información sobre los ingresos públicos de este capítulo de *Perspectivas* proviene de esta nueva base de datos.

La base de datos Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics)* incluye hasta ahora a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México[7], Perú y Venezuela.

Los datos se han recopilado utilizando la metodología diseñada por el Centro de Política Tributaria y Administración de la OCDE y recurriendo a una estrecha colaboración con las autoridades locales de cada uno de los países estudiados.

1. *Fuentes y alcance de la información:* en toda América Latina, las estadísticas tributarias de cualquier país suelen publicarse por diversas fuentes, incluidos el ministerio de economía, la agencia tributaria nacional y el banco central. A efectos del presente proyecto, se designó una fuente oficial en cada caso, de acuerdo con las responsabilidades atribuidas por la pertinente normativa nacional.

La información básica procede de los estados de operaciones del gobierno, y se ha utilizado la máxima desagregación disponible. Sin embargo, es preciso realizar dos advertencias. En primer lugar, los registros se han elaborado según el principio de caja, a diferencia del principio del devengo utilizado por la base Estadísticas de Ingresos en la OCDE (*OECD Revenue Statistics)*; aun tratándose de un aspecto sobre el momento de registro, ambos enfoques pueden dar lugar a diferencias significativas en un año dado.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por el contrario, Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics)* reposa en la información oficial publicada en cada país, debidamente revisada y reorganizada con arreglo a las directrices de la OCDE.

En algunos países, el alcance de la información recopilada sobre la carga tributaria está sometido a limitaciones, en especial, porque no existen estadísticas detalladas sobre los ingresos tributarios de algunas unidades institucionales, tales como el gobierno local o los fondos de seguridad social. Siempre que ha sido posible, los datos corresponden al gobierno general; si no, la información se restringe al gobierno central.

2. *Métodos de compilación de datos y criterios de clasificación*: la publicación Estadísticas de ingresos en la OCDE 1965-2006 *(OECD Revenue Statistics 1965-2006)* constituye el marco conceptual y analítico utilizado para identificar qué ingresos del gobierno cabe considerar como tributarios y para clasificar los impuestos por grupos.

Una de las labores principales a la hora de compilar la información de esta nueva base de datos ha consistido en adaptar el citado marco a cada uno de los grupos de ingresos del gobierno, para determinar en cada caso la naturaleza de los impuestos y clasificarlos en consecuencia. Para definir si una categoría dada de ingresos debía considerarse como un impuesto o no y, en su caso, para clasificar el impuesto en el correspondiente grupo, se ha hecho especial hincapié en el análisis de la legislación y de los marcos normativos que rigen la tributación de cada país.

En algunos casos, aplicar los criterios fijados en las directrices de la OCDE ha resultado particularmente difícil y, en esas ocasiones, en aras de la uniformidad internacional, se ha optado por seguir la práctica dominante en las administraciones tributarias de los países de la OCDE. Uno de esos casos es el de los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos en México, que representan cerca de la mitad de los ingresos del gobierno mexicano. El gobierno mexicano no los considera como impuestos, pero Estadísticas de ingresos en la OCDE (OECD *Revenue Statistics)* los clasifica como "otros impuestos sobre bienes y servicios". A continuación, se describen sucintamente otros casos de la misma índole.

En primer lugar, la afectación de un impuesto a una finalidad específica no determina automáticamente su clasificación. Por ejemplo, en Brasil, algunas categorías de contribución al sistema de seguridad social se clasifican según el hecho imponible, y no como contribuciones a la seguridad social, lo que se explica porque, a diferencia de las contribuciones a la seguridad social según su estricta definición en el marco de la OCDE, esos pagos no confieren un derecho al contribuyente. Por tanto, en su mayoría se han clasificado como impuestos sobre bienes y servicios.

En segundo lugar, algunos países latinoamericanos (entre los que se cuentan Argentina y Guatemala) han instaurado impuestos especiales destinados a mejorar la recaudación tributaria. Aunque puede parecer que están configurados como impuestos sobre la propiedad o el patrimonio, se basan sustancialmente en los activos, los beneficios o ambos elementos, y pueden deducirse del pago del impuesto sobre la renta. En esos casos, los principios informadores de la OCDE exigen que se clasifique como impuesto sobre la renta todo impuesto sobre la propiedad que se base en una renta presumida o estimada como parte de un impuesto sobre la renta.

Por último, en varios países de la región, la dirección de las estructuras de la seguridad social incumbe a más de una unidad gubernamental. Cuando no han podido separarse los fondos de seguridad social sometidos a un doble control, se han atribuido al nivel de gobierno predominante en la financiación o el control de sus operaciones.

Los más interesados en esta cuestión podrán hallar mayor información sobre la base de datos Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics)* en Castelletti *et al*. (2008). Los datos por países y la información complementaria están disponibles por Statlink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Con todo, la comparación con las prácticas internacionales puede inducir a error, y no cabe duda de que existe poca o ninguna justificación teórica para considerar que una proporción u otra del PIB constituye el nivel de tributación "adecuado". A pesar de sus profusos resultados en las últimas décadas, la investigación económica sobre la teoría de la imposición óptima se centra en la estructura impositiva más que en el nivel de imposición (Tanzi y Zee, 2000). En este contexto, comparar las cargas tributarias entre países es interesante, pero no resulta evidente determinar cómo deberían interpretarse esas comparaciones o, más concretamente, no está claro si los países de la OCDE en su conjunto constituyen una referencia válida para América Latina al respecto.

En primer lugar, el nivel de la carga tributaria en un país determinado depende, en parte, de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, y el alcance de dicha provisión varía sistemáticamente de un país a otro. Desde principios de los años 1990, numerosos países latinoamericanos han venido privatizando, en parte o en todo, la salud, la educación, la seguridad social y la inversión en infraestructura. Dado el grado relativamente alto de privatización en la región, comparar las cargas tributarias europeas con las observadas en la mayoría de los países latinoamericanos sería como comparar manzanas y naranjas. En América Latina, muchos de esos servicios se prestan actualmente por el sector privado, mientras que en los países europeos de la OCDE corren por cuenta del sector público, de forma que, en cierto sentido, los ingresos tributarios en América Latina no "necesitan" ser tan elevados.

Los niveles actuales de recaudación tributaria en la OCDE no constituyen una meta: el papel del estado varía, especialmente en Europa, y las tasas marginales en la OCDE están disminuyendo

En segundo lugar, los niveles de ingresos tributarios tienden a ser más elevados en los países europeos que en cualquier otro lugar y, por ende, hacen subir los promedios de las proporciones de impuestos en relación con el PIB de la OCDE. Los científicos políticos han documentado cuidadosamente las diferencias internacionales del alcance del Estado del bienestar, en una literatura que a menudo subraya el fenómeno del "excepcionalismo estadounidense", una reflexión sobre las importantes divergencias que existen en la estructura y el papel del gasto del gobierno entre Europa y Estados Unidos. Los sistemas del bienestar europeos, mucho más redistributivos, tienen sus raíces en la historia y las instituciones del continente. La brecha general en materia de gasto social entre los países europeos y Estados Unidos alcanza los 10 puntos porcentuales del PIB (Alesina y Glaeser, 2004). Las principales diferencias hay que encontrarlas en las transferencias a los hogares (incluida la seguridad social) y en las subvenciones, y son particularmente marcadas en materia de indemnizaciones a la familia, prestaciones por desempleo y otros programas destinados al mercado laboral.

En tercer lugar, los tipos impositivos han venido bajando en la mayoría de los países de la OCDE, lo que puede observarse en la disminución de los tipos marginales de "todos los impuestos incluidos" – esto es, incluidas las contribuciones a la seguridad social – sobre las rentas y beneficios individuales, y en la reducción todavía más acentuada de los tipos impositivos en los impuestos sobre la renta de sociedades. Esta tendencia se ha combinado con una ampliación de la base tributaria y un incremento en la tributación sobre el valor añadido. Cualquier comparación entre la carga tributaria de América Latina y la de los países de la OCDE debe tener en cuenta que en estos últimos los tipos impositivos están bajando en numerosos casos[8]. De hecho, dentro mismo de América Latina, están empezando a plantearse situaciones similares. En algunos países, los esfuerzos se concentran en mejorar la recaudación tributaria, mientras en otras economías con ingresos impositivos elevados, los esfuerzos se dirigen a hacer que dicha recaudación sea más equitativa y eficaz. El recuadro 4.2 contiene más información sobre las reformas tributarias actuales.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por último, la carga tributaria promedio – ya sea en la OCDE o en América Latina – esconde enormes variaciones entre los países. Recomendar proporciones tributarias mayores en relación con el PIB de forma uniforme en toda América Latina no es un consejo razonable, en un escenario en el que estas proporciones varían del 14 por ciento del PIB en El Salvador al 33 por ciento de Brasil, y cuando, en la propia OCDE, Turquía, por ejemplo, registra unos ingresos fiscales que representan el 24 por ciento del PIB frente al 50 por ciento de Dinamarca[9].

Recuadro 4.2. Reformas fiscales en marcha: México y Brasil

Los gobiernos de las dos mayores economías latinoamericanas – México y Brasil –, han situado a la política fiscal en el centro de sus esfuerzos por promover el crecimiento económico y la cohesión social. En septiembre de 2007, el Congreso Mexicano aprobó (con modificaciones menores) la propuesta de reforma fiscal del presidente Calderón, destinada a incrementar los ingresos fiscales no petroleros en un 2.1 por ciento del PIB en los próximos cuatro años. En Brasil, el gobierno del presidente Lula da Silva presentó una enmienda al texto constitucional ante el Congreso en febrero de 2008, con objeto de poner fin a ciertas complejidades y distorsiones fiscales y, especialmente, a las perjudiciales "guerras tributarias" que vienen librándose en diversos estados brasileños.

Aunque obviamente ambas reformas difieren en los detalles, comparten sin embargo el objetivo común de querer maximizar el potencial de la política fiscal como instrumento para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza y la desigualdad.

En México, donde los ingresos fiscales en 2005 representaron sólo el 19.9 por ciento del PIB[10] frente al 35.9 por ciento de promedio en la OCDE ese mismo año, el principal objetivo de la reforma era incrementar la incidencia tributaria ampliando la base fiscal, reduciendo las exenciones y luchando contra la evasión fiscal. La reforma más importante consistió en la introducción de un impuesto plano o lineal con un tipo fijo del 16.5 por ciento sobre los beneficios de las empresas (ventas menos costes de los insumos, con deducciones por gasto del capital), que deberá aumentar gradualmente hasta el 17.5 por ciento para 2010. Entre otras medidas, cabe citar asimismo un impuesto del 5.5 por ciento sobre los combustibles, uno del 2 por ciento sobre los depósitos en efectivo que superen un valor acumulativo mensual de 25 000 pesos mexicanos, impuestos especiales sobre operadores de apuestas y loterías, y recortes tributarios de hasta 5 400 millones de dólares estadounidenses (USD) para PEMEX, la empresa petrolera nacional. El gobierno calculó que estas medidas aportarían unos ingresos adicionales de cerca de 11 000 millones de USD en 2008, cuya mayor parte debía gastarse en programas sociales e infraestructura. En el campo del gasto, la nueva reforma reforzará las funciones de supervisión de la Cámara Baja del Congreso, la aplicación de programas de austeridad y la instauración de principios contables uniformizados para las tres ramas del gobierno.

Puede que la reforma mexicana no haya sido tan ambiciosa como se esperó en un principio, pero es sin duda un paso importante para garantizar un incremento de los ingresos nacionales no procedentes del petróleo. La aprobación de la reforma demuestra que, a través del diálogo y la disposición para negociar, los poderes ejecutivo y legislativo pueden alcanzar el acuerdo necesario; los compromisos adquiridos en el transcurso de las largas negociaciones con los diferentes partícipes representan el precio político de la reforma. Brasil puede considerarse la otra cara de la moneda, ya que el gobierno sufrió un serio revés en diciembre de 2007, al ver rechazada en el Senado, por sólo cuatro votos, su propuesta de renovación de la *Contribuição Provisoria sobre Movimentação Financeira*. La supresión de este impuesto, que gravaba las transacciones financieras y de capitales, ha privado al gobierno federal de unos ingresos anuales de cerca de 14 000 millones de USD.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Sin embargo, en contraste con México, Brasil parte con ingresos tributarios relativamente elevados, ya que éstos representaban un 33.1 por ciento del PIB en 2006, nivel muy cercano al de la OCDE y muy por encima del nivel latinoamericano promedio del 20.2 por ciento[11]. En consecuencia, el principal objetivo del nuevo programa de reforma fiscal sometido al Congreso en febrero de 2008 no es tanto incrementar los ingresos como hacer que la recaudación sea más equitativa, sencilla y eficaz, al tiempo que reduce las complejidades y corrige las distorsiones como medio de atraer la inversión privada e impulsar un crecimiento económico sostenido.

El proyecto de ley presentado por el gobierno Lula contiene disposiciones que van desde la unificación y simplificación de impuestos ya existentes a la reducción de la presión fiscal sobre las inversiones y las exportaciones. La reforma pretende rebajar las aportaciones patronales a la seguridad social, con el fin de alentar el empleo en la economía formal, y respalda una reducción paulatina del número de impuestos indirectos sobre los productos básicos mediante la introducción de un nuevo IVA federal (*IVA-F*). Por otra parte, la propuesta de un nuevo IVA estatal (*IVA-E*) debería contribuir a poner un punto final a las "guerras tributarias" originadas por la actual autoridad descentralizada en materia de IVA, que ha sido explotada por los Estados como instrumento de política industrial destinado a atraer la actividad económica. El nuevo *IVA-E* sustituirá a los 27 impuestos existentes sobre la circulación de mercancías (*ICMS*), es decir, los diferentes impuestos sobre el valor añadido que cada Estado impone en las transacciones de bienes. Ciertas disposiciones específicas y complementarias del paquete de reformas, cuya finalidad es fomentar las políticas y los mecanismos regionales de desarrollo, deberían alentar también unas mejores relaciones entre los Estados y la solidaridad fiscal.

Simplificando los regímenes fiscales y haciéndolos más progresivos, Brasil puede mejorar a un tiempo la "moral tributaria". Tal y como ya se apuntara en la pasada edición de *Perspectivas*, en 2005 sólo el 12 por ciento de los brasileños pensaba que sus impuestos se gastaban correctamente, lo que los situaba justo por delante de los peruanos (10 por ciento), cuando el promedio en la región era del 21 por ciento. Mejorar la eficacia y la equidad fiscal será un primer paso para mejorar esa percepción.

La presión inflacionaria que se vislumbra en el horizonte y los límites de respuesta de la política monetaria – con una afluencia de inversión extranjera en fuerte alza y unos tipos de interés de entre los más elevados del mundo – implican que la aprobación del paquete de medidas tributarias es importante para el futuro económico a corto plazo de Brasil, sobre todo, si el gobierno desea alcanzar su objetivo de excedentes fiscales primarios sucesivos que lleven al déficit cero para 2010. Como lo ilustra el caso de México, es preciso que todos los partícipes muestren su parte de flexibilidad: aunar una comprensión común de la necesidad de la reforma, unos mecanismos de transición adecuados y la consulta a todos los interesados es el camino más acertado para lograr regímenes fiscales más justos e integradores, y los beneficios económicos que éstos pueden aportar.

En este punto, cabe preguntarse, pues, en qué difiere la estructura de la tributación entre los países latinoamericanos y los de la OCDE. La gráfica 4.4 analiza los ingresos tributarios (en relación con el PIB) procedentes de: los impuestos sobre los bienes y servicios; los impuestos directos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital; las contribuciones a la seguridad social, los impuestos sobre la propiedad, y los impuestos sobre las nóminas. Algunas diferencias en la estructura de la tributación entre ambos grupos de países saltan inmediatamente a la vista.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Primero, en comparación con la OCDE, América Latina tiene una mayor proporción relativa de la tributación indirecta, con una incidencia de la tributación directa baja contrarrestada por elevados ingresos procedentes de los impuestos indirectos. En realidad, los países latinoamericanos dependen profundamente de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan casi la mitad del total de ingresos tributarios. En proporción del PIB, los impuestos latinoamericanos sobre bienes y servicios se acercan a los niveles observados en los países de la OCDE, y son 2 puntos porcentuales más altos que en los países de la OCDE de América-Pacífico. Entre las consecuencias económicas de esta mayor dependencia de los impuestos indirectos, cabría citar, entre otras, un impacto más regresivo del sistema tributario y, quizá, una mayor incentivación para que algunos agentes realicen transacciones en la economía informal.

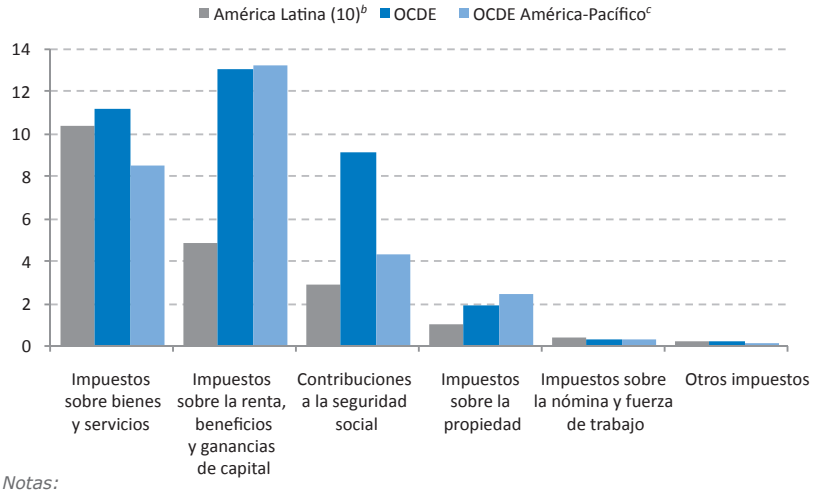
Una segunda diferencia entre estos dos grupos de países es que los impuestos individuales sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social desempeñan una función secundaria como fuente de ingresos en América Latina. En 2005, la carga tributaria de esas categorías en América Latina era ni más ni menos que 14.4 puntos porcentuales menor que en la OCDE. Esta diferencia explica por sí sola el 88 por ciento de la brecha tributaria entre ambos grupos de países.

La provisión de sistemas de seguridad social con gran orientación privada en la región explica una parte de la brecha tributaria entre la OCDE y América Latina, ya que los pagos por esos servicios no se reflejan en las razones impuestos/PIB de América Latina, lo que contrasta fuertemente con la prestación generalmente pública de esos servicios y las correspondientes entradas de contribuciones a la seguridad social de numerosos países de la OCDE, especialmente europeos.

Aparentemente las bajas contribuciones a la seguridad social en América Latina, por ejemplo, reflejan un paso hacia un mayor suministro privado en la región

Gráfica 4.4. Ingresos tributarios en los países de América Latina y de la OCDE[a]

(En porcentaje del PIB, 2005)



Notas:

a) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

b) Los países de la OCDE América-Pacífico son Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda.

c) Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.

Fuente: OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

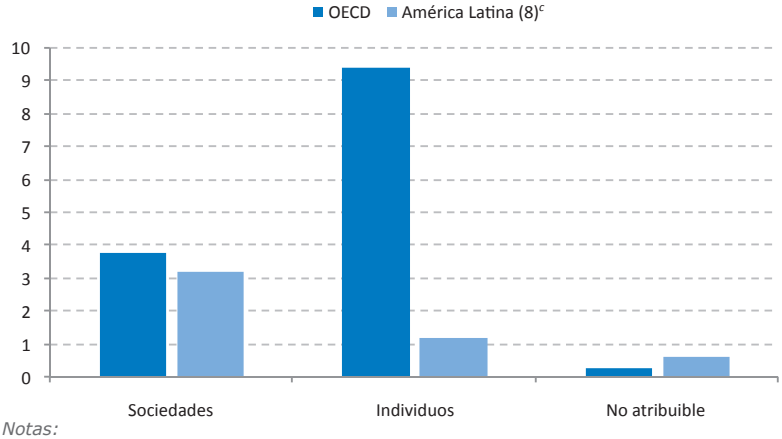
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

POR QUÉ LOS INGRESOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA SON INFERIORES EN AMÉRICA LATINA

La brecha tributaria en la imposición directa se debe fundamentalmente a los impuestos sobre la renta

La gráfica 4.5 muestra que los impuestos individuales sobre la renta constituyen, en promedio, cerca del 1.2 por ciento del PIB en América Latina, frente al promedio del 9.4 por ciento en la OCDE. Al mismo tiempo, destaca claramente en la gráfica que los ingresos por impuestos de sociedades son similares en ambos grupos, justo por debajo del 4 por ciento del PIB. Por lo tanto, la brecha tributaria en la imposición directa proviene principalmente de las diferencias de los impuestos individuales.

Gráfica 4.5. Impuestos sobre la renta en los países de América Latina y de la OCDE[ab] (En porcentaje del PIB, 2005)



Notas:
a) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela.
b) Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.
c) La información sobre El Salvador corresponde a 2006.

Fuente: OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

La reducida base para la tributación directa de los particulares es otro factor subyacente en América Latina, que se explica por dos razones: por una parte, la proporción de las rentas del trabajo en la generación del PIB es sustancialmente menor en América Latina que en los países de la OCDE y, por otra parte, su distribución da a entender que existen relativamente pocos contribuyentes, dada la concentración de titulares de rentas en niveles de renta bajos. Veamos qué importancia revisten estas características estructurales para la política tributaria.

Renta individual: comparaciones utilizando las cuentas nacionales

La menor proporción de las rentas del trabajo en las economías latinoamericanas puede analizarse en relación con la cuenta de generación del ingreso de las cuentas nacionales. Aunque la categoría de rentas individuales de esas cuentas no corresponde exactamente a las ganancias que se consignan en las declaraciones de renta, las cuentas nacionales sobre las rentas proporcionan la descripción más coherente, internacionalmente hablando, de la base tributaria potencial.

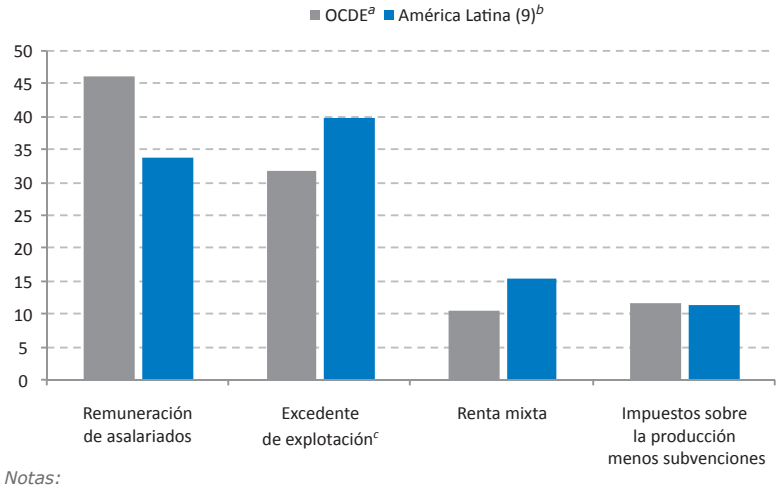
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La gráfica 4.6 plasma los principales componentes que dan lugar a rentas primarias: remuneración de los asalariados, excedente de explotación, ingreso mixto e impuestos netos sobre la producción. La remuneración de los asalariados es la retribución total pagable por una empresa a un trabajador. Por el contrario, el excedente de explotación y la ingreso mixto son medidas que reflejan los excedentes derivados del proceso de producción; el concepto "mixto" se reserva para las empresas propiedad de los hogares.

Los ingresos procedentes de los impuestos individuales sobre la renta se han relacionado con una base tributaria compuesta por la remuneración total de los asalariados (incluidos los salarios y sueldos brutos) más las contribuciones sociales a cargo de los empleadores. Sin embargo, este método simplificado encierra ciertas limitaciones, y las mediciones de la base tributaria resultante son aproximativas. Por ejemplo, en algunos países las contribuciones a la seguridad social no están sujetas a imposición, los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta se ven afectados por los cambios en los pagos de pensiones netas o existen clases impositivas privilegiadas de la remuneración de los empleados. Éstas y otras compensaciones distorsionarán sin duda las comparaciones de la base tributaria de la renta entre un país y otro.

La gráfica 4.6 pone de relieve algunas diferencias entre ambos grupos de países recurriendo a las cuentas nacionales. Destaca en especial el hecho de que la categoría de remuneración total de los asalariados represente sistemáticamente una parte menor del PIB en los países latinoamericanos: los promedios de la remuneración a éstos rondan el 35 por ciento del PIB en la región, frente a un promedio cercano al 45 por ciento en los países de la OCDE.

Gráfica 4.6. Cuenta de generación del ingreso desglosada por componentes en la OCDE y en América Latina
(Porcentaje del PIB, 2005)



Notas:

a) La muestra de los países de la OCDE comprende a Austria, Bélgica, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Polonia, Portugal, Hungría, Reino Unido y República Checa.

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

c) Para los países que dan mediciones netas, el "excedente de explotación" incluye también el consumo total de capital fijo.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en estadísticas oficiales de cuentas nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Las proporciones de los factores son importantes: la remuneración de los asalariados es un componente del PIB sistemáticamente menor en América Latina

Un examen directo de las cuentas nacionales sugiere que las proporciones de los factores acarrean significativas consecuencias en la envergadura de la base tributaria y, por ende, en el rendimiento del sistema tributario; en especial, la menor proporción de las rentas del trabajo en la renta total en América Latina explica, al menos en parte, la dependencia de la región de los impuestos indirectos. La subordinación de América Latina a los impuestos sobre el consumo se justifica, por lo tanto, por la reducida extensión de la base para una tributación directa, pero también por la relativa facilidad para recaudar ingresos con estos impuestos, ya que la base de la tributación sobre el consumo es más amplia que para los otros tributos.

Impacto del diseño del sistema tributario en la recaudación

Una diferencia obvia entre las economías de América Latina y las de la OCDE es que, por lo general, en las primeras existe una mayor proporción de trabajadores con rentas bajas. El principal corolario de lo anterior es que la base tributaria para los impuestos sobre la renta será también inferior, ya que sólo una pequeña parte de particulares con rentas del trabajo estará sujeta al impuesto individual sobre la renta y, aun cuando éstos tengan que pagar el impuesto, lo harán a tipos marginales bajos. Existen muchas probabilidades de que estas afirmaciones se verifiquen independientemente de que la base para la tributación por rentas sea progresiva o estrictamente proporcional (como en el caso de los impuestos planos o lineales).

Para evaluar la importancia de este fenómeno, el cuadro 4.1 ha utilizado datos de encuestas de población activa por tramos de renta para estimar el número de personas con rentas inferiores al límite de exención tributaria en siete países latinoamericanos (cuya elección se ha basado en cuestiones de disponibilidad de los datos oportunos)[13].

La distribución de los ingresos en América Latina disminuye la base tributaria potencial: menos del 40% de los empleados ganan por encima del umbral del impuesto

El cuadro revela que sólo un promedio del 37.8 por ciento de las personas empleadas recibía unas rentas superiores a ese umbral. Dicho de otro modo, el 62.2 por ciento de la mano de obra no está sujeto al impuesto individual sobre la renta porque su renta es demasiado baja. Por supuesto, la situación difiere de un país a otro. En Colombia, por ejemplo, la renta mínima sometida a tributación es de 20 005 USD en paridad de poder adquisitivo (PPA); por ende, se calcula que sólo el 6.1 por ciento de la mano de obra colombiana está sometida al impuesto sobre la renta y sólo el 3.6 por ciento tiene obligación de presentar una declaración tributaria. Por el contrario, en la legislación tributaria de Argentina o México, no existe una renta mínima para este tipo de imposición.

La estructura de la distribución de la renta en América Latina también limita la imposición directa sobre la renta porque es posible que una gran parte de los contribuyentes del impuesto a la renta no paguen mucho. El cuadro 4.1 también registra la proporción de la mano de obra que se encuentra en el tramo de renta imponible más bajo. Esto da una idea de cuántos trabajadores pagan impuestos sobre la renta – al menos, en principio, pero en pequeñas cantidades. En Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, las cifras rozan el 90 por ciento de los trabajadores; por el contrario, en México, donde no existe una renta imponible mínima, sólo un 14.5 por ciento de la mano de obra se halla en el tramo inferior.

Además, es preciso señalar también que el número efectivo de contribuyentes potenciales puede ser menor que el número de personas con rentas superiores al nivel de exención, ya que el número de contribuyentes potenciales, y sus rentas imponibles, disminuye en realidad por las deducciones concedidas por la ley tributaria, las actividades exentas, los regímenes simplificados, etcétera.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Si bien bajar el umbral para el impuesto de la renta ciertamente ampliaría la base tributaria, ello no conllevaría obligatoriamente un aumento de los ingresos tributarios. Por ejemplo, Argentina y México, que carecen de niveles mínimos por debajo de los cuales no se está sometido al impuesto, compensan este hecho con mecanismos tales como deducciones o créditos de impuesto. En México, verbigracia, la carga tributaria de los contribuyentes con rentas bajas se reduce por medio de un crédito no reintegrable de hasta el 50 por ciento de la cuota debida. De la misma forma, en Argentina el contribuyente tiene derecho a deducir las indemnizaciones personales, familiares y por gastos del cálculo de su renta imponible. En la práctica, Argentina y México no muestran ingresos por impuestos individuales sobre la renta mayores que el resto de sus homólogos latinoamericanos.

La presente publicación no recomienda que se reduzcan los niveles de exención en América Latina. De hecho, determinar los niveles de exención apropiados resulta difícil precisamente porque deben sopesarse ciertos objetivos concurrentes, entre los que cabe citar el preservar un nivel de vida adecuado para los ciudadanos, mantener la eficacia económica y garantizar una recaudación tributaria suficiente. Las exenciones refuerzan la progresividad de los tipos impositivos efectivos y salvaguardan, por poco que sea, el nivel de vida de los contribuyentes con rentas bajas.

Cuadro 4.1. Nivel de exención y empleo
(Selección de países de América Latina, 2005)

	Empleados (en miles)	**Empleados por debajo del nivel de exención** (%)	**Empleados por debajo del primer tramo de renta imponible** (%)	**Nivel de exención** (USD PPA, anual)
Argentina	9 675	5.0	63.9	-
Brasil	87 189	87.4	87.4	10 295
Chile	6 155	87.7	87.7	15 327
Colombia	18 217	93.9	96.5	20 005
Costa Rica	1 634	91.1	91.1	19 863
El Salvador	2 591	60.3	60.3	3 800
México	41 881	9.9	14.5	-

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en estadísticas de los institutos nacionales de estadísticas.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

Qué revelan las declaraciones de impuestos sobre la base tributaria

Las estadísticas extraídas de las declaraciones del impuesto sobre la renta constituyen otra valiosa fuente de información acerca de la base tributaria. La presente edición de *Perspectivas* ha recurrido a datos especialmente transmitidos por las agencias tributarias nacionales para trazar un panorama de la situación de los países de la región en relación con los países de ingreso alto. Analizadas por tramos de renta, estas estadísticas han considerado el número de contribuyentes, los niveles de renta y la composición de ésta, así como las cuotas de impuestos efectivamente pagadas. La información hace referencia a Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Se ha elegido Finlandia como punto de comparación precisamente porque ofrece un drástico contraste con los modelos de tributación latinoamericanos (como se verá *infra*.).

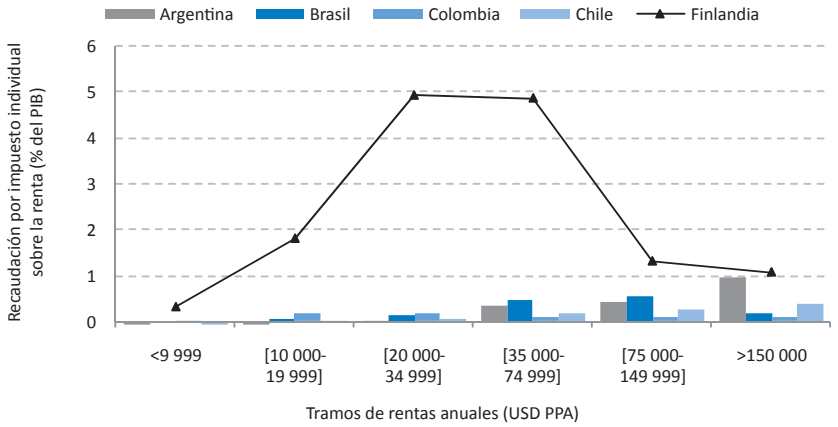
Este informe utiliza especialmente datos transmitidos por las agencias tributarias para examinar la base tributaria de América Latina, utilizando estadísticas reales de los contribuyentes

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Aunque los datos procedentes de las declaraciones de impuestos deben interpretarse con precaución, en especial en América Latina, siguen constituyendo una fuente única con la que evaluar el rendimiento tributario real de un país, y vienen a complementar a otras fuentes, tales como las encuestas de hogares o de empleo[14]. Los niveles de renta de los cuatro países latinoamericanos considerados y de Finlandia se han convertido a dólares estadounidenses (USD) utilizando tipos de cambio a paridad del poder adquisitivo (PPA). Esto significa que, a efectos de la gráfica 4.7, un brasileño y un finlandés, por ejemplo, con rentas respectivas de 20 000 USD y 34 999 USD, tienen un poder adquisitivo similar en sus correspondientes países, aunque sus rentas sean muy diferentes al tipo de cambio del mercado. La nota metodológica de este capítulo ofrece más detalles sobre la construcción de estos datos.

Gráfica 4.7. Recaudación por impuesto individual de la renta por tramos de rentas

(Selección de países de América Latina y de la OCDE, 2005)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en estadísticas proporcionadas por las agencias tributarias nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

El análisis de las declaraciones del impuesto sobre la renta de la gráfica 4.7 pone de relieve que la "brecha tributaria", en términos de PIB, entre ambos grupos son elevadas en todos los niveles de renta, y más particularmente en los niveles de renta bajos y medios – por debajo de 35 000 USD –, donde la agencia tributaria finlandesa recauda cerca de treinta veces lo que sus homólogos latinoamericanos.

Finlandia es utilizado como base comparativa ya que ofrece un contraste sorprendente

Curiosamente, también se desprende de la gráfica que la diferencia entre ambos grupos desciende a medida que las rentas aumentan. De hecho, la distancia en el caso de contribuyentes a los que realistamente puede llamarse "acomodados" – con ingresos superiores a los 75 000 USD – es relativamente pequeña. En Finlandia, los impuestos sobre la renta que pagan esos contribuyentes suman un 2 por ciento del PIB, mientras en América Latina representan en promedio un 1 por ciento del PIB. Para los dos últimos tramos de renta de la gráfica, la razón entre la recaudación finlandesa y la latinoamericana pasa de ser 30 veces mayor a sólo tres.

Por lo tanto, la disparidad entre Finlandia y los países latinoamericanos parece residir principalmente en el rendimiento impositivo de los tramos de rentas más bajos. Esto obliga a determinar las características de estos grupos.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

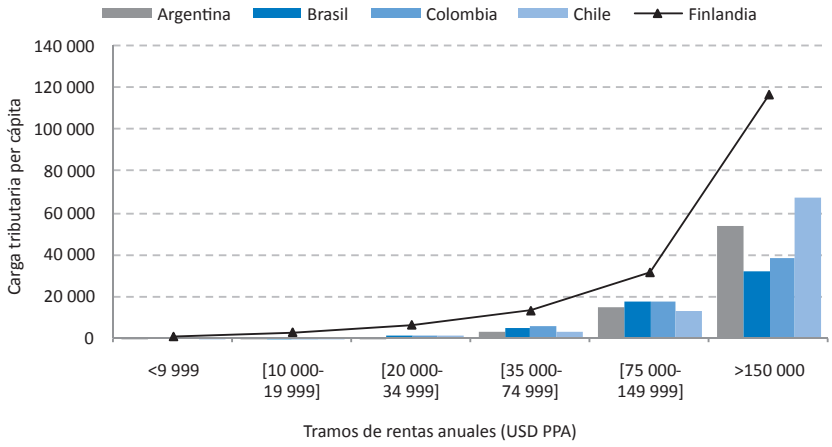
La gráfica 4.8 compara la cuota media del impuesto sobre la renta pagada por tramo de renta entre los mismos cinco países latinoamericanos de la gráfica anterior, calculada para cada tramo como el total de impuestos sobre la renta pagado en ese tramo dividido por el número total de contribuyentes en dicho tramo. Los declarantes con rentas anuales inferiores a 35 000 USD pagan relativamente poco en cualquiera de los cinco países, y el promedio de la cuota que pagar aumenta progresivamente en los tramos superiores. Aunque no se plasma en la gráfica, los datos estadísticos confirman la estructura progresiva de los impuestos sobre la renta en todos los países del muestreo.

Aunque todos tienen estructuras progresivas, Finlandia recauda más impuestos, en cada nivel de renta, que cualquier país latinoamericano de la muestra; la mayor brecha en términos de ingresos se encuentra en los tramos de rentas promedio

Obviamente, el factor de escala no es menospreciable. La fuente de la brecha tributaria total que separa a Finlandia de los países latinoamericanos son los bajos impuestos que pagan en esta región quienes tienen rentas promedio de entre 20 000 USD y 75 000 USD, en relación con los impuestos que abonan los finlandeses con esas mismas rentas. Cabe señalar que las rentas de estos tramos son bastante elevadas para el contexto latinoamericano, ya que mientras el PIB per cápita en 2005 era de 30 462 USD en Finlandia, era de 10 815 USD en Argentina, 8 120 USD en Brasil, 12 248 USD en Chile, y 5 867 USD en Colombia[15].

Gráfica 4.8. Impuesto sobre la renta pagado per cápita por tramo de renta

(Selección de países de América Latina y de la OCDE, 2005)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en estadísticas proporcionadas por las agencias tributarias nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

Unas rentas distribuidas menos equitativamente (efecto de distribución) y unas rentas medias inferiores (efecto de renta) son dos de las razones que explican gran parte de las diferencias en la recaudación por el impuesto sobre la renta. Como lo demuestra la gráfica 4.9, proporcionalmente, hay muchos menos contribuyentes en los tramos de renta media de los países latinoamericanos que de Finlandia, aspecto éste que se ve exacerbado por el hecho de que, en los países de la muestra en los que existe umbral de exención, éste es de 15 209 USD en promedio, lo que hace que más del 60 por ciento de quienes ganan rentas en los países latinoamericanos no estén sometidos al impuesto (véase cuadro 4.1).

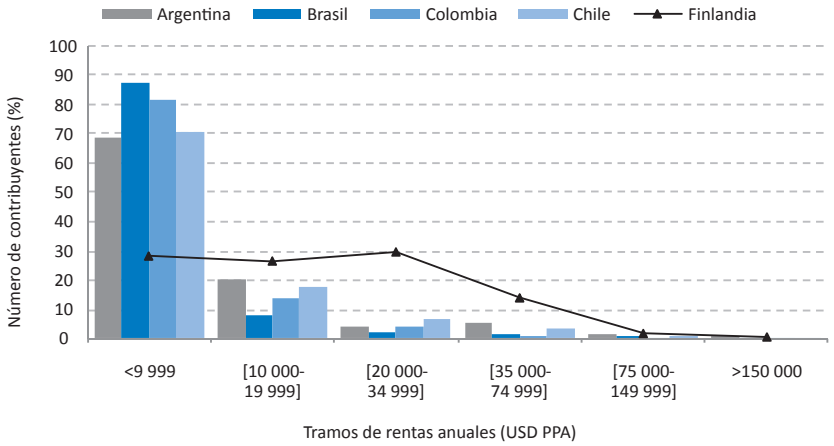
Las mayores diferencias en la recaudación se deben a que las rentas en América Latina están distribuidas menos equitativamente y a que son más bajas

En contraste, sólo el 30 por ciento de los contribuyentes finlandeses entran en el tramo de rentas más bajo y, en el sistema finlandés, al igual que ocurre en muchos otros países de la OCDE, están sujetos al impuesto de la renta. Además

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

del impuesto nacional, los gobiernos locales recaudan los impuestos sobre la renta municipales, normalmente de tipo plano o lineal, tipo que varía según el municipio. En los países de la OCDE, estos impuestos constituyen una gran parte de la recaudación total procedente del impuesto sobre la renta, que representa cerca del 3.4 por ciento del PIB. Por lo tanto, un promedio del 57 por ciento de los impuestos totales sobre la renta se recauda en la OCDE a través de los gobiernos locales.

Gráfica 4.9. Distribución de los contribuyentes por tramo de renta
(Selección de países de América Latina y de la OCDE, 2005)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en estadísticas proporcionadas por las agencias tributarias nacionales.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

Diferentes escenarios para los sistemas tributarios de América Latina

Dado pues, que la desigual distribución de la renta y los bajos niveles de renta media obstaculizan la recaudación en América Latina, espontáneamente nacen preguntas sobre la importancia y el peso relativo de esos factores. ¿Y si esas economías pudieran recaudar más ingresos de la amplia masa de contribuyentes potenciales de los tramos de rentas más bajos? ¿Cómo se comportarían los sistemas fiscales latinoamericanos si se impusieran en una economía con una distribución más equitativa de las rentas? El presente apartado utiliza la información procedente de las declaraciones de impuestos analizada en el apartado anterior para simular respuestas a estas dos preguntas. Las respuestas aclararán el precio que pagan los sistemas fiscales de la región por los efectos de renta y distribución identificados en este capítulo.

El cuadro 4.2 presenta los resultados de este ejercicio. La primera columna (RT 0) muestra, para cada una de las cinco economías que se han venido considerando (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Finlandia) la recaudación tributaria *effectiva* por el impuesto de la renta como proporción del total de rentas imponibles. Obsérvese que no se trata de ingresos tributarios en proporción del PIB (la estadística clásica, registrada en otra parte de esta edición de *Perspectivas*), sino de los ingresos tributarios por rentas como proporción efectiva de la base imponible reflejada en las declaraciones de impuestos. El promedio latinoamericano es del 3.8 por ciento, frente al 23.6 por ciento finlandés.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Modelos matemáticos confirman la importancia de la distribución del ingreso para la recaudación tributaria...

El primer modelo de escenario (RT 1) evalúa los efectos que se producirían al imponer un tipo impositivo efectivo del 3 por ciento en el primer y segundo tramo de rentas, es decir, al imponer un tercio del tipo impositivo efectivo de Finlandia en esos tramos. Habida cuenta de que un gran número de trabajadores se halla incluido en esos tramos de renta más bajos, existe actualmente una considerable proporción de rentas que no se halla sujeta a tributación. Los resultados de la simulación se han plasmado en la segunda columna del cuadro 4.2. En este escenario, la recaudación mejora, pero permanece, en promedio, unas cuatro veces por debajo del nivel de Finlandia. Los ingresos tributarios de Colombia aumentarían 3 puntos porcentuales de la renta imponible, y el efecto menos notable se daría en Argentina, donde, con todo, los ingresos tributarios aumentarían más de 1 punto porcentual de la renta imponible.

Por supuesto, estas estimaciones son puramente matemáticas y no pretenden reflejar los efectos que inducen estos escenarios. Por ejemplo, la introducción de un tipo marginal positivo para los contribuyentes de rentas bajas modelizada en (RT 1) podría, en realidad, alentar la infradeclaración, haciendo bajar los ingresos fiscales en relación con los calculados aquí. La aplicación de tipos marginales más elevados (como en RT 2) podría distorsionar los incentivos para permanecer en activo y, por tanto, hacer bajar el total de renta imponible.

Cuadro 4.2. Efecto de tres modelos de escenario en la recaudación tributaria

(Porcentaje del total de renta imponible, 2005)

	RT 0	RT 1	RT 2	RT 3
Argentina	5.6	7.3	9.5	6.9
Brasil	3.3	5.9	5.0	4.0
Colombia	1.9	4.9	4.8	2.3
Chile	4.4	6.3	6.8	5.4
Finlandia	23.6	-	20.5	-

Escenarios de recaudación tributaria (RT):

RT 0: recaudación tributaria actual.

RT 1: recaudación tributaria con un tipo impositivo efectivo del 3 por ciento en el primer y segundo tramo de renta.

RT 2: recaudación tributaria con la legislación tributaria finlandesa.

RT 3: recaudación tributaria suponiendo que se reduce a la mitad la evasión fiscal.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para con base en estadísticas proporcionadas por las agencias tributarias nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

... sin embargo, la imposición exitosa de las rentas medias y la reducción de la evasión, aumentarían ambas de manera significativa la recaudación fiscal

En la segunda simulación, se pregunta qué ocurriría en los ingresos tributarios si se aplicase el sistema tributario finlandés a los contribuyentes latinoamericanos. En términos prácticos, este escenario aísla los efectos de las diferencias medias entre rentas en la recaudación fiscal, y demuestra que la legislación tributaria en América Latina no es necesariamente más "benevolente" que en Finlandia. De hecho, si se calcula la renta imponible media de todos los países del ejercicio, se llega al resultado de que un finlandés gana, en promedio, 2.7 veces lo que un latinoamericano y, obviamente, en ese caso se aplica un tipo marginal mayor en el caso finlandés. A este efecto, utilizamos el modelo *Taxing Wages* desarrollado en OCDE (2007*c*), que permite computar los pagos de impuestos de sujetos pasivos con diferentes niveles de renta según un sistema de tributación nacional dado.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La simulación demuestra que los ingresos tributarios latinoamericanos aumentarían en caso de aplicarse el sistema tributario finlandés. Para todos los países, la recaudación aumenta un promedio de 1.7 veces en relación con el escenario de partida (RT 0). Sin embargo, un finlandés que gane una renta *finlandesa* media paga una proporción mayor de su renta imponible en concepto de impuestos. Este comparador aparece al pie de la columna (RT 2). Es decir, que la distancia que separa a ambos grupos en materia de recaudación no sólo se explica por el sistema tributario, sino que las diferencias de rentas medias entre economías justifican en una proporción mucho mayor la distancia recaudatoria entre Finlandia y los países latinoamericanos considerados.

La última simulación (RT 3) se pregunta qué sucedería si se redujese la evasión fiscal. No se ha calculado de forma precisa el alcance o el coste de la evasión fiscal en América Latina por tramo de renta. Para tener una primera aproximación de la magnitud del problema, se ha recurrido a las estimaciones de Engel *et al.* (1999) para Chile (uno de los pocos estudios sobre el tema en la región) y se han aplicado a los cuatro países latinoamericanos. En este escenario, la recaudación tributaria mejora sin duda, pero no cambia radicalmente el panorama: en la región, los niveles siguen siendo de tres a diez veces inferiores al nivel de Finlandia.

Este sencillo análisis siembra la duda sobre los diagnósticos que apuntan a la evasión fiscal como principal traba de las finanzas públicas. Con esto, no se quiere negar la importancia de este fenómeno en la región: los estudios económicos disponibles calculan que la "pérdida" de impuestos por evasión fiscal se acerca al 30 por ciento o quizá más de los ingresos potenciales de los países latinoamericanos (Cetrángolo *et al.*, 2007). Pero incluso si todas esas pérdidas por evasión se eliminasen, el impacto en las cantidades absolutas recaudadas seguiría estando limitado por el reducido tamaño de la propia base tributaria. Obviamente, reducir la evasión fiscal reporta beneficios políticos y sociales que van mucho más allá del mero rendimiento fiscal, entre otros, el de la "moral tributaria", de la que se tratará en el próximo capítulo.

Los modelos de escenarios parecen sugerir que los pobres niveles de recaudación tributaria observados en América Latina nacen principalmente de un promedio de rentas reducido y de la desigual distribución de la renta. La mejora de la lucha contra la evasión fiscal o la introducción de un impuesto, incluso a tipos marginales muy bajos, sobre las rentas de los trabajadores del nivel inferior de la escala de rentas podrían añadir, cada uno, el equivalente de uno o dos puntos porcentuales del PIB a los ingresos tributarios. Estas cifras pueden parecer menores, pero, para ponerlas en contexto, cabe señalar que, en muchos países latinoamericanos, incrementar los ingresos tributarios en magnitudes similares ha llevado décadas.

Obviamente, la reforma fiscal del lado de los ingresos es indisociable del conjunto de medidas políticas general. Las reformas en el lado del gasto, en particular, la eficacia de los gastos presupuestarios y la percepción que tenga la población de que éstos sirven a los objetivos de la nación son aspectos que incidirán en gran parte en la aceptación social de las reformas de la forma de recaudación. Los siguientes capítulos estudian la política fiscal en este entorno más amplio, examinando la tributación en el contexto de la economía informal y tomando a la educación como ejemplo de la forma en que pueden ganarse las argumentaciones desde la perspectiva del gasto.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ANEXO ESTADÍSTICO

Notas metodológicas

Los datos para recopilar la recaudación tributaria por el impuesto de la renta fueron proporcionados por las agencias tributarias nacionales con base en las declaraciones de impuestos. Todos los datos de los países son de 2005, excepto en el caso de Brasil, en que son de 2002. Para garantizar su comparabilidad, todos estos datos se han sometido a tratamiento e interpolación. La metodología básica sigue a Atkinson *et al.* (2007) y Dikhanov (2005).

En primer lugar, en Colombia, los datos originales cubren sólo a quienes están obligados a cumplimentar una declaración de impuestos; quienes pagan impuestos sobre la base del principio de retención en la fuente no están obligados a presentar obligatoriamente una declaración. En Argentina, las estadísticas cubren a los declarantes de impuestos y a quienes tienen retenciones en la fuente, pero no proporcionan información sobre quienes poseen un nivel de renta inferior al nivel a partir del cual se pagan impuestos; en esos casos, las estimaciones de renta imponible y los pagos de cuotas impositivas se han relacionado con la renta promedio de los declarantes y se han completado con la información procedente de las cuentas nacionales.

En segundo lugar, se han utilizado las rentas brutas, y en lugar de fractiles, para calibrar el efecto riqueza sobre el rendimiento impositivo entre los diversos países. Para ello, los tramos de renta en moneda local se han convertido con los tipos de cambio a paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2005 del Banco Mundial (WDI, 2008).

Por último, para posibilitar las comparaciones entre países, ha sido necesario elaborar tramos de renta equivalentes para todos los países. Dado que los datos están disponibles sólo como tablas de frecuencias, se ha tenido que realizar una interpolación. Utilizando una función de distribución segmentaria cúbica, se han convertido los intervalos de datos nacionales en una función continua, que se ha empleado para elaborar las distribuciones por tramos de renta.

Los datos proporcionados varían de un país a otro y, mientras que Chile aporta cifras muy detalladas, con 43 tramos de renta, Brasil publica sólo 10 intervalos. Obsérvese asimismo que no se ha realizado extrapolación alguna para el tramo superior.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 4.A1. Ingresos tributarios totales, países de América Latina y de la OCDE

(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
América Latina	**15.22**	**15.65**	**15.97**	**16.22**	**16.57**	**16.39**	**16.80**	**17.44**	**16.93**	**17.08**	**17.49**	**17.77**	**17.68**	**18.19**	**18.71**	**19.59**	**20.17**
Argentina	16.15	18.40	21.46	21.63	21.46	20.27	19.74	20.63	21.03	21.17	21.48	20.94	19.90	23.43	26.35	26.84	27.43
Brasil	28.51	23.57	24.64	25.31	29.16	26.83	26.28	26.47	27.28	28.76	29.95	30.99	31.56	31.15	31.93	33.10	33.77
Chile	16.49	18.30	18.88	19.49	18.63	17.98	19.29	19.01	19.11	18.57	19.21	19.63	19.60	18.83	18.41	19.70	19.65
Colombia	9.51	11.26	11.89	12.32	13.38	13.98	14.85	15.76	15.11	15.15	14.98	16.49	16.40	16.61	17.33	17.73	18.60
Costa Rica	16.07	16.28	16.97	17.11	17.68	16.35	17.82	17.97	18.37	17.68	18.22	19.31	19.52	19.42	19.30	19.85	20.34
El Salvador	10.53	10.92	11.03	11.86	12.25	13.02	12.34	12.08	12.10	12.13	12.38	12.32	12.96	13.31	13.25	14.14	14.98
Guatemala	8.05	9.41	9.72	9.38	8.03	10.57	11.50	11.67	11.58	12.37	12.62	12.93	13.86	13.75	13.65	13.37	14.05
México	16.37	16.13	16.40	16.67	16.34	16.05	16.14	16.90	16.01	16.74	18.48	18.76	18.06	19.04	18.98	19.93	19.91
Perú	11.85	13.18	14.21	14.25	14.97	15.42	15.79	16.06	15.71	14.37	13.94	14.16	13.71	14.48	14.66	15.39	16.64
Venezuela	18.70	19.03	14.48	14.15	13.79	13.43	14.29	17.85	12.95	13.81	13.62	12.15	11.22	11.87	13.28	15.88	16.31
OCDE-América Pacífico	**27.89**	**27.37**	**27.08**	**27.18**	**27.32**	**27.52**	**27.59**	**27.94**	**27.79**	**28.03**	**28.67**	**28.07**	**27.82**	**27.97**	**28.16**	**28.99**	**25.36**
Australia	28.49	27.01	26.45	26.93	27.96	28.80	29.43	29.20	30.01	30.53	31.13	29.61	30.51	30.62	31.09	30.84	
Canadá	35.91	36.57	36.25	35.81	35.83	35.77	36.39	37.14	37.12	37.27	36.25	34.88	34.39	34.04	34.16	33.98	33.75
Corea	18.91	18.52	18.50	18.99	19.35	19.44	20.05	20.97	21.05	21.50	23.56	24.08	24.40	25.34	24.61	25.52	26.77
Estados Unidos	27.32	27.06	26.91	27.14	27.53	27.85	28.29	28.72	29.25	29.39	29.89	28.84	26.45	25.88	26.04	27.36	28.34
Japón	29.94	29.14	27.39	27.13	26.28	27.00	27.05	27.07	26.72	26.41	27.06	27.03	26.09	25.88	26.29	27.47	18.03
México	17.32	17.26	17.65	17.68	17.24	16.66	16.73	17.47	16.57	17.34	18.48	18.76	18.06	19.04	18.98	19.94	19.91
Nueva Zelanda	37.32	35.99	36.38	36.58	37.03	37.14	35.19	35.00	33.79	33.81	34.31	33.32	34.81	35.02	35.96	37.84	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OCDE-Europa	**35.93**	**36.54**	**36.91**	**37.37**	**36.68**	**37.09**	**37.79**	**37.80**	**37.92**	**38.26**	**38.33**	**37.92**	**37.60**	**37.56**	**37.41**	**38.07**	**38.03**
Alemania	32.11	36.04	36.96	36.97	37.18	37.22	36.52	36.19	36.28	36.97	37.04	35.98	35.35	35.41	34.68	34.65	35.41
Austria	39.64	39.98	41.37	41.86	41.70	40.98	42.24	43.73	43.76	43.43	42.51	44.45	43.53	42.99	42.66	41.96	41.62
Bélgica	42.02	42.25	41.81	43.27	43.55	43.57	44.00	44.53	44.70	44.73	44.45	44.45	44.58	44.13	44.30	44.36	
Dinamarca	46.83	46.16	46.57	47.95	48.97	49.06	49.39	49.15	49.28	50.07	49.32	48.42	47.83	47.99	48.98	50.35	48.75
España	32.48	32.76	33.79	32.82	32.85	32.14	31.90	32.89	33.09	34.00	34.64	34.21	34.66	34.64	34.93	36.07	36.85
Finlandia	43.51	45.10	44.92	44.42	46.88	45.55	46.84	46.11	45.94	45.64	47.09	44.48	44.51	43.91	43.37	43.84	43.36
Francia	41.99	42.39	42.44	42.61	43.05	43.12	44.30	44.49	44.43	45.28	44.52	44.28	43.49	43.20	43.56	43.92	44.23
Grecia	26.18	26.28	27.15	27.61	27.89	28.88	35.85	30.34	31.90	32.79	33.92	32.82	33.23	32.11	31.01	31.19	
Hungría		45.15	44.89	45.74	43.26	41.27	39.64	38.01	37.79	38.06	37.99	37.96	37.84	37.50	37.49	37.14	36.91
Irlanda	33.10	33.68	34.02	34.01	34.61	31.98	32.08	31.39	31.01	31.24	31.53	29.35	28.08	28.65	29.96	30.43	31.90
Islandia	30.94	31.30	32.14	31.06	30.60	31.19	32.30	32.21	35.43	37.99	38.04	36.19	35.63	37.15	38.23	41.18	
Italia	37.80	38.23	40.59	42.25	40.24	40.12	41.83	43.21	41.64	42.43	42.16	41.86	41.26	41.69	40.93	40.75	42.43
Luxemburgo	35.55	33.21	33.94	36.40	36.63	36.95	37.45	39.17	39.24	38.17	39.01	39.66	39.23	38.22	37.25	37.69	35.37
Noruega	40.99	41.12	40.31	39.45	40.79	40.87	40.85	41.50	42.41	42.71	42.64	42.85	43.09	42.28	43.29	43.63	43.34
Países Bajos	42.89	45.14	44.79	44.98	42.98	41.53	40.94	40.87	38.66	39.71	39.26	37.83	37.21	36.63	36.99	38.51	39.00
Polonia		34.00	34.93	38.78	36.93	36.19	36.13	35.20	34.63	32.37	31.57	33.54	34.52	34.06	33.22	34.13	
Portugal	27.70	28.79	30.80	29.31	30.12	31.41	32.40	32.53	32.72	33.69	33.92	33.62	34.40	34.57	33.69		
Reino Unido	36.12	34.85	33.82	32.80	33.39	34.52	34.40	34.88	35.81	36.22	36.85	36.62	35.07	34.83	35.21	36.12	36.87
República Checa				40.39	25.39	37.52	35.96	36.34	34.89	35.84	35.33	35.65	36.30	37.32	37.67	37.35	36.25
República Eslovaca										35.60	34.04	32.53	32.66	33.22	31.52	31.50	29.45
Suecia	52.19	49.76	47.18	46.07	46.33	47.30	49.24	50.47	50.88	51.27	51.64	49.71	47.78	48.21	48.58	49.35	48.72
Suiza	25.76	25.56	26.01	26.52	27.03	27.72	28.15	27.63	28.53	28.69	30.02	29.51	29.85	29.21	28.82	29.18	29.38
Turquía	14.90	15.61	16.69	16.86	16.55	16.78	18.91	20.73	21.11	23.14	24.16	26.10	24.62	25.93	24.07	24.26	24.68
OCDE	**33.77**	**34.25**	**34.45**	**34.91**	**34.42**	**34.78**	**35.33**	**35.42**	**35.47**	**35.88**	**36.08**	**35.62**	**35.31**	**35.32**	**35.25**	**35.88**	

Nota: Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.

Fuente: OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471150521788

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Bello, A., (1848), "Modo de estudiar la historia", El Araucano, No. 913, Santiago, 4 de febrero 1848, Obras Completas, XIX, Caracas: Ministerio de Educación, 1957.

2. Las encuestas de Latinobarómetro proporcionan datos comparables sobre preguntas similares en la mayoría de los países latinoamericanos, y sus respuestas pueden compararse, en principio, con las recogidas por *Eurobarometer* para los Estados miembros de la Unión Europea, aunque las preguntas no siempre sean idénticas. Sin embargo, no existe equivalente para otros países de la OCDE de ingreso alto de Norteamérica o Asia.

3. En relación con los países europeos y norteamericanos de la OCDE, Osberg y Smeeding (2007) encuentran un contraste similar entre los Estados Unidos y otros países de la OCDE en ciertas preguntas de la encuesta WVS: las respuestas medias son similares en Estados Unidos, Europa y Canadá, pero la distribución está más polarizada en Estados Unidos.

4. Los datos de gasto social provienen de OCDE (2007*b*) para los países de la OCDE, y de CEPAL (2007) para América Latina.

5. Las razones impuestos/PIB para la OCDE se han obtenido dividiendo los datos en moneda local por las últimas estimaciones disponibles del PIB. Como resultado de éstas, pueden surgir diferencias en relación con las cifras contenidas en las publicaciones Estadísticas de Ingresos en la OCDE (OECD *Revenue Statistics)*. En concreto, Turquía aplicó el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95) en una profunda remodelación de sus cuentas nacionales en marzo de 2008, lo que ha provocado una revisión al alza de cerca del 30 por ciento de las estimaciones del PIB a precios corrientes.

6. Una interesante cuestión es saber si las actitudes de los ciudadanos en pro de la provisión pública o privada de bienes y servicios difiere entre los países de América Latina y de la OCDE, e incluso entre los países de la OCDE. Los promedios de la OCDE están dominados por las actitudes europeas, puesto que en Europa se encuentra el mayor número de países de la OCDE, pero, como lo evidenciará este capítulo, los países de la región América-Pacífico tienen una mezcla de prestación de servicios público-privada mucho más cercana de la latinoamericana. Un análisis comparativo de las actitudes sobre la desigualdad y las políticas redistributivas similar al realizado en el primer apartado de este capítulo sin duda arrojaría luz sobre la cuestión. Por ahora, nos limitaremos a señalar que el marco para la provisión de bienes y servicios, tales como la asistencia sanitaria o la seguridad social, es diferente en América Latina y en Europa; y no reivindicamos que pueda atribuirse a preferencias sociales.

7. México, país miembro de la OCDE, se incluye sistemáticamente en ambos grupos de países. Sus estadísticas proceden de OCDE (2007*a*).

8. Las reducciones de los tipos impositivos en los países de la OCDE están motivadas, en parte, por las políticas que intentan garantizar que los particulares cuenten con incentivos que los alienten a incorporarse y permanecer en el mercado laboral. La tendencia de recortar los tipos impositivos en los impuestos de sociedades responde al deseo de fomentar la competitividad internacional al tiempo que se pretende recaudar una proporción "justa" de impuestos en procedencia del sector empresarial (OCDE, 2001).

9. Estas estadísticas son de 2005. México, el país con la carga tributaria más baja de la OCDE, es miembro de ambos grupos de países.

10. Los gravámenes impuestos por el Estado mexicano a la producción de hidrocarburos se consideran ingresos tributarios en Estadísticas de Ingresos en la OCDE (*OECD Revenue Statistics)*, pero no en las estadísticas de México. Dado que estos gravámenes constituyen más del 40 por ciento de los ingresos públicos en México, las proporciones de los impuestos en relación con el PIB reseñadas en otras fuentes pueden ser sustancialmente inferiores a las cifras apuntadas aquí si no reflejan las directrices contables de la OCDE.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

11. Los países latinoamericanos incluidos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela. Las fuentes de todos los ingresos fiscales de este recuadro son de OECD (2007a) para los países de la OCDE, y de la base de datos Estadísticas de ingresos públicos en América Latina (*Latin American Revenue Statistics)*.

12. Los ingresos tributarios "no atribuibles" son aquellos que no pueden afectarse fácilmente a las sociedades o a contribuyentes individuales. En América Latina, una gran parte de los impuestos sobre la renta se retienen en la fuente a través de pagos provisionales. Las estadísticas oficiales suelen registrar esos pagos provisionales como totales, sin diferenciar si los contribuyentes son empresas o particulares. Con todo, la categoría "no atribuibles" es relativamente pequeña, ya que sólo representa el 1.5 por ciento del PIB, pero, aunque todos los ingresos no atribuibles provinieran en realidad de impuestos individuales sobre la renta, la distancia en los impuestos individuales sobre la renta entre la OCDE y América Latina seguiría siendo grande.

13. Dado que los datos están disponibles sólo como tablas de frecuencias, se ha tenido que realizar una interpolación. Con el fin de equiparar los tramos de renta proporcionados por la encuesta con los valores buscados, se ha recurrido a un método de interpolación segmentaria. Para más detalles, véanse las notas metodológicas al final de este capítulo.

14. Las declaraciones de impuestos pueden dar lugar a infradeclaraciones y a acciones que entran dentro de la legalidad con el fin de reducir la obligación tributaria final del declarante. Además, la renta que hay que declarar depende de la legislación impositiva de cada país y es probable que varíe de un país a otro. Las fuentes de información alternativas, tales como las encuestas a los hogares, encierran las mismas dificultades; no puede ignorarse que los conjuntos de datos de este tipo de encuestas pueden adolecer también de ciertas limitaciones, tales como la infradeclaración, la ausencia de respuestas o la falta de representatividad en los tramos superiores de la distribución, y que, de hecho, algunas de estas lagunas pueden ser más agudas en estas encuestas (Atkinson *et al.*, 2007).

15. Los datos del PIB per cápita son de WDI (2008).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Alesina, A. y E. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference,* Oxford University Press, Oxford.

Atkinson, A. y T. Piketty (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Bello, A. (1848), "Autonomía cultural de América", en *El Araucano*.

Castelletti, B., J. Dayton-Johnson y P. Zoido (2008), "Latin American Revenue Statistics: Introducing a new data base", *documento de trabajo interno*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

CEPAL (2007), "Panorama Social de América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y J. Gómez Sabaini (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta"*, Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Dikhanov, Y. (2005), "Trends in Global Income distribution, 1970-2000, and scenarios for 2015", en *Human Development Report 2005*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999), "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *Journal of Development Economics*, Vol. 59.

Euromod (2008), *Distribution and Decomposition of Disposable Income*, Versión D21.

Gaviria, A. (2007), "Social Mobility and Redistribution", *Journal of The Latin American and Caribbean Economic Association* Vol. 8, No. 1.

Goñi, E., L. Servén y J.H. Lopez (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper Series* No. 4487, Banco Mundial, Washington, D.C.

OCDE (2001), *Fiscalité et économie: Analyse comparative des pays de l'OCDE*, OCDE, París.

OCDE (2007*a*), *Revenue Statistics 1965-2006,* OCDE, París.

OCDE (2007*b*), *Society at a Glance: OECD Social Indicators,* edición 2006, OCDE, París.

OCDE (2007*c*), *Taxing Wages 2005-2006*, OCDE, París.

Osberg, L. y T. Smeeding (2006), " 'Fair' Inequality? Attitudes to Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective", *American Sociological Review*, No. 71, pp. 450-473.

Tanzi, V., y H. Zee (2000), "Tax policy for emerging markets: developing countries", *IMF Working Paper,* No. 00/35, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

WDI (2008), *Indicadores del desarrollo mundial,* Banco Mundial, Washington, D.C.

World Values Survey (2006), *European and World Values Surveys,* The European Values Study Foundation y World Values Survey Association.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO CINCO

Política fiscal e informalidad en América Latina

La informalidad resulta difícil de cuantificar, pero, sea cual sea la forma de medirla, en todo caso es alta en América Latina[1]. Fuera del campo de visión de los actores políticos y fuera del alcance del fisco, la actividad informal constituye todo un desafío. Por una parte, implica una pérdida de ingresos para las autoridades tributarias; por otra parte, al considerarla como un sector de subsistencia, los trabajadores y microempresarios informales representan también un escollo para la eficacia del gasto público. El trabajo informal conlleva una protección laboral y social imperfecta de los trabajadores, y las empresas informales son menos productivas que las formales. Por ende, la informalidad generalizada es un freno potencial tanto para el crecimiento como para la cohesión social. Además, aunque para algunos la informalidad constituye una opción consciente, ésta puede convertirse en una trampa, que limita las perspectivas económicas y desconecta a la población del Estado. En este sentido, la informalidad es mucho más que una mera pérdida de ingresos: tras la existencia de un amplio sector informal subyace seguramente un elevado nivel de exclusión social.

Con el fin de determinar si puede responderse a los retos que plantea la informalidad generalizada con los sistemas fiscales clásicos, el presente capítulo ha recurrido a la literatura teórica y empírica para sacar las debidas conclusiones sobre esta espinosa cuestión.

Los países con elevados niveles de desarrollo, medido en términos de PIB per cápita, suelen tener, a un tiempo, una informalidad baja y una incidencia fiscal mayor en la economía. Con todo, dista mucho de ser obvio que el crecimiento en un solo país conlleve la reducción de la informalidad (para un análisis reciente de este aspecto en el contexto latinoamericano véase Perry *et al.,* 2007). Por otra parte, el grado y la composición de la informalidad en un país representan importantes restricciones a la hora de diseñar la política fiscal[2]. Por consiguiente, la informalidad es un elemento esencial que habrá que tener en cuenta cuando se intenten sacar conclusiones de la experiencia de los países de la OCDE para América Latina y viceversa.

Este capítulo aduce que las actividades productivas y las relaciones económicas que normalmente se reputan incluidas en el ámbito informal son muy variadas, tanto dentro de cada país o región como entre éstos. Una visión del sector informal que lo considere como un conjunto de actividades ilegales que es preciso contener o "formalizar" omite reconocer la heterogeneidad del sector informal y de las causas de éste y, en ese sentido, no sólo es irrealista, sino que puede tener repercusiones políticas erróneas, que pueden inducir, a su vez, a efectos contrarios al crecimiento, a la reducción de la pobreza o a ambos.

Existen muchas probabilidades de que se genere informalidad en las relaciones productivas o laborales cuando los costes de pertenecer a la economía formal superen los beneficios que ésta ofrece a productores, empresarios o empleados, pero también cuando los costes de *entrada* en la economía regulada sean

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

inabordables, independientemente de que se compensen o no con mayores ventajas en el futuro[3]. La experiencia más reciente parece sugerir que una parte nada desdeñable del sector informal de la región lo es por elección propia, porque los particulares entienden que los costes directos o indirectos de la formalidad sobrepasan a los beneficios que ésta puede reportar.

Reconocer el potencial de los trabajadores y empresarios informales significa detener la "lucha" contra el sector informal. Reconocerlos como agentes económicos implica asimismo intentar incrementar la productividad de la economía en su conjunto, incluida la de quienes son actualmente informales; exige, además, facilitar la concordancia, es decir, alinear los costes de conformidad con las ventajas que la formalidad ofrece a empresas y trabajadores, adoptando, entre otros medios, regímenes simplificados que abran vías de acceso a la formalidad; y supone, por último, brindar protección social tanto a trabajadores formales como informales en un mismo pie de igualdad.

La informalidad es una característica importante de las economías latinoamericanas y es a su vez muy diversa

En primer lugar, este capítulo describe el sector informal en América Latina y, comparándolo con la información disponible para los países de la OCDE, observa que no sólo es generalmente mayor (como cabía esperar por las diferencias de rentas), sino que también corresponde a realidades y prácticas marcadamente diferentes entre países. Seguidamente, se han analizado los vínculos entre la política fiscal y las causas de la informalidad, subrayando que los tipos impositivos son uno de los varios componentes importantes del coste de la formalidad y, lo que es más, que la relación entre la tributación y la informalidad depende crucialmente de la calidad de la gobernanza. Posteriormente, se ha examinado el impacto de la informalidad en la política fiscal, que resalta que la composición tanto del sector informal como de la cartera de instrumentos tributarios es importante para comprender el papel que desempeña la informalidad en la recaudación tributaria y en la prestación de servicios. Una consideración más amplia muestra que la informalidad no sólo representa un desafío recaudatorio, sino también el síntoma de un contrato social desfalleciente, lo que proporciona otra perspectiva sobre el tratamiento político que cabe dar a la informalidad y suscita la cuestión de la coherencia entre los diversos ámbitos de la política pública, tanto en términos de incentivos para que los particulares opten por estar dentro o fuera de la formalidad, como en términos de provisión de la protección social básica que puede sustentar la cohesión social.

SECTOR INFORMAL Y EMPLEO INFORMAL

El término informalidad significa cosas diferentes para cada cual, algo a lo que el incoherente uso del léxico y de las mediciones en la literatura no ha hecho sino contribuir. Sin embargo, el sustancial esfuerzo de la comunidad internacional ha dado lugar a conceptos que acotan y ayudan a desentrañar los diversos componentes de las relaciones productivas y laborales informales de la economía. Con todo, aún no ha cristalizado un consenso sobre la importancia de cada fenómeno ni sobre la de la informalidad en sí[4].

El recuadro 5.1 ofrece una visión de conjunto de los diversos conceptos relativos a la informalidad y puntualiza la definición de éstos adoptada en este capítulo. Un enfoque meramente restringido a la tributación tan sólo incluiría en la informalidad la actividad subterránea o "en negro" (es decir, aquella que estaría sujeta a tributación si se declarase a la autoridad competente), pero el presente capítulo extiende el debate también al empleo informal. De hecho, la existencia de empleos que no confieren a sus titulares el derecho a protección social (como prestaciones de salud o pensiones) es una de las principales cuestiones que se plantean tradicionalmente en el ámbito de las medidas sociales e incluso políticas.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Por consiguiente, la envergadura del sector informal en una economía puede evaluarse bien por su contribución (medida o no medida) al PIB, bien por la proporción del empleo informal. Tanto el uso de una medida como de la otra suele asociarse con el objetivo político, algo ambiguo, de formalizar el sector informal: en términos de contribución al PIB, esto se entiende como sinónimo de que toda la actividad económica se realice por empresas debidamente registradas y que cumplan con sus obligaciones tributarias; en términos de empleo, simboliza que todas las relaciones de empleo deben inscribirse en la normativa y en los mecanismos de protección social pertinentes.

Recuadro 5.1. Definiciones

Con el transcurso de los años, los términos "informalidad" y "sector informal" se han utilizado para dar a entender las cosas más diversas, globalmente relacionadas con "las actividades económicas que se llevan a cabo fuera de las estructuras económicas institucionalizadas".

Sector informal: la primera definición internacional de la informalidad con fines estadísticos se acordó en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, en 1993, y tenía en cuenta las características de las unidades de producción (empresas) y, particularmente, su estatuto jurídico (empresas de hogares, es decir, empresas pertenecientes a los hogares y no constituidas en sociedad). La definición incluía a *i)* las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia y que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de forma ocasional y a *ii)* las empresas de empleadores informales de pequeño tamaño, no registradas o que ocupan empleados no registrados (OIT, 2002). Tradicionalmente, las unidades de producción de hogares agrícolas se excluyen por razones prácticas.

Empleo informal: la OIT (2002, 2003) definió la economía informal no por las características de las unidades de producción, sino por las relaciones de empleo, en las que incluyó todo trabajo remunerado no reconocido, no regulado o no protegido por el marco jurídico o normativo existente y todo trabajo no remunerado realizado en una empresa que generase ingresos. La unidad de observación son los puestos de trabajo. Por lo tanto, la definición comprende: *i)* el empleo informal en empresas informales, tal y como éstas han quedado definidas anteriormente, lo que incluye a empleadores, empleados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en empresas informales, y *ii)* el empleo informal fuera de las empresas informales, incluidos los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores ocasionales o que realizan trabajos de corta duración, los trabajadores estacionales o a tiempo parcial, los trabajadores industriales a destajo (incluidos aquéllos a domicilio), y los trabajadores no registrados o no declarados.

De forma operacional, el empleo informal puede medirse, por una parte, de acuerdo con las características de producción, según las cuales se reputará que un trabajador es informal si es *i)* autoempleado no cualificado; *ii)* asalariado en una pequeña empresa privada o *iii)* trabajador sin ingresos; ésta sería la definición "productiva". Pero otra alternativa es considerar el empleo informal desde el enfoque del derecho y de las contribuciones a las prestaciones sociales establecidas; se trata de la definición "legalista". Ambas ópticas están expresadas en la terminología de Perry et al. (2007). El presente capítulo utilizará estas definiciones.

Economía oculta (o subterránea): una posible definición sería "aquellas actividades económicas y los ingresos derivados de ellas que burlan o evitan de cualquier forma la normativa, la tributación o la supervisión gubernamentales". Schneider (2007), cuyos datos se utilizan profusamente en la literatura, es partidario de una definición en sentido más estricto: "toda producción legal de bienes y servicios en sentido económico que se oculta deliberadamente a las autoridades públicas por alguno de los siguientes motivos:

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

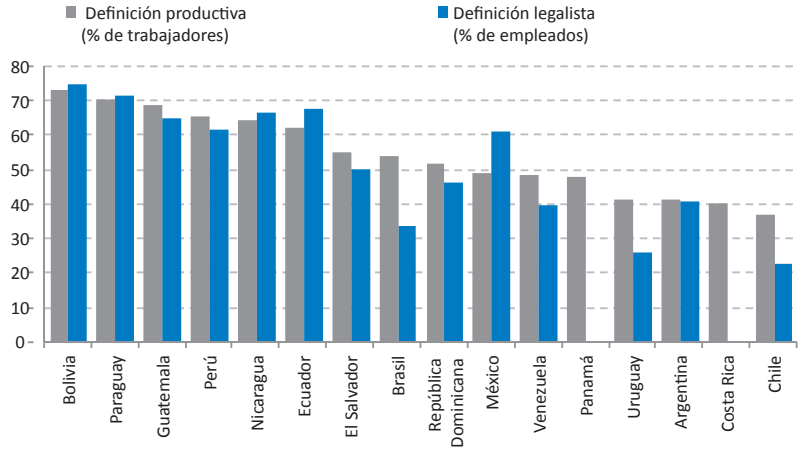
i) evitar el pago de impuestos sobre la renta, el valor añadido u otros; *ii)* evitar el pago de contribuciones a la seguridad social; *iii)* no tener que cumplir ciertas normas laborales; o *iv)* no tener que cumplir con ciertos procedimientos administrativos". Esta definición de la economía oculta corresponde a la definición de "economía subterránea" dada por la OCDE (2002), en relación con el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993.

La anterior definición de la economía oculta excluye las actividades ilegales, y los servicios y producción de los hogares. Sin embargo, en la práctica, es probable que los métodos de modelización de mediciones utilizados para evaluar la economía oculta plasmen tanto la producción ilegal (si es productiva en un sentido económico) como la producción (informal) de los hogares. Por lo tanto, este capítulo partirá de esta definición más amplia – incluidas, pues, la producción ilegal y la de los hogares – y evitará así la necesidad de tener que clasificar posteriormente las unidades o los puestos de trabajo no registrados en función de si la intención que se esconde detrás de la falta de inscripción es la de evitar los impuestos o la de burlar la normativa en la materia.

Existe una gran diversidad entre países, sin embargo, la media latinoamericana de informalidad en el empleo está comprendida entre el 30 y el 50 %

La gráfica 5.1 y el cuadro 5.A1 del anexo estadístico ofrecen mediciones de la envergadura de la economía informal y del empleo informal en América Latina, que reflejan una gran disparidad entre países. Puede entenderse que la definición legalista representa las lagunas de la protección social y, en este sentido, la gráfica es clara: en América Latina, el promedio de empleados que no obtiene derechos a pensión por su puesto de trabajo es del 52 por ciento. Resulta particularmente chocante que la proporción de trabajadores sin derecho a pensión supere en ocasiones a la de los trabajadores clasificados como informales según la definición productiva. En realidad, esta última incluye a los trabajadores de pequeñas empresas, independientemente de su productividad o de su estatuto jurídico, lo que significa, por tanto, que existe un número sustancial de trabajadores en empresas consideradas formales que no gozan de derecho a pensión. CEPAL (2006) observó que la proporción de trabajadores del sector formal urbano (definido éste con arreglo al tamaño de la empresa) cubiertos por sistemas de seguridad social contributivos era tan sólo del 70 por ciento.

Gráfica 5.1. Informalidad laboral[a] en América Latina[b]



Notas:
a) El empleo informal, según definición de Gasparini y Tornarolli (2007) y Perry *et al.* (2007), incluye a los trabajadores autoempleados no cualificados, a los trabajadores en empresas de menos de cinco empleados y a los trabajadores no remunerados. *b)* Para mayor información, véase el anexo estadístico, cuadros 5.A1 y 5.A2.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) y CEDLAS, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Esta amplia proporción de trabajadores aparentemente formales sin derecho a protección social es, al menos parcialmente, sintomática de la dificultad que entraña identificar a las empresas informales en la labor estadística y, especialmente, de la arbitrariedad del criterio del tamaño de la empresa. Pero el problema no es sólo de orden estadístico. Y es que, si bien las cifras absolutas de trabajadores informales (según la definición productiva) y de trabajadores sin derecho a protección social se aproximan, en realidad, ambos grupos distan mucho de recortarse perfectamente. La cuestión estriba, por lo tanto, en que los trabajadores informales, y tanto más los partícipes de la economía oculta, constituyen un grupo muy heterogéneo.

Para estimar la economía oculta como proporción del PIB, suele utilizarse con frecuencia un modelo "MIMIC" (múltiples indicadores, múltiples causas), que relaciona la extensión no observada de la economía oculta con factores observables, que se supone alientan o desalientan las actividades en este tipo de economía, y con indicadores observables, que se consideran el reflejo del alcance de la economía oculta[5].

Comparar las estimaciones MIMIC de la economía oculta con la extensión del empleo informal es un ejercicio azaroso, porque esta última es siempre una variable inicial del procedimiento MIMIC. Las estimaciones más recientes de esta clase con amplia cobertura geográfica (Schneider, 2007) utilizan variables de resultados del mercado laboral (empleo y desempleo), tanto en concepto de causa como en concepto de indicador del modelo, pero no recurren en realidad a mediciones del empleo informal.

Aunque indudablemente correlacionados, la economía oculta y el empleo informal difieren claramente como medidas de la informalidad. Los coeficientes de correlación entre las dos mediciones presentadas en Gasparini y Tornarolli (2007) para América Latina son, respectivamente, de 0.46 (definición productiva del empleo informal) y de 0.28 (definición legalista) en el conjunto de la muestra, y de 0.60 y 0.40 en los promedios de los niveles de los diferentes países.

Las diferentes medidas de informalidad difieren entre ellas, pero esto en parte refleja diferencias reales en la naturaleza del fenómeno

Esta divergencia en las mediciones de la informalidad es, en parte, el resultado de la dificultad que existe para calibrar la actividad del sector informal. Las mediciones de la economía oculta y, en particular, las basadas en modelos MIMIC o similares, han sido criticadas por varios motivos, entre otros, por su falta de solidez y la debilidad de sus fundamentos teóricos (Breusch, 2005), así como por haber sido objeto de utilizaciones tergiversadas (Tanzi, 1999). Dada su elaboración, esas estimaciones deberían considerarse más como un índice que como estimaciones absolutas aparentemente comparables con los cálculos oficiales del PIB, y aún menos como indicación de errores en las estadísticas oficiales del PIB.

Pese a todo, esta varianza refleja en parte el hecho de que ambos métodos consideran fenómenos diferentes, pero relacionados. Por una parte, hay trabajadores sin contrato o sin protección social empleados en empresas cuya producción entra en el cómputo de las cuentas nacionales (estén o no registradas aquéllas a efectos tributarios). Por otra parte, una empresa puede declarar a sus trabajadores y pagar las contribuciones de éstos a la seguridad social, y su propia producción puede no tenerse en consideración adecuadamente; así, por ejemplo, es probable que los países con un sector agrícola fuerte tengan una mayor proporción de producción en esta última categoría.

En definitiva, la falta de concordancia entre las diversas mediciones no es sólo el resultado de diferencias estadísticas o metodológicas, sino también el reflejo de la gran heterogeneidad inherente al fenómeno de la informalidad, tanto dentro de cada país como entre países, lo que no hace sino sembrar la duda sobre la medida en que puedan generalizarse las mejores prácticas o sobre si puede garantizarse que las regularidades transversales se plasmarán lógicamente en las implicaciones políticas.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Heterogénea realidad de la informalidad

La experiencia reciente ha cuestionado la óptica tradicional que considera al sector informal como el resultado de un mercado laboral segmentado (perspectiva de "exclusión"). La constatación de que la movilidad entre el empleo formal e informal es relativamente alta parece sugerir que puede estar en juego un patrón diferente, en el que al menos una parte de la población del sector informal sea informal por voluntad propia y elija "salirse" de la economía regulada.

El trabajo informal ofrece un cierto número de ventajas, no sólo el evitar pagar impuestos o eludir someterse a regulación, sino también una mayor flexibilidad o autonomía, el acceso a medios alternativos de protección social, y la posibilidad de entrar en valiosas redes informales o de adquirir experiencia laboral (Jütting, Parlevliet y Xenogiani, 2008). Basándose en la experiencia reciente, incluidos el grado de movilidad observado en varios países de la región y el efecto que produce en las ganancias el pasar de la formalidad a la informalidad documentados en Maloney (1999), este autor (Maloney, 2004) defiende que la mayor parte del autoempleo informal es voluntario y que éste vendría a ser el equivalente del sector de la pequeña empresa de los países más desarrollados.

Una gran parte del debate sobre la informalidad en la región y en otros lugares se ha centrado en determinar en qué medida el empleo informal se explica por esta "salida" voluntaria o por la "exclusión" – empleo informal considerado como subempleo disfrazado, derivado principalmente de rigideces en las instituciones del mercado laboral[6], ya que estos dos mecanismos podrían tener implicaciones sustancialmente diferentes en relación con las medidas políticas y con el bienestar de los propios trabajadores informales.

El que la informalidad sea voluntaria o involuntaria tiene importantes consecuencias en el diseño de politicas. Sin embargo, en la práctica no parece existir una distinción clara

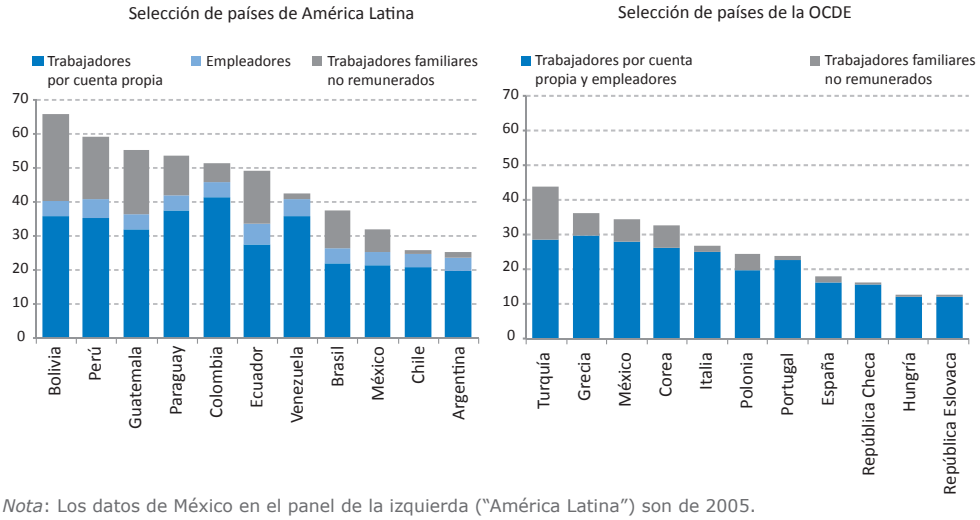
En realidad, ambas perspectivas son complementarias; es más, no es difícil pensar en casos en los que coexistan, especialmente, cuando la escasa disponibilidad de los servicios públicos o la percepción de baja calidad que se tiene de éstos conducen a decidir "salirse", independientemente de que esos aspectos sean la consecuencia de rigideces en el sistema de prestación de servicios públicos, de distorsiones en el financiamiento o de un fracaso político completo. Por ejemplo, las zonas rurales pueden sufrir una drástica infraprovisión de servicios de asistencia sanitaria: verbigracia, el número de camas de hospital por beneficiario de la seguridad social es diez veces mayor en las zonas urbanas de México que en las rurales (Levy, 2008). Este abismo en la disponibilidad de servicios no excluye oficialmente a los habitantes de las zonas rurales de la seguridad social o del trabajo formal, pero los incita seriamente a optar por no contribuir a un sistema de seguridad social que les ofrece tan claramente menos beneficios.

Frente a las dificultades para evaluar la proporción de trabajo informal voluntario o involuntario, puede hacerse una práctica distinción entre los trabajadores informales autoempleados y asalariados, en la que se supone que es más probable que los autoempleados estén voluntariamente en el sector informal. Con todo, esta medida sigue siendo aproximativa: un considerable número de personas autoempleadas preferirían tener un puesto de trabajo formal – hasta un 59 por ciento en Colombia, cerca de un tercio en Brasil, o un cuarto en Bolivia y la República Dominicana (Perry *et al.,* 2007). Por otra parte, numerosos empleados informales o trabajadores no remunerados pueden estar trabajando en una empresa familiar, de forma que sería incorrecto, o al menos incompleto, caracterizar a este subsector como a un conjunto excluido de trabajadores precarios (Maloney, 2004).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 5.2. Autoempleo en una selección de países de la OCDE y de América Latina

(Porcentaje del empleo total, 2006 o últimos datos disponibles)



Nota: Los datos de México en el panel de la izquierda ("América Latina") son de 2005.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007) y OCDE (2007), *Annual Labour Force Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

Pese a las anteriores advertencias y teniendo en cuenta que la comparabilidad podría distar mucho de ser perfecta, la gráfica 5.2 muestra cómo la composición del empleo, incluso en el caso de los autoempleados, difiere marcadamente entre los países latinoamericanos con mayor informalidad, aquéllos con menor informalidad y los países de la OCDE usados como referencia. La pauta más destacable no es sólo la reducción de la proporción de autoempleados en la mano de obra, sino también el descenso de la de los trabajadores familiares no remunerados. Por otra parte, no hay una clara ruptura entre los países latinoamericanos y los países de la OCDE en términos de proporción de autoempleados. Las elevadas cifras de Turquía se explican por la importancia de la mano de obra familiar no remunerada, que constituye cerca del 14 por ciento del empleo, mientras los trabajadores por cuenta propia representan una proporción similar del empleo total en Turquía y Grecia.

La existencia de falsos autónomos es un buen ejemplo de la situación en la que el equilibrio entre elección y exclusión es difícil de determinar

Un caso de particular interés es el del falso autoempleo. En realidad, algunos "autoempleados" trabajan diariamente como subcontratados de un mismo empleador, pero actúan como autoempleados para esquivar las exigencias tributarias o normativas inherentes a la relación laboral. Estas actividades resultan muy difíciles de cuantificar mediante las encuestas habituales de mano de obra, pero se piensa que son frecuentes tanto en algunos países de la OCDE de Europa Central como en América Latina, especialmente en las maquiladoras u otros sectores manufactureros – de hecho, a nadie le sorprende oír hablar de grandes fábricas de montaje sin un solo trabajador asalariado. En esos casos, el peso relativo de la elección por propia voluntad y de la exclusión distan mucho de ser obvios.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 5.1. Autoempleo y empleo asalariado informal en una selección de países de la OCDE

	Autoempleo[a] (% de empleo civil total) 2006	**Empleados en puestos de trabajo informales** (% de empleo no agrícola) Últimos datos disponibles
Corea	32.8	25.8
España	17.9	
Grecia	36.3	
Hungría	12.8	2.6
Italia	26.7	
México	34.5	31.5
Polonia	24.4	4.9
Portugal	24.0	
República Checa	16.2	1.8
República Eslovaca	12.6	2.2
Turquía	43.5	21.7
OCDE[b]	**16.9**	

Notas:
a) El autoempleo incluye a los trabajadores por cuenta propia, a los empleadores y a los trabajadores familiares no remunerados.
b) OCDE es el promedio de los 30 países miembros de la OCDE.

Fuentes: Datos de OCDE (2007), *Annual Labour Force Statistics*, y de OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

El panorama cambia cuando se considera el empleo asalariado informal. En este ámbito, existe una distinción mucho más clara entre América Latina y una selección de países de la OCDE (incluidos Corea, México y Turquía) por una parte, y ciertos países de la OCDE de Europa Central y Oriental para los que se dispone de datos[7]. En todo caso, es patente que, con excepción de Corea, México y Turquía, el número de trabajadores no registrados es relativamente bajo. Por otra parte, la cantidad de rentas no declaradas puede ser sustancial – el 11 por ciento de los empleados reciben pagos en metálico en Polonia, el 8 por ciento en Hungría, y el 7 por ciento en la República Eslovaca (OCDE, 2008). Los mercados laborales de algunos de los países europeos que recoge el cuadro 5.1 presentan características bastante llamativas, y así, el nivel de autoempleo en Hungría, la República Checa y la República Eslovaca resulta sorprendentemente bajo dado su grado de desarrollo. El que esto tenga que ver o no con su proceso de reforma queda como pregunta en el aire, pero, desde luego, subraya lo diferente que puede llegar a ser la experiencia de la informalidad según los países.

Es útil ver el mercado de trabajo informal en dos escalones: un escalón superior de elección y un escalón inferior de último recurso

A pesar de la naturaleza complementaria de las ópticas de "salida" y "exclusión", puede resultar útil considerar que el mercado laboral informal está formado por dos tramos: un tramo superior de actividades informales que son deseables, ya por los ingresos que generan ya por otras características (incluidas las horas de trabajo, la libre elección de proveedores de servicios sociales, el acceso a ciertos mercados, la ventaja de ser su propio jefe), y un tramo inferior o sector informal de "entrada fácil", utilizado como el último recurso para obtener ingresos (Fields, 2005). El peso relativo de estos dos tramos es, de nuevo, difícil de cuantificar, pero el número de autoempleados no cualificados puede representar (muy) aproximadamente el tramo inferior, que, según esto, sería mucho más extenso en Bolivia que en México o Argentina.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Una destacable característica del trabajo informal en América Latina es el serio número de trabajadores clasificados como informales bien porque no cuentan con una ocupación en el sector formal bien porque no tienen derecho a protección social de cualquier otro modo. En otras palabras, el empleo informal en América Latina se caracteriza por los *puestos de trabajo* informales o no declarados, lo que contrasta con la mayoría de los países de la OCDE, donde la informalidad se define por el *trabajo* informal o no declarado, esto es, el trabajo o los ingresos suplementarios, que no son declaradas por los propios trabajadores, que están registrados por otros medios. Una reciente encuesta paneuropea (Eurobarometer, 2007) evidenció que sólo el 2 por ciento de los encuestados había trabajado en el transcurso de un año de forma no declarada en las mismas proporciones que un empleado a tiempo completo.

Cuadro 5.2. Estimaciones directas del trabajo no declarado en una selección de países de la OCDE

	Año de referencia	**Encuestados que realizaron trabajo no declarado en el último año** (%)	**Horas no declaradas** (% de las horas de trabajo no declaradas)	**Estimación del valor de las horas de trabajo no declaradas** (% del PIB, a precios realmente pagados)
Dinamarca	2001	20.3	3.8	1.8
Dinamarca	2005			1.2
Noruega	1998, 2002	17.3	2.6	1.1
Suecia	1997-98	11.1	2.3	1.0
Alemania	2001	10.4	4.1	1.3
Alemania	2005	11.1	3.6	1.2
Gran Bretaña	2000	7.8	1.2	0.6

Fuentes: Pedersen (2003), Rockwool Foundation (2008) y datos de OCDE (2004), *OECD Employment Outlook*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

En la mayoría de los países de la OCDE, el empleo informal representa sólo una pequeña fracción de los puestos de trabajo. Aunque los datos comparables sobre empleo informal y, especialmente, las estimaciones de fuentes directas (normalmente encuestas de hogares o de mano de obra), están dispersos, una notable excepción es el conjunto de encuestas de *Rockwool Foundation*, basado en un cuestionario común para Dinamarca y otros países de Europa Noroccidental (Pedersen, 2003). Este conjunto de encuestas y las correspondientes encuestas de seguimiento han permitido calcular que la economía negra danesa ascendía al 3 por ciento del PIB en 2005 en salarios de mercado oficiales (y al 1.2 por ciento a precios realmente pagados); una evaluación comparable para Alemania arrojó el 3.6 por ciento en el mismo año de referencia (y un 1.2 por ciento a precios realmente pagados). Para los países nórdicos, Eurobarometer (2007) encontró cifras que coinciden con esas estimaciones. Por otra parte, halló cifras sorprendentemente bajas para los países de Europa Oriental y Meridional: el 3 por ciento para España, Italia y Portugal, el 4 por ciento para Grecia, el 5 por ciento para Polonia, el 6 por ciento para la República Eslovaca, y el 7 por ciento para Hungría y la República Checa.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

El empleo informal en América Latina suele estar formado por empleos no declarados, mientras que en la OCDE prima el trabajo no declarado realizado por trabajadores declarados

Dentro de este grupo de países europeos, pueden destacarse más distinciones, como el hecho de que el trabajo no declarado constituya una actividad más sustancial para la población de los países de Europa Central y Oriental[8] y de los de Europa Meridional que de otras partes del continente.

Esta distinción es importante para las medidas políticas, ya que, por una parte, conduce a corroborar la perspectiva de que la informalidad en la mayoría de los países europeos es predominantemente del "tramo superior" y, por otra parte, sugiere que la informalidad es en gran medida una actitud para evadir impuestos. En América Latina, sin embargo, la informalidad encierra, además del componente de pérdida de ingresos tributarios, cuestiones relativas a la exclusión social, dada la gran proporción de la población trabajadora que no se halla protegida por el sistema social o por la normativa laboral básica en materia de seguridad, al menos, explícitamente.

Pese a sus limitaciones, la distinción entre el autoempleo y el empleo asalariado informal resalta las diferencias entre los países latinoamericanos y los de la OCDE en términos de presencia relativa de las diversas formas de actividad económica informal, y esta comparación, a su vez, saca a relucir la gran heterogeneidad existente en el seno de ambos grupos.

TRIBUTACIÓN Y CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

La mayor parte de los estudios que versan sobre las causas de la informalidad apuntan a la carga tributaria y a la que representan las contribuciones a la seguridad social como una de las principales causas de aquélla[9], es decir que, en la medida en que la participación en la actividad económica informal provenga de una elección de empresarios o trabajadores, se considera que la cuña que introducen los impuestos (y las contribuciones a la seguridad social asimiladas a éstos) entre el coste del trabajo y las ganancias tras impuestos incide en esa elección.

Según este argumento, cabría entonces esperar, en el caso de los trabajadores, relaciones positivas entre los tipos combinados de los impuestos sobre las nóminas y de las contribuciones a la seguridad social, y la dimensión del empleo informal; y, de la misma forma, esta vez en el caso de los empresarios, cabría inferir una relación positiva entre los tipos impositivos sobre los beneficios y la extensión del sector informal.

Los niveles de impuestos por sí solos no son los causantes de la informalidad...

Sin embargo, Friedman *et al.* (2000) encontraron que unos tipos impositivos mayores se asociaban a economías informales más reducidas en diferentes países. Este resultado aparentemente paradójico se explica, en parte, porque las economías más ricas tienden a tener sectores informales más pequeños y gobiernos más eficaces. En realidad, cuando se examina el nivel de desarrollo, la relación se vuelve menos robusta; Friedman aduce que este resultado se justifica por la calidad del gobierno: las empresas se mantienen en la informalidad no para zafarse del fisco, sino de las "garras exactoras" (*grabbing hand*) de la corrupción.

Por lo tanto, la literatura comparativa subraya la dimensión multifacética y compleja de la informalidad. En primer lugar, la informalidad tiene otros determinantes, no sólo la política tributaria. De hecho, el nivel de regulación del mercado de productos y laboral tiene un vínculo positivo con la presencia de informalidad en diversos países, cosa que no ocurre con los niveles de

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

tributación (Loayza, Oviedo y Servén, 2005). En segundo lugar, las diversas causas de la informalidad se refuerzan unas a otras; en especial, las relaciones entre una regulación más rigurosa del mercado de productos y laboral, una mayor tributación y la informalidad son más fuertes cuando la gobernanza es pobre (véase Friedman *et al.,* 2000; Loayza *et al.,* 2005 y Lackó, 2006) para más información sobre esas relaciones).

Los tributos representan sólo uno de los costes de la informalidad. Los costes que puede conllevar la conformidad también pueden ser elevados, especialmente si imponen requisitos contables. El cuadro 5.3 presenta la medición de los costes de conformidad en una selección de países latinoamericanos y de la OCDE, procedente de la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial. Aunque las cifras presentadas se basan en modelos de empresas medianas y hay una gran variedad entre países latinoamericanos, resulta con todo impresionante que la conformidad en términos de tributación exija el doble de horas en estos países que en los de la OCDE[10]. Sin embargo, entre las variables del cuadro 5.3, el coste de apertura de una empresa es el que tiene una correlación más estrecha con la informalidad.

... de hecho, los costes para la creación de un negocio, están más correlacionados con la existencia de informalidad laboral

La correlación entre el coste de entrada en el mercado y la extensión de la informalidad laboral es extremadamente elevada, mucho más, de hecho, que la existente entre la informalidad laboral y las variables que representan la complejidad y los costes de conformidad del pago de impuestos en el cuadro 5.3[11]. Una simple correlación de esta índole no explica el nivel de desarrollo (aunque el coste de apertura de una empresa tiene una estrecha correlación con el PIB per cápita) y, por lo tanto, sólo puede tomarse como una indicación de la relación entre los costes de entrada y la informalidad laboral; aunque sí subraya que los impuestos no son sino uno de los elementos que determinan el coste de la formalidad.

Los *tipos* de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social son sólo parte del coste de pertenecer a la economía regulada, aunque puede que sea la que más preocupa a quienes están ya en esa economía. La conformidad administrativa, incluido el hecho de registrarse a efectos tributarios, genera también una significativa parte de los costes de entrada en la economía regulada (véase información sobre el caso mexicano en Banco Mundial (2006)). El éxito que las reformas que reducen el coste y el tiempo de creación de empresas han cosechado en el fomento de la inscripción de empresas – a menudo, el primer paso hacia la incorporación en una economía regulada – sugiere que esos dos parámetros actúan realmente como restricciones al menos para algunos empresarios. Por ejemplo, en México, cuando el tiempo que llevaba crear un empresa pasó de 58 días a 27 en 2005, la inscripción de empresas aumentó casi un 6 por ciento (Banco Mundial, 2007).

En definitiva, aunque cualquier respuesta política a la informalidad deberá considerar los revulsivos creados por los costes recurrentes de la formalidad, incluido el pago de impuestos, también deberá tener en cuenta los costes de entrada, ya que es probable que éstos sean desproporcionadamente importantes, y tanto más en países o sectores donde es preciso reunir los fondos necesarios por adelantado, porque los mercados de crédito son imperfectos y los beneficios futuros de la formalidad no pueden usarse para financiar el coste de entrada.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 5.3. Costes de conformidad en una selección de países de América Latina y de la OCDE

	Apertura de una empresa	Pago de impuestos	
	Coste (% de ingreso per cápita)	**Pagos** (número)	**Tiempo** (horas)
Argentina	9.7	19	615
Bolivia	134.1	41	1 080
Brasil	10.4	11	2 600
Chile	8.6	10	316
Colombia	19.3	69	268
Costa Rica	21.3	43	402
Ecuador	29.2	8	600
El Salvador	73.1	66	224
Guatemala	47.3	39	344
Honduras	59.9	47	424
México	13.3	27	552
Nicaragua	119.1	64	240
Panamá	22.0	59	482
Paraguay	77.6	35	328
Perú	29.9	9	424
República Dominicana	31.1	74	286
Uruguay	46.0	53	304
Venezuela	28.2	70	864
América Latina	**43.3**	**41.3**	**575**
Corea	16.9	48	290
España	15.1	8	298
Grecia	23.3	21	264
Hungría	17.7	24	340
Italia	18.7	15	360
Polonia	21.2	41	418
Portugal	3.4	8	328
República Checa	10.6	12	930
República Eslovaca	4.2	31	344
Turquía	20.7	15	223
OCDE	**7.2**	**17.5**	**267**

Nota: OCDE es el promedio de los 30 países miembros de la OCDE.

Fuente: Banco Mundial (2007), base de datos *Doing Business 2008*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

VIVIR CON LA DUALIDAD: LA POLÍTICA FISCAL FRENTE A LA INFORMALIDAD

¿Qué política fiscal debe seguir un gobierno cuando la mitad de su economía es informal? Esta pregunta esencial remite a tres cuestiones: capacidad, incentivación y segmentación, que se plantean tanto en el ámbito de la tributación como en el del gasto.

La política fiscal y la informalidad están profundamente imbricadas en los incentivos que crean (Perry *et al.*, 2007). Gran parte de la literatura se ha centrado en la importancia de la tributación, hasta el punto, a veces, de identificar simplemente la informalidad con la evasión fiscal. Más recientemente, quizá algo tarde, la importancia de la dimensión del gasto de la política fiscal está pasando a un primer plano. Por una parte, con el fin de reducir la vulnerabilidad, en especial ante riesgos sanitarios catastróficos pero también ante la pobreza en la vejez, los programas de asistencia social financiados con la tributación general proporcionan servicios de salud y otros servicios sociales gratuitos o subvencionados a todos aquellos que no estén asegurados, incluidos los trabajadores y empresarios informales. Por otra parte, los trabajadores formales encuentran a su disposición servicios similares a través de los mecanismos contributivos de seguridad social. Esta dualidad genera incentivos para que los trabajadores permanezcan en la informalidad, lo que potencialmente distorsiona el mercado laboral y perjudica a las finanzas públicas (Levy, 2007; Galiani y Weinschelbaum, 2007).

Política fiscal e informalidad: la informalidad como cuestión de recaudación tributaria

El énfasis en la "lucha" contra el sector informal se justifica a menudo con motivaciones tributarias. El argumento básico esgrime que los programas o reformas cuyo objetivo radique en hacer pasar a unidades económicas o individuos del sector informal al formal se financiarán solos mediante el incremento de los ingresos en concepto de impuestos y contribuciones sociales procedentes de las nuevas empresas formales.

Frente al hincapié que se hace en la "lucha" contra la informalidad, no existe evidencia de que los autónomos sean los causantes de la mayor parte de evasión de impuestos

Desde luego, formalizar las relaciones de empleo conlleva, casi por definición, una recaudación acrecentada de contribuciones a la seguridad social, lo que hay que contrapesar con el consiguiente aumento de la obligación para los fondos de la seguridad social, puesto que los empleados adquieren derechos a prestaciones, tales como la salud o las pensiones, como contrapartida por sus contribuciones.

El vínculo entre formalidad e ingresos tributarios (excluidos los procedentes de la seguridad social) es menos automático. Tal y como quedó reseñado en el anterior apartado, el empleo informal también se practica en las empresas formales, donde adopta la forma de empleo o rentas no declarados.

Aunque está probado (Levy, (2007) para México; y Perry *et al.*, (2007) para una perspectiva de la región) que el empleo informal se concentra en las pequeñas empresas, no existe un cuerpo empírico comparable que corrobore la perspectiva de que las pequeñas empresas y los autoempleados constituyan la fuente central de evasión fiscal.

Al respecto, el ejemplo de México está bien documentado y, lo que es más, es el único país latinoamericano donde se analiza con regularidad la evasión, ya que está preceptuado por la ley (Pita, 2008). Levy (2007) comparó datos del Censo Económico con las inscripciones en la seguridad social (obligatorias para

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

las empresas con empleados). Si bien el Censo Económico de 2004 contabilizó 2.8 millones de microempresas y pequeñas empresas (que empleaban al 33 por ciento de la mano de obra), en 2005, sólo 652 000 empresas con menos de diez empleados estaban registradas en el instituto de seguridad social (lo que representa el 15 por ciento de los trabajadores asalariados registrados). Aunque la definición del tamaño de las empresas y el tratamiento dado a los autoempleados difieren entre ambas fuentes, por lo que cualquier comparación directa debe realizarse con precaución, la diferencia – equivalente a 4.9 millones de trabajadores – es impactante. Estas cifras coinciden con el nivel de empleo informal del 49 por ciento calculado por Gasparini y Tornarolli (2007), del cual el 23 por ciento correspondía a empleados informales y el 20 por ciento a autoempleados no cualificados[12].

Al mismo tiempo, se evaluó que la evasión fiscal en México rondaba el 27 por ciento de los ingresos potenciales de 2004 (Samaniego Breach *et al.*, 2006), tras su incesante descenso desde el 35 por ciento de 1998; los autoempleados eran los que más probabilidades presentaban de no cumplir con sus obligaciones fiscales. El mismo estudio encontró índices de evasión fiscal al impuesto individual sobre la renta del 80 por ciento de la recaudación potencial sobre las actividades empresariales y profesionales – un régimen diseñado para los empresarios y profesionales no constituidos en sociedad – frente al 15 por ciento sobre los empleados. En un temprano esfuerzo por fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, México introdujo el régimen simplificado para pequeños contribuyentes denominado REPECOS[13]. En principio, la diferencia en los índices de evasión entre los regímenes general e intermedio (80 por ciento) y REPECOS (82.7 por ciento) es pequeña, pero, aunque la base tributaria del régimen REPECOS es del mismo orden de magnitud que la base conjunta de los regímenes general e intermedio, los tipos impositivos medios bajos de REPECOS implican que los ingresos tributarios potenciales por este régimen representan menos de la décima parte de los recaudables en los regímenes general e intermedio. Por lo tanto, pese a los elevados índices de evasión, la evasión fiscal de las pequeñas empresas, que constituyen la mayor parte del empleo informal, sólo representó una proporción estimada del 0.07 por ciento del PIB en 2004, frente a la evasión fiscal total estimada del 3 por ciento[14].

Una forma de medir los ingresos tributarios potenciales del sector informal puede consistir en simular las declaraciones de impuestos basándose en los datos de encuestas de hogares. Flores y Valero (sin fecha) llevaron a cabo tal ejercicio, sobre la base de la Encuesta Nacional de Empleo del año 2000. Tomando a todos los trabajadores de la muestra ocupados en empresas de menos de 15 empleados y excluyendo a los trabajadores agrícolas y a los registrados en la seguridad social, estos autores hallaron que los ingresos tributarios netos en concepto de impuesto sobre la renta de ese grupo serían negativos debido al crédito al salario, y representarían el 0.1 por ciento del PIB.

El aumento de la recaudación de impuestos no es razón suficiente para llevar a cabo la formalización: muchos trabajadores informales son demasiado pobres para que lleguen a pagar impuestos significativos

En consecuencia, el pretender aumentar la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades no constituye argumento suficiente para justificar las políticas de formalización. Una gran proporción de trabajadores informales son sencillamente demasiado pobres para realizar cualquier tipo de aportación material, incluso en sistemas tributarios que sólo sean medianamente progresivos. En este sentido, y volviendo a la perspectiva del sector informal dividido en dos tramos, sólo el tramo superior ganará lo suficiente para realizar una contribución efectiva a través de los impuestos, e incluso en ese tramo, el hecho de que los individuos elijan la informalidad aun sin verse abocados a ella no significa que no sean pobres o que no se hallen en peligro de serlo. El tramo superior está constituido en su mayor parte por pequeñas empresas y las personas autoempleadas, cuyos ingresos corren más riesgos de ser volátiles que los de los trabajadores asalariados. Ofrecer unos servicios públicos de calidad

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

y protección social a aquellos individuos que eligen pasar del sector informal al formal no es sólo un medio de incentivación para que lo hagan, sino una cuestión de protección de su medio de subsistencia.

Esto no quiere decir que la transición hacia la formalidad no vaya a tener efectos en los ingresos públicos. En particular, los ingresos de los impuestos sobre el valor añadido (o las ventas) y de la seguridad social – que por su naturaleza son menos progresivos – serían considerables si se recaudasen también en todas las empresas informales actuales.

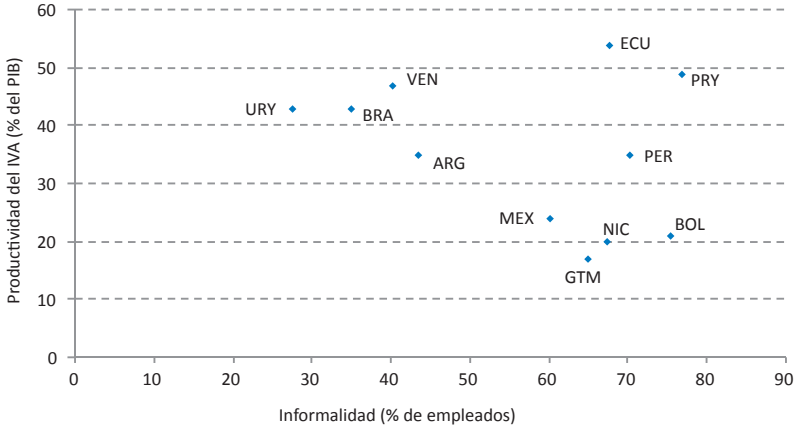
El caso de los impuestos sobre el valor añadido

La dificultad de atraer a las pequeñas empresas dentro del sistema, especialmente en algunos sectores, obstaculiza la recaudación del IVA. Existe una correlación inversa clara entre la productividad del IVA y la presencia del empleo informal (Perry *et al.*, 2007). Sin embargo, al contrario que las mediciones anteriormente presentadas en relación con la evasión fiscal, la "productividad del IVA" – que compara los ingresos potenciales en concepto de IVA (entendidos éstos como el valor añadido total multiplicado por el tipo aplicable) con las recaudaciones reales – no tiene en cuenta los beneficios fiscales y las excepciones a la aplicación del tipo impositivo general, que pueden ser numerosas y, por consiguiente, mete en el mismo saco la evasión fiscal y los gastos tributarios que se derivan de los tipos impositivos reducidos y de las exenciones de algunos bienes y servicios.

La "productividad del IVA" no solo depende de la informalidad, y su relación con ésta está fuertemente ligada a sectores específicos

Por ende, una baja productividad del IVA no es necesariamente el resultado de un deficiente cumplimiento. Por ejemplo, en México, hasta el ejercicio fiscal 2003 (que corresponde a la entrada en la gráfica 5.3), las empresas acogidas al régimen de pequeños contribuyentes no estaban sujetas al pago del IVA. Si a esto se le añaden los bienes y servicios exentos de IVA o sujetos a un tipo impositivo nulo, se calcula que, hasta 2003, los gastos tributarios redujeron a la mitad la base tributaria para el IVA en México (Samaniego Breach *et al.*, 2007)[15].

Gráfica 5.3. Productividad del IVA e informalidad laboral



Nota: Datos de 2004 o últimos datos disponibles, definición legalista.

Fuente: OCDE (2008), Cálculos del Centro de Desarrollo con base en Alm y Martínez-Vázquez (2007) y en Gasparini y Tornarolli (2007).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Hasta qué punto la informalidad pueda convertirse en una cuestión importante para la recaudación del IVA dependerá de la forma en que las deducciones y exenciones del IVA por sector se superpongan con la composición sectorial de la informalidad; del grado de integración vertical dentro del sector informal; y, especialmente, del hecho de que los intercambios fuera del sector sean de bienes finales o intermedios, ya que, en las transacciones de bienes intermedios entre una empresa formal y una informal, sólo se ve afectada la repercusión del valor añadido, y aunque los pequeños distribuidores informales pueden evadir el pago del IVA, no tienen más remedio que asumir el IVA incluido en los precios de sus proveedores.

El IVA es en cierta manera un impuesto de auto-cumplimiento, aunque al mismo tiempo puede disuadir a cualquier parte de la cadena de valor de que lleguen a pertenecer a la economía formal

La extensión del sector informal puede constituir asimismo uno de los posibles elementos que se esconden tras la dependencia de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, de los impuestos indirectos, puesto que el peso de la tributación indirecta puede explicarse no sólo como el resultado del intento de evitar desincentivos para el trabajo, sino también como una respuesta pragmática a la presencia de un amplio segmento económico "reticente a los impuestos", que abarca a la mayor parte de las actividades agrícolas y al sector informal.

En este contexto, un elemento esencial es la capacidad de la administración tributaria. De hecho, dadas las dificultades a las que se enfrentan para alcanzar al sector informal, se ha aconsejado que los países en desarrollo se concentren sólo en el IVA (o impuestos sobre el consumo similares a éste), acompañando quizá esta medida con un impuesto sobre las tierras para paliar el problema de la tributación en el sector agrícola (Burgess y Stern, 1993). Sin embargo, aunque es innegable que existe un margen de mejora posible para la administración tributaria en los países latinoamericanos, el verdadero desafío se halla en la escena política (Perry *et al.*, 2007). Independientemente de su pertinencia económica, los impuestos indirectos resultan de más fácil aplicación, políticamente hablando, precisamente porque su carácter indirecto despierta menos resistencia. Con todo, habida cuenta del limitado éxito de los sistemas tributarios y de transferencias en América Latina a la hora de paliar la desigualdad (véase el capítulo 4), el argumento de la equidad para una tributación uniforme de ese tipo es bastante débil[16].

Los impuestos sobre el consumo, los aranceles y los derechos de exportación se han utilizado para gravar tanto al sector agrícola como al informal, con un éxito al menos relativo. Sin embargo, la liberalización de los intercambios comerciales tiende a traspasar la carga tributaria del comercio internacional a los impuestos sobre el consumo, especialmente al IVA. Un reciente análisis ha cuestionado la conveniencia de este fenómeno. La existencia de un amplio sector informal significa que una gran parte de la recaudación del IVA se recolectará de todas formas en la frontera, haciendo que el cambio sea más aparente que real. Además, la presencia de un gran sector informal implica que el obligado incremento compensatorio del tipo impositivo del IVA – dado que la base tributaria es exigua – será elevado, lo que conducirá a una marcada sustitución en pro de la producción informal y la autoproducción (Emran y Stiglitz, 2005; Piggot y Whalley, 2001). Estos argumentos hacen referencia a la base tributaria, pero también el mecanismo de recaudación tributaria contiene ciertos elementos que resultan pertinentes.

Este "contagio" puede ser tratado con medidas tales como la sustitución tributaria hacia delante

De particular interés resulta el mecanismo de recaudación del IVA. Al alentar la presentación de informes por parte de terceros, este mecanismo puede subrogarse parcialmente a la competencia de la autoridad tributaria, siempre que se mantenga el adecuado régimen de inspección. No obstante, en presencia de un sector informal considerable, la complementariedad estratégica que se deriva de esto, es decir, el hecho de que las empresas individuales ganen más siendo formales si

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

sus homólogos comerciales también lo son, también puede producir efectos en el sentido contrario; dado que las empresas informales no pueden repercutir el IVA, éstas se verán impulsadas bien a integrarse verticalmente, bien a proveerse en el sector informal. De Paula y Scheinkman (2007), examinando este mecanismo de "contagio" con datos de Brasil, encontraron que, efectivamente, las empresas tendían más a ser formales cuando sus proveedores o sus clientes también lo eran. En este sentido, demostraron que la figura jurídica de la "subrogación tributaria hacia abajo" (*substituição tributária para frente*) es una forma eficaz de parar el contagio, ya que, con este régimen, el impuesto total debido, incluido el que deberían pagar las empresas ulteriores, se evalúa y se impone en el primer estadio de la producción, basándose en un margen de beneficio supuesto. Con todo, la subrogación tributaria hacia abajo sólo puede funcionar en sectores en los que, en algún eslabón de la cadena de valor, exista una empresa que no tenga opción de ser informal, sea fácilmente inspeccionable y cuente con la capacidad necesaria para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Por otra parte, los requisitos en materia de teneduría de libros y de contabilidad que impone el IVA resultan costosos, particularmente para las pequeñas empresas. Por ello, la finalidad de los procedimientos normalizados de cálculo y recaudación del importe devengado en concepto de IVA debería ser reducir el coste de conformidad, especialmente, aunque no exclusivamente, para las pequeñas empresas.

Contribuciones a la seguridad social

Aunque los datos sobre la medición de la informalidad basada en la protección social son escasos, los pocos disponibles no apuntan a un descenso de la informalidad laboral en América Latina. Los datos existentes demuestran que, en la década comprendida entre 1995 y 2005, la proporción de trabajadores asalariados sin derecho a pensión aumentó en Argentina, Paraguay y Venezuela, permaneció aproximadamente constante en Chile, y descendió ligeramente en Brasil, El Salvador y Perú (véase el cuadro 5.4). En el mismo periodo, la razón entre las personas en edad de jubilación y la mano de obra se mantuvo estable en la mayoría de los países, aunque con considerables incrementos en Chile, Honduras y El Salvador y ligeras caídas en Argentina y Paraguay.

En el caso de los impuestos directos con cierto grado de progresividad, los ingresos potenciales sacrificados por la existencia de un sector informal no son grandes, dado que numerosos trabajadores informales no estarían obligados a contribuir o lo estarían en poca medida si fueran formales; el ejemplo de México en el caso del impuesto sobre la renta ilustra perfectamente este aspecto. Por su parte, en el caso de los impuestos indirectos (IVA e impuestos sobre las ventas), menos progresivos por naturaleza, la pérdida potencial es mucho mayor.

Aunque los ingresos adicionales generados no sean enormes, otros factores como la mutualización y la participación social son también relevantes de cara a la formalización

En lo que respecta a los gravámenes de protección social, incluidas las contribuciones a la seguridad social en concepto de salud y de pensión, la situación es ligeramente diferente, porque la falta de inscripción no sólo reduce los recursos, sino también las obligaciones. Por ello, la mutualización y el consiguiente incremento de la cobertura social son argumentos que defienden mejor la formalización de la protección social que la sola recaudación tributaria.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 5.4. Informalidad y envejecimiento de la población

	Población de 65 años en adelante (% de la mano de obra)		Informalidad laboral[a] (% de trabajadores asalariados)		
	1995	2005	1995	2000	2005
Argentina	23	22	33	38	43
Bolivia	11	11		66	75
Brasil	11	13	38	36[b]	34
Chile	17	21	22	24	22[c]
Ecuador	12	13			68[c]
El Salvador	12	14	54	47	50
Guatemala	9	9		66	64
México	9	9		55	61
Nicaragua	13	14		68[b]	67
Paraguay	9	8	69	73	72
Perú	12	14		77	65
Uruguay	27	28		23[b]	26
Venezuela			35	33	40

Notas:

a) Trabajadores asalariados sin derecho a pensión.

b) Datos de 2001.

c) Datos de 2003.

Fuentes: WDI (2008), *World Development Indicators* (Banco Mundial), y Gasparini y Tornarolli (2007).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

Por último, puede aducirse que el registro a efectos tributarios y el pago de impuestos tienen un valor social que va más allá de la simple contribución monetaria a las arcas del Tesoro. El registro a efectos tributarios permite establecer un vínculo con el Estado, considerado éste no sólo como un ente recaudador, sino también como prestatario de servicios, lo que constituye un incentivo para la participación económica y política; además, la inscripción tributaria se asocia asimismo a otras formas de conformidad, incluida la legislación de protección de los trabajadores.

En este contexto, la cuestión que se plantea es determinar si cabe integrar en la base tributaria los ingresos y el valor generados informalmente y cómo hacerlo. El frecuente uso de las exenciones impositivas para las pequeñas empresas suele justificarse alegando que resulta más rentable mantenerlas fuera de la base tributaria desde una perspectiva estática, pero esto no hace sino ignorar los otros beneficios, mencionados anteriormente, que pueden desprenderse de la incorporación de esas empresas a la base tributaria, aun cuando éstas no abonen importes impositivos significativos, y que pueden ser tanto privados (como las ventajas de llevar una contabilidad correcta, el acceso a los servicios de mejora de la productividad o la ampliación de la cartera de clientes), como sociales (participación económica y política).

Regímenes tributarios especiales y simplificados

El principal desafío consiste en poder mantener en la base tributaria a las numerosas microempresas y pequeñas empresas que conforman el núcleo del sector informal y obtener de ellas, a un tiempo, contribuciones efectivas. La gran

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

mayoría de los países latinoamericanos cuentan con alguna clase de régimen especial para pequeños contribuyentes[17]. El Salvador, Panamá y Venezuela constituyen excepciones a este principio, pero aun así los pequeños contribuyentes de esos países no están sometidos al IVA. En siete países de la región, el régimen especial se aplica no sólo al impuesto sobre la renta, sino también al IVA. Es más, en Argentina, Brasil y Uruguay también algunas contribuciones a la seguridad social son objeto de simplificación. En el sistema brasileño SIMPLES (*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno porte*), por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social de los empleadores están integradas al impuesto sobre la renta y al IVA – lo que contrasta con la mayoría de los otros regímenes destinados principalmente a los autoempleados.

La importancia de los regímenes especiales para microempresas y pequeñas empresas en términos de ingresos es, en gran mayoría, marginal (1 por ciento del total de ingresos), con la excepción de los obtenidos por el sistema SIMPLES que, al cubrir a empresas con ingresos de hasta un millón de USD y al haberse acogido a él el 75 por ciento de las empresas, genera un 7 por ciento de los ingresos (González, 2006).

La informalidad no es un fenómeno uniforme: la relación de las empresas con la informalidad depende de los costes, beneficios y riesgos asociados a los distintos aspectos de la misma

Aunque los regímenes especiales o simplificados pretenden reducir el coste de conformidad así como el de recaudación, existen pocas pruebas de cuáles son las ventajas de la conformidad o cómo se determinan. En muchos casos, la conformidad en los diversos ámbitos, tales como licencias empresariales, impuestos y seguridad social, constituyen decisiones separadas de cada individuo o empresa. Por esta razón, es probable que el nivel de informalidad en el empleo exacerbe el grado de no registro tributario. La misma pauta puede encontrarse en las relaciones de empleo, donde un considerable número de pequeñas empresas o de autoempleados son sólo parcialmente informales, es decir, están registrados en algunos de los sistemas formales, pero no en todos. Utilizando datos de una encuesta nacional de microempresas en México de 1998, Flores y Valero (sin fecha) evidenciaron que, si bien la mitad de los encuestados eran completamente informales (no registrados ni en las agencias tributarias ni en el instituto de seguridad social), un 40 por ciento (en los que se incluía un 52 por ciento de empleadores) era parcialmente informal y estaba inscrito sólo a efectos tributarios[18]. En un muestreo menos amplio de empresas de ciudades bolivianas, McKenzie y Sakho (2007) hallaron que el 57 por ciento de los encuestados contaban con las preceptivas licencias de apertura municipales, mientras únicamente el 29 por ciento estaba inscrito para el IVA[19].

Esta variedad de experiencias hace difícil evaluar las ventajas de la formalidad. El compendio de procedimientos de registro y de adecuación que supone la conformidad beneficiará diferentemente a las diversas empresas, especialmente, en razón del tamaño de éstas. La limitación de las obligaciones reportará algunos beneficios incluso a las empresas muy pequeñas, aunque éstos aumentan a medida que aumenta la envergadura de la empresa; de la misma forma, es poco probable que la ampliación de la cartera de clientes beneficie a las empresas muy pequeñas si éstas carecen de la capacidad productiva o financiera necesaria para crecer[20].

Las ventajas también dependen de la *calidad* de los bienes públicos y privados de mejora de la productividad a los que la formalidad permite acceder. Cuando se tiene la sensación de que la calidad de éstos es baja, se diluye el incentivo para registrarse, lo que coincide con las investigaciones que sugieren que, si bien existe una relación negativa entre los tipos impositivos y la extensión de la economía subterránea, dicha relación resulta mucho más tenue cuando se considera el nivel de ingresos (Friedman *et al.*, 2000) y cambia de signo cuando el tipo impositivo aumenta por el grado de corrupción en la economía (Lackó, 2006).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Los regímenes simplificados constituyen un importante instrumento para atraer a las microempresas y pequeñas empresas hacia la formalidad. Cuando logran hacer que se instaure una relación entre las autoridades tributarias y el empresario, parecen mejores que las exenciones tributarias completas. A guisa de ejemplo, el incremento del registro tributario y de las declaraciones de impuestos pueden mejorar los datos disponibles de las autoridades tributarias y económicas (Jaramillo, 2004).

Como beneficio adicional, cabe señalar que un régimen tributario que exija al menos un nivel mínimo de teneduría de libros y de registros contables puede actuar como fuerza de mejora de la productividad a largo plazo, porque tendrá como efecto colateral una mejor información sobre la gestión, y quizá, en consecuencia, una mejor administración de la empresa (Tokman, 2007).

En el caso particular de la seguridad social, el argumento en pro de la inclusión es más fuerte si cabe. El grado relativamente exiguo de cobertura que ofrecen los sistemas de seguridad social en la región a las capas más bajas de la escala social implica que la cuestión principal es la cobertura social, antes que los ingresos. Desde una óptica puramente financiera, las ganancias de la mutualización pueden llegar a ser significativas. Además, dado que un cierto número de riesgos asegurados mediante la protección social pueden generar asimismo significativas externalidades (sobre todo, en el caso de la salud), las ganancias que podrían derivarse de una extensión de la cobertura social revertirían no sólo a favor de los nuevos beneficiarios, sino del sistema en su conjunto.

Habida cuenta de los costes recaudatorios y administrativos en juego, los regímenes simplificados suelen recurrir a la tributación por estimaciones. La tributación estimada radica en sustituir los cálculos detallados de uno o más impuestos básicos por un cómputo global apoyado en una base estimada o alternativa. En el caso de los impuestos sobre la renta o sobre el valor añadido, los ejemplos clásicos son la estimación de los ingresos por el uso de insumos o, indirectamente, por indicadores externos de beneficios o de facturación, tales como el tamaño de la empresa o el número de empleados, y la sustitución del impuesto por impuestos sobre los bienes o la renta.

La trampa de los regímenes especiales es que llegan a ser una jaula dorada: los beneficios necesarios para atraer inicialmente a los individuos llegan a convertirse en barreras para la salida, por lo que se refuerza la dualidad en la economía

Con todo, los regímenes especiales pueden crear potencialmente una trampa, especialmente en lo relativo a los incentivos para el crecimiento de la empresa. En primer lugar, cuando prevalece la informalidad y se percibe que los riesgos que conlleva la falta de registro son menores, el régimen especial tiene que ofrecer tipos impositivos relativamente bajos para lograr atraer a las empresas con la distribución de rentas más bajas. Pero esto, a su vez, incentiva a las empresas a permanecer en el régimen especial aunque puedan tributar por el general. En segundo lugar, el drástico cambio en los costes fijos que implica la contabilidad necesariamente más sofisticada del régimen tributario general actúa como barrera para la transición hacia ese nivel. Al intentar reforzar el "eslabón intermedio perdido" (*missing middle*) de la cadena social, en realidad, los regímenes especiales pueden acabar reforzando la dualidad de la economía. Obviamente, ésta es una de las mayores inquietudes a la hora de diseñar regímenes simplificados (Diálogo Internacional sobre Fiscalidad, 2007). En este sentido, se han adoptado diferentes soluciones en diversas partes del mundo, incluidas la progresividad de los tipos impositivos aplicados (lo que reduce la subvención implícita para las empresas más grandes) y la creación de regímenes intermedios, a medio camino entre el especial y el general.

Los regímenes simplificados permiten la incorporación de pequeñas empresas a la dimensión tributaria de la formalidad al tiempo que impiden el efecto regresivo que los costes de conformidad (relativamente fijos) pueden introducir incluso en impuestos con tipos impositivos planos o lineales. De forma algo paradójica,

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

al crear regímenes simplificados que adaptan las exigencias de la conformidad tributaria a las empresas pequeñas con una capacidad limitada para llevar libros contables, puede reducirse la distancia que separa a la formalidad de la informalidad.

POLÍTICA FISCAL, INFORMALIDAD Y CONTRATO SOCIAL

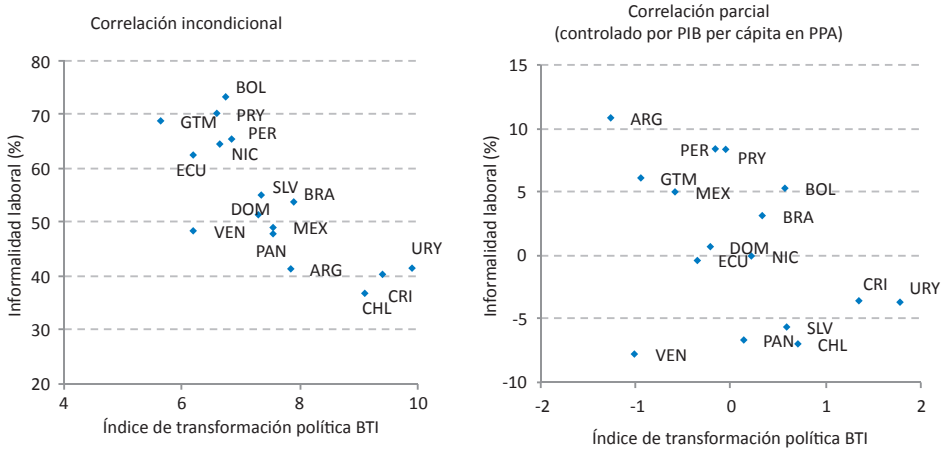
No cabe duda de que los elementos técnicos de la imposición y de la administración tributaria son importantes, pero las reformas tributarias y las opciones del gasto público son, en última instancia, decisiones políticas. Burgess y Stern (1993) ya identificaron este elemento en su determinante artículo sobre la tributación en los países en desarrollo, en el que ya apuntaron también que este elemento pudiera ser la explicación del fracaso de los impuesto sobre la propiedad inmueble y del relativo éxito de los países en desarrollo para aumentar sus ingresos a partir de impuestos indirectos en lugar de directos.

Informalidad e instituciones políticas

La informalidad mina la moral fiscal al crear un círculo vicioso de bajos ingresos y servicios de baja calidad

En sentido amplio, la informalidad podría considerarse como el síntoma de la ruptura de un contrato social (Perry *et al.*, 2007). Está demostrado que la moral tributaria – es decir, la inaceptabilidad social de no pagar impuestos – tiene una relación negativa con la extensión de la economía informal. La población tendrá más tendencia a comprometerse con el Estado (respondiendo a sus obligaciones tributarias y exigiendo un servicio público) si ve que éste cumple con su parte del trato y que sus semejantes responden también. Estas normas sociales tienen tendencia a autoalimentarse. Así, por ejemplo, una moral tributaria baja conducirá a una mayor evasión, lo que inevitablemente reducirá los ingresos; a su vez, la disminución de recursos dará lugar a una prestación de servicios públicos mediocre e, irónicamente, a un menor cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que alimentará una moral tributaria aún más baja.

Gráfica 5.4. Informalidad laboral e instituciones políticas
(2006 o últimos datos disponibles, definición productiva)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en Gasparini y Tornarolli (2007), en WDI (2008), *World Development Indicators* del Banco Mundial, y en el índice de transformación Bertelsmann (BTI, 2006).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

En realidad, la informalidad no sólo está correlacionada con el grado de moral tributaria, sino también con la solidez de las instituciones democráticas. El primer panel de la gráfica 5.4 plasma la informalidad laboral (según la medición productiva, para la que existen más datos) en función del componente político del índice de transformación Bertelsmann (de 2006)[21]. Este índice evalúa el "estatus democrático" de un país, basándose en cinco indicadores (la consolidación del Estado, la participación política, el Estado de Derecho, la estabilidad de las instituciones democráticas, y la integración política y social), según las respuestas de expertos a un cuestionario estandarizado. Incluso como muestra indicativa, la comparación de la correlación entre la informalidad y la calidad institucional entre los diferentes países corre el riesgo de ser engañosa, dada la relación de ambas variables con el nivel del PIB; por ello, el segundo panel ofrece una correlación parcial controlando el PIB per cápita.

La informalidad constituye, como se ha indicado, un síntoma de la existencia de problemas en el contrato social, más allá del fracaso del Estado para integrar a trabajadores y empresarios en la economía regulada. Aunque no se trata de una cuestión de todo o nada: como se ha visto, los particulares no eligen necesariamente acatar todas las normas sin excepción ni rechazar en masa cualquier relación con el Estado. Pese a que los países latinoamericanos puedan tener menos "puntos de apoyo" tributarios que sus homólogos de la OCDE para incorporar a empresas y trabajadores informales en la economía formal, la existencia de una relación con las instituciones políticas permite vislumbrar otros medios para establecer vínculos positivos entre los excluidos (o quienes se hayan salido) y el Estado.

Optar por entrar, optar por salir: el caso de la protección social

Los esquemas de protección social tipifican dos problemas que deben ser resueltos por los políticos...

La relación entre la protección social y la informalidad es un buen ejemplo de la opción que se plantea entre regímenes universales y regímenes segmentados, y de las implicaciones de la exclusión y de la "salida". Los elevados niveles de pobreza y desigualdad han conducido a la creación de programas de asistencia social que, a menudo, sólo sirven a los trabajadores informales, en parte por el marco estatutario de éstos, en parte por su propia elección y dado que los trabajadores formales tienen acceso a la seguridad social formal.

...el suministro universal subvenciona y refuerza la informalidad...

Cuando el factor salida – la elección de seguir siendo informal, habida cuenta de los costes y beneficios de la formalidad para un empresario o un trabajador dados – es relativamente importante, los programas de asistencia social que proporcionan servicios "gratuitos" a los trabajadores informales, a expensas de los impuestos sobre las nóminas del sector formal o de la tributación general, subvencionan y fomentan la informalidad y, en este sentido, su actuación agrava la diferencia creada por el seguro social formal entre el sector formal y el informal (véase Levy, 2007; Galiano y Weinschelbaum, 2007). A su vez, esto puede generar una segmentación del mercado laboral y un "eslabón intermedio perdido" (*missing middle)*, en una economía que estaría compuesta por una profusión de pequeñas empresas y algunas grandes.

En México, el debate surgió con la implantación de un sistema de protección de salud a gran escala para quienes carecían de acceso a la seguridad social. El Seguro Popular (Sistema de Protección Social de Salud) ofrece un conjunto básico de prestaciones de salud, con una subvención que decrece a medida que la renta declarada de los hogares aumenta. En la práctica, cerca del 90 por ciento de los 5 millones de familias beneficiarias del Seguro Popular a finales de 2006 recibía la subvención completa.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Una cuestión similar se plantea en Brasil, donde quienes ganan un salario mínimo pueden optar por una prestación de vejez a partir de los 65 años (previa comprobación de recursos y equivalente al salario mínimo), lo que incentiva a las personas de la tercera edad a jubilarse y trabajar informalmente (OCDE, 2006).

La pertinencia de estos argumentos depende, obviamente, del grado en el que la informalidad sea voluntaria y de la incidencia que las ventajas no pecuniarias puedan tener en esa elección. Una vez más, se obviarán los beneficios de la formalidad para los trabajadores si la disponibilidad o la calidad de los correspondientes servicios no es buena.

Si bien es cierto que la posibilidad de salida coloca al diseño de los mecanismos de protección social en el punto de mira, también es necesario reconocer la exclusión, es decir, el hecho de que una parte del sector informal sea involuntaria y se deba, por ejemplo, a rigideces en el mercado laboral. Es probable que muchos de los más vulnerables tengan un escaso bagaje educativo y, por lo tanto, su productividad en el sector formal será baja. Prestar atención a los efectos potencialmente perjudiciales de los programas de asistencia social no debería impedir que se atendiesen las necesidades de quienes están realmente excluidos; proporcionarles, a ellos y especialmente a sus familias, servicios sociales básicos sigue siendo un imperativo para erradicar la pobreza. Y fomentar la inserción profesional de los menos cualificados también continúa siendo pertinente; en este sentido, las iniciativas que se adopten pueden prever instaurar una clase específica de contribuciones a la seguridad social para los trabajadores mal remunerados que no entorpezca la contratación de éstos, y fomentar la acumulación de capital humano no sólo antes sino también después de la entrada en el mercado laboral.

Ciertos factores inherentes a su diseño y la falta de cobertura hacen que los sistemas de seguridad social en la mayoría de los países latinoamericanos tiendan a agravar la desigualdad en lugar de paliarla, algo particularmente marcado en el caso de las pensiones. Con datos de 2002, Scott (2005) observó que, en México, la razón entre la renta media por pensiones de los pertenecientes a los deciles más ricos y de los integrantes de los deciles más pobres de la sociedad era diez veces la razón de sus rentas totales[22]. Dada la importancia de los impuestos indirectos (regresivos) como fuente de ingresos en la región, el efecto neto es una transferencia de valor de los no asegurados a los asegurados.

...servicios financiados ya en gran medida gracias a imposiciones directas (regresivas) sirven para aumentar la desigualdad

Los sistemas de seguridad social que protejan a los más pobres de riesgos catastróficos pueden desempeñar una función esencial para reducir no sólo el nivel de pobreza, sino también la gravedad de ésta. Además, constituyen un elemento importante para incrementar la productividad de los trabajadores informales. Por lo tanto, la falta de cobertura social es algo particularmente serio, porque hace que la función redistributiva de seguridad social sea irrelevante en su mayor parte para los no asegurados. Cuando se financia a cualquier parte de la sociedad mediante la tributación general, esto implica una transferencia de los no asegurados a los asegurados, por ejemplo, mediante el pago del IVA por consumidores que tienen un empleo informal.

Política fiscal y contrato social

Los dos ejemplos anteriores subrayan la importancia de la política fiscal como vínculo entre los ciudadanos y el Estado, un vínculo que supera los respectivos papeles de éstos como contribuyentes, y recaudador y delegado político. La existencia de este vínculo aboga por que se adopte un enfoque político diferente sobre la informalidad, en el que se haga hincapié, no en las obligaciones, sino en

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

los derechos derivados de la formalidad (Tokman, 2007) y en el que la formalidad no sea el estigma de una obligación para con el Estado, sino la garantía de una ciudadanía económica plena.

Este aspecto constituye un argumento para incorporar a todos los ciudadanos en la base tributaria o de prestaciones, a pesar de las repercusiones financieras posiblemente negativas que esto pueda tener y de que, en realidad, tratar de incrementar la conformidad voluntaria es quizá un mecanismo más razonable y práctico.

Obviamente, la conformidad voluntaria depende parcialmente de la probabilidad que se sienta de ser inspeccionado, pero las impresiones que se tengan sobre la equidad, la legitimidad y la fiabilidad del sistema también tienen su papel. La literatura ha apuntado que estas fuerzas motrices no económicas son los cimientos de una norma social que determina la moral tributaria, la inaceptabilidad de la evasión fiscal. La moral tributaria, a su vez, incide en el clima en el que se toma la decisión o no de pagar impuestos, en la calidad de las instituciones y en la gobernanza[23].

La informalidad también constituye el síntoma de la ruptura del contrato social desde el ámbito del gasto público. Como se indicó anteriormente, las ventajas de la formalidad se equiparan principalmente a oportunidades de mercado y a bienes públicos para mejorar la productividad, incluidos la ley y el orden, el cumplimiento de contratos, y servicios tales como la salud, la educación o la vivienda. Mejorar la calidad de esos servicios y equilibrar los servicios prestados con su coste percibido contribuirá también a crear nuevos vínculos.

Si la informalidad es síntoma de la ruptura del contrato social, entonces simplemente agrava el problema de tratar a los trabajadores informales como individuos fuera de la ley

Reconocer que la informalidad es sintomática de la ruptura de un lazo entre los agentes económicos – productores y trabajadores – y el Estado exige que se adopten estrategias en las que la formalización no sea tanto un imperativo legal como un instrumento de transformación económica que se emplee para obtener mejores resultados para todos, incluidos aquellos que se encuentran actualmente en el sector informal. Los mecanismos que reconozcan derechos a los trabajadores y empresarios informales en calidad de agentes económicos y que los alienten a acogerse a la protección laboral y a los métodos industriales modernos son medios para alcanzar esa meta. Brindar a los empresarios informales instrumentos que les permitan separar el patrimonio empresarial del suyo propio y valorar las oportunidades de negocio mediante criterios de rendimiento no sólo incrementará la rentabilidad de las empresas de éstos, sino también, potencialmente, la de la economía en su conjunto. Cuanto más se excluya a los agentes del sector informal considerándolos fuera de la ley, más se socavarán sus derechos económicos básicos a la propiedad, el derecho y la seguridad. Las innovaciones jurídicas y administrativas pueden salvar esta brecha, por ejemplo, reconociendo derechos de propiedad en virtud de la costumbre o del uso continuado; admitiendo los contratos laborales orales; y facilitando la separación del patrimonio empresarial del de las personas físicas.

Por su parte, los regímenes especiales pueden contribuir a recortar los costes de conformidad en el campo de la recaudación y el coste de provisión en el campo del gasto, y convertirse así, en importantes instrumentos para franquear la distancia que separa a trabajadores y empresas formales e informales. Sin embargo, estos regímenes especiales también presentan a su vez el peligro de reforzar el desajuste existente entre el empleo formal e informal.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CONCLUSIÓN

Los vínculos entre la informalidad y la política fiscal son numerosos y de doble sentido. El presente capítulo ha presentado los mecanismos que enlazan la informalidad con la estructura tributaria y de gasto existente, y ha analizado la importancia de los mecanismos fiscales para incentivar o desincentivar la formalidad. La informalidad en todas sus formas no es tan sólo la consecuencia de la política tributaria, sino una restricción de peso para el diseño de los sistemas y mecanismos fiscales, ya que también está relacionada con el gasto y la prestación de servicios sociales. Tiene ramificaciones en numerosas áreas de la actuación estatal y, por ende, es necesario considerarla en un marco mucho más amplio que la sola tributación o la conformidad.

La diversificada naturaleza de la informalidad, tanto entre países como dentro de cada país, requiere que se tenga cuidadosamente en cuenta la realidad nacional específica antes de formular cualquier implicación política. La diferenciación de los trabajadores informales entre quienes han optado voluntariamente por salirse del sistema y quienes son excluidos de él puede contribuir a identificar no sólo posibles efectos de las reformas, sino también las consecuencias distributivas. Por consiguiente, es esencial entender las fuerzas motrices que dirigen la informalidad en cada país.

La experiencia más reciente sobre la dinámica de mercados laborales y empresas informales demuestra que no existe un corte claro entre la formalidad y la informalidad, sino más bien un espectro dentro del cual los agentes económicos asumen en mayor o menor medida las vertientes de la formalidad. Además, existe una gran movilidad dentro de ese espectro, lo cual tiene dos implicaciones fundamentales. En primer lugar, este hecho contradice la óptica que consiste en considerar al sector informal como el mero resultado de la segmentación del mercado laboral o de la exclusión debida a los costes de entrada en dicho mercado. En segundo lugar, recuerda que los cambios en los costes y beneficios de la formalidad crean incentivos para desplazarse a lo largo de dicho espectro, y esa dinámica es importante a la hora de considerar cualquier posibilidad de reforma. Una vez más, el peso relativo de la informalidad como elección de salida o como exclusión deberá guiar cualquier decisión en este sentido.

Nuevos descubrimientos acerca de la diversidad y de la dinámica del sector informal hacen necesario que las políticas sigan un nuevo enfoque

En el marco de la política tributaria y de seguridad social, los incentivos para seguir siendo informal – para quienes lo son por decisión propia – aumentan con los costes de la formalidad. Las cuñas tributarias elevadas y, sobre todo, unos gravosos costes de conformidad y de entrada liman el atractivo de la formalidad, al igual que lo hace una regulación estricta en ausencia de una buena gobernanza. Reducir los costes de conformidad puede mejorar la propensión a registrarse a efectos tributarios, que, a menudo, constituye un primer paso hacia la formalidad. Simplificar los sistemas impositivos o de declaración tributaria o establecer regímenes simplificados para pequeños contribuyentes son dos formas de rebajar los costes de conformidad; otra sería la de facilitar la presentación de declaraciones, la prestación de servicios o el registro por Internet o por vía electrónica. Pese a la penetración relativamente baja de Internet en la región, se han llevado a cabo ya prometedoras experiencias, tales como cumplimentar impuestos en línea o implantar una facturación del IVA electrónica, esta última llevada a cabo en Chile. Otra posibilidad es reducir los costes de entrada, en particular el coste y plazo para dar de alta una empresa. Tanto en la OCDE como América Latina, existen ya buenos ejemplos de la forma en que esto puede realizarse. Turquía, verbigracia, ha reducido el plazo de registro para las aperturas de empresas de 38 a 9 días.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Dentro del "tramo superior" voluntario del sector informal, la imposición relativa de la renta del trabajo y del capital tiene su importancia a la hora de optar por seguir siendo autoempleado o por buscar un trabajo como empleado. Aunque esto no constituya un elemento determinante desde el punto de vista de la eficacia económica estática, los incentivos para el empleo por cuenta propia pueden obstaculizar el crecimiento empresarial y la cobertura de la protección social.

Las prestaciones sociales cuyo valor se estima pobre también hacen disminuir los incentivos para ser o seguir siendo formal. Fragmentar la protección social puede mejorar la percepción sobre las ventajas y alentar la formalidad. Sin embargo, esta fragmentación tiene que respetar un cuidadoso equilibrio entre los riesgos compartidos, por una parte, y la necesidad de que el contribuyente sienta una conexión entre sus contribuciones y los beneficios, por otra parte. Varios países (por ejemplo, Hungría) o ciertos regímenes tributarios (como SIMPLES en Brasil) han optado por integrar las contribuciones tributarias y sociales ya en un mismo organismo, ya en un mismo pago. Luchar contra el fenómeno que hace, por ejemplo, que algunas firmas se inscriban a efectos impositivos, pero no inscriban a sus trabajadores en la seguridad social, exigiría interconectar registros y organismos; aunque esto podría ser controvertido, seguramente esta interconexión mejoraría la conformidad y, por ende, la cobertura de protección social para los trabajadores informales.

Tanto desde el punto de vista de la tributación como del gasto, presentar correctamente los incentivos es el complemento de la capacidad de ejecución necesaria para lograr la cobertura social y la conformidad. En la medida en que exista un considerable "tramo superior" de trabajadores y empresarios informales, la aplicación de medidas deberá ser creíble, eficaz y adecuada, con el fin de alentar la conformidad voluntaria. Los recientes ejemplos de campañas informativas (verbigracia, la relativa al registro de trabajadores del servicio doméstico en Argentina) o de la asistencia prestada por las agencias de administración tributaria para cumplimentar los formularios de impuestos han dado alentadores resultados.

Por último, una gran parte del sector informal en numerosos países latinoamericanos está compuesto, en realidad, por trabajadores y autoempleados con baja productividad y escasas rentas. Las medidas que incrementen la productividad a todos los niveles contribuirán a dirigirse hacia una economía más moderna. Entre ese tipo de medidas, cabe destacar aquellas que tengan por objeto generalizar más ampliamente la protección jurídica y la aplicación de contratos. También la educación desempeñará una función primordial, con un doble beneficio en términos de política fiscal. Por una parte, a corto plazo, la educación de calidad se percibe como un valioso servicio estatal, lo que mejorará la moral tributaria; por otra parte, a largo plazo, reforzará la base de competencias de la economía en su conjunto. El último capítulo de esta edición de *Perspectivas* se ha centrado precisamente en considerar la forma de lograr – y mostrar que se logran – resultados educativos de calidad en el marco de un gasto público controlado.

En el futuro inmediato, puede defenderse la extensión de la protección social básica a los sectores más vulnerables de la población, pero esto deberá integrarse en el régimen de contribución general para evitar caer en la trampa de la pobreza – un precio de "graduación" por dejar la informalidad que no haría sino perpetuar la división.

La existencia de sectores informales considerables y un empleo informal generalizado aún acompañarán el desarrollo de los países latinoamericanos en los años venideros. Durantes los últimos años, se ha mejorado sustancialmente el conocimiento de las características, la diversidad y la dinámica de la informalidad, y este conocimiento apunta a que es necesario adoptar un enfoque fiscal diferente

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

en relación con el sector y los trabajadores informales, un enfoque que deberá reconocer a trabajadores y empresarios de la economía informal como ciudadanos y agentes económicos, y tener en cuenta las diversas dimensiones de la formalidad como medio de compromiso mutuo entre el Estado y los ciudadanos; un enfoque que deberá hacer el mismo hincapié en los derechos que se derivan de la formalidad como en las obligaciones y que deberá considerar este aspecto como un indicador de una ciudadanía económica plena.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ANEXO ESTADÍSTICO

Notas metodológicas

Cuadro 5.A1. Informalidad laboral en América Latina

	(1) **Informalidad laboral (definición productiva)** % de trabajadores	**Año**	(2) **Informalidad laboral (definición legalista)** % de empleados sin derecho a pensión	**Año**
Argentina	41.5	2006	40.9	2006
Bolivia	73.4	2004	75.3	2004
Brasil	53.9	2005	33.7	2005
Chile	37.0	2003	22.4	2003
Colombia				
Costa Rica	40.5	2006		
Ecuador	62.6	2006	67.6	2003
El Salvador	55.2	2004	50.3	2004
Guatemala	69.0	2004	64.9	2004
Honduras				
México	49.2	2005	61.1	2005
Nicaragua	64.7	2005	66.6	2005
Panamá	48.0	2004		
Paraguay	70.4	2005	71.7	2005
Perú	65.6	2006	61.7	2006
República Dominicana	51.6	2006	46.5	2006
Uruguay	41.6	2005	26.2	2005
Venezuela	48.6	2005	40.0	2005

Nota: El empleo informal, según definición de Gasparini y Tornarolli (2007) y Perry *et al.* (2007), incluye a los trabajadores autoempleados no cualificados, trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores y trabajadores no remunerados.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007), y SEDLAC, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Cuadro 5.A2. Autoempleo y composición de la informalidad laboral en América Latina

(Porcentaje del empleo total, 2006 o últimos datos disponibles)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Profesionales autoempleados	**Autoempleados no cualificados**	**Total de autoempleados**	**Trabajadores sin ingresos**	**Trabajadores asalariados en pequeñas empresas**	**Total de trabajadores informales**
Argentina	3.2	16.7	19.9	1.2	23.3	41.2
Bolivia	0.9	35.6	36.5	26.2	11.7	73.5
Brasil	1.1	20.5	21.6	11.4	22.0	53.9
Chile	1.8	19.7	21.5	1.6	15.7	37.0
Colombia			41.0			
Costa Rica	0.2	19.3	19.5	2.3	18.9	40.5
Ecuador	1.2	26.2	27.4	15.7	20.7	62.6
El Salvador	0.7	27.5	28.1	7.9	19.9	55.3
Guatemala	0.4	32.1	32.5	18.9	17.9	68.9
Honduras			24.0			
México	1.5	19.6	21.1	6.6	23.0	49.2
Nicaragua	0.7	29.6	30.3	16.8	18.3	64.7
Panamá	0.9	29.0	29.9	4.7	14.3	48.0
Paraguay	1.2	36.1	37.2	11.8	22.5	70.4
Perú	2.8	32.5	35.3	18.3	14.9	65.7
República Dominicana	1.6	40.3	41.9	3.6	7.7	51.6
Uruguay	2.2	21.3	23.5	1.3	19.0	41.6
Venezuela	2.1	33.5	35.6	2.0	13.1	48.6

Nota: La columna (6) es la suma de las columnas (2), (4) y (5).

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007), y SEDLAC, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471155705133

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Este capítulo se ha basado en la investigación emprendida con el generoso apoyo, que agradecemos sinceramente, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
2. Sin embargo, la informalidad no es la única restricción sobre la política fiscal propia de los países en desarrollo; véase al respecto Burgess y Stern (1993) para una enumeración detallada de otras cuestiones que afectan a la política social.
3. Véase De Soto (2000) para una exposición sobre esta cuestión y sobre los vínculos con el comportamiento del mercado crediticio latinoamericano.
4. Véase Henley *et al.* (2006) para una comparación de las diferentes evaluaciones; los autores consideran que las mediciones basadas en la ocupación y el tamaño de la empresa son las más arbitrarias.
5. Para estimaciones que recurren a modelos MIMIC y al enfoque dinámico de éstos (modelos DYMIMIC, múltiples indicadores, múltiples causas dinámicos), véase Schneider (2007) y Schneider y Enste (2000).
6. Véase Perry *et al.* (2007) para un instructivo resumen de este debate.
7. No es fácil encontrar datos comparables sobre el empleo asalariado informal para todos los países de la OCDE. Las estimaciones presentadas en el cuadro 5.1 no pueden compararse directamente con las del cuadro 5.A1 de América Latina porque las categorías de referencia difieren (trabajadores asalariados en los primeros, empleo no agrícola en los segundos). La selección de países del cuadro 5.1 se ha realizado en función de los datos disponibles.
8. Dentro de este grupo, las Repúblicas Checa, Eslovaca y Eslovena constituyen una excepción, con un promedio de horas de trabajo no declarado mucho menor (Eurobarometer, 2007).
9. Véase Schneider y Enste (2000) para una exposición de la literatura.
10. Brasil es un caso atípico en este indicador, no sólo con respecto a América Latina, sino en relación con el muestreo completo. El tiempo medio que se necesita para pagar impuestos en América Latina si se excluye a Brasil es de 456 horas.
11. Los coeficientes de correlación entre la informalidad laboral y las variables presentadas en el cuadro 5.3 son: coste de apertura de una empresa (0.68), número de pago de impuestos (-0.03), tiempo pasado en el pago de impuestos (0.05).
12. El resto corresponde a los trabajadores sin ingresos, normalmente trabajadores familiares no remunerados.
13. REPECOS (Régimen de Pequeños Contribuyentes) es el régimen aplicable a contribuyentes con ingresos inferiores a 2 millones de pesos mexicanos (MXN); es uno de los varios regímenes simplificados, entre los que se cuentan, además, uno para pequeñas empresas del sector primario y del sector de transporte, y otro intermedio para quienes tengan ingresos entre 2 millones y 4 millones de MXN.
14. El régimen REPECOS fue modificado posteriormente para incluir no sólo el impuesto individual sobre la renta, sino también el IVA. Esto ampliaría la discusión citada anteriormente porque la evasión del IVA debería poder atribuirse a cada tipo de contribuyente, algo que no permite la metodología utilizada normalmente para evaluar el cumplimiento del IVA, basada en datos de las cuentas nacionales. Samaniego Breach *et al.* (2006) calculan que el índice de evasión en concepto de IVA en México ronda el 20 por ciento.
15. A partir del año fiscal 2004 en adelante, los pequeños contribuyentes están sometidos al IVA en México.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

16. Podría defenderse una tributación uniforme basada en un gasto progresivo, aunque la experiencia disponible parece apuntar a que el gasto social, que es tradicionalmente muy favorable a los más pobres en los países de la OCDE, es neutro en América Latina e incluso regresivo si se incluyen las pensiones (Breceda *et al.*, 2008).

17. Véase González (2006) para un análisis descriptivo de los diferentes regímenes.

18. En México, la inscripción en el instituto de seguridad social no es obligatoria para los autoempleados, término que engloba a los empresarios con socios o que utilizan mano de obra familiar no remunerada.

19. Al mismo tiempo, McKenzie y Sakho (2007) también observaron que el registro tributario hacía aumentar la rentabilidad de las empresas mediante la ampliación de la cartera de clientes, ya que el poder emitir facturas con IVA extendía el espectro de clientes potenciales.

20. De la misma forma, McKenzie y Sakho (2007) advirtieron que el registro tributario producía efectos heterogéneos según el tamaño de las empresas, con casos de empresas muy pequeñas o muy grandes que no obtenían beneficios (incluso registraban un descenso de rentabilidad) y casos de empresas pequeñas que veían aumentar su rendimiento.

21. El indicador político del índice de transformación Bertelsmann se basa únicamente en las evaluaciones de las instituciones políticas, independientemente del posible impacto económico de éstas, razón que explica que se haya preferido este indicador al componente más global "Voz y Responsabilidad" de los Indicadores mundiales de buen gobierno del Instituto del Banco Mundial (Kaufman, Kraay y Mastruzzi, 2005).

22. La razón entre la renta media per cápita de los deciles más ricos y de los deciles más pobres es de 28:1, mientras la misma razón en términos de rentas por pensiones es de 287:1 (Scott, 2005).

23. Véase Perry *et al.* (2007) para una síntesis de estos y otros argumentos relacionados.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Alm, J. y J. Martínez-Vázquez (2007), "Tax Morale and Tax Evasion in Latin America", *International Studies Program Working Paper,* No. 07-04, Universidad del Estado de Georgia, Atlanta, GA.

Banco mundial (2006), *Doing Business in Mexico 2007*, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, Washington, D.C.

Banco mundial (2007), base de datos *Doing Business 2008*, consultada el 20 de mayo de 2008 en línea en www.doingbusiness.org.

Breceda, K., J. Rigolini y J. Saavedra (2008), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Policy Research Working Paper,* No. 4604, Banco Mundial, Washington, D.C.

Breusch, T. (2005), "Estimating the Underground Economy using MIMIC Models", manuscrito no publicado, Universidad Nacional de Australia, Canberra.

BTI (2006), *Bertelsmann Transformation Index*, Bertelsmann Stiftung, Berlín. Consultado en línea, en www.bertelsmann-transformation-index.de, en mayo de 2008.

Burgess, R. y N. Stern (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 2.

CEPAL (2006), *Panorama Social de América Latina 2006,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Diálogo internacional sobre fiscalidad (2007), "Tributación de la pequeña y mediana empresa" *documento de referencia para la Conferencia Global del Diálogo Internacional sobre Fiscalidad*, Buenos Aires, octubre de 2007.

Emran, M.S. y J.E. Stiglitz (2005), "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 89.

Eurobarometer (2007), *Undeclared Work in the European Union*, Special Eurobarometer, octubre de 2007.

Fields, G.S. (2005), "A Guide to Multisector Labour Market Models", *Social Protection Discussion Paper Series* No. 0505, Banco Mundial, Washington, D.C.

Flores, D. y J. Valero (sin fecha), "Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México", Universidad Autónoma de Nuevo León, México, (mimeo).

Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufman y P. Zoido-Lobatón (2000), "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics,* Vol. 76, pp. 459-93.

Galiani, S. y F. Weinschelbaum (2007), "Modelling Informality Formally: Households and Firms", septiembre, (mimeo).

Gasparini, G. y L. Tornarolli (2007), "Labour Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", *CEDLAS Working Paper,* No. 0046, febrero.

González, D. (2006), "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Henley, A., G.R. Arabsheibani y F. Carneiro (2006), "On Defining and Measuring the Informal Sector", *Policy Research Working Paper,* No. 3866 y *IZA Discussion Paper* No. 2473, Banco Mundial, Washington, D.C. y Bonn.

Jaramillo C. (2004), "Presumptive Income Taxation and Costly Tax Compliance", Universidad de Michigan, (mimeo).

Jütting, J., J. Parlevliet y T. Xenogiani (2008), "Informal Employment Re-loaded", *Working Paper,* No. 266, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Kaufman, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", *Policy Research Working Paper,* No. 3630, Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C.

Lackó, M. (2006), "Tax Rates with Corruption: Labour-market Effects. Empirical Cross-country Comparisons on OECD Countries", *Discussion Paper,* No. 2006/4, Instituto de Economía, Academia de Ciencias de Hungría, Budapest.

Levy, S. (2007), "Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hypothesis for Mexico", *artículo presentado en la 8ª Conferencia Global sobre Desarrollo,* Beijing, enero.

Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Loayza, N.V, A.M. Oviedo y L. Servén (2005), "The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence", *Policy Research Working Paper,* No. 3623, Banco Mundial, Washington, D.C.

Maloney, W.F. (1999), "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labour Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2.

Maloney, W.F. (2004), "Informality revisited", *World Development,* Vol. 32, No. 7.

McKenzie, D. y Y.S. Sakho (2007), "Does It Pay Firms to Register for Taxes? The Impact of Formality on Firm Profitability", *Policy Research Working Paper,* No. 4449, Banco Mundial, Washington, D.C.

OCDE (2002), *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, OCDE, París.

OCDE (2004), *OECD Employment Outlook 2004*, OCDE, París.

OCDE (2006), *OECD Economic Surveys: Brazil*, OCDE, París.

OCDE (2007), *Annual Labour Force Statistics*, OCDE, París.

OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, OCDE, París.

OIT (2002), "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2003), *Informe General de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Paula, A. de. y J.A. Scheinkman (2007), "The 'Informal Sector', Second Version" *Penn Institute for Economic Research Working Paper,* No. 07-035, Universidad de Pennsylvania, PA.

Pedersen, S. (2003), "The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Surveys", *Rockwool Foundation Research Unit Study,* No. 10, Rockwool Foundation, Copenhagen, en línea en www.rff.dk.

Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Piggott, J. y J. Whalley (2001), "VAT Base Broadening, Self Supply, and the Informal Sector", *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4.

Pita, C. (2008), "Estrategias para la recaudación interna. Enfoques y desafíos. Cuestiones clave", artículo preparado para el foro LAC-UE sobre políticas fiscales para la cohesión social y la reducción de la pobreza, Berlín, 12-13 de marzo de 2008.

Rockwool Foundation (2008), *Rockwool Foundation Research Unit News*, marzo.

Samaniego Breach, R., A.M. Endo Martinez, V. Mendoza Montenegro y F.M. Zorrilla Mateos (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México*, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM, México.

Schneider, F. (2007), "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries", *Economics E-journal*, julio.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Schneider, F. y D. Enste (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 1.

Scott, J. (2005), "Social Security and Inequality in Mexico: From Polarization to Universality", *Well-being and Social Policy,* Vol. 1, Issue 1.

SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean), CEDLAS y el Banco Mundial, La Plata y Washington, D.C., en línea en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#employment

Soto, H. de (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York, NY.

Tanzi, V. (1999), "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy", *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456.

Tokman, V.E. (2007), "Modernizing the Informal Sector", *DESA Working Paper* No. 42, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

WDI (2008), *World Development Indicators,* Banco Mundial, Washington, D.C.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CAPÍTULO SEIS

MEJORES PRÁCTICAS EN GASTO PÚBLICO: EL EJEMPLO DE LA EDUCACIÓN

GASTO EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO

La presente edición de *Perspectivas* se centra en los vínculos entre la política fiscal y el desarrollo, y este último capítulo analiza el ámbito del gasto de la fiscalidad. Para que el gasto público contribuya al desarrollo, no cabe duda de que los actores políticos tienen que preocuparse de la cantidad y cerciorarse de que existen suficientes recursos disponibles para los programas que interesan a la población, pero también tienen que lidiar con la calidad y garantizar que los recursos empleados se gasten de forma juiciosa. Entender correctamente estas dos dimensiones del gasto reviste gran importancia para la legitimidad del sistema fiscal de un país.

Los precedentes capítulos de esta obra han demostrado que el gasto público tiene un destacado papel en el respaldo del contrato social y la reducción de las desigualdades. Así, por ejemplo, los impuestos y transferencias tienen una indudable repercusión en Europa a la hora de reducir la desigualdad de las rentas. En este sentido, los datos más recientes prueban que los impuestos y el gasto público reducen el índice de Gini de desigualdad de las rentas casi 20 puntos en un grupo de 19 países europeos (EUROMOD, 2008). Gran parte de esta reducción es atribuible al efecto de los bienes públicos, tales como la educación y las subvenciones educativas. Otro reciente estudio de la OCDE, que extendió la evaluación más allá de las fronteras europeas a una selección de 17 países de la OCDE, evidenció una incidencia similar en los índices de Gini tras examinar las transferencias públicas de dinero en efectivo, los impuestos sobre la renta y las nóminas, y los servicios públicos en especie; las transferencias en especie, incluida la educación, aportaban más de la mitad de la reducción de la desigualdad de las rentas (Warren, 2008).

Tal y como ya apuntara la pasada edición de *Perspectivas* (OCDE, 2007*a*) y como ha quedado resumido en el capítulo 1, estudios similares en América Latina han hecho patente que la política fiscal tiene un efecto mucho menor a la hora de reducir la desigualdad de las rentas en la región, principalmente por dos motivos. En primer lugar, los sistemas impositivos y de prestaciones sociales latinoamericanos son proporcionalmente más pequeños que los europeos y, por lo tanto, no cuentan con el mismo potencial. En segundo lugar, el modelo del gasto público es mucho menos progresivo en América Latina que en Europa (véanse los capítulos 2 y 4).

Con el fin de analizar la mejor forma de enlazar el gasto público con el desarrollo, el presente capítulo se centrará en el gasto público en educación. La educación es una de las transferencias públicas más importantes, dadas sus consecuencias a largo plazo en términos de crecimiento económico, potencial de crecimiento y otros aspectos del desarrollo. Este capítulo examina la distinción entre la cantidad y la calidad del gasto público, y saca conclusiones sobre el gasto

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

público en educación para transmitir mensajes en materia de desarrollo a todos los responsables de política fiscal. Cualquier estudio sobre la calidad del gasto público – ya se trate de infraestructura, asistencia sanitaria, seguridad social o educación – dará lugar a recomendaciones que sobrepasan el estricto ámbito de la política fiscal, porque lograr calidad implica contar con las pertinentes políticas sectoriales. Los mensajes relativos a las medidas políticas que conviene adoptar serán, por consiguiente, de mayor alcance que los restantes de esta edición de *Perspectivas*.

EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La educación no es sólo vital para el crecimiento económico, sino que resulta decisiva para el desarrollo entendido en sentido amplio. Tal y como lo señalara el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, en un discurso pronunciado en la UNESCO el 19 de octubre de 2007, "la educación permite a los individuos convertirse en ciudadanos activos de pleno derecho". En la actualidad, la educación es más trascendental que nunca porque, en una economía globalizada, unos ciudadanos mejor formados podrán responder mejor a los desafíos y oportunidades creados por la mayor integración económica (Green *et al.*, 2007). El reciente análisis general de la literatura en la materia realizado por Vegas y Petrow (2008) demuestra que el debate actual sobre la educación en América Latina hace hincapié en el papel transformador de ésta.

La educación es uno de los motores más importantes del crecimiento económico...

Innegablemente, la experiencia reciente de la OCDE sugiere que la educación es uno de los principales impulsores del crecimiento económico. Un estudio demostró que, en promedio, un año suplementario de educación hacía incrementar el PIB per cápita de un país entre el 4 y el 7 por ciento (Bassanini y Scarpetta, 2001), positivo resultado que ha sido corroborado por un estudio más reciente, que utilizaba una muestra más amplio y un conjunto de datos perfeccionado (Cohen y Soto, 2007). La explicación del mecanismo que subyace tras esta relación es que la educación promueve el crecimiento al mejorar la productividad y aumentar el potencial de innovación de una economía[1].

Sin embargo, por lo general, los análisis macroeconómicos que estudian la conexión entre la educación y el crecimiento económico se han centrado en los insumos, tales como el promedio de años de escolarización o las tasas de matrícula en un país. Estas mediciones son criticables, porque un año de educación, por ejemplo, puede significar cosas diferentes según los países y, en todo caso, esas mediciones sólo reflejan la cantidad de educación, pero no la calidad de ésta (Pritchett, 2004). Con todo, los últimos estudios en la materia sí se han centrado en la repercusión de la calidad, medida por el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas, y han demostrado los positivos efectos que esta tiene en el crecimiento económico (Hanushek y Woessman, 2007, Altinok, 2007, y Altinok y Bennaghmouch, 2008).

...pero la pobreza y los bajos niveles de éxito académico pueden llegar a auto-alimentarse

En este sentido, las personas con un mayor nivel educativo ganan salarios más elevados, encuentran trabajo más fácilmente, están desempleados menos a menudo, y tienen más probabilidades de continuar su educación en el futuro. La investigación llevada a cabo en países no pertenecientes a la OCDE demuestra que ese tipo de consecuencias positivas de la educación puede ser incluso mayor en ellos. Pero la otra cara de la moneda de este virtuoso círculo de correlatos favorables de la educación es el círculo vicioso en el que los niveles de pobreza y los escasos logros educativos se refuerzan mutuamente. La realidad latinoamericana parece sugerir que, en la actualidad, gran parte de la región puede hallarse atrapada en este último círculo, a todas luces menos deseable

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

(Perry *et al.*, 2006). Al respecto, un cierto número de innovadoras iniciativas, que respaldan los esfuerzos de las familias pobres de la región por mantener a sus hijos escolarizados, han demostrado tener bastante éxito. Muchas de esas iniciativas se basan en programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo (TCD). El recuadro 6.1 analiza los aciertos y desaciertos de un cierto número de TCD, con el fin de identificar las características que sustentan tales programas y que mejor afianzan sus efectos en pro de la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

La inversión en educación no sólo favorece el crecimiento, sino que ofrece asimismo a los países en desarrollo una vía de escape a la pobreza. De la realidad microeconómica de América Latina se desprende que los bajos niveles educativos se cuentan entre los escollos más serios para salir de la pobreza en la región (Perry *et al.*, 2006). Por su parte, la relación entre la educación y la desigualdad es más compleja, ya que incrementar el acceso a la educación puede no conducir de por sí a reducir la desigualdad en las rentas, y las últimas experiencias latinoamericanas en este sentido dan buena prueba de ello. La literatura ha explorado los factores que podrían explicar esta pauta, tales como un acceso desequilibrado a los mejores puestos de trabajo u otras oportunidades, las rigideces del mercado laboral o la falta de solidez de las instituciones. En todo caso, la desigualdad educativa en la región - ya se trate de desigualdad en el acceso a la escolarización, ya de desigualdad de los logros educativos de la población – es alta y particularmente persistente (Hertz *et al.*, 2007). El debate relativo a la educación y la desigualdad también ha prestado mayor atención al aprendizaje de los estudiantes, es decir, a la calidad de la educación recibida (PREAL, 2005).

La investigación sobre la experiencia de los países miembros de la OCDE hace especial hincapié en la importancia de tener en cuenta los efectos no económicos de la escolarización para poder captar en toda su dimensión las ventajas sociales que puede reportar el gasto en educación (Bassanini y Scarpetta, 2001; Wolfe y Haveman, 2001; Green et al., 2007). Estos efectos no económicos van desde los beneficios para la salud a la cohesión social o la participación cívica y política. En cuanto al primer aspecto, los estudios sobre los países de la OCDE muestran, por ejemplo, que existe un estrecho vínculo entre la educación y los comportamientos en materia de salud y de bienestar general, y que dicho vínculo es causal, esto es, a más años de educación, mayor salud (OCDE, 2006). Y este modelo no se circunscribe a los países de la OCDE, ya que también en otros lugares existen pruebas de los frutos sociales que pueden cosecharse de la educación, especialmente de la mayor escolarización de las niñas.

En cuanto al segundo aspecto, los economistas han destacado los nexos entre educación y democracia, y se ha llegado incluso a afirmar que la democracia requiere elevados niveles de educación para poder emerger y prosperar (Barro, 1999; Glaeser *et al.*, 2007). Aunque estos estudios no están exentos de controversia, indican que la mejora de la cantidad y la calidad de la educación encierra un beneficio potencial más en un contexto de consolidación democrática.

Los beneficios de la educación van más allá del campo académico: están relacionados de forma causal con una mejor salud, por ejemplo

Por último, la relación entre la educación y la participación cívica no está realmente bien definida, y sólo unos pocos estudios han logrado establecer un vínculo causal entre ambos elementos. En el seno de una economía dada de la OCDE, las personas con un mayor nivel educativo tienden a participar más en los asuntos cívicos, pero este enlace no se refleja en la esfera macroeconómica, esto es, las economías con un nivel de escolarización medio mayor no arrojan necesariamente una incidencia de la participación cívica por encima de la media. El principal factor que afecta a la conexión entre educación y participación cívica parece ser el clima en las aulas, a saber, el grado en el que los estudiantes se

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ven alentados abiertamente a tratar de cuestiones sociales y políticas en clase (OCDE, 2006).

Recuadro 6.1. Programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo en América Latina

Los programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo (TCD) se han multiplicado en toda América Latina desde mediados de los años 1990. Los más conocidos son PROGRESA/Oportunidades (México), Chile Solidario y *Bolsa Família* (Brasil). Pese a las diferencias en su diseño y alcance, estos programas se caracterizan por un doble objetivo: subvenir a las necesidades inmediatas de los más pobres y cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza invirtiendo en el capital humano de los hijos de las familias beneficiarias. Para conseguir estos objetivos, estos programas combinan un mecanismo de transferencia de dinero en efectivo, un sistema de focalización y un conjunto de condiciones, normalmente consistentes en asistir a centros educativos o seguir ciertos programas de salud.

Las conclusiones de las primeras evaluaciones de impacto catapultaron la reputación de los TCD desde el comienzo, ya que probaron que se registraban mejoras concretas en los resultados educativos y sanitarios, y algunos adelantos en nutrición (principalmente cuando los TCD iban acompañados de distribución de suplementos alimentarios) y que no se daba ninguna repercusión negativa en la oferta laboral (Soares *et al.*, 2007*a*). En comparación con las intervenciones tradicionales de asistencia social en especie, los TCD han resultado estar perfectamente focalizados y ser poco costosos. Estas características, junto con el apoyo de organizaciones financieras internacionales y agencias bilaterales, hicieron que cristalizase el consenso en torno a estos programas.

Además de estos efectos positivos en términos de desarrollo, la investigación más reciente sobre Brasil y México – los países con los mayores programas de la región, con 11 millones y 5 millones de familias inscritas respectivamente – ha evidenciado que los programas también han contribuido eficazmente a reducir la desigualdad (Soares *et al.*, 2007*b*).

Sin embargo, estos resultados también desvelan que una buena focalización no es suficiente de por sí para maximizar la incidencia en la pobreza y la desigualdad. Los programas tienen que lograr cubrir también a una amplia proporción de la población pobre, lo que constituye un desafío para los países pequeños, que, por lo general, destinan sus programas sólo a una fracción de la población total extremadamente pobre, normalmente a la que se encuentra en las zonas rurales más deprimidas.

Además, no todos los sistemas han cosechado el éxito esperado, y los casos de Honduras y Nicaragua ofrecen una imagen sin paliativos de cómo, en contextos de escasa capacidad financiera o administrativa, se necesita apoyo externo y asistencia para realizar las evaluaciones de impacto. En Nicaragua, aunque el programa Red de Protección Social obtuvo excelentes resultados de impacto, el programa no llegó a ampliarse, los créditos que lo financiaban no se renovaron y, finalmente, se dejó que agonizara. En Honduras, la instauración del Programa de Asignación Familiar-Fase II (PRAF II), un programa de TCD que prometía combinar transferencias con intervenciones de incentivos de la oferta, tuvo que hacer frente a duros problemas. Por una parte, el valor de la transferencia era relativamente bajo, ya que representaba sólo un 3.6 por ciento del consumo total de una familia rural, frente al 18 por ciento en la Red de Protección Social nicaragüense o el 20 por ciento en el programa mexicano PROGRESA/Oportunidades. El componente relativo a la oferta jamás llegó a instaurarse debido a los problemas jurídicos que planteaba al gobierno la contratación de ONG como responsables. El programa fue muy criticado con la llegada al poder de un nuevo gobierno, pese a la positiva evaluación de impacto a medio plazo. Aunque se introdujeron algunos cambios en su diseño, el programa se interrumpió definitivamente cuando se agotó el crédito que lo financiaba (Moore, 2008).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Entre otras cosas, estas experiencias demuestran que es capital contar con un amplio apoyo interno. En teoría, un programa de TCD debería considerarse como algo más que la iniciativa de una sola administración y debería constituir más bien una parte fundamental de la política estatal para reforzar la protección social y reducir la pobreza. Sin embargo, el hecho de que el programa se identifique con la máxima cúpula directiva del Estado puede plantear un dilema: por una parte, esta identificación puede ser un elemento esencial para garantizar la necesaria coordinación de todos los ministerios que vayan a participar en la iniciativa, especialmente el de educación y salud dadas las condicionalidades en juego; por otra parte, dicha identificación puede politizar la cuestión y poner en peligro la continuidad del programa en caso de elecciones. La respuesta a este dilema consiste en estimular el debate público sobre las motivaciones y la forma del programa de TCD y en garantizar la transparencia tanto de la aplicación del programa como de su financiamiento, que debería reposar preferentemente en los recursos nacionales antes que en créditos exteriores.

Esta combinación de debate público y de transparencia puede contribuir a institucionalizar los programas de TCD e incrementar, por ende, su sostenibilidad. Los programas con objetivos a largo plazo, tales como la promoción de la acumulación de capital humano en el caso de las familias (extremadamente) pobres, no tendrán más que efectos moderados si se ven limitados por el plazo del mandato del gobierno en el poder o por la duración de los créditos, ya que es probable que en ninguno de esos dos casos haya tiempo suficiente para poder seguir siquiera a una sola cohorte de niños desde su nacimiento hasta el final de su educación primaria. Por otra parte, cuando los programas de TCD se han sometido a perspectivas a corto plazo, ha solido hacerse siempre a expensas de la acumulación de capital humano. Y así, por ejemplo, las normas de salida del programa, por ejemplo, suelen establecerse sin tener en cuenta la capacidad de las familias "graduadas" para superar ciertos choques que podrían arrastrarlos de nuevo a la pobreza, lo que merma aún más su propia capacidad para tomar decisiones de inversión en capital humano a largo plazo (Soares y Britto, 2007).

Los programas de TCD pueden servir de catalizadores de cambio en el seno del gobierno, siempre que estén adecuadamente estructurados. Ciertos programas y servicios que complementen al programa de TCD pueden alentar la integración de diversos programas de asistencia social y, a menudo, exigirán la adaptación – y modernización de otros programas de los ministerios sectoriales (por ejemplo, el ministerio de agricultura, en el caso de personas pobres de zonas rurales). El desafío para esos ministerios consistirá en adaptar el contenido de sus módulos de asistencia técnica y de sus prácticas de capacitación a las necesidades de las familias beneficiarias tipo de un programa de TCD.

Lograr la integración de los programas complementarios que forman parte de la introducción del programa de TCD es fundamental para acabar con el sistema dual de protección social, endémico en tantos países latinoamericanos, donde el sistema de seguridad social sólo cubre a los trabajadores del sector formal mientras la protección de los extremadamente pobres se confía a iniciativas residuales de asistencia social, pero sólo durante las crisis (Bastagli, 2007). Una integración de esa índole puede constituir el logro más relevante de los programas de TCD en el área institucional.

En cualquier caso, sea cual sea la relación entre la escolarización y la participación cívica, es probable que una educación mayor y mejor afiance el proceso de consolidación democrática en América Latina. La educación es uno de esos bienes públicos que benefician a un amplio segmento de la población. La existencia de experiencias positivas en materia de educación, tanto en términos de cantidad como de calidad, puede mejorar la percepción y la legitimidad del Estado y del gobierno democrático. Las encuestas llevadas a cabo en América Latina ponen de manifiesto que los acérrimos partidarios de la democracia como forma de gobierno son también quienes más satisfechos están con la calidad de la educación a la que tienen acceso (Latinobarómetro, 2006).

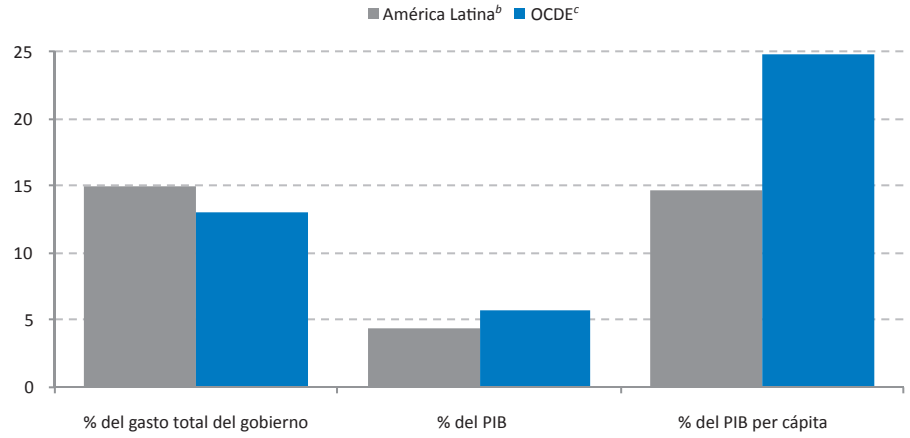
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El gasto público en educación en América Latina es significativo y está creciendo

En relación con el gasto público total o con el PIB, el gasto público en educación en América Latina es alto, según las normas internacionales. Sin embargo, el gasto por alumno aún queda lejos de los referentes de la OCDE. La gráfica 6.1 resume la comparación del gasto en educación de América Latina con el de la OCDE.

Gráfica 6.1. Gasto público en educación[a]
(Todos los niveles educativos, 2003-05)



Notas:

a) La gráfica muestra los promedios no ponderados de cada región y tiene en cuenta sólo a los países para los cuales había datos disponibles para el periodo 2003-05.

b) Los países latinoamericanos que cubre la gráfica son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

c) Debido a la falta de datos, el promedio de la OCDE no incluye a Alemania, Australia, Canadá, Luxemburgo y Turquía.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

El gasto público en educación representa una significativa parte del gasto del gobierno en América Latina (entre el 13 y el 15 por ciento del gasto público total en un país tipo entre 2003-05)[2], un resultado favorable en comparación con el promedio del 13 por ciento de la OCDE para el mismo periodo. En algunos casos, como el de México, la proporción del gasto en educación en el gasto total alcanzó el 25 por ciento en 2004, desde el 15 por ciento de 1991.

En cuanto a su relación con el PIB, el gasto público en educación en un país latinoamericano tipo rondó el 4 por ciento del PIB entre 2003 y 2005, frente al promedio del 5.6 por ciento en la OCDE. Desde principios de los años 1990, esta proporción ha crecido de forma particularmente rápida, por ejemplo, en Colombia, donde pasó del 2.4 por ciento en 1991 al 4.8 por ciento en 2005, o en México, donde subió del 3.8 al 5.5 por ciento en el mismo periodo. El gasto privado tiene un papel proporcional mayor en América Latina que en la OCDE (en especial, en Chile y Colombia, donde representa el 1.4 y el 1.2 por ciento del PIB respectivamente). La contribución del gasto privado en educación es casi suficiente para franquear la distancia que separa el promedio latinoamericano de la OCDE.

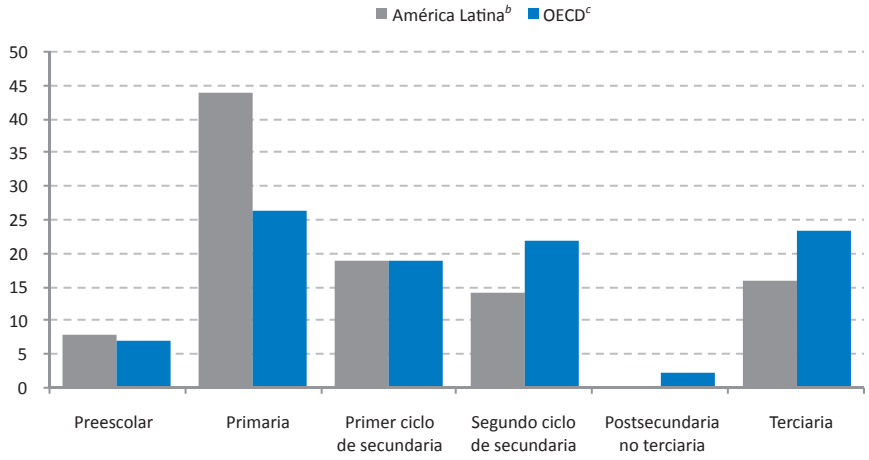
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

En realidad, donde más claramente se observa la insuficiencia en América Latina es en la relación entre el gasto por alumno y el PIB per cápita. El gobierno latinoamericano tipo gastó alrededor del 15 por ciento del PIB per cápita en cada alumno (promedio 2003-05), en comparación con más del 24 por ciento en la OCDE en el mismo periodo. Incluso en países con un gasto público mayor y creciente en proporción del PIB, tales como Colombia o México, el gasto por alumno sigue estando por debajo del de la OCDE. Esta disparidad queda ilustrada en el conjunto final de barras de la gráfica 6.1.

Los países latinoamericanos gastan proporcionalmente más en educación primaria que los países de la OCDE, y proporcionalmente menos en educación terciaria y secundaria...

Por lo general, los países latinoamericanos gastan más en educación primaria y menos en educación terciaria y secundaria (especialmente en el segundo ciclo de ésta) que los países de la OCDE. La gráfica 6.2 muestra que un país latinoamericano tipo dedica más del 50 por ciento de su presupuesto de educación a la primaria (incluido cerca de un 8 por ciento a la educación preescolar), mientras un país tipo de la OCDE gasta un 33 por ciento (incluido un 7 por ciento en educación preescolar). Por su parte, la educación terciaria recibe sólo cerca del 16 por ciento del gasto en América Latina frente al 23 por ciento en la OCDE. Por último, la educación secundaria (todos los niveles incluidos) se llevó aproximadamente un 33 por ciento en América Latina frente al 43 por ciento en la OCDE. El énfasis en los niveles educativos inferiores es evidente incluso dentro de la propia educación secundaria, ya que en América Latina, la gran parte del gasto en ésta se destinó al primer ciclo, que recibió el 19 por ciento del gasto total en educación, lo que contrasta con la OCDE, donde la mayor parte del gasto en educación secundaria fue a parar al segundo ciclo, que disfrutó del 22 por ciento del gasto público total en educación.

Gráfica 6.2. Distribución del gasto público corriente en educación[a]
(Porcentajes por nivel educativo, promedio 2003-05)



Notas:
a) La gráfica muestra los promedios no ponderados de cada región y tiene en cuenta sólo a los países para los cuales había datos disponibles para el periodo 2003-05.
b) Los países latinoamericanos que cubre la gráfica son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
c) Debido a la falta de datos, el promedio de la OCDE no incluye a Alemania, Australia, Canadá, Luxemburgo y Turquía.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

...esto se manifiesta especialmente en la educación secundaria donde el gasto de América Latina por estudiante, como porcentaje del PIB per cápita, representa poco más de la mitad de la media OCDE

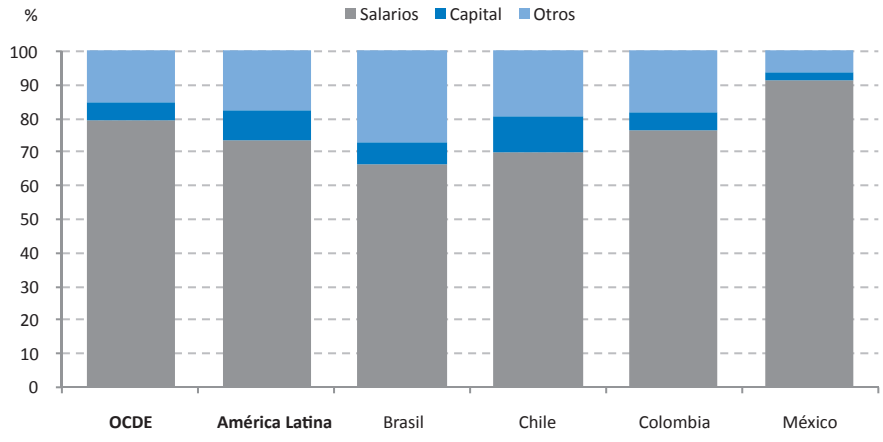
La educación terciaria y, aunque en menor medida, también la educación secundaria resultan más caras por alumno que la educación primaria. En la mayoría de los países latinoamericanos, el gasto público por alumno en la educación secundaria y, especialmente, en la terciaria es todavía mucho más oneroso que en la educación primaria. Entre 2003 y 2005, en un país tipo de la OCDE, el gasto público por alumno en educación primaria equivalía al 19.6 por ciento del PIB per cápita; en educación secundaria, al 25.6 por ciento; y en terciaria, al 33 por ciento. En el mismo periodo, los promedios en América Latina eran del 11.5 por ciento del PIB per cápita por alumno en educación primaria, el 13.3 por ciento en educación secundaria, y 24.7 por ciento en educación terciaria. Aunque esos promedios ocultan la amplia disparidad entre los países de cada región, evidencian con todo, una vez más, la brecha en el gasto entre los países de la OCDE y los latinoamericanos.

Cuando el gasto público en educación crece en América Latina, el incremento parece explicarse por un aumento del gasto por alumno en educación primaria. Colombia y México constituyen dos buenos ejemplos de esta tendencia. De 1999 a 2005, el gasto por alumno en educación primaria en proporción del PIB per cápita creció del 16 al 19 por ciento en Colombia y del 12 al 15 por ciento en México. Pero, en el mismo periodo, el gasto por alumno en educación terciaria cayó del 40 al 24 por ciento del PIB per cápita en Colombia y del 48 al 42 por ciento en México, mientras el gasto por alumno en educación secundaria descendía ligeramente y pasaba del 15 al 13 por ciento en Colombia y del 24 al 22 por ciento en México.

La gráfica 6.3 analiza el gasto en educación según su naturaleza (gasto de capital, salarios y otros gastos) en una selección de países de América Latina y compara los resultados con el promedio de la OCDE.

Gráfica 6.3. Gasto en educación según la naturaleza del gasto en una selección de países latinoamericanos[ab]

(Gasto corriente como porcentaje del gasto total en educación en establecimientos públicos)



Notas:

a) Promedio de datos disponibles para 2003-05;

b) Incluye los niveles educativos 1 a 4 de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Ateniéndose estrictamente a los promedios, la distribución del gasto no constituye una marca diferenciadora entre la OCDE y América Latina. Entre 2003 y 2005, el país tipo en ambas regiones dedicó cerca del 75 por ciento del gasto a los salarios, casi el 10 por ciento al gasto de capital, y el resto, a otros ítems. Sin embargo, los promedios regionales no reflejan las importantes divergencias nacionales. Y así, los salarios representan más del 90 por ciento del gasto en México, Nicaragua y Perú, pero menos del 70 por ciento en Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay. El gasto de capital rondaba el 10 por ciento del gasto en Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, pero no llegaba al 3 por ciento en México ni al 1 por ciento en Argentina o en República Dominicana.

La demografía representa un desafío para América Latina: la demanda de educación está disminuyendo en los países de la OCDE mientras que está aumentando en la región latinoamericana

Pese a la creciente inversión en educación, los países latinoamericanos siguen gastando menos por alumno que los referentes de la OCDE, y el modesto incremento observado en el gasto por alumno no sirve para salvar las distancias. Esta diferencia se explica en parte por la demografía. La demanda de educación, medida por la proporción de la población en edad escolar en relación con la población total, difiere sustancialmente en tamaño y dinámica entre los países latinoamericanos y los de la OCDE. Si bien en la última década la demanda de educación ha descendido en los países de la OCDE, ésta ha aumentado en América Latina; y es que los estudiantes potenciales en un país tipo de la OCDE representan menos de un quinto de la población total, cuando su proporción va de un cuarto a un tercio en América Latina. Desde los años 1960, este segmento de la población ha aumentado más de un 50 por ciento en Argentina, Colombia, México y Brasil – en la actualidad, más de 50 millones de brasileños y más de 30 millones de mexicanos tienen menos de 14 años de edad. Por el contrario, en el mismo periodo, la población en edad escolar de los países miembros de la OCDE ha disminuido en realidad más de un 8 por ciento. Puede que el auge de la demanda de educación en América Latina entre en recesión en las próximas décadas, pero la forma en que el crecimiento de la población en edad escolar ha sobrepasado el gasto en educación explica una parte de la diferencia del gasto por alumno entre América Latina y la OCDE en los años 2000.

MEDICIONES CUANTITATIVAS DE LA EDUCACIÓN

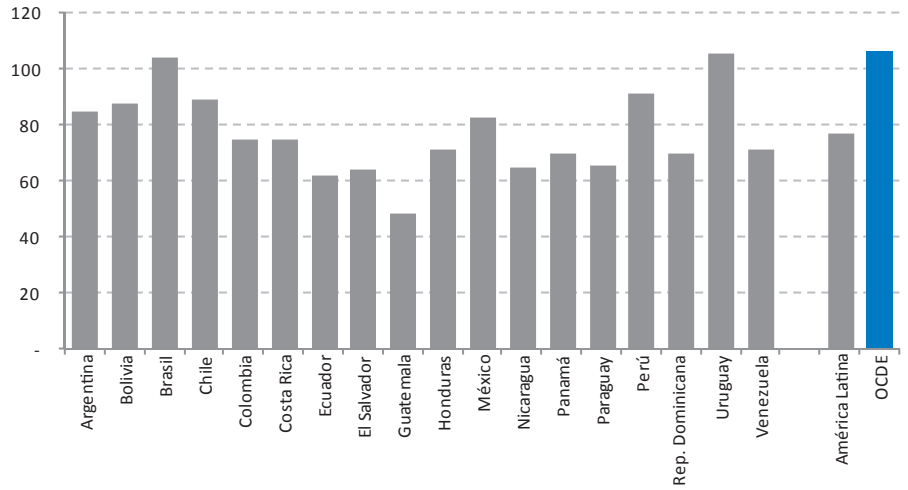
Se han realizado algunos avances a la hora de asegurar que todos los ciudadanos reciban al menos alguna educación...

América Latina ha dado grandes pasos en materia de incremento de los recursos necesarios para la educación. Incluso pese al aumento de la demanda demográfica, la proporción de la población mayor de 15 años sin escolaridad alguna en América Latina se acerca hoy al 6 por ciento, lo que implica un drástico descenso desde el 35 por ciento de los años 1960. Y se prevé que la diferencia entre los países de la OCDE y los latinoamericanos en relación con este indicador pase de los más de 25 puntos porcentuales de los años 1960 a menos de 4 puntos porcentuales para el año 2010. Evidentemente, algunos países han cosechado más éxitos que otros. Las mismas previsiones para 2010 estiman que la proporción de más de 15 años sin escolaridad alguna variará de menos del 2 por ciento en Argentina, Chile o Colombia a más del 8 por ciento en Bolivia y México, y a más del 12 por ciento en Guatemala[3].

La matriculación en la educación primaria y secundaria es casi universal en los países de la OCDE. Las tasas de matrícula tanto en la educación primaria como en la secundaria no han cesado de crecer en América Latina, y así, la educación primaria es casi universal en la mayor parte de los países latinoamericanos, aunque muchos ciudadanos siguen quedando rezagados cuando se trata de la educación secundaria. La gráfica 6.4 plasma la tasa bruta de matrícula de todos los estudiantes de educación secundaria (primer y segundo ciclo) en una selección de países latinoamericanos y la compara con el promedio de la OCDE.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Gráfica 6.4. Tasa bruta de matrícula en educación secundaria
(Todos los ciclos, total)



Nota: La gráfica muestra el promedio simple por región, para 2003-05.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

En 2003-05, el país latinoamericano tipo contaba con una tasa bruta de matrícula en educación primaria de más del 113 por ciento (esta cifra es superior al 100 por ciento porque el numerador incluye a estudiantes mayores de la edad límite que aún asisten a la escuela primaria; sin contar a esos estudiantes, la tasa neta de matrícula da un resultado del 93.4 por ciento). Esta cifra representa un logro considerable para América Latina en relación con la tasa neta de matrícula de menos del 85 por ciento a principios de los años 1990. En comparación, la tasa bruta de matrícula media para los países de la OCDE era de 102 por ciento, con una tasa neta de matrícula del 96.7 por ciento, es decir, una diferencia de poco más de tres puntos porcentuales.

...pero mientras que las tasas globales de participación están aumentando, existen aún brechas importantes más allá de la educación primaria

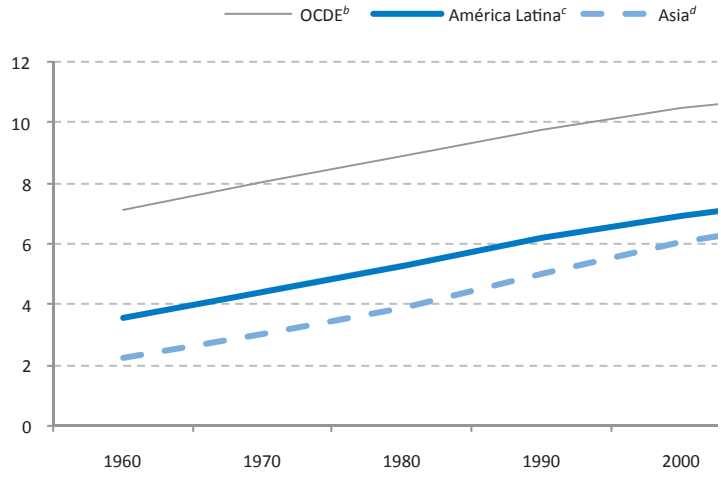
Desgraciadamente, estos resultados no son universales y, al margen de la educación primaria, la diferencia entre ambas regiones es sustancial. Con respecto a la educación preescolar, las tasas brutas de matrícula son del 53 por ciento en América Latina frente al 85 por ciento en la OCDE; para el primer ciclo de educación secundaria, del 88 por ciento frente al 106 por ciento; y para el segundo ciclo de educación secundaria, del 77 por ciento frente al 106 por ciento. Una vez más, estos promedios diluyen la variación regional. La tasa bruta de matrícula en educación secundaria en 2003-05 era tan sólo del 62 por ciento en Ecuador, pero de más del 105 por ciento en Uruguay. En el primer ciclo de educación secundaria, la tasa bruta era sólo del 53 por ciento en Guatemala y de más del 114 por ciento en Brasil. Ningún país latinoamericano alcanza el referente de la OCDE de tasa de matrícula neta (88.6 por ciento), e incluso los que cuentan con mejores resultados en la región, como México (66.5 por ciento) o Colombia (58.2 por ciento) quedan muy por detrás de los niveles de la OCDE; en relación con este aspecto, Guatemala es, de nuevo, el país más alejado, con el 33.7 por ciento.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Las desigualdades en el acceso a la educación entre los diversos países latinoamericanos quedan ilustradas en las diferencias de las tasas netas de asistencia escolar en educación secundaria por quintiles de ingresos. Para una selección de países latinoamericanos, el cuadro 6.A1. del anexo estadístico de este capítulo refleja las tasas netas de asistencia escolar para los quintiles de ingresos más bajo y más alto (esto es, para el 20 por ciento de la población con los ingresos más bajos y el 20 por ciento con los ingresos más altos). Las diferencias en la tasa de asistencia escolar en educación secundaria entre estos dos quintiles son marcadas. La tasa de asistencia media en el quintil de ingresos más alto es 35 puntos porcentuales mayor a la del quintil más pobre. Esta medición de la desigualdad esconde una notable variación dentro de la región, y así, mientras que en Chile la diferencia es tan sólo de 8 puntos porcentuales, en Nicaragua y Panamá las diferencias superan los 50 puntos porcentuales.

Existe gran variedad en los niveles de asistencia en educación secundaria pero los niveles para los niños en hogares pobres son en general bajos y mucho más bajos que los de hogares ricos

Gráfica 6.5. Años de escolarización de la población de 15 años en adelante[a]



Notas:
a) La gráfica muestra el promedio simple por región.
b) Debido a la indisponibilidad de ciertos datos, el promedio de la OCDE no incluye a Islandia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y República Eslovaca.
c) América Latina incluye a los 18 países que figuran en el cuadro 6.1 del anexo estadístico.
d) Asia engloba a Bangladesh, China, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Nepal y Tailandia.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en datos de Cohen y Soto (2007).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

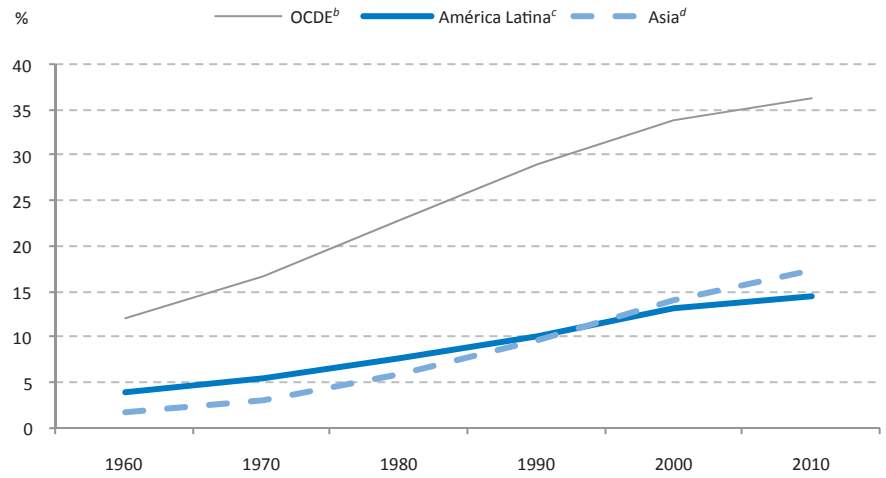
La tasa de asistencia escolar en el caso de los hogares más pobres suele ser baja en la mayoría de los países latinoamericanos. En promedio, un niño de cada dos en edad de secundaria del quintil más pobre no asiste a secundaria, pero, una vez más, este promedio no rinde cuenta de las variaciones en la región: en Nicaragua, sólo un 14 por ciento de los niños en edad de secundaria del quintil más pobre asiste a clase, cuando en Chile, el otro extremo de la balanza, la proporción es del 83 por ciento.

El progreso y los desafíos también quedan reflejados en otras mediciones de lo que se conoce normalmente por cantidad educativa. La gráfica 6.5 muestra que se ha previsto que el número medio de años de escolarización de la población latinoamericana de 15 años en adelante, que era tan sólo de 3.7 años en los años 1960, alcance los 7.5 años para 2010. Algunos países de la región van más rápidos que otros en este sentido, y en Chile, por ejemplo, los expertos estiman que el periodo de escolarización medio superará los 10 años para 2010, aunque en El Salvador y Guatemala no llegará a 5.5 años.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Brindar una matriculación casi universal en la educación secundaria (o en el primer ciclo de secundaria) sigue constituyendo un desafío para algunos países latinoamericanos. Se prevé que la proporción de la población latinoamericana de más de 25 años con una secundaria completa aumente de menos del 4 por ciento de los años 1960 a más del 14 por ciento en 2010, pese a las amplias variaciones entre países, ya que, en Chile y Uruguay, por ejemplo, más del 30 por ciento de la población de más de 25 años ha acabado sus estudios secundarios, mientras que la cifra es de menos del 3 por ciento en El Salvador y menos del 4 por ciento en Costa Rica o República Dominicana. No obstante, pese al progreso general previsto, la distancia con la OCDE se está agravando y se estima que aumente de 9 puntos porcentuales a más de 23 puntos porcentuales en el mismo periodo. Los países asiáticos, que partían con un déficit de 2 puntos porcentuales en relación con América Latina, adelantarán a ésta en 3 puntos porcentuales para 2010.

Gráfica 6.6. Proporción de la población de 25 años en adelante con educación secundaria completa[a]
(En puntos porcentuales)



Notas:

a) La gráfica muestra el promedio simple por región.

b) Debido a la indisponibilidad de ciertos datos, el promedio de la OCDE no incluye a Islandia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

c) América Latina incluye a los 18 países que figuran en el cuadro 6.1 del anexo estadístico.

d) Asia engloba a Bangladesh, China, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Nepal y Tailandia.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en datos de Cohen y Soto (2007).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

Parte del problema es que numerosos estudiantes que empiezan la escuela secundaria abandonan: cuando en la OCDE actualmente sólo un tercio de los alumnos que entra en la escuela secundaria no logra acabarla, en América Latina la proporción es casi de la mitad.

Mejorar la calidad mientras aumenta la cantidad de educación continua siendo un reto para la región

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

América Latina ha realizado significativos progresos en términos de cantidad de la educación proporcionada, pero cabe preguntarse si puede decirse lo mismo de la calidad de esa provisión. Para responder a esta cuestión, se han considerado

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

dos mediciones de la calidad, una personal y otra social. La primera es el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas; la segunda es la equidad de los sistemas educativos para facilitar el aprendizaje a todos los estratos socioeconómicos. Según estas dos mediciones, el panorama en América Latina es matizado, y está claro que entender correctamente la calidad constituye un indudable desafío para la región.

Un cierto número de programas internacionales evalúa los resultados del aprendizaje mediante la elaboración de pruebas comparables entre países, y en algunos de ellos participan países latinoamericanos, como los programas TIMSS y PIRLS de la IEA, PISA de la OCDE, y LLECE de OREALC[4].

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE proporciona una buena evaluación cualitativa de algunos países latinoamericanos (este apartado se basará en datos de OCDE, 2007*b*). Desde 2000, se ha efectuado una ronda de evaluaciones PISA cada tres años; la última tuvo lugar en 2006 y en ella participaron seis países latinoamericanos. La población encuestada está constituida por estudiantes de 15 años, normalmente en su último año de enseñanza obligatoria. En contraste con otros instrumentos de evaluación internacionales, PISA no se centra en un currículo específico, sino que evalúa más bien competencias y habilidades cognitivas, esto es, la comprensión de conceptos fundamentales por parte de los estudiantes y, sobre todo, la habilidad de éstos para extrapolar y aplicar lo que han aprendido en la escuela a situaciones de la vida real. La calidad de los sistemas educativos que mide PISA (al menos en los niveles primario y secundario) podría resumirse como la habilidad de los estudiantes para analizar, razonar y comunicar sus ideas eficazmente.

Los resultados de América Latina en el marco de PISA deben interpretarse con precaución porque, como se ha indicado anteriormente, la tasa de matrícula de los estudiantes de 15 años es inferior a la que se registra en otras partes del mundo. Aquellos que no entran en las mediciones de PISA porque no asisten a la escuela serán normalmente de familias de origen más humilde, lo que hace que el muestreo se desvíe hacia estudiantes de familias más favorecidas. Esta sobrerepresentación de estudiantes más acomodados será por lo tanto mayor en América Latina que en los países de la OCDE y, en consecuencia, los resultados de PISA probablemente sobrestimarán el rendimiento en América Latina. Además, los resultados se ciñen a los seis países de la región que participaron en la evaluación PISA de 2006, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. (Sólo Brasil y México han participado en las tres rondas de 2000, 2003 y 2006; Uruguay participó en la de 2003; y Argentina, Chile y Perú en la de 2000). Por lo tanto, las tendencias y comparaciones a lo largo del tiempo se verán limitadas por la disponibilidad de los datos.

Las pruebas de PISA estudian la capacidad de los estudiantes en tres áreas centrales: competencia lectora, competencia matemática y competencia científica. Para cada una de esas áreas, se calcula un índice de rendimiento; estos índices se conocen como escalas PISA de lectura, matemáticas o ciencias. La correlación entre las tres escalas PISA (incluso para los solos países latinoamericanos) es bastante elevada, y lo mismo cabe decir de las correlaciones para los estudiantes individuales. Por esta razón, aunque el estudio que se ofrece seguidamente tiende a centrarse en una sola escala, los resultados pueden tomarse como válidos para las tres escalas de forma general.

PISA 2006 ha identificado que, en la escala de ciencias, 38 puntos es el promedio que separa a dos estudiantes con un curso o grado de diferencia dentro de la OCDE. Por lo tanto, esos 38 puntos en la escala de ciencias pueden tomarse como una buena aproximación del valor medio que tiene un año adicional de educación científica en un país de la OCDE.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

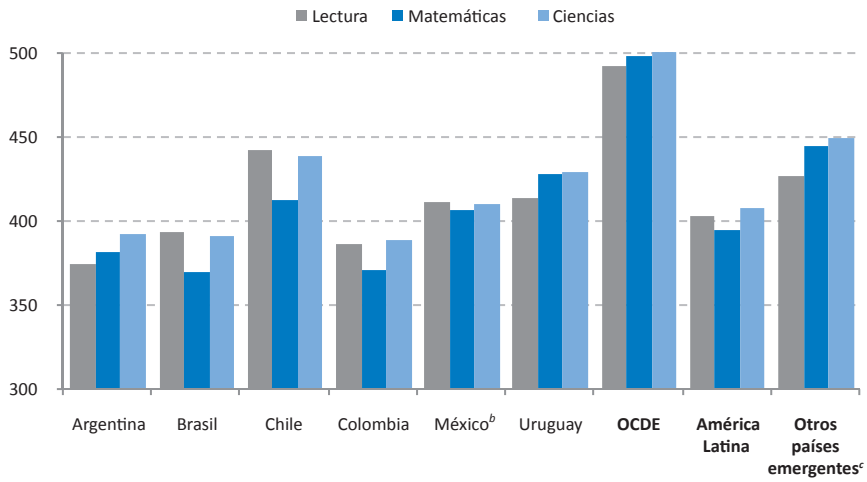
El desempeño en América Latina es pobre: en promedio el desempeño de los estudiantes de 15 años que van a la escuela equivale al de estudiantes en la OCDE con tres años menos de educación

Los países latinoamericanos tienen puntuaciones muy inferiores a la media de la OCDE, que es de cerca de 500 puntos, en cada una de las escalas PISA. La diferencia media, ilustrada en la gráfica 6.7, es de 100 puntos o más. En otras palabras, los estudiantes latinoamericanos de 15 años de edad van tres años por detrás de sus pares de la OCDE, dado que, como se ha indicado, 38 puntos PISA corresponden al valor de un año adicional de escolarización. Las puntuaciones de otros países emergentes también quedan significativamente rezagadas en relación con la OCDE, pero la diferencia para esos países es tan sólo la mitad de amplia que para los seis países latinoamericanos que participan en el estudio PISA.

Los seis países latinoamericanos del estudio se dividen claramente en dos grupos. En uno - Chile, México y Uruguay –, los promedios de los estudiantes se enmarcan dentro del nivel 2 de PISA, mientras que en el otro grupo - Argentina, Brasil y Colombia –, los estudiantes están bloqueados en el nivel 1. Como se ha evocado anteriormente, la diferencia entre dos niveles de las escalas PISA es significativa, ya que, por ejemplo, el nivel 1 de la escala de lectura implica que los estudiantes apenas son capaces de identificar elementos sencillos de información dentro de un contexto familiar, y el nivel 2 significa que se es capaz de relacionar información disponible en varios lugares de un texto, seguir argumentos lógicos y contraponer datos. Los estudiantes del nivel 1 no alcanzan un mínimo nivel de competencia.

Gráfica 6.7. Calidad de la educación: rendimiento o aprendizaje de los estudiantes[a]

(Promedios nacionales en las escalas PISA: lectura, matemáticas y ciencias 2006)



Notas:

a) Los promedios regionales son promedios simples de los países del muestreo PISA.

b) México está incluido en los promedios de la OCDE y de América Latina.

c) Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

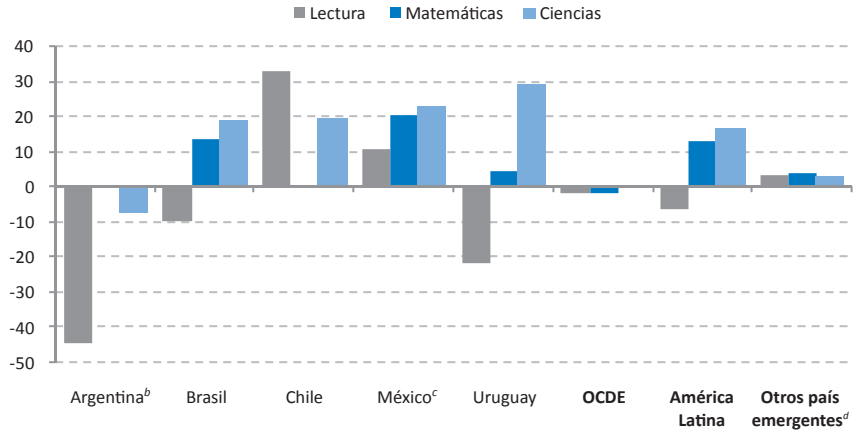
ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Los estudiantes de Chile, México y Uruguay – el primer grupo – superan por lo general los 400 puntos, lo que quiere decir que van de dos a tres años por detrás de sus homólogos de la OCDE (esto es, de 76 a 114 puntos de distancia con el promedio de la OCDE). Los estudiantes de Argentina, Brasil y Colombia – el segundo grupo - tienen sistemáticamente puntuaciones por debajo de los 390 puntos (por debajo del nivel 2) y tienen un déficit de entre tres y cuatro años (es decir, de 114 a 152 puntos) en relación con el promedio de la OCDE.

El desempeño en América Latina está en general mejorando...

Con todo, el rendimiento de América Latina parece haber mejorado. Los datos específicos por países de la gráfica 6.8 muestran que la mayoría de los países están obteniendo puntuaciones más altas en casi todas las áreas. Chile, entre 2000 y 2006, o México, entre 2003 y 2006, han realizado considerables avances en lectura y ciencias (México también ha mejorado en matemáticas, pero no existen datos disponibles para Chile al respecto). En su conjunto, la región ha progresado en todas las áreas, con la excepción de la lectura, y lo está haciendo de forma significativamente más rápida que otras regiones emergentes. Argentina constituye la gran excepción a esta tendencia positiva; entre su participación en PISA 2000 y en PISA 2006, su rendimiento se ha deteriorado clara y sustancialmente.

Gráfica 6.8. Tendencias en el rendimiento[a]
(Como diferencia en las escalas PISA entre 2006 y 2003)



Notas:

a) Los promedios regionales son promedios simples de los países del muestreo PISA.

b) 2000 para Argentina y Chile.

c) México está incluido en los promedios de la OCDE y de América Latina.

d) Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

Una forma más matizada de considerar el rendimiento de un sistema educativo consiste en observar la proporción de estudiantes que alcanzan cada nivel de una gradación de competencias. En cada una de las tres áreas de competencias evaluadas, PISA 2006 clasifica a los estudiantes en seis niveles (cinco para la competencia lectora). Los estudiantes cuyas puntuaciones los sitúan en el nivel superior son estudiantes con numerosas competencias, y la proporción de éstos refleja la capacidad de un sistema para formar al tipo de estudiantes que posteriormente contribuirá a la innovación y a la creación de nuevas tecnologías[5]. Por el contrario, los estudiantes del primer nivel o de nivel inferior a éste sólo

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

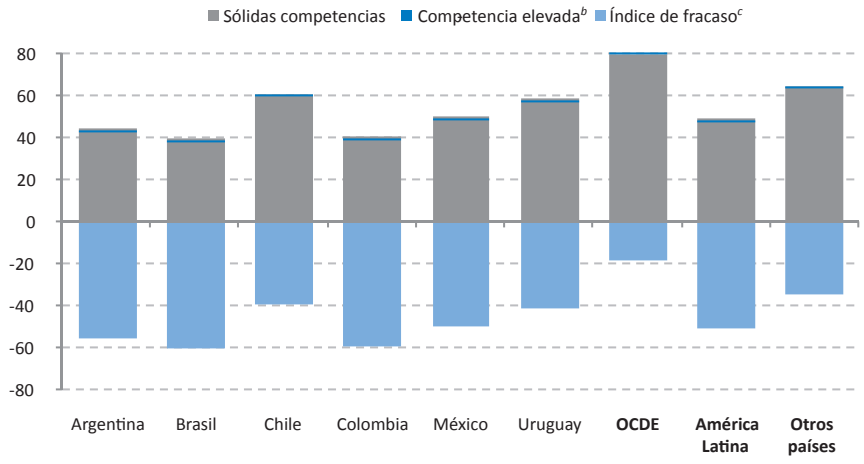
pueden resolver problemas sencillos y conocidos; la proporción de estudiantes en este nivel puede interpretarse como el índice de fracaso del sistema, ya que estos estudiantes son incapaces de lograr un mínimo nivel de competencia (Field *et al.*, 2007).

...pero las tasas de fracaso escolar son elevadas y la región se queda por detrás de los países de la OCDE y de otras regiones emergentes en la consecución de estudiantes de rendimiento elevado

PISA analiza asimismo la influencia del contexto de los estudiantes en el rendimiento de éstos. En este sentido, el contexto cubre el estatus socioeconómico y cultural, basado en el nivel educativo de los padres y en la disponibilidad de recursos educativos y culturales en casa. El grado en el que el rendimiento de un estudiante sea independiente de su contexto socioeconómico constituye la medida de la equidad dentro de un sistema educativo: si en un sistema educativo dado los estudiantes de contextos diferentes obtienen un rendimiento similar, puede aducirse que ese sistema es más equitativo que otro en el que sistemáticamente el mejor rendimiento es el de los estudiantes socialmente favorecidos.

En cuanto a la distribución de competencias que subyacen tras estos promedios, el rendimiento de los sistemas educativos latinoamericanos en los niveles superiores de la escala, donde de encuentran los alumnos con gran capacidad, es particularmente decepcionante (véase la gráfica 6.9). América Latina no sólo está rezagada en relación con los referentes de la OCDE, sino también con relación a la mayoría de otras regiones emergentes. En promedio, el 1.3 por ciento de los estudiantes de la OCDE tiene una puntuación que los sitúa en el máximo nivel de la escala de ciencias, algo que menos del 0.05 por ciento de estudiantes latinoamericanos puede decir. Esta diferencia equivale a un estudiante de cada 77 en la OCDE y a menos de un estudiante de cada 2 000 en América Latina.

Gráfica 6.9. Distribución del rendimiento en ciencias[a]
(Como porcentaje de estudiantes en un nivel elevado de la escala de ciencias PISA 2006)



Notas:

a) Cada escala PISA se divide en 6 niveles (5 para la lectura).

b) Proporción de los estudiantes con puntuaciones de nivel 6, en los que los alumnos destacan incluso frente a problemas complejos.

c) Proporción de estudiantes con puntuaciones del nivel 1 o inferior, en los que los alumnos tienen dificultades incluso con problemas básicos y conocidos.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

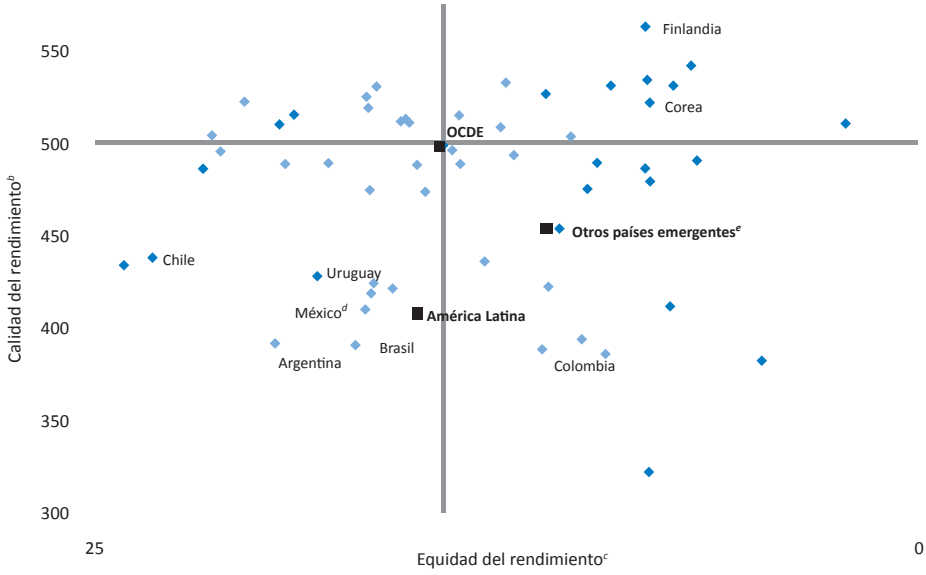
Los estudiantes que se encuentran en las escalas inferiores no están siendo servidos

Los estudiantes de los seis países latinoamericanos que participan en PISA tienden a concentrarse en los niveles más bajos de las tres escalas. Si bien en la OCDE cerca del 20 por ciento de los estudiantes se sitúan en el nivel 1 o debajo de éste en la escala de lectura de PISA, en Argentina, Brasil y Colombia este nivel acoge a más del 55 por ciento de los estudiantes. Incluso en Chile, el país con mejor rendimiento, más del 35 por ciento de los estudiantes se halla en el nivel 1 o por debajo de éste. Esto significa que el país con mejor rendimiento de la región queda por detrás de Turquía, que, con un 32 por ciento de estudiantes en ese nivel, constituye el país más débil de la OCDE (México aparte).

En cuanto a la segunda medida de la calidad, la equidad, la situación latinoamericana es más compleja (Zoido, 2008). PISA mide la equidad observando la influencia que el contexto de un estudiante tiene en el rendimiento de éste en las pruebas PISA. Desde luego, los países latinoamericanos, en promedio, no están lejos de los estándares de equidad de la OCDE, pero quedan por detrás de otras regiones emergentes. En este sentido, Chile es el país que se enfrenta a un reto mayor, tanto en comparación con los otros países de la región como en relación con el muestreo de PISA entero.

La gráfica 6.10 clasifica a los países según la doble dimensión de la calidad educativa (rendimiento y equidad). El rendimiento medio nacional (calculado como la puntuación media en la escala de ciencias) figura en el eje vertical. La equidad (el grado en que el contexto de los estudiantes dejan prever el rendimiento de éstos) se ha plasmado en el eje horizontal. Los ejes se han trazado según el promedio de la OCDE en ambas dimensiones. Según el segmento en el que caigan, los países pueden clasificarse en cuatro grupos.

Gráfica 6.10. Calidad de la educación desde una perspectiva comparativa: rendimiento y equidad[a]



Notas:
a) En tono más oscuro, los países más significativos dentro de los límites de su cuadrante. Los promedios regionales (representados como cuadros, como el opuesto a los diamantes) son promedios simples de los países del muestreo PISA.
b) Calidad del rendimiento es la puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.
c) Equidad del rendimiento es la proporción de la varianza del rendimiento de los estudiantes explicada por el estatus socioeconómico y cultural.
d) México está incluido en ambos promedios, el de la OCDE y el de América Latina.
e) Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE (2008), con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

En el cuadrante superior derecho, se hallan los países con un promedio de rendimiento elevado y un equitativo reparto de las oportunidades de aprendizaje; Finlandia y Corea, dos de los países con mejores resultados en este sentido de la OCDE, se encuentran en este cuadrante, y también Australia, Canadá y Japón, aunque éstos con una notable diferencia estadística, junto con otras economías no pertenecientes a la OCDE, como Estonia, Hong Kong-China y Macao-China. Con la excepción de Colombia, los países latinoamericanos se sitúan en el cuadrante opuesto, el inferior izquierdo, caracterizado por un promedio de rendimiento bajo y un reparto de las oportunidades de aprendizaje poco equitativo.

No existe una relación automática entre el desempeño y la igualdad

La gráfica resalta uno de las principales conclusiones de PISA. Muchos de los países del nivel superior en términos de rendimiento se cuentan también entre los que ofrecen un reparto de las oportunidades más equitativo. No existe una disyuntiva automática entre estos dos objetivos. Un cierto número de países ha logrado alcanzar ambos, y los países latinoamericanos tienen aún mucho margen de mejora en los dos aspectos. Con el fin de mejorar el rendimiento y la equidad de sus sistemas educativos, pueden sacarse valiosas conclusiones de la experiencia de los países de la OCDE y de las economías emergentes que se hallan en el cuadrante superior derecho de la gráfica.

Los países latinoamericanos necesitan dedicar recursos a entender mejor lo que explica la calidad en el contexto latinoamericano. Tal y como se destaca en el recuadro 6.2, los resultados de los países de la OCDE en PISA parecen apuntar a que el gasto representa tan sólo un factor entre otros muchos, y el mejor rendimiento se justifica también por otras dimensiones de la política educativa. Analizar más profundamente las cuestiones sectoriales específicas con el fin de comprender cómo funcionan sus sistemas educativos no podría sino beneficiar a los países latinoamericanos.

Recuadro 6.2. Políticas en los centros de enseñanza para un mejor aprendizaje: conclusiones de PISA para los países de la OCDE

La experiencia de la OCDE ha puesto de relieve un cierto número de políticas educativas que fomentan el rendimiento y la equidad. Por supuesto, el dinero importa, como también la forma en que éste se gaste. Pero también influyen en gran medida otros factores. PISA 2006 encuestó a los directores de los centros de enseñanza para identificar, sobre la base de los informes de éstos, aquellas políticas que resultasen más importantes para el rendimiento de los estudiantes. Desde el punto de vista de los actores políticos a quienes interese promover el rendimiento, PISA 2006 destaca las siguientes opciones de medidas para los centros de enseñanza:

i) Mayor selectividad académica en la admisión en los colegios.

ii) Frecuentes actividades para fomentar el aprendizaje de las ciencias en los colegios.

iii) Difusión pública de los datos sobre los logros académicos de los colegios.

iv) Incremento del tiempo de aprendizaje de los estudiantes en las clases, pero también en estudio personal.

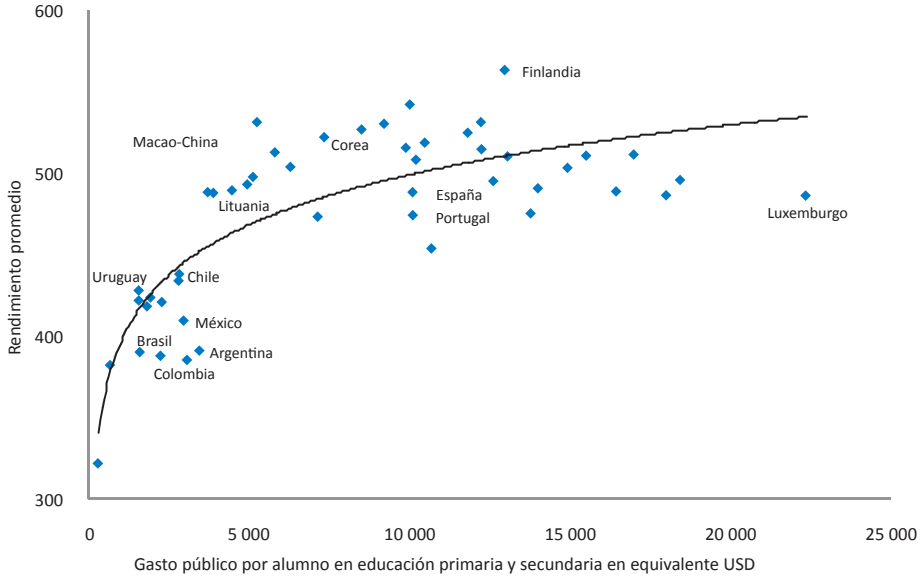
Por el contrario, el agrupamiento por capacidad en todas las materias dentro de los centros educativos parece tener un efecto negativo en el rendimiento estudiantil.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

La experiencia de la OCDE demuestra que la relación entre la calidad educativa y el gasto en educación resulta difícil de discernir. Gastar más no garantiza mejores resultados cualitativos (Hanushek y Woessman, 2007; OCDE, 2005). Como se desprende de la gráfica 6.11, basada en los datos de PISA 2006, más allá de cierto nivel, el gasto adicional añade poco rendimiento suplementario, aunque los países con escaso nivel de gasto también tienden a tener menor nivel de calidad.

Aunque gastar más no garantiza mejores resultados cualitativos, América Latina parece no estar consiguiendo todo el valor añadido al gasto que está realizando

Gráfica 6.11. Gasto público[a] en educación y rendimiento en PISA[b]



Notas:

a) El gasto público es el promedio de datos disponibles desde 2000.

b) Puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007*b*), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana, y en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

Al respecto, los países latinoamericanos parecen poco eficaces. Como se ha apuntado anteriormente en este capítulo, su gasto por alumno es comparativamente bajo, pero incluso para ese escaso gasto parecen obtener menores resultados; y así, otras economías con un nivel de desarrollo y de gasto en educación similar consiguen mucho más en términos de rendimiento.

Los países latinoamericanos pueden recurrir a PISA y a evaluaciones similares para entender mejor por qué varían el rendimiento y la equidad en el seno de sus sistemas educativos y cómo pueden alcanzarse más eficazmente esos objetivos. Abordar la reforma de políticas en la materia desde un enfoque basado en la experiencia empírica puede resultar especialmente útil dadas las consideraciones de economía política que exige toda reforma educativa. El recuadro 6.2, en la página anterior, destaca las principales conclusiones de PISA 2006 en materia de políticas educativas en los centros de enseñanza.

Estudios como PISA pueden mostrar lo que se debe de valorar más, tanto desde el punto de vista técnico como desde la economía política en una reforma educativa

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

CONCLUSIONES

América Latina se enfrenta a un doble desafío: seguir incrementando la cantidad de educación – asegurándose de que todos los niños tengan la oportunidad de asistir a la escuela – y perseguir, a un tiempo, el mayor nivel de calidad posible, medido éste en términos de rendimiento de los estudiantes y de equidad. Las experiencias de los países de la OCDE pueden servir para ofrecer pruebas empíricas y perspectivas que los actores políticos latinoamericanos pueden emplear para fomentar las correspondientes reformas nacionales. Sin embargo, en una economía cada vez más globalizada, PISA ha dado la voz de alarma e insta a la región a despertar, ya que otras regiones emergentes con las que América Latina tiene que competir están acortando distancias con la OCDE mucho más rápidamente.

Probablemente sea necesario más gasto público en la mayoría de los países de la región, pero gastar más no garantiza de por sí ni mayor cantidad ni mejor calidad educativas. La labor continua de la OCDE en materia de eficacia del gasto público (Sutherland *et al.*, 2007) puede proporcionar provechosas mediciones para estimar el éxito de las reformas educativas (así como de otras áreas, incluidas la salud, la infraestructura o la seguridad social). Habida cuenta de que el gasto público ha aumentado en las últimas décadas y de que con toda probabilidad seguirá creciendo, ha llegado el momento de que los países latinoamericanos atiendan más adecuadamente las cuestiones de efectividad y de eficacia.

Desde hace ya tiempo, el gasto en América Latina ha venido centrándose en la educación primaria y, en este sentido, se ha progresado significativamente. Pero ahora es preciso prestar más atención a la educación secundaria. Demasiados estudiantes abandonan la enseñanza secundaria sin terminarla, y la proporción de estudiantes poco cualificados – estudiantes que tienen dificultades para leer o para manejar conceptos básicos – es muy alta. En numerosos países de la región, una considerable proporción de estudiantes jamás llega a efectuar la transición del "aprender a leer" al "leer para aprender".

Una reforma educativa nunca es fácil, y resulta difícilmente imaginable otra cuestión en la que las restricciones políticas y las consideraciones económico-políticas estén tan presentes. La educación es un bien público, en el que, virtualmente, todas las partes de una sociedad moderna tienen un interés. Aprender de las experiencias de reforma educativa habidas en otros países puede ayudar no sólo en materia de cuestiones técnicas, sino también en relación con los aspectos políticos de la reforma. El recuadro 6.3 pasa revista a esas consideraciones de orden político en el contexto de las actuales reformas educativas en México y Chile.

La OCDE evalúa y analiza la calidad de la educación en los países pertenecientes a la Organización, y estos esfuerzos de alcance internacional son útiles para comprender mejor los desafíos educativos desde una perspectiva comparativa. América Latina no podrá sino beneficiarse de una mayor investigación y un mayor análisis a escala regional. Aunque está fuera del ámbito de la presente edición de *Perspectivas* el recomendar políticas educativas específicas, una investigación de ese tipo podría encauzar la atención allí donde más se necesita.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Recuadro 6.3. El largo y sinuoso camino hacia la reforma educativa: Chile y México

Aunque existe un consenso absoluto sobre el hecho de que mejorar la educación es algo decisivo para el desarrollo socioeconómico, las reformas educativas suelen contarse entre las reformas de política pública más difíciles de aprobar e implantar, ya sea en América Latina o en los países de la OCDE. Dado el papel primero de la educación para reafirmar las normas de la sociedad y configurar los modelos de comportamiento, una reforma educativa sobrepasa el mero ámbito de la educación en sí y se convierte en el foro de negociación de la modernización a largo plazo de toda una sociedad (Popkewitz, 1991). Esta función primordial que desempeña la educación para el futuro de cualquier país explica por qué las iniciativas de reforma en este campo sólo logran introducirse con especial vigilancia y gran dosis de emociones.

La economía política de una reforma es, por consiguiente, un elemento esencial que tener en cuenta a la hora de intentar mejorar la educación, ya que para pasar del diseño de la política pública a su implantación práctica suele ser necesario superar la fortísima oposición de los directamente interesados – profesores, estudiantes, padres, y sus respectivos sindicatos y asociaciones – que a menudo incluso son incapaces de ponerse de acuerdo entre sí; otros obstáculos pueden ser los partidos políticos de la oposición y a ciertas instancias gubernamentales que pueden no respaldar una propuesta específica pese a compartir la opinión de que la reforma es necesaria y, por último, a la sociedad en su conjunto que, con sus diversos grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil, suele adoptar un papel activo en cualquier reforma educativa.

En Chile, el Acuerdo por la Calidad de la Educación sólo logró alcanzarse tras largas negociaciones entre el gobierno y la oposición, que se llevaron a cabo a lo largo de todo 2007, de resultas de los disturbios de mayo y junio de 2006 causados por las movilizaciones de los estudiantes de secundaria en la llamada "Revolución Pingüina" (en referencia a los colores blanco y negro de sus uniformes). El debate parlamentario sobre la propuesta de reforma en junio de 2008 se desarrolló con un trasfondo de profesorado en huelga y protestas estudiantiles en toda la nación, que dieron lugar a la detención de hasta 300 personas en Santiago de Chile a finales de mayo de ese mismo año.

En México, la iniciativa Vivir Mejor: Alianza por la Calidad Educativa del presidente Calderón, lanzada en mayo de 2008, despertó menos descontento, aunque ya contenía concesiones realizadas de antemano para asegurarse el respaldo del poderoso sindicato de profesores, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Como sus respectivos nombres lo indican, ambas iniciativas de reforma se centran en la calidad, en parte, como reacción ante los decepcionantes resultados en las encuestas PISA. La transparencia en la gestión y la evaluación independiente tienen un papel fundamental en ambas, aunque cada uno de estos elementos responde a su correspondiente contexto nacional. La renovación de la escasa infraestructura – a veces tan básica como el suministrar agua, sistemas de saneamiento y electricidad – constituye una prioridad en México, junto con la lucha contra la baja cualificación de los profesores y la modernización de los mecanismos de contratación de éstos. Por su parte, Chile ha venido realizando fuertes inversiones en infraestructura durante las dos últimas décadas y, por ende, el núcleo de su reforma consiste en reducir las grandes desigualdades existentes entre los establecimientos privados y públicos, transformar el modelo de financiamiento escolar, e introducir mecanismos de supervisión independientes.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Estos dos casos ejemplifican las complejidades inherentes a toda reforma educativa y la necesidad de forjar un consenso con el fin de garantizar el éxito de ésta. El gobierno de la presidenta Bachelet, por ejemplo, creó el Consejo Asesor Presidencial de Educación y negoció durante meses para salvar las diferencias entre su propuesta inicial de reforma y la presentada por la oposición, antes de elaborar la Ley General de Educación, que se debate actualmente en el Congreso chileno. Durante las negociaciones, el gobierno tuvo que hacer marcha atrás en sus planes de reforma del financiamiento de la educación, en particular, en relación con la limitación del derecho a beneficios en las escuelas subvencionadas por el Estado, una de las principales quejas de las persistentes manifestaciones de estudiantes y profesores. En México, el poder de los sindicatos hace prácticamente imposible promulgar ley de reforma alguna sin su apoyo, de ahí la estrategia del presidente Calderón de negociar con el SNTE antes de lanzar su propuesta; por otra parte, el presidente mexicano encomendó específicamente a su ministra de educación, Josefina Vázquez Mota, recabar el respaldo de otro importante cuerpo político, los gobernadores de los diferentes Estados. Éstos son sin duda pasos muy valiosos, pero se necesitará mayor consenso para que la Alianza por la Calidad Educativa se traduzca en medidas políticas concretas.

Los gobiernos de Chile y México tienen aún un desafiante recorrido por delante, pero sus esfuerzos van por buen camino: el primero mediante la incentivación del rendimiento en las escuelas y la instauración de supervisión independiente de la calidad, y el segundo con la inversión en el profesorado, la mejora de la infraestructura física y la revalorización del nivel curricular de sus 32 millones de estudiantes. Reformar la educación no es tarea fácil, pero es probable que ningún otro campo de la política pública pueda hacer tanto por una sociedad a largo plazo: una mejor educación es el mejor modo de alcanzar un crecimiento sostenido, combatir la pobreza, reducir la desigualdad y hacer progresar los derechos, las libertades y las instituciones democráticas.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 6.A1. Tasa neta de asistencia escolar en educación secundaria por quintiles de ingresos [a b]

País	Año	Promedio[d]	Quintil más bajo	Quintil más alto	Diferencia
Argentina[c]	2001	82	67	94	27
Bolivia	2001	59	41	77	36
Brasil	2004	75	61	92	31
Chile	2003	88	83	91	8
Colombia	2003	65	53	76	23
Costa Rica	2004	67	53	85	32
Ecuador	2004	62	42	84	42
El Salvador	2004	53	36	73	37
Guatemala	2004	34	20	58	38
Honduras	2004	40	18	66	48
México	2004	67	52	87	35
Nicaragua	2001	43	14	71	57
Panamá	2001	67	38	89	51
Paraguay	2001	54	35	82	47
Perú	2003	74	55	87	32
República Dominicana	2004	67	57	81	25
Uruguay[c]	2003	72	57	91	34
Venezuela	2003	72	59	84	25
América Latina		**63**	**47**	**81**	**35**

Notas:

a) La tasa neta de asistencia escolar en educación secundaria es la razón del número de estudiantes matriculados en educación secundaria en las escuelas oficiales expresada como porcentaje de la población total en edad oficial de escolarización en secundaria.

b) Los quintiles se han calculado utilizando el ingreso per cápita, creado dividiendo el valor de los ingresos mensuales familiares.

c) Los datos para Argentina y Uruguay son sólo para zonas urbanas.

d) El promedio no está ponderado.

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo. Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales (EQxIS). Unidad sobre Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/POV), MECOVI. Consultado en julio de 2008. Estimaciones basadas en datos de: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y Encuesta de Condiciones de Vida, 2001.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/471178204235

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

NOTAS

1. Véase De Ferranti *et al.* (2003) para un análisis del nexo que une a la educación con la productividad y la innovación en América Latina.

2. Excepto indicación en contra, todos los datos dados aquí proceden de la base de datos conjunta de la OCDE y la UNESCO de indicadores educativos mundiales *World Educational Indicators*, consultada en julio de 2008. Esta base está disponible en el sitio web del Instituto de Estadística de la UNESCO, http://stats.uis.unesco.org/

3. Excepto indicación en contra, los datos reseñados en este subapartado proceden de la base de datos descrita en Cohen y Soto, 2007.

4. La IEA es la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement,* la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, TIMSS es *Trends in International Mathematics*, el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, y PIRLS*, Progress in International Reading Literacy Study*, el Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora. Por su parte, OREALC es la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por último, LLECE es el Laboratorio Lationamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

5. A modo de ejemplo, en el nivel 6, los alumnos pueden, de forma consistente, identificar, explicar y aplicar su conocimiento científico y su conocimiento sobre la ciencia a una variedad de situaciones vitales complejas. Pueden enlazar fuentes de información y explicaciones diferentes, y emplear la evidencia que emerge de esas fuentes para justificar sus decisiones. De forma clara y consistente, demuestran un razonamiento científico avanzado, y están dispuestos a emplear su comprensión científica para respaldar las soluciones planteadas a situaciones desconocidas en los ámbitos científico y tecnológico. Los alumnos en este nivel son capaces de usar su conocimiento científico y desarrollar argumentos que apoyen recomendaciones y decisiones centradas en situaciones personales, sociales o globales.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

REFERENCIAS

Altinok, N. (2007), "Human Capital Quality and Economic Growth", *Working Paper Series* DT2007/1,Institute for Research in the Sociology and Economics of Education, Borgoña.

Altinok, N. y S. Bennaghmouch (2008), "School Resources and the Quality of Education: Is there a link?", *Working Papers* 08-01, Association Française de Cliométrie. En línea en: http://cdiebolt.free.fr/pdf/wp/AFC_WP_01-2008.pdf

Barro, R. (1999), "Determinants of Democracy", *The Journal of Political Economy*, 107(6), University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. 158-183.

Bassanini, A. y S.Scarpetta (2001), "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries?: Evidence from Pooled Mean-Group Estimates", OECD Economics Department *Working Papers* 282, OCDE, París.

Bastagli, F. (2007), "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America", STICERD, London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido (borrador).

Cohen, D. y M. Soto (2007), "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results," *Journal of Economic Growth*, Vol. 12(1), Springer, pp. 51-76.

EUROMOD (2008), Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, consultado en: www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/statistics/ utilizando EUROMOD versión no. D21 (junio de 2008).

Ferranti, D. de, G. Perry, I. Gill, J. Guasch, W. Maloney, C. Sánchez-Páramo y N. Schady (2003), *Closing the Gap in Education and Technology*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OCDE, París.

Glaeser, E.L., G.A.M. Ponzetto y A. Shleifer (2007), "Why Does Democracy Need Education?", *Journal of Economic Growth*, 12(2), Springer, pp. 77-99.

Green, A., A. Little, S. Kamat, M. Oketch y E. Vickers (2007), *Education and Development in a Global Era: Strategies for "Successful"' Globalisation*, Department for International Development, Londres.

Hanushek, E.A. y L. Woessman (2007), "The Role of Education Quality in Economic Growth", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4122, Banco Mundial, Washington, D.C.

Hertz, T., T. Jayasundera, P. Piraino, S. Selcuk, N. Smith y A. Verashchagina (2007), "The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-year Trends", *The B.E. Journal of Economic analysis and Policy*, 7(2), Art. 10, Berkeley, CA.

Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Moore, C. (2008), "Assessing Honduras' CCT Programme *PRAF, Progama de Asignación Familiar*: Expected and Unexpected Realities", *Country Study* No.15, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

OCDE (2005), *Country Survey: Brazil 2005*, OCDE, París.

OCDE (2006), *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*, Actas del Simposio de Copenhague, Centro de Investigación e Innovación en Educación, OCDE, París.

OCDE (2007*a*), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, OCDE, París.

OCDE (2007*b*), *Informe PISA 2006: Competencias en ciencias para el mundo del mañana*, OCDE, París.

Perry, G., O. Arias, J.H. López, W.E. Maloney y L. Servén (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C.

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

Popkewitz, T. (1991), *A Political Sociology of Educational Reform: Power/knowledge in Teaching, Teacher Education and Research*, Teachers College Press, Nueva York, NY.

PREAL (2005), *Cantidad sin calidad. Informe del progreso educativo en América Latina*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Pritchett (2004), "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data", *BREAD Working Paper* 053, Cambridge, MA.

Soares, F.V. y T.F. Britto (2007), "Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay", *Working Paper* No. 38, agosto de 2007, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

Soares, F.V., R.P. Ribas y R.G. Osório (2007*a*), "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective", *Evaluation Note* No. 1, diciembre de 2007, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

Soares, S.D., R.G. Osório, F.V. Soares, M.M.Sousa y E.M. Zepeda (2007*b*), "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality", *Working Paper* No. 35, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

Sutherland, D., R. Price, I. Joumard y C. Nicq (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", OECD Economics Department *Working Papers* 546, OCDE, París.

UNESCO (2008), World Educational Indicators, UNESCO's Institute of Statistics database, accessed July 2008 at http://stats.uis.unesco.org/.

Vegas, E. y J. Petrow (2008), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, Latin American Development Forum Series, Banco Mundial, Washington, D.C.

Warren, N. (2008), "A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD countries", OECD Social, Employment and Migration *Working Papers Series* No. 64, OCDE, París.

Wolfe, B. y R. Haveman (2001), "Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education", *in* Helliwell, J. (ed.) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, OCDE/Desarrollo de Recursos Humanos Canadá, Universidad de British Columbia Press, Vancouver.

Zoido, P. (2008), "The Quality of Education in Latin America: Why Students in Some Schools Perform Better than Others", Centro de Desarrollo de la OCDE, París (mimeo).

ISBN: 978-92-64-05514-8 © OECD 2008

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2008 05 4 P 1) ISBN 978-92-64-05514-8 – No. 56438 2008

Perspectivas Económicas de América Latina 2009

¿Está aprovechando América Latina el potencial de la política fiscal como herramienta para el desarrollo? *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* concluye que aún queda mucho por hacer en la región para explotar al máximo la capacidad de la fiscalidad como motor del crecimiento económico e instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad.

"Un importante paso en el diálogo e intercambio de experiencias entre los países de la OCDE y de nuestra región." *Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva, CEPAL*

"Esta publicación ofrece a los implicados en el futuro de América Latina valiosas recomendaciones en materia fiscal a partir de las experiencias de los países de la OCDE y de América Latina." *Fernando Henrique Cardoso, Ex-Presidente de Brasil*

"Esta segunda edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* muestra la importancia de los aspectos micro de una política fiscal correcta. El Centro de Desarrollo de la OCDE ha hecho un informe excepcional." *Guillermo de la Dehesa, Presidente del Centro de Investigación Económica y política, CEPR*

"La política fiscal es un eje del contrato social y una herramienta clave del desarrollo económico y social. Éste es el mensaje central de *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* de la OCDE, una contribución fundamental al debate actual sobre políticas en Latinoamérica." *Augusto de la Torre, Economista Jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial*

"*Perspectivas Económicas de América Latina 2009* da nuevamente en el clavo: las políticas fiscales de América Latina están contribuyendo activamente al equilibrio macroeconómico, pero ahora toca centrarse en el crecimiento económico, una condición necesaria para reducir la pobreza y la desigualdad." *Alejandro Foxley, Ministro de Asuntos Exteriores, Chile*

"*Perspectivas Económicas de América Latina 2009* de la OCDE nos ilumina el camino a seguir para mejorar la acción de la política fiscal como herramienta para el desarrollo." *Juan C. Gómez Sabaini, Universidad de Buenos Aires, Argentina*

"Con este nuevo volumen sobre política fiscal, *Perspectivas Económicas de América Latina de la OCDE* continúa enriqueciendo nuestro conocimiento y debate sobre los problemas económicos y sociales de América Latina." *Enrique Iglesias, Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana*

"Esta publicación nos muestra que el desafío que aún tiene por delante la región es utilizar unos recursos fiscales todavía escasos para promover el crecimiento, reducir la pobreza y proporcionar mejores servicios públicos." *Henrique Meirelles, Gobernador del Banco Central de Brasil*

"Este informe anima a los actores políticos a redescubrir el potencial de la política fiscal, haciendo de la misma un instrumento tan efectivo como puede llegar a ser." *Vito Tanzi, Ex Director, Departamento de Asuntos Fiscales, FMI*

www.oecd.org/dev

Los libros y periódicos de la OCDE están disponibles en **www.SourceOECD.org**.

OECDpublishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-05514-8
41 2008 05 4 P

