Perspectivas económicas de América Latina 2018

REPENSANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO

OCDE dev
CENTRO DE DESARROLLO

CAF
BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Perspectivas económicas de América Latina 2018

REPENSANDO LAS INSTITUCIONES
PARA EL DESARROLLO

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de sus países miembros, ni de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ni de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Éditions OCDE, París.
http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es

ISBN 978-92-64-29022-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-29023-5 (PDF)

Serie: Perspectivas económicas de América Latina
ISSN 2072-5191 (impresa)
ISSN 2072-5183 (PDF)

Signatura CEPAL: LC/PUB.2017/25
Referencia CAF: CAF-513i-2018

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: © Portada diseñada por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

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

© OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF 2018

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

Prefacio

El informe *Perspectivas económicas de América Latina* analiza cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Cada año, y desde la publicación de la primera edición en noviembre de 2007, el informe compara el desempeño de ALC con el de otros países y regiones de todo el mundo, analizando los principales retos para el desarrollo de la región y planteando recomendaciones de políticas públicas, experiencias y buenas prácticas.

Desde 2011, el informe se publica de forma conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL). También se ha incorporado el tema de la Cumbre Iberoamericana organizada por los gobiernos de Iberoamérica y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En 2013, CAF —Banco de Desarrollo de América Latina— se incorporó al equipo de autores, al igual que la Comisión Europea, que se unió al informe en 2017 como uno de sus socios principales.

Esta undécima edición, con el título *Repensando las instituciones para el desarrollo*, se centra en el análisis de la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas en ALC, caracterizada por una caída de los niveles de confianza, la falta de buenos empleos y la cada vez menor satisfacción con servicios públicos clave como la salud y la educación. El informe sostiene que esta desconexión creciente debilita el contrato social en la región, y que por ello se debe avanzar hacia un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado*. Para ello, es necesario repensar las instituciones para que impulsen un crecimiento incluyente y para construir Estados que cumplan y sean más confiables, más capaces, más abiertos y más innovadores para poder dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina de la Naciones Unidas (CEPAL), la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Europea, y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El informe fue liderado por Ángel Melguizo, Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe en el Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la dirección de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE, y de Federico Bonaglia, Director Adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE. La contribución de CEPAL estuvo liderada por Sebastián Rovira, Oficial de Asuntos Económicos, y la de CAF por Adriana Arreaza, Directora de Estudios Macroeconómicos.

La producción de este informe fue coordinada por Juan Vázquez Zamora, Economista en la Unidad de América Latina y el Caribe en el Centro de Desarrollo de la OCDE. El informe se ha nutrido del trabajo de investigación, redacción y colaboración de varios autores de estas instituciones, en concreto: Adriana Arreaza (CAF), Rolando Avendaño (OCDE), Juan Carlos Benitez Molina (OCDE), Adriana Caicedo (OCDE), Paula Cerutti (OCDE), Keiji Injoue (CEPAL), Ángel Melguizo (OCDE), Nathalia Montoya (OCDE), Sebastián Nieto-Parra (OCDE), José René Orozco (OCDE), Astrid Pineda (OCDE), Sebastián Rovira (CEPAL), Magali Saul (OCDE), Daniel Titelman (CEPAL) y Juan Vázquez Zamora (OCDE). Agustina Vierheller y Julia Peppino (OCDE) apoyaron la elaboración del informe con una labor fundamental en todas las fases de su producción.

Un grupo de expertos y colegas han jugado un papel clave a lo largo de todo el proceso de elaboración del informe, aportando comentarios, insumos y orientación estratégica. En particular, cabe destacar la aportación de Ben Roseth y Carlos Santiso, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Luis-Felipe López-Calva y Kimberly Bolch, del Banco Mundial; José Manuel Salazar-Xirinachs y Janine Berg, de la OIT; y Sara Fyson, de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE.

Un agradecimiento particular debe ir para los expertos que proveyeron recuadros o insumos específicos en diferentes temas de relevancia para el informe, en particular: Tomasa Rodrigo (BBVA Research); Carolina Camacho y Oswaldo López (CAF); Sebastián Trujillo (Embajada de Colombia en Francia); José Durán, Sebastián Herrero y Dayna Zaclicever (CEPAL); Sebastián Acevedo, Nicolás Dassen, Pedro Farías, Paolo Giordano, Jorge Kaufmann, Mariano Lafuente, Zachary Levey, Alejandro Pareja, Miguel Porrúa, y Ángela Reyes (BID); Antonio Campobianco, Iratxe Gurpegui, Florian Koester, Przemyslaw Kowalski, Lynn Robertson, Katherine Scrivens y Claire Shewbridge (OCDE), y Andrés Mariño (Universidad del Rosario, Colombia). Simon Evenett y Johanness Fritz compartieron amablemente los datos de la Global Trade Database para profundizar el análisis de temas comerciales incluido en el capítulo macroeconómico.

El contenido del informe se enriqueció sustancialmente por los comentarios y aportes recibidos durante la reunión de expertos que se celebró en París el 12 de mayo de 2017. Los principales agradecimientos son para Karina Banfi (Argentina), Janine Berg (OIT), Romina Boarini (OCDE), Manuel Felipe Díaz Rangel (Colombia), Ángel Estrada (Banco de España), Ricardo Fuentes-Nieva (Oxfam México), Carlos Ganoza (Perú), Daniel Gómez Gaviria (WEF), Nicolás Grossman (Mckinsey Global Institute), Nora Lustig (Tulane University e Iniciativa CEQ), Luiz de Mello (OCDE), Álvaro Pereira (OCDE), Ben Roseth (BID), Juan Ruiz (BBVA Research), María Luz Vega (OIT), Andreas Schaal (OCDE), Federico Sosa (Paraguay), y Juan Yermo (OCDE).

Un grupo de colegas de la OCDE ha proporcionado comentarios que han sido fundamentales para enriquecer y mejorar el contenido de este informe. Estos son: Ángel Alonso, Sonia Araujo, Jens Arnold, Ken Ash, Geoff Barnard, Sarah Box, Raffaella Centurelli, Paolo Falco, David Goessmann, Alberto Gonzalez Pandiella, Antoine Goujard, Iratxe Gurpegui, Alexis Jubin, María Eugenia Le Gourrierec, Lisa Meehan, Cristina Mendes, Rodrigo Mejía Ricart, Anna Pietikainen, Tobias Querbach, Christian Reimsbach-Kouznate, Jehan Sauvage, Katherine Scrivens, Vincenzo Spiezia, Caroline Tassot, Maria Varinia Vichalum, y Juan Yermo.

Las notas país recibieron insumos fundamentales, además de una labor de revisión y verificación, de parte de las Delegaciones de Chile y México ante la OCDE, así como de las Embajadas en Francia de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El Centro de Desarrollo de la OCDE también quiere expresar su profundo agradecimiento a CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, a la Comisión Europea, a la Dirección Nacional de Planeación de Colombia, a la Organización Internacional de Trabajo, al Ministerio de Asuntos Exteriores de España, y a la Universidad del Rosario (Colombia), por su apoyo financiero a Perspectivas económicas de América Latina.

Finalmente, un agradecimiento especial debe ir para el equipo de Publicaciones y Comunicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en especial para Aida Buendía, Delphine Grandrieux e Irit Perry, por todo su apoyo, paciencia y eficacia en la producción de este informe y otros materiales asociados a él. También un especial reconocimiento para la labor de la Direción de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE, en concreto de Anne-Lise Prigent y Laurence Gerrer-Thomas. Por último, los autores también quieren reconocer las labores de edición llevadas a cabo por Linda Smiroldo Herda, del Centro de Desarrollo de la OCDE, y por Mark Foss y Jane Marshall; y los servicios de traducción del inglés al español por parte de Lidia García de Vicuña y Gerardo Noriega.

Índice

Acrónimos y abreviaciones 13

Editorial 15

Resumen ejecutivo 19

Resumen – Repensando las instituciones para el desarrollo: hacia un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado 23

La confianza y la satisfacción de los ciudadanos se encuentran en un momento crítico en América Latina 23
El contrato social se debilita en América Latina, en un contexto regional y global desafiante que alimenta el descontento de los ciudadanos 27
Repensando las instituciones: hacia un nuevo nexo *Estado-ciudadanos-mercado* 31
Instituciones para impulsar el crecimiento inclusivo en una economía mundial desafiante 32
Instituciones para construir un Estado que cumpla: hacia Estados que faciliten y empoderen 35
Instituciones para aprovechar las oportunidades del futuro 40
Referencias 43

Capítulo 1. **El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos** 47
El contrato social se ha debilitado en América Latina debido a las dificultades de las instituciones para dar respuesta a las aspiraciones crecientes y cambiantes de la sociedad 49
Fortalecer el contrato social en América Latina exige repensar las instituciones para superar los desafíos socioeconómicos persistentes y promover un mayor bienestar 67
Conclusión 90
Referencias 91

Capítulo 2. **Perspectivas macroeconómicas para América Latina y el Caribe** 95
Una recuperación moderada en América Latina y el Caribe en un contexto global con mejores perspectivas 98
Las instituciones y la apertura comercial importan 114
Reforzar la productividad y el crecimiento potencial a través del comercio 119
Conclusiones 142
Notas 143
Referencias 144

Capítulo 3. **Instituciones para Estados que cumplan en América Latina y el Caribe** 149
Hacia Estados más confiables: cómo fortalecer el Estado de derecho y los sistemas regulatorios 152
Hacia una mejor administración: la reforma del sector público para asegurar una gobernanza más efectiva 164
Hacia un nuevo vínculo con los ciudadanos: promover Estados más abiertos y transparentes 183
Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas 196
Referencias 199

Capítulo 4. **Instituciones para aprovechar las oportunidades del futuro: hacia mejores empleos y mayor bienestar en América Latina y el Caribe** 203
Hacia mejores empleos y oportunidades socioeconómicas en un contexto global cambiante 205
Promover la eficiencia y la efectividad del gasto público para fomentar el crecimiento inclusivo 217
Conclusiones 238
Referencias 239

Notas país 243

Argentina 244
Brasil 246
Chile 248
Colombia 250
Costa Rica 252
El Salvador 254
México 256
Panamá 258
Paraguay 260
Perú 262
República Dominicana 264
Uruguay 266
Nota técnica 268
Referencias 268

Gráficos

1.1 Confianza en los gobiernos y tasas de crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe 50
1.2 Satisfacción con los servicios públicos en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE (porcentaje de la población) 51
1.3 Búsquedas por internet sobre temas sociales, políticos y económicos clasificadas según niveles de aprobación presidencial, América Latina y el Caribe 53
1.4 Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos 54
1.5 Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos subjetivos 55
1.6 Nivel de satisfacción con los servicios públicos de salud según nivel de ingresos en América Latina y el Caribe, 2015 56
1.7 Matrícula en escuelas privadas por grupo socioeconómico en América Latina y el Caribe, 2014 57
1.8 Posición fiscal neta de la clase media, circa 2010 58
1.9 Definiciones de diversos conceptos de ingreso 59
1.10 Ratio de impuestos pagados sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010 60
1.11 Ratio de transferencias recibidas sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010 60
1.12 Moral tributaria en América Latina 63
1.13 Determinantes de la moral tributaria: efectos marginales sobre la probabilidad de “Nunca justificar la evasión fiscal”, 2010-14 64

1.14 Disposición a pagar impuestos más elevados para financiar servicios públicos (educación y salud) en América Latina y el Caribe, por país y por grupo socioeconómico, 2015 66
1.15 Ciudadanos que están de acuerdo en que la redistribución no es una característica esencial de la democracia, 2010-14 67
1.16 Marco How's Life? de la OCDE para medir el bienestar 69
1.17 Indicadores seleccionados de gobernanza y bienestar en América Latina y la OCDE 70
1.18 Categorías de reglas (instituciones) para el LEO 2018 72
1.19 Calidad de Gobierno en América Latina y la OCDE 73
1.20 Índice de percepción de la efectividad gubernamental en los países de América Latina y de la OCDE (2015) 74
1.21 Informalidad laboral en América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos 77
1.22 Transiciones dentro del mercado laboral, América Latina 78
1.23 Informalidad y costos de formalización en América Latina y el Caribe por deciles de ingreso, 2013 79
1.24 Índice de crimen y violencia en América Latina y el Caribe, 2015 81
1.25 Matrícula por niveles de educación y quintiles de ingresos en América Latina y el Caribe 82
1.26 Desempeño de los países de América Latina en las pruebas de educación PISA, 2015 83
1.27 Correlación entre la asignación de recursos educativos y el estatus socioeconómico en América Latina y la OCDE, 2015 84
1.28 Movilidad y emisiones de CO_2 en las ciudades latinoamericanas, en comparación con el escenario base (2010-50) 85
1.29 Acceso a agua, saneamiento y electricidad en América Latina 86
1.30 Acceso a agua, saneamiento y electricidad por países y territorios en América Latina, 2014 87
1.31 Cobertura sanitaria en América Latina y la OCDE, 2013 88
1.32 Desigualdad de acceso y calidad de los servicios de salud por grupo socioeconómico en América Latina, 2010-13 89
2.1 Perspectivas de crecimiento económico por grupos de economías 98
2.2 Episodios de volatilidad: ¿la nueva normalidad? 100
2.3 Perspectivas de los precios de las materias primas (2005=100) 101
2.4 Crecimiento del PIB en las economías latinoamericanas bajo escenarios alternativos: estímulo fiscal en EE.UU., aumento del proteccionismo y desaceleración más fuerte de lo previsto en China 103
2.5 Ilustración de la posición cíclica de una selección de economías latinoamericanas y caribeñas en 2016 105
2.6 Elasticidad de las exportaciones latinoamericanas frente al tipo de cambio real por categoría de producto 106
2.7 Déficits por cuenta corriente e inversión extranjera directa en América Latina 107
2.8 Variación anual del comercio de mercancías por volumen en América Latina y el Caribe, precio y valor 108
2.9 Tasas de inflación en una selección de economías latinoamericanas y caribeñas 110
2.10 Índice de difusión para la política monetaria en América Latina 110
2.11 Deuda pública bruta y saldo fiscal primario en una selección de países latinoamericanos y caribeños, 2016 111
2.12 Deuda pública por moneda y legislación en América Latina, circa 2016 114

2.13 Producto potencial, tendencia del PIB y crecimiento tendencial del PIB en una selección de economías latinoamericanas ... 115
2.14 Productividad laboral en América Latina, China y la OCDE ... 116
2.15 América Latina y países seleccionados que han escapado a la trampa del ingreso medio ... 117
2.16 Prioridades de políticas públicas para evadir la trampa del ingreso medio ... 118
2.17 Índice global de Apoyo al Comercio en tiempo real ... 122
2.18 Medidas aplicadas por América Latina y el Caribe que facilitan o restringen el comercio con el mundo y tarifas arancelarias ... 123
2.19 Tipos de medidas facilitadoras o restrictivas netas de comercio y de inversión implementadas entre las economías latinoamericanos y caribeñas ... 124
2.20 Cuota de las exportaciones latinoamericanas en las exportaciones mundiales ... 125
2.21 Comercio mundial y exportaciones latinoamericanas ... 125
2.22 Principales socios comerciales de América Latina y el Caribe en el comercio de mercancías ... 127
2.23 Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica de América Latina y el Caribe ... 128
2.24 Concentración de las exportaciones por mercados y productos en América Latina y el Caribe ... 128
2.25 Valor agregado extranjero en las exportaciones brutas por origen geográfico, 2014 ... 130
2.26 Valor agregado aportado por países de América Latina en las exportaciones de terceros países, según sector de origen ... 131
2.27 Contenido de servicios extranjeros y domésticos en las exportaciones (porcentaje de valor agregado) ... 133
2.28 Contribución e impacto relativos de las políticas sobre la integración en las cadenas globales de valor, 2011 ... 135
2.29 Equivalente *ad valorem* de las reglas de origen y restrictividad de las medidas no arancelarias en América Latina ... 136
2.30 Proporción de las exportaciones destinadas al comercio intrarregional ... 140
2.31 Número de productos exportados desde América Latina y el Caribe a una selección de mercados, 2015 ... 141
3.1 Índice del Estado de derecho en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, 2016 ... 153
3.2 Percepciones de la eficacia de las instituciones judiciales, 2016 ... 154
3.3 Percepción sobre corrupción en el gobierno en América Latina y el Caribe, Sudeste Asiático y la OCDE ... 156
3.4 Confianza en el sistema judicial en América Latina y el Caribe, Sudeste Asiático y la OCDE ... 156
3.5 Independencia judicial, representación de grupos en el sistema político y corrupción ... 158
3.6 Compras públicas como porcentaje del PIB, 2007, 2009 y 2014 o 2015 ... 162
3.7 Indicador compuesto: participación de los actores interesados en la elaboración de normas subordinadas en economías seleccionadas de América Latina ... 163
3.8 Coordinación de políticas a distintos niveles en América Latina y países miembros de la OCDE ... 167
3.9 Reclutamiento y calidad de los servidores públicos ... 169
3.10 Clasificación y correlación entre la imparcialidad de la administración pública y la percepción de la corrupción, 2017 ... 170
3.11 Evaluaciones del desempeño (2004, 2012-2015) ... 171

3.12 Proporción de empleos del sector público ocupados por mujeres y hombres, 2009 y 2014 ... 172
3.13 Porcentaje de mujeres en cargos ministeriales, 2016 ... 173
3.14 Índice de gestión por resultados en el desarrollo, promedio América Latina, 2007-08 vs 2013-14 ... 174
3.15 Índices de participación y gobierno electrónico de la ONU ... 179
3.16 Tiempo y número de interacciones para el registro de propiedades y negocios en ALC y la OCDE, 2016 ... 180
3.17 Datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (Índice *OURdata*), 2016 ... 185
3.18 Percepción de la corrupción, información de presupuesto abierto y confianza en el gobierno ... 193
4.1 Trabajadores temporales, como porcentaje de empleados asalariados (en una selección de países latinoamericanos, 2003-14) ... 212
4.2 Gastos de la administración central y resultados fiscales en América Latina, 1990-2015 ... 219
4.3 Ahorros potenciales producidos mediante un gasto eficiente en América Latina ... 221
4.4 Inversiones de las asociaciones público-privadas por sector (2006-16) ... 222
4.5 Entorno para implementar eficazmente las Asociaciones Público-Privadas ... 224
4.6 Principales actividades financiadas por los Bonos de Impacto Social ... 226
4.7 Recaudación tributaria en América Latina y el Caribe, nivel y composición ... 228
4.8 Descomposición de los ingresos potenciales por IVA ... 230
4.9 Impacto de los impuestos y transferencias en la distribución de ingresos en una selección de economías de América Latina y la OCDE ... 232
4.10 Impuestos relacionados con el medio ambiente (2014) ... 233
4.11 Evolución de la estructura total de ingresos en los gobiernos subnacionales, promedio América Latina, 2000-14 ... 235
4.12 Ingresos fiscales por nivel de gobierno en América Latina y el Caribe, 2014 ... 235
4.13 Número de países que usan reglas fiscales en América Latina y la OCDE ... 236
4.14 Posición fiscal en una selección de economías de América Latina ... 237

Cuadros

1.1. Regresiones Probit que explican la moral tributaria ... 65
2.1. Reforma fiscal de 2017: ingresos adicionales (porcentaje del PIB) ... 113
2.2. Ventajas comparativas reveladas en encadenamientos hacia adelante en cadenas globales de valor, 2010-11 ... 137
3.1. La función de los Centros de Gobierno para atender los desafíos de la administración pública ... 165
3.2. Canales de discusión de políticas públicas del Centro de Gobierno ... 166
3.3. Apoyo gubernamental a las iniciativas de datos de gobierno abierto, 2015 ... 184
3.4. Objetivos del gobierno abierto (2015) ... 190
3.5. América Latina y el Caribe: índice de Gobierno Abierto 2015 ... 191

Recuadros

1.1 El *big data* es una fuente de información importante para entender los principales motivos del descontento ciudadano ... 52
1.2 El Commitment to Equity (Compromiso con la equidad) ... 58
1.3 Midiendo la moral tributaria ... 61

1.4 Análisis de los factores determinantes de la moral tributaria 64
1.5 El enfoque de la OCDE para medir el bienestar 68
1.6 Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018 70
1.7 Salida, voz y cumplimiento: cómo "experimentan el Estado" los ciudadanos en América Latina 75
2.1 Efectos de la volatilidad financiera en América Latina 100
2.2 El caso Odebrecht y su impacto regional 103
2.3 El impacto comercial de las depreciaciones cambiarias 105
2.4 Reforma fiscal en Colombia: qué se ha logrado y qué queda por hacer 112
2.5 Políticas públicas prioritarias para superar la trampa del ingreso medio en América Latina 118
2.6 Seguimiento de la globalización en tiempo real usando Big Data 121
2.7 La inestable competitividad del sector manufacturero en América Latina: ¿cuál es el papel de los servicios intermedios? 132
2.8 Acercamiento entre Mercosur y la Alianza del Pacífico 138
3.1 Corrupción en América Latina: el vaso medio lleno 159
3.2 Independencia y eficacia de las autoridades de competencia en Costa Rica y Colombia 161
3.3 ¿Qué tan bien representados están los diversos actores interesados en las políticas regulatorias en América Latina? 162
3.4 Las unidades de entrega alcanzan las prioridades máximas: Perú, Colombia y la Ciudad de Buenos Aires 167
3.5 Monitoreo y evaluación a nivel subnacional: el caso de Jalisco, México 175
3.6 Colombia: la importancia del lenguaje claro 182
3.7 Laboratorios de innovación: los casos de Uruguay y Río de Janeiro 188
3.8 Participación al nivel local: consejos ciudadanos en América Latina y el Caribe 193
3.9 La información lleva a la acción 194
4.1 La gobernanza de la educación en un mundo complejo 210
4.2 Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en todos los Niveles de Gobierno 220
4.3 Mejorar la eficiencia de las Asociaciones Público-Privadas 223
4.4 Bono de impacto social en Colombia 227
4.5 Más allá del control y el cumplimiento: las externalidades de la facturación electrónica 230

Acrónimos y abreviaciones

ACP Acuerdo Comercial Preferencial
ALADI Asociación Latinoamericana de Integración
ALC América Latina y el Caribe
ANCP Agencia Nacional de Compras Públicas
APEC Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APPs Alianzas Público Privadas
ASEAN Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BIS Bonos de Impacto Social
BM Banco Mundial
BTI Índice de Transformación de la Bertelsmann Stiftung's
CAF Banco de Desarrollo de América Latina
CAFTA Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
CAFTA-DR Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CEQ Instituto Commitment to Equity
CdG Centro de Gobierno
CGV Cadenas Globales de Valor
DGA Datos de Gobierno Abierto
EGDI Índice E-government
FMI Fondo Monetario Internacional
I + D Investigación y Desarrollo
IdC Internet de las Cosas
IED Inversión Extranjera Directa
IFT Indicadores de Facilitación del Comercio
IGA Indice de Gobierno Abierto
IREG Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria
IRPF Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IRS Impuesto sobre la Renta de Sociedades
IVA Impuesto sobre el Valor Agregado
LAPOP Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública
M&E Monitoreo y evaluación
M2M Servicios máquina a máquina
MfDR Gestión por Resultados para el Desarrollo
MNA Medidas No Arancelarias
MNEs Empresas Multinacionales
OCC Órganos Centrales de Compras
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC Organización Mundial de Comercio
OMS Organización Mundial de la Salud
ONGs Organizaciones No Gubernamentales
OPEP Organización de Países Exportadores de Petroleo
PAE Políticas activas de empleo
PDPs Políticas de Desarrollo Productivo
PED Plan Estatal de Desarrollo

PIB Producto Interior Bruto
PISA Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PyMES Pequeñas y Medianas Empresas
RO Reglas de Orígen
SEDLAC Base de datos socio-económicos de América Latina y el Caribe
TICs Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIM Trampa del Ingreso Medio
TiVA Comercio en Valor Agregado
TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE Unión Europea
UNCTAD Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USD Dólar de Estados Unidos
UST Unidad de Soporte Técnico
WEF Foro Económico Mundial
WVS Encuesta World Value Survey

Editorial

América Latina y el Caribe (ALC) ha experimentado en años recientes una desconexión creciente entre los ciudadanos y las instituciones públicas. En efecto, los datos del último Latinobarómetro muestran que la población que tiene poca o ninguna confianza en los gobiernos nacionales alcanzó el 75% en 2017, un aumento desde niveles del 55% en 2010. La confianza en otras instituciones como el sistema judicial o las elecciones también se deterioró, al tiempo que ha crecido la insatisfacción con la calidad de los servicios públicos.

Esta creciente desconexión no es un fenómeno exclusivo de América Latina y el Caribe, dado que también está teniendo lugar en otras regiones del mundo, pero existen algunos factores específicos que la explican para el caso de ALC. La ciudadanía es hoy más exigente y pide más y mejores servicios públicos, en particular salud y educación. También exige instituciones públicas más creíbles, capaces, abiertas e innovadoras. Este cambio en las demandas y aspiraciones tiene que ver en buena medida con la expansión de la clase media, una de las mayores transformaciones socioeconómicas recientes en la región. Esta clase representa hoy más de un tercio de la población de ALC y, por primera vez en décadas, es más numerosa que la población que vive en la pobreza. Las repercusiones que esto tiene en términos del diseño de las políticas públicas y del funcionamiento mismo de la democracia son de gran profundidad.

Perspectivas económicas de América Latina (LEO 2018), Repensando las instituciones para el desarrollo sostiene que restablecer el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos y responder mejor a sus exigencias es decisivo para el bienestar y el desarrollo sostenible en la región. De hecho, es un paso fundamental para garantizar un nuevo periodo de crecimiento económico, progreso social, estabilidad política y mayor bienestar para todos en ALC. Por ello, el debate de políticas públicas debe poner particular énfasis en repensar las instituciones.

La creciente desconexión entre ciudadanos e instituciones es también reflejo de una serie de desafíos socioeconómicos que aún persisten en la región, ya documentados en ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina*. Entre otros destacan las grandes desigualdades, relacionadas con el origen socioeconómico, el género o la localización geográfica, los bajos niveles de acceso a educación y competencias, o el predominio de empleos informales y de mala calidad. Estas circunstancias generan incertidumbre entre los ciudadanos, que se ve agravada por un entorno internacional con múltiples incógnitas, como por ejemplo la evolución del sistema de comercio internacional o el impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo. En el ámbito doméstico, los bajos niveles de productividad y el estancamiento de los niveles de ingreso en el nivel medio —lo que suele llamarse "la *trampa del ingreso medio*"— siguen siendo retos decisivos para un mayor bienestar. A pesar de los avances, 25% de los latinoamericanos todavía viven en la pobreza, mientras que alrededor de 40% escaparon de ella, pero muchos de ellos forman parte de un amplio grupo social, la clase vulnerable, que vive con numerosas incertidumbres y que está constituido en su mayoría por trabajadores informales.

La desvinculación de la sociedad respecto de las instituciones en ALC se debe, pues, a una combinación de mayores aspiraciones, exigencias insatisfechas, y retos socioeconómicos persistentes y emergentes que erosionan la confianza y los cimientos del contrato social. La confianza es la piedra angular de la gobernanza pública, y resulta decisiva para el éxito de las políticas públicas. Sin confianza, los ciudadanos se desvinculan de sus deberes cívicos y encuentran menos incentivos para involucrarse en

asuntos políticos o para pagar impuestos. Con el tiempo, esto daña la legitimidad de los gobiernos y su capacidad para financiar y prestar servicios públicos de buena calidad, en un círculo vicioso que deteriora la satisfacción ciudadana y erosiona aún más el contrato social.

Estos retos económicos, sociales y políticos tienen lugar en un contexto macroeconómico que ha mejorado, pero no lo suficiente. Después de cinco años de desaceleración económica y una recesión de dos años en 2015-2016, la recuperación, aunque modesta, está en marcha. El ritmo de crecimiento del producto interno bruto se situó en un 1.3% en 2017, y se prevé un crecimiento de entre el 2 y el 2.5% para 2018. Las perspectivas macroeconómicas siguen sugiriendo la existencia de distintas "Américas Latinas", con una heterogeneidad importante entre países. Se espera una recuperación más fuerte en el Cono Sur que en los países andinos y México, con perspectivas más variables en América Central. Un comercio mundial más dinámico, una moderada recuperación de los precios de las materias primas y la gradual normalización monetaria en las economías avanzadas, que aún favorece los flujos financieros, son los principales factores externos de la recuperación cíclica en la región. Los riesgos a corto plazo parecen más estables, pero la incertidumbre creciente sobre el futuro de la globalización puede tener un impacto negativo sobre el comercio y los flujos de inversión extranjera directa. Además, se han intensificado una serie de megatendencias mundiales que afectan a América Latina y las demás economías. Entre ellas destacan los menores niveles de productividad, el cambio tecnológico, el envejecimiento poblacional, la urbanización y el cambio climático. Todas ellas amenazan el *statu quo* y exigen una acción política más audaz e innovadora para asumir y hacer realidad un futuro de mayor bienestar.

El informe LEO 2018 destaca en sus recomendaciones de política pública dos ámbitos fundamentales en los que se deben repensar las instituciones en la región. En primer lugar, las instituciones deben repensarse para impulsar un crecimiento inclusivo. Para ello, el objetivo de promover el crecimiento debe acompañarse de la creación de mejores oportunidades de empleo, una mayor estabilidad macroeconómica y mejores perspectivas de progreso socioeconómico para los ciudadanos. En este sentido, un ámbito fundamental para la transformación institucional debe ir dirigido a impulsar el comercio, la integración comercial, la diversificación productiva y la agregación de valor a la producción. Para alcanzar esa mayor integración comercial en ALC, tanto a nivel regional como global, es necesario eliminar las barreras comerciales que persisten, principalmente las no arancelarias. Y esto debe acompañarse de una mayor inversión en competencias, tecnología e I+D. Al mismo tiempo, es importante que la región fortalezca sus lazos comerciales para tener una posición negociadora más fuerte en el contexto internacional. En segundo lugar, las instituciones deben repensarse para construir Estados que cumplan y respondan a las exigencias de los ciudadanos. Se ha de avanzar hacia Estados más creíbles, creando una cultura de integridad y transparencia que permita recuperar la confianza de los ciudadanos; hacia Estados más capaces, que sean más eficientes y eficaces en la prestación de servicios a los ciudadanos y que optimicen el uso de los recursos disponibles; y más abiertos e innovadores, para anticiparse al cambio, adaptarse a los retos y exigencias emergentes, y encontrar respuestas novedosas para enfrentarlos. La corrupción, las débiles capacidades del Estado y la falta de canales eficaces de interacción con la sociedad alejan en muchas ocasiones las acciones de la administración pública de las verdaderas exigencias y necesidades de los ciudadanos.

El informe LEO 2018 analiza en detalle todos estos elementos y presenta recomendaciones de política pública y ejemplos de mejores prácticas para ayudar a los tomadores de decisión en ALC. Entre estas buenas prácticas se incluye el arraigo de una cultura de integridad y confianza en toda la administración pública y el impulso de la fortaleza de los Estados aumentando los recursos fiscales y las capacidades

administrativas. También se incluyen la adopción de tecnologías para adaptarse y sacar provecho de las nuevas oportunidades, la innovación en la elaboración de políticas, y la creación de espacios de participación y compromiso ciudadano. Todos estos son elementos decisivos para la agenda de políticas públicas en los próximos años.

Esperamos que este esfuerzo conjunto de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contribuya a las discusiones de las políticas públicas para hacer frente a estos desafíos. Queremos nutrir y estimular el debate para repensar las instituciones en América Latina y el Caribe, y para adaptarlas a los nuevos retos de un mundo que cambia rápidamente. Nuestros ciudadanos lo exigen, y por muy buenas razones.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
CEPAL

Luis Carranza
Presidente Ejecutivo
CAF – Banco
de Desarrollo
de América Latina

Ángel Gurría
Secretario General
OCDE

Neven Mimica
Comisario Europeo
de Cooperación
Internacional
y Desarrollo

Resumen ejecutivo

Los ciudadanos de América Latina y el Caribe (ALC) se muestran cada vez más insatisfechos con sus gobiernos e instituciones públicas. La creciente desconexión entre sociedad e instituciones públicas es un fenómeno común en toda ALC en años recientes. La confianza de los ciudadanos en las instituciones, tradicionalmente baja en ALC, se ha deteriorado, y la población que tiene poca o ninguna confianza en el gobierno alcanzó el 75% en 2017, 20 puntos porcentuales más que en 2010. La satisfacción con los servicios públicos también empeoró. En el periodo 2006-2016, la población satisfecha con la calidad de los servicios de salud cayó de 57% a 41%, muy por debajo de los niveles de la OCDE (estables en torno al 70%). De igual manera, la satisfacción con el sistema educativo bajó de 63% a 56% en el mismo periodo.

La creciente insatisfacción viene motivada en gran medida por el crecimiento de la clase media y de sus aspiraciones. La expansión de la clase media ha sido una de las principales transformaciones socioeconómicas en tiempos recientes en ALC. En 2015, alrededor del 34.5% de la población podía considerarse "clase media consolidada" (que vivía con 10-50 USD al día, expresados a precios constantes de 2005 en paridad de poder adquisitivo [PPA]), comparado con el 21% en 2001. Esta expansión ha venido acompañada de mayores aspiraciones, así como de valores y exigencias diferentes, dado que los ciudadanos de clase media apoyan y reclaman con mayor firmeza el cumplimiento de los principios democráticos. Además, la "clase media vulnerable" (que vive con 4-10 dólares al día [PPA 2005]) ha crecido también, y representaba alrededor del 40% de la población en 2015, un aumento desde el 34% en 2000. Este grupo socioeconómico vive con la incertidumbre de volver a caer en la pobreza como consecuencia de un revés económico, dada la precariedad de su situación económica y laboral. En conjunto, las mayores expectativas, a menudo insatisfechas, de la clase media consolidada, la inestabilidad de la clase media vulnerable, y el alto porcentaje de la población que aún vive en la pobreza, constituyen fuentes de inquietud e insatisfacción entre la ciudadanía.

La desconexión entre la sociedad y las instituciones también está motivada por un crecimiento insuficiente y la gran desigualdad que aún persiste, en un contexto doméstico e internacional de gran incertidumbre. Las instituciones de ALC siguen enfrentando retos que aún persisten, entre ellos la llamada trampa del ingreso medio y las grandes desigualdades entre grupos socioeconómicos. Estas dificultades podrían agravarse tras la contracción económica de dos años en 2015-2016, aunque se ha iniciado una recuperación modesta, con un crecimiento del 1.3% del PIB en 2017 y un crecimiento esperado de entre 2-2.5% para 2018. El panorama económico mundial también está mejorando, pero aún se encuentra lejos del dinamismo del ciclo económico anterior, que impulsó la demanda y trajo vientos favorables a la región. Los precios internacionales más bajos de las materias primas, una expansión comercial estancada y condiciones financieras todavía restrictivas son algunos de los elementos globales que están afectando a la región. La desaceleración del comercio y de los flujos de inversión a nivel global viene acompañada de una creciente retórica proteccionista y de desvinculación de la globalización. Los nuevos retos, como el cambio tecnológico, el envejecimiento de la población, la migración y el cambio climático, se intensifican. Ante este contexto, los ciudadanos están desconcertados y con incertidumbre sobre la capacidad de las instituciones para dar respuesta a estos desafíos y para garantizar una nueva etapa de progreso socioeconómico.

El contrato social se está debilitando en ALC en este contexto de pérdida de confianza en las instituciones públicas y de creciente insatisfacción con los servicios públicos. El contrato social se entiende como un pacto tácito entre el Estado y los

ciudadanos. Cuando estos perciben que las instituciones públicas son incapaces de responder a sus exigencias, tienen menos incentivos para cumplir sus obligaciones. Los latinoamericanos de clase alta y media suelen canalizar su insatisfacción renunciando a servicios públicos de baja calidad y recurriendo en su lugar a servicios privados de mejor calidad. Sin embargo, siguen teniendo que pagar impuestos por servicios públicos que no necesariamente usan. En cambio, los de familias de clase media vulnerable y pobres también están insatisfechos, pero no tienen los medios para renunciar a estos servicios y pagar por otras alternativas. Esta insatisfacción puede crear desincentivos a cumplir con las obligaciones del contrato social. De hecho, la disposición a pagar impuestos —es decir, la "moral tributaria"— no ha dejado de caer en ALC desde 2011: en 2015, 52% de los latinoamericanos estaban dispuestos a evadir impuestos si era posible (46% en 2011). La evasión fiscal erosiona la recaudación tributaria y, con ello, la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad. Esto acaba por afectar negativamente al bienestar de los ciudadanos y a su satisfacción con estos servicios, lo que genera un círculo vicioso que tiene riesgos de perpetuarse.

Para ALC es fundamental repensar sus instituciones y avanzar hacia un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado* para responder mejor a las necesidades y exigencias de la sociedad. *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo* hace un llamado a repensar las instituciones para construir un nuevo vínculo entre el Estado, los ciudadanos y el mercado, que promueva las sinergias y fortalezca las interacciones entre los tres situando las exigencias y el bienestar de los ciudadanos en el centro. Las reformas deben centrarse en las instituciones (políticas públicas y organismos públicos) para promover una economía (el mercado) que brinde a todos más y mejores oportunidades, en particular a través de mayores ingresos y mejores empleos; y para promover Estados que presten buenos servicios y cumplan sus funciones de manera eficiente, confiable, abierta e innovadora.

Las instituciones deben repensarse de modo que fomenten una mayor y mejor integración comercial y eleven la productividad a fin de superar la trampa del ingreso medio. Las economías que han superado la trampa del ingreso medio en décadas recientes, muchas de ellas de la OCDE, se caracterizaban por contar con un Estado de derecho y una democracia fuertes, suficientes ingresos fiscales, educación y competencias de alta calidad, sólidos niveles de inversión y mercados de capital desarrollados. Otro aspecto decisivo para la transición de ingreso medio a ingreso alto es la integración comercial, ámbito en el que ALC aún tiene mucho por hacer. El peso de ALC en las exportaciones mundiales se ha estancado desde 1970 en un promedio anual de 5%. La integración regional ha sido escasa: apenas 16% del total de exportaciones de ALC se destinan al mercado regional. Al mismo tiempo, la integración a las cadenas globales de valor sigue siendo deficiente. El escenario comercial global también se ha vuelto cada vez más complejo, dada la creciente importancia de las actitudes proteccionistas y recelosas de la globalización. En este contexto, una respuesta de política eficaz para los países de ALC es la *integración regional*. La convergencia de la Alianza del Pacífico y el Mercosur es uno de los ámbitos que ofrece esperanzas. Estos dos grupos representan el 90% o más del PIB, del comercio y de los flujos de inversión extranjera directa de ALC, e incluyen aspectos como la cooperación aduanera, la facilitación comercial, la acumulación y la certificación digital de origen. ALC también debe centrar la atención en eliminar *barreras no arancelarias* (regulatorias) que generan distorsiones, y en promover la armonización y fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales y las empresas para cumplir todas las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias que sean necesarias y legítimas. Además, debe mejorar la infraestructura, la logística y los procedimientos aduaneros para reducir los altos costos del comercio.

La instituciones deben repensarse para construir Estados facilitadores que cumplan con sus funciones y respondan a las exigencias de los ciudadanos siendo más creíbles, más capaces, más abiertos y más innovadores. Los Estados de ALC enfrentan obstáculos que limitan, y en ciertos casos impiden, dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos y cumplir con sus objetivos. Primero, los grupos e intereses privados a menudo desvían al Estado de su deber de servir al interés público. Segundo, las capacidades institucionales suelen ser débiles en ALC, lo que limita la aplicación efectiva de las políticas. Y tercero, los Estados con frecuencia carecen de canales eficaces de interacción con la sociedad, lo que dificulta entender las exigencias verdaderas de los ciudadanos y adaptarse a ellas. Por eso, las nuevas instituciones deben orientarse a construir Estados más creíbles, más capaces, más abiertos, y más innovadores.

Para construir Estados más creíbles es necesario fortalecer el Estado de derecho, promover un sistema transversal de integridad, y reforzar los sistemas regulatorios que promuevan la rendición de cuentas. La percepción sobre el cumplimiento del Estado de derecho es baja en ALC, con una puntuación de -0.5 en promedio en 2016 (en una escala de -2.5 a 2.5), muy inferior a la puntuación media de 1.2 de la OCDE. Para garantizar el cumplimiento del Estado de derecho, es fundamental una *estrategia para promover instituciones judiciales independientes y eficaces*. El débil cumplimiento de la ley en ALC aumenta las probabilidades de captura de las políticas públicas, de criminalidad y de corrupción. En 2016, 80% de los latinoamericanos afirmaron que su gobierno era corrupto, lo que representa un aumento considerable desde 2010 (65%). Para combatir la corrupción es fundamental *un sistema de integridad* sólido y transversal en todos los órdenes de gobierno. A este respecto es igualmente importante aplicar los estándares internacionales, como por ejemplo la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública,* que identifica varias líneas de acción en esta dirección, incluyendo medidas anticorrupción. El *uso de tecnologías de la información y la comunicación, el análisis de "big data" y el gobierno abierto* también son medios eficaces para limitar la corrupción. Estas herramientas ayudan a construir Estados transparentes, responsables y más participativos. Finalmente, los *marcos regulatorios* deben promover una competencia leal y limitar las prácticas abusivas e ilegales que reducen la calidad de los bienes y servicios suministrados a los ciudadanos, a través de mecanismos como los órganos centrales de contratación pública.

Construir Estados más eficientes y eficaces requiere de mayores capacidades fiscales y administrativas. Aumentar las capacidades del Estado exige *fortalecer su músculo fiscal.* Esto significa aumentar la eficiencia del gasto público y la recaudación tributaria, que representó el 22.8% del PIB en promedio en 2016 (el promedio de la OCDE es de 34.3% del PIB). Para mejorar las capacidades administrativas son decisivos los *Centros de Gobierno (CdG) mejor equipados y empoderados,* ya que pueden fortalecer la coordinación y la coherencia de las políticas públicas y promover agendas de reforma del gobierno en conjunto. Donde existen, los CdG de ALC suelen sufrir rezagos. Hay una coordinación explícita al nivel de los ministerios en 70% de los países de ALC, por ejemplo, en comparación con 84% en la OCDE. También son necesarios *sistemas de reclutamiento de la función pública basados en méritos* para atender los bajos niveles de imparcialidad y la deficiente capacidad de los servidores públicos. La mayoría de los países carecen de un servicio público profesional formal y registran una gran proporción de nombramientos políticos de servidores públicos. Se han dado algunos pasos importantes, y se han logrado mejoras que es necesario consolidar. Entre 2004 y 2015, la puntuación en el índice del mérito del servicio público de la región aumentó en 12 unidades, de 33 a 45 en una escala de 0 a 100. *Mejorar los ciclos de administración pública* —planeación y presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de proyectos y programas, y monitoreo y evaluación— es decisivo para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. Se

han logrado avances (por ejemplo el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados en Colombia o los sistemas de monitoreo y evaluación (Mide y Evalúa) en Jalisco (México). Sin embargo, la mayoría de los países todavía tienen que dar pasos importantes para mejorar sus sistemas de gestión y evaluación públicas, y alinear los incentivos con los objetivos institucionales. Por último, *crear herramientas digitales* debe ser una prioridad para los gobiernos modernos a fin de mejorar la elaboración de políticas públicas y para hacer que la prestación de servicios sea más rentable y eficiente.

Fomentar Estados abiertos, participativos e innovadores es necesario para construir un nuevo vínculo con los ciudadanos. Las *estrategias de gobierno abierto* posibilitan una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información como medio para combatir y prevenir la corrupción. Las plataformas de redes sociales representan una manera rentable de abrir espacios para que los ciudadanos puedan comunicarse con las instituciones públicas y participar en la elaboración de políticas. Algunos países de ALC han creado consejos ciudadanos locales para que la gobernanza sea más incluyente y participativa. Los *laboratorios de innovación* promueven la colaboración y la participación ciudadana en instituciones públicas centrales para elaborar pequeños proyectos piloto rentables en los que se asumen riesgos, y que responden a las necesidades de los ciudadanos. Buenos ejemplos de ello son las plataformas de participación como mi Quito, mi Medellín, Bogotá Abierta o Ágora Río, o el Laboratorio de Innovación Social de Uruguay. Estos mecanismos buscan dar acceso en línea a todos los trámites y servicios públicos. Un *uso de "big data"* más intensivo podría mejorar la eficacia del gobierno en ALC. En Brasil, por ejemplo, el análisis de *"big data"* redujo un 98% la incidencia del dengue en 2014, a través del uso de información hospitalaria para identificar las urgencias que fueron priorizadas por geolocalización.

Las instituciones en América Latina deben ser repensadas con una mirada hacia el futuro, para aprovechar las oportunidades emergentes y para poder dar respuesta a los nuevos desafíos. Para obtener el mayor provecho de las oportunidades que se presentan y hacer frente a los nuevos retos, ALC tiene que repensar sus marcos institucionales. Estos deben estar concebidos para anticiparse al cambio y adaptarse a un contexto global rápidamente cambiante y cada vez más complejo. Varias grandes tendencias están configurando una era de incertidumbre, donde los ciudadanos exigen políticas públicas que den respuestas innovadoras, en América Latina y a nivel global. En particular, el impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo es una importante fuerza transformadora. En consecuencia, es decisivo centrar la atención en *políticas de desarrollo productivo* para crear empleos de buena calidad, *políticas de educación y competencias* que favorezcan la empleabilidad, y *marcos institucionales del mercado laboral* que garanticen buenas condiciones de trabajo.

Resumen – Repensando las instituciones para el desarrollo: hacia un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado

Una característica común a toda América Latina y el Caribe (ALC) en años recientes ha sido la creciente desconexión entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Ello está poniendo en riesgo los avances socioeconómicos de los últimos quince años y está debilitando el contrato social. Las exigencias de los ciudadanos por mayor transparencia e integridad, por una mejor calidad de servicios públicos clave como la educación y la salud, y por una mayor apertura y transparencia del gobierno no están siendo atendidas de forma efectiva. Como consecuencia, la confianza en las instituciones públicas se está erosionando, lo que está debilitando las bases del contrato social.

Dos factores ayudan a explicar esta creciente desconexión: por un lado, las mayores aspiraciones de una clase media que ha crecido significativamente en los últimos años; y, por otro, la persistencia de diversos desafíos socioeconómicos en la región, a los que se han unido nuevos retos que emergen en un mundo rápidamente cambiante. El notable progreso socioeconómico y la mejor calidad de vida en ALC han llevado a un aumento de las expectativas y las exigencias por parte de la sociedad. Asimismo, a pesar de los avances, las instituciones siguen mostrando dificultades para dar respuesta a algunos retos que perduran, como la llamada *trampa del ingreso medio*, o la vulnerabilidad que aún exhiben grandes segmentos de la población que están en la pobreza o se enfrentan al riesgo de volver a caer en ella. Además, emergen nuevos desafíos en un contexto global que cambia rápidamente, que están generando nuevas incertidumbres en la ciudadanía acerca de la capacidad de las instituciones para responder a ellos y para garantizar mayores niveles de progreso.

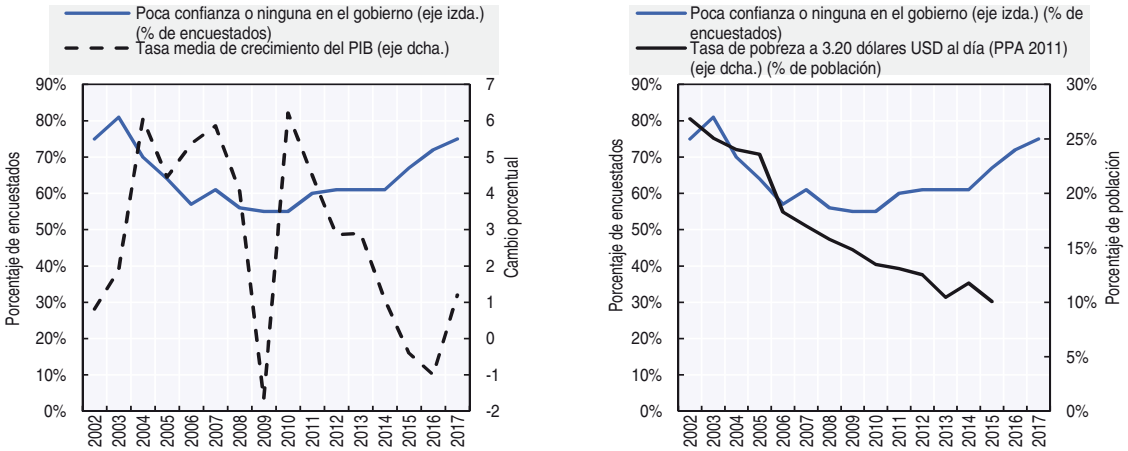
Perspectivas económicas de América Latina (LEO, por sus siglas en inglés) *2018*, *Repensando las instituciones para el desarrollo,* analiza los factores de esta desconexión, examinando de qué manera se está erosionando el contrato social y cuáles son sus repercusiones sobre el bienestar de los ciudadanos. LEO 2018 sostiene que el continente se enfrenta a un desafío central: es el momento de repensar y fortalecer las instituciones en ALC para evitar un retroceso de los avances recientes y garantizar nuevas cotas de bienestar para todos sus ciudadanos. Para ello, el informe presenta una serie de recomendaciones específicas para fortalecer las instituciones y construir un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado,* con el objetivo de dar respuesta a los retos económicos, sociales y políticos existentes y emergentes, restablecer los lazos con la sociedad y garantizar un crecimiento sostenido e incluyente para el bienestar de todos los latinoamericanos.

La confianza y la satisfacción de los ciudadanos se encuentran en un momento crítico en América Latina

La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, tradicionalmente baja en ALC, se ha deteriorado en años recientes. La falta de confianza se ha profundizado desde la crisis financiera mundial, de modo que la proporción de la población latinoamericana que tiene poca o ninguna confianza en los gobiernos alcanzó niveles cercanos a un 75% en 2017 (Latinobarómetro, 2017). Esto representa una caída de confianza de casi veinte puntos porcentuales con respecto a 2006 (Gráfico 1). En 2016 solo un 24% de los latinoamericanos dijeron tener confianza en la honestidad de las elecciones (en comparación con 46% en los países de la OCDE); apenas 15% creían que

la corrupción no estaba extendida en el gobierno (28% en la OCDE); solamente un 34% confiaba plenamente en el sistema judicial nacional (49% en la OCDE); y apenas un 29% tenía confianza en el gobierno nacional (37% en la OCDE). La mayoría de los indicadores de confianza empeoraron entre 2006 y 2016 en ALC, a excepción de la confianza en el sistema judicial, que se mantuvo estable (Encuesta Mundial Gallup, 2016).

Gráfico 1. **Confianza en los gobiernos y tasas de crecimiento y pobreza en América Latina**



Nota: Promedio no ponderado de todas las variables de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

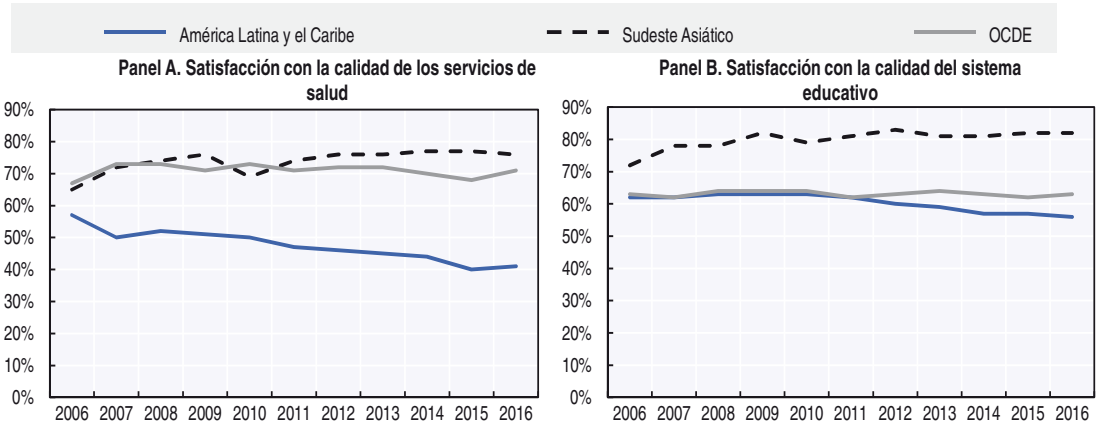
Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en CEPALSTAT (2017), *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial* (2017) y Latinobarómetro (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663281

La satisfacción con los servicios públicos también se ha deteriorado. Entre 2006 y 2016, el porcentaje de población satisfecha con la calidad de los servicios de atención de salud cayó de 57% a 41%, muy por debajo de los niveles de los países miembros de la OCDE (que se mantienen alrededor del 70%) (Gráfico 2, Panel A). Asimismo, la satisfacción con la calidad del sistema educativo cayó de 63% a 56% en el mismo periodo (Gráfico 2, Panel B).

Gráfico 2. **Satisfacción con los servicios públicos en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE**

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en la Encuesta mundial de Gallup (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663300

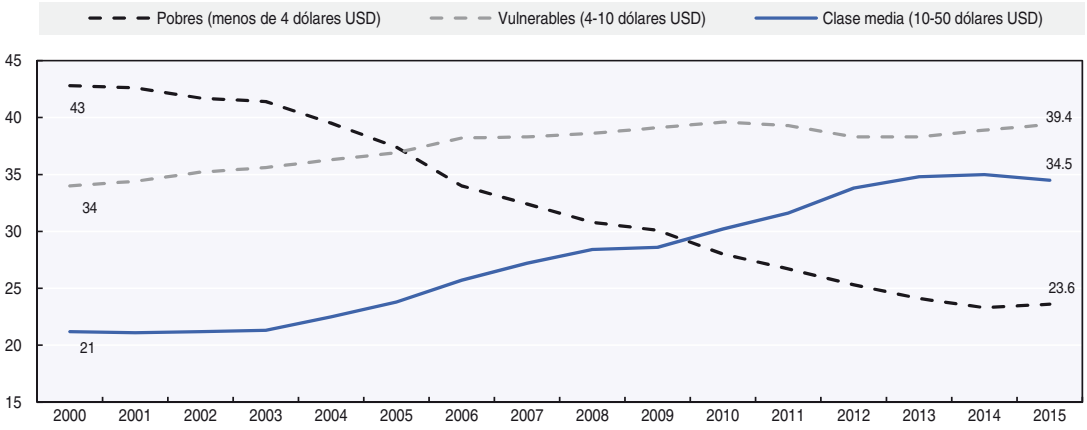
El deterioro de la confianza en las instituciones públicas y la satisfacción con los servicios públicos se han dado a pesar de que, en general, los índices de pobreza cayeron de forma pronunciada, las desigualdades se redujeron y la calidad de vida mejoró en ALC en los últimos quince años. Hay dos principales explicaciones a esta aparente paradoja. En primer lugar, la expansión de la clase media, que ha venido acompañada de mayores aspiraciones y de nuevas exigencias por parte de la ciudadanía. A esto se une el hecho de que ALC es una región joven, donde hoy el 25% de la población tiene entre 15 y 29 años de edad, y cada vez más urbanizada, con casi un 90% de la población viviendo en ciudades; estas características socioeconómicas también han influido en la transformación de las demandas ciudadanas (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). En segundo lugar, tras haber experimentado un periodo de progreso rápido y de continua mejora de la calidad de vida, la desaceleración económica que comenzó a mediados de la presente década ha infundido en muchos segmentos de la sociedad un sentimiento de inestabilidad, y la percepción de que los avances obtenidos podrían estar en peligro. A esto se le suman varias tendencias a nivel global, como el rápido cambio tecnológico, el envejecimiento de la población, la migración y el cambio climático, que incrementan la incertidumbre acerca de la capacidad de las instituciones actuales para aportar respuestas eficaces.

Una clase media más amplia ha venido acompañada de mayores aspiraciones y exigencias ciudadanas

La expansión de la clase media representa una de las principales transformaciones socioeconómicas de tiempos recientes en ALC. En 2015, alrededor del 34.5% de la población podía considerarse "clase media consolidada", 21 puntos porcentuales más que en 2001. Este grupo gana entre 10 y 50 USD [paridad de poder adquisitivo (PPA) 2005] al día (Ferreira et al. 2013). Por otro lado, casi el 40% de la población es "vulnerable" (percibe entre 4 y 10 USD [PPA 2005] al día). Y alrededor del 24 % de la población es considerada como "pobre", con ingresos inferiores a 4 USD [PPA 2005] al día (Gráfico 3). Las apreciaciones subjetivas de pertenencia a una determinada clase social indican que la proporción de la población que se considera a sí misma "clase media" es aún mayor (40% según el Latinobarómetro, 2015; 53% según Penfold y Rodríguez, 2014) de lo que muestran las medidas de ingreso. Esto sugiere que algunas personas tienen aspiraciones que corresponden a la pertenencia a la clase media, aunque su nivel de ingresos no sea necesariamente el que se atribuye a este grupo. En este sentido, la influencia de la clase media como grupo que condiciona la agenda política podría ser mayor en ALC de lo que aparentemente reflejan las mediciones del ingreso.

Gráfico 3. **Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos**

Porcentaje de la población total



Nota: Datos en USD de 2005, PPA.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en tabulaciones del LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2017). Los rangos de ingresos se establecen en USD de 2005, PPA.

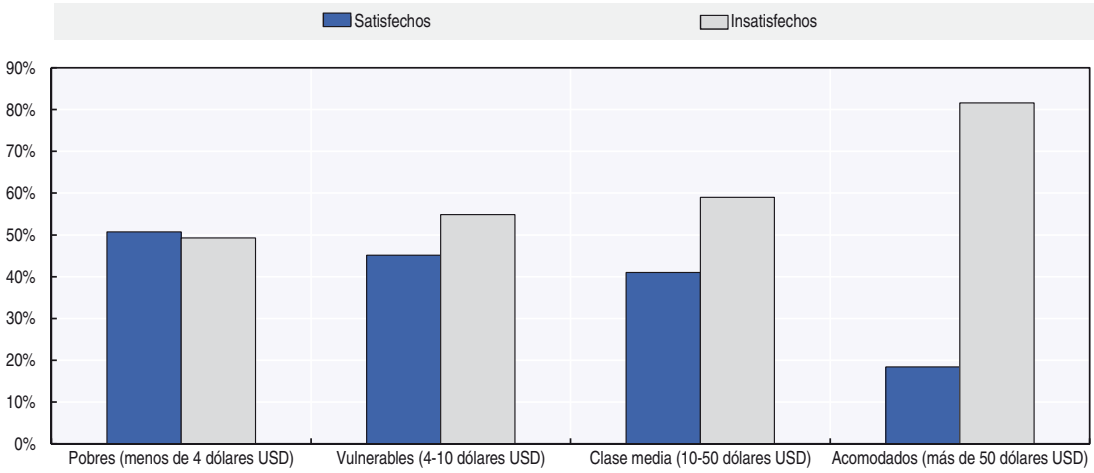
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663319

La expansión de la clase media ha traído consigo un cambio de valores que explica en parte la caída de confianza y satisfacción de los ciudadanos en ALC. Los ciudadanos de clase media son habitualmente firmes defensores de la democracia, al mismo tiempo que mantienen hacia el sistema un espíritu crítico y de control de su funcionamiento (OCDE, 2010). De hecho, cuando la clase media alcanza niveles de al menos un 30% de la población, sus miembros alcanzan un poder colectivo que les permite exigir mejores bienes y servicios públicos con mayor eficacia (Birdsall, 2016). Además, el aumento del tamaño de la clase media se asocia con un mayor gasto público en salud y educación, una reducción de la corrupción y una mejor calidad de la gobernanza en lo relativo a la participación democrática (Loayza, Rigolini y Llorente, 2012). Sin embargo, estas dinámicas pueden ser más notorias en los miembros de la clase media consolidada. La clase media vulnerable vive con la incertidumbre de volver a caer en la pobreza si las condiciones económicas son menos favorables.

Las mayores expectativas de una clase media consolidada más numerosa, unidas al sentimiento de inestabilidad de la amplia clase vulnerable, aparecen como factores centrales que explican la creciente insatisfacción observada en ALC en años recientes. El descontento con los servicios públicos aumenta a medida que el ingreso del individuo es mayor. En efecto, hasta el 55% de la clase media vulnerable y el 60% de la consolidada muestran insatisfacción con los servicios públicos de salud en ALC. Este descontento supera el 80% en el grupo de ingresos elevados (Gráfico 4). La insatisfacción con la educación pública, los servicios de agua y saneamiento, y la seguridad pública siguen patrones similares.

Gráfico 4. **Satisfacción con los servicios públicos de cuidados médicos y de salud en América Latina, 2015**

Porcentaje



Nota: Las cifras muestran las respuestas a la pregunta: "¿Está usted muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la calidad de los servicios públicos de atención médica y de salud?". El grupo de satisfechos representa la suma de quienes respondieron "muy satisfecho" o "satisfecho", mientras que los insatisfechos son la suma de quienes respondieron "insatisfecho" o "muy insatisfecho". Por "pobres" se entienden los individuos cuyo ingreso diario per cápita es de entre 2.5 y 4 USD; los "vulnerables" tienen un ingreso diario per cápita de entre 4 y 10 USD; la "clase media", de entre 10 y 50 USD; los "acomodados" perciben más de 50 USD al día. USD según PPA de 2005. PPA = paridad de poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en *The Americas-Barometer 2015* del Latin American Public Opinion Project [Proyecto de Opinión Pública de América Latina] (LAPOP, 2015), http://www.LapopSurveys.org.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663338

Las economías de América Latina se recuperan a un ritmo modesto en un contexto doméstico y global de gran incertidumbre

La región está experimentando una recuperación moderada, después de varios años de ralentización de la actividad económica. Esta trayectoria económica, con una tenue recuperación en marcha, es otro de los factores que explica el deterioro de la confianza de los ciudadanos, particularmente en un contexto mundial de alta incertidumbre. La actividad tocó fondo en 2016, después de una contracción que duró dos años, y el producto interno bruto (PIB) creció un 1.3% en 2017, con una proyección de crecimiento de entre 2 y 2.5% en 2018 (CEPAL, 2017; FMI, 2017). El panorama económico mundial ha mejorado, pero aún está lejos del dinamismo del anterior ciclo de crecimiento. Dados los precios internacionales más bajos de las materias primas, el estancamiento en la expansión del comercio y las condiciones financieras desfavorables, las fuerzas que promovieron la expansión económica de ALC en años recientes ya no son factores suficientes para sostener ritmos elevados de crecimiento (OCDE, 2017a). Esto ha tenido repercusiones en las condiciones sociales, y está prolongado la duradera permanencia de la región en la *trampa del ingreso medio* (Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017).

La globalización y el cambio tecnológico están generando nuevos retos que aumentan la incertidumbre entre los ciudadanos, al tiempo que ofrecen nuevas oportunidades. Después de tres décadas de apertura creciente, el comercio mundial y los flujos de inversión se han desacelerado. El crecimiento del comercio mundial en 2016 fue débil, alrededor del 2.4%, y los pronósticos apuntan a un crecimiento del 4% para 2017 y 2018, muy por debajo del promedio de 7% de crecimiento desde 1980 (FMI, 2017; OCDE, 2017a). Entretanto, la retórica proteccionista va en aumento a nivel global, impulsada principalmente por el creciente descontento de quienes no se han beneficiado suficientemente de la globalización, en particular segmentos de las clases medias de países desarrollados que sienten que su situación ha empeorado (OCDE, 2017b). A nivel mundial se observa un movimiento hacia políticas nacionalistas y populistas: entre 1996 y 2000, el apoyo mundial a partidos populistas se mantuvo alrededor del 10% de la proporción del voto, mientras que entre 2011 y 2015 esta proporción creció hasta casi el 25% (Rodrik, 2017). Esto podría tener consecuencias directas en ALC en lo relativo al comercio, las finanzas y la restricción de flujos migratorios, lo que contribuiría al sentimiento de incertidumbre. El progreso tecnológico también avanza a un ritmo acelerado. Se espera que la llamada "cuarta revolución industrial" transforme el mundo del trabajo y la economía mundial. El proceso de automatización ya está en marcha y se está intensificando, y podría desembocar en grandes transferencias de empleo entre unos sectores y otros, en la modificación de la demanda de competencias y en la destrucción y creación de numerosos empleos. Los resultados son inciertos y existe una preocupación cada vez mayor por los efectos de las nuevas tecnologías y sus repercusiones distributivas, con gran incertidumbre acerca de quién gana y quién pierde con estas transformaciones.

El contrato social se debilita en América Latina, en un contexto regional y global desafiante que alimenta el descontento de los ciudadanos

El contrato social, entendido como un pacto tácito entre el Estado y los ciudadanos, está debilitándose en ALC debido a la insatisfacción con los servicios públicos y al deterioro de la percepción de bienestar. El *Estado*, concepto que se usa en este informe en sentido amplio y que comprende todos los órganos de la administración pública, crea las condiciones para favorecer el bienestar de las personas, al garantizar sus derechos fundamentales y proveerles bienes y servicios públicos que aseguran cierto nivel de condiciones materiales y de calidad de vida. Los ciudadanos, a su vez, cumplen ciertos

deberes y obligaciones, como votar y pagar impuestos, que son pilares fundamentales del funcionamiento eficaz de las sociedades democráticas (Rousseau, 1762).

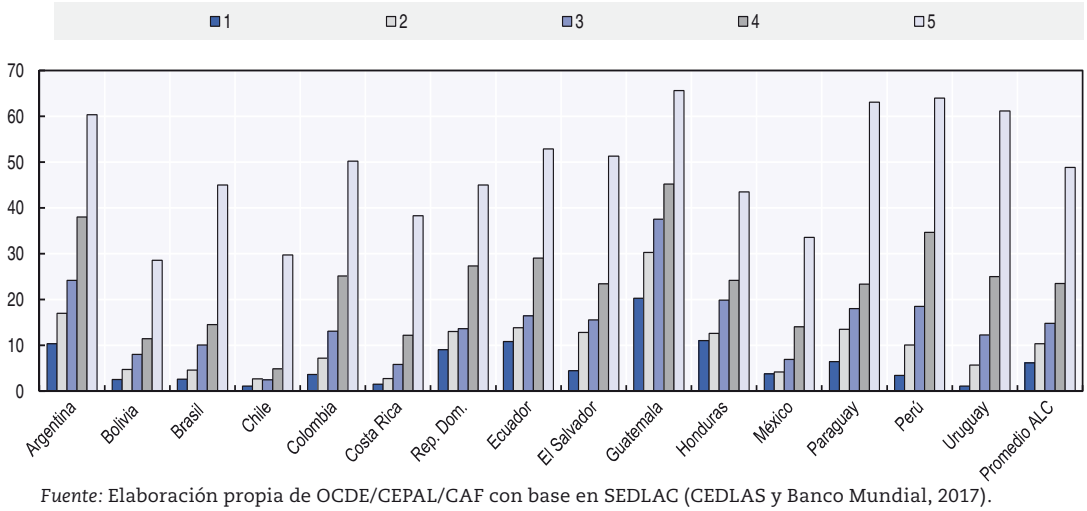
El contrato social suele caracterizarse por un acuerdo explícito e implícito que determina lo que cada grupo socioeconómico da al Estado y lo que recibe a cambio. Los ciudadanos se someten firmemente a estos acuerdos con tres condiciones: primera, deben creer que los acuerdos son confiables (es decir, confían en las instituciones del Estado); segunda, deben considerar los acuerdos como beneficiosos (es decir, su satisfacción con lo que obtienen de ellos les motiva a un compromiso social) (Estefanía y Martínez Lillo, 2016); y tercera, deben percibir que el pacto es justo (nadie se favorece más que los demás y nadie se beneficia a expensas de otros). En ALC, la caída de la confianza en las instituciones públicas y la creciente insatisfacción con los servicios públicos indica que los fundamentos del contrato social se han debilitado. Dado que faltan incentivos para participar en el contrato social, los ciudadanos consideran cada vez más justificable, por ejemplo, evadir el pago de impuestos y renunciar a los servicios públicos.

La insatisfacción con los servicios públicos crea incentivos a no participar en el contrato social

El alto grado de descontento con los servicios públicos es una de las principales explicaciones de por qué una gran proporción de latinoamericanos de un determinado nivel de ingresos prefiere los servicios privados de educación y salud a los servicios públicos universales. Por ejemplo, la proporción de estudiantes de educación secundaria matriculados en escuelas privadas está estrechamente asociada con el ingreso familiar, y de hecho se observa un fuerte aumento de la matriculación en educación privada en el cuarto y el quinto quintil de ingresos (Gráfico 5).

Gráfico 5. **Matriculación en escuelas privadas en América Latina, 2014**

Proporción de estudiantes de educación secundaria en escuelas privadas, por quintiles de ingresos



Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663357

La insatisfacción con los servicios públicos y la consiguiente renuncia a ellos por parte de quienes tienen suficientes recursos crean una dinámica que debilita el contrato social. Por una parte, quienes pertenecen a familias de clase alta y de clase media generalmente canalizan su disconformidad con los servicios públicos renunciando a ellos y optando por servicios privados de mejor calidad que pueden costear. Por otra parte, y aunque en una menor proporción, quienes pertenecen a familias pobres y vulnerables

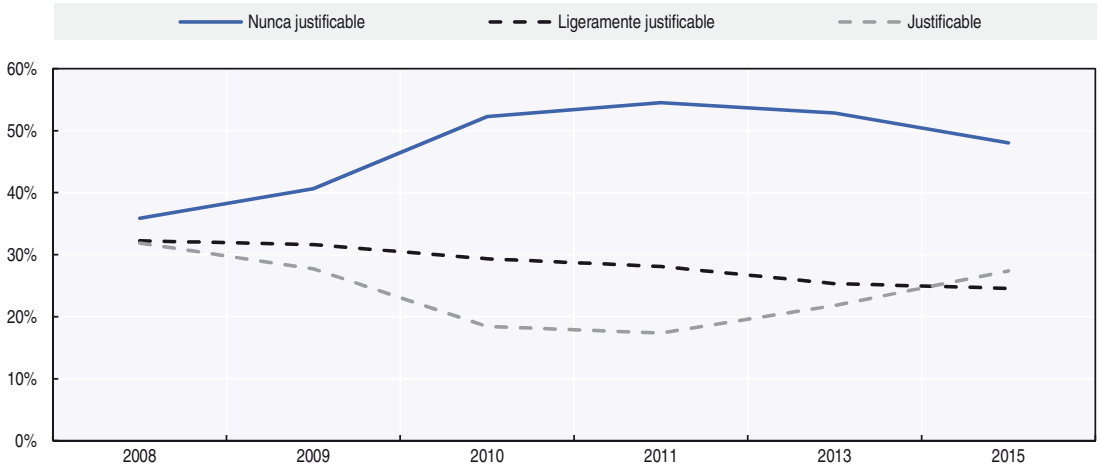
también están insatisfechos con la calidad de los servicios públicos. Sin embargo, al no disponer de ingresos suficientes, siguen haciendo uso de ellos. Esto crea un riesgo de fractura y un círculo vicioso. Las clases medias consolidadas pagan a través de sus impuestos el costo de los servicios públicos que no siempre usan y también el costo de los servicios privados que eventualmente usan como alternativa. En cambio, las clases medias vulnerables no tienen recursos para optar a una alternativa mejor. En resumen, la clase media consolidada y la clase media vulnerable, que juntos representan alrededor del 70% de la población, están descontentas por distintos motivos, y encuentran pocos incentivos para participar de manera comprometida en el contrato social. Esto puede tener un impacto directo sobre su disposición a pagar impuestos y, por ello, deteriorar la capacidad del Estado para financiar servicios públicos de buena calidad, lo que además alimenta la insatisfacción ciudadana y refuerza esta dinámica negativa (Daude, Lustig, Melguizo y Perea, 2017).

La voluntad de pagar impuestos (la "moral tributaria") ha disminuido en América Latina

La disposición de los ciudadanos a pagar impuestos —la denominada "moral tributaria"— ha caído de manera constante en ALC desde 2011. En 2015, 52% de los latinoamericanos estaban dispuestos a evadir impuestos si fuera posible (27% justificaban fuertemente la evasión y 25% lo hacían de forma moderada), en comparación con un 46% en 2011 (Gráfico 6). El deterioro en la voluntad de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la caída de la confianza en las instituciones y de la satisfacción con los servicios públicos van de la mano. El "pacto fiscal", uno de los principales componentes del contrato social, se entiende como el acuerdo por el cual los ciudadanos pagan impuestos al Estado a cambio de ciertos servicios y bienes públicos. A este respecto, la moral tributaria decreciente es otra muestra de que los latinoamericanos están disconformes con su gobierno y los servicios que presta, y de que, por ello, son más proclives a justificar la evasión de impuestos y a potencialmente no pagarlos.

Gráfico 6. **Moral tributaria en América Latina**

¿Les parece justificable a los latinoamericanos no pagar impuestos?



Notas: Promedio sin ponderar de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica que se hizo fue: "Diga por favor lo que piensa de las siguientes afirmaciones: siempre es justificable evadir impuestos, nunca lo es, o hay que adoptar una postura intermedia". Para efectos prácticos, clasificamos como "nunca justificable" a la proporción de encuestados que respondieron 10 (la calificación más alta); "justificable en parte" a los que respondieron entre 9 y 6; y "justificable" a los que respondieron entre 1 (el mínimo posible) y 5.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en el Latinobarómetro 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663376

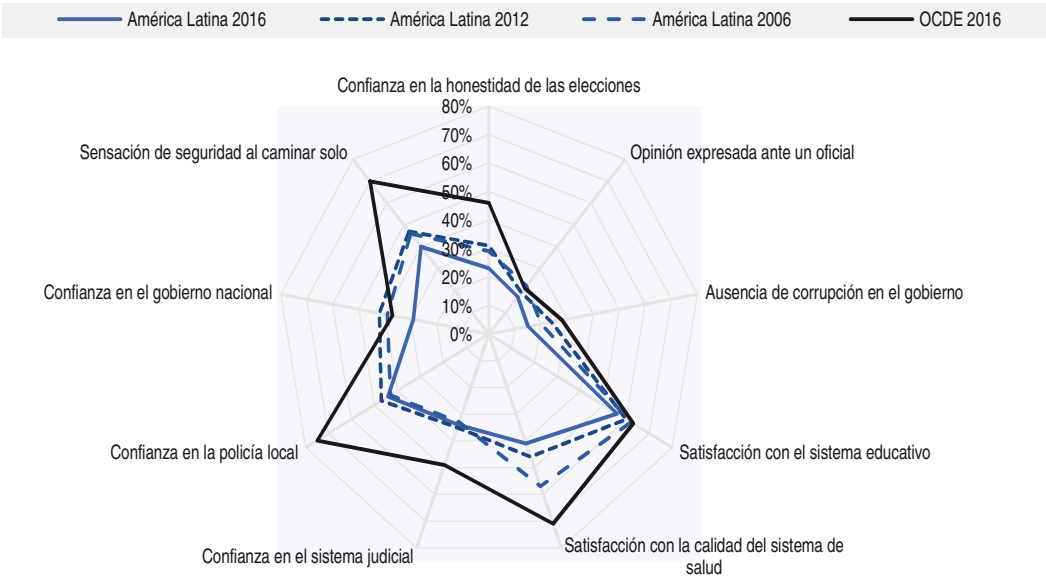
La función redistributiva de la política tributaria parece ser menos clara para los latinoamericanos que para los ciudadanos de otras regiones. Según la Encuesta de Valor Mundial (World Value Survey), a mediados de la presente década casi el 20% de la población de ALC creía que cobrar impuestos a los ricos y subsidiar a los pobres no era una característica esencial de la democracia. Este resultado es mucho más alto que en África (11%), Asia (10%) o las economías de la OCDE (9%). Esto puede ser una fuente de debilidad del pacto fiscal en ALC. Si una proporción considerable de latinoamericanos no percibe claramente uno de los principales objetivos y funciones de sus impuestos, entonces puede encontrar más motivos para justificar evadirlos cuando es posible (Melguizo, Olate y Orozco, de próxima publicación).

La percepción del bienestar se ha deteriorado

Los indicadores de percepción del bienestar también se han deteriorado en ALC en años recientes, impulsados por la creciente desconfianza e insatisfacción ciudadana (OCDE, 2017c). Estos son elementos centrales del bienestar de las personas, como se muestra el marco de la OCDE *¿Cómo va la vida?* (OCDE, 2011; Boarini et al., 2014). Este marco comprende varios indicadores, incluida la satisfacción con la democracia (la confianza en la honestidad de las elecciones) y el compromiso político de la sociedad (haber expresado una opinión a un funcionario). También se consideran la corrupción en los servicios públicos (percepciones de corrupción generalizada en el gobierno y las empresas), la satisfacción con los servicios (como la educación y el cuidado de la salud), y la confianza en las instituciones públicas (la confianza en el gobierno nacional, el sistema judicial y la policía local) (Encuesta mundial Gallup, 2016). La proporción de personas que respondieron favorablemente a todas estas preguntas disminuyó en ALC entre 2006 y 2016, y particularmente a partir de 2012. Y la región se mantiene considerablemente por debajo de la OCDE (Gráfico 7).

Gráfico 7. **Indicadores seleccionados de gobernanza y bienestar en América Latina y la OCDE**

Porcentaje de encuestados que respondieron favorablemente a cada pregunta



Fuente: Elaboración propia de OCDE/CAF/CEPAL con base en la Encuesta mundial Gallup 2016.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663395

Un contrato social sólido es fundamental para incrementar el bienestar y, al mismo tiempo, un mayor bienestar fortalece el contrato social. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas no son capaces de responder a sus demandas, como ocurre en buena medida en ALC, ven pocos incentivos para cumplir sus obligaciones. Esto, a su vez, debilita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad de manera eficaz, lo que tiene efectos negativos en el bienestar de los ciudadanos. El resultado es una espiral negativa que refuerza el que los ciudadanos se distancien de las instituciones públicas. Por lo tanto, las políticas públicas deben fortalecer el marco institucional para que responda mejor a las exigencias de los ciudadanos y restablezca la confianza. De las distintas categorías de confianza existentes — confianza de los ciudadanos en los gobiernos; de los gobiernos en los ciudadanos, y entre los ciudadanos— el LEO 2018 se centra en la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y en las instituciones públicas.

Repensando las instituciones: hacia un nuevo nexo *Estado-ciudadanos-mercado*

Las aspiraciones crecientes y las nuevas demandas de la ciudadanía, junto con las incertidumbres creadas por las debilidades estructurales domésticas y por los nuevos desafíos globales, han erosionado el contrato social en ALC. Esto está poniendo en juego el bienestar presente y futuro de sus ciudadanos. En este contexto, es necesario repensar la arquitectura institucional de ALC para aprovechar las nuevas oportunidades que aparecen, protegerse contra los riesgos emergentes y construir los pilares de un progreso social y económico sostenido y sostenible, que pueda satisfacer las nuevas demandas de los ciudadanos.

El LEO 2018 hace un llamado a repensar las instituciones para construir un nuevo nexo *Estado-ciudadanos-mercado*. Las instituciones en este contexto son entendidas como "las reglas del juego" de la sociedad. Este planteamiento teórico, iniciado por North (1991), fue formulado en ALC por Acuña y Tommasi (1999), que consideran las instituciones "conjuntos de reglas que estructuran las interacciones de maneras particulares" (véase también Banco Mundial, 2017). En este sentido, las instituciones pueden agruparse en tres categorías:

- Las *políticas*, que se refieren a planes o acciones encaminadas a la consecución de un objetivo social, económico o político específico.
- Los *organismos u organizaciones*, que son los cuerpos o estructuras dentro de los cuales un conjunto de personas actúan, o son designadas para actuar, a fin alcanzar un determinado objetivo.
- Las *reglas de alto nivel,* que generalmente adoptan forma legal o normativa, y que son acuerdos formales que permiten la adopción o modificación de las políticas y los organismos.

Sin dejar de reconocer la importancia de las leyes de alto nivel, el LEO 2018 se centra en las políticas y las organizaciones, y se referirá a ambas al hablar de instituciones.

Las instituciones deben repensarse con la idea de reforzar el *nexo Estado-ciudadanos-mercado,* explorando las interacciones y promoviendo las sinergias entre estos tres pilares, y situando en el centro las demandas y el bienestar de los ciudadanos. Los ciudadanos de ALC se preocupan fundamentalmente por cuestiones económicas (los empleos y el ingreso), la calidad de los bienes y servicios (especialmente el combate del crimen y la violencia, y recibir buenos servicios de salud y una educación de calidad) y asuntos políticos (en particular la corrupción), según el Latinobarómetro (2017). Las búsquedas de los ciudadanos en Internet permiten también conocer cuáles son sus principales preocupaciones, y además son una fuente de información que ofrece mayor

anonimato, sinceridad y frecuencia que las encuestas tradicionales. Estas búsquedas indican que las percepciones de los ciudadanos sobre los problemas económicos, la inseguridad pública, la corrupción o los servicios públicos están asociadas directamente a los índices de aprobación de los presidentes en ALC, por lo que esas búsquedas pueden ser un indicador de la satisfacción general de los ciudadanos y, probablemente, de su disposición para participar de manera firme en el contrato social (Montoya, Nieto-Parra, Orozco y Vázquez, de próxima publicación).

Para apoyar un *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que sitúe las exigencias de la sociedad en el centro, las reformas institucionales deben estar dirigidas a responder a las principales fuentes de descontento de los *ciudadanos:* el *mercado* y el *Estado.* Los ciudadanos esperan de una economía —*el mercado*— que les brinde cada vez más oportunidades de prosperar en la vida, y en particular por medio de certidumbre en el ingreso y el empleo. Asimismo, esperan de las instituciones públicas —*el Estado*— que preste buenos servicios y cumpla sus funciones de manera eficiente, confiable, abierta e innovadora.

Las recomendaciones del LEO 2018 se centran en tres ámbitos en los que repensar las instituciones será decisivo para que ALC satisfaga las expectativas de los ciudadanos:

- Las instituciones deben impulsar un crecimiento incluyente en un contexto económico global desafiante. El foco del LEO 2018 se sitúa en las instituciones para apoyar el comercio, el crecimiento de la productividad y la superación de la *trampa del ingreso medio.*
- Las instituciones deben construir Estados facilitadores que cumplan con sus funciones y respondan a las exigencias de los ciudadanos. Las tres metas en este ámbito son: mayor confianza y credibilidad mediante el fortalecimiento del Estado de derecho, la integridad y la transparencia; mayor eficacia y eficiencia a través del fortalecimiento de las capacidades fiscales, administrativas, y organizativas; y mayor apertura e innovación para entender y responder mejor a las exigencias cambiantes de los ciudadanos.
- Las instituciones deben ser visionarias, flexibles y con capacidad de adaptación, para ajustarse a un *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que evoluciona rápidamente, y obtener el mayor provecho de las oportunidades emergentes con capacidad para afrontar una complejidad creciente.

Las recomendaciones en estos tres ámbitos están interrelacionadas, y existen entre ellas interacciones claras que suponen un gran potencial desde el punto de vista de la política pública.

Instituciones para impulsar el crecimiento inclusivo en una economía mundial desafiante

El panorama a corto plazo sigue siendo incierto y heterogéneo en los países de ALC, y la política fiscal desempeña un papel clave

La desaceleración económica que comenzó en 2011 en ALC condujo a una recesión de dos años en 2015 y 2016, de la cual la región está saliendo. ALC se beneficiará de la moderada mejora de la actividad mundial y la estabilización de los precios de los productos básicos. Sin embargo, la incertidumbre política y los retrasos de los grandes proyectos de infraestructura reducirán la inversión y aumentarán los riesgos.

La heterogeneidad sigue siendo la norma en la región. La actividad de los exportadores netos de materias primas de América del Sur tocó fondo en 2016; en la mayoría de los países, las brechas de producción se están cerrando. El ritmo de

crecimiento se está beneficiando por una salida de Argentina y Brasil de la recesión. En cambio, las expectativas se han deteriorado en el caso de México y Centroamérica, si bien su ritmo de crecimiento superará al de las economías de América del Sur. Aparte de eso, el margen para que las políticas de demanda estimulen el crecimiento sigue siendo limitado. El espacio para la política monetaria se está abriendo para América del Sur, pero en México y Centroamérica es posible que se necesite cierto endurecimiento de las condiciones monetarias dado los incrementos de precios. El espacio fiscal también se mantiene limitado, aunque con un panorama heterogéneo entre los países de ALC. Es necesario proseguir un "ajuste fiscal inteligente", que combine el nivel y la estructura de los impuestos, el manejo de la deuda y las reasignaciones del gasto en diferentes maneras, dependiendo de la situación particular de cada país. Tales estrategias deben orientarse a fortalecer la situación tributaria de los países, al mismo tiempo que a fomentar la inversión pública en capital físico y humano para estimular el crecimiento y la inclusión social a largo plazo (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Mejores instituciones ayudarían a superar la trampa del ingreso medio

Las proyecciones de crecimiento a mediano plazo indican que el crecimiento potencial en América Latina es de aproximadamente 3%, situándose por debajo del 5% de ritmo de crecimiento anual promedio de la primera década de este siglo (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Esto tiene que ver en gran medida con los bajos niveles de productividad en la región, directamente asociados con la ausencia de cambios estructurales orientados a la innovación y a una producción más intensiva en conocimiento.

La trampa del ingreso medio (TIM) afecta a la mayoría de las economías de la región, y solo Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay han conseguido escapar de ella. A medida que los países de ALC alcanzan niveles de ingreso medio, el crecimiento puede experimentar una desaceleración duradera, asociado habitualmente a la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento económico para avanzar hacia niveles más altos de ingreso. Estos motores han de estar basados en manufacturas intensivas en capital y en competencias, y en las industrias de los servicios (Kharas y Kohli, 2011; Kumar y Galope, 2017).

La calidad de las instituciones públicas y la apertura al comercio son dos de los factores principales para la superación de la trampa del ingreso medio. Para países con niveles de ingreso bajo, la calidad de las instituciones puede tener una importancia relativamente menor, pero en el caso de las economías de ingreso medio aparece como un factor clave para la aceleración del crecimiento (Banco Mundial, 2017). La evidencia indica que las economías que superan la TIM tienen un Estado de derecho y una democracia fuertes, así como una recaudación tributaria sólida. Asimismo, las economías más abiertas y las que son capaces de exportar bienes de alto valor agregado tienen mayor probabilidad de transitar del ingreso medio al alto. Los países que han sorteado la TIM también tienen una educación de mejor calidad, una oferta de competencias adecuada, mayor inversión y mercados de capitales desarrollados (Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017).

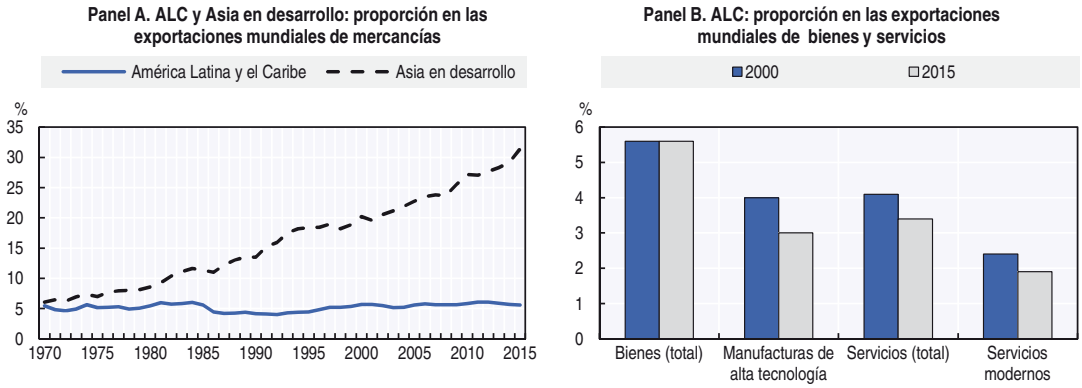
Instituciones para afrontar un entorno comercial mundial desafiante e impulsar el crecimiento inclusivo

El comercio es decisivo para impulsar el crecimiento inclusivo y puede ser un factor poderoso de acceso a la tecnología, de elevación de los ingresos y de creación de empleos (OCDE, 2012). Sin embargo, la región de ALC no ha podido cosechar todos los frutos que el comercio puede generar. La participación de ALC en la exportación mundial de mercancías permanece estancada desde 1970, alrededor de un promedio de 5% (Gráfico 8, Panel A). Ello contrasta con el desempeño de las economías emergentes de Asia, cuya

participación en la exportación mundial de mercancías era cercana a los niveles de ALC en 1970, pero ha crecido a un ritmo constante hasta llegar a 31% en 2015. Por otra parte, desde 2000 la región de ALC ha perdido terreno en la exportación de manufacturas y servicios de alta tecnología. Entre estos se incluyen los servicios jurídicos, de tecnologías de la información y empresariales (Gráfico 8, Panel B).

Durante décadas, la estructura del comercio en ALC ha experimentado muy pocos cambios, y la integración económica a nivel regional aún tiene un importante margen para profundizarse. En los últimos 15 años, más del 70% del total de las exportaciones e importaciones a nivel regional se ha concentrado en cinco economías: Argentina, Brasil, Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela. La región sigue comerciando con los mismos socios, pero han surgido nuevas relaciones y las pautas del comercio difieren entre los países de la región. En el mismo periodo, Estados Unidos se ha mantenido como el mayor socio comercial de la región tanto en exportaciones como en importaciones. En años más recientes la República Popular de China ha crecido como otro socio comercial clave (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). La integración regional sigue siendo escasa, con apenas 16% del total de las exportaciones de ALC destinadas al mercado regional. Esto es muy inferior al comercio intrarregional de los tres mayores bloques comerciales del mundo en 2015: la Unión Europea (63%), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (50%) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (46%) (ONU/Comtrade, 2017).

Gráfico 8. **Exportaciones de América Latina como proporción de las exportaciones mundiales**



Nota: Asia en desarrollo excluye al Asia occidental y central.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CAF/CEPAL. El Panel A está basado en información de la base de datos UNCTADSTAT de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). El Panel B está basado en la base de datos Comtrade (bienes) y la OMC (servicios).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663414

Las importaciones son de particular importancia en este contexto, dado que pueden favorecer la adquisición de insumos y tecnologías clave para el impulso de la productividad, la competitividad exportadora y el crecimiento de las empresas. Esto es particularmente relevante en un contexto de creciente importancia de las cadenas globales de valor (CGV) y "la interrelación del comercio en productos intermedios, el movimiento de capital e ideas y la demanda de servicios para coordinar la producción y distribución dispersa de bienes y servicios" (OCDE/GBM/OMC, 2014). La integración de ALC en CGV es débil. La participación de la región como fuente de valor agregado exterior en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia adelante) sigue siendo insignificante. Mientras tanto, la proporción de valor agregado exterior en las exportaciones de América Latina (encadenamientos hacia atrás) es considerablemente menor que la de otras regiones. Los datos de siete países de ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) muestran que la participación conjunta de

estos países en el origen del valor agregado exterior incorporado a las exportaciones mundiales creció apenas de 3% a 4% entre 1995 y 2015 (OCDE/OMC, 2015).

El entorno comercial para ALC también se ha vuelto cada vez más complejo. Aunque el comercio mundial empezó a reactivarse en 2017, se mantiene menos fuerte que en las décadas anteriores a la crisis. Además, el comercio y la globalización han estado sometidos a presiones, dada la creciente preocupación mundial de que sus beneficios no son compartidos por todos (OCDE, 2017b). En general, se teme cada vez más que estas preocupaciones lleven a un aumento del proteccionismo.

Ante el entorno desafiante del comercio mundial, una respuesta eficaz de política pública para los países de ALC es la *integración regional*. Con las ventajas que ofrecen la proximidad geográfica, el idioma y las afinidades culturales, la región es un espacio natural para que los países de ALC se integren a las CGV, en particular dentro de la región. Los mercados regionales son una vía para la diversificación de las exportaciones. Y un mercado regional más integrado mejoraría la posición de ALC en las negociaciones comerciales con otros socios.

La convergencia entre los dos tratados de integración más grandes de la región, la Alianza del Pacífico y Mercosur, ofrece una vía prometedora. Combinados, estos dos acuerdos de integración representan más del 80% de la población de la región y 90% o más de su PIB, su comercio y sus flujos de inversión extranjera directa. Esto significa que cualquier acuerdo entre ellos podría constituir un potente catalizador para la integración de toda la región. La convergencia todavía se encuentra en una etapa temprana y no se espera que llegue a negociaciones comerciales formales en el corto plazo, sino más bien un avance de manera gradual, empezando por la colaboración aduanera, la facilitación del comercio de bienes y servicios, la acumulación de origen y la certificación digital de origen.

Aunque la región ha avanzado en la eliminación de aranceles en el comercio intrarregional, ahora se enfrenta al reto de suprimir las *barreras no arancelarias (regulatorias)*. Entre estas se incluyen las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias incompatibles; la discriminación de los proveedores regionales en las compras públicas, y trámites aduaneros engorrosos. Estos obstáculos pueden ser mayores impedimentos que los propios aranceles para la formación de cadenas regionales de valor (Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016; Bown, Lederman y Robertson, 2017). Asimismo, la región tiene que armonizar aún más las reglas de origen y los marcos regulatorios para el intercambio de bienes, servicios y dotaciones para la producción (p. ej., la electricidad) (Powell, 2017). También necesita adoptar estándares internacionales y certificaciones de exportación, particularmente de productos agroalimentarios. Los altos costos del comercio siguen siendo un desafío para la integración comercial. Por lo tanto, las mejoras en infraestructura, logística y trámites aduaneros también son decisivas (OCDE/CAF/CEPAL, 2013).

Instituciones para construir un Estado que cumpla: hacia Estados que faciliten y empoderen

Responder a las demandas de los ciudadanos requiere un Estado que cumpla sus funciones. Las administraciones públicas en ALC se enfrentan a obstáculos interrelacionados que reducen, y en algunos casos anulan, su capacidad para responder a las exigencias de los ciudadanos y satisfacer sus objetivos. Esto les impide convertirse en *Estados que faciliten y empoderen*. En primer lugar, los grupos y los intereses privados interfieren en el funcionamiento del Estado, a menudo desviándolo de servir al interés público. En segundo lugar, las capacidades institucionales por lo general son aún débiles

en ALC, lo que limita la aplicación e implementación de las políticas. Y en tercer lugar, los Estados a menudo carecen de canales eficaces de interacción con la sociedad, lo que les dificulta entender las verdaderas demandas de los ciudadanos y adaptarse a ellas. Las instituciones deben repensarse en ALC para avanzar hacia Estados que sean más confiables, basados en el Estado de derecho, en un sistema coherente para garantizar la integridad, y en mejores regulaciones; más capaces, para ser más eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus funciones a través de mayores capacidades fiscales y administrativas; y más abiertos, transparentes e innovadores, basados en estrategias de gobierno abierto y en el uso de nuevas fuentes de datos. El Estado debe ser un catalizador para que los ciudadanos accedan a oportunidades y para que puedan aprovechar todo su potencial y alcanzar sus aspiraciones.

Hacia Estados confiables: fortalecer el Estado de derecho y los sistemas regulatorios

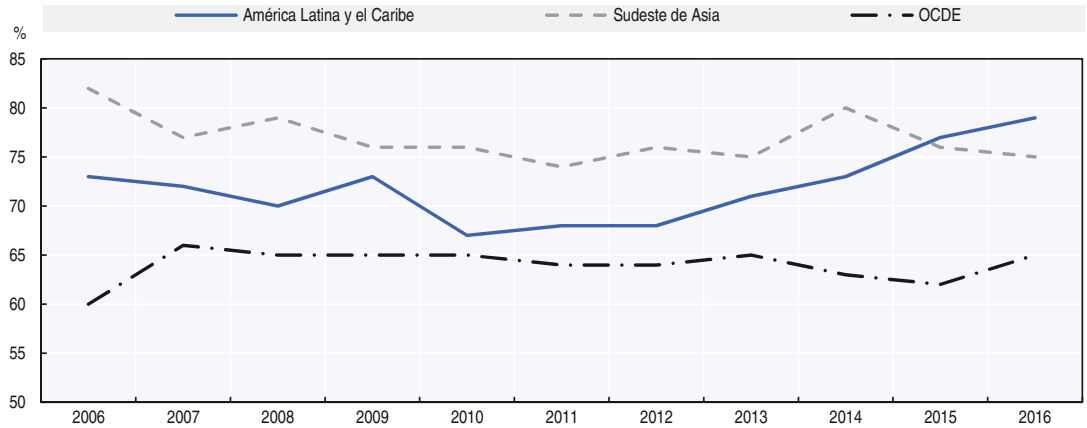
La percepción sobre el buen funcionamiento del Estado de derecho es débil en ALC. La mayoría de los países de la región obtienen puntuaciones inferiores a cero en los indicadores del Banco Mundial (en una escala que va de -2.5 a 2.5). El promedio de ALC de -0.50 en 2016 se encuentra muy por debajo del de la OCDE, que fue de 1.2 (Banco Mundial, 2016). Solo Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay tienen puntuaciones positivas.

Para asegurar el buen funcionamiento del Estado de derecho, una *estrategia amplia para fomentar instituciones judiciales independientes y eficaces* es una prioridad. Esto aumentaría la certidumbre, la confianza de los ciudadanos y el clima empresarial al asegurar el cumplimiento adecuado de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. Un buen ejemplo de esfuerzos institucionales en esta dirección es la Operación "Lava Jato" en Brasil. Esta investigación ha sido posible gracias a la amplia reforma judicial de fines de los años ochenta que creó una procuraduría independiente con un mandato vitalicio y protección contra las represalias políticas (Ambrus, 2017).

El débil funcionamiento del Estado de derecho en ALC aumenta la probabilidad de captura de las políticas, asi como el crimen y la corrupción. En 2016, ocho de cada diez latinoamericanos afirmaron que su gobierno era corrupto (Gráfico 9). La percepción de la corrupción ha aumentado considerablemente a partir de 2010, superando el promedio del sudeste asiático por primera vez en una década y situándose muy por encima de los niveles de la OCDE. En una escala de 0 a 100, la región registra 55 puntos en el Índice de Percepción de *la Corrupción* de 2016, frente a un promedio de 31 en los países miembros de la OCDE (Transparencia Internacional, 2016). Sin embargo, el aumento en la percepción de la corrupción no tiene por qué reflejar necesariamente un aumento de los casos de corrupción, sino que puede estar relacionado con mayores esfuerzos por luchar contra ella, lo que la hace más visible. En efecto, aunque aún es insuficiente, el avance en los mecanismos legales e institucionales para combatir la corrupción ha sido importante en los últimos años, favoreciendo tanto agencias más fuertes para la lucha contra este fenómeno como un rol más importante de la ciudadanía en la supervisión y en la exigencias de mayor transparencia (Casas-Zamora y Carter, 2017).

Para combatir la corrupción es fundamental *un sistema fuerte y transversal de integridad* en todos los niveles del gobierno y que involucre al sector privado y a la sociedad. La mayoría de los países de ALC ya han dado prioridad a las políticas anticorrupción. Sin embargo, hacer cumplir las políticas y promover una cultura más amplia de integridad en las instituciones públicas y privadas sigue siendo un reto. Más aún, la evidencia sobre el éxito de las iniciativas anticorrupción aún no es concluyente a nivel internacional (Hanna *et al*., 2011). La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* propone distintas líneas de acción en esta dirección, incluidas medidas anticorrupción. Por ejemplo, Colombia y México podrían alcanzar una cultura de integridad más sólida incorporando las políticas anticorrupción al Plan Nacional de Desarrollo y fortaleciendo el sistema de control interno en las instituciones públicas, respectivamente (OCDE, 2017d; 2017e).

Gráfico 9. **Percepción de la corrupción en el gobierno en América Latina, Sudeste de Asia y la OCDE**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de la Encuesta mundial Gallup (2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663433

El *uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el análisis del "big data" y las estrategias de gobierno abierto* también son medios eficaces para limitar la corrupción. Estas herramientas construyen Estados transparentes, que rinden cuentas y son más participativos. Los datos disponibles sobre el presupuesto y las finanzas públicas en los portales de transparencia del gobierno resultaron eficaces para sacar a la luz algunos escándalos recientes de corrupción en ALC. El escándalo de los *Panama Papers* ilustra el potencial de las TIC y el *big data* para combatir la corrupción en la región (Santiso y Roseth, 2017). Asimismo, el *big data* desempeñó un importante papel en las investigaciones de Odebrecht y su red de corrupción en ALC.

Los *marcos regulatorios* deben promover la competencia justa y limitar las prácticas perjudiciales que reducen la calidad de los bienes suministrados a los ciudadanos. En concreto, las compras públicas son decisivas para prestar servicios a los ciudadanos, pero los intereses privados pueden capturarlas. Esto, a su vez, impide al Estado servir al interés general. La creación de órganos centrales de compras (OCC) como centros especializados en compras públicas y la elaboración de soluciones para realizar compras electrónicas han transformado las medidas tradicionales de ALC para combatir la colusión y manipulación fraudulenta de los precios. En los últimos años han mejorado considerablemente los OCC en ALC, con ejemplos como Colombia Compra Eficiente o Chile Compra, aunque persisten retos para aumentar su eficacia (OCDE, 2017d; 2017f).

Hacia Estados más capaces: reformando el sector público para asegurar la buena gobernanza

Mejorar las capacidades de un Estado exige *fortalecer su músculo fiscal,* tanto mejorando la eficiencia del gasto público como aumentando los ingresos tributarios. Gastar de manera más eficiente y racionalizar los subsidios, mejorando los mecanismos de selección de beneficiarios, son acciones decisivas. Algunos países de ALC también tendrán que movilizar más ingresos para financiar su desarrollo, dado que el promedio de ingresos tributarios en ALC es de 22.8% del PIB, comparado con un promedio de 34.3% en los países miembros de la OCDE (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). Las reformas fiscales deben racionalizar los gastos públicos que son ineficientes y no rentables. Fortalecer los impuestos personales directos puede movilizar recursos y contribuir a mejorar las capacidades redistributivas del sistema tributario. Al mismo tiempo, los impuestos ambientales pueden generar un doble dividendo al aumentar los ingresos tributarios y mejorar los resultados ambientales.

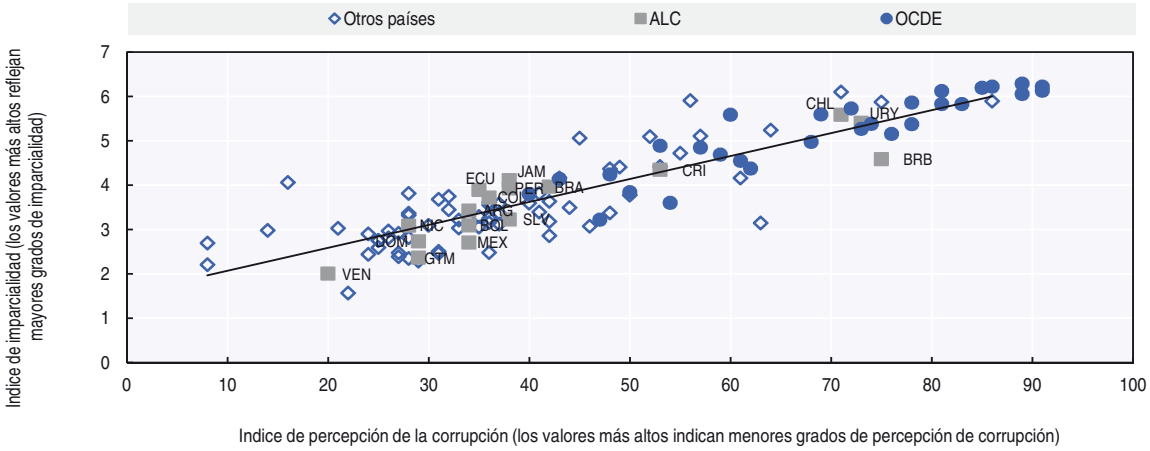
Centros de Gobierno mejor equipados y empoderados fortalecerían la coordinación y la coherencia de las políticas públicas. Por Centro de Gobierno (CdG) se entienden las unidades institucionales que prestan apoyo —en coordinación, administración o monitoreo— a los jefes de gobierno. Un CdG promueve la coordinación horizontal y vertical para la mejora en la toma de decisiones y la coherencia de las políticas en todos los niveles institucionales y de gobierno. Donde existen, los CdG de ALC a menudo muestran un rezago con respecto a las experiencias de la OCDE. Por ejemplo, existe una coordinación expresa al nivel de los ministros en 70% de los países de ALC, en comparación con 84% en la OCDE; al nivel de viceministros, en 59% (72% en la OCDE), y al nivel de los servidores públicos, apenas en 23% (38% en la OCDE) (OCDE/BID, 2016; Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

Se requieren *sistemas de reclutamiento de servidores públicos más basados en los méritos personales* en ALC. Estos sistemas también estimularán el avance hacia instituciones públicas profesionales, competentes y que rindan cuentas. Los servidores públicos contratados por sus méritos personales están más motivados para trabajar y son más transparentes en el manejo de los recursos públicos y menos propensos a participar en los esfuerzos electorales del gobierno de turno que los empleados nombrados directamente (Oliveros y Schuster, 2017). También garantizan la continuidad y mayor coherencia en las políticas públicas de una administración a otra. Estas capacidades son decisivas para poner en marcha con éxito políticas públicas y lidiar con la volatilidad y los reveses que afectan a las economías abiertas (Chuaire, Scartascini y Tommasi, 2017).

La mayoría de los países de ALC carecen de un servicio público profesional formal, por lo que se observa una elevada proporción de nombramientos políticos entre los servidores públicos. Sin embargo, entre 2004 y 2015 los países de ALC lograron avances considerables hacia los procesos de contratación basados en el mérito personal: en promedio, la región de ALC aumentó su puntuación en el *Índice de Mérito del Servicio Civil* en 12 puntos, pasando de 33 a 45 en una escala de 0 a 100. Solo México y el Estado Plurinacional de Bolivia muestran un deterioro en sus procesos de reclutamiento. Brasil, Costa Rica y Uruguay obtuvieron las mayores puntuaciones (OCDE/BID, 2016). La imparcialidad es decisiva para apoyar las percepciones de los ciudadanos, ya que está correlacionada positivamente, y de manera significativa, con menores niveles de corrupción. Los grados de imparcialidad en las administraciones públicas, con las excepciones de Chile y Uruguay, son bajos en los países de ALC. En una escala del 1 al 7, ALC registra un promedio de 3.6 en el índice de imparcialidad, a diferencia de un promedio de 5.1 para los países de la OCDE (Gráfico 10).

Mejorar los ciclos de la gestión pública —planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de proyectos y programas, y sistemas de monitoreo y evaluación— es fundamental para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. La mayoría de los países de ALC deben dar pasos considerables para mejorar sus sistemas de gestión pública, alinear los incentivos con los objetivos institucionales y poner en marcha sistemas de evaluación. De hecho, Belice, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Trinidad y Tobago obtuvieron puntuaciones inferiores a 1.5 en 2007 en el *Índice de Gestión por Resultados en el Desarrollo*; el índice se basa en una escala del 0 al 5, en la que 5 es el valor óptimo (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015). Sin embargo, se han realizado muchos esfuerzos en años recientes también en este ámbito. Colombia elaboró uno de los más avanzados sistemas de monitoreo y evaluación de la región, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). A su vez, el estado mexicano de Jalisco estableció el sistema de monitoreo MIDE Jalisco y el de evaluación EVALUA Jalisco, que juntos han mejorado la capacidad institucional para la evaluación de las políticas públicas, para la acción del gobierno basada en pruebas cuantitativas y para la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Gráfico 10. **Correlación entre la imparcialidad de la administración pública y la percepción de la corrupción, 2017**



Nota: El grado de correlación es de 0.90, significativo al nivel de 0.05%. El indicador de corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción calculado por Transparencia Internacional. Va de 0 a 100, y los valores más bajos muestran mayor corrupción. La correlación se realiza a escala mundial incluyendo todos los países de los cuales se dispone de datos. En el caso de los países latinoamericanos, la correlación es significativa al nivel de 0.05% con un valor de 0.92.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CAF/CEPAL con base en la *Quality of Governance Database*, datos transversales, 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663452

La creación de estrategias de gobierno digital es un componente central de los gobiernos modernos y un activo estratégico para la elaboración de políticas públicas y una mejor y más eficiente prestación de servicios. Aun así, los países de ALC todavía enfrentan desafíos para gestionar y monitorear las estrategias de gobierno digital. En su voluntad de adoptar herramientas digitales, los gobiernos deben seguir reestructurando los buenos procesos y promoviendo la coordinación intergubernamental. En 2012 la Comisión Europea calculó que todas las administraciones públicas de la Unión Europea (UE) que usan procedimientos digitales de compras públicas podían ahorrar al menos 100 000 millones de euros al año y que el gobierno electrónico podía reducir los costos entre 15% y 20%. La digitalización de los servicios públicos ya es una práctica común en los países miembros de la OCDE (Parlamento Europeo, 2015), que han acordado un conjunto de recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital. Sin embargo, la provisión de servicios gubernamentales en línea y la demanda ciudadana han sido asimétricos. Las estrategias "de única vez" o "digital por defecto" han tenido efectos positivos. Los servicios digitales por defecto se conciben desde el principio para ser atractivos y que todas las personas que puedan usarlos los elijan. Esto significa que la inmensa mayoría de las transacciones se realizan de forma electrónica. Al nivel de la UE, una estrategia "digital por defecto" podría ahorrar al menos 6 500 millones de euros al año, un 0.04% el PIB de la UE-28 (Parlamento Europeo, 2015).

Hacia Estados abiertos, participativos e innovadores

Las *estrategias de gobierno abierto* mejorarían la gobernanza democrática, al permitir una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información como medios para combatir y prevenir la corrupción. Las plataformas de las redes sociales ofrecen una manera relativamente asequible de abrir espacios para que los ciudadanos se comuniquen directamente con las instituciones públicas y participen en la elaboración de políticas. La divulgación amplia de datos, según la medición del *Índice de Presupuesto Abierto*, así como la participación pública en el proceso de presupuesto, se asocian positivamente con la eficacia del gobierno y la percepción de la corrupción (Schmidthuber,

2015). Varios países de ALC, incluidos Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú, han creado consejos locales de ciudadanos para que la gobernanza sea más incluyente y participativa. Estos espacios locales reúnen a representantes de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado para discutir y tomar decisiones sobre asuntos de desarrollo local.

Los *laboratorios de innovación* ofrecen una alternativa viable que promueve la colaboración y la participación ciudadana en instituciones públicas. Estas iniciativas elaboran pequeños proyectos piloto rentables y con asunción de riesgos para responder a necesidades de los ciudadanos. La mayoría se crean como un componente especial de las agendas de gobierno abierto, lo que da por resultado plataformas de participación como *mi Quito*, *mi Medellín*, *Bogotá Abierta* o Ágora *Río*. En Uruguay, el laboratorio de innovación social persigue el objetivo de hacer que todos los trámites y servicios públicos sean accesibles en línea.

Un *uso de big data* más intensivo podría mejorar la eficacia de los gobiernos en la región de ALC. El *big data* se entiende como una gran colección de datos complejos, estructurados o sin estructurar, que se genera a grandes velocidades. Su análisis requiere herramientas avanzadas de gestión de bases de datos y aplicaciones de procesamiento de datos igualmente avanzadas (OCDE, 2015). En Brasil, el análisis de *big data* redujo la incidencia del dengue en 98% en 2014. El uso de información hospitalaria había ayudado a identificar problemas apremiantes que después se priorizaron por geolocalización (CEPAL, 2014). El uso de *big data* también pueden mejorar la eficiencia de gasto del gobierno y combatir la evasión de impuestos. En Argentina, la concepción y aplicación de un algoritmo para identificar a las personas con base en sus características más distintivas generó ahorros de cerca de 120 millones de dólares (alrededor de 0.06% de la recaudación tributaria total) entre 2014 y 2015 en subsidios de transporte y energía (Pessino, 2017).

Instituciones para aprovechar las oportunidades del futuro

Para repensar las instituciones de manera que impulsen el crecimiento inclusivo y promuevan un Estado que cumpla sus funciones, es necesario que éstas estén preparadas para anticipar transformaciones y para adaptarse a un contexto global que cambia rápidamente y se vuelve cada vez más complejo. Varias mega-tendencias caracterizan a una era de incertidumbre en la que los ciudadanos perciben nuevos retos y riesgos que exigen respuestas innovadoras de políticas públicas y un marco fiscal sostenible a fin de apoyar la capacidad para financiar más y mejores bienes y servicios públicos. En particular, el impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo y en la actividad económica es una de las principales transformaciones que están teniendo lugar y que se espera que conlleve grandes cambios en el futuro (CEPAL, 2016).

Las instituciones deben repensarse para garantizar oportunidades económicas para todos en este contexto de cambio tecnológico. Esto incluye a las instituciones que se ocupan de dinamizar el lado de la oferta, que son centrales para promover el desarrollo y que tienen un gran potencial por desarrollar en ALC (Pérez Caldentey y Vernengo, 2017). Por eso es decisivo fortalecer políticas de desarrollo productivo para crear empleos de calidad, políticas de educación y competencias que favorezcan la empleabilidad, y nuevos marcos institucionales para el mercado laboral que garanticen buenas condiciones de trabajo. Y todo esto debe acompañarse del fortalecimiento de la capacidad fiscal de los Estados para poder financiar estas transformaciones institucionales.

Las *políticas de desarrollo productivo* (PDP) son decisivas para ayudar a los países de ALC a transitar hacia economías basadas en el conocimiento y guiadas por la innovación. Esta transformación productiva implica expandir las actividades de alto valor agregado,

creando cadenas de valor y eliminando los obstáculos a la competitividad (CEPAL, 2012). A este respecto, el *Marco de la OCDE para la Transformación Productiva* tiene por objeto brindar orientación para promover el cambio estructural. En un contexto de incertidumbre y complejidad, se necesitan estrategias de política pública sofisticadas con base en cinco capacidades principales: capacidad visionaria y de anticipación, flexibilidad, generación de procesos de autodescubrimiento, habilidad para lidiar con redes de creciente complejidad, y habilidad para crear y retener valor (OCDE, 2017g). Un marco institucional fuerte es decisivo para promover las PDP. Las capacidades organizativas son necesarias para fomentar la gestión eficaz de los esfuerzos de política y favorecer la coordinación de las políticas en todos los sectores y con el sector privado. También se requieren estas capacidades para garantizar el apoyo a largo plazo de las prioridades estratégicas y proteger el proceso de las políticas públicas contra la captura por parte de intereses privados (BID, 2014). El Estado puede adoptar un papel "emprendedor" más activo para asumir ciertos riesgos que pueden reportar grandes beneficios sociales y que el sector privado no está dispuesto a correr, y puede también ayudar a difundir el nuevo conocimiento en toda la economía (Mazzucato, 2013).

Las *políticas de educación y competencias* deben adaptarse a fin de preparar a los ciudadanos para un nuevo mercado laboral y fomentar la empleabilidad. Las principales tareas realizadas por los trabajadores cambiarán considerablemente a medida que la demanda se oriente hacia las competencias relacionadas con habilidades cognitivas y habilidades para el manejo de sistemas y la solución de problemas complejos (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Esto supone que los sistemas de educación vocacional y capacitación laboral tienen el desafío de mantenerse actualizados para formar en las competencias que favorezcan la empleabilidad, además de anticiparse a nuevos requisitos y ofrecer formación y capacitación continuas. Las políticas de educación y competencias deberán ser capaces de identificar las competencias más demandadas y concebir mecanismos para anticiparse a las demandas futuras. Ante estas necesidades, el sistema educativo en general, y la educación vocacional en particular, deben transitar hacia un marco de cooperación más estrecha con el sector privado. Y las políticas de educación y competencias deben adoptar un enfoque holístico que permita que diferentes áreas de la política pública dialoguen y colaboren para responder a la naturaleza transversal de los desafíos educativos y formativos véase (OCDE, 2016 para Perú).

El progreso tecnológico también tendrá efectos en la organización del trabajo y la naturaleza de los acuerdos laborales en la región de ALC, de manera que las *instituciones y regulaciones laborales* también deben evolucionar (OIT, 2016). Éstas se deben rediseñar de manera que ayuden a los empleadores a aprovechar los beneficios del cambio tecnológico sin perjudicar a los trabajadores en forma de menores salarios o condiciones más precarias. Por tanto, se deben repensar los sistemas de protección social, las políticas activas del mercado de trabajo y los mecanismos de diálogo social para un nuevo mundo del trabajo (OCDE, 2017h; 2017i). La proliferación de formas no convencionales de empleo es uno de los efectos que está teniendo lugar, e incluye entre otros el trabajo temporal y a tiempo parcial, las relaciones laborales de múltiples partes, las relaciones de empleo disfrazadas y el autoempleo dependiente. Esta diversificación desafía el concepto de trabajo digno, dado que muchas leyes de trabajo y políticas de seguridad social dependen en gran medida de las relaciones laborales convencionales. Las instituciones del mercado laboral tienen que adaptarse, incluir medidas para atender la clasificación incorrecta de los empleos, asegurar la igualdad del trato dado a los trabajadores e instituir un mínimo de horas de trabajo y otras garantías. Las instituciones también deben ser capaces de asignar obligaciones y responsabilidades en los acuerdos de múltiples partes, restringir el uso del empleo no convencional y promover las respuestas y los contratos colectivos. La integración de las mujeres al mercado laboral puede mejorar con la proliferación

del empleo no convencional, ya que este parece facilitar el equilibrio entre el trabajo y las tareas familiares (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Sin embargo, hay que poner particular atención en no perpetuar las condiciones de trabajo vulnerables. Los sistemas de protección social deben fortalecerse, garantizando la no discriminación y la igualdad de trato entre los distintos contratos laborales. Estos sistemas también deben adoptar esquemas para extender la cobertura a categorías de trabajadores antes excluidas y complementar el seguro social con mecanismos no contributivos para brindar un mínimo de protección social.

Referencias

Acuña, C., y M. Tommasi (1999), "Some reflections on the institutional reforms required for Latin America", documento de trabajo núm. 20, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y Proceedings for the Conference on Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America, Universidad Yale.

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Centre of Government in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1.

Ambrus, S. (2017), "The Truth About Judicial Reform", blog Ideas Matter, https://blogs.iadb.org/ideasmatter/2017/07/28/the-truth-about-judicial-reform/.

Banco Mundial (2017), "Governance and the law", en *World Development Report 2017,* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (2016), *Worldwide Governance Indicators* (base de datos), http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx - home (último acceso en julio de 2017).

BID (2016), *Saving for Development: How can Latin America Save More and Better?,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., BID/Savings_for_Development.

BID (2014), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation Development in the Americas,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Birdsall, N. (2016), "Middle-class heroes: The best guarantee of good governance", blog del Centre for Global Development Essays, http://www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance.

Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), "Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 325, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en.

Bown, C. B., D. Lederman y R. Robertson (2017), *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25736.

Cadestin, C., J. Gourdon y P. Kowalski (2016), "Participation in global value chains in Latin America: Implications for trade and trade-related policy", *OECD Trade Policy Papers*, núm. 192, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en.

Casas-Zamora, K. y M. Carter (2017), "Beyond the Scandals. The changing context of corruption in Latin America", *Rule of Law Report*, Febrero 2017, Inter-American Dialogue.

CEPAL (2016), *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development* (LC/G.2660(SES.36/3), Santiago.

CEPAL (2014), "Big data and open data as sustainability tools", documento de trabajo (LC/W.628.2014-10), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37158/1/S1420677_en.pdf.

CEPAL (2012), "Structural Change for Equality: An integrated approach to development" (LC/G.2524(SES.34/3), Santiago.

Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tommassi (2017), "State capacity and the quality of policies: Revisiting the relationship between openness and government size", *Economics & Politics*, Núm. 29, Wiley Online Library, pp. 133-156, https://doi.org/10.1111/ecpo.12090.

Daude, C., N. Lustig, A. Melguizo y J. R. Perea. (2017), "On the middle 70%: The impact of fiscal policy on the emerging middle class in Latin America using commitment to equity", documento de trabajo núm. 72, Commitment to Equity (CEQ) Institute, Universidad Tulane, Nueva Orleans.

Estefanía, J., y P. A. Martínez Lillo (2016), *América Latina: Un nuevo contrato social*, Editorial Marcial Pons y Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco.

Felipe, J., U. Kumar y R. Galope (2017), "Middle-income transitions: Trap or myth", vol. 22, núm. 3, *Journal of the Asia Pacific Economy*, Taylor and Francis, pp. 429-453.

Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L.F. Lopez-Calva, M.A. Lugo, y R. Vakis (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank and Latin American Studies, World Bank, Washington, DC.

Encuesta mundial Gallup (2016) base de datos, http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx, (último acceso en julio de 2017).

FMI (2017), *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum?,* Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Hanna, R., S. Bishop, S. Nadel, G. Scheffler y K. Durlacher (2011), "The effectiveness of anti-corruption policy: What has worked, what hasn't and what we don't know – a systematic review", informe técnico, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres.

Hodgson, G. (2006), "What are institutions?", *Journal of Economic Issues*, vol. 40, núm. 1, Association for the Evolutionary Economics, pp. 1-25.

Kaufmann, J., M. Sangines y M. García Moreno (eds.) (2015), *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000016.

Kharas, H., y H. Kohli (2011), "What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3, núm. 3, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 281-289.

LAPOP (2015), sitio web del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP por sus siglas en inglés), http://www.LapopSurveys.org (último acceso en julio de 2017).

Latinobarómetro (2017), *Informe 2016*, Corporación Latinobarómetro, http://www.latinobarometro.org.

Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro* (base de datos), http://www.latinobarometro.org (último acceso en julio de 2017).

Loayza, N., J. Rigolini y G. Llorente (2012), "Do middle classes bring institutional reforms?", *Policy Research Working Paper*, núm. 6015, Banco Mundial, Washington, D.C.

Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public versus Private Sector Myths,* Anthem Press.

Melguizo, A., C. Olate y R. Orozco (de próxima publicación), "Revisiting the determinants of tax morale", *OECD Development Centre Working Paper*, Publicaciones de la OCDE, París.

Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J. Perea y J. Pérez (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper*, núm. 340, Publicaciones de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en.

Montoya, N., S. Nieto-Parra, R. Orozco y J. Vázquez Zamora (de próxima publicación), "In govt' we trust?: Executive approval and google data in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper*, Publicaciones de la OCDE, París.

North, D. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives,* vol. 5, núm. 1 (invierno de 1991), American Economic Association, Nashville, pp. 97-112.

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

OCDE (2017a), *OECD Economic Outlook*, Volume 2017, Issue 2, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en.

OCDE (2017b), "Fixing globalisation: Time to make it work for all", Better Policies Series, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264275096-en

OCDE (2017c), "Governance and well-being", en *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

OCDE (2017d), *Public Integrity: A Strategy against Corruption, OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf.

OCDE (2017e), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en.

OCDE (2017f), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements,* OECD Public Governance Reviews, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en.

OCDE (2017g), *Production Transformation Policy Reviews: Actions to Succeed in a Changing World*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276628-en.

OCDE (2017h), "Future of work and skills", Paper presented at the 2nd meeting of the G20 Employment Group, febrero 2017, París.

OCDE (2017i), "Enhancing Social Inclusion in Latin America, Key Issues and the Role of Social Protection Systems", OECD Latin America and the Caribbean Regional Programme.

OCDE (2016), "OECD Skills Strategy Peru, Diagnostic Report", París, http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Peru-2016.pdf.

OCDE (2015), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en.

OCDE (2012), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264180178-en.

OCDE (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en.

OCDE (2010), *Perspectivas económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es.

OCDE/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OCDE/CAF/ECLAC (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es.

OCDE/ECLAC/CAF (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es.

OCDE/CIAT/CEPAL/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

OCDE/BID (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

OCDE/GBM/OMC (2014), Informe "Global Value Chains: challenges, opportunities, and implications for policy, OECD, WTO and World Bank Group", preparado para presentarlo en la reunión de ministros de Comercio del G20 en Sídney, Australia, el 19 de julio de 2014.

OCDE/OMC (2015), *Trade in Value-Added (TiVA)* (base de datos), París, https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66237 (último acceso en enero de 2017).

OIT (2016), *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Oliveros, V, y C. Schuster (2017), *Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic*, Comparative Political Studies, SAGE Publications, http://dx.doi.org/10.1177/0010414017710268.

ONU/Comtrade (2017), *UN Comtrade Database*, https://comtrade.un.org/ (último acceso, julio de 2017).

Parlamento Europeo (2015), *eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation*, Unión Europea, Bruselas

Penfold, M., y G. Rodríguez (2014), "La creciente pero vulnerable clase media: patrones de expansión, valores y referencias", *Políticas Públicas y Transformación Productiva*, núm. 17, 2014, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.

Pérez Caldentey, E. y M. Vernengo (editores) (2017), *Why Latin American Nations Fail: Development Strategies in the Twenty-First Century*, University of California Press, Oakland, California.

Pessino, C. (2017), "Utilizando big data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos", blog Collecting Well-Being, https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/2017/06/13/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos.

Powell, A. (coord.) (2017), *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: Routes to Growth in a New Trade World*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., www.iadb.org/en/research-and-data/2017-latin-american-and-caribbean-macroeconomic-report,20812.html.

Rodrik, D. (2017), "Populism and the economics of globalisation", documento de trabajo núm. 23559, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Rousseau, J. J. (1762), *The Social Contract: Or Principles of Political Right*, trad. de G. D. H. Cole, Kessinger Publishing, Whitefish, Montana, 2004.

Santiso, C., y B. Roseth (2017), "Data disrupts corruption", *Stanford Social Innovation Review*, primavera de 2017, Universidad Stanford.

Schmidthuber L. (2015), "It's a governmental interface: Evidence from open government country-level data", *Academy of Management Journal*, 2017/1, Academy of Management, Nueva York, pp. 14077, http://dx.doi.org/10.5465/AMBPP.2017.14077abstract.

SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2017), http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/ (último acceso, julio de 2017).

Tommasi, M. (2004), "Crisis, political institutions and policy reform: The good, the bad and the ugly", en B. Tungodden *et al.* (eds.), *Towards Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Transparencia Internacional (2016), *Corruption Perceptions Index 2016*, http://www.transparency.org/cpi.

UNCTAD (2017), World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy, United Nations Conference on Trade and Development, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.

Capítulo 1

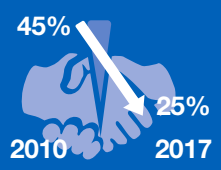
El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos

En este capítulo se aborda el debilitamiento del contrato social en América Latina y se busca entender mejor sus complejidades, así como los desafíos de política y las áreas cruciales para su fortalecimiento. En primer lugar, se presenta evidencia que ilustra la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas en América Latina y el Caribe (ALC), lo que a su vez es síntoma de un contrato social debilitado. En este sentido, se analizan dos factores que podrían explicar esa creciente desconexión: las mayores aspiraciones de una clase media que se ha expandido considerablemente durante la última década y las dificultades de las instituciones públicas para responder a nuevos desafíos socioeconómicos y garantizar un mayor bienestar. La fortaleza del contrato social se evalúa también a través del análisis de la moral tributaria – esto es, la voluntad de pagar impuestos– en la región. En segundo lugar, el capítulo analiza el deterioro reciente en la percepción del bienestar por parte de los ciudadanos en ALC, y sugiere la necesidad de repensar las instituciones para ofrecer oportunidades y bienes y servicios públicos mejores, y responder a las demandas cambiantes de los ciudadanos, mejorando así su bienestar.

El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos de políticas públicas

La región está viviendo una creciente desconexión entre ciudadanos e instituciones públicas

Menor confianza en los gobiernos



La confianza en los gobiernos ha caído desde niveles de **45%** en 2010 a un **25%** en 2017

Baja satisfacción con los servicios públicos

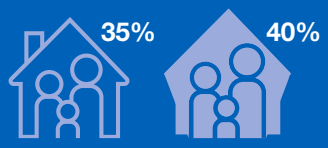
Nivel de satisfacción

Entre 2006 y 2016, **la población satisfecha con la calidad de los servicios públicos** cayó

Menor moral tributaria

Más de la mitad de Latinoamericanos justificaban **no pagar impuestos** en 2015

Las aspiraciones crecientes de una mayor *clase media* son una de las principales explicaciones de la actual insatisfacción



En 2015, alrededor del **35%** de la población pertenecía a l**a clase media consolidada** (21% en 2001), pero un **40%** de la población sigue siendo **vulnerable**

La insatisfacción con los servicios públicos hace que **las clases medias-altas** y altas utilicen **servicios privados de mayor calidad…**

…mientras que **la clase media vulnerable** y los **pobres** siguen usando **servicios públicos de menor calidad**, lo que perpetúa las brechas sociales

América Latina y el Caribe (ALC) ha asistido estos últimos años a una desconexión creciente entre los ciudadanos y el Estado, manifestada principalmente a través de una disminución de la confianza en las instituciones públicas y de un aumento de la insatisfacción ciudadana con los servicios públicos. Las aspiraciones crecientes de una clase media más amplia, sumadas a las dificultades de las instituciones públicas para responder a nuevos desafíos socioeconómicos persistentes, derivados tanto del contexto nacional como global, explican en gran medida dicha desconexión.

Estos hechos apuntan a un debilitamiento del contrato social en ALC, con implicaciones notables para el bienestar de la población. El contrato social puede definirse, en líneas generales, como un pacto tácito entre los ciudadanos y el Estado. El Estado permite a los ciudadanos sacar el mayor provecho de sus vidas (garantizándoles derechos fundamentales y asegurándoles cierto nivel de condiciones materiales y calidad de vida mediante la provisión de bienes y servicios públicos). Como contrapartida, los ciudadanos han de cumplir ciertos deberes y obligaciones (como el voto y el pago de impuestos) que respaldan el funcionamiento eficaz de las sociedades democráticas.

Reconstruir el contrato social es vital si se quiere impulsar un mayor bienestar para todos en ALC. Esta tarea exige repensar las instituciones a fin de responder mejor a las demandas de los ciudadanos y cerrar brechas entre ambos. En ALC, los niveles decrecientes de confianza y satisfacción con los servicios públicos sugieren que la mayoría de los ciudadanos no creen que las instituciones públicas puedan responder a sus demandas. El resultado es que no perciben beneficios suficientes a cambio del cumplimiento de sus deberes como ciudadanos y se sienten menos incentivados para comprometerse con las obligaciones asociadas al contrato social. Esta situación socava, a su vez, la capacidad del Estado de suministrar eficientemente bienes y servicios públicos de calidad, lo cual tiene un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos, y acaba por exacerbar aún más su desvinculación respecto de las instituciones públicas en una espiral descendente.

En este capítulo se ilustra el debilitamiento del contrato social en la región y se busca entender mejor sus complejidades, así como los desafíos políticos y las áreas cruciales para su fortalecimiento. En primer lugar, se presenta evidencia sobre la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas en ALC. La fortaleza del contrato social se evalúa asimismo a través del análisis de la moral tributaria –esto es, la disposición a pagar impuestos– en la región. En segundo lugar, el capítulo analiza hasta qué punto un contrato social más fuerte es clave para lograr un mayor bienestar y expone la necesidad de repensar las instituciones en la región ALC para dar mejor respuesta a las demandas ciudadanas y proveerles mejores bienes y servicios públicos.

El contrato social se ha debilitado en América Latina debido a las dificultades de las instituciones para dar respuesta a las aspiraciones crecientes y cambiantes de la sociedad

La creciente brecha entre las aspiraciones y las percepciones ciudadanas sugiere que el contrato social se ha debilitado en ALC. La noción de contrato social es amplia, pero su fortaleza puede medirse a través de distintos indicadores que ayudan a entender la salud de la relación entre el Estado y la sociedad. Los contratos sociales suelen caracterizarse por una serie de acuerdos explícitos e implícitos que determinan lo que cada grupo socioeconómico da al Estado y lo que recibe a cambio (Estefania y Martinez-Lillo, 2016). Los ciudadanos solo se comprometen firmemente con estos acuerdos bajo tres condiciones: deben considerar que son fiables (esto es, confían en las instituciones públicas); deben percibir que tales acuerdos son beneficiosos (es decir, están satisfechos con lo que reciben cuando se involucran en ellos); y deben considerar que son justos. En

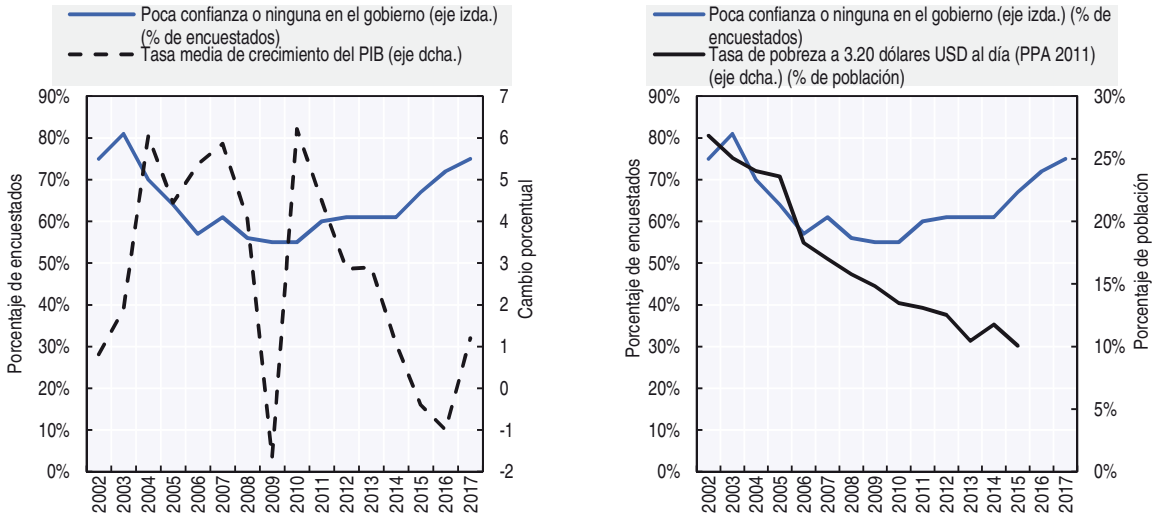
este sentido, analizar la brecha entre las aspiraciones sociales (lo que los ciudadanos desearían recibir o lo que le piden al Estado) y las percepciones (lo que creen recibir cuando se comprometen con él) permite calibrar la fortaleza del contrato social en ALC, que parece haberse debilitado en la región durante los últimos años.

El bajo nivel de confianza y satisfacción en ALC pone de manifiesto la erosión del contrato social

La confianza en las instituciones es escasa en ALC y se ha deteriorado estos últimos años. En promedio, durante la última década, el 62% de la población latinoamericana tenía poca o ninguna confianza en los gobiernos. La falta de confianza en los gobiernos se ha agudizado desde la crisis financiera global alcanzando un nivel aproximado del 75% en 2017, frente al 54% registrado en 2010 (Gráfico 1.1. Panel A). La confianza ha caído incluso en un contexto de importante reducción de la pobreza en la región (Gráfico 1.1., Panel B).

La confianza suele entenderse como una "percepción positiva de las acciones de un individuo o una organización" (OCDE, 2017a). Puede interpretarse, por tanto, como la presunción de que las acciones de otros darán como resultado lo que se espera de ellas. En este sentido, la confianza es un elemento fundamental para el éxito de las políticas públicas. Muchas de estas políticas dependen de la cooperación y el cumplimiento por parte de los ciudadanos, mientras que muchas otras asumen un determinado comportamiento público que transforma tales políticas en exitosas. Hay distintas categorías de confianza: confianza de los ciudadanos en los gobiernos, confianza de los gobiernos en los ciudadanos y confianza entre los ciudadanos. Si bien las tres son relevantes para un contrato social sólido, este capítulo se centra en la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y en las instituciones públicas. Sin confianza, los ciudadanos consideran que no tiene sentido comprometerse en acuerdos que probablemente no sean respetados.

Gráfico 1.1. **Confianza en los gobiernos y tasas de crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe**



Nota: Los promedios no ponderados para todas las variables abarcan una muestra de países que incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

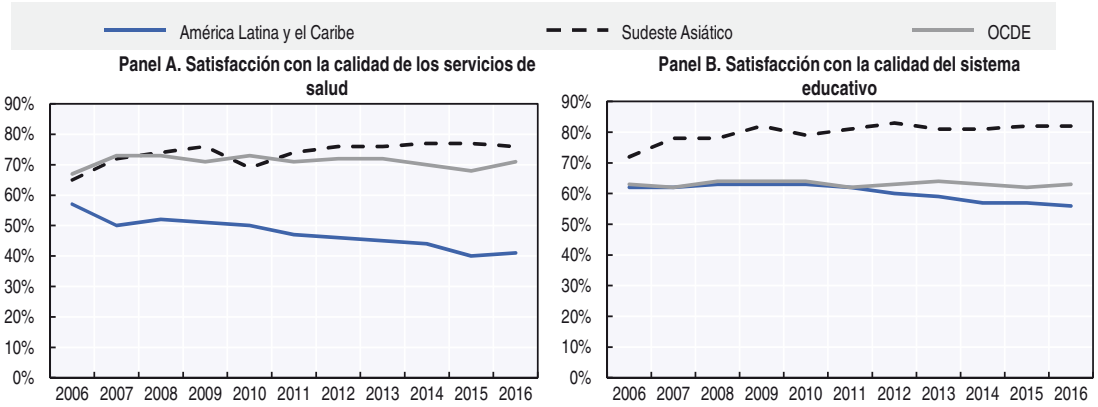
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en CEPALSTAT (2017), *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial* (2017) y Latinobarómetro (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663471

Otros indicadores también apuntan a una pérdida de confianza ciudadana en sus instituciones. En general, en 2016, solo el 23% de los latinoamericanos expresaba confianza en que las elecciones fueran honestas (frente a un 46% en la OCDE). Además, solo el 15% creía que la corrupción no estaba muy extendida a nivel gubernamental (frente a un 28% en la OCDE). Y apenas un 34% confiaba en el sistema judicial nacional (frente a un 49% en la OCDE) (Gallup, 2017).

La satisfacción general con los servicios públicos también ha disminuido en la región. Entre 2006-2016, la proporción de personas satisfechas con la calidad de los servicios de salud cayó de un 57% a un 41%. Este porcentaje se sitúa muy por debajo de los niveles de satisfacción en los países miembros de la OCDE (en torno al 70%), que han permanecido estables (Gráfico 1.2, Panel A). Del mismo modo, la satisfacción con respecto a la calidad del sistema educativo cayó del 63% al 56% durante el mismo período (en los países de la OCDE se situaba en 63% en 2016) (Gráfico 1.2, Panel B).

Gráfico 1.2. **Satisfacción con los servicios públicos en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE (porcentaje de la población)**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en la Encuesta Mundial Gallup (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663490

Son muchos los factores que explican la insatisfacción ciudadana en ALC. Lo que más parece importar a los ciudadanos son los problemas económicos (empleo e ingresos), la calidad de los bienes y servicios (especialmente los destinados a combatir el crimen y la violencia, y a proveer salud y educación), y los problemas políticos (sobre todo la corrupción), según el *Latinobarómetro* (2017). Una fuente adicional de información para entender las percepciones de los ciudadanos son las búsquedas en Internet, que ofrecen mayor anonimato, sinceridad y frecuencia que las encuestas tradicionales. Estas búsquedas indican que las percepciones de los ciudadanos en torno a los problemas económicos, la inseguridad pública, la corrupción o los servicios públicos están directamente relacionadas con los niveles de aprobación presidencial en ALC, usados como medida de la satisfacción general de los ciudadanos y de su disposición a comprometerse de manera firme con el contrato social (Montoya, Nieto-Parra, Orozco y Vázquez, de próxima publicación) (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. **El *big data* es una fuente de información importante para entender los principales motivos del descontento ciudadano**

Cada vez es mayor el número de personas en todo el mundo que utilizan Internet para buscar información sobre política, economía y empleo. Las búsquedas desde países diferentes generan cada minuto enormes cantidades de datos georreferenciados, que reflejan preocupaciones, opiniones, preferencias y necesidades. El carácter totalmente anónimo de estas búsquedas y, por tanto, la sinceridad de su contenido hacen que los datos generados sean posiblemente más objetivos que las encuestas tradicionales (Stephens-Davidowitz, 2013). Por eso, los científicos sociales utilizan cada vez con más frecuencia esta cantidad masiva de datos para estudiar los comportamientos de los individuos. Esta nueva fuente de información posee, además, la capacidad de instruir a los responsables de la formulación de políticas y a los gobiernos sobre diversos aspectos de los ciudadanos y de la opinión pública (Reimsbach-Kounatze, 2015).

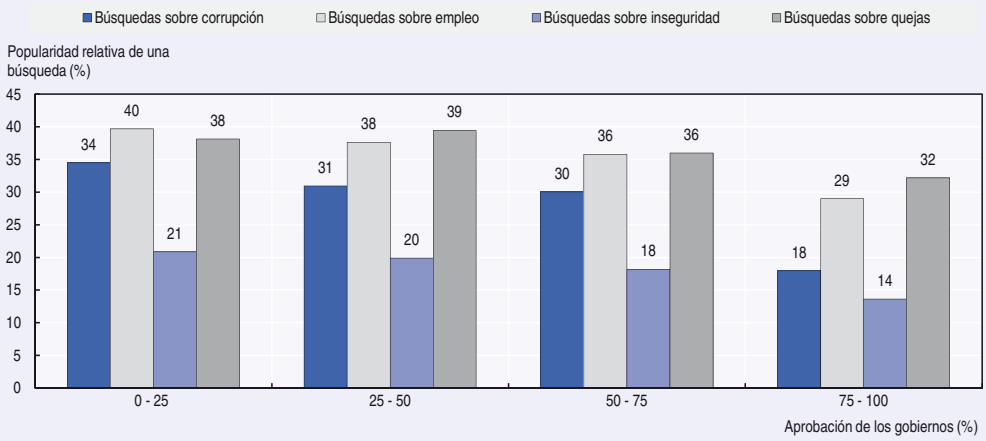
La evidencia empírica reciente muestra que los datos obtenidos a partir de los motores de búsqueda de Internet (sobre todo los datos de Google) constituyen una fuente de información útil sobre las principales preocupaciones socioeconómicas de los ciudadanos. Este análisis examina si las percepciones que tienen los ciudadanos de los problemas más importantes de la región, medidas a través de sus búsquedas en Internet, pueden explicar o no las tasas de aprobación presidencial, partiendo de la convicción de que estas últimas son un buen indicador del nivel de satisfacción de los ciudadanos con sus gobiernos y, por tanto, de su disposición a involucrarse en el contrato social. El análisis incluye a 18 países latinoamericanos entre enero de 2006 y diciembre de 2015, emplea datos de panel mensuales y combina variables recopiladas a partir de datos estadísticos nacionales estándar y variables construidas a partir de los resultados de las búsquedas realizadas por los ciudadanos en Internet. Estas últimas se incluyen con el objetivo de reflejar las percepciones y las preocupaciones de los ciudadanos (Montoya, Nieto-Parra, Orozco y Vázquez, de próxima publicación).

Los datos estilizados muestran una relación negativa entre los niveles de aprobación de los gobiernos y el volumen de búsquedas en Internet sobre corrupción, empleo, inseguridad y quejas de los consumidores (Gráfico 1.3). Esta relación negativa indica que el volumen de búsquedas sobre estos temas, que coinciden en su mayor parte con las principales fuentes de preocupación de la sociedad según el Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2017), es más bajo cuando las tasas de aprobación presidencial son más elevadas. En este sentido, las búsquedas en Internet parecen informar acerca de las fuentes de descontento ciudadano con respecto a los gobiernos.

El análisis econométrico realizado por Montoya el al. confirma que las percepciones de los ciudadanos en materia de corrupción e inseguridad –a partir de datos de búsquedas en Internet– tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo en los niveles de aprobación de los gobiernos de turno. La variable de desempleo, construida a partir de búsquedas en Internet de términos relacionados con la búsqueda de empleo por parte los ciudadanos, no parece tener efecto en la aprobación de los gobiernos en la región ALC. La elevada tasa de informalidad laboral en ALC, que puede distorsionar la dinámica de las búsquedas de empleo –muchos no necesitan buscar empleo ya que tienen uno en el sector informal o buscan solamente empleos a través de canales informales–, es una de las posibles explicaciones de este resultado aparentemente contraintuitivo. Otras variables no relacionadas con las búsquedas en Internet, como el nivel de inflación, las tasas de crecimiento económico y el entorno económico internacional, son asimismo determinantes de las tasas de aprobación presidencial.

Recuadro 1.1. **El *big data* es una fuente de información importante para entender los principales motivos del descontento ciudadano** *(cont.)*

Gráfico 1.3. **Búsquedas por internet sobre temas sociales, políticos y económicos clasificadas según niveles de aprobación presidencial, América Latina y el Caribe**



Nota: Este gráfico muestra la popularidad media de las búsquedas en Internet dentro de cada cuartil de datos sobre aprobación de los gobiernos. Utiliza observaciones mensuales entre enero de 2006 y diciembre de 2015 de 18 países de ALC, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en datos de Google Trends y el Executive Approval Database (Carlin et al., 2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663509

Este análisis revela el potencial del *big data* a la hora de informar a los gobiernos acerca de las preocupaciones, opiniones, preferencias y necesidades de los ciudadanos, aportando además un mayor grado de anonimato, sinceridad y frecuencia que las encuestas tradicionales. Sin embargo, utilizar información de los motores de búsqueda de Internet presenta ciertas limitaciones. En primer lugar, es posible que la muestra no sea representativa, ya que el acceso a Internet es restringido para ciertos segmentos de la población. Esto afecta particularmente a América Latina y el Caribe (ALC), dados los bajos niveles de penetración de Internet, pese a los avances registrados durante la última década [54.5 usuarios de Internet por cada 100 habitantes en 2015 (Banco Mundial, 2017)], limitando la muestra de personas que realizan búsquedas en Internet principalmente a habitantes de ingresos medios y altos. Con el fin de probar las diferencias de resultados en función de la evolución del acceso a Internet, Montoya et al. integran distintas especificaciones de tiempo según el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes de cada país. En segundo lugar, existe un riesgo latente de capturar búsquedas que no sean de interés. Para limitar sesgos generados por temas no relacionados capturados en las búsquedas, Montoya et al. afinan los resultados de las búsquedas en Internet excluyendo términos que puedan llevar a confusión.

El aumento de las aspiraciones y de las demandas insatisfechas de la sociedad es una de las principales explicaciones del creciente descontento en ALC, a pesar de un avance socioeconómico sin precedentes en la región. Es en cierto modo paradójico que la confianza y la satisfacción ciudadanas se hayan deteriorado después de un *boom* económico; las tasas de pobreza han descendido notablemente, las desigualdades se

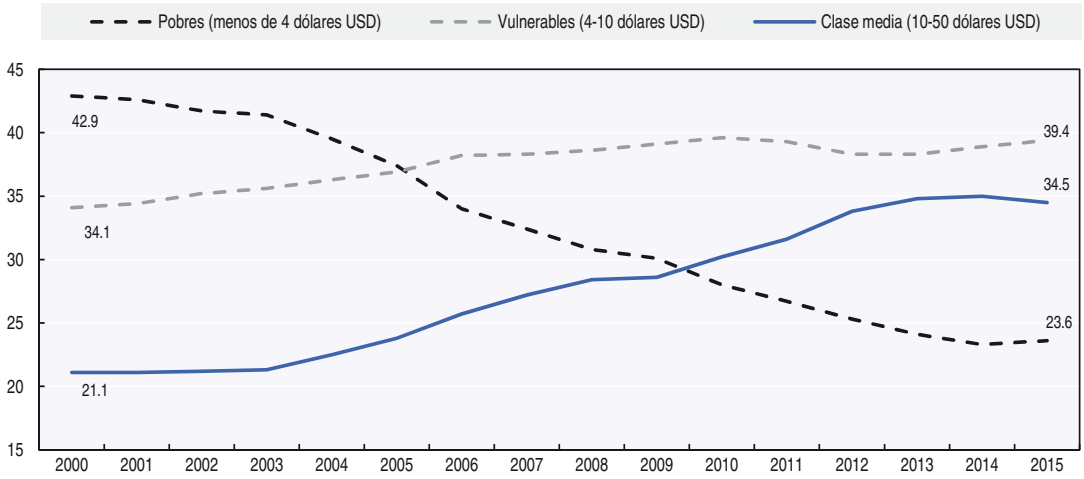
han reducido y las condiciones de vida generales han mejorado de manera significativa. Puede haber varias explicaciones detrás de este fenómeno. En primer lugar, la reciente desaceleración económica podría estar contribuyendo a generar en muchos segmentos de la población la sensación de que los beneficios socioeconómicos pueden estar en peligro. En todo caso, los ciudadanos podrían considerar que va a ser difícil mantener un ritmo de progreso similar al experimentado en los últimos 15 años. En segundo lugar, la creciente interconexión favorecida por los avances tecnológicos puede haber creado nuevos paradigmas de progreso social. El hecho de que sea más fácil comparar los avances en ALC con los de sociedades más desarrolladas alimenta las aspiraciones de las generaciones más jóvenes. En tercer lugar, una serie de tendencias globales, tales como el rápido progreso tecnológico, el envejecimiento de la población, las migraciones y el cambio climático, se perciben como desafíos que superan la capacidad de respuesta de los Estados-nación, generando así una sensación de incertidumbre y riesgo entre los ciudadanos. Por último, la expansión de la clase media ha venido acompañada de mayores aspiraciones y demandas. Esto es especialmente cierto ALC, al ser un región joven donde uno de cada cuatro ciudadanos tiene edades comprendidas entre 15 y 29 años; con su primera generación nacida y criada totalmente en democracia; y con una población altamente urbanizada, con casi un 90% de la población viviendo en ciudades: estos factores también contribuyen a la transformación y evolución de las demandas de la sociedad (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). El cambio de aspiraciones de una clase media más amplia constituye una de las principales transformaciones de la sociedad en ALC y merece una atención especial.

Las aspiraciones crecientes y cambiantes de una clase media más amplia

La expansión de la clase media ha sido una de las principales transformaciones socioeconómicas de los últimos tiempos en ALC. En 2015, en torno al 35% de la población podía considerarse como clase media consolidada (con ingresos de 10-50 dólares USD [PPA de 2005] al día), frente a un 21% en 2000. Casi el 40% de la población podía considerarse clase media vulnerable (con ingresos de 4-10 dólares USD [PPA de 2005] al día) (Gráfico 1.4). Por primera vez en la historia, los pobres –individuos que viven con menos de 4 dólares USD (PPA de 2005) al día (OCDE/CEPAL/CAF, 2016)– son el grupo socioeconómico más pequeño en ALC, abarcando a algo menos del 24% de la población.

Gráfico 1.4. **Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos**

Porcentaje de la población total



Nota: Datos en USD de 2005, PPA.

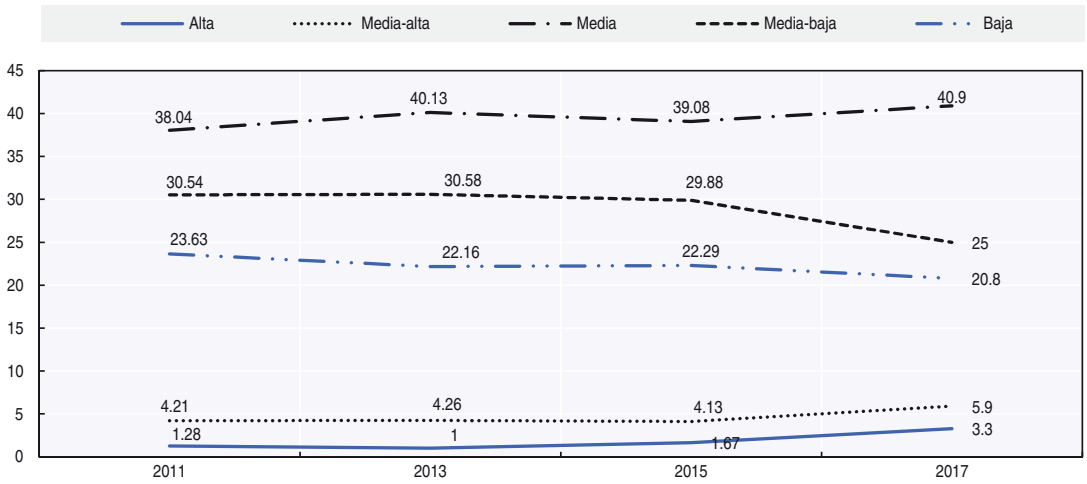
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de *LAC Equity Lab* de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663319

Por otra parte, la mayoría de los ciudadanos de ALC considera que forma parte de la clase media. *Formar parte de la clase media* no es lo mismo que *sentirse parte de la clase media*. Las medidas subjetivas de clase media indican que esta en ALC es incluso mayor de lo que muestran las medidas de ingresos. Esto indica que es una clase media con aspiraciones (es decir, los individuos tienen aspiraciones de clase media aun cuando sus niveles de ingresos no sean necesariamente los que se atribuyen a la misma). Casi el 40% de los ciudadanos se consideran clase media según ciertos resultados (Gráfico 1.5). Otros análisis elevan ese porcentaje al 53% (Penfold y Rodriguez, 2014). Por tanto, en términos de aspiraciones, expectativas y demandas sociales, así como del papel desempeñado por este grupo socioeconómico a la hora de modelar y reforzar el contrato social, la importancia de la clase media puede ser incluso mayor de lo que sugieren las medidas de ingresos.

Gráfico 1.5. **Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos subjetivos**

Porcentaje de población total según el grupo socioeconómico al cual los ciudadanos creen pertenecer



Nota: La pregunta planteada en la encuesta es: "¿a qué clase social diría que pertenece? ¿Alta, media-alta, media, media-baja, o baja?"

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Latinobarómetro, 2017, 2015, 2013, 2011.

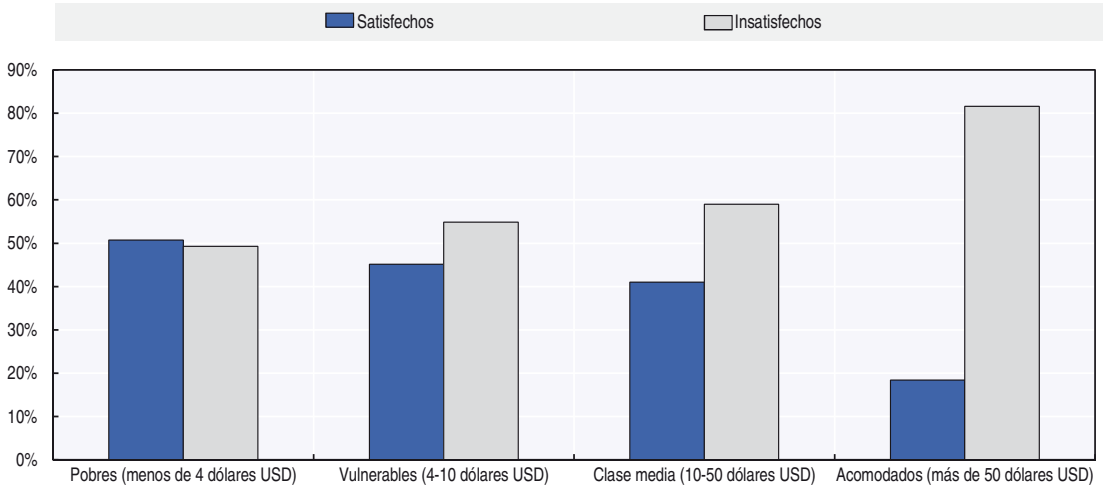
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663547

La expansión de la clase media ha traído consigo un cambio de aspiraciones, expectativas y demandas que explica en gran manera la actual insatisfacción social en ALC. Pertenecer a la clase media se asocia generalmente con una serie de aspiraciones y demandas. Los ciudadanos de clase media son defensores de la democracia, pero también críticos con su funcionamiento (OCDE, 2010). De hecho, cuando la clase media alcanza como mínimo un 30% de la población, sus miembros consiguen un poder colectivo para reclamar con mayor eficacia bienes y servicios públicos mejores (Birdsall, 2016). En este sentido, el aumento del tamaño de la clase media hace que la política social sobre salud y educación sea más activa, reduce el nivel de corrupción y mejora la calidad de la gobernanza en lo que atañe a la participación democrática (Loayza, Rigolini, Llorente, 2012). Se supone que la gran expansión de la clase media consolidada en ALC ha cambiado sustancialmente las expectativas de un gran segmento de la población (Penfold y Rodriguez, 2014). Por otra parte, los miembros de la gran clase media vulnerable viven bajo la incertidumbre de poder recaer en la pobreza en caso de un "shock" negativo, tal como ocurrió en 2015con unos 7 millones de latinoamericanos (CEPAL, 2016). En general, las mayores expectativas de la clase media consolidada y la sensación de inestabilidad de la clase media vulnerable pueden explicar en gran manera el crecimiento de la insatisfacción social registrado en ALC en los últimos años.

El descontento con los servicios públicos de salud es generalizado en la sociedad latinoamericana, pero parece aumentar a medida que crece el nivel de ingresos. El 55% de la clase media vulnerable se declara insatisfecho con los servicios públicos de salud, mientras que un 60% de la clase media consolidada. En cuanto al grupo de ingresos elevados, más del 80% se declara insatisfecho con los servicios públicos de salud (Gráfico 1.6). El nivel de insatisfacción con la educación pública, los servicios de agua y saneamiento, y la seguridad pública siguen tendencias similares (LAPOP, 2016).

Gráfico 1.6. **Nivel de satisfacción con los servicios públicos de salud según nivel de ingresos en América Latina y el Caribe, 2015**

Porcentaje de la población



Nota: Se considera "pobres" a aquellos individuos con un ingreso diario por debajo de 4 dólares USD; "vulnerables", a aquellos con un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; "clase media", a aquellos con un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD; "acomodados", a aquellos con un ingreso diario superior a 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en The Americas-Barometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663566

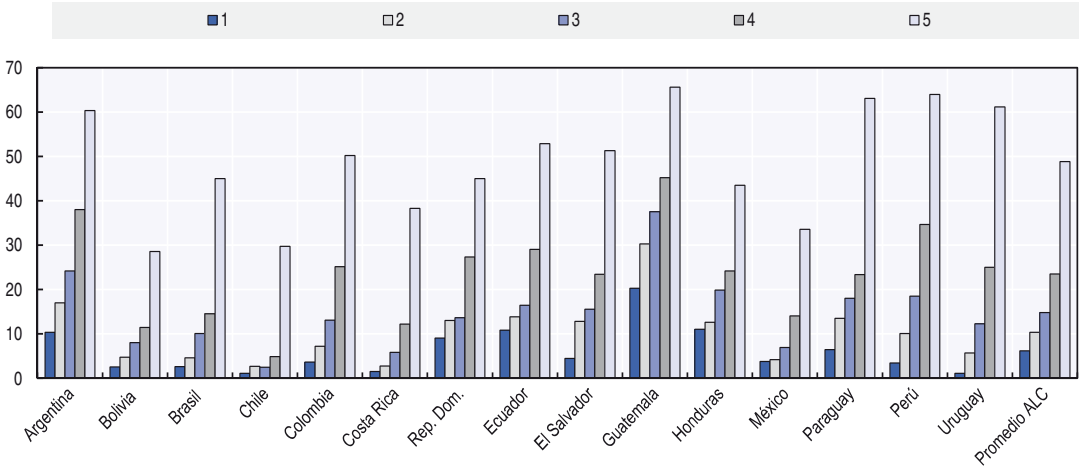
Los elevados niveles de insatisfacción con los bienes públicos pueden explicar por qué una importante proporción de latinoamericanos con ingresos suficientes elige los servicios privados en vez de los servicios públicos universales (como la educación o la salud). Como ejemplo, la proporción de estudiantes de secundaria matriculados en escuelas privadas está fuertemente vinculada a los ingresos familiares, y aumenta significativamente en los quintiles cuarto y quinto (Gráfico 1.7).

La insatisfacción con los servicios públicos, y la habitual renuncia a ellos por parte de quienes tienen ingresos suficientes, debilita el contrato social. El Estado de bienestar está altamente fragmentado en ALC, ofreciendo servicios distintos a los diferentes grupos de población (Ribe, Robalino y Walker, 2010). Por un lado, los individuos de hogares de clase media y alta suelen responder a su insatisfacción con los servicios públicos renunciando a ellos y orientándose hacia servicios privados de mejor calidad, que pueden costearse. Por otro lado, los individuos de la *clase media vulnerable* y los de hogares pobres también se sienten insatisfechos con la calidad de los servicios públicos, pero no disponen de los ingresos necesarios para renunciar a ellos, de modo que siguen utilizando esos servicios de baja calidad. Esta situación genera una fractura. Las clases

medias consolidadas pagan tanto por los servicios públicos que financian pero no utilizan, como por los servicios privados que acaban utilizando. Y las clases medias vulnerables utilizan servicios públicos, pero están insatisfechas con ellos y no pueden permitirse opciones de mejor calidad. En este contexto, ambos grupos, que representan conjuntamente el 75% de la población, se sienten insatisfechos por distintas razones y es posible que encuentren escasos incentivos para involucrarse de manera firme en el contrato social.

Gráfico 1.7. **Matrícula en escuelas privadas por grupo socioeconómico en América Latina y el Caribe, 2014**

Porcentaje de estudiantes de secundaria en escuelas privadas, por quintiles de ingreso



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, con base en CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

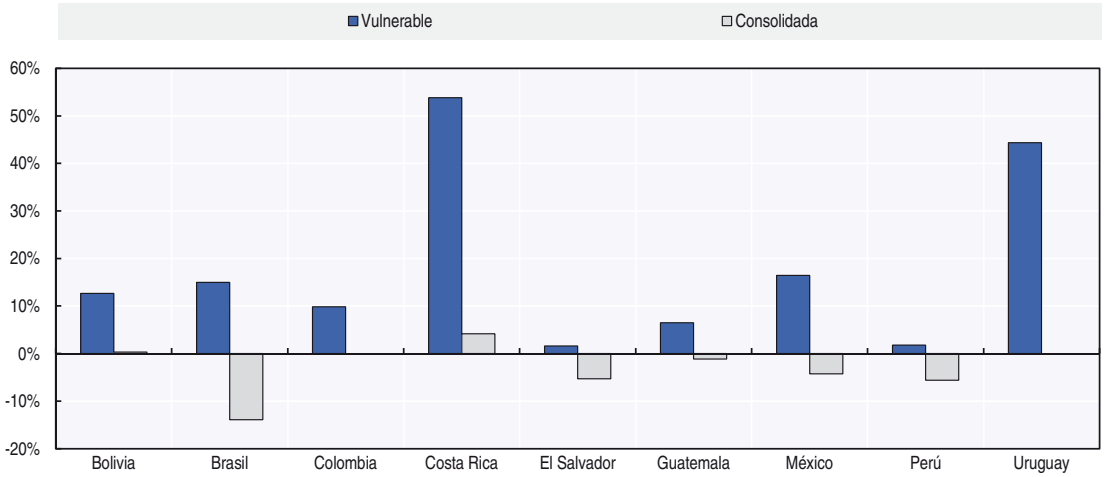
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663585

Los ciudadanos de la clase media consolidada pagan más en impuestos que el valor monetario de lo que reciben en transferencias (directas, indirectas o en especie) y son, por tanto, pagadores netos. Al contrario, los de hogares vulnerables son receptores netos, ya que el valor monetario de las transferencias y los servicios que reciben es superior al de los impuestos que pagan (Gráfico 1.8). Sin considerar el valor monetario de la educación y la salud, los individuos vulnerables de todos los países de ALC incluidos en el análisis del *Instituto Commitment to Equity* (Recuadro 1.2), excepto Ecuador, se vuelven pagadores netos. Esto significa que el grueso de las políticas redistributivas se apoya en los servicios públicos, los cuales suelen ser de escasa calidad (OCDE, 2010; Daude, Lustig, Melguizo y Perea, 2017; Lustig, 2017a).

A pesar de que la clase media asume la mayor parte del costo de las políticas de bienestar, los impuestos indirectos ponen más presión en los pobres y en los vulnerables. Los impuestos indirectos, sobre todo el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y otros impuestos especiales sobre productos no elásticos gravados a los consumidores por la vía de precios más elevados, afectan especialmente a la clase media y a individuos con bajos ingresos. En el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, la proporción de impuestos como porcentaje del ingreso de mercado es más elevada para la clase vulnerable que para la clase media consolidada. En el caso de El Salvador, Guatemala y Perú, la proporción es similar para ambas cohortes de la clase media.

Gráfico 1.8. **Posición fiscal neta de la clase media, circa 2010**

Cambio en el ingreso final con respecto al ingreso de mercado, porcentaje



Notas: Se considera "vulnerables", a aquellos con un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; "clase media consolidada", a aquellos con un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo. Esto incluye: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017), "Fiscal policy and the emerging middle class in Latin America, an analysis based on the Commitment to Equity."

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663604

Recuadro 1.2. **El Commitment to Equity (Compromiso con la equidad)**

El Instituto *Commitment to Equity* (CEQ) de la Universidad de Tulane analiza el impacto de los impuestos y los gastos sociales sobre la desigualdad y la pobreza en los países, y ofrece una hoja de ruta a gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) para construir sociedades más equitativas (Lustig, 2017b).

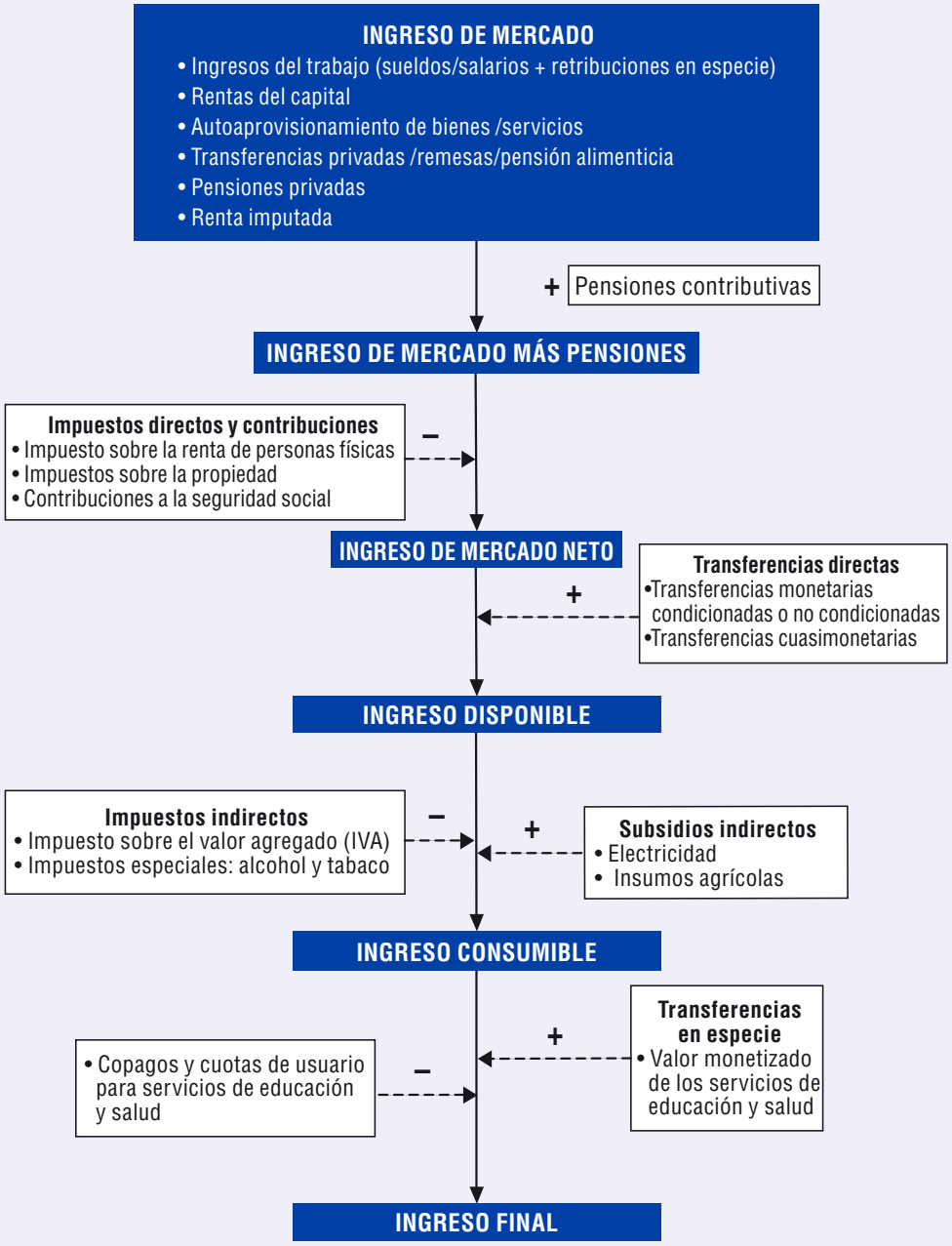
El CEQ realiza estudios sobre incidencia de beneficios e impuestos que aspiran a responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Hasta qué punto la redistribución de los ingresos y la reducción de la pobreza se están logrando a través de la política fiscal?
2. ¿Hasta qué punto los impuestos especiales y el gasto público son igualitarios y favorecen a los pobres?
3. ¿Cuán efectivos son los impuestos y el gasto público a la hora de reducir la desigualdad y la pobreza?
4. ¿Qué impacto tienen las reformas fiscales que cambian la magnitud y/o la progresividad de un impuesto o beneficio específico?

Para abordar estas cuestiones y medir los efectos redistributivos y el impacto en la pobreza de los impuestos y los beneficios sociales, el CEQ realiza un análisis de incidencia fiscal que consiste en asignar impuestos (impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuestos sobre el consumo concretamente) y gasto público (gasto social y subsidios al consumo concretamente) a hogares o individuos. Esto permite comparar los ingresos antes y después de impuestos y transferencias (Lustig, 2017b). El Gráfico 1.9 resume la construcción de estos conceptos de ingresos.

Recuadro 1.2. **El Commitment to Equity (Compromiso con la equidad)** *(cont.)*

Gráfico 1.9. **Definiciones de diversos conceptos de ingreso**

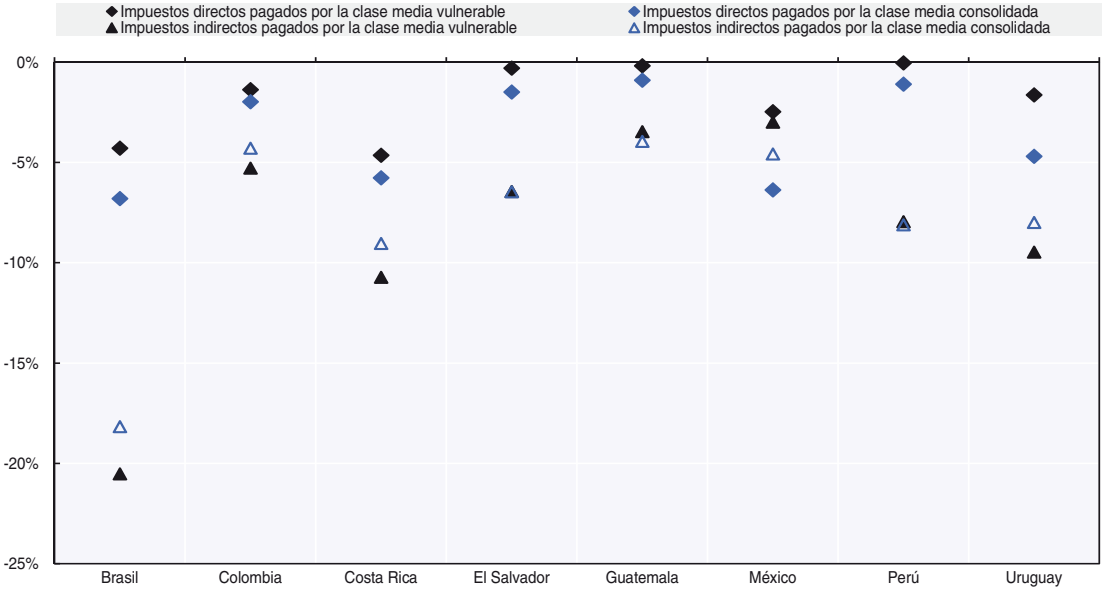


Fuente: Adaptado de Lustig (2017b).

La clase media consolidada y la clase alta soportan en su mayor parte el peso de los impuestos directos, ya que los impuestos sobre la renta de las personas físicas recaen únicamente en los individuos con ingresos elevados (Barreix, Benitez y Pecho, 2017).

Este es especialmente el caso en Brasil, Costa Rica y México, donde la proporción de impuestos directos sobre el ingreso de mercado es más elevada para la clase media consolidada que para la vulnerable. Es también el caso de El Salvador, Guatemala y Perú, donde la clase media vulnerable no paga impuestos directos (Gráfico 1.10).

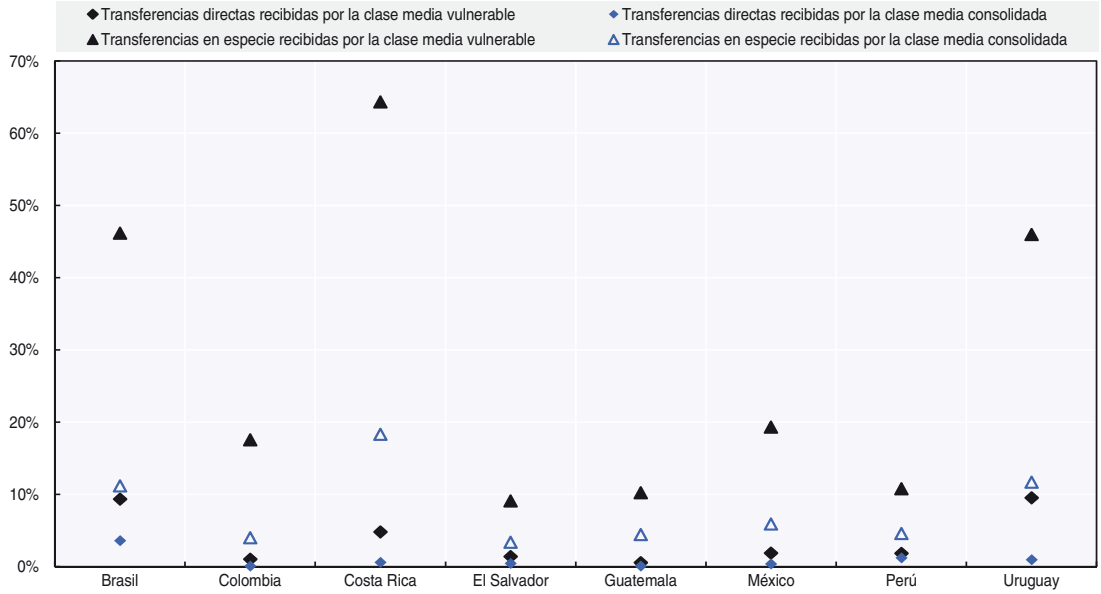
Gráfico 1.10. **Ratio de impuestos pagados sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663623

Gráfico 1.11. **Ratio de transferencias recibidas sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663642

La mayoría de las transferencias (directas y en especie) benefician más a la clase media vulnerable que a la consolidada (Gráfico 1.11) e incluyen servicios de educación y salud. Esto se debe probablemente a que la clase media consolidada puede renunciar a servicios públicos de baja calidad, especialmente en materia de educación y salud, y optar por servicios privados. Igualmente, y debido a la naturaleza de su diseño, las transferencias directas (transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, programas de alimentación en las escuelas, transferencias gratuitas de alimentos, etc.) tienden a ser progresivas en términos absolutos (Daude, Lustig, Melguizo y Perea, 2017), lo cual beneficia más a la clase media vulnerable,como porcentaje de su ingreso de mercado, que a la clase media consolidada. De hecho, en economías como Colombia, Guatemala, El Salvador y México, el impacto de las transferencias directas en la clase media consolidada es más bien pequeño.

Evaluación de la fortaleza del contrato social en ALC a través del análisis de la moral tributaria

Uno de los principales componentes del contrato social es el pacto fiscal, que puede definirse como el acuerdo en virtud del cual los ciudadanos pagan impuestos al Estado a cambio de ciertos bienes y servicios públicos. La fortaleza del pacto fiscal permite medir la solidez del contrato social en un sentido más amplio.

El grado de implicación de los ciudadanos de ALC en el pacto fiscal está fuertemente determinado por la percepción de los resultados netos que procura su participación en él (Avanzini, 2012). La implicación de los latinoamericanos en el pacto fiscal depende de su confianza en las instituciones, su satisfacción con los servicios públicos y los beneficios generales que creen haber obtenido participando o respetando sus obligaciones con el Estado. Si los latinoamericanos están insatisfechos con sus gobiernos y con los servicios que estos les brindan, es más posible que justifiquen la evasión fiscal para eventualmente no pagar impuestos. También pueden abstenerse de utilizar servicios públicos, contribuyendo así a socavar el contrato social. Medir la moral tributaria, o la disposición a pagar impuestos (Recuadro 1.3) es, por tanto, un buen método para entender el grado de implicación de los ciudadanos en el pacto fiscal. Revela, en última instancia, su grado de confianza y satisfacción con las instituciones y los servicios públicos.

Recuadro 1.3. **Midiendo la moral tributaria**

Existen distintas maneras de medir la moral tributaria basándose en encuestas de hogares. Tanto la encuesta *World Value Survey* (WVS) como el Latinobarómetro preguntan si "la evasión fiscal pueden justificarse o no", aunque la WVS añade: "Si tiene la oportunidad". Estas encuestas no son totalmente comparables con encuestas regionales de otras regiones emergentes. El Afrobarómetro, por ejemplo, pregunta si "no pagar impuestos sobre la renta está mal y es sancionable, o está mal pero es comprensible, o no está mal en absoluto". El Asiabarómetro formula la pregunta indirectamente: "¿Le gustaría ver más o menos gasto público en cada área?", recordando que más gasto puede equivaler a un aumento de impuestos. Tanto en el Latinobarómetro como en la WVS, se pide a los encuestados que puntúen la justificación de la moral tributaria con una escala que va de 1 a 10 (en la que 1 corresponde a nunca justificable y 10, a siempre justificable). En el presente capítulo, "10" corresponde a aquellos individuos que jamás justificarían el impago de impuestos, mientras que "1" corresponde a aquellos que justifican siempre la evasión fiscal.

Recuadro 1.3. **Midiendo la moral tributaria** *(cont.)*

Los resultados del Latinobarómetro y del WVS difieren, ya que la muestra de países y el período no coinciden. El WVS consiste en encuestas representativas a escala nacional en casi 100 países durante olas de amplitud de cinco años. En este capítulo, los resultados y análisis del WVS provienen de la ola 6, que abarca los años 2010-14. Representa a 58 países, entre ellos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

El Latinobarómetro, en cambio, realiza una encuesta anual representativa a escala nacional (los últimos datos disponibles datan de 2015), que incluye a 18 países latinoamericanos: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Bolivia"), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "Venezuela").

Independientemente de la fuente, existen varios desafíos a la hora de medir la moral tributaria. Por ejemplo, dado que los datos se basan en respuestas donde los encuestados tienden a exagerar su grado de cumplimiento, puede haber sesgos en los resultados o análisis (Andreoni, Erard y Feinstein 1998). Asimismo, la pregunta sobre si "la evasión fiscal puede justificarse" no tiene en cuenta el hecho de que la evasión es una "no opción" o cuando menos algo mucho más limitado en algunos países desarrollados gracias a la existencia de mejores mecanismos de cumplimiento (Daude, Gutierrez y Melguizo, 2013). Sin embargo, pese a las posibles deficiencias en los datos, parece no existir una opción mejor que el Latinobarómetro o la WVS para medir la moral tributaria.

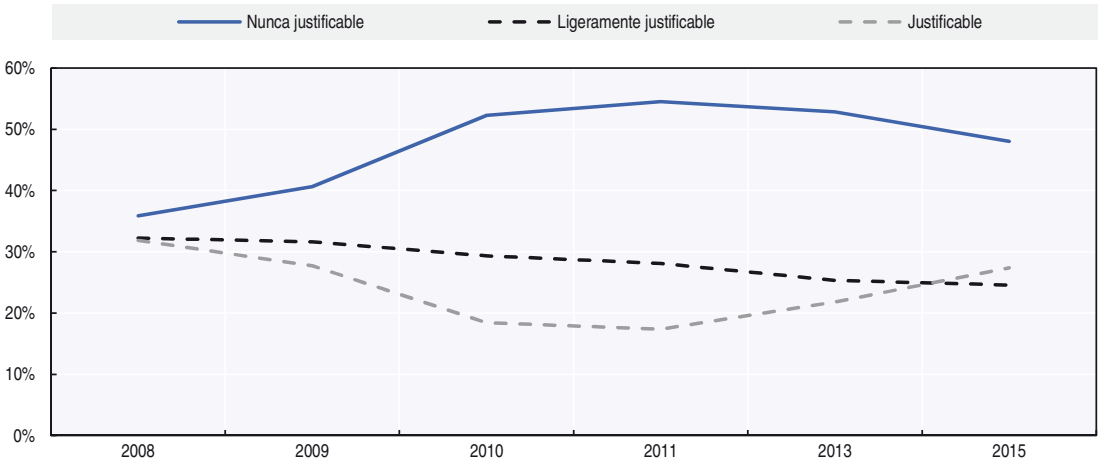
La implicación de los ciudadanos en el pacto fiscal, medida a través de la moral tributaria, es relativamente baja en ALC y se ha deteriorado desde 2011. Más de la mitad de los latinoamericanos estaban dispuestos a evadir el pago de impuestos en la medida de lo posible en 2015. Entre aquellos ciudadanos dispuestos a evadir los impuestos se aprecian dos grupos: aquellos que justifican firmemente la evasión de impuestos y aquellos que la justifican ligeramente, lo cual representaba, en 2015, un 27% y un 25% de los latinoamericanos, respectivamente (Gráfico 1.12). Ese mismo año, aquellos que consideraban que evadir impuestos no se justifica bajo ningún concepto representaban un 48% de la población (Latinobarómetro, 2015). La moral tributaria se ha deteriorado desde 2011, año en que un 54% de los latinoamericanos (6 puntos porcentuales más que en 2015) no se mostraba dispuesto a justificar la evasión fiscal. Este deterioro se produce después de una notable mejora de la moral tributaria en la región e indica una alteración de las motivaciones que subyacen a la voluntad de pagar impuestos. En realidad, parece existir una relación entre esta tendencia descendente y las tendencias reveladas por los indicadores de confianza en las instituciones y satisfacción con los servicios públicos, entre otras medidas autorreportadas de la percepción que los ciudadanos tienen de los Estados.

El grado de apoyo a la democracia, la capacidad redistributiva del sistema fiscal y los niveles de confianza en los gobiernos y de satisfacción con los servicios públicos son factores determinantes de la moral tributaria. Las personas que están de acuerdo con ser gobernadas bajo un sistema democrático son unos 14 puntos porcentuales más susceptibles de no justificar nunca la evasión que aquellas que no están de acuerdo (Gráfico 1.13, Panel A). Igualmente, las personas que tienen mayor confianza en el gobierno y creen que la redistribución es una característica clave de la democracia son más susceptibles de poseer una moral tributaria mayor (2% y 1% más elevada, respectivamente). Otros factores determinantes de la moral tributaria

son características individuales como género, edad o religión, si bien en menor grado. Pero estas aparecen en distintas magnitudes y, con excepción de la edad, tienen más bien escasa importancia. Características socioeconómicas como la situación económica percibida, la situación laboral o el nivel académico también influyen en la voluntad de pagar (o evadir) impuestos. Por ejemplo, un mayor nivel educativo entrañaría una mayor voluntad de cumplir con las obligaciones fiscales (2%) (Recuadro 1.4). Esto pone de relieve la necesidad de invertir en competencias y en un mecanismo de reforzamiento positivo que fomente el desarrollo económico, reduciendo las desigualdades y mejorando la moral fiscal (Torgler, 2005; Daude y Melguizo, 2010; Daude, Gutierrez y Melguizo, 2013; Melguizo, Olate y Orozco, de próxima publicación).

Gráfico 1.12. **Moral tributaria en América Latina**

Porcentaje de la población



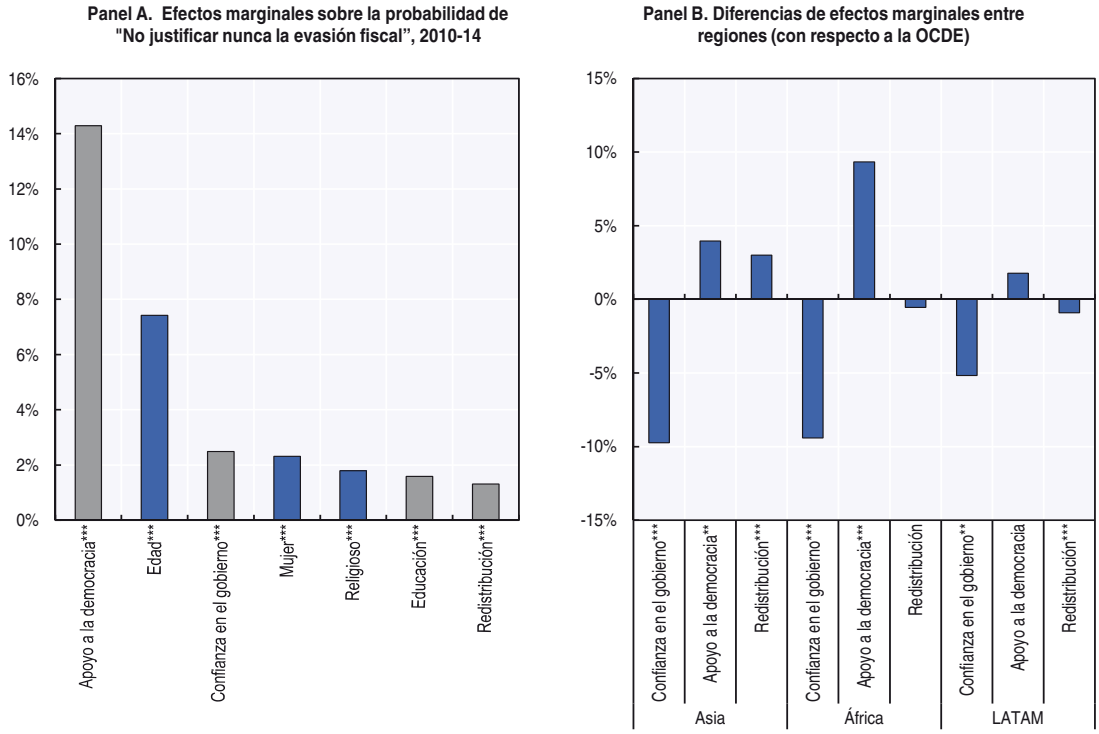
Notas: Promedio para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica es: "Diga, si considera que evadir impuestos siempre está justificado, nunca está justificado o está justificado a veces". Por razones prácticas, "nunca justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron 10 (la puntuación más elevada); "ligeramente justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron entre 9 y 6; y "justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron entre 1 (el mínimo) y 5.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Latinobarómetro 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663376

A idénticos niveles de confianza en el gobierno e idéntica visión de la redistribución, los ciudadanos de ALC son menos susceptibles que los de la OCDE de mostrar una moral tributaria alta. El análisis de las diferencias entre regiones muestra que ciertos cambios adicionales de las características institucionales pueden afectar a la probabilidad de registrar una mayor moral tributaria. Por ejemplo, mejorar la confianza en el gobierno tendría un efecto en la probabilidad de registrar una moral tributaria alta en ALC más bajo (si bien positivo) que en la OCDE (un 5% inferior) (Gráfico 1.13, Panel B). Esta característica es compartida por economías de África y Asia, aunque en estos casos la probabilidad es más acentuada (9% y 10% más baja, respectivamente). Asimismo, un aumento del apoyo ciudadano a la función redistributiva de la política fiscal mejoraría la moral tributaria en ALC un 1% menos que en las economías de la OCDE. Este resultado es similar al de las economías africanas, pero contrario al de las economías asiáticas, donde la probabilidad es más elevada. Al contrario, los ciudadanos de ALC con el mismo nivel de apoyo a la democracia son más susceptibles (2%) que los ciudadanos de la OCDE de tener una moral tributaria alta, aunque el resultado no es estadísticamente significativo. Estos resultados sugieren la importancia de fortalecer la confianza en las instituciones en ALC, ya que los beneficios marginales para la moral fiscal serían más amplios que en otras regiones emergentes.

Gráfico 1.13. **Determinantes de la moral tributaria: efectos marginales sobre la probabilidad de "Nunca justificar la evasión fiscal", 2010-14**



Notas: Efectos marginales, basados en el coeficiente en la columna 5 del Cuadro 1.1 descrito en Recuadro 1.4. Los errores estándar robustos *,**,*** denotan significancia a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente. En mujer y religioso, reflejan el cambio en la variable *dummy* (ser mujer o religioso es igual a 1); en apoyo a la democracia y confianza en el gobierno, reflejan la diferencia entre el máximo y mínimo apoyo posible; la edad tiene en cuenta la diferencia entre personas de 25 años y de 65 años; el nivel educativo representa la diferencia entre educación terciaria finalizada frente a educación primaria finalizada.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en, Melguizo, Olate y Orozco (de próxima publicación), "Revisiting the determinants of tax morale", con base en World Value Surveys (Ola 6, datos para 2010-14).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663661

Recuadro 1.4. **Análisis de los factores determinantes de la moral tributaria**

Un análisis microeconométrico examina los factores clave de la moral tributaria (Melguizo, Olate y Orozco, de próxima publicación). Concretamente, este análisis se sirve de un modelo Probit sobre una base individual, siguiendo a Daude, Gutierrez y Melguizo (2013) y utilizando la base de datos *World Values Survey*, con datos de 2010-14 y 58 países, 9 de ellos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay). La variable dependiente es la moral tributaria. Es una *dummy* que toma el valor de 1 si la persona responde 10 (la evasión fiscal no se justifica en ningún caso) y de 0 si las respuestas oscilan entre 1 y 6 (donde 1 corresponde con la evasión fiscal siempre justificada).

Las variables explicativas cubren dimensiones socioeconómicas e institucionales. Las variables socioeconómicas comprenden el estado civil, la religión, el género, el nivel educativo, la situación laboral, la situación económica y los problemas económicos. Las variables institucionales incluyen apoyo a la democracia (cómo valoran los individuos el hecho de tener un sistema político democrático), la confianza en el gobierno y la importancia de la redistribución como una característica de la democracia.

Recuadro 1.4. **Análisis de los factores determinantes de la moral tributaria** *(cont.)*

Las variables se definen como sigue: estado civil (casado/concubino, divorciado/separado, viudo/soltero), religión (una variable binaria que toma el valor de 1 si el encuestado se considera religioso y el valor de 0 si no es el caso), sexo (una variable binaria que toma el valor de 1 si el encuestado es mujer y de 0 si no lo es), nivel educativo (desde educación informal hasta nivel universitario), situación laboral (dividida en ocho variables binarias que cubren empleo a tiempo completo o parcial, trabajo por cuenta propia, desempleo, estudiantes, amas de casa, jubilados y otras situaciones).

Las variables relacionadas más directamente con aspectos generales del gobierno están construidas de tal modo que un número más elevado indica una mayor preferencia ("más es mejor"). Son "apoyo a la democracia": cómo valoran los individuos el hecho de tener un sistema político democrático (de 1: muy malo a 4: muy bueno); "confianza en el gobierno": la confianza de los hogares en el gobierno nacional (de 1: ninguna en absoluto a 4: mucha); y "preferencias por la redistribución": si gravar a los ricos y subsidiar a los pobres es una característica esencial de las democracias (de 1: no esencial a 10: esencial). Los resultados principales se presentan el cuadro 1.1 y el Gráfico 1.13.

Cuadro 1.1. **Regresiones Probit que explican la moral tributaria**

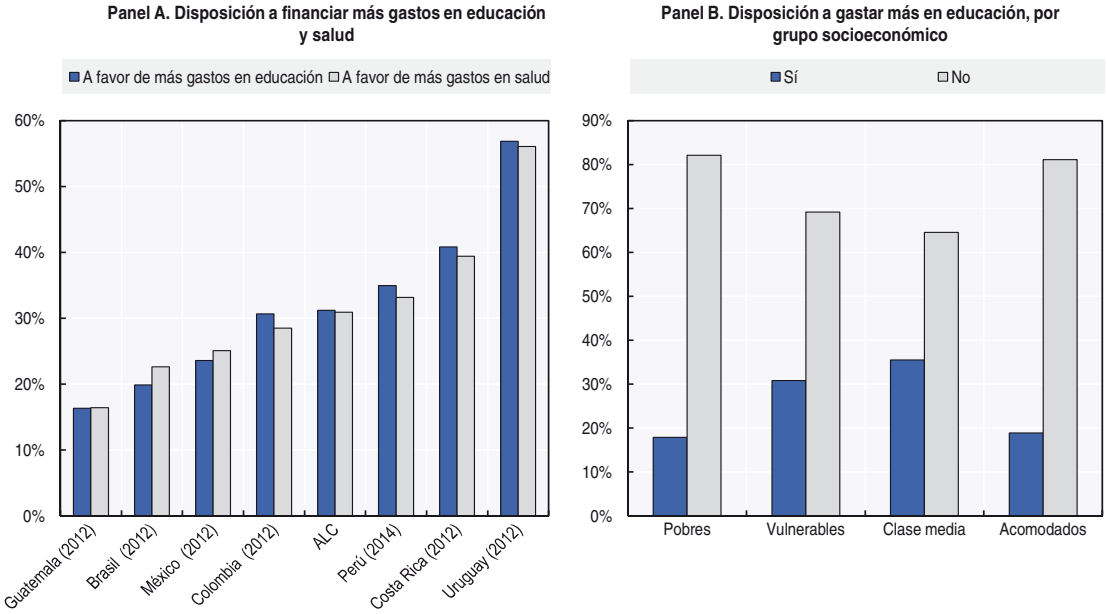
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Religioso	0.02	0.02	0.018	0.019	0.018	0.019
	(0.004)***	(0.004)***	(0.004)***	(0.004)***	(0.004)***	(0.004)***
Mujer	0.027	0.024	0.025	0.026	0.023	0.023
	(0.003)***	(0.003)***	(0.003)***	(0.003)***	(0.004)***	(0.003)***
Edad	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002
	(0.000)***	(0.000)***	(0.000)***	(0.000)***	(0.000)***	(0.000)***
Nivel	0.003	0.003	0.002	0.004	0.003	0.002
	educativo	(0.001)***	(0.001)***	(0.001)***	(0.001)***	(0.001)***
Autónomo	-0.019	-0.019	-0.019	-0.021	-0.021	-0.019
	(0.006)***	(0.006)***	(0.006)***	(0.006)***	(0.006)***	(0.006)***
Jubilado	0	-0.001	-0.003	0	-0.003	-0.003
	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.006)	(0.005)
Ama de casa	0.011	0.012	0.012	0.01	0.011	0.012
	(0.006)*	(0.007)*	(0.007)*	(0.007)	(0.007)*	(0.007)*
Estudiante	-0.005	-0.004	-0.004	-0.007	-0.006	-0.005
	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.006)	(0.006)
Desempleado	0.013	0.012	0.009	0.012	0.009	0.009
	(0.007)**	(0.007)*	(0.007)	(0.007)*	(0.007)	(0.007)
Confianza en el gobierno		0.012			0.008	0.008
		(0.002)***			(0.002)***	(0.002)***
Apoyo a la democracia			0.05		0.048	0.048
			(0.002)***		(0.002)***	(0.002)***
Democracias redistributivas				0.005	0.004	
				(0.001)***	(0.001)***	
Observaciones	58.478	56.691	55.323	56.432	52.954	54.078

Notas: Efectos marginales. Los errores estándar robustos figuran entre paréntesis. *,**,*** indican significancia a nivel de 10%, 5% y 1%, respectivamente. Las regresiones incluyen las *dummies* país y estado civil no reportados aquí. La *dummy* para empleo a tiempo completo se omite en las regresiones.
Fuente: Melguizo, Olate y Orozco (de próxima publicación), "Revisiting the determinants of tax morale".

Los latinoamericanos muestran poca predisposición a pagar más impuestos, aunque estos vayan destinados a servicios públicos universales como la educación o la salud, pero con gran heterogeneidad entre los distintos grupos socioeconómicos. Ello podría ser reflejo de la baja confianza de los latinoamericanos en las instituciones gubernamentales y las aspiraciones de los ciudadanos a utilizar servicios privados en lugar de públicos. Solo un tercio de los latinoamericanos estaría dispuesto a pagar más impuestos para educación y salud, si bien hay diferencias de unos países a otros. Por ejemplo, en Uruguay o Costa Rica, la voluntad de pagar impuestos para educación o salud es más elevada que en economías como Guatemala o Brasil (Gráfico 1.14, Panel A). La disposición a incrementar las contribuciones fiscales para servicios públicos, si bien es baja en general, varía también de un grupo socioeconómico a otro. Las clases medias vulnerable y consolidada, por ejemplo, muestran una mayor disposición a aumentar sus contribuciones para servicios de educación pública (Gráfico 1.14, Panel B). El grupo vulnerable se apoya más en estos servicios públicos, pero está insatisfecho con la provisión y la calidad de los mismos. La clase media consolidada también está insatisfecha, pero tiene recursos para optar por el sector privado.

Gráfico 1.14. **Disposición a pagar impuestos más elevados para financiar servicios públicos (educación y salud) en América Latina y el Caribe, por país y por grupo socioeconómico, 2015**

Porcentaje de la población total



Notas: Los individuos "pobres" tienen un ingreso diario per cápita por debajo de 4 dólares USD; los "vulnerables" tienen un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; la "clase media" tiene un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD; los "acomodados" tienen un ingreso diario superior a 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo. La pregunta planteada es "Estaría dispuesto a pagar más impuestos de los que paga para que el gobierno puede invertir más en educación primaria y secundaria y en salud? Sí o no".

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en The Americas-Barometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP) www.LapopSurveys.org.(2015), www.LapopSurveys.org.

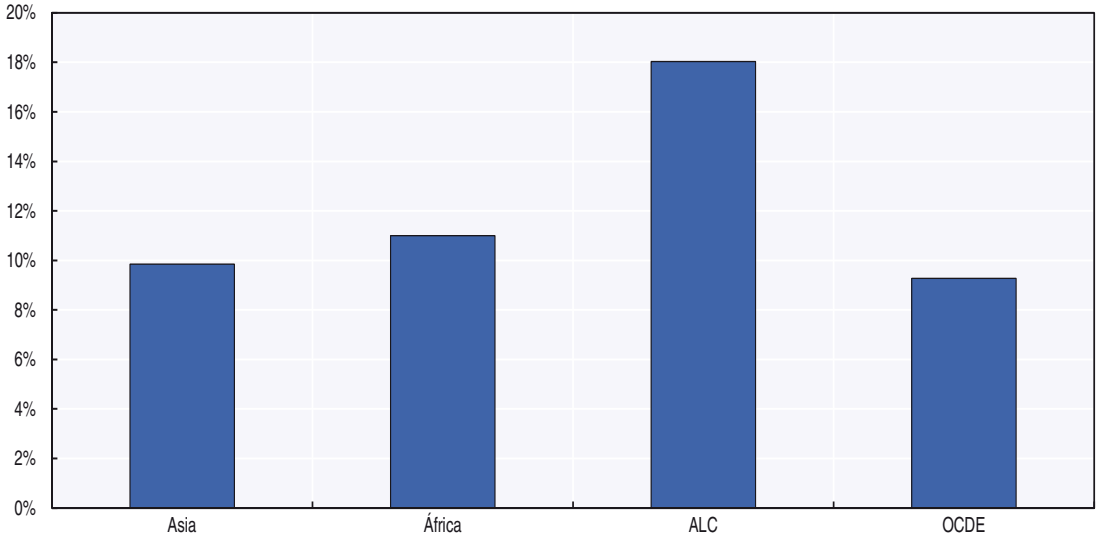
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663680

La función redistributiva de la política fiscal parece menos clara para los latinoamericanos que para los ciudadanos de otras regiones, lo cual socava el pacto fiscal y reduce la moral tributaria. En ALC, casi el 20% de la población cree que gravar a los ricos y subsidiar a los pobres no es una característica esencial de la democracia (Gráfico 1.15), un porcentaje más elevado que en África (11%), Asia (10%) o las economías de la OCDE

(9%). Esto puede constituir un factor de debilidad del pacto fiscal en ALC. Si muchos latinoamericanos no perciben claramente el objetivo y el destino de sus impuestos, es posible que encuentren más motivos para justificar la evasión fiscal siempre que sea posible, lo cual puede perjudicar el compromiso general con el pacto fiscal.

Gráfico 1.15. **Ciudadanos que están de acuerdo en que la redistribución no es una característica esencial de la democracia, 2010-14**

Porcentaje de la población



Notas: La pregunta en la encuesta es: "¿Hasta qué punto considera esencial la característica 'Los gobiernos gravan a los ricos y subsidian a los pobres' en una democracia?" Los encuestados responden en una escala que va de 1 a 10, donde 1 corresponde a "no es una característica esencial de la democracia" y 10 a "es una característica esencial de la democracia". La cifra muestra el porcentaje de encuestados que no consideran que la redistribución es una característica esencial de la democracia.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en la base de datos de *World Values Survey* (ola 6, 2010-14).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663699

En definitiva, la gobernanza y las instituciones juegan un rol importante en de la moral tributaria. La baja confianza de los latinoamericanos en el gobierno y la democracia, su insatisfacción con los servicios públicos y los elevados niveles de corrupción hacen que los ciudadanos tengan escasos deseos de implicarse con el Estado, pagar impuestos y, en general, participar en el contrato social. Por consiguiente, los gobiernos y las instituciones deben tratar de recuperar la confianza de los ciudadanos volviéndose más transparentes, brindando más y mejores servicios públicos (con un gasto más eficiente y unos impuestos más progresivos), garantizando esquemas de participación e implementando políticas innovadoras.

Fortalecer el contrato social en América Latina exige repensar las instituciones para superar los desafíos socioeconómicos persistentes y promover un mayor bienestar

Uno de los principales motivos de la desconexión entre los ciudadanos y el Estado es la incapacidad de las instituciones públicas para satisfacer las demandas crecientes y cambiantes de la sociedad. Además, en la región persisten una serie de desafíos socioeconómicos a los que se están sumando otros nuevos. En esta sección se exploran algunos de ellos, partiendo de la base de que es necesario repensar las instituciones para darles respuesta y así responder a las demandas de la sociedad y promover un mayor bienestar.

La erosión en las percepciones del bienestar debilita el contrato social en ALC

Un contrato social fuerte es fundamental para garantizar un mayor bienestar para todos en ALC. Y un mayor bienestar fortalece el contrato social. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas son incapaces de responder a sus demandas, como parece ser el caso en ALC, encuentran pocos incentivos para cumplir con las obligaciones asociadas al contrato social. Esto, a su vez, mina la capacidad estatal para proveer bienes y servicios públicos de calidad, lo cual tiene un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos. De este modo, se crea un círculo vicioso que alimenta cada vez más la desvinculación ciudadana respecto de las instituciones públicas.

Los indicadores de percepciones de bienestar muestran un deterioro en ALC en los últimos años (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Siguiendo el enfoque provisto por el marco *How's life* (¿Cómo va la vida?) de la OCDE, el bienestar se puede medir desde la perspectiva de la gobernanza y la participación ciudadana (OCDE, 2017b; OCDE, 2011; Boarini et al., 2014) (Recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. **El enfoque de la OCDE para medir el bienestar**

La misión principal de la OCDE es apoyar a los países en la elaboración de "mejores políticas para una vida mejor". Con el fin de entender las condiciones de vida de las personas y diseñar políticas que aspiran a lograr un bienestar inclusivo y sostenible, la OCDE desarrolló el marco *How's Life?* (¿Cómo va la vida?) en 2011 (OCDE, 2011) (Gráfico 1.16). Este marco mide los resultados individuales de bienestar en dos ámbitos principales: condiciones materiales (incluidos renta y patrimonio, empleos e ingresos, y condiciones habitacionales) y calidad de vida (incluidos situación sanitaria, educación y competencias, equilibrio trabajo-vida personal, conexiones sociales, participación ciudadana y gobernanza, seguridad personal, calidad medioambiental y bienestar subjetivo). El marco incluye recursos para la sostenibilidad del bienestar a lo largo del tiempo en términos de capital natural, humano, económico y social.

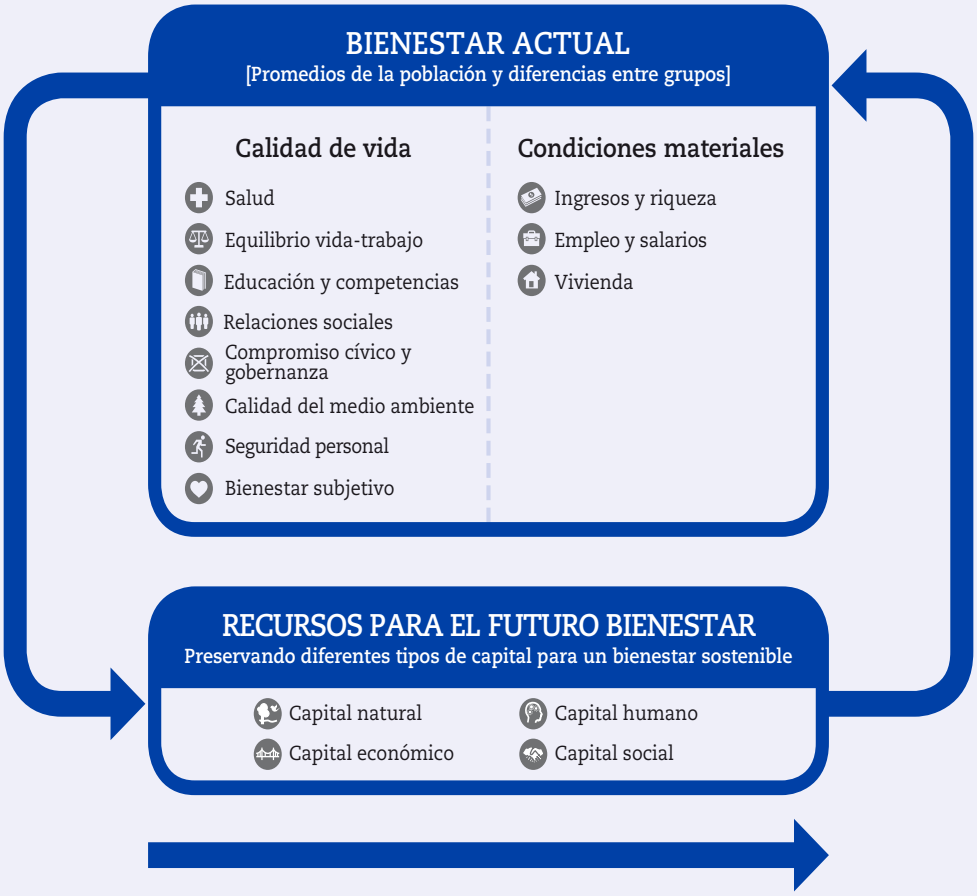
La medición y el análisis en el contexto de este marco se centra en cuatro principios clave: 1) las personas (individuos y familias) más que la economía; 2) los resultados más que los insumos, productos y procesos (p. ej., nivel educativo más que el gasto en educación); 3) las desigualdades y la distribución del bienestar en la población además de los resultados promedio; 4) el uso de medidas objetivas y subjetivas del bienestar (dado que las percepciones y experiencias personales de las personas suministran información importante y adicional a las medidas más objetivas).

¿Cómo va la vida en América Latina?

El marco How's Life? de la OCDE fue concebido como una herramienta flexible. Si bien sus 11 dimensiones de bienestar actual aspiran a ser universalmente relevantes, los indicadores pueden ajustarse para reflejar preferencias sociales que varían entre los distintos países y grupos. Se ha desarrollado ya una versión adaptada del marco para su aplicación en países en desarrollo (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). La OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están trabajando con las oficinas estadísticas de 11 países de América Latina y el Caribe para identificar conceptos e indicadores particularmente relevantes para la región. Una consulta realizada con agencias participantes en 2016 puso de relieve una serie de cuestiones importantes para la región, no resaltadas en el marco original, entre ellas: seguridad alimentaria, trabajo infantil, violencia de género o intrafamiliar, derechos medioambientales, protección social, trabajo no remunerado e inclusividad de las instituciones. Se está trabajando para identificar los indicadores de comparación más adaptados para medir estos aspectos del bienestar en la región.

Recuadro 1.5. **El enfoque de la OCDE para medir el bienestar** *(cont.)*

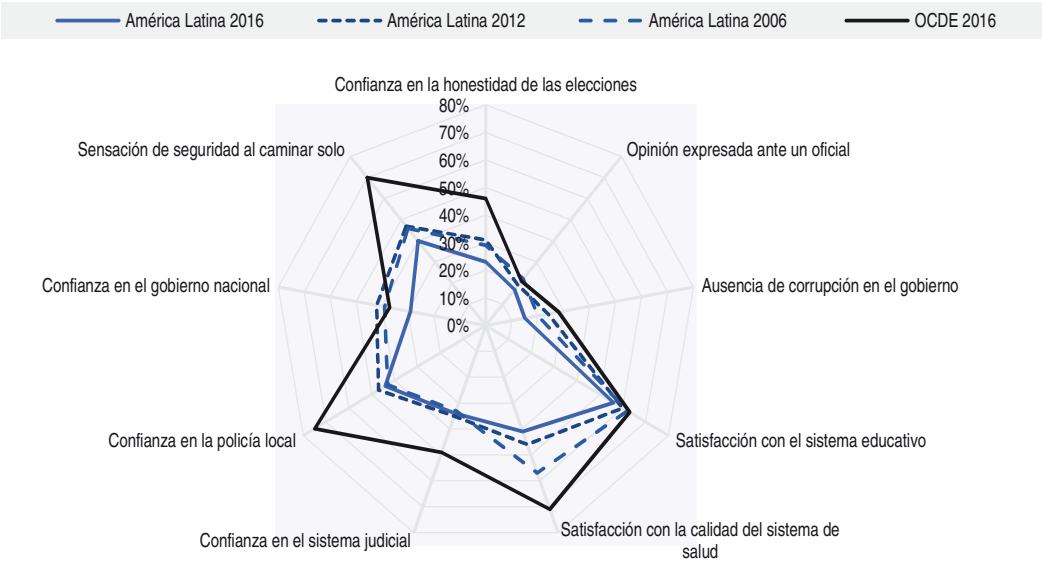
Gráfico 1.16. **Marco How's Life? de la OCDE para medir el bienestar**



Los indicadores seleccionados relacionados con la gobernanza muestran un deterioro en la percepción del bienestar en ALC (OCDE, 2017b). Entre ellos destacan: la satisfacción ciudadana con la democracia (confianza en la honestidad de las elecciones), el compromiso político (tras haber transmitido una opinión a un oficial), la corrupción en los servicios públicos (percepciones de corrupción generalizada en el gobierno y en los negocios), la satisfacción con los servicios (como educación y salud) y la confianza en las instituciones públicas (confianza en el gobierno nacional, en el sistema judicial y en la policía local). En todos estos indicadores, las respuestas positivas en ALC son escasas, sobre todo en comparación con el promedio de la OCDE. Y en casi todos los casos, la proporción de gente que responde positivamente decreció en el transcurso de la década 2006-2016 y especialmente a partir de 2012 (Gráfico 1.17).

Gráfico 1.17. **Indicadores seleccionados de gobernanza y bienestar en América Latina y la OCDE**

Porcentaje de encuestados que responden positivamente a cada pregunta



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en los datos de Gallup World Poll 2017.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663395

Repensar las instituciones para mejorar el bienestar: hacia un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado

Las crecientes aspiraciones y las demandas cambiantes, junto con las incertidumbres creadas por las debilidades estructurales nacionales y un escenario global complejo, están debilitando el contrato social en ALC. Lo que está en juego es el bienestar actual y futuro de la población. En este contexto, ALC puede beneficiarse de repensar sus instituciones, que incluyen tanto a las políticas, como a las organizaciones y a las leyes y regulaciones (Recuadro 1.6). Esto es necesario para aprovechar las oportunidades emergentes, para protegerse contra los riesgos crecientes, y para construir los pilares de un progreso social y económico sostenido, que satisfaga las demandas de los ciudadanos.

Recuadro 1.6. **Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018**

Perspectivas económicas de América Latina 2018 (LEO 2018) tiene por objeto repensar las instituciones y replanteaerse su papel para promover un desarrollo inclusivo a través de un nuevo nexo *Estado-ciudadanos-mercado*. La noción de "institución" es amplia y abarca una amplia gama de elementos. En realidad, no hay unanimidad en la definición de este concepto (Hodgson, 2006).

Las instituciones como "reglas del juego" de la sociedad

La obra influyente de Douglas North sentó las bases de lo que desde entonces ha sido un terreno fértil para la literatura y los análisis económicos: el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Él define las instituciones como "restricciones concebidas por

Recuadro 1.6. **Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018** *(cont.)*

el hombre que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales" (North, 1991). Estas son diseñadas como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y limitaciones informales (sanciones, tabúes, hábitos, tradiciones, códigos de conducta), que ayudan a perpetuar el orden y la seguridad dentro de un mercado o una sociedad.

Las contribuciones de North permiten establecer categorías relevantes para LEO 2018: en primer lugar, las instituciones formales y las instituciones informales. Las primeras son creadas por las sociedades. Su naturaleza puede influenciarse y transformarse a través de la acción política y su alcance es más amplio que el de las instituciones informales, las cuales son convenciones o códigos de comportamiento que evolucionan con el tiempo. LEO 2018 se centrará más en las instituciones formales, si bien abordará las informales cuando sea necesario para completar el análisis o ilustrar los matices de un desafío institucional concreto.

Otra contribución del enfoque de North es su comprensión de las instituciones como "las reglas del juego" de una sociedad. Este enfoque ha sido desarrollado por autores posteriores. Hodgson, por ejemplo, ve las instituciones como "sistemas duraderos de reglas establecidas e integradas que estructuran las interacciones sociales" (Hodgson, 2006).

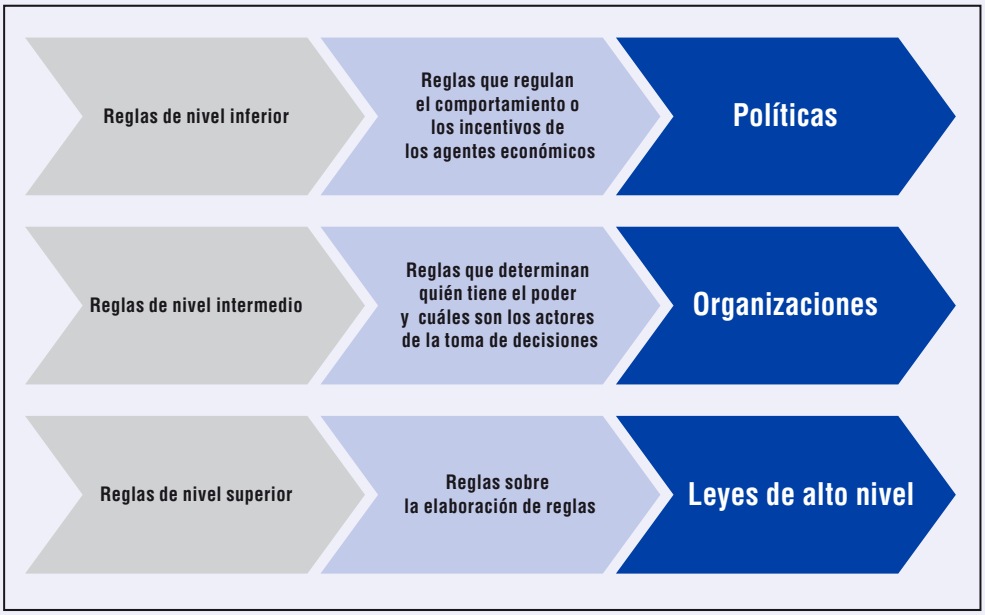
Distintos tipos de reglas del juego: políticas, organizaciones y regulaciones y leyes

La literatura sobre instituciones en ALC desarrolla este enfoque basado en reglas. Acuña y Tommasi (1999) se basan en las ideas de North y consideran las instituciones "como conjuntos de reglas que estructuran las interacciones de maneras concretas" y establecen una jerarquía de reglas, al igual que Tommasi (2004) siguió desarrollando. Esta categorización sugiere la existencia de tres niveles de reglas: (1) reglas de nivel inferior, que regulan el comportamiento de los agentes económicos; (2) reglas de nivel intermedio, que determinan quién tiene el poder y/o la distribución de competencias; y (3) reglas de nivel superior, que deciden cómo se determinan otras reglas y definen el funcionamiento actual del sistema de formulación de políticas. Este enfoque se usó también en el *World Development Report 2017* (Banco Mundial, 2017b), donde las reglas de nivel inferior están asociadas a políticas específicas, las reglas de nivel intermedio se refieren a formas organizacionales y las reglas de nivel superior están relacionadas con "reglas sobre el cambio de reglas" (p. ej., constituciones).

LEO 2018 utiliza su propia taxonomía de reglas, adaptándola a partir del trabajo de North, el Banco Mundial, y Acuña y Tommasi. El amplio concepto de "instituciones" se divide en tres categorías distintas: 1) *políticas*, entendidas como planes concretos y/o conjuntos de acciones orientadas al logro de resultados sociales, económicos y políticos concretos; 2) *organizaciones*, entendidas como organismos o estructuras dentro de las cuales ciertas personas actúan o son designadas para actuar con un propósito concreto; y 3) *leyes de alto nivel*, que suelen adoptar una forma legal o normativa y pueden entenderse como reglas formales que permiten la adopción de cambios organizacionales o políticos (Gráfico 1.18). A lo largo de LEO 2018, la noción de "instituciones" será amplia y se centrará en las dos primeras: políticas y organizaciones. Todas ellas se considerarán pilares fundamentales del marco institucional y determinarán los resultados sociales, políticos y económicos.

Recuadro 1.6. **Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018** *(cont.)*

Gráfico 1.18. **Categorías de reglas (instituciones) para el LEO 2018**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, con base en Acuña y Tommasi (1999) y Banco Mundial (2017).

Hay que repensar las instituciones de tal modo que se pueda construir y reforzar un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado*, creando y explorando interacciones entre estas tres partes clave, promoviendo sinergias y poniendo en primer plano las demandas y el bienestar de los ciudadanos. Para apoyar un *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que ponga en primer plano las demandas de la sociedad, las reformas deben centrarse en las instituciones ligadas a las principales fuentes de descontento de los *ciudadanos*: el *mercado* y el *Estado*. Los ciudadanos esperan que la economía –*el mercado*– les ofrezca mayores ingresos y oportunidades laborales, y que las instituciones públicas –*el Estado*– les ofrezcan mejores servicios y ejecuten sus funciones de manera eficiente, fiable e innovadora. Estas cuestiones son el objeto de atención de los capítulos 2, 3 y 4. El resto del presente capítulo se centra en el análisis de los principales desafíos relacionados con las capacidades estatales de la región, así como en la situación en lo referente a oportunidades económicas y provisión de los principales servicios públicos.

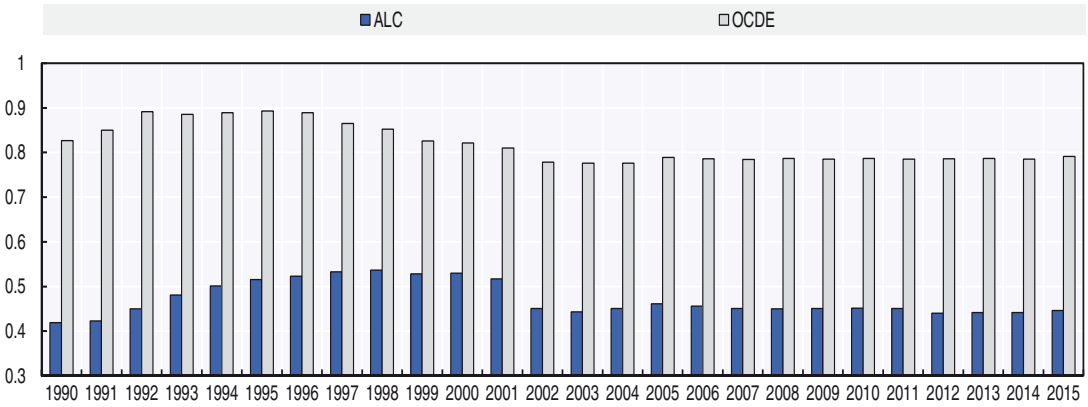
Las capacidades estatales aún son débiles en América Latina y el Caribe

Las capacidades estatales enfrentan diversas limitaciones en la mayoría de las economías latinoamericanas. Los países de ALC se encuentran en una fase temprana de desarrollo institucional, con menos recursos disponibles y una capacidad gubernamental más débil. De ahí que ejecuten menos tareas y brinden menos servicios que los países miembros de la OCDE, tal como refleja un indicador agregado *Calidad de Gobierno* (CdG, por sus siglas en inglés) (OCDE/BID, 2014).

Además, comparados con los de ALC, muchos países de la OCDE han acumulado grandes reservas de capacidades institucionales, palancas jurídicas y de control más desarrolladas, una burocracia mejor entrenada y mayores flujos de recursos financieros. Por lo tanto, el

promedio del índice CdG, que va de 0 a 1, ha sido sistemáticamente 0.35 puntos menor en los países de ALC que en los de la OCDE durante el período 1990-2015 (Gráfico 1.19).

Gráfico 1.19. **Calidad de Gobierno en América Latina y la OCDE**



Nota: El indicador Calidad de Gobierno es un promedio compuesto que captura medidas de corrupción, ley y orden, y calidad burocrática. Abarca de 0 a 1 y los valores más elevados indican mayor calidad de gobierno. Promedios no ponderados para las economías de la OCDE y de América Latina y el Caribe.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Dahlberg, et al. 2017, *The Quality of Government Institute Dataset*, versión enero de 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663718

Sin embargo, América Latina y la OCDE comparten una tendencia similar en el transcurso del tiempo. Para ambas, el indicador CdG declina a principios de la década de 2000 y se mantiene estable durante el resto del período. El aumento de la clase media puede tener efectos importantes dado que las sociedades más prósperas favorecen la creación y la consolidación de las democracias, e influyen en la calidad de la gobernanza (Ferreira et al., 2013). De ahí la presión positiva que experimentarán los países de ALC a la hora de reforzar las capacidades de gobernanza y la efectividad del sector público.

En un contexto de niveles decrecientes de confianza y de mayores aspiraciones sociales, el Estado y sus instituciones en la región ALC deben evolucionar en consecuencia para satisfacer demandas y expectativas crecientes. El papel del Estado en las economías de mercado ha evolucionado históricamente a la par de las preferencias y demandas sociales de la sociedad. Las discusiones teóricas en curso con respecto al nivel óptimo de intervención estatal distan mucho de estar resueltas. El Estado ha asumido distintos roles a lo largo del último siglo. No obstante, la existencia de fallos del mercado ha sido el principio rector que ha justificado las intervenciones en los últimos 60 años (Tanzi, 2011). A pesar de los roles asignados, los Estados no siempre han logrado abordar esos fallos con éxito. En muchos casos, se trataba de cuestiones demasiado complejas para sus capacidades institucionales.

Es preciso reforzar las instituciones a fin de mejorar la capacidad estatal para responder a las demandas de los ciudadanos. Las capacidades estatales o la calidad de gobierno son características asociadas a la aptitud de las instituciones para funcionar efectiva y eficientemente, ofrecer resultados y permanecer apartadas de la microgestión política (Fukuyama, 2013; Manning y Holt, 2014). La capacidad estatal suele estar ligada a cuestiones tales como el profesionalismo de la administración pública, o la capacidad para proteger derechos de propiedad, comprometerse de manera creíble con inversores privados y recaudar ingresos de la sociedad (Rauch y Evans, 2000; Soifer y Vom Hau, 2008; Cárdenas y Tuzemen, 2011; Savoia y Sen, 2012; CAF, 2016).

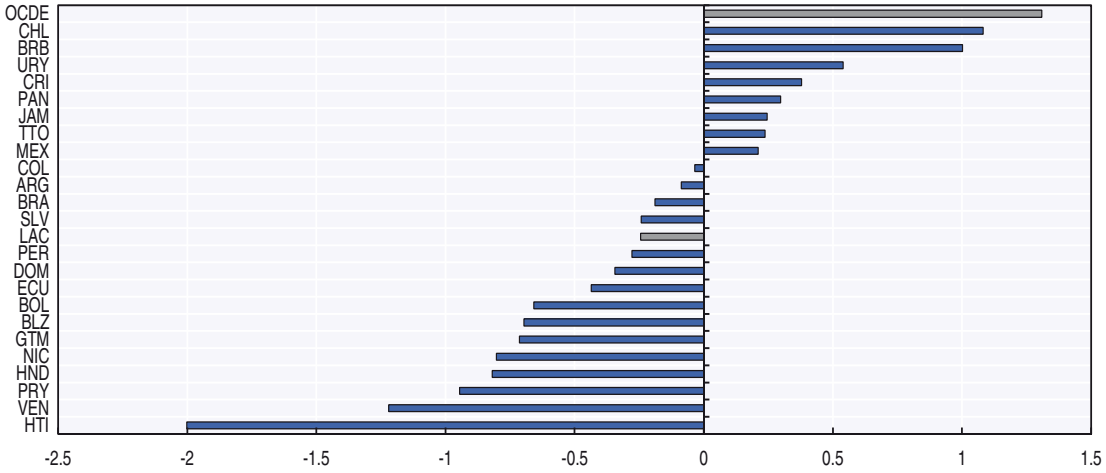
El punto de vista predominante es que los gobiernos e instituciones de alta calidad ejecutan funciones de calidad y entregan servicios mejores que conducen a resultados

más satisfactorios. Además, utilizan los recursos de manera más eficaz, contribuyendo así a un crecimiento económico inclusivo. Tener Estados y gobiernos más eficientes y efectivos procura múltiples beneficios: si todos los gobiernos mejoraran su productividad hasta alcanzar los niveles de las naciones con mejor desempeño, el mundo ahorraría hasta 3.5 billones de dólares USD al año de aquí a 2021. Esto equivale a reducir los presupuestos gubernamentales globales en un 9% (McKinsey, 2017).

Las capacidades institucionales y los resultados alcanzados son difíciles de evaluar ya que hay muchos factores subyacentes que pueden repercutir en ellos. Muchos investigadores y organizaciones internacionales han tratado de cuantificar la capacidad de los Estados con respecto a los bienes o servicios provistos. Por ejemplo, la base de datos CdG estudia cómo se pueden lograr instituciones de alta calidad y qué efectos tiene el indicador CdG en las distintas áreas políticas (Dahlberg et al. 2017). Por su parte, el Índice de Transformación de la Bertelsmann Stiftung (BTI, por sus siglas en inglés) "analiza y evalúa la calidad de la democracia, la economía de mercado y la gestión política" (BTI, 2016). Y en cuanto a los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, estos miden la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, la estabilidad política, el control de la corrupción y la violencia (Banco Mundial, 2017a). Pese a sus limitaciones y advertencias, estas bases de datos siguen siendo la compilación más completa de medidas cuantitativas y cualitativas del Estado y de las distintas instituciones que lo componen.

El ciudadano medio de ALC considera a su gobierno ineficaz. La capacidad de los gobiernos para operar eficazmente se apoya en gran manera en la gestión de políticas y prácticas gubernamentales. Evaluar las percepciones que tienen los ciudadanos del funcionamiento general de las instituciones es crucial para entender su nivel de satisfacción con servicios públicos propuestos. Esto, a su vez, permite establecer un punto de referencia para medir los avances. El ciudadano medio de ALC percibe que la efectividad gubernamental en la región va a la zaga de la registrada en las economías de la OCDE (Gráfico 1.20). Dentro de los países, se observan disparidades en lo referente a cómo los distintos grupos socioeconómicos "experimentan el Estado" (ver Recuadro 1.7).

Gráfico 1.20. **Índice de percepción de la efectividad gubernamental en los países de América Latina y de la OCDE (2015)**



Nota: El gráfico muestra el índice de percepción de efectividad del gobierno, para los países y años disponibles. Este indicador es un promedio compuesto que captura percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su independencia frente a presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas, y la credibilidad y compromiso del gobierno con esas políticas. Los valores más elevados indican una mayor calidad de gobierno, en una escala entre -2.5 y 2.5.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Banco Mundial (2016b), Indicadores Mundiales de Gobernanza.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663737

Dentro de la región, las percepciones de la efectividad gubernamental son bastante heterogéneas. En este punto, Chile y Barbados son los países de la región ALC con mejores percepciones, si bien son inferiores al promedio de la OCDE. Además, los países con percepciones positivas en materia de efectividad gubernamental han registrado un deterioro de las mismas durante la última década. En el mejor de los casos, los niveles han permanecido relativamente constantes, un rasgo destacado reflejado también por la tendencia de la CdG.

Las capacidades estatales varían entre las distintas funciones y niveles de gobierno (Fukuyama, 2013). Todas las funciones ejecutadas por los gobiernos requieren una revisión y una mejora continuas. Las funciones jurídica, fiscal y burocrática de un Estado, concretamente, pueden potenciar la eficacia de la implementación de políticas. Por otra parte, dado que la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno tiene una gran repercusión en la eficiencia del sector público, la capacidad para lograr una gobernanza eficiente multi-nivel es crucial.

Recuadro 1.7. **Salida, voz y cumplimiento: cómo "experimentan el Estado" los ciudadanos en América Latina**

En 1742, el filósofo político David Hume escribió que "nada parece más sorprendente a aquellos que consideran los asuntos humanos con una mirada filosófica que la facilidad con que los muchos son gobernados por unos pocos". Y así, a lo largo de la Historia, los Estados eficientes se han apoyado en la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos, cooperar y no aprovecharse del prójimo, ahorrar e invertir y, en resumen, formar parte del contrato social. El "Estado" es, en resumidas cuentas, la manifestación de una decisión colectiva de vivir juntos. Pero ¿por qué la gente iba a cumplir y a cooperar voluntariamente? Esta es una cuestión central que permite entender la gran heterogeneidad en materia de efectividad estatal en todo el mundo (Banco Mundial, 2017b). Las instituciones, como reglas que implican acuerdos entre actores, no son eficientes si no inducen al cumplimiento. Muchos países son conocidos por tener las mejores "leyes sobre el papel" pero una implementación desigual de esa estructura jurídica.

Un aspecto central, a veces descuidado, tiene que ver con la idea de cómo los ciudadanos "experimentan el Estado". Esta experiencia viene determinada por las interacciones con los funcionarios públicos y con diferentes autoridades en relación al suministro de bienes y servicios públicos. El porcentaje de la población que denuncia abusos policiales es un buen ejemplo de experiencia con el Estado que puede determinar la voluntad de los ciudadanos de cumplir con las reglas y que puede inducir a la "salida". También las experiencias positivas –como recibir programas sociales o servicios públicos– determinan la manera en que los ciudadanos se involucran políticamente y su voluntad para formar parte del contrato social (Estevez, Diaz-Cayeros y Magaloni, 2016).

Experiencias concretas como la de inscribir a un niño en la escuela, pedir ayuda de la policía, acudir a un hospital público, pedir documentación oficial o solicitar asistencia social pueden tener una fuerte repercusión en la percepción que los ciudadanos tienen del Estado. Las distintas barreras que dificultan el acceso a esos servicios pueden hacer que esas experiencias sean excluyentes e ineficaces. Obstáculos como la falta de información, el costo de acceso, la complejidad administrativa y la discriminación o las barreras sociales/psicológicas debilitan una fuente importante de "legitimidad del proceso". Para personas de barrios marginales, por ejemplo, la policía puede representar una fuente de violencia y coacción más que de protección. Las familias indígenas pueden

Recuadro 1.7. **Salida, voz y cumplimiento: cómo "experimentan el Estado" los ciudadanos en América Latina** *(cont.)*

rechazar atención sanitaria necesaria si han sido estigmatizadas previamente en un hospital público donde los médicos y las enfermeras no hablan sus idiomas. Un último ejemplo: los ciudadanos que deben recorrer largas distancias para acceder a servicios a los que tienen derecho pueden percibir al Estado de manera menos positiva que aquellos con servicios accesibles en sus comunidades.

La confianza y la legitimidad son pilares fundamentales para lograr la cooperación entre los miembros de una sociedad y garantizar la sostenibilidad del contrato social (Banco Mundial, 2017b). Los ciudadanos pueden elegir "salir" antes que cooperar, optando por servicios informales o privados. Pueden incluso abstenerse de todo tipo de servicios, debilitando así los incentivos para contribuir mediante el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El comportamiento de salida puede conducir a contratos sociales fragmentados (Ferreira et al., 2013). Al contrario, las experiencias positivas en la provisión de bienes y servicios pueden modificar la visión del Estado y de su papel en la vida de las personas. Cortes et al. (2006), por ejemplo, muestran el cambio de opinión de una familia rural en México con respecto al Estado una vez que los hijos pudieron beneficiarse del programa de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades.

A la hora de diseñar y evaluar la provisión de servicios públicos y la implementación de programas públicos, es esencial tener una perspectiva más amplia, aspirar a la eficiencia, y brindar a los ciudadanos una experiencia que genere en ellos la sensación de pertenecer a un contrato social. Esto, en definitiva, reforzará los incentivos de cumplir con las oblicagiones que esto conlleva, y que representan una dimensión esencial de la ciudadanía.

Fuente: Lopez-Calva y Bolch, con base en *World Development Report 2017: Governance and the Law,* Banco Mundial.

Mejores oportunidades económicas y perspectivas estables

La presencia de altas tasas informalidad laboral en ALC es uno de los grandes desafíos socioeconómicos en la región, y es al mismo tiempo causa y consecuencia de un contrato social débil. Ofrecer mejores oportunidades económicas, sobre todo a través de más y mejores empleos, es un aspecto central de todo contrato social fuerte. Los ciudadanos deben percibir que su situación socioeconómica es estable y que tienen buenas perspectivas de evolución futura, y para ello es fundamental promover mejores oportunidades laborales, pero los altos niveles de informalidad continúan siendo un obstáculo central para cumplir con este objetivo.

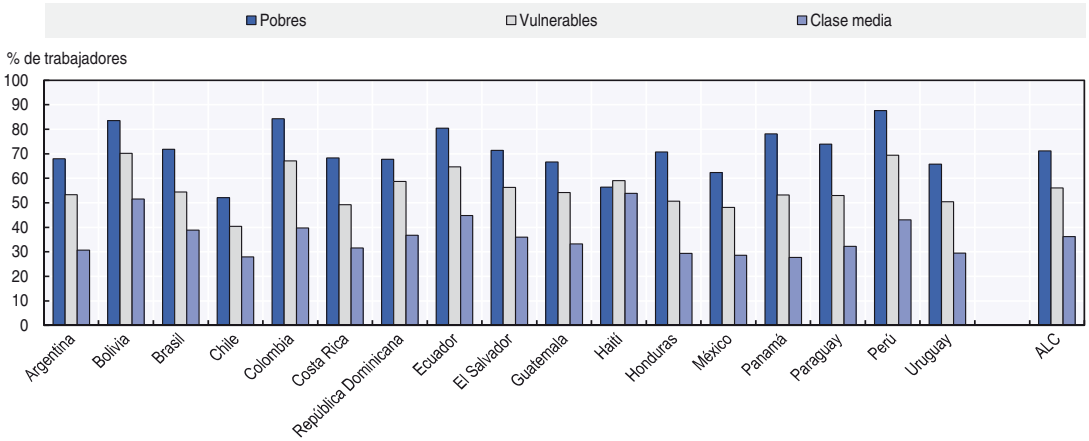
La elevada tasa de informalidad en ALC tiene consecuencias negativas en términos de baja protección social y desigualdades crecientes, lo cual erosiona el contrato social. La mayoría de las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, son informales. Dos de cada cinco trabajadores de la región ocupan puestos de trabajo no registrados (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016) (Gráfico 1.21). La informalidad es un obstáculo clave para lograr ingresos más equitativos y sociedades más inclusivas. Además, por definición, deja a los trabajadores sin derecho a jubilación, seguridad social y demás derechos de protección social asociados al sector formal.

La informalidad también es consecuencia de un contrato social débil. En un contexto de baja confianza e insatisfacción con los servicios públicos, las empresas y los trabajadores ven incentivos a permanecer dentro de la informalidad. La baja

moral tributaria, la insatisfacción con los servicios públicos, la escasa confianza en los gobiernos, los altos costos de la formalidad y la existencia de beneficios no asociados a las cotizaciones son algunos elementos clave en esta dinámica. Estos incentivos pueden afectar de manera especial a la clase media, que posee medios para pagarse servicios privados. Las cotizaciones a la seguridad social y otros costos no salariales (como las regulaciones) pueden resultar demasiado elevados en relación a los ingresos y la productividad de los trabajadores, lo que genera incentivos a la informalidad. Todos estos factores, combinados con una baja capacidad para hacer cumplir la legislación, pueden condenar a los trabajadores pobres y vulnerables a la informalidad (OCDE/CIAT/BID, 2016), en cuyo caso quedan al margen de las responsabilidades estatales. Ello agudiza las desigualdades y genera una mayor desconfianza en el Estado, lo cual, a su vez, desconecta todavía más a los ciudadanos de los gobiernos y alimenta el círculo vicioso de la evasión fiscal y del escaso o nulo acceso a los servicios públicos.

Gráfico 1.21. **Informalidad laboral en América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos**

Porcentaje de trabajadores con empleos no registrados, 2014



Notas: Definición jurídica de informalidad: informales son los trabajadores sin derecho a jubilación, seguro médico, protección social, contratos de trabajo y todas las prerrogativas generales asociadas al sector formal.

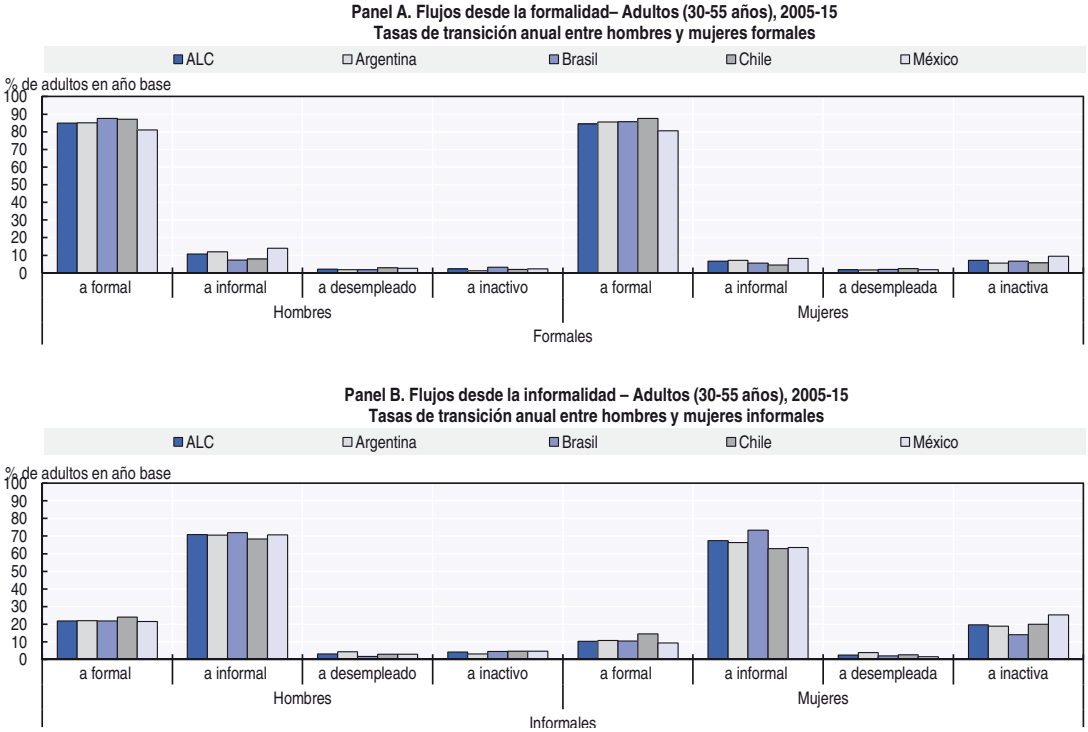
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663756

Muchos de los mercados laborales en ALC no están particularmente segmentados y registran grandes transiciones entre formalidad e informalidad (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Los flujos desde el sector informal son más comunes que los flujos desde el sector formal, con una proporción importante de trabajadores informales que logran cada año pasar al sector formal. En Argentina, Brasil, Chile y México, un promedio del 33% de mujeres trabajadoras y del 29% de hombres trabajadores actualmente en el sector informal no permanecerán en él más de un año (Gráfico 1.22). Casi el 10% de las mujeres trabajadoras informales pasará a tener un empleo formal y, en el caso de los hombres, ese porcentaje se eleva al 22%. Los flujos desde el sector formal hacia el informal también son considerables, lo cual subraya la necesidad de promover mejores incentivos para estimular la permanencia en la formalidad. En promedio, el 16% de las mujeres trabajadoras actualmente en el sector formal y el 15% de los hombres abandonarán sus empleos antes de un año. Más del 9% de todos los trabajadores formales serán informales al cabo de un año (el 71% de los varones que abandonan un empleo asalariado formal y el 43% de las mujeres), y un 2% será desempleado. Los frecuentes flujos bidireccionales de trabajadores entre el sector formal e informal indican que las políticas para promover empleos formales de buena calidad deben centrarse en reforzar los incentivos de volverse formal.

Este patrón de entradas y salidas del sector formal sugiere que los empleos informales son más inestables debido a que el riesgo a perderlos es mayor. Los empleos informales parecen estar asociados a una mayor probabilidad de realizar la transición hacia la inactividad, sobre todo en el caso de las mujeres: un 60% de mujeres abandonan la informalidad, frente a un 15% de hombres. Naturalmente, esto puede ser fruto de una elección personal. Las mujeres que prevén abandonar el mercado laboral por razones familiares, por ejemplo, son más susceptibles de buscar un trabajo más flexible y, por tanto, de optar por el trabajo informal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Gráfico 1.22. **Transiciones dentro del mercado laboral, América Latina**



Nota: Los resultados muestran tasas anuales de transición desde la formalidad y desde la informalidad, para el período 2005-2015. Las tasas de transición se calculan como el ratio de personas que se movieron de una condición laboral a otra entre un periodo 0 y 1. Las transiciones son anuales. El análisis se concentra en las poblaciones urbanas de cuatro países (Argentina, Brasil, México, Chile) debido a las limitaciones de datos. Los datos para Argentina son representativos de centros urbanos de más de 100 000 habitantes.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de LABLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663775

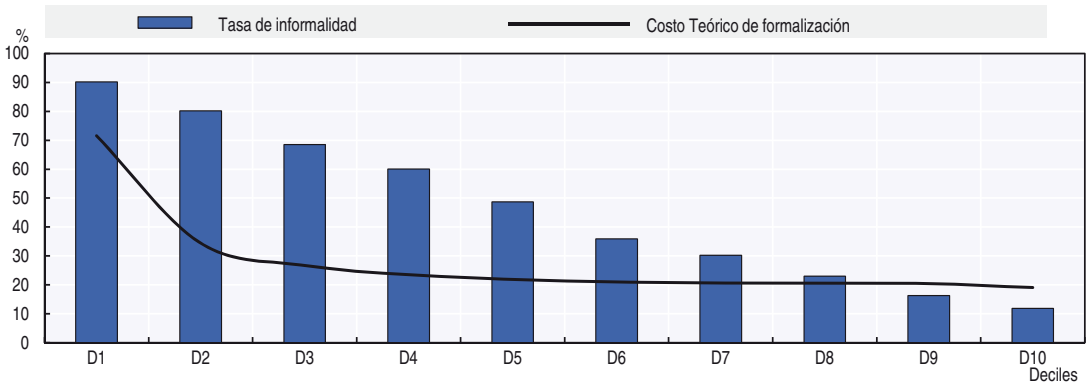
Sin embargo, el trabajo informal parece ser una trampa para algunos grupos, sobre todo jóvenes, mujeres y trabajadores escasamente cualificados, y tiene consecuencias adversas y de larga duración en términos de equidad. Si bien para algunos es un "trampolín", también puede tener un efecto estigmatizador en las perspectivas laborales y los futuros sueldos de los trabajadores. Bosch y Maloney (2010), y Cunningham y Bustos (2011) muestran que el trabajo asalariado informal en Argentina puede representar un paso preliminar hacia el sector formal. De hecho, puede ser un paso natural hacia el empleo formal, sobre todo en el caso de trabajadores más jóvenes, que proporciona un período de capacitación laboral no necesariamente perjudicial para la trayectoria profesional del individuo. Cruces, Ham y Viollaz (2012) detectaron un fuerte y notable efecto estigmatizador: a los individuos expuestos a niveles más elevados de desempleo e informalidad durante su juventud les va sistemáticamente peor en los mercados laborales una vez que son adultos (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Las instituciones del mercado laboral pueden ayudar a promover empleos formales de mejor calidad y a reforzar el contrato social. En primer lugar, y por el lado de la demanda, se necesitan más incentivos en el sector formal para beneficiarse de la relativa facilidad con que se puede transitar de la informalidad a la formalidad. Hacer progresivas las cotizaciones a la seguridad social puede incentivar a trabajadores y empresas a afiliarse y registrarse. Reducir temporalmente el monto de esas cotizaciones para los trabajadores menos poco remunerados cuyos empleos pasen a formar parte del sector formal también puede ser un incentivo para la transición desde el sector informal. Es importante, asimismo, simplificar el registro de empresas y trabajadores en el sector formal. La aplicación de controles más estrictos y frecuentes en el lugar de trabajo es un aspecto clave ya que la mayoría de trabajadores informales son empleados por empresas informales. En segundo lugar, y por el lado de la oferta, son necesarias respuestas institucionales tales como las inversiones en competencias para potenciar la productividad de los trabajadores y su adecuación a empleos formales. Por otra parte, la generación de empleos de buena calidad exige políticas de desarrollo productivo sólidas e innovadoras. Esto cobra particular importancia en el contexto de la cuarta revolución industrial, donde están surgiendo nuevas oportunidades y sectores, y donde se espera que la naturaleza de los empleos cambie profundamente.

Las cotizaciones a la seguridad social tienden a ser regresivas en América Latina. En la mayoría de los países, los marcos regulatorios las establecen en niveles demasiado elevados, lo que dificulta que los trabajadores poco remunerados puedan acceder al sector formal. Además, aunque en la mayoría de los países de ALC dichas cotizaciones son bajas, en Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia y Costa Rica alcanzan niveles similares a los de los países de la OCDE (Gráfico 1.23) (OCDE/BID/CIAT, 2016). Las contribuciones a los programas de seguridad social sí son demasiado costosas en relación con los ingresos que perciben los trabajadores informales, sobre para aquellos que ocupan el extremo inferior de la distribución de ingresos (Gráfico 1.23). En este sentido, se genera un círculo vicioso que es difícile de romper. En Colombia, por ejemplo, cuando los empleadores redujeron los aportes de nómina en 13.5 puntos porcentuales en 2013, crearon unos 213 000 empleos formales (Bernal, Eslava y Meléndez, 2015; Medina y Morales, 2016). Sus acciones redujeron también la informalidad en 1.2-2.2 puntos porcentuales (Fernández y Villar, 2016).

Gráfico 1.23. **Informalidad y costos de formalización en América Latina y el Caribe por deciles de ingreso, 2013**

Porcentaje del ingreso de un trabajador



Nota: ALC es el promedio simple de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OCDE/CIAT/BID (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663794

En muchos países de ALC, el registro de empresas y trabajadores en el sector formal es complejo y costoso, y los controles en el lugar de trabajos son escasos y poco frecuentes. En Perú, por ejemplo, una de las causas de la informalidad tiene que ver con las excesivas regulaciones y barreras para entrar en el sector formal. Esto afecta particularmente a las pymes, que se ven afectadas por la superposición de varios regímenes fiscales dirigidos a una base similar (OCDE, 2016a). Al mismo tiempo, en Panamá las mayores tasas de informalidad entre los asalariados no se corresponden con los costos de formalización más elevados (OCDE/CIAT/BID, 2016); los escasos controles y la mala aplicación son en este caso mucho más relevantes. Los trabajadores informales suelen tener bajos niveles de competencias y pocas oportunidades de formación, lo cual dificulta la tarea de evitar la trampa de la baja productividad y de encontrar empleos que se ajusten a sus capacidades. Las personas con escasas competencias tienen dificultades para encontrar un trabajo formal. Casi tres cuartos de los trabajadores informales en ALC no han finalizado la educación secundaria, frente a un tercio de aquellos con empleos formales (tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC, 2016). Además, las empresas informales suelen ofrecer a los trabajadores menos oportunidades de acumular capital humano y son menos productivas (La Porta y Schleifer, 2014). Todo esto puede suponer una carga adicional para los trabajadores de ingresos más vulnerables en su desarrollo profesional (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). La baja productividad, en definitiva, implica que en muchos casos los trabajadores no son lo suficientemente productivos como para compensar los costos de la formalización (BID, 2015).

Crear empleos formales de buena calidad exige la adopción e implementación de medidas también por el lado de la oferta. Se trata, sobre todo, de ofrecer a los trabajadores más y mejores competencias y de elaborar políticas de desarrollo productivo para apoyar a sectores con potencial para la creación de empleo formal. Mejorar las competencias de los trabajadores informales requiere la generalización de programas de capacitación laboral. Las certificaciones de competencias alternativas que describen capacidades desarrolladas dentro los empleos informales pueden también aumentar las perspectivas de formalidad. En varios países de la OCDE, los servicios de capacitación laboral, empleo y asesoramiento, y los incentivos para desarrollar pequeñas empresas han ayudado a mejorar la empleabilidad de los demandantes de empleo (OCDE, 2015). Promover mejores políticas activas de empleo (PAE) también puede incrementar la productividad y la probabilidad de lograr un empleo formal. A medida que la educación se amplíe entre las generaciones más jóvenes, las PAE deberán ocuparse de todos los individuos que afronten desafíos de competencias en el mercado de trabajo, y no solo de los jóvenes de hogares pobres y/o que dejan la escuela secundaria antes de tiempo, como ocurre en la actualidad con la mayoría de los programas en América Latina.

Avanzar hacia políticas de desarrollo productivo más fuertes e innovadoras será también crucial para crear buenos empleos y oportunidades socioeconómicas, sobre todo en el contexto de la cuarta revolución industrial, que trae consigo nuevos desafíos.

Es necesario mejorar los servicios públicos para apoyar la igualdad de oportunidades e incrementar el bienestar: Educación, salud, transporte y servicios básicos

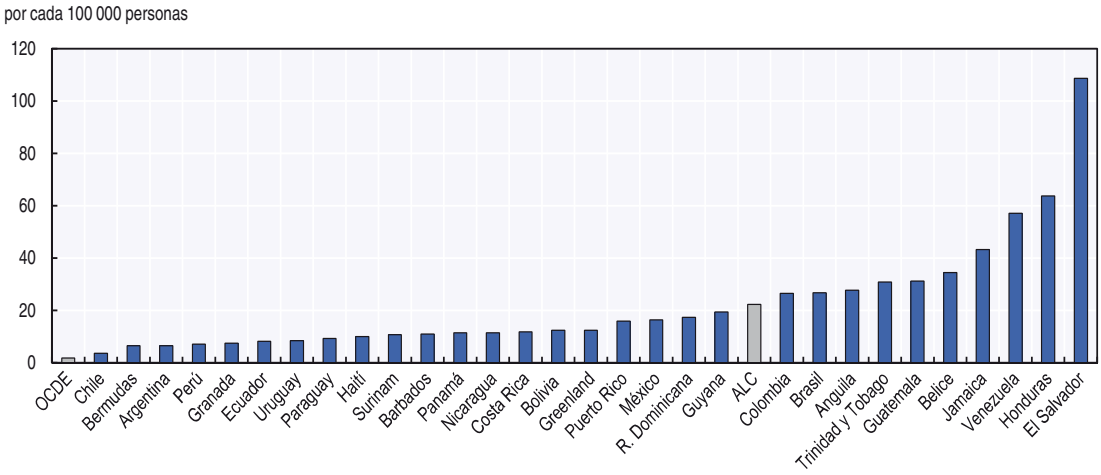
Un contrato social fuerte debe ser justo, de manera que los ciudadanos perciban que tienen acceso a bienes y servicios de buena calidad y a oportunidades idénticas para todos los miembros de la sociedad. Dado que las aspiraciones crecientes de la clase media por servicios de mejor calidad parecen no estar satisfechas, las desigualdades persistentes en ALC pueden ser una razón por la que los ciudadanos parecen cada vez más descontentos. La seguridad ciudadana, la educación y la salud, el transporte y otros servicios básicos son dimensiones clave de las demandas ciudadanas por mejores servicios y por igualdad de oportunidades.

El crimen y la violencia debilitan el contrato social y erosionan el bienestar

La seguridad de los individuos, un factor determinante del bienestar, se ha convertido en una preocupación de primer orden para los ciudadanos de la región. ALC es una de las regiones más violentas del mundo: alberga al 9% de la población mundial y registra el 33% de los homicidios de todo el mundo. Esto representa una tasa de homicidios superior a 22 por cada 100 000 habitantes (Gráfico 1.24) (Jaitman et al., 2015). El crimen y la violencia durante las pasadas décadas han acarreado elevados costos económicos y sociales para la región, ya que restringe las decisiones de inversión de las empresas y afecta particularmente a los pobres. Además, pone en peligro la gobernanza y la legitimidad del Estado, socavando la confianza de los ciudadanos en las autoridades y las instituciones, y también entre sí mismos (CAF, 2014).

Gráfico 1.24. **Índice de crimen y violencia en América Latina y el Caribe, 2015**

Tasa de homicidios por cada 100 000 personas



Nota: "Homicidio doloso" significa muerte ilegal infligida deliberadamente a una persona por otra. Los datos sobre homicidio intencional incluyen también asaltos graves que llevan a la muerte, y también la muerte como resultado de un ataque terrorista. Se excluyen el intento de homicidio, el homicidio involuntario, la muerte debida a una intervención legal, el homicidio en legítima defensa y la muerte debida a conflicto armado. Los datos corresponden a asaltos a escala nacional, número de delitos registrados por la policía. Los datos para Chile son de 2014; los datos para Ecuador y Guatemala, de 2013; y los datos para Bolivia, Haití y Nicaragua, de 2012. El promedio ALC incluye: Anguilla, Argentina, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Greenland, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de UNODC (base de datos), https://data.unodc.org/ (2017), *Statistics on Drugs, Crime and Criminal Justice at the International Level* https://data.unodc.org/

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663813

El éxito de las iniciativas en materia de seguridad en la región depende del nivel de la gobernanza. Concretamente, en general hay escasos recursos humanos, los presupuestos son pequeños y los incentivos no están adecuadamente alineados con los resultados pretendidos. Además, los trabajadores del sistema judicial penal suelen tener un nivel de educación inferior al del resto del sector público. Los recursos asignados varían mucho de un país a otro, abarcando desde un 2% hasta un 10% de los presupuestos públicos generales. Por último, la estructura de incentivos que surge de la forma de compensación, promoción y control de las reglas que gobiernan ciertas funciones puede limitar o reforzar la capacidad del sector público para implementar políticas de seguridad (CAF, 2014).

Las desigualdades educativas siguen siendo un reto clave en la región

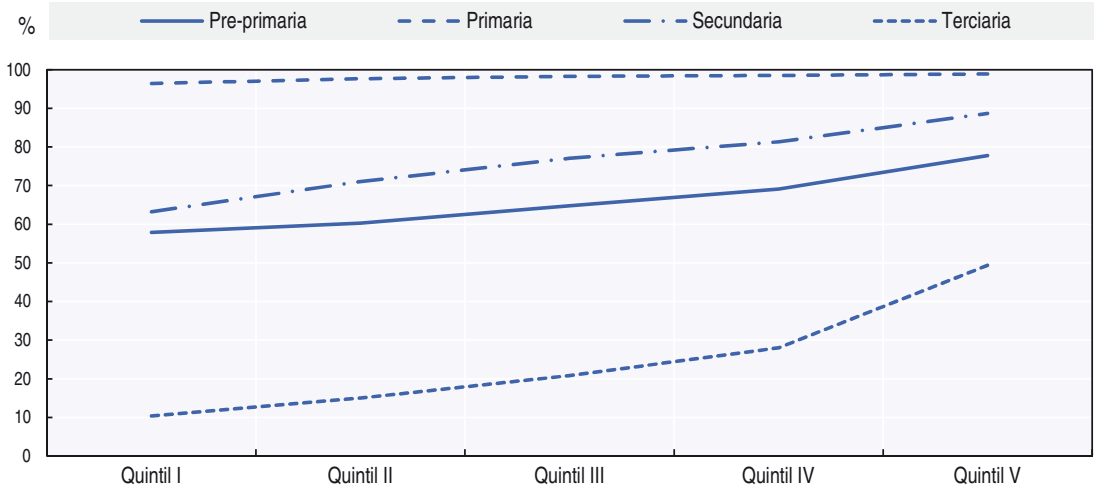
La educación en América Latina es objeto de fuertes disparidades de acceso y calidad entre los estudiantes de distintos ingresos familiares, territorios, origen étnico y sexo. El entorno socioeconómico, el origen étnico y el sexo de los estudiantes, así como la ubicación geográfica de las escuelas, tienen marcada influencia en el acceso a la educación, el desempeño académico y la finalización de los estudios.

Las desigualdades en materia educativa empiezan en una fase temprana y aumentan a lo largo de la trayectoria académica. Más de tres cuartos (78%) de los niños de entre tres y cinco años de hogares del quintil más elevado de la distribución de ingresos van a escuelas de preescolar, mientras que esto solo ocurre para un 58% de los pertenecientes al quintil inferior de ingresos. Esta es una brecha fundamental, dado que el desempeño en la escuela secundaria mejora el equivalente a casi un año escolar completo entre aquellos que han cursado educación pre-primaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

El acceso a la educación secundaria y terciaria está fuertemente relacionado con el entorno socioeconómico y la ubicación geográfica. El 63% de estudiantes del quintil de ingresos más bajo cursa educación secundaria, frente al 89% del quintil más elevado; de los primeros, solo el 10% se gradúa y continúa con la educación terciaria, frente al 49% de los segundos (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016). Igualmente, solo el 62% de los jóvenes latinoamericanos están matriculados en educación secundaria en áreas rurales, frente al 80% en áreas urbanas (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

La mitad de los estudiantes de los hogares más ricos renuncian a la educación pública. En el nivel primario, en el que la región se acerca a la cobertura universal, solo el 49% de los estudiantes del quintil más alto de la distribución de ingresos acude a una institución pública. Las cifras son similares en el caso de la educación secundaria. En otras palabras,como fue mencionado anteriormente, los latinoamericanos con medios son susceptibles de elegir la educación privada. Esto ocurre particularmente en países como Argentina (el 70% de los estudiantes del quintil superior de la distribución de ingresos opta por instituciones privadas), Colombia (64%), Paraguay (65%), Perú (63%) y Uruguay (75%) (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

Gráfico 1.25. **Matrícula por niveles de educación y quintiles de ingresos en América Latina y el Caribe**



Nota: El promedio ALC incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

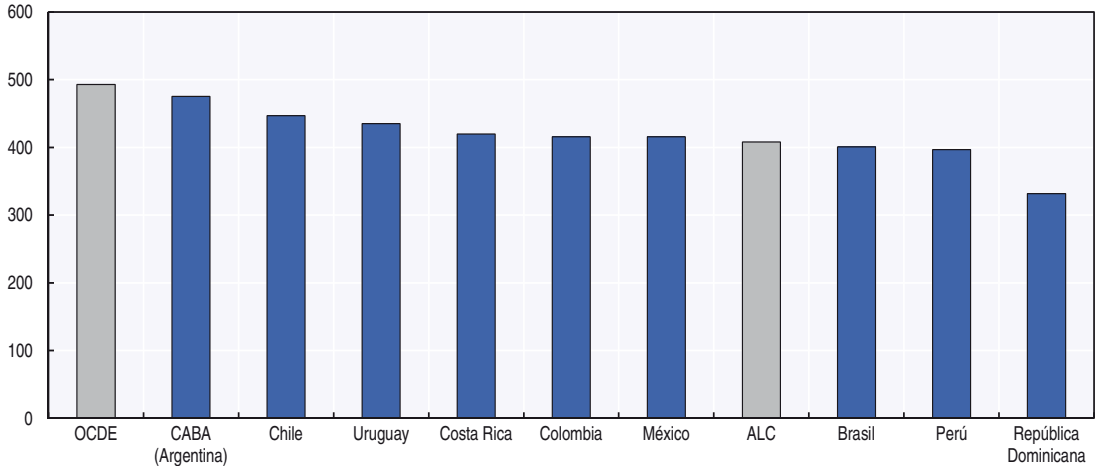
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663832

Pese a algunas mejoras en los últimos años, la calidad de la educación y los resultados académicos en la región son modestos. El desempeño en las rondas sucesivas de la evaluación internacional sobre educación de la OCDE, conocida como PISA, muestran globalmente una mejora moderada de los resultados académicos de los estudiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, los resultados de los países latinoamericanos participantes en PISA (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay) son elocuentes. En promedio, los estudiantes de quince años de esos países lograron 92 puntos menos que los estudiantes de la OCDE en matemáticas, 69 puntos menos en lectura y 78 puntos menos en ciencias (Gráfico 1.26) (OCDE, 2016b). Esto equivale a aproximadamente dos años, dos años y medio, y tres años de escolarización secundaria, respectivamente.

Gráfico 1.26. **Desempeño de los países de América Latina en las pruebas de educación PISA, 2015**

Puntuación en PISA 2015



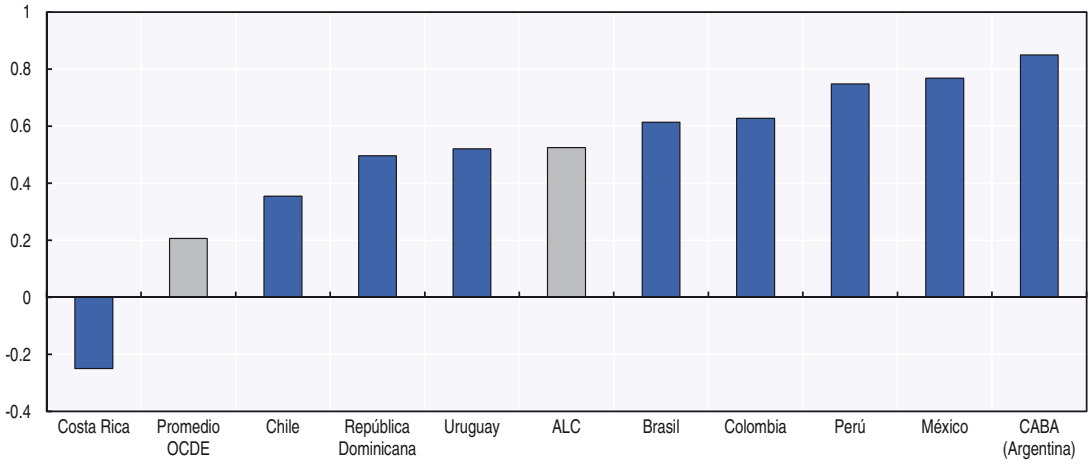
Nota: Los resultados para Argentina reflejan solamente los resultados de la ciudad de Buenos Aires. El promedio simple de ALC incluye a los países de la región que participaron en las pruebas PISA 2015.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OCDE, OCDE (2016b); *PISA Products* (base de datos), www.oecd.org/pisa/pisaproducts/.www.oecd.org/pisa/pisaproducts/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663851

El estatus socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas tiene una influencia importante en los resultados académicos de los estudiantes latinoamericanos. En particular, y para los países participantes en PISA 2015, esta dimensión explica el 17% de las variaciones de desempeño en América Latina, frente a un 13% en las economías de la OCDE (OCDE, 2016b). Esta dimensión ilustra la capacidad del estatus socioeconómico para predecir resultados e indica hasta qué punto las políticas educativas deben apuntar a estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos. Los estudiantes favorecidos suelen registrar un mejor desempeño que los desfavorecidos. En general, un aumento de una unidad en el índice de PISA que mide la situación económica, social y cultural de los estudiantes se asocia con un aumento de 28 puntos en el desempeño en ciencias en América Latina. Esto representa alrededor de un año de escolarización secundaria. Además, los estudiantes de estatus socioeconómico bajo corren mayor riesgo de no alcanzar el nivel básico de competencias en ciencias: en particular, son casi cuatro veces más susceptibles que los estudiantes más favorecidos de no lograr el nivel básico de competencias en ciencias (OCDE, 2016b). Observando el desempeño en matemáticas y lectura se obtienen resultados similares.

Gráfico 1.27. **Correlación entre la asignación de recursos educativos y el estatus socioeconómico en América Latina y la OCDE, 2015**



Nota: El promedio ALC incluye Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay. Argentina solo refleja resultados de la Ciudad de Buenos Aires. Los recursos educativos de las escuelas se refieren a aspectos como infraestructura física –como edificios escolares, sistemas de calefacción y refrigeración, y espacios pedagógicos– y materiales educativos –como libros de texto, equipos de laboratorio, materiales didácticos y computadoras. Este gráfico usa un índice de escasez de recursos educativos basado en la percepción que tienen los directores escolares de hasta qué punto la escasez de recursos educativos obstaculizó la capacidad de las escuelas para brindar educación.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OCDE (2016b); *PISA Products* (base de datos), www.oecd.org/pisa/pisaproducts/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663870

La distribución de recursos educativos también parece estar ligada al entorno socioeconómico de estudiantes y escuelas. Países con nieveles elevados de desempeño en PISA, como Finlandia, Alemania y Corea, tienden a asignar recursos más equitativamente entre escuelas favorecidas y desfavorecidas socioeconómicamente. No es el caso de los países latinoamericanos, donde los directores de escuelas desfavorecidas destacan una mayor escasez o inadecuación de recursos educativos que sus homólogos de las escuelas favorecidas (OCDE, 2016c). De hecho, la relación entre el entorno socioeconómico de una escuela y el índice de recursos educativos (incluidos libros, material didáctico y laboratorios) en ALC (0.53 en 2015) es considerablemente más elevada que en las economías de la OCDE (0.21 in 2015) (Gráfico 1.27). Además, los directores de escuelas rurales reportan una mayor escasez o inadecuación que los directores de escuelas urbanas (OCDE, 2016c). A largo plazo, mejorar la distribución de los recursos educativos es un desafío importante para mejorar tanto el desempeño como la equidad en los sistemas educativos latinoamericanos. A corto plazo, los recursos educativos deben apuntar a estudiantes provenientes de entorno socioeconómicos más pobres para reducir las desigualdades.

La infraestructura y los servicios siguen siendo una fuente de desigualdad

Los ciudadanos de la región necesitan un transporte fiable y accesible para reducir sus costos y mejorar la calidad de vida. La mejora de la conectividad de los transportes va más allá de las cuestiones de infraestructura. Supone también reconocer la necesidad de políticas y estrategias que aumenten la eficiencia y reduzcan los costos de transporte, incluidos tiempo, costos financieros e impactos medioambientales y sociales negativos.

El desarrollo de una estrategia para mejorar la conectividad es especialmente relevante en esta región, donde los costos de transporte son elevados en comparación con los países miembros de la OCDE. Además, el transporte en ALC se considera uno de

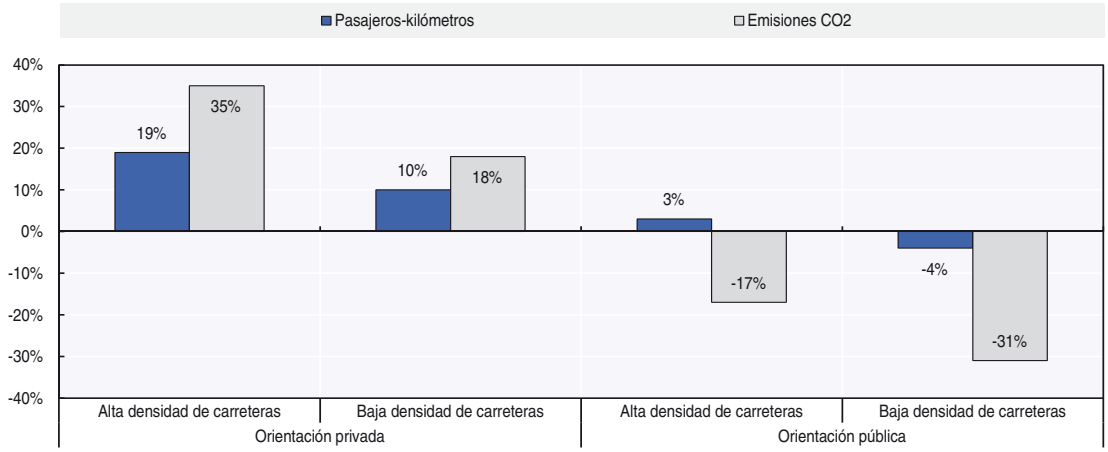
los principales obstáculos para el desarrollo. A este respecto, una mejor logística y la adopción de un enfoque multimodal que reduzcan la presión sobre las carreteras (por ejemplo, desarrollando ferrocarriles, puertos y vías navegables) son aspectos cruciales. También es esencial mejorar el diseño e implementación de políticas de transporte en los niveles nacionales y subnacionales.

Los ciudadanos, sobre todo los de áreas urbanas, requieren mejores servicios públicos para reducir la congestión y los costos medioambientales. La población urbana considera que el aumento de la congestión vial es un problema crucial. El crecimiento acelerado de la flota de vehículos es un desafío clave, sobre todo en un contexto de limitada capacidad de gestión del tráfico. La importancia que concedan las políticas de transporte urbano durante los próximos años al transporte urbano frente al uso de vehículos privados, así como al desarrollo de carreteras, determinará en gran medida la evolución de la flota de vehículos en América Latina. Esto, a su vez, tendrá repercusiones en la congestión y en las emisiones de CO_2 (Gráfico 1.28).

Las políticas de transporte urbano que favorecen el transporte público, la co-modalidad y otros modos de transporte más allá de las carreteras (p. ej., bicicletas, trenes intraurbanos, metro) pueden aportar grandes beneficios a la región. Potenciarían la mitigación de CO_2 y mejorarían la movilidad (a diferencia del escenario habitual o de otro en el que la urbanización apoya cada vez más el uso de vehículos privados). Esto pone de relieve la importancia de fomentar a escala nacional políticas de transporte urbano sostenibles como un objetivo común para los países.

Gráfico 1.28. **Movilidad y emisiones de CO_2 en las ciudades latinoamericanas, en comparación con el escenario base (2010-50)**

Escenarios según densidad de carreteras y orientación al transporte público o privado



Nota: Escenario base: La infraestructura de carreteras per cápita se expande a una tasa que corresponde a la evolución de la densidad urbana bajo el escenario base de expansión. Este sigue la relación negativa entre densidad urbana e intensidad de carreteras observada en los datos históricos. *Escenario de alta densidad de carreteras*: Las carreteras urbanas se expanden a tasas más elevadas que la población urbana, siguiendo la tendencia más alta observada en el país o región. *Escenario de baja densidad de carreteras:* La infraestrutura urbana de carreteras per cápita crece de acuerdo con la evolución de baja expansión de la densidad urbana, siguiendo la tendencia más baja observada en el país o región.

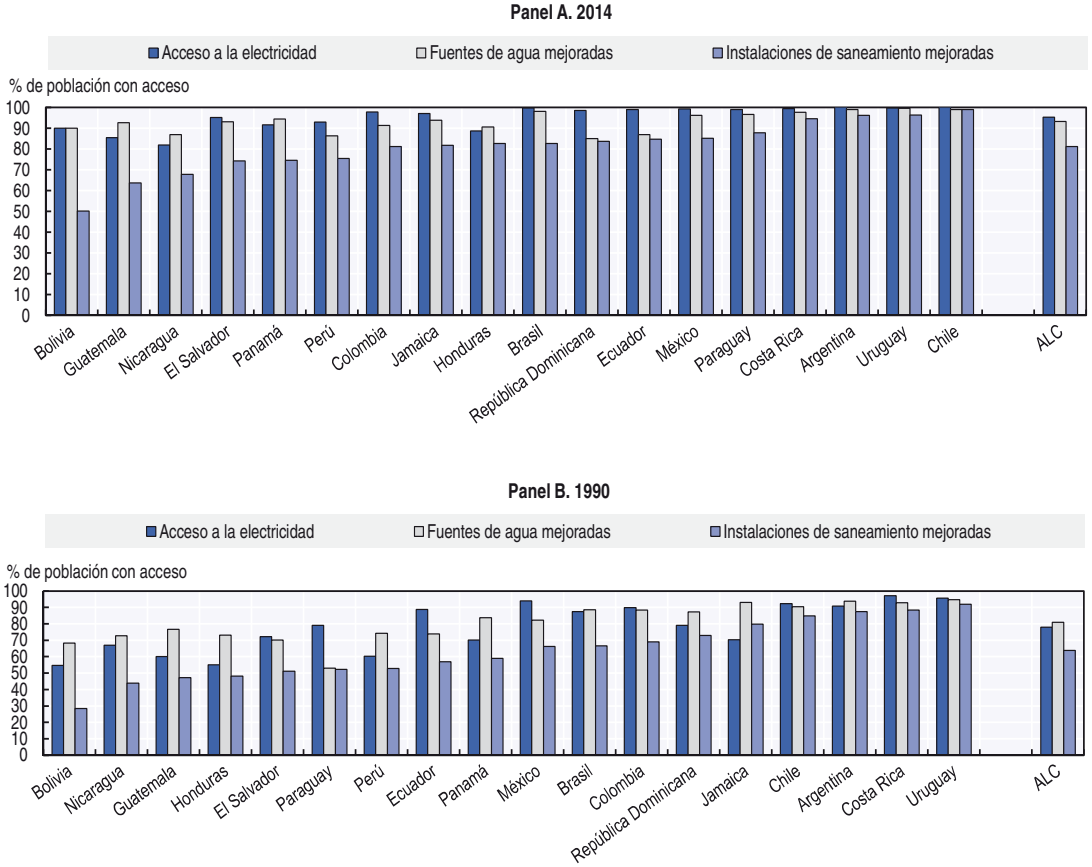
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663889

La región ha avanzado en las últimas décadas en términos de agua y electricidad, y en menor medida de saneamiento, logrando altos niveles de cobertura a nivel nacional (Gráfico 1.29). El acceso a la electricidad es el que más ha mejorado, cubriéndose al 99%

de todos los habitantes de áreas urbanas. El 12% de los habitantes de áreas rurales, en cambio, sigue sin tener acceso. Del mismo modo, si bien el 93% de la población latinoamericana a escala nacional tiene acceso a agua potable, esa proporción ronda el 84% en el caso de la población rural. Esto significa dejar sin agua potable a 20 millones de personas (Banco Mundial, 2017a). En materia de saneamiento, en torno a 81 millones de personas (el 36% de la población rural total) tiene acceso servicios mejorados de saneamiento. Los 46 millones restantes utilizan sistemas no mejorados. Esto contrasta con los niveles de cobertura urbana, donde el 97% de la población tiene acceso al agua potable y el 88%, a sistemas mejorados de saneamiento.

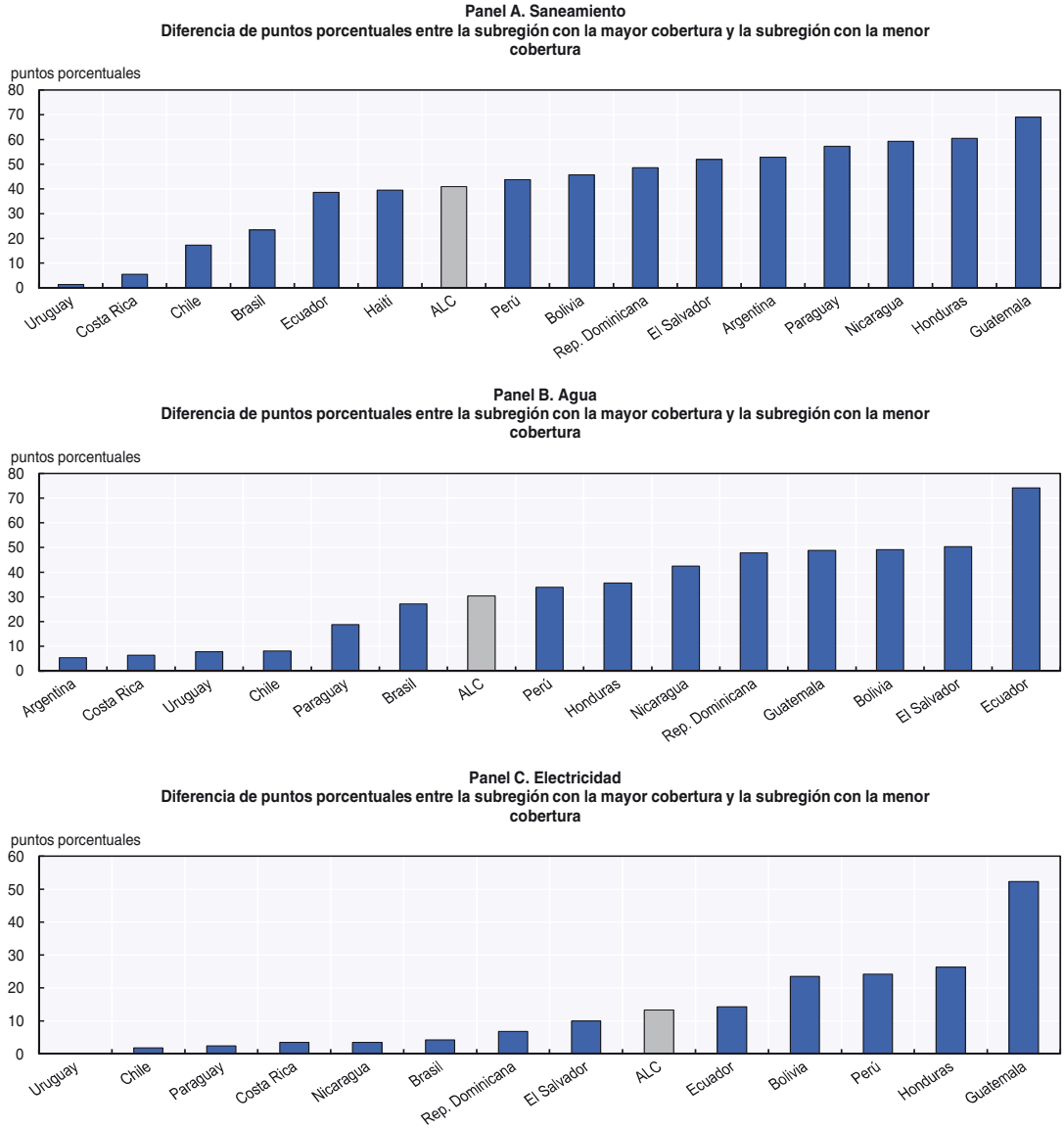
Gráfico 1.29. **Acceso a agua, saneamiento y electricidad en América Latina**



Nota: El promedio ALC incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de Banco Mundial (2017), *Indicadores de Desarrollo Mundial*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663908

Las desigualdades van más allá de la distinción entre lo rural y urbano, y también se dan entre las diferentes regiones subnacionales. El acceso a las infraestructuras de agua, saneamiento y electricidad es desigual entre regiones, sobre todo en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú (Gráfico 1.30). Las mayores disparidades se observan en los servicios de saneamiento, en parte debido al retraso existente en términos de cobertura: hay una diferencia media de 40 puntos porcentuales entre las regiones con mayor cobertura de infraestructura de saneamiento y la menor. En Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay, la brecha llega a ser de hasta 50 puntos porcentuales.

Gráfico 1.30. **Acceso a agua, saneamiento y electricidad por países y territorios en América Latina, 2014**



Nota: Las regiones nacionales cubiertas dependen del país y de la cobertura de la encuesta de hogares de cada país. Los datos para Argentina y Uruguay solo son representativos de los centros urbanos. El promedio ALC incluye países en cada gráfico.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de Cálculos propios con base en CEDLAS y el Banco Mundial (Equity Lab tabulations (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663927

El acceso a una sanidad de calidad sigue siendo muy desigual

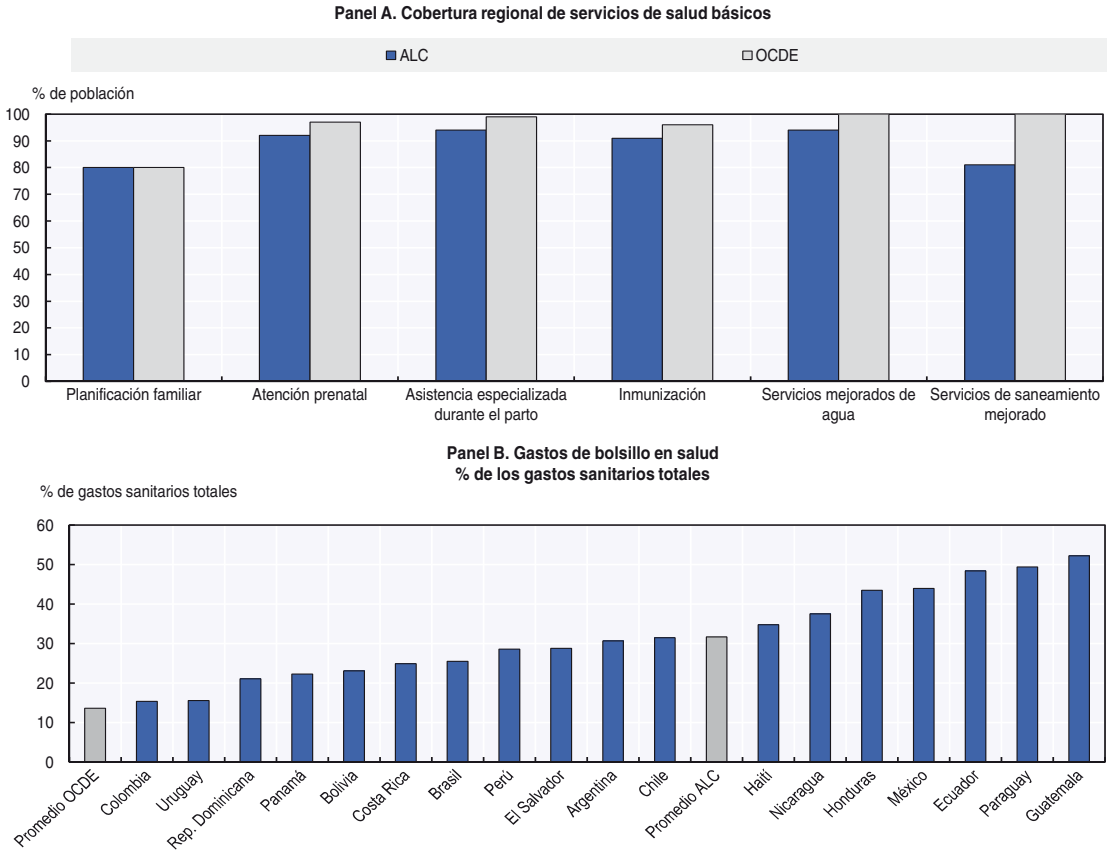
La mayoría de los países de América Latina sigue sin haber logrado la cobertura sanitaria universal, a pesar de haber emprendido medidas para alcanzar este objetivo. Durante la pasada década, la región ha avanzado especialmente en términos de población cubierta y de acceso a los servicios básicos de salud (esto es, inmunización, planificación familiar, atención prenatal, asistencia especializada durante el parto, mejores servicios de agua y saneamiento). Sin embargo, la cobertura sigue siendo insuficiente, el gasto público en salud es escaso y los pagos de bolsillo son elevados. El resultado es que a los latinoamericanos,

sobre todo a los de los sectores más pobres, les resulta difícil recibir servicios de salud necesarios sin tener que afrontar problemas financieros (Banco Mundial, 2015).

Los individuos deben asumir una proporción relativamente grande de los gastos en salud en ALC. Así, en 2015 pagaron de su propio bolsillo el 31.7% de los gastos de salud. Esto superó el 20% recomendado por el *Informe sobre la salud en el mundo* y el 13.6% prevalente en los países miembros de la OCDE (Banco Mundial/OMS, 2017). Una reducción de los gastos de bolsillo se asocia con menores riesgos de gastos sanitarios catastróficos o empobrecedores. Y los gastos sanitarios públicos más elevados se asocian con una mayor protección financiera (OMS, 2017a; 2016). Este indicador refleja, así pues, el alcance de la protección que ofrecen los sistemas de salud pública a los ciudadanos. Una proporción elevada de pagos de bolsillo constituye una preocupación fundamental ya que puede obligar a hogares de bajos ingresos a recortar gastos en áreas relevantes como la alimentación y la educación, o hacerles caer en niveles de pobreza mayores cuando se enfrentan a problemas de salud graves (OMS, 2017a).

El acceso a los servicios de salud en ALC está ligado a los distintos regímenes de seguros ofrecidos en la región. Los beneficiarios de regímenes contributivos pueden acceder tanto a proveedores públicos como privados, mientras que los beneficiarios de regímenes subsidiados solo tienen acceso a los proveedores públicos de salud. Existen grandes disparidades en términos de calidad entre los proveedores públicos y los privados, que se traducen en diferencias de acceso según el tipo de régimen, con implicaciones considerables para la equidad (Banco Mundial, 2015). En este contexto, la estructura de los distintos regímenes de seguros predominantes en la región perpetúa las desigualdades dentro de los países.

Gráfico 1.31. **Cobertura sanitaria en América Latina y la OCDE, 2013**

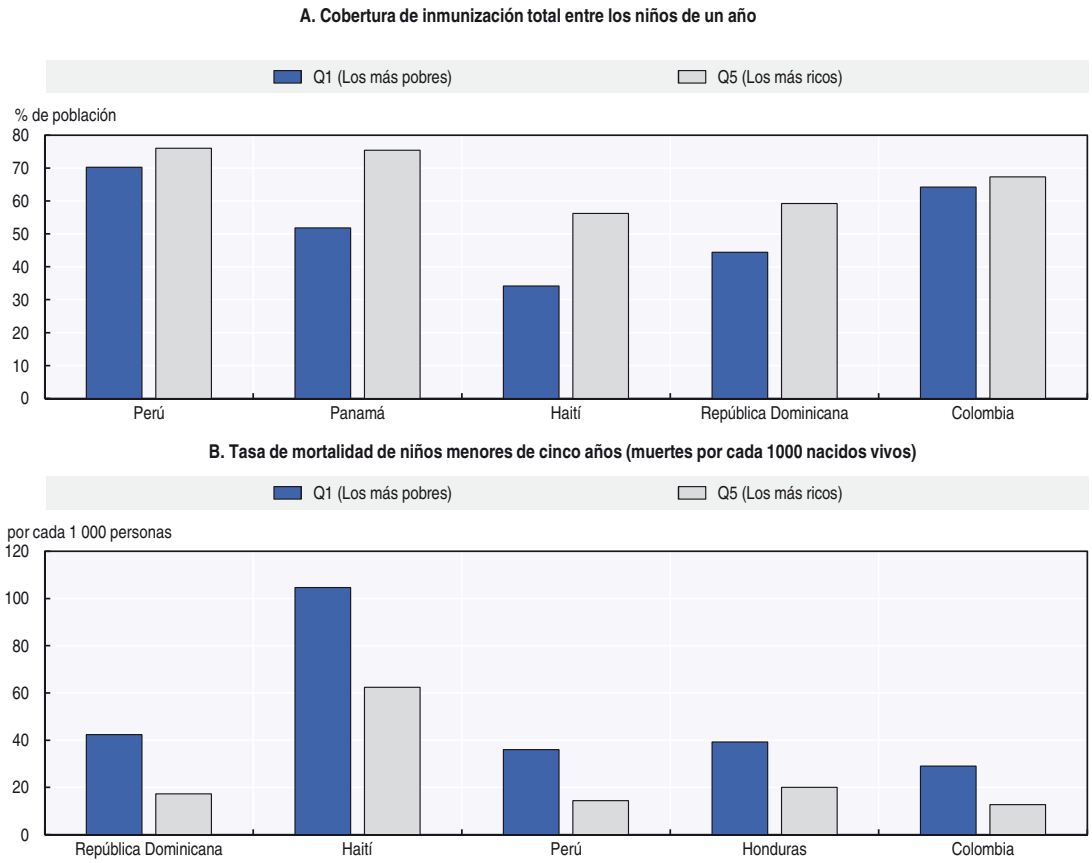


Fuente: World Bank Databank, 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663946

Persisten igualmente desigualdades en materia de acceso a los servicios de salud entre los países de ALC y dentro de ellos, por lo que garantizar la igualdad tanto en materia de acceso como de calidad de los servicios sigue siendo un desafío clave. Dos indicadores reflejan parcialmente el "acceso a los servicios de salud" por parte de los ciudadanos (Gráfico 1.32, Panel A) y la "eficacia de tales servicios" (Gráfico 1.32, Panel B) para un conjunto dado de países de la región ALC. En los cinco países de ALC para los cuales existen datos disponibles, la diferencia media en las tasas de inmunización entre los quintiles de ingresos más elevados y más bajos es de aproximadamente 14 puntos porcentuales. Y la diferencia media en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años entre los dos quintiles es de 50 muertes por cada 1 000 niños que nacen vivos (OMS, 2017b).

Gráfico 1.32. **Desigualdad de acceso y calidad de los servicios de salud por grupo socioeconómico en América Latina, 2010-13**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OMS (2017), *Health Equity Monitor* (base de datos), http://www.who.int/gho/health_equity/en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663965

Por otra parte, subsisten grandes diferencias en cuanto a la calidad de los servicios prestados entre los sistemas y los subsistemas de la región. Una manera habitual de evaluar la calidad de dichos servicios consiste en analizar hasta qué punto los servicios de salud se traducen en mejores resultados sanitarios. Las tendencias en cuanto a mortalidad tratable constituyen un indicador en materia de acceso y calidad de los servicios de salud. Se calcula que casi el 14% de todas las muertes en la región se deben a enfermedades transmisibles; este porcentaje es dos veces superior al del promedio de la OCDE (Banco Mundial/OMS, 2017).

Conclusión

El contrato social en ALC se ha debilitado durante los últimos años, tal como sugiere la caída de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y su insatisfacción creciente con los servicios públicos. Existe una desconexión entre los ciudadanos y las instituciones, que en buena medida tiene que ver con el crecimiento de las aspiraciones de una clase media en expansión, así como con las dificultades que muestran las instituciones públicas para responder a los desafíos socioeconómicos actuales y emergentes, en un contexto global que cambia rápidamente.

Estos hechos sugieren que entre los ciudadanos de América Latina se está generalizando la opinión de que las instituciones públicas no están listas para responder a sus demandas y aspiraciones crecientes. De ahí que los ciudadanos no perciban beneficios suficientes ligados al cumplimiento de sus deberes y compromisos dentro del contrato social. De hecho, la disposición de los ciudadanos para pagar impuestos (la moral tributaria) ha disminuido durante los últimos años en ALC, lo cual limita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad. Esto tiene un impacto negativo sobre la percepción del bienestar de los ciudadanos, lo que favorece aún más su desconexión respecto de las las instituciones públicas, alimentando así una espiral negativa que erosiona el contrato social.

Es necesario repensar las instituciones en ALC para cerrar la brecha entre la sociedad y las instituciones, y para favorecer así un mayor bienestar para todos. Las instituciones deben ser reformuladas de forma que construyan un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que ponga en primer plano las demandas de los ciudadanos. Para ello, las reformas deben centrarse en las dar respuesta a las principales fuentes de descontento de los *ciudadanos*: el *mercado* y el *Estado*. Los ciudadanos esperan que la economía –*el mercado*– les ofrezca mayores ingresos y oportunidades laborales. Es preciso superar las amplias tasas de informalidad en la región para apoyar empleos de mejor calidad. Los ciudadanos esperan también que las instituciones públicas –*el Estado*– les ofrezcan mejores servicios y ejecuten sus funciones de manera eficiente, fiable e innovadora. Repensar las instituciones para apoyar las capacidades estatales y mejorar los servicios públicos será clave en una región en la que la calidad de gobierno y la educación, la salud, el transporte y otros servicios básicos están todavía muy lejos de los estándares de la OCDE.

Referencias

Andreoni, J., B. Erard, y J. Feinstein (1998), Tax compliance, *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.

Avanzini, D. (2012), *Clase media y política fiscal en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5357.

Barreix, A., J.C. Benitez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and Impact", *OECD Development Centre Working Papers,* No. 338, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en.

Banco Mundial (2017a), *World Development Indicators* (base de datos), http://databank.worldbank.org/data/vivariableSelection/selectvariables.aspx?source=worlddevelopment-indicators (último acceso en julio de 2017).

Banco Mundial (2017b), "Governance and the law", in *World Development Report 2017,* International Bank for Reconstruction and Development/ Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (2016a), *Worldwide Governance Indicators* (base de datos), http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home (último acceso en mayo de 2017).

Banco Mundial (2016b), *LAC Equity Lab, Tabulations of SEDLAC* (CEDLAS y el Banco Mundial) and *World Development Indicators (*base de datos), www.worldbank.org/ en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview (último acceso el 15 de mayo de 2016).

Banco Mundial (2015), *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean,* Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial y OMS (2017), *World Health Organization Global Health Expenditure* (base de datos), http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.TO.ZS

Bernal, R., M. Eslava y M. Meléndez (2015), "Taxing where you should: Formal employment and corporate income vs. payroll taxes in the Colombian 2012 tax reform", Mimeo, http://clientes.mottif.com/webeconproduccion/images/proyectos/57dde7d452a30_330.pdf.

BID (2015), *Jobs for Growth,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Birdsall, N. (2 16 de febrero de 2016), "Middle-class heroes: The best guarantee of good governance", Centre for Global Development Essays blog, www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance.

Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), "Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework", *OECD Development Centre Working Paper,* No. 325, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en.

Bosch, M. y W.F. Maloney (2010), "Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality", *Labour Economics*, Vol. 17/4, Elsevier, Ámsterdam, pp. 621-631, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.01.005.

Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Better_Pensions_Better_Jobs.pdf?sequence=8&isAllowed=y.

BTI (2016), *Transformation Index BTI 2016* (base de datos), www.bti-project.org/en/index/ (último acceso el 16 de junio de 2017).

CAF (2016), *RED 2015. A More Effective State: Capacities for Designing, Implementing and Evaluating Public Policies*, Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/830.

CAF (2014), *RED 2014. For a Safer Latin America: a Perspective to Prevent and Control Crime,* Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá.

Cárdenas, M. y D. Tuzemen (2011), "Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability", *Working Paper*, No. RWP 11-07, Federal Reserve Bank of Kansas City, www.kansascityfed.org/publicat/reswkpap/pdf/rwp11-07.pdf.

Carlin, R.E. J. Hartlyn, T. Hellwig, G. Love, C. Martinez-Gallardo, M. Singer. (2016), *Executive Approval Database 1.0* (base de datos), www.executiveapproval.org, (último acceso en mayo de 2017).

CEDLAS y Banco Mundial (2016), *SEDLAC (Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean)* (base de datos), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/ (último acceso en marzo de 2017).

CEPAL (2016), *Panorama Social de América Latina 2016,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Cortés, F., I. Banegas y P. Solís (2006) 'Pobres con Oportunidades: México 2002- 2005', Estudios Sociológicos, vol. XXV, núm. 73, enero-abril, pp. 3-40.

Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz (2012), "Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from Argentina and Brazil", *Center for Redistributive, Labor and Social Studies*, CEDLAS, La Plata.

Dahlberg S. et al. (2017), "Standard Data", *The Quality of Government Institute* (base de datos), version enero17, www.qog.pol.gu.se doi:10.18157/QoGStdJan17 (último acceso en julio de 2017).

Daude, C., N. Lustig, A. Melguizo, y J.R. Perea (2017), "On the middle 70%: The impact of fiscal policy on the emerging middle class in Latin America using commitment to equity", documento de trabajo núm. 72, Commitment to Equity (CEQ) Institute, Universidad de Tulane, Nueva Orleans.

Daude, C., H. Gutierrez y A. Melguizo (2013), "What drives tax morale? A focus on emerging economies", *Review of Public Economics*, Vol. 207/4, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 11-42.

Daude, C. y A. Melguizo (2010), "Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper,* No. 294, Publicaciones de la OCDE, París , http://dx.doi.org/10.1787/5km5zrrs9bbt-en.

Estefania, J. y P.A. Martinez-Lillo (2016), "América Latina: Un nuevo contrato social" en M. Pons, (ed.) Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco.

Estévez, F., A. Díaz-Cayeros y B. Mangaloni (2016), *The Political Logic of Poverty Relief, Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge University Press.

Fernández, C. y L. Villar (2016), "A taxonomy of Colombia´s informal labor market", *Working Paper,* No. 73 2016-11, Fedesarrollo, Bogotá.

Ferreira, F. et al. (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11858.

Fukuyama, F. (2013), "What is governance?", *Governance*, Vol. 26/3, Wiley Online Library, pp. 347-368.

Gallup (2017), *World Poll,* https://analytics.gallup.com/Tables/ (último acceso en junio de 2017).

Ginsberg, J. et al. (2009), "Detecting influenza epidemics using search engine query data", *Nature*, Vol. 457/7232, Nature Publishing Group, Londres, pp. 1012-1014.

González, S., L. Fleischer y M. Mira d'Ercole (2017), "Governance statistics in OECD countries and beyond: What exists, and what would be required to assess their quality?", *OECD Statistics Working Papers*, 2017/3, Publicaciones de la OCDE, París.

Hodgson, G. (2006), "What are institutions?", *Journal of Economic Issues*, Vol XL., No. 1, marzo.

ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en.

Jaitman, L., R. Soares, M. Olavarria- Gambi y R. Guerrero Compean (2015), "The welfare costs of crime and violence in Latin America and the Caribbean" [Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe], Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000170.

La Porta, R. y A. Shleifer (2014), "Informality and Development", *NBER Working Paper,* No. 20205.

LAPOP (2015), Latin American Public Opinion Project (LAPOP) sitio web, www.LapopSurveys.org (último acceso en julio de 2017).

Latinobarómetro (2017), *Informe 2016*, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro* (base de datos), http://www.latinobarometro.org (último acceso en julio de 2017).

Loayza, N., J. Rigolini y G. Llorente (2012), "Do middle classes bring institutional reforms?" *Policy Research Working Paper,* No. 6015, Banco Mundial, Washington, D.C.

Lustig, N. (2017a), "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries", *CEQ Working Paper,* No. 54, CEQ Institute, Universidad de Tulane.

Lustig, N. (2017b), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Departamento de Economía, Universidad de Tulane, Nueva Orleans.

Manning, H. y J. Holt (2014), "How can we measure state capacity? Do you start upstream or downstream?" World Bank Governance for Development blog, http://blogs.worldbank.org/governance/how-can-we-measure-state-capacity-do-you-start-upstream-or-downstream.

McKinsey (2017), "Government productivity: Unlocking the $3.5 trillion opportunity", *Discussion Paper* April 2017, McKinsey Center for Government, Nueva York.

Medina C. y L. Morales (2016), "Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia", *Borradores de economía*, No. 971/2016, Banco de la República, Bogotá.

Melguizo, A., C. Olate y R. Orozco (de próxima publicación), "Revisiting the determinants of tax morale?", *OECD Development Centre Working Paper*, Publicaciones de la OCDE, París.

Miller, S. et al. (2003), "Quality of care in institutionalized deliveries: The paradox of the Dominican Republic", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 82/1, Wiley Online Library, pp. 89-103.

Montoya, N. S. Nieto-Parra, R. Orozco y J. Vázquez-Zamora (de próxima publicación), "In govt we trust?: "Executive approval and google data in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, Publicaciones de la OCDE, París.

OCDE (2017a), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en.

OCDE (2017b), "Governance and well-being", en *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, forthcoming, Publicaciones de la OCDE, París.

OCDE (2017c), *Guidelines for Measuring Trust*, forthcoming, Publicaciones de la OCDE, París.

OCDE (2016a), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.

OCDE (2016b), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

OCDE (2016c), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

OCDE (2015), *Employment Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

OCDE (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en.

OCDE (2010), *Perspectivas económicas de América Latina 2011: ¿En qué medida es clase media América Latina?*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es.

OCDE/BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management,* Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017*: Juventud, *competencias y emprendimiento,* Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015*: *Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es.

OCDE/CIAT/BID (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

OMS (2017a), *Out-of-pocket Payments, User Fees and Catastrophic Expenditure*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, www.who.int/health_ financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/.

OMS (2017b), *Health Equity Monitor* (base de datos), http://www.who.int/gho/health_equity/en/ (último acceso en mayo de 2017).

OMS (2016), *Universal Health Coverage: Unique Challenges, Bold Solutions*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, www.who.int/mediacentre/commentaries/2016/universal-health-coverage-challenges-solutions/en/.

Penfold, M. y G. Rodriguez (2014), "La creciente pero vulnerable clase media: patrones de expansión, valores y referencias" (The Growing but Vulnerable Middle Class in Latin America: Growth Patterns, Values and Preferences), *Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17/2014, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.

Rauch, J.E. y Evans, P.B. (2000), "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", *Journal of Public Economics,* Vol. 75/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 49-71.

Reimsbach-Kounatze, C. (2015), "The proliferation of "big data" and implications for official statistics and statistical agencies: A preliminary analysis", *OECD Digital Economy Papers*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5js7t9wqzvg8-en.

Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010), *From Right to Reality: Achieving Social Protection for All in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Savoia, A. y K. Sen (2012), "Measurement and evolution of state capacity: Exploring a lesser known aspect of governance", *Working Paper*, No. 10, Effective States and Inclusive Development, Global Development Institute, Universidad de Manchester.

Soifer, H. y M. Vom Hau (2008), *Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power*, http://dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z.

Stephens-Davidowitz, S.I. (2013), "Essays using Google data", Doctoral dissertation, Departamento de Economía, Universidad de Harvard.

Tanzi, V. (2011), *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press.

Torgler, B. (2005), "Tax morale in Latin America", *Public Choice*, Vol. 122/1-2, Springer, Berlín, pp. 133-157.

UNODC (2017), *Statistics on drugs, crimeDC and criminal CJustice at the international ILevel* (base de datos), United Nations Office on Drugs and Crime,https://data.unodc.org/ (último acceso el 21 de julio de 2017).

Capítulo 2

Perspectivas macroeconómicas para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe (ALC) está experimentando una recuperación moderada tras dos años de recesión. A corto plazo, las sendas de crecimiento económico varían entre los países de la región, lo cual refleja las diferencias en materia de exposición a los choques externos y en términos de políticas nacionales. A medio plazo, el crecimiento potencial es débil y casi toda la región parece encontrarse en la trampa del ingreso medio, con un bajo crecimiento de la productividad como problema central. Este capítulo evalúa las perspectivas de crecimiento de ALC y explora el papel que el comercio podría desempeñar para aumentar la productividad y garantizar un crecimiento potencial más elevado. Asimismo, analiza la necesidad de proseguir con la apertura y la inserción en la globalización, haciendo especial énfasis en la integración regional.

Perspectivas macroeconómicas de América Latina y el Caribe

La mejoría está en marcha, pero aún no es suficiente

Bajo crecimiento

El crecimiento potencial está por debajo de lo esperado y de las tasas de crecimiento registradas a mediados **de la década del 2000**

Baja productividad laboral

La baja productividad laboral en América Latina explica el **70% de la brecha de productividad** entre ALC y los países de la OCDE con mayor productividad

Trampa del ingreso medio

A medida que los países ALC alcanzan niveles de ingreso medio, **el crecimiento entra en una ralentización duradera** llamada trampa del ingreso medio

El comercio puede ayudar a impulsar la productividad y a incrementar el crecimiento potencial

El peso de ALC en las exportaciones mundiales **se ha estancado desde 1970**, mientras que el de Asia ha crecido significativamente

La integración regional aún puede profundizarse y puede ser útil ante un contexto global desafiante

El deterioro del dinamismo macroeconómico en América Latina y el Caribe (ALC) durante los últimos años ha tenido ya un impacto en las condiciones de vida, así como en las perspectivas de progreso socioeconómico. Por lo tanto, está surgiendo como uno de los principales motivos del descontento de los ciudadanos.

La desaceleración iniciada en 2011 condujo a una recesión de dos años en 2015 y 2016, de la cual la región está emergiendo. Se espera que la actividad económica se expanda modestamente en 2017 y siga ganando impulso en 2018. Pero pese a un bajo crecimiento potencial, la brecha del producto permanecerá en territorio negativo, subrayando así la debilidad de la recuperación. La región se beneficiará de una tímida mejora de la actividad global y de la estabilización de los precios de las materias primas, pero la incertidumbre política puede hacer mella en la inversión. Además, esa incertidumbre y el retraso de grandes proyectos de infraestructura contribuirán a elevar los riesgos.

La región se caracteriza por incluir varias "Américas Latinas" en lugar de una sola "América Latina", dadas las diferentes posiciones cíclicas y opciones de políticas que tienen sus diferentes países. En general, la actividad de los exportadores netos de materias primas en Sudamérica alcanzó su punto más bajo en 2016; en la mayoría de los países, las brechas de producto se están cerrando. Concretamente, el impulso del crecimiento se beneficiará de la salida de Argentina y Brasil del período de recesión. En el caso de México y Centroamérica las expectativas de crecimiento se han reducido, pero el crecimiento allí superará el de las economías sudamericanas. El alcance de las políticas de demanda para estimular el crecimiento permanece limitado. Se está abriendo margen para la política monetaria en Sudamérica, pero los precios más elevados en México y Centroamérica podrían limitar el espacio para medidas monetarias. El espacio fiscal permanece restringido y la mayoría de los países necesitan ajustes adicionales para estabilizar la deuda.

En el mediano plazo, la baja productividad de la región limitará el impulso del crecimiento. Aunque la ralentización se debe en parte a factores cíclicos, la baja productividad sigue siendo el problema central. Además, ALC ha sido incapaz de cosechar las ganancias en productividad que puede brindar el comercio internacional ya que no ha logrado diversificarse (ni por socios ni productos), ni incrementar su participación en las cadenas globales de valor (CGV) o incorporar mayor valor agregado a sus exportaciones. La integración a escala intrarregional o mundial sigue siendo limitada debido, en parte, a las complejidades de la arquitectura comercial de la región (acuerdos comerciales, medidas no arancelarias, etc.).

En general, la situación macroeconómica resalta la necesidad de una serie de respuestas institucionales. La región necesita construir los pilares de un modelo de crecimiento capaz de garantizar un progreso socioeconómico sostenido que mejore el bienestar, lo cual tendrá a su vez un impacto en las perspectivas ciudadanas y permitiría reforzar el contrato social en ALC. La respuesta institucional debe incluir acciones que permitan afrontar los riesgos a corto plazo. Pero, sobre todo, debe adoptar reformas institucionales para superar la trampa del ingreso medio, apuntalar el crecimiento de la productividad y explotar mejor los beneficios potenciales de una integración económica, global y regional, más profunda. Esto requerirá políticas destinadas a realzar el nexo productividad-inclusión.

Para analizar más ampliamente estas cuestiones, el presente capítulo empieza examinando el contexto global. Se centra en las perspectivas económicas de socios clave de la región, así como en las perspectivas de los mercados mundiales financieros y de materias primas. A través de un análisis de las perspectivas económicas a corto plazo para ALC, se pone a continuación de relieve la heterogeneidad entre los distintos países ("Américas Latinas") y el limitado espacio para políticas de demanda (fiscal y monetaria). Posteriormente el capítulo aborda las perspectivas a medio y largo plazo

para las economías de la región, analiza las causas del bajo crecimiento potencial y las principales áreas de política pública para aumentar la productividad y superar la trampa del ingreso medio. Por último, al igual que en ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina*[1], el capítulo se centra en un área clave de política pública para la región. La edición de este año analiza los beneficios potenciales de una integración comercial, regional y mundial, más profunda y eficaz como medio para incrementar la productividad y como motor de crecimiento.

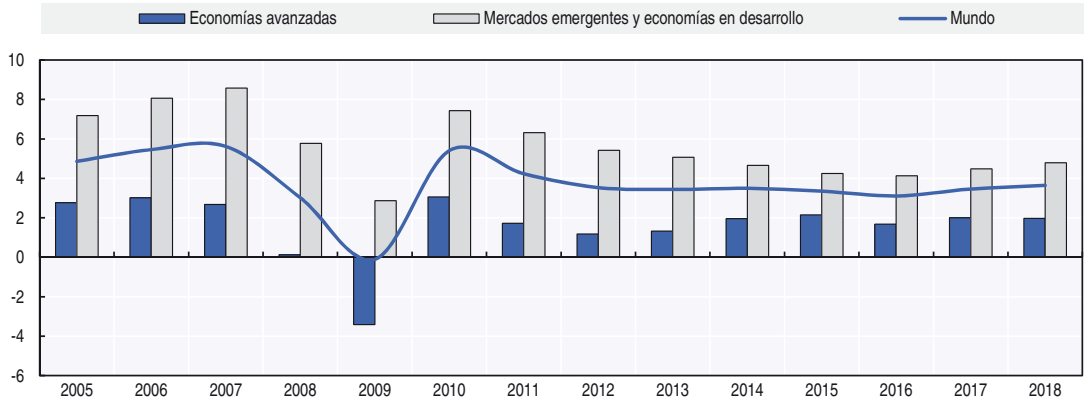
Una recuperación moderada en América Latina y el Caribe en un contexto global con mejores perspectivas

Un contexto global con signos de recuperación

Se espera un repunte del crecimiento global en 2017 y 2018, respaldado por un estímulo político, un progreso sólido en el empleo, un incremento moderado de la inversión y un repunte en el crecimiento del comercio (FMI, 2017a; OCDE, 2017a) (Gráfico 2.1). La actividad ganará terreno en las economías avanzadas, sobre todo en Estados Unidos (EE. UU.), pero también en la Unión Europea y Japón. El bajo aumento de la productividad impide, sin embargo, una recuperación más robusta a medio plazo. Las economías emergentes incrementarán el ritmo a medida que la actividad en la República Popular China (en adelante "China") se estabilice y las grandes economías dependientes de las materias primas vayan saliendo de la recesión (Federación Rusa y Brasil) o cobren impulso (la India).

Gráfico 2.1. **Perspectivas de crecimiento económico por grupos de economías**

Porcentaje de crecimiento anual



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en FMI (2017a), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril 2017 www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/update/01/pdf/0117.pdf.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933663984

Se espera una aceleración del crecimiento económico en EE. UU. para 2017 y 2018, a pesar de la incertidumbre política. La producción industrial sigue reforzándose mientras que el mercado laboral se ajusta y el crecimiento de los salarios se acelera. Las expectativas siguen siendo positivas y se espera que aumenten las inversiones, sobre todo en el sector minero. La inflación se está acercando a su objetivo y es muy posible que la Reserva Federal siga adelante con su ciclo progresivo de endurecimiento; la reducción de su hoja de balance general pronto será apropiada (OCDE, 2017b). Al estar la economía próxima a su potencial, un estímulo fiscal adicional podría conducir a un ciclo de endurecimiento monetario más rápido, que podría entrañar volatilidad en los mercados financieros.

La actividad en los países europeos mejoró desde 2016. Se espera un ligero aumento del ritmo durante los dos próximos años, apuntalado por un contexto global más fuerte. La confianza de los consumidores va en aumento y los indicadores empresariales sugieren una mayor aceleración del crecimiento económico en 2017. Las tasas de desempleo están bajando, pero aún son elevadas en varios países y el crecimiento está por debajo del potencial. Las perspectivas de inversión pueden verse afectadas por el revuelo político causado por las elecciones y las negociaciones del *Brexit*. La inflación no alcanzará el objetivo y se espera que el Banco Central Europeo mantenga el estímulo monetario hasta 2019 como mínimo.

En Japón, se espera una aceleración del crecimiento en 2017 y una ligera desaceleración en 2018. El crecimiento en 2017 se vio respaldado por un mayor crecimiento de las exportaciones, una política fiscal expansionista y una recuperación del consumo tras el estancamiento que acarreó el aumento impositivo de 2014. El ajustado mercado laboral podría aumentar los salarios. La producción industrial también está mejorando a medida que la demanda nacional se recupera y la demanda externa gana impulso. Las presiones deflacionistas han cedido, pero es posible que el Banco de Japón mantenga un estímulo monetario, sobre todo si avanzan los esfuerzos de consolidación fiscal. Se prevé una ralentización del crecimiento en 2018, a medida que el estímulo monetario se atenúe y se reanude la tendencia descendente de las inversiones públicas (OCDE, 2017b).

Se espera que China prosiga con su aterrizaje suave. La actividad se aceleró en 2016 gracias a los estímulos monetario y fiscal. Pero la reversión del crecimiento crediticio para evitar la inestabilidad financiera suavizará finalmente el impulso de la demanda. Los indicadores de producción sugieren que la actividad ya no se está acelerando. Los riesgos para el crecimiento se sitúan en el medio plazo y se deben a la ausencia de avances en el proceso de reequilibrio con políticas de crédito fácil, generándose más sobrecapacidad industrial y una situación de sobreendeudamiento. Una ineficiencia prolongada en la asignación de recursos obstaculizaría el crecimiento potencial, lo cual aumentaría el riesgo de una alteración financiera desordenada a medio plazo.

El comercio global experimentará una ligera recuperación en 2017, pero será menos robusto que en la década anterior a la crisis. En 2016, el crecimiento del comercio global fue particularmente bajo –igual al 2.4%–, pero se espera que aumente en 2017 y 2018 por encima de un 4% al año, permaneciendo por debajo de la media histórica del 7% (FMI, 2017a; OCDE, 2017a). El débil crecimiento comercial puede atribuirse a los cambios de la demanda agregada, a desarrollos estructurales como el bajo crecimiento de las CGVs, a un posible aumento del proteccionismo no arancelario y al impacto decreciente de la profundización financiera (FMI, 2017b; IRC, 2016). Las bajas tasas generalizadas de crecimiento del comercio y las elasticidades comerciales internacionales frente al crecimiento del producto indican una "nueva normalidad" allí donde las elevadas tasas de crecimiento del período previo a la crisis eran una excepción (Martinez-Martin, 2016).

Una fuerte incertidumbre pesa sobre los mercados financieros

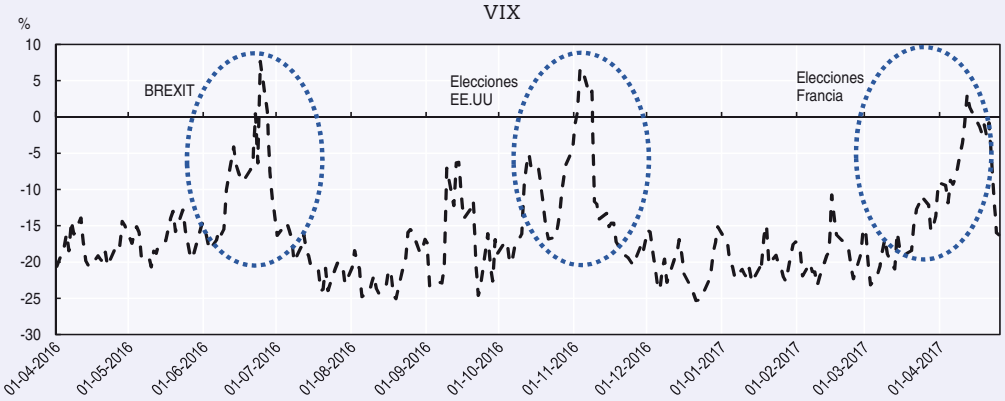
Las políticas estadounidenses en materia de comercio, impuestos e infraestructuras tal vez sean la mayor fuente de incertidumbre global a corto plazo.

Las diversas elecciones en Europa y las negociaciones del *Brexit* pueden dar lugar a una volatilidad financiera (Recuadro 2.1). Los riesgos geopolíticos –como las tensiones crecientes en Oriente Medio– también pueden mermar la confianza de los inversores en los mercados emergentes. China plantea riesgos a medio plazo; el crecimiento potencial podría verse afectado si las autoridades chinas prefieren la producción a corto plazo a la corrección de desequilibrios (sobrecapacidad y apalancamiento creciente).

Recuadro 2.1. **Efectos de la volatilidad financiera en América Latina**

A raíz de los resultados de las elecciones estadounidenses de 2016, los mercados de valores de las economías desarrolladas se aferraron a las perspectivas de un gran estímulo fiscal en EE. UU. Pero ante la disminución de posibles cambios significativos en el código tributario o la inversión en infraestructuras, los inversores refrenaron su entusiasmo. Además, hubo picos de volatilidad relacionados con eventos políticos como el referéndum sobre el Brexit y las elecciones en Francia (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. **Episodios de volatilidad: ¿la nueva normalidad?**



Nota: VIX se refiere al Índice de Volatilidad del Mercado Cambiario de las Opciones de Chicago Board.
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en IIF.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664003

Los efectos de estos eventos fueron, sin embargo, breves. Los mercados recuperaron las pérdidas tras el Brexit –la libra británica fue tal vez la víctima más duradera–. Hasta el peso mexicano, que tras las elecciones estadounidenses se desplomó en más de un 20% en cuestión de horas, volvió casi totalmente a sus niveles previos. Esos eventos tampoco descarrilaron la recuperación en curso de los mercados desarrollados y emergentes. De hecho, a pesar de esos picos, la volatilidad está en mínimos históricos. Según Gibbs et al., (2017), cuatro factores explican la aparente desconexión entre incertidumbre política y volatilidad financiera. En primer lugar, tal vez los inversores sean incapaces de valorar adecuadamente los resultados sin precedentes de los eventos políticos, en cuyo caso puede haber una corrección futura. En segundo lugar, la tenue recuperación de la economía global implica que los fundamentos económicos brindan mayor apoyo a los activos financieros. Dado que el tamaño del estímulo fiscal esperado ha disminuido, todo entusiasmo inicial tras las elecciones estadounidenses ha disminuido en cierto modo. En tercer lugar, hay liquidez abundante en los mercados globales. Los bancos centrales de las economías avanzadas ampliaron sus balances financieros y redujeron las tasas de interés hasta niveles negativos para estabilizar los mercados globales. De ahí que pudiera esperarse una volatilidad menor. En cuarto lugar, existe una superabundancia de ahorros. Países con grandes superávits por cuenta corriente todavía están invirtiendo en activos financieros. Por otro lado, empresas de mercados desarrollados han reducido el gasto de capital en favor de los ahorros.

En un contexto de baja volatilidad y mejora de los fundamentos económicos, los flujos de capital hacia los mercados emergentes han sido favorables, retomándose rápidamente tras los eventos políticos en cuestión. En las economías latinoamericanas con mercados de capital abiertos, la flexibilidad monetaria ha sido un mecanismo crucial de absorción de impactos. De ahí que los impactos no socavaran el impulso. El apoyo a los precios

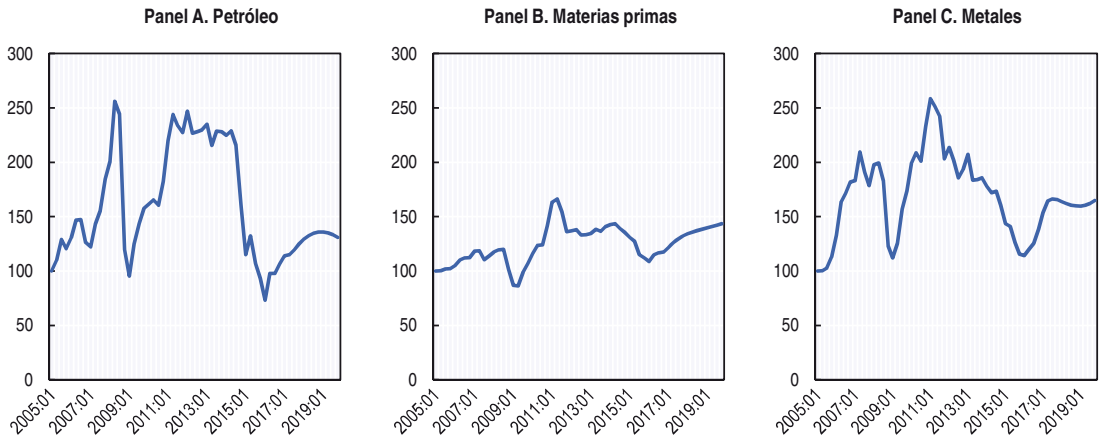
Recuadro 2.1. **Efectos de la volatilidad financiera en América Latina** *(cont.)*

de los activos financieros, sin embargo, debería debilitarse a medida que los bancos centrales aumenten los tipos de interés y desplieguen la expansión cuantitativa (EC), y disminuyan los desequilibrios externos. Se puede esperar una mayor volatilidad, sobre todo teniendo en cuenta que las valoraciones en los mercados desarrollados pueden ser elevadas y, por ende, propensas a las correcciones.

Los mercados de materias primas se recuperarán ligeramente

El escenario base para los mercados de materias primas presenta una ligera recuperación de los precios a medida que la demanda global gana terreno (OCDE, 2017a). Los precios de los productos básicos ya se recuperaron moderadamente en 2016 tras el descenso brusco de los años anteriores (Gráfico 2.3). Se espera un ligero aumento de los precios del petróleo durante los dos próximos años, pero en medio de una gran incertidumbre y por debajo de los niveles previos. Por un lado, la rápida respuesta de la producción de crudo no convencional en EE. UU. a las variaciones de precios limita el aumento de estos últimos. Por otro, la recuperación de la demanda global debería respaldar los precios. El cumplimiento por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) del acuerdo de producción –más del 90% en los tres primeros meses– debería respaldar también la recuperación de los precios. Pero existe cierta incertidumbre en lo referente al cumplimiento de dicho acuerdo debido a tensiones políticas entre algunos países miembros de Oriente Medio. La desaceleración y el reequilibrio estructural en China pueden afectar a los precios de los metales industriales. No obstante, si llega a materializarse un aumento de la inversión en infraestructuras en EE. UU., los precios podrían subir. En el caso de los productos básicos agrícolas, es posible que los precios permanezcan estables. Pero a medida que el consumo aumente, los esfuerzos de reequilibrio en China podrían empujar los precios al alza.

Gráfico 2.3. **Perspectivas de los precios de las materias primas (2005=100)**



Fuente: Previsiones de OCDE/CEPAL/CAF basadas en un modelo GVAR.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664022

América Latina se encuentra en una fase de recuperación modesta, con riesgos a futuro

ALC está experimentando una recuperación atenuada tras un descenso prolongado de la actividad económica. Luego de la contracción de dos años, la actividad económica alcanzó su punto más bajo en 2016. Se estima que se expandió en 2017 y prosiga con su recuperación hasta 2018.

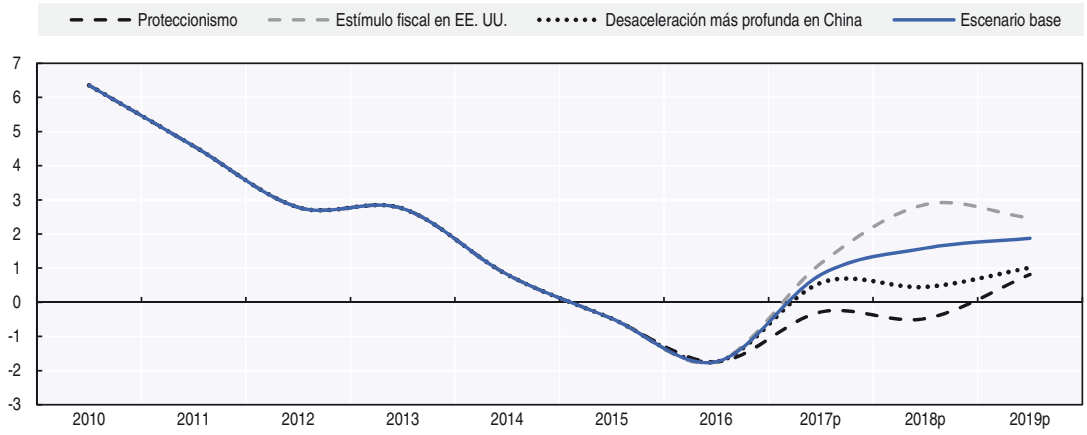
La región se enfrenta a una incertidumbre procedente de factores externos que podrían frustrar el crecimiento. La incertidumbre política en EE. UU. es quizá la fuente externa de riesgos más importante a corto plazo, por su papel clave en la economía mundial y regional debido a su tamaño y a sus vínculos comerciales. En primer lugar, es el mayor importador del mundo, representando una quinta parte de las compras globales. El nivel de exposición a las evoluciones comerciales en EE. UU. es desigual en los distintos países de la región. México, Colombia, Ecuador y Centroamérica son los más expuestos comercialmente a EE. UU. En segundo lugar, EE. UU. es también la mayor fuente y el mayor receptor de flujos de inversión extranjera directa (IED). Esto convierte a México, Costa Rica, Chile y Brasil en los países más vulnerables a las variaciones de volumen de dichos flujos. Además, EE. UU. representa la mayor proporción de activos en cartera de los mercados emergentes. Los cambios de política monetaria podrían convertirse en una importante fuente de cambios de dirección de la afluencia de capitales. Esto es particularmente cierto en países que se apoyan parcialmente en tales flujos para financiar déficits por cuenta corriente, como Colombia, Panamá y algunos países centroamericanos. Y podría tener implicaciones en materia de sostenibilidad fiscal en algunos países fuertemente endeudados del Caribe con gran parte de su deuda en moneda extranjera. En tercer lugar, EE. UU. es todavía un productor y consumidor clave de materias primas, pese a los avances realizados por China y la India en estos mercados. Por consiguiente, los ciclos empresariales en las economías avanzadas y en los mercados emergentes tienden a sincronizarse con los de EE. UU. Al mismo tiempo, los *shocks* de crecimiento, financieros y políticos en el país tienen repercusiones notables en la economía global y, por tanto, en América Latina (Kose et al., 2017). Más recientemente, la evolución cíclica en México y Centroamérica presenta un mayor paralelismo con el ciclo estadounidense que en los países sudamericanos, que han quedado más vinculados a China (Izquierdo y Talvi, 2011). Por otra parte, una desaceleración mayor de lo que se esperaba en China podría representar un contratiempo importante para la recuperación de ALC. La ineficiente asignación de recursos y el sobreendeudamiento entrañan riesgos a medio plazo para la productividad y el crecimiento en China que no deben descuidarse. Ahora bien, los riesgos de un aterrizaje forzoso en China a corto plazo se han ido disipando a medida que el estímulo político ha ayudado a estabilizar la actividad económica.

Para ilustrar el posible impacto de los cambios políticos en EE. UU. y de una desaceleración mayor de lo prevista en China, se han elaborado tres escenarios alternativos bajo un modelo Global VAR. En el primer escenario, el aumento del crecimiento estadounidense debido a un gran estímulo fiscal se prolonga durante dos años. Este escenario entraña recortes de impuestos personales y de sociedades, así como inversiones en infraestructura pública. El crecimiento se reduce gradualmente a medida que la política monetaria en EE. UU. se endurece más rápidamente de lo previsto para frenar las presiones inflacionistas. Esta situación representa una ventaja para el crecimiento global y la región se beneficia de los vínculos a través del comercio y las materias primas. Si todos los países sacan provecho de un incremento de la actividad en EE. UU., México es el mayor beneficiario. En el segundo escenario, el estímulo fiscal en EE. UU. es reemplazado por una actitud más proteccionista dirigida a México y China. Las implicaciones globales de este escenario son negativas, debido sobre todo a que la actividad económica tiene un efecto negativo en China, pero también en Europa. La región se vería fuertemente afectada durante los dos próximos años por el impacto del proteccionismo en México. Además, el desplome generalizado causado por el proteccionismo hacia China golpearía especialmente a los exportadores sudamericanos de metal industrial (Brasil, Perú y Chile). El tercer y último escenario es una desaceleración más fuerte de la prevista en China. Este ejercicio subraya la sensibilidad de la región a la actividad en China a través del comercio y los precios de las materias primas. Este es especialmente

el caso de los países exportadores netos de materias primas de Sudamérica, ya que la exposición de las economías centroamericanas y caribeñas a China es más limitada (Gráfico 2.4).[2]

Gráfico 2.4. **Crecimiento del PIB en las economías latinoamericanas bajo escenarios alternativos: estímulo fiscal en EE.UU., aumento del proteccionismo y desaceleración más fuerte de lo previsto en China**

Porcentaje anual



Notas: Promedio ponderado para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El escenario del estímulo fiscal se opera mediante un aumento del crecimiento del PIB en EE. UU. en comparación con nuestro escenario base. Se utilizan las previsiones de crecimiento del PIB estadounidense de Oxford Economics para un escenario similar, que entraña 1 billón de dólares USD en recortes de impuestos personales y de sociedades y 250 000 millones USD en inversión en infraestructuras públicas. El crecimiento repunta hasta un 2.2% en 2017 (desde un punto de referencia de 1.8%) y un 3.3% en 2018 (desde un punto de referencia de 2%). Luego disminuye progresivamente hasta un 2% en 2021. Ajustamos la aceleración resultante del crecimiento a nuestro escenario base. Para el escenario proteccionista, partimos de la base de la adopción por parte de EE. UU. de medidas específicas contra México y China. Estas medidas se operan mediante una depreciación monetaria única del 20% en México y China frente al dólar estadounidense en el tercer trimestre de 2017. Los niveles de tipo de cambio varían con respecto al escenario base en el período de simulación, pero la tasa de variaciones se estabiliza. Para el escenario de una desaceleración más profunda de lo previsto en China, partimos de la base de que el crecimiento cae de un 6% a un 4.5% entre 2017 y 2021.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, simulaciones basadas en un modelo VAR Bayesiano global.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664041

Existen también importantes riesgos internos a nivel nacional. Los retrasos en la ejecución de proyectos de infraestructura (sobre todo en Perú, Panamá, Argentina, Colombia y Costa Rica), socavarán las inversiones y harán mella en el crecimiento (Recuadro 2.2). Las expectativas también pueden verse afectadas por una volatilidad debida a elecciones venideras, revuelo político y escándalos de corrupción.

Recuadro 2.2. **El caso Odebrecht y su impacto regional**

Odebrecht, la mayor empresa de ingeniería y construcción de América Latina, se ha visto implicada en escándalos de corrupción con las autoridades públicas en más de diez países latinoamericanos.

Los escándalos de corrupción, además del impacto en la empresa misma, han provocado un retraso de la inversión en infraestructuras en ALC. Hasta cierto punto, no abundan en el mercado sustitutos de la empresa a corto plazo. La empresa solo podrá ofertar en licitaciones públicas en Brasil (y probablemente en todo el mundo) tras haber anulado las multas de más de 2 000 millones USD, y tras haber acometido una reestructuración

Recuadro 2.2. **El caso Odebrecht y su impacto regional** *(cont.)*

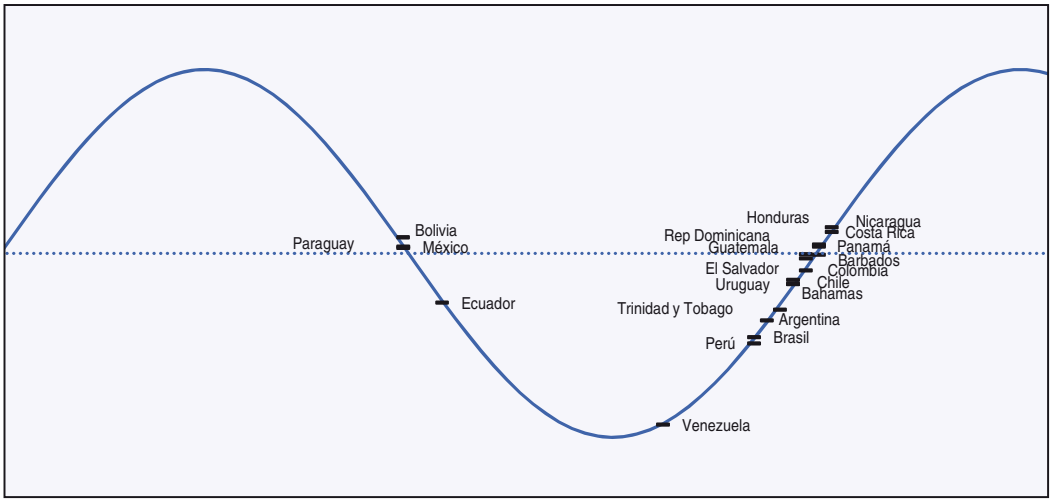
de su gestión y haberse adherido a estrictos mecanismos de anticorrupción, lo que podría llevar cierto tiempo y obstaculizar las perspectivas de culminación puntual de los proyectos.

Varios proyectos de infraestructura del conglomerado brasileño han quedado paralizados por petición de la justicia, que desea examinar sus condiciones de licitación. Las empresas asociadas a Odebrecht se enfrentan a un menoscabo de su reputación que genera escasez de capitales, sobre todo en Brasil, poniendo en peligro las dinámicas de inversión en infraestructura a corto plazo. Fuera de Brasil, las repercusiones más graves hasta la fecha se registran en Perú, Colombia y Panamá. Según Moody's, la posible cancelación del proyecto hidroeléctrico Chan II en Panamá puede restar 0.5 puntos porcentuales al crecimiento este año. En Colombia, los retrasos en el proyecto del tramo de carreteras la Ruta del Sol y del proyecto de navegabilidad del Río Magdalena pueden limitar el crecimiento por debajo del 3% durante los dos próximos años. En Perú, la parálisis del proyecto energético Gasoducto del Sur Peruano, entre otros, ha rebajado el crecimiento en casi 1 punto porcentual este año.

Este desafortunado episodio pone en entredicho la integración empresarial, subrayando la corrupción y debilidad institucional en la región. Las instituciones latinoamericanas se enfrentan al tremendo reto de una resolución puntual y competente de este escándalo a través de la justicia. Las lecciones aprendidas de la operación anticorrupción en Brasil, la llamada Operación Lava Jato, debería ayudar a configurar instituciones más fuertes que permitan una gestión más transparente y eficiente de los proyectos de infraestructura, y a reforzar la cooperación regional.

La región muestra una heterogeneidad importante que debe tomarse en cuenta y que puede ilustrarse a través de la posición cíclica de los países dentro de un ciclo económico estilizado (Gráfico 2.5). Esto refleja las diferencias entre países en materia de exposición al entorno externo y de fortaleza del marco de política económica nacional. Los exportadores de materias primas en Sudamérica atraviesan una fase de recuperación y se están beneficiando de las recientes alzas de los precios de las materias primas y del descenso de la inflación. Brasil y Argentina saldrán de la recesión, pero no se espera un repunte importante, sobre todo en Brasil. El crecimiento en los países andinos proseguirá durante los dos próximos años a medida que avancen los ajustes al *shock* de los precios de las materias primas. La actividad económica puede verse perjudicada por una inversión más débil de lo esperado a medida que los grandes planes de infraestructura vayan quedando rezagados, con mayores riesgos en Perú, Panamá, Colombia (retrasos en algunos acuerdos de financiamiento de proyectos para proyectos 4G) y Argentina. Se espera que solamente la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "Venezuela") permanezca en recesión. México y Centroamérica, por su parte, tendrán que luchar más en medio de la incertidumbre política de EE. UU., pero superarán en resultados a las economías sudamericanas. La actividad en México, sobre todo la inversión y el consumo, se verán mayormente afectadas por la incertidumbre debida a la inflación creciente y al aumento de las tasas de interés. Pese a que la retórica proteccionista contra México se ha suavizado, la incertidumbre todavía está limitando el desempeño. El Caribe experimentará una recuperación pasiva tras la contracción de 2016. A pesar de la recuperación de los exportadores netos de materias primas de Sudamérica, casi todos los países mantienen brechas de producto negativas, lo cual deja bien clara la fragilidad de la recuperación, incluso teniendo en cuenta un potencial de crecimiento menor al que se estimaba hace unos años (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Gráfico 2.5. **Ilustración de la posición cíclica de una selección de economías latinoamericanas y caribeñas en 2016**



Nota: La brecha del producto se calcula para 2016 y su evolución prevista. La brecha del producto se calcula como una desviación de la tendencia usando el filtro Hodrick-Prescott (HP) (lambda = 6.25).

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en FMI (2017a), CAF, OCDE (2017b), *Perspectivas Económicas de la OCDE*, Vol. 2017/1, Publicaciones de la OCDE, París, para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México y OCDE (2017c), *OECD Multidimensional Economic Survey on Argentina*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664060

Prosigue el ajuste externo

Los déficits por cuenta corriente siguen reduciéndose, siendo fundamentalmente financiados por IED. En 2016, la corrección de la cuenta corriente se logró sobre todo mediante la compresión de las importaciones y la sustitución hasta cierto punto por productores nacionales, más que mediante el aumento de las exportaciones. La débil dinámica de las exportaciones refleja una depreciación monetaria más suave en términos efectivos reales que la depreciación frente el dólar estadounidense (Powell, 2017). Para 2017, se espera que las exportaciones contribuyan a la corrección prevista de la cuenta corriente ya que están dando señales de recuperación (Gráfico 2.7). El uso de tipos de cambio flexibles se ha generalizado en la región, lo cual ha resultado útil como primera línea de defensa contra los impactos externos adversos. La depreciación real ha conducido a una pequeña reactivación de las exportaciones (Recuadro 2.3) y a una fuerte reducción de las importaciones, con un cambio de la demanda hacia bienes locales (FMI, 2017c). Los tipos de cambio pueden seguir perdiendo terreno a medida que el dólar se fortalezca, pero la recuperación de los precios de las materias primas debería evitar pérdidas adicionales en Sudamérica, mientras que el peso mexicano seguirá bajo presión. Los déficits por cuenta corriente siguen siendo ampliamente financiados por IED, a pesar de que estos flujos no han dejado de disminuir durante los últimos tres años.

Recuadro 2.3. **El impacto comercial de las depreciaciones cambiarias**

En América Latina las depreciaciones cambiarias reales siguen teniendo un efecto positivo en las exportaciones. El comercio tiene lugar cada vez con más frecuencia a través de las cadenas de valor, y la proporción de contenido extranjero en las exportaciones aumenta. Por ello los análisis sugieren que el impacto positivo de las depreciaciones cambiarias reales en el comportamiento de las exportaciones ha disminuido o desaparecido (Ahmed, Appendino y Ruta, 2015; Leigh et al., 2015). No es

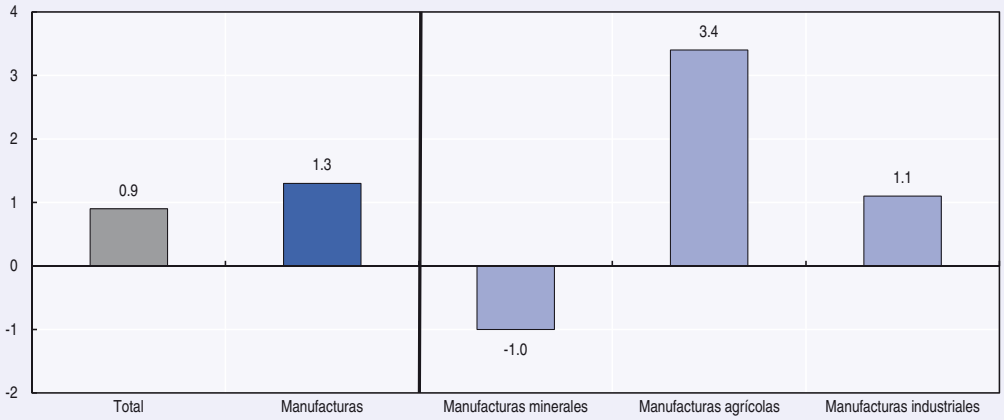
Recuadro 2.3. **El impacto comercial de las depreciaciones cambiarias** *(cont.)*

el caso en América Latina. Las estimaciones para el período comprendido entre 2003 y 2015 muestran que la elasticidad cambiaria real de las exportaciones sigue siendo significativa, si bien ha disminuido en los últimos años (Giordano, 2016). Además, América Latina es menos sensible a las depreciaciones reales que las economías avanzadas o Asia emergente (FMI, 2017c). Por otra parte, en el desempeño de las exportaciones no solo tiene impacto el nivel de tipo de cambio real; se ha descubierto que la volatilidad también tiene un efecto negativo en algunas exportaciones.

La capacidad de reacción ante las depreciaciones reales y su magnitud varían según la categoría de productos y el socio comercial. Las manufacturas son particularmente sensibles a las depreciaciones reales (Gráfico 2.6). Durante el período analizado 2003-2015, una depreciación real del 1% generó un aumento medio de las exportaciones de manufacturas del 1.3%, frente a un aumento de las exportaciones totales del 0.9%. El efecto es, sin embargo, heterogéneo dentro de las subcategorías: las exportaciones de manufacturas industriales y agrícolas aumentaron un 3.4% y un 1.1%, respectivamente, mientras que las exportaciones de manufacturas minerales se vieron afectadas negativamente (1.0%) (Giordano, 2016).

Gráfico 2.6. **Elasticidad de las exportaciones latinoamericanas frente al tipo de cambio real por categoría de producto**

Coeficientes estimados, 2003-2015



Notas: Los coeficientes reportados son estadísticamente significativos a nivel del 1%.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, con datos de INTrade/DataINTAL, FMI y fuentes nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664079

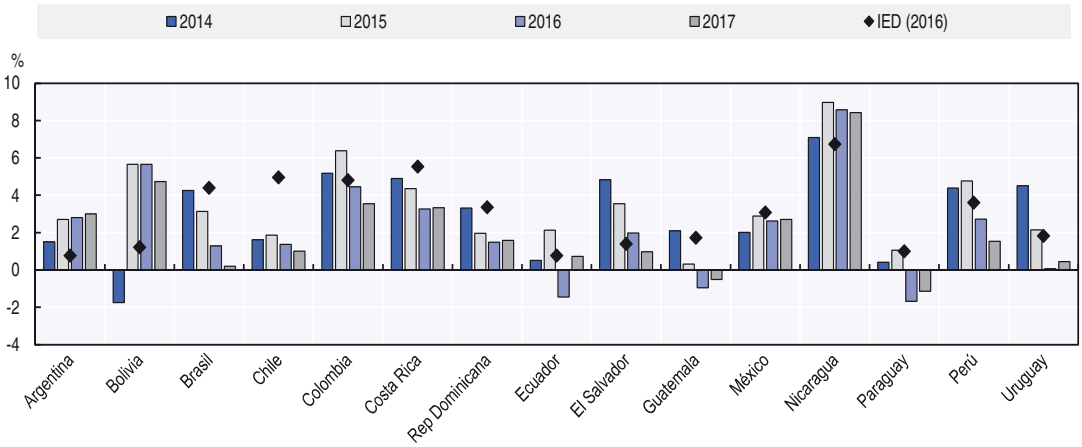
La elasticidad de las exportaciones a las depreciaciones reales podría incluso fortalecer el comercio intrarregional. Durante los años analizados, una depreciación real del 1% se tradujo en un aumento medio del 0.5% de todas las exportaciones intrarregionales, mientras que el impacto en las extrarregionales no fue estadísticamente significativo. Asimismo, una depreciación real del 1% provocó un aumento medio del 0.9% de las exportaciones de manufacturas intrarregionales, mientras que el impacto en aquellas dirigidas a socios extrarregionales fue del 0.6%. Todos estos efectos, sin embargo, han disminuido con los años. Entre 2003-2008 y 2009-2015, por ejemplo, la elasticidad de las exportaciones cayó de un 3% a un 1% para las exportaciones manufactureras. La misma tendencia se observó en el comercio intrarregional: una depreciación real del 1% condujo a un aumento de las exportaciones totales del 3% (2003-2008). Al contrario, entre 2009-2015 el efecto de la depreciación en las exportaciones totales cayó hasta un 0.4%.

Recuadro 2.3. **El impacto comercial de las depreciaciones cambiarias** *(cont.)*

Pese al descenso a lo largo del tiempo, el efecto de las depreciaciones reales en las exportaciones latinoamericanas sigue siendo generalmente positivo y significativo, sobre todo en el comercio intrarregional. Además la volatilidad cambiaria real también tiene un impacto negativo en la competitividad, sobre todo al alterar las exportaciones de manufacturas. Estas conclusiones son particularmente relevantes dado que, durante los dos últimos años y como consecuencia de los "shocks" en los términos de intercambio, los tipos de cambio han sido objeto de importantes reajustes. Y esto tiene implicaciones especialmente importantes para los flujos comerciales intrarregionales y extrarregionales (Giordano, 2016).

Gráfico 2.7. **Déficits por cuenta corriente e inversión extranjera directa en América Latina**

Porcentaje de PIB



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en FMI (2017a), *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril 2017, OCDE (2017a), *Perspectivas Económicas de la OCDE,* Volumen 2017/1, Publicaciones de la OCDE, París, para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. OCDE (2017c), *OECD Multidimensional Economic Survey on Argentina*, Publicaciones de la OCDE, París. CEPAL (2017a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

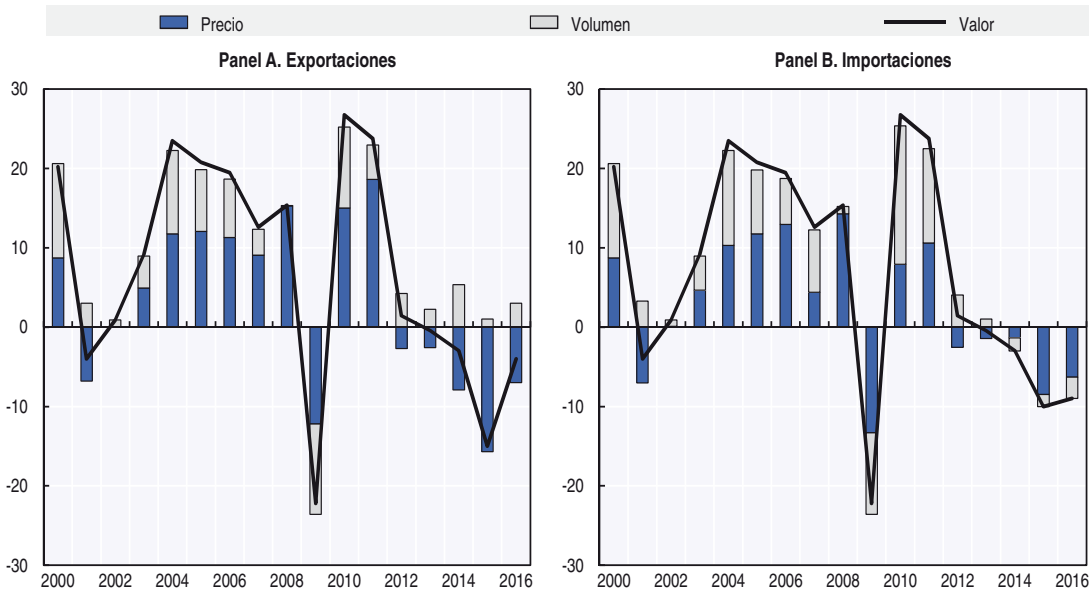
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664098

El valor de las exportaciones e importaciones en la región ha caído durante cuatro años consecutivos. El valor de las exportaciones de mercancías de la región disminuyó un 4% en 2016. El desglose de esta contracción revela una caída de los precios del 7% y un aumento del volumen del 3% (Gráfico 2.8). Sin embargo, la contracción de 2016 fue mucho más pequeña que la de 2015 (-15%). Las dinámicas de las exportaciones fueron heterogéneas dentro de la región. Mientras el valor de las exportaciones de México se redujo un 2% en 2016, el resto de los países experimentó un descenso medio del 6%. Este descenso reflejó una menor demanda de materias primas por parte de Asia, una caída suplementaria de los precios y un drástico descenso del comercio intrarregional en Sudamérica. El valor de las importaciones se redujo en un 9% en 2016, una caída similar a la registrada en 2015 (-10%). A diferencia de las exportaciones, sin embargo, las importaciones no están dando todavía señales de recuperación. Y mientras las importaciones mexicanas se contrajeron un 2% en 2016, las demás importaciones de la región se redujeron en mayor medida (-15%). Esta disminución drástica refleja especialmente el segundo año de recesión en Sudamérica, con un descenso de las importaciones brasileñas de casi el 20% en 2016.

En 2017, el comercio de la región mostró signos de recuperación. En el primer trimestre, el valor de las exportaciones e importaciones aumentaron un 15% y un 10%, respectivamente. Estos elevados porcentajes se explican en parte por la baja base de comparación. En el caso de las exportaciones, esta mejora viene fundamentalmente justificada por la ligera recuperación de los precios de las materias primas. La recuperación afectó principalmente a las economías sudamericanas, si bien México y Centroamérica también resultaron beneficiadas (Giordano, Ramos and Michalczewsky, 2017).

Gráfico 2.8. **Variación anual del comercio de mercancías por volumen en América Latina y el Caribe, precio y valor**

Porcentajes



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en información oficial de los países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664117

Los flujos de IED hacia América Latina ha disminuido durante los tres últimos años y probablemente 2017 no fue una excepción. En 2016, los flujos de IED disminuyeron en torno a un 7% alcanzando los 168 000 millones USD (CEPAL, 2017a). Para 2017 se prevé un descenso adicional de flujos de IED hacia América Latina por cuarto año consecutivo. Las inversiones en industrias extractivas se restringirán ya que los precios permanecen bajos. Entretanto, las incertidumbres en torno a las políticas económicas estadounidenses podrían frenar las inversiones en ALC. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o las posibles reformas fiscales en EE. UU. podrían tener consecuencias importantes en las inversiones de la región. A pesar de esta tendencia, los países de ALC presentan una relación entre los ingresos IED y su producto interior bruto (PIB) relativamente superior a la del resto del mundo. La flujos de IED recibidos en la región representaron un 3.6% del PIB en 2016 (CEPAL, 2017a), cuando el promedio mundial fue del 2.3% (UNCTAD, 2017).

Los flujos de IED varían significativamente entre países de América Latina debido a factores globales y nacionales. Sudamérica está afrontando una disminución importante de las inversiones (-8.1%). Solamente tres países –Brasil, Colombia y Paraguay– registraron un crecimiento de los flujos de IED. En Brasil, la IED aumentó un 5.7% para alcanzar los 78 900 millones USD. En Colombia, la privatización de la compañía energética Isagén por 2 000 millones USD explica en gran medida el aumento del 15.9% de los flujos de

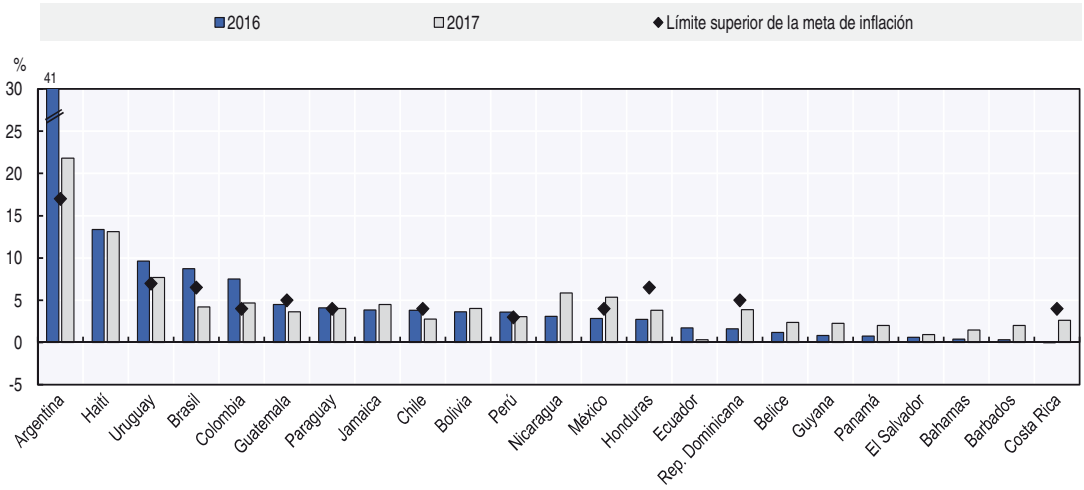
IED. Al contrario, países como Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Bolivia"), Chile, Ecuador, Perú y Uruguay sufrieron una disminución notable de dichos flujos. En Chile, por ejemplo, la IED cayó por segundo año consecutivo; con un descenso del 40.3%, hasta 12 225 millones USD, este país alcanzó el nivel más bajo de los últimos diez años. Este desempeño puede atribuirse principalmente a una disminución de los préstamos entre empresas, uno de los componentes más volátiles de la IED. En México, a pesar de una disminución del 7.9% con respecto al nivel de 2015, los flujos de IED permanecieron a un nivel máximo récord, alcanzando los 32 113 millones USD en 2016. Después de Brasil, México es el segundo mercado más importante para capital extranjero en la región. Este país cuenta con un rasgo único dentro de la región: entre 1999 y 2016, el 49% de la IED se concentró en la industria manufacturera. En 2016, esta cifra alcanzó el 61%. La industria automotriz, el sector más atractivo de México, acumuló el 19% de la IED en 2016. Centroamérica registró un crecimiento de la IED (3.7%). El aumento de las inversiones en los dos principales países receptores de la subregión, Panamá y Costa Rica, compensó la disminución de IED en los demás países centroamericanos. La región caribeña también experimentó un aumento del total de flujos de IED (4.1%), debido en gran parte a la tendencia positiva continua de la República Dominicana. Este país, que concentró el 55% de todas las inversiones en la subregión, ha mostrado una tendencia al alza durante la última década. Dicha tendencia se confirmó en 2016 con un aumento de los flujos del 9.2%, alcanzando los 2 407 millones USD (CEPAL, 2017a).

En cuanto al origen de la inversión extranjera en América Latina, las fuentes principales se concentraron en EE. UU. y la Unión Europea (Francia, Alemania, España, Reino Unido, Luxemburgo). Sin embargo China desempeñó un papel cada vez más importante como proveedor de capital para la región llegando a sectores de servicios como telecomunicaciones, finanzas y energías renovables (Avendano, Melguizo y Miner, 2017). La heterogeneidad de flujos de capital –incluidos los flujos de IED, los flujos de portafolio y otros flujos de inversión– entre los distintos países es sobre todo un reflejo de la coyuntura global y de factores específicos de cada país tales como: mejor gobernanza, instituciones públicas más eficientes, marcos regulatorios y legales más sólidos, y mayor estabilidad política y capacidad para rendir cuentas (FMI, 2017c).

Se está abriendo un mayor margen para la política monetaria

Están surgiendo posibilidades de estímulo monetario gracias a menores tasas de inflación, si bien con diferencias entre los países. Por un lado, las tasas de inflación más bajas en las economías sudamericanas están abriendo margen para políticas de demanda. Esto se debe fundamentalmente al menor crecimiento y a que los efectos de los choques de la depreciación monetaria y de oferta están quedando atrás. El mejor ejemplo es Brasil, donde la inflación se situó dentro de la meta del Banco Central durante el primer trimestre de 2017. Las expectativas de inflación están moderandose en Argentina, tras la adopción de un sistema de metas de inflación. Las tasas de inflación permanecen elevadas y probablemente estarán por encima de la meta a finales de este año, tras el incremento del 2016 por los ajustes del tipo de cambio y tarifas de servicios públicos. La inflación en Colombia disminuyó, y permaneció contenida en el resto de los países andinos (Gráfico 2.9). Por otra parte, la inflación repuntará en México, debido a la depreciación monetaria y a los ajustes del precio de la gasolina, pero también en los países centroamericanos y caribeños. Sin embargo seguirá siendo baja, teniendo en cuenta que muchos de estos países tienden a tener regímenes de tipos de cambio menos flexibles. Ello les permite evitar el empuje inflacionario de la depreciación monetaria, pero a costa de adaptarse a los choques externos mediante un ajuste de la demanda y no mediante fluctuaciones del tipo de cambio.

Gráfico 2.9. **Tasas de inflación en una selección de economías latinoamericanas y caribeñas**

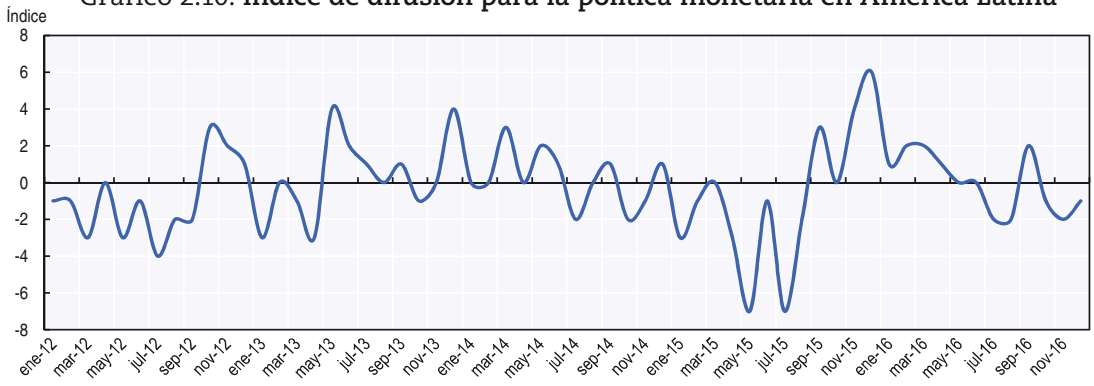


Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en FMI (2017a), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril 2017, OCDE (2017a), Perspectivas Económicas de la OCDE, Volumen 2017/1, Publicaciones de la OCDE, París, para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México y OCDE (2017c), *OECD Multidimensional Economic Survey on Argentina*, Publicaciones de la OCDE, París.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664136

A mediados de 2016, el número de bancos centrales de la región que relajaban sus políticas monetarias empezó a superar al de aquellos que las endurecían (Gráfico 2.10). Una postura más neutral en materia de política monetaria podría ser de más ayuda en los próximos trimestres, teniendo en cuenta que la mayoría de los países todavía registran brechas de producto negativas. México es una excepción, ya que la depreciación del peso y los ajustes del precio de la gasolina en 2017 contribuyeron a aumentar los precios, forzando al banco central a aumentar los tipos de interés. Los bancos centrales deben ser cautelosos, a la vista de los posibles episodios de volatilidad financiera global o de una normalización monetaria más rápida de lo previsto en EE. UU., que desencadenarían una depreciación monetaria en la región.

Gráfico 2.10. **Índice de difusión para la política monetaria en América Latina**



Notas: El índice de difusión mide el número de países que aumentan sus tipos de interés netos de aquellos que los disminuyen para cada período. Entre los países figuran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en datos oficiales de los banco centrales.

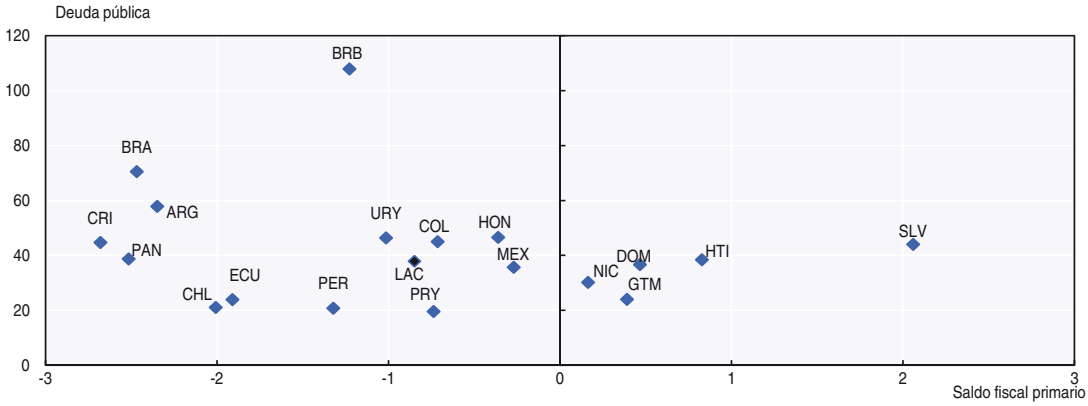
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664155

El margen para la política fiscal sigue siendo limitado

El margen fiscal permanece limitado dado que la deuda sigue aumentando, mientras que los saldos primarios estructurales permanecen por debajo del nivel necesario para estabilizar la deuda. Sin embargo, el desempeño fiscal es desigual en la región. Mientras que los saldos primarios mejoraron en países como México, Colombia y Barbados, se deterioraron en Brasil, Uruguay, y Trinidad y Tobago. Los países fuertemente endeudados y con grandes presiones tributarias deben tomar medidas adicionales para estabilizar la deuda, comenzando por reasignar el gasto de corriente a capital, como se indicó en ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina* (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Además, deben centrarse en la eficiencia de los gastos para garantizar y mejorar los recursos públicos (ver Capítulo 4). En Brasil se anunció una limitación de gastos y una reforma de la seguridad social para frenar los elevados déficits y restaurar la credibilidad. Argentina ajustará gradualmente los gastos, beneficiándose así de un acceso renovado a los mercados internacionales de capital y de bajos niveles de deuda en manos de mercados privados. Dicho esto, los avances en la consolidación fiscal de 2018 en adelante serán cruciales para restaurar la credibilidad y estabilizar la deuda. Barbados y Trinidad y Tobago proseguirán con la consolidación fiscal. La situación en Barbados es más delicada ya que los niveles de deuda sobrepasan el 100% del PIB y la reducción del déficit primario ha quedado estancada (Gráfico 2.11).

Gráfico 2.11. **Deuda pública bruta y saldo fiscal primario en una selección de países latinoamericanos y caribeños, 2016**

Gobierno central, porcentaje del PIB



Nota: Estimaciones para 2016. ALC es un promedio simple para las 17 economías usadas. En el caso de México, el saldo primario se refiere al sector público no financiero y, en el caso de Perú, al gobierno general. En el caso de Ecuador, es la deuda neta (con el sector privado), mientras que en el de Argentina es la deuda bruta. En el caso Tobago y de Barbados las cifras se refieren al gobierno general. En el caso de Trinidad y Tobago (cifras del gobierno general) el saldo fiscal primario es del 11.9% del PIB y la deuda pública asciende al 61.0% del PIB.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2016*, Publicaciones de la OCDE, París. CEPAL (2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* y FMI (2017a), *Perspectivas de la Economía Mundial* base de datos, abril de 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664174

Los países con niveles de deuda moderados y baja recaudación tributaria pueden beneficiarse de una reforma fiscal. Ello podría ayudarles a evitar recortes de gastos, sobre todo inversiones con efectos multiplicadores más elevados. En algunos casos, las economías deberán tanto emprender una reforma fiscal como reducir los gastos públicos para estabilizar la deuda pública. Asimismo, deberán mejorar la eficiencia de los gastos públicos para garantizar las inversiones y los programas sociales necesarios. Los ajustes, hasta la fecha, han consistido en recortar el gasto en capital más que el gasto corriente (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Con respecto a las reformas fiscales, se constatan ciertos avances en la región, en especial en México, Ecuador, Chile y Colombia (Powell, 2017). Pero toda reforma fiscal es políticamente complicada, como muestra la experiencia en Colombia (Recuadro 2.4). En el caso de Ecuador, las necesidades de financiamiento han girado en torno al 8% del PIB durante los últimos tres años. De ahí que se requiera un mayor esfuerzo fiscal para estabilizar la deuda en el país. Uruguay también registra elevados niveles de deuda, pero los saldos fiscales son moderados. Perú y Chile tienen más margen que los demás países para una medida anticíclica. Chile aumentó recientemente su gasto social para apoyar el crecimiento, sobre todo en salud y educación. La deuda pública aumentó rápidamente, aunque los mayores ingresos no provenientes del cobre, como resultado de la reforma tributaria de 2014, así como la regla fiscal estructural de Chile permiten un consolidación fiscal gradual (OCDE, 2017a). En el caso del Perú, el gobierno también está utilizando el margen fiscal disponible para estimular la economía, aunque espera reducir el déficit hacia 2021 para cumplir con la regla presupuestaria.

Recuadro 2.4. **Reforma fiscal en Colombia: qué se ha logrado y qué queda por hacer**

Aprobar una reforma estructural para aumentar los ingresos y mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario no es una tarea fácil. Las reformas tributarias de amplio alcance se topan inevitablemente con notable oposición en una serie de frentes. Es especialmente difícil garantizar una amplia mayoría en el Congreso para asegurar su aprobación.

En el caso de Colombia, sujeto al apoyo político y de los grupos de presión informales, el gobierno limitó el alcance de las propuestas de reforma fiscal antes de presentarlas al Congreso. Entre 2010 y 2016, se aprobaron cuatro reformas tributarias de alcance limitado.

La reforma fiscal aprobada en diciembre de 2016 entraña un ajuste desde impuestos distorsionadores hacia impuestos menos distorsionadores, que se espera tengan un impacto positivo en términos de formalización y crecimiento económico. Esto debería generar suficientes ingresos hasta el final de la administración actual (0.7% y 0.5% del PIB en 2017 y 2018), pero no basta para satisfacer las necesidades fiscales y garantizar el ajuste fiscal a largo plazo. La brecha entre los ingresos requeridos y los ingresos derivados de la reforma fiscal aumentaría de un 0.9% a un 2.2% del PIB durante el período 2018-2020 (Cuadro 2.1).

Los beneficios generados por el aumento de las tasas del impuesto al valor agregado (IVA) serían gradualmente compensados por la reducción de los impuestos directos. El tipo general del IVA se aumentó del 16% al 19% (probablemente el elemento más costoso políticamente de esta reforma). Junto con otros ajustes menores de los impuestos sobre el consumo, ello generaría un 1.0% del PIB anualmente. Al contrario, los ajustes de los impuestos directos tendrían un impacto negativo, que empieza con un -0.2% en 2017 y alcanza un -1.0% del PIB en 2020.

La propuesta tributaria original aspiraba a reducir la dependencia excesiva de pagos de impuestos por parte de empresas, a la vez que se aumentaban los impuestos gravados a los individuos. Pero en su paso por el Congreso, la propuesta de aumentar la base imponible aplicable a las personas físicas fue rechazada, mientras que se aprobó una reducción diluida del impuesto sobre la renta de las sociedades. La tasa máxima del impuesto sobre la renta de sociedades pasó del 40% al 33% para el período 2017-2019. Colombia hizo otros ajustes en los impuestos de sociedades que tuvieron un impacto

Recuadro 2.4. **Reforma fiscal en Colombia: qué se ha logrado y qué queda por hacer** *(cont.)*

negativo en la recaudación fiscal, entre ellos, una nueva deducción del IVA pagado por bienes de capital y la eliminación del impuesto sobre la renta para la equidad de 2018 en adelante. La reducción de ingresos debida a estos cambios aumenta de un 0.2% a un 1.2% del PIB cada año entre 2017 y 2020.

Se estima que los ajustes en los impuestos sobre la renta de las personas físicas no tendrían un impacto significativo en los ingresos. Los principales cambios consistieron en la eliminación de la previa exención de los dividendos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y los aumentos de las tasas impositivas aplicadas a los ingresos no laborales. Los ingresos adicionales recaudados gracias a estos cambios ascenderían a un 0.2% del PIB cada año.

La reforma fiscal de 2016 incluyó algunos aspectos positivos para incrementar la eficiencia y efectividad del sistema tributario, pero todavía se necesitan reformas adicionales. Entre los cambios más destacables figuran los siguientes: integrar el CREE (un impuesto de sociedades especial) y la sobretasa del CREE en el impuesto sobre la renta de sociedades; acercar la tasa legal del impuesto de sociedades a la media de la OCDE; finalizar el impuesto sobre el patrimonio empresarial de acuerdo con lo planeado; introducir un impuesto sobre dividendos a nivel de los accionistas; reformar el tratamiento impositivo de las organizaciones sin fines de lucro; y mejorar la administración fiscal y las sanciones para la evasión fiscal. Sin embargo, no se retuvieron algunas recomendaciones clave de la OCDE, entre ellas, la de ampliar la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas, garantizando la progresividad del sistema impositivo y eliminando el impuesto sobre las transacciones financieras (OCDE, 2017d, 2013a).

Parece haber poco margen para más recortes de gastos. El marco fiscal a medio plazo reduce ya los niveles de inversión del gobierno central a un 1.7% del PIB de 2018 en adelante; durante los últimos cinco años, este nivel se mantuvo en torno al 2.8% del PIB. Por lo tanto, una nueva propuesta de impuestos podría esperarse en el futuro cercano, con una nueva administración.

Cuadro 2.1. **Reforma fiscal de 2017: ingresos adicionales (porcentaje del PIB)**

	2017	2018	2019	2020
Reforma tributaria: ingresos adicionales	0.7	0.5	0.2	0.1
IVA y otros impuestos al consumo	0.9	0.9	1.0	1.0
Impuestos directos	-0.2	-0.5	-0.8	-1.0
Individuos	-0.1	0.2	0.2	0.2
Sociedades	-0.2	-0.7	-1.0	-1.2
Deficit fiscal del Gobierno Central/ con la reforma tributaria	3.6	3.6	3.8	3.8
Regla fiscal/objetivo del Gobierno Central	3.6	2.7	2.2	1.6

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Fedesarrollo.

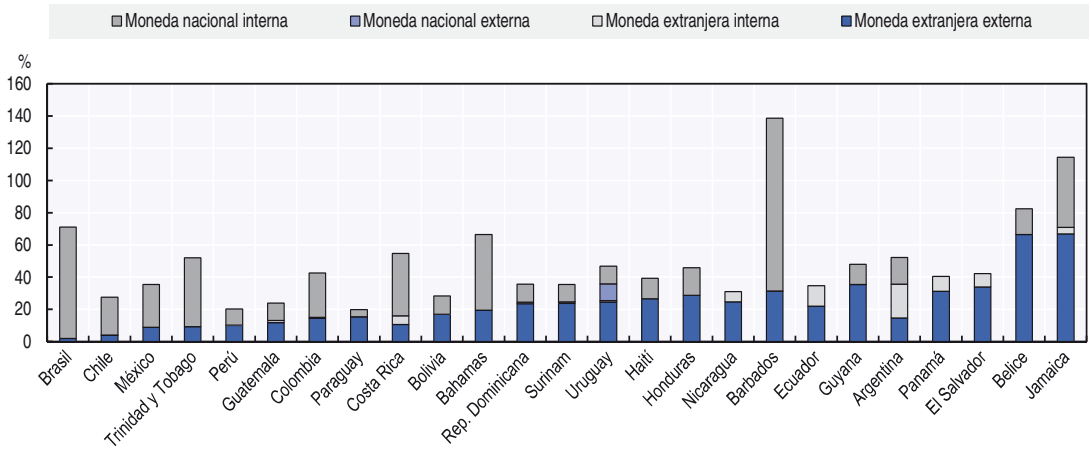
Las reglas fiscales también son útiles para reforzar la credibilidad y alcanzar una mayor estabilización. Se asocian con un papel más estabilizador de la política fiscal (Alberola et al., 2016). Las reglas fiscales estructurales crean más espacio para la adopción

de medidas anticíclicas ya que el déficit observado puede ajustarse temporalmente mientras se alcanza la meta estructural. La deuda, sin embargo, puede tardar más en estabilizarse. Las reglas basadas en el déficit observado son más fáciles de implementar y pueden ayudar a estabilizar la deuda más rápidamente. Pero dejan menos margen para medidas anticíclicas.

La alta volatilidad en los mercados de tipos de cambio podría limitar más el espacio fiscal. Este es especialmente el caso de economías con un elevado porcentaje de deuda pública en divisa extranjera como Argentina (68%) o la República Dominicana (69%). Otras, como Brasil (3%), Chile (14%) o México (25%), registran pequeños porcentajes de deuda pública en divisa extranjera y están menos expuestas (Gráfico 2.12). Las pequeñas economías no son lo bastante fuertes como para financiar deuda pública internamente y deben recurrir a mercados extranjeros. Por su parte, las economías grandes pueden financiar buena parte de la deuda internamente.

Gráfico 2.12. **Deuda pública por moneda y legislación en América Latina, circa 2016**

Porcentaje del PIB, gobierno central



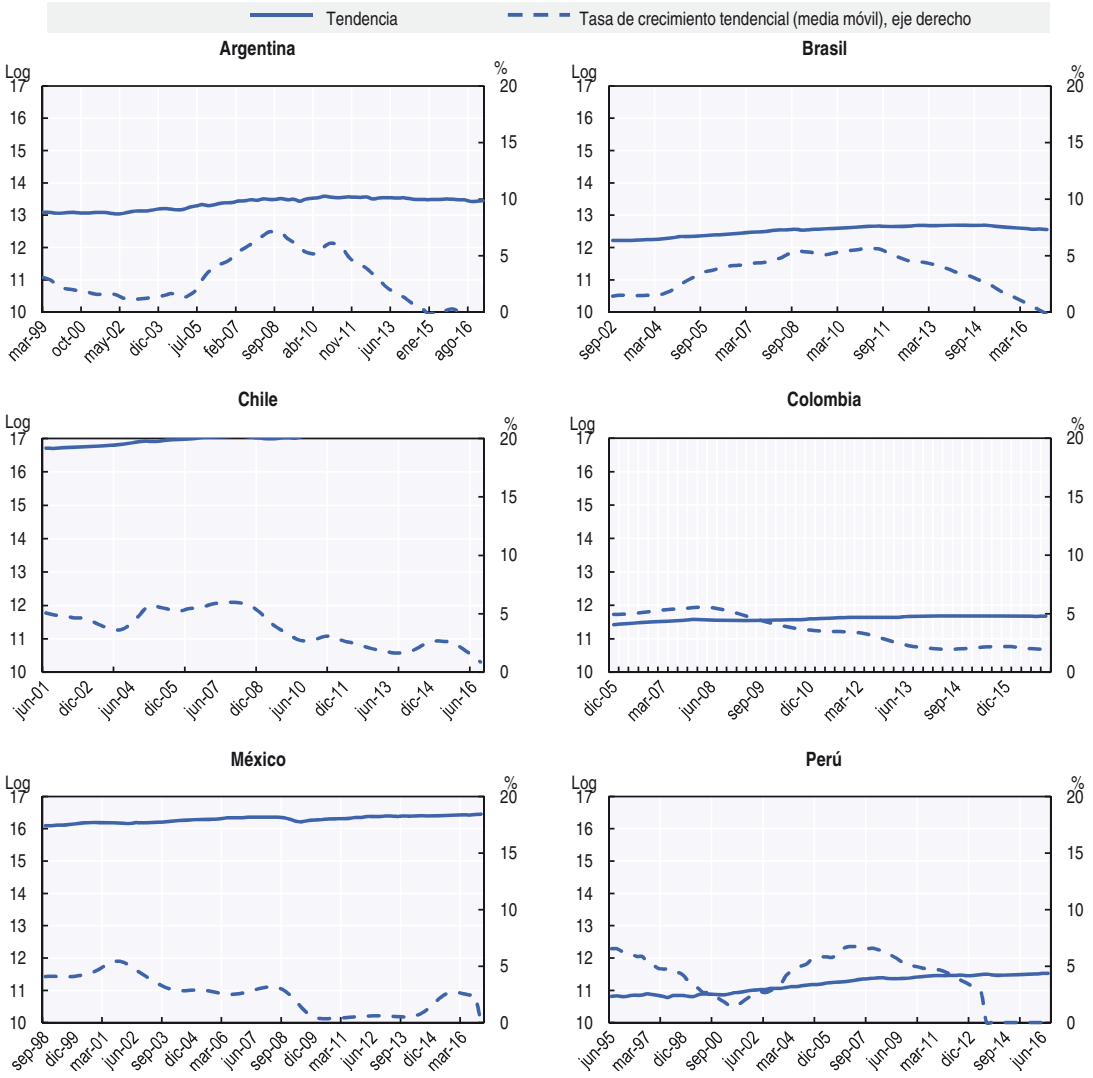
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en BID, Standardized Public Debt Database.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664193

Las instituciones y la apertura comercial importan

El potencial de crecimiento es menor de lo estimado

A pesar de la heterogeneidad cíclica de la región a corto plazo, el producto tendencial se ha ralentizado desde 2011 en toda la región. Las previsiones de crecimiento a medio plazo sugieren que el crecimiento potencial en América Latina es menos robusto de lo que se creía previamente, próximo al 3%. Esto contrasta fuertemente con la tasa media de crecimiento anual del 5% característica de mediados de la década de 2000, tal como se subrayó en ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina*. Pese a que la desaceleración es un rasgo común a toda la región, se advierte cierta heterogeneidad dentro de la misma. Por ejemplo, la magnitud y el momento de la caída del crecimiento potencial (tasa de crecimiento tendencial) difieren entre países (Gráfico 2.13).

Gráfico 2.13. **Producto potencial, tendencia del PIB y crecimiento tendencial del PIB en una selección de economías latinoamericanas**



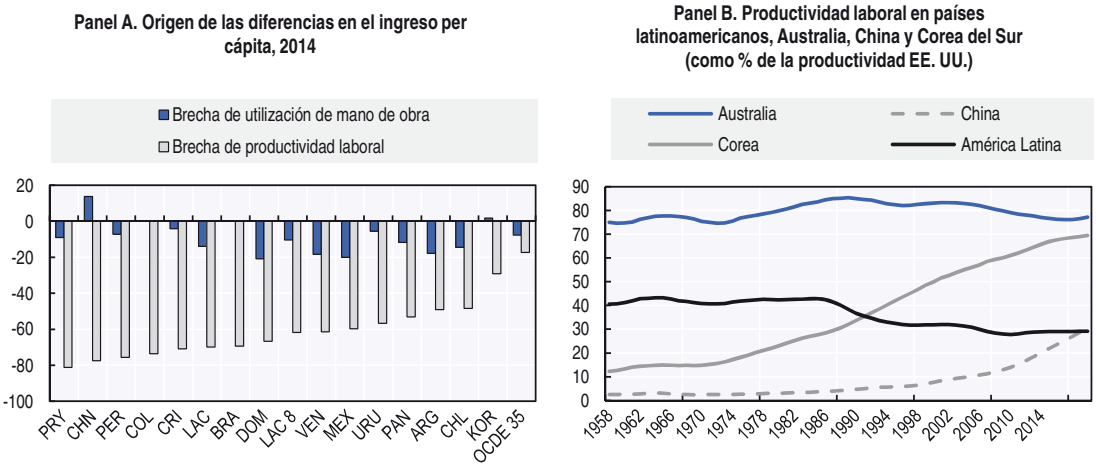
Nota: Ver OCDE/CAF/CEPAL (2016) para detalles de estimaciones.
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL basado en fuentes oficiales.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664212

Una parte de la desaceleración responde a una reducción cíclica de las inversiones, tal como se subrayó en OCDE/CAF/CEPAL (2016). Pero otra parte es estructural. Por un lado, la tasa media de inversiones en América Latina alcanzó su punto más bajo desde 2003. Las inversiones representaban solo el 19.5% del PIB en 2016, 20.3 puntos porcentuales menos que la tasa media de los países emergentes y en desarrollo de Asia (FMI, 2017a). De nuevo, el promedio regional oculta grandes divergencias entre países, ya que economías como Colombia, Nicaragua o Panamá invierten claramente por encima de la media regional. Por otro lado, la baja productividad de la región y su incapacidad para alcanzar niveles de ingresos más elevados se debe a la ausencia de un proceso más profundo de cambios estructurales a favor de la innovación y de una producción más intensiva en conocimiento. No es fácil movilizar la fuerza de trabajo y el capital desde empresas de baja productividad hacia empresas de alta productividad en la región. En torno al 55% de la población activa trabaja en el sector informal. Incluso en períodos de

crecimiento, la probabilidad de transitar del sector informal al formal es baja (CAF, 2013). Y esto constituye un gran obstáculo estructural para la productividad. La reasignación de capital y mano de obra desde empresas de baja productividad, una característica clave de las empresas informales, hacia empresas formales de alta productividad contribuiría a aumentar la productividad total de los factores entre un 45% y un 127% en América Latina, según el país (Busso, Madrigal y Pagés, 2013). Además, la Regulación del Mercado de Productos (RMP) de las economías latinoamericanas es más pesada que en las economías de la OCDE, lo cual supone una barrera para el dinamismo empresarial y la reasignación de mano de obra y capital. Las diferencias entre América Latina y la OCDE en materia de RMP se deben principalmente a la complejidad de las regulaciones y a las cargas administrativas que recaen en las *start-ups* (Barbiero et al., 2015; OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

La escasa contribución de la productividad al crecimiento en América Latina es la causa principal de la brecha de crecimiento entre la región, la OCDE y las economías asiáticas en rápido crecimiento. La baja productividad laboral latinoamericana explica el 70% de la brecha del PIB per cápita entre la región ALC y la mitad superior de las economías de la OCDE (Gráfico 2.14, Panel A). Pero se registran grandes diferencias entre los países. En Paraguay, Colombia y Perú, la brecha de productividad explica más del 75% de las diferencias en ingresos. En Argentina, Chile o Panamá, la brecha gira en torno al 50%. Además, la productividad laboral, medida como el PIB producido en una hora trabajada, ha disminuido durante la última década en América Latina en relación con las economías más avanzadas. En promedio, en 2016, la productividad laboral en América Latina equivalía a solo un tercio de la de EE. UU., siendo incluso más baja que hace 60 años. Esta situación contrasta llamativamente con el desempeño de países de alto crecimiento en Asia, como Corea del Sur o, más recientemente, China, donde la productividad relativa ha aumentado en las recientes décadas (Gráfico 2.14, Panel B).

Gráfico 2.14. **Productividad laboral en América Latina, China y la OCDE**



Notas: Panel A: En comparación con la media simple de 17 países miembros de la OCDE con el PIB per cápita más elevado en 2014 a la paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011 (en millones USD 2011). La suma de la diferencia de porcentajes de utilización de recursos laborales y productividad laboral no coincide exactamente con la diferencia de PIB per cápita ya que la descomposición es multiplicativa. La productividad laboral se mide como el PIB por empleado. La utilización de los recursos laborales se mide como el empleo como porcentaje de la población. Panel B: porcentaje de productividad de los Estados Unidos, promedio quinquenal móvil, PPA.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en Feenstra, R., R. Inklaar y M. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, se puede descargar en www.ggdc.net/pwt y "The Conference Board" (2016), *The Conference Board Total Economy Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664231

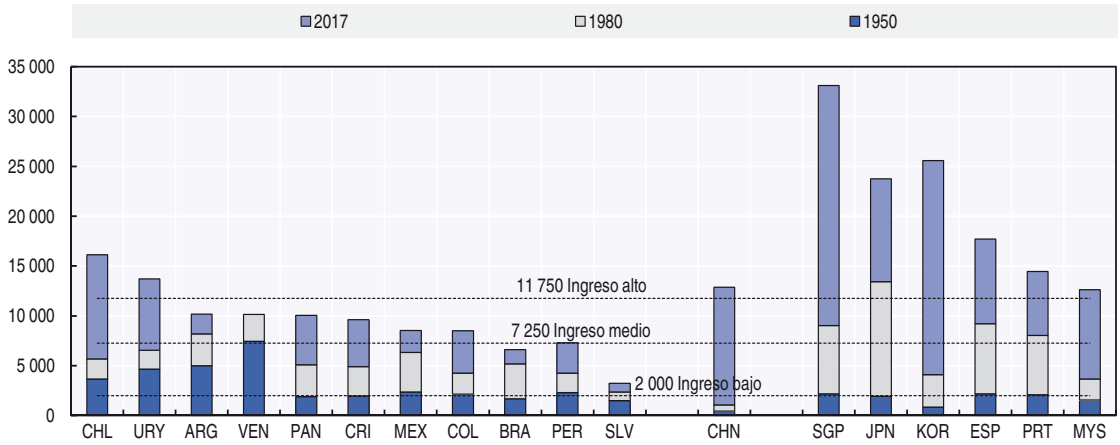
La región necesita abordar varios cuellos de botella para superar la trampa del ingreso medio

A medida que los países latinoamericanos alcanzaron niveles de ingreso medio, el crecimiento sufrió una desaceleración duradera (Felipe, Kumar y Galope, 2017). Ello ha llevado a diversos autores a relacionarlo con la "trampa del ingreso medio": tras un rápido crecimiento registrado en etapas iniciales de desarrollo, el crecimiento se estanca cuando los países alcanzan niveles medios de ingresos (Eichengreen, Park y Shin, 2011; Felipe, Abdon y Kumar, 2012; Zhuang, Vandenberg y Huang, 2012; Aiyar et al., 2013; OCDE, 2013b). En los países de bajos ingresos, el crecimiento aumenta sobre todo a través de la reasignación del trabajo desde actividades y empresas de baja productividad a otras de alta productividad. Sin embargo, al alcanzar niveles de ingresos medios normalmente son necesarios nuevos motores de crecimiento económico, basados en industrias manufactureras y de servicios intensivas en capital y en mano de obra cualificada (Kharas y Kohli, 2011).

Hasta la fecha, Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay han sido los únicos países latinoamericanos que han logrado escapar a la trampa del ingreso medio, tal como se mostraba en OCDE/CAF/CEPAL (2016), siguiendo la metodología de Felipe, Abdon y Kumar (2012) (Gráfico 2.15). La trampa ha afectado a las demás economías de la región, muchas de las cuales han sufrido episodios recurrentes de estancamiento de los ingresos per cápita, sobre todo tras los años ochenta.

Gráfico 2.15. **América Latina y países seleccionados que han escapado a la trampa del ingreso medio**

PIB per cápita; PPA en USD de 1990



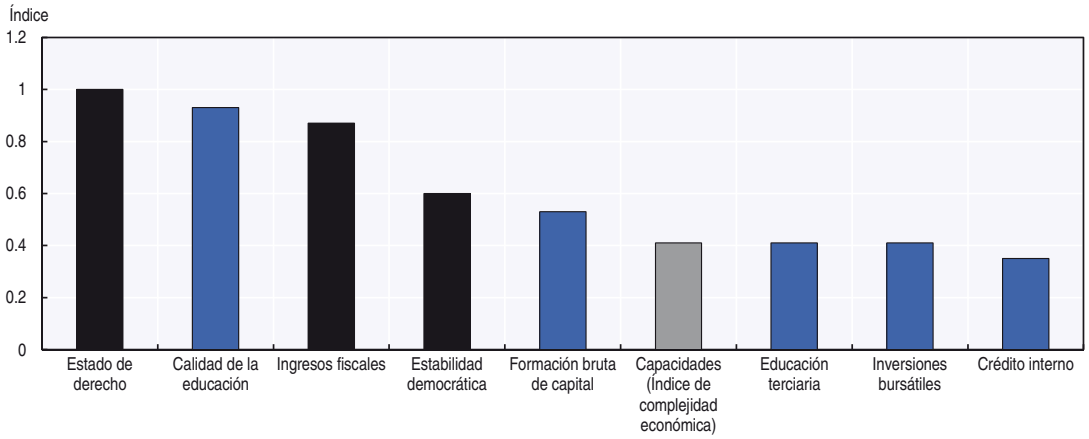
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en Felipe, Abdon y Kumar (2012) y Felipe, Kumar y Galope (2017). Datos extraídos del Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial* base de datos (abril de 2017) www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx and Madison (2010) database www.ggdc.net/maddison/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664250

Unas instituciones y un comercio sólidos son clave para superar la trampa del ingreso medio. Tener instituciones débiles puede no ser tan determinante en niveles bajos de ingresos, pero sí puede ser una importante barrera al crecimiento en economías de ingreso medio (Banco Mundial, 2017a). Igualmente, la evidencia empírica sugiere que las economías que consiguen superar la trampa del ingreso medio poseen un estado de derecho fuerte, sólidas capacidades estatales en forma de ingresos fiscales suficientes, y democracias solidas (Gráfico 2.16). Del mismo modo, las economías más abiertas tienen mayores posibilidades de evitar la trampa del ingreso medio. En este caso, la capacidad de los países para exportar bienes con alto valor agregado es clave para la transición de los ingresos medios a los altos. Otras características clave de los países que han evitado

la trampa del ingreso medio son: calidad de la educación, suministro adecuado de competencias y habilidades de los trabajadores, niveles de inversión idóneos y mercados de capital desarrollados (Melguizo et al., 2017; Recuadro 2.5).

Gráfico 2.16. **Prioridades de políticas públicas para evadir la trampa del ingreso medio**



Nota: Clasificación en función de la importancia de izquierda a derecha (Recuadro 2.5).
Fuente: Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J.A. Perez (2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664269

Recuadro 2.5. **Políticas públicas prioritarias para superar la trampa del ingreso medio en América Latina**

La literatura empírica sobre desarrollo identifica una "trampa del ingreso medio" cuando las economías en desarrollo tienen dificultades para encontrar nuevas fuentes de crecimiento tras haber alcanzado niveles medios de ingresos. El escenario en América Latina es particularmente complicado. Solamente Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay se han convertido en economías de altos ingresos en las últimas seis décadas. Mientras tanto, países de ALC que en los años cincuenta eran ya países de ingresos medios han quedado atrapados en ese nivel.

Con el fin de determinar las principales prioridades de política pública para superar la trampa del ingreso medio, Melguizo et al. (2017) llevan a cabo un análisis discriminante lineal que contrasta las experiencias de 76 economías emergentes y países miembros de la OCDE (incluyendo 14 economías latinoamericanas). Los autores comparan los países que han logrado escapar a la trampa del ingreso medio con aquellos que han quedado atrapados en ella desde los años cincuenta. Basándose en más de 200 000 estimaciones, su investigación identifica las áreas de políticas públicas que mejor diferencian a los países de ingresos medios altos (IMA) de los países de altos ingresos (IA), evaluados en el momento en que "se graduaron" en la trampa del ingreso medio. Estas variables son: Estado de derecho, calidad de la educación, ingresos fiscales, tasa de dependencia por edad, grado de democracia, inversiones totales, capacidades (índice de complejidad económica), valor de las inversiones bursátiles, crédito interno proporcionado por el sector financiero y porcentaje de educación terciaria finalizada (Gráfico 2.16).

El estudio hace hincapié en que los rasgos socioeconómicos e institucionales actuales de cada país IMA y las características pasadas de algunos países IA son más útiles y relevantes que otros. De ahí que las prioridades políticas difieran entre unas economías y otras, y que no exista una única senda de desarrollo. Reforzando su argumento de que no existe un enfoque universal, los autores incluyen un método de control sintético para

Recuadro 2.5. **Políticas públicas prioritarias para superar la trampa del ingreso medio en América Latina** *(cont.)*

una selección de países latinoamericanos. De este modo, identifican sus principales brechas de políticas en función de sus características. Esto es particularmente relevante en un contexto en el que las restricciones presupuestarias obligan a centrarse en una selección de políticas que contribuyan a superar la trampa del ingreso medio.

Reforzar la productividad y el crecimiento potencial a través del comercio

El vínculo entre comercio, productividad y desigualdad

La relación entre comercio y productividad ha sido un tema ampliamente abordado por la literatura económica, que ha examinado tanto los beneficios como las posibles desventajas. Siguiendo el enfoque de la ventaja comparativa y modelos basados en la dotación factorial, la teoría del "nuevo comercio" pretendía explicar los efectos de la estructura comercial en la productividad de las empresas (Krugman, 1979). Según esta perspectiva, la liberalización del comercio puede aumentar la productividad gracias a los efectos de una mayor competencia de las importaciones y a una mayor variedad de insumos intermedios. Tras esta obra seminal, la literatura explicó luego la relación entre productividad y comercio recurriendo a los modelos de "aprendizaje a través de la práctica" (Krugman, 1987), las repercusiones de la investigación y el desarrollo (I+D) (Rivera-Batiz y Romer, 1991; Grossman y Helpman, 1991), la variedad de insumos intermedios (Feenstra, 1994) y la exposición a los mercados extranjeros (Clerides, Lach y Tybout, 1998).

Más recientemente, se han explorado los vínculos entre comercio y productividad empresarial teniendo en cuenta el efecto de la heterogeneidad de las empresas y la mayor eficiencia de las exportadoras con respecto a las no exportadoras (Melitz, 2003). Como resultado de la liberalización del comercio, solo las empresas más productivas seguirán expandiendo su cuota de mercado gracias a una mayor productividad y a un aumento de la competencia en los mercados de productos. Entretanto, menos empresas productivas salen del mercado. Se ha estudiado recientemente el papel de las exportaciones en el emprendimiento, sobre todo en el contexto de América Latina (Eslava et al., 2012; Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha, 2013).

Para abogar por la apertura comercial y el proceso general de globalización, se han señalado otros beneficios potenciales del comercio. El comercio y el crecimiento están relacionados: las economías relativamente abiertas crecen más rápidamente que las relativamente cerradas. Además, las condiciones salariales y laborales suelen ser mejores en empresas que comercian que en aquellas que no lo hacen (OCDE, 2012). El comercio puede ofrecer beneficios para los hogares en forma de precios más bajos y de una mayor elección. Asimismo, actividades relacionadas con el comercio tales como la externalización (*outsourcing*) y la deslocalización (*offshoring*) pueden desempeñar un papel clave a la hora de impulsar el crecimiento y aumentar los salarios. La evidencia disponible sugiere que la reducción de las barreras comerciales podría tener un impacto positivo en los empleos, los salarios reales y las exportaciones. El comercio respaldado por la IED también puede tener repercusiones tecnológicas para las empresas nacionales. Los esfuerzos desplegados en los últimos años para entender el nexo entre comercio y productividad se han centrado en otros mecanismos empresariales, entre ellos: el aprendizaje a través de la práctica, el acceso a mejores insumos, las mejoras empresariales en materia de organización, el acceso a mercados más grandes y la reasignación o redistribución de recursos (Carballo, 2017).

Actualmente se están poniendo en entredicho los beneficios derivados del aumento del comercio, especialmente en las economías de la OCDE. Existe la percepción de que el comercio puede ser beneficioso para unos, sobre todo en determinados grupos de ingresos, pero perjudicial para otros. La desigualdad global se ha reducido gracias al fuerte incremento de los ingresos de los vulnerables y las clases medias en las economías en desarrollo y emergentes, incluida la mayor parte de América Latina (Milanovic, 2016). El comercio ha traído consigo un acceso sin precedentes a los bienes y servicios por parte de los hogares de economías de ingresos medios y bajos. Pero en algunos países de la OCDE, la clase media no ha disfrutado de esos mismos beneficios esperados del comercio durante los últimos años (OCDE, 2017d). En general, parece que la capacidad para cosechar los beneficios comerciales con vistas a reducir la desigualdad depende de las características y circunstancias específicas de cada país (FMI, 2017b).

Existe una brecha cada vez más grande en cuanto a productividad y salarios entre las empresas exportadoras y las no exportadoras. Estos efectos son heterogéneos y dependen del tamaño y la productividad de cada empresa (Criscuolo y Timmis, 2017a). Asimismo, expandir el comercio transfronterizo parece beneficiar más a los individuos cualificados, mejor educados y más ricos en muchos países. Desde la perspectiva de las inversiones, las empresas multinacionales pueden resultar excesivamente grandes para las pequeñas economías y utilizar el marco regulatorio de los países en beneficio propio. Por ejemplo, pueden intervenir en las disposiciones sobre solución de controversias entre inversores y Estado. Junto con la desconfianza hacia las relaciones comerciales desequilibradas de bienes y servicios, la interconectividad financiera podría ser considerada perjudicial y un factor de vulnerabilidad.

También existe la preocupación, más pronunciada en los países miembros de la OCDE, de que la apertura comercial provoque una "carrera descedente" en materia de estándares laborales (Head y Ries, 2003), regulación medioambiental y protección del consumidor (OCDE, 2017e).

En América Latina, los beneficios procedentes del comercio, en particular de las exportaciones de materias primas, han sido visibles principalmente en la mejora de los ingresos de los hogares de todo el espectro de la distribución de la renta. Sin embargo, algunos sectores han salido perdiendo debido a la competencia comercial, sobre todo la industria manufacturera. En definitiva, la noción de que el comercio implica sistemáticamente una mejora de las condiciones de vida merece una reflexión profunda. Es importante ofrecer mejores respuestas, no solo para mejorar el desempeño comercial de la región, sino también los marcos institucionales en los que se implementan las políticas comerciales. Un primer paso en esta dirección consiste en favorecer un entorno en el que los beneficios procedentes del comercio puedan materializarse a través de políticas nacionales. Una opción posible sería reducir los costos impuestos a empresas comerciales, especialmente a las pequeñas y jóvenes, para que puedan participar en el comercio internacional. Esto significa permitirles el acceso a servicios eficientes y asequibles que garanticen la competitividad empresarial, cosa que no sucede en América Latina. Un segundo paso consiste en garantizar la igualdad en materia de oportunidades comerciales a toda la población, lo cual va más allá de las condiciones del mercado de trabajo. Por una parte, esto implica políticas activas de mercado de trabajo y políticas de competencias. Por otra parte, las políticas regionales podrían mejorar, por ejemplo, la conectividad con comunidades locales y reducir las disparidades territoriales. Un tercer paso consiste en mejorar los marcos institucionales para el comercio, lo cual incluye la adopción de reglas, directrices y códigos multilaterales. Será esencial tener acuerdos de cooperación más amplios, que cubran cuestiones que vayan más allá del comercio, como la transparencia, las inversiones, los movimientos de personas y la competencia (las disposiciones "progresistas") (OCDE, 2017e).

Los desafíos de un contexto con incertidumbres para el comercio y la globalización

El escenario comercial para América Latina se ha vuelto cada vez más complejo. Aunque, como se señaló, el comercio global se revitalizó el año pasado, todavía es menos robusto que en las décadas previas a la crisis. Además, el comercio y la globalización han estado bajo presión debido a la preocupación creciente en todo el mundo de que los beneficios derivados del comercio y la globalización no son compartidos por todos y a la necesidad de poner fin a esta situación (OCDE, 2017e). Nuevas fuentes de datos indican que los individuos están poniendo en entredicho los logros, la utilidad y la arquitectura global del comercio y la globalización (Recuadro 2.6). En general, el temor a que esta preocupación conduzca a un aumento del proteccionismo es cada vez mayor.

Las preocupaciones sobre un proteccionismo creciente van en aumento en las economías del G20, si bien la evidencia existente sobre su aplicación es débil. Una indicación del nivel de preocupación de los países es el uso de remedios comerciales. Entre julio de 2013 y junio de 2016, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tomaron 507 medidas *antidumping* y 43 medidas compensatorias, e introdujeron 36 salvaguardias (OCDE, 2017f). Aunque la retórica sobre proteccionismo prolifere cada vez más, los países del G20 no han incrementado de manera significativa el número de medidas de carácter restrictivo para el comercio durante la última década. Desde 2009, dichos países han aplicado un promedio de siete nuevas medidas restrictivas del comercio al mes (frente a una media de seis medidas facilitadoras del comercio). Este promedio es ligeramente superior a la media imperante desde octubre de 2016 hasta mediados de mayo de 2017, de seis nuevas medidas restrictivas del comercio por mes (OMC/OCDE/UNCTAD, 2017).

Recuadro 2.6. **Seguimiento de la globalización en tiempo real usando Big Data**

La desaceleración del comercio mundial y el proteccionismo comercial se han convertido en uno de los grandes temores que ensombrecen las perspectivas económicas. Estos temores van en aumento: el comercio ha sido uno de los principales motores de crecimiento durante las últimas décadas y su reciente estancamiento ha suscitado la duda de si estamos ante una tendencia cíclica o permanente, así como preguntas sobre su potencial impacto en el crecimiento.

Este recuadro propone una nueva manera de medir el alcance del proteccionismo comercial y la reciente ralentización comercial global. La tendencia comercial mundial es rastreada en tiempo real mediante el análisis de *Big Data* (Ortiz y Rodrigo, 2017) con información de la Base de Datos Mundial de Eventos, Lenguaje y Tono (GDELT, por sus siglas en inglés) (Leetaru, Kalev, Schrodt, Phillip, 2013). GDELT es una base de datos *open source* que extrae y analiza noticias digitales de radio y televisión, prensa e Internet en más de 100 idiomas todos los días. Utilizando distintos diccionarios, es posible identificar varios miles de taxonomías y temas en los artículos nuevos, y clasificar la información. Los algoritmos utilizados por GDELT identifican, además, miles de emociones, organizaciones, lugares, nuevas fuentes y eventos de todo el mundo, así como el sentimiento general que suscitan. Cada evento procesado en GDELT es codificado mediante el sistema de codificación de eventos "Conflict and Mediation Event Observations" (CAMEO), desarrollado por Schrodt y Yilmaz (2007), utilizado ampliamente para sistematizar el análisis de eventos políticos y sociales, y dividirlos en una escala que abarca desde la cooperación material y verbal, hasta el conflicto verbal y material.

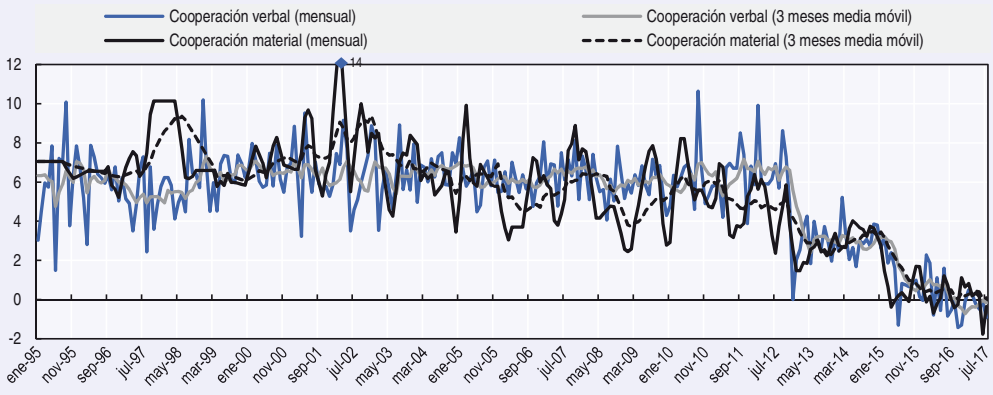
Recuadro 2.6. **Seguimiento de la globalización en tiempo real usando Big Data** *(cont.)*

Utilizando la taxonomía CAMEO en GDELT, BBVA Research desarrolló el "índice de Apoyo al Comercio" para rastrear en los medios eventos relacionados con la cooperación verbal y material relacionada con la Organización Mundial del Comercio (OMC). La cooperación verbal se asocia con categorías de eventos que abarcan desde una declaración pública hasta la cooperación diplomática (1 a 5 categorías en la taxonomía CAMEO) en los que el actor es la OMC. La cooperación material se refiere a eventos de las categorías CAMEO que van desde implicarse en la cooperación material hasta suavizar las restricciones (6 a 8 categorías en la taxonomía CAMEO) en los que el actor es la OMC.

El índice de Apoyo al Comercio de BBVA Research (desde enero de 1995 hasta Julio de 2017) mide el sentimiento suscitado en los medios por los artículos en los que se identifican eventos cooperativos verbales o materiales relacionados con el comercio. Para analizar ese sentimiento, GDELT usa listas de palabras "direccionales", mide las palabras asociadas con un tono positivo o negativo –tal como proponen más de 40 diccionarios– y traduce cada artículo al inglés. GDELT usa técnicas de Procesamiento de Lenguajes Naturales (PLN) para calcular el "tono" medio de todos los documentos que contienen una o más menciones a los eventos analizados. La clasificación va de -100 (sumamente negativo) a +100 (sumamente positivo), si bien los valores comunes oscilan entre -10 y +10, con 0 como valor neutral.

Los resultados muestran que tanto la cooperación verbal como la material mantuvieron un tono o un sentimiento positivo hasta un período reciente, a partir del cual ambos componentes se han vuelto más neutrales. Dicho esto, el sentimiento de cooperación material comercial empezó a deteriorarse gradualmente desde principios de siglo, en 2003, y aceleró su caída en 2012, tras la crisis financiera. Fue entonces cuando el sentimiento de cooperación verbal se unió a la fuerte desaceleración (Gráfico 2.17). Y aunque el proteccionismo está en primer plano desde el empeoramiento del apoyo al comercio en 2012, ya anteriormente había señales de alarma del índice de cooperación material. El índice muestra también que es un fenómeno mundial, con China y EE. UU. como países más afectados por el proteccionismo. México y, sobre todo, Brasil han sido los países latinoamericanos más afectados por el aumento del proteccionismo según el índice.

Gráfico 2.17. **Índice global de Apoyo al Comercio en tiempo real**

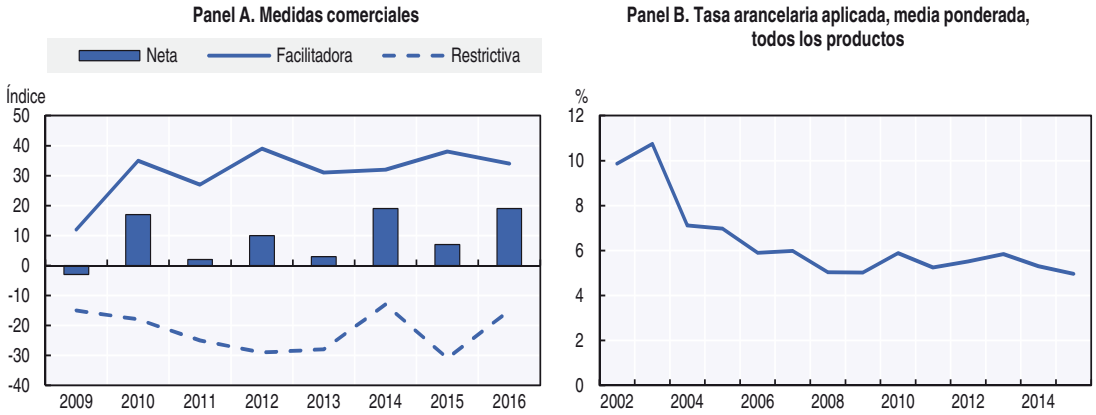


Fuente: www.gdelt.org & BBVA Research

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664288

Frente a un escenario comercial difícil, la evidencia indica que las economías latinoamericanas han seguido abriéndose al comercio internacional. Desde 2010, los tres países latinoamericanos que forman parte del G20 (Argentina, Brasil y México) han aplicado más medidas para facilitar el comercio que para restringirlo (Gráfico 2.18, Panel A) (OMC/OCDE/UNCTAD, 2017). De las tres economías, Brasil ha sido la más activa en lo que respecta a las medidas comerciales. Pero México sigue una tendencia similar de facilitar el comercio, en vez de restringirlo. El cambio de Argentina en materia de políticas comerciales es también notorio, con un número cada vez mayor de medidas facilitadoras del comercio. Este país ha levantado recientemente las restricciones a la exportación de soja y otros productos, y prevé eliminar progresivamente los impuestos de exportación para una canasta grande de productos exportables. Las estimaciones sobre la eliminación de las barreras a la exportación en Argentina indican un efecto de entre 2%-4% en el crecimiento (Nogués, 2008). La progresiva reducción de aranceles comerciales se constata en toda la región. En 2010, se aplicó a todos los productos una tasa arancelaria media del 10%, tasa que en 2015 disminuyó a menos del 5% (Gráfico 2.18, Panel B) (Banco Mundial, 2017b).

Gráfico 2.18. **Medidas aplicadas por América Latina y el Caribe que facilitan o restringen el comercio con el mundo y tarifas arancelarias**



Nota: Panel A es la suma de medidas facilitadoras y restrictivas del comercio para Argentina, Brasil y México. Panel B estimado como la media simple de tasas arancelarias aplicadas (ponderadas por producto) para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Perú y Uruguay.

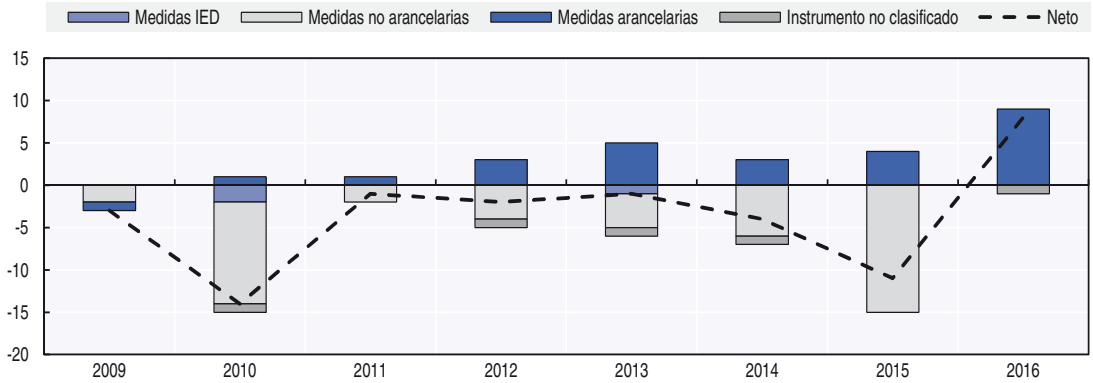
Fuente: OMC/OCDE/UNCTAD (2017) y Banco Mundial (2017b) Indicadores del Desarrollo Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664307

Entre las economías latinoamericanas no hay, por tanto, pruebas de un creciente proteccionismo, y el desafío pendiente son las medidas no arancelarias (MNA) para una mayor apertura comercial e integración regional (Gráfico 2.19). El nivel de medidas comerciales y de inversión adoptadas por las economías de ALC con sus homólogos regionales ha permanecido relativamente estable desde 2009, con un número ligeramente mayor de medidas comerciales restrictivas que de medidas liberalizadoras, excepto en 2016. Entre las economías latinoamericanas, la mayoría de las medidas restrictivas del comercio y las inversiones implementadas fueron MNA (GTA, 2017),[3] incluyendo estándares, regulaciones técnicas y evaluación de procedimientos de conformidad, que normalmente no suelen aspirar a discriminar las importaciones, pero pueden socavar involuntariamente el comercio. Las MNA más prevalentes en la región son: subsidios a la no exportación, contingentes arancelarios, medidas de contenido local y procedimientos para el trámite de licencias de importación automáticas. Tal como se ha mencionado anteriormente en esta sección, en América Latina hay margen para mejorar la integración comercial reduciendo las barreras relacionadas con las MNA y mejorando la armonización. Por el contrario, la mayoría de las medidas liberalizadoras del comercio

son medidas arancelarias, ámbito en el cual la región ha progresado considerablemente durante las dos últimas décadas a la hora de reducir los tipos arancelarios (Gráfico 2.18 Panel B).

Gráfico 2.19. **Tipos de medidas facilitadoras o restrictivas netas de comercio y de inversión implementadas entre las economías latinoamericanas y caribeñas**



Nota: Neto se refiere a la suma de las medidas de facilitación del comercio y la inversión menos las medidas restrictivas para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela. Excluyen soluciones comerciales según la clasificación de la OMC (p. ej., medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en GTA (2017), Global Trade Alert (base de datos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664326

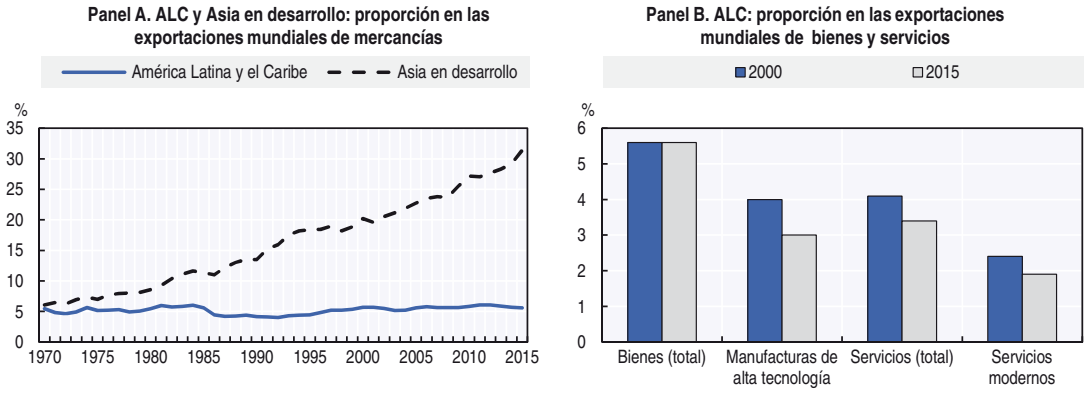
El desempeño comercial todavía puede mejorarse en América Latina y el Caribe

Existen indicios de que América Latina no ha logrado cosechar todos los beneficios de productividad derivados del comercio. La región ha tenido un rendimiento inferior a lo esperado tanto en términos de cuota de mercado como de valor añadido en las últimas décadas, según diversos indicadores. La proporción de ALC en las exportaciones mundiales se ha estancado desde 1970. Desde entonces, la participación de la región en las exportaciones mundiales de mercancías alcanza, con variaciones mínimas, un promedio del 5.2%, un porcentaje inferior a su participación del 6.4% en el PIB mundial durante el mismo período (Gráfico 2.20, Panel A). Este estancamiento contrasta con el desempeño del Asia emergente, cuya cuota de exportaciones mundiales de mercancías era similar a la de ALC en 1970, pero se disparó hasta un 31.3% en 2015. Además, desde el año 2000, la región ALC ha perdido terreno en las exportaciones de servicios y productos manufacturados de alta tecnología. Esto incluye servicios modernos tales como los servicios jurídicos, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y comerciales (Gráfico 2.20, Panel B).

Las fluctuaciones de precios durante las últimas décadas han tenido fuertes repercusiones en el desempeño de América Latina en materia de exportaciones. Los efectos en los precios han repercutido en el comercio mundial, pero han sido más intensos en la región ALC debido al peso de las materias primas en las canastas exportadoras de casi todos los países. Por ejemplo, si durante 1995-2015 el comercio mundial creció un 10.2% más rápidamente en precios corrientes que en precios constantes, la diferencia para América Latina fue del 17.8%. El *boom* de las exportaciones latinoamericanas que precedió al colapso comercial de 2008-09 fue en gran parte fruto de un efecto en los precios. Las exportaciones regionales presentaron una tendencia de crecimiento del 3.2% entre 2009 y 2015, frente al 5.1% anual antes de la crisis financiera (1995-2008) (Gráfico 2.21) (Giordano, 2016). Esto sugiere que el notable crecimiento de las exportaciones registrado antes de la crisis financiera se debió principalmente a una subida de los precios de las materias primas. La serie expresada en dólares corrientes

(Gráfico 2.21, Panel A) confirma este análisis. No obstante, al mismo tiempo, varios exportadores de materias primas en la región experimentaron simultáneamente un aumento de los volúmenes comerciales.

Gráfico 2.20. **Cuota de las exportaciones latinoamericanas en las exportaciones mundiales**



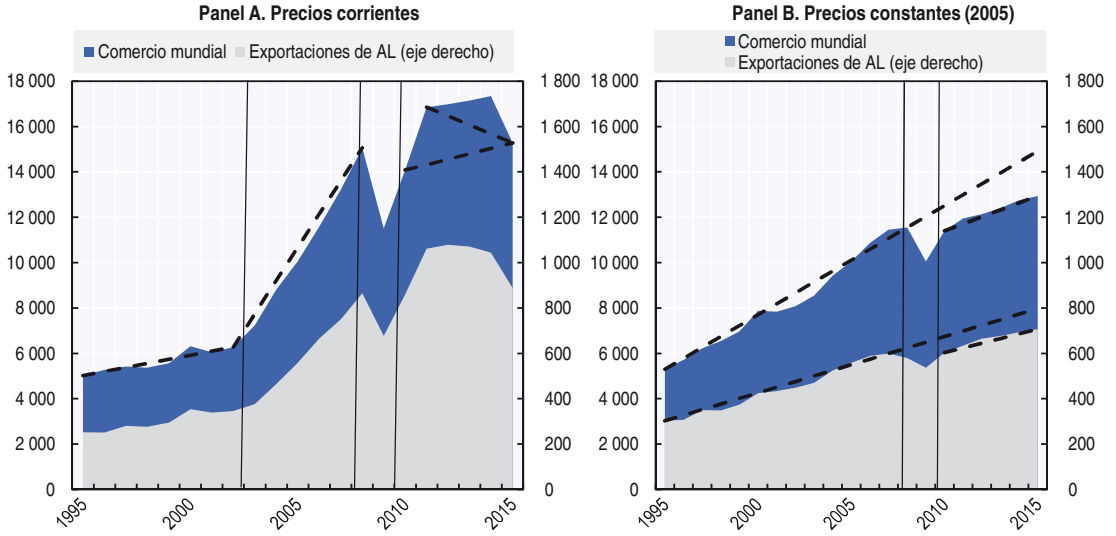
Nota: El Asia en desarrollo excluye Asia occidental y central.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, el Panel A se basa en datos de UNCTAD, base de datos UNCTADSTAT. El Panel B se basa en la base de datos COMTRADE (bienes) y OMC (servicios).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664345

Gráfico 2.21. **Comercio mundial y exportaciones latinoamericanas**

Miles de millones de dólares, 1995-2015



Nota: El comercio mundial se define como importaciones e incluye los flujos entre los países de la Eurozona.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de INTrade/DataINTAL, BACI, BLS, COMTRADE, CPB y UNCTAD.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664364

El desempeño exportador de América Latina durante los últimos 20 años apunta a un deterioro global de su posición competitiva. Los incentivos de precios han conducido a algunas economías a especializarse cada vez más en materias primas, sobre todo en productos primarios con escaso valor agregado, los cuales constituyen uno de los segmentos menos dinámicos de la demanda global. México y América Central, donde destacaron los productos industriales, son la excepción. Entre 2011 y 2015, el volumen

de las exportaciones de productos agrícolas y minerales primarios creció a tasas relativamente altas (5.1% y 4.9%, respectivamente), superiores a las tasas previas a la crisis en 2008 (4.5% y 4.6%, respectivamente). Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas agrícolas y minerales, más elaboradas, cayeron de un 4.7% a un 0.7% y de un 1.3% a un 0.1%, respectivamente. Tal caída exacerbó una tendencia a la reprimarización en el período posterior a la crisis. En agricultura, América Latina posee una cuota importante del mercado global (14.6% en productos agrícolas primarios y 9.7% en manufacturas agrícolas). Sin embargo, estas categorías han experimentado un descenso de la demanda relativa global durante las dos últimas décadas (-2.0 y -1.7 puntos porcentuales, respectivamente). Por otra parte, la tendencia a la reprimarización ha sido pronunciada. La región, por ejemplo, tiene una cuota global de productos agrícolas primarios con bajo valor agregado (4.3 puntos porcentuales) mayor que de manufacturas agrícolas más elaboradas (0.8 puntos porcentuales). Las manufacturas industriales, en cambio, fueron la única categoría que contribuyó positivamente al posicionamiento competitivo de la región. América Latina aumentó su cuota de mercado global en 0.6 puntos porcentuales para alcanzar un 4.1% en 2015. El beneficio se debió fundamentalmente a México, que representó tres cuartos de la cuota de mercado de la región en esta categoría de productos. El desajuste entre evolución de la demanda global y suministro de exportaciones regionales subraya el desempeño comercial frágil y dependiente de los precios en casi todos los países. Esto, a su vez, refuerza la necesidad de una agenda de diversificación (Giordano, 2016).

La diversificación comercial y un mayor valor agregado siguen siendo un reto

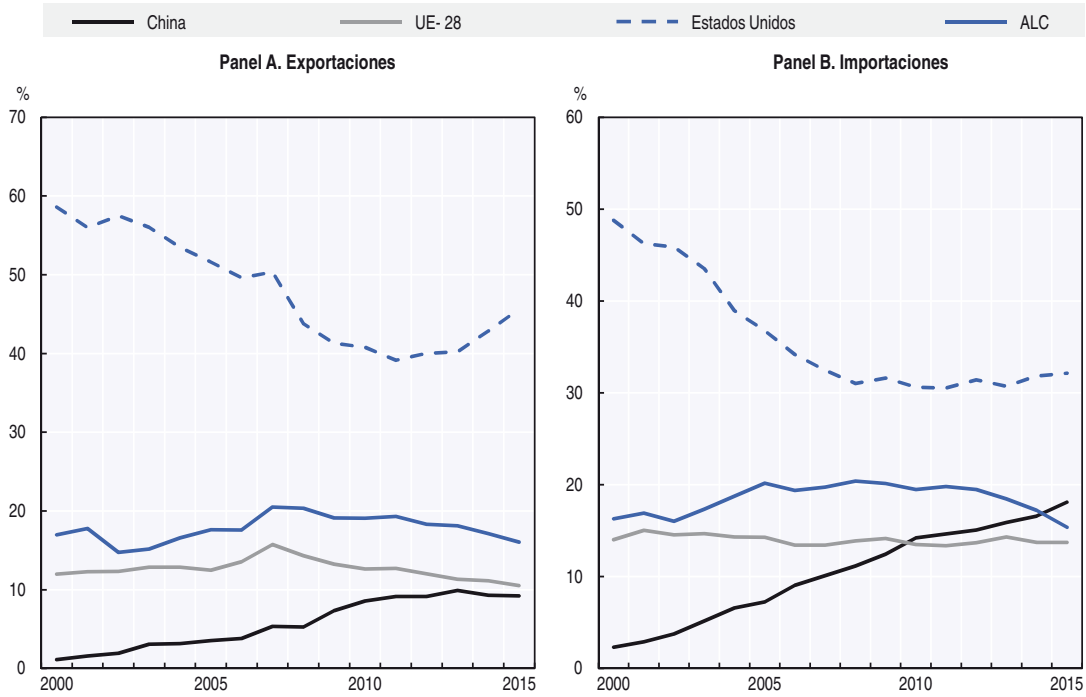
El comercio de ALC sigue concentrado en sus economías más grandes. Durante los últimos 15 años, más del 70% de las exportaciones e importaciones totales se han concentrado en cinco economías: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela . México sigue siendo el mayor exportador e importador de la región; le sigue Brasil. En 2015, ambas economías representaban más del 62% de las exportaciones de la región y el 57% de sus importaciones. Argentina (6.2% de exportaciones y 5.7% de importaciones), Chile (6.9% y 6.1%) y Venezuela (4.0% y 3.2%) representaron una proporción más pequeña. La comparación de las exportaciones brutas con las exportaciones en valor agregado para estas economías en 2011 muestra una pauta de concentración similar.

En términos agregados, ALC sigue comerciando con los mismos socios, pero están surgiendo nuevas relaciones y las pautas comerciales varían dentro de la región. Durante los últimos 15 años, EE. UU. ha sido el principal socio comercial de la región tanto para las exportaciones como para las importaciones. Sin embargo, China se ha convertido recientemente en un socio clave para la región (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). Si el peso de China en las exportaciones de la región ha permanecido en torno al 10% durante los últimos tres años, este país sigue ganando terreno como orígen de importaciones (Gráfico 2.22). El peso de la Unión Europea en el comercio de la región ha permanecido estable. Paralelamente, la cuota de la región en el comercio mundial ha caído en los últimos años debido al débil desempeño del comercio intrarregional, especialmente en Sudamérica. Las pautas comerciales de México y del resto de la región siguen siendo muy diferentes. EE. UU. sigue siendo el socio comercial dominante de México, sobre todo para las exportaciones mexicanas. El principal socio del resto de la región es la región misma. Esta representa casi un cuarto de las exportaciones e importaciones totales. Le sigue EE. UU, que representa aproximadamente un quinto. China, que representa solo un 1% de las exportaciones mexicanas, absorbe el 15% de las exportaciones del resto de la región. En cambio, China es el origen del 18% de las importaciones de México y del resto de ALC.

Las tendencias divergentes que siguen Sudamérica y Centroamérica reflejan las distintas pautas exportadoras de ambas subregiones. Los mayores lazos comerciales con China y con el resto de Asia exacerbaron la ya elevada dependencia de la exportación de materias primas por parte de América Latina, en el contexto del superciclo de materias primas entre 2003 y 2011. En cambio, los países centroamericanos y la República Dominicana han reforzado los lazos comerciales y productivos entre sí, al igual que México y EE. UU. El desarrollo de las cadenas regionales de valor ha sido respaldado por el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México. La participación en las redes de manufacturas ha permitido a los países centroamericanos (Costa Rica es el ejemplo más claro) penetrar en nuevos nichos y diversificar gradualmente sus exportaciones.

Gráfico 2.22. **Principales socios comerciales de América Latina y el Caribe en el comercio de mercancías**

Porcentajes



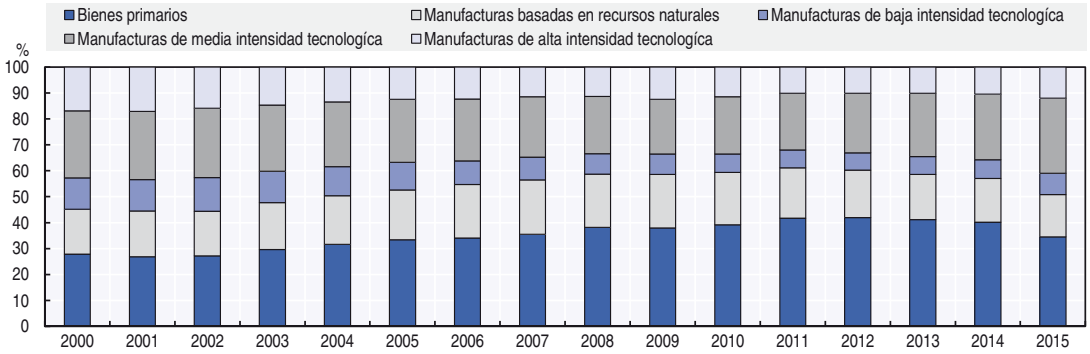
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664383

Con respecto a la canasta exportadora de la región, el cambio más importante desde el año 2000 ha sido la mayor proporción de productos primarios: ascendió de un 28% a un nivel máximo del 42% en 2012 (Gráfico 2.23). Este ascenso reflejó los elevados precios de las materias primas durante la mayor parte de ese período, pero también el aumento de los volúmenes exportados como respuesta a una demanda sostenida por parte de China. Desde el 2013, con el fin del superciclo de las materias primas y una demanda China más moderada, la proporción de productos primarios en el valor de las exportaciones de la región disminuyó hasta un 35% en el 2015. Las manufacturas de tecnología media, la segunda categoría de exportaciones más importante para la región (y la primera para México), se han recuperado notablemente en los últimos años. Tras sufrir una caída del 26% al 21% durante el período 2000-2009, su proporción en las exportaciones totales ha repuntado hasta alcanzar un 29% en 2015.

Gráfico 2.23. **Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica de América Latina y el Caribe**

Porcentajes

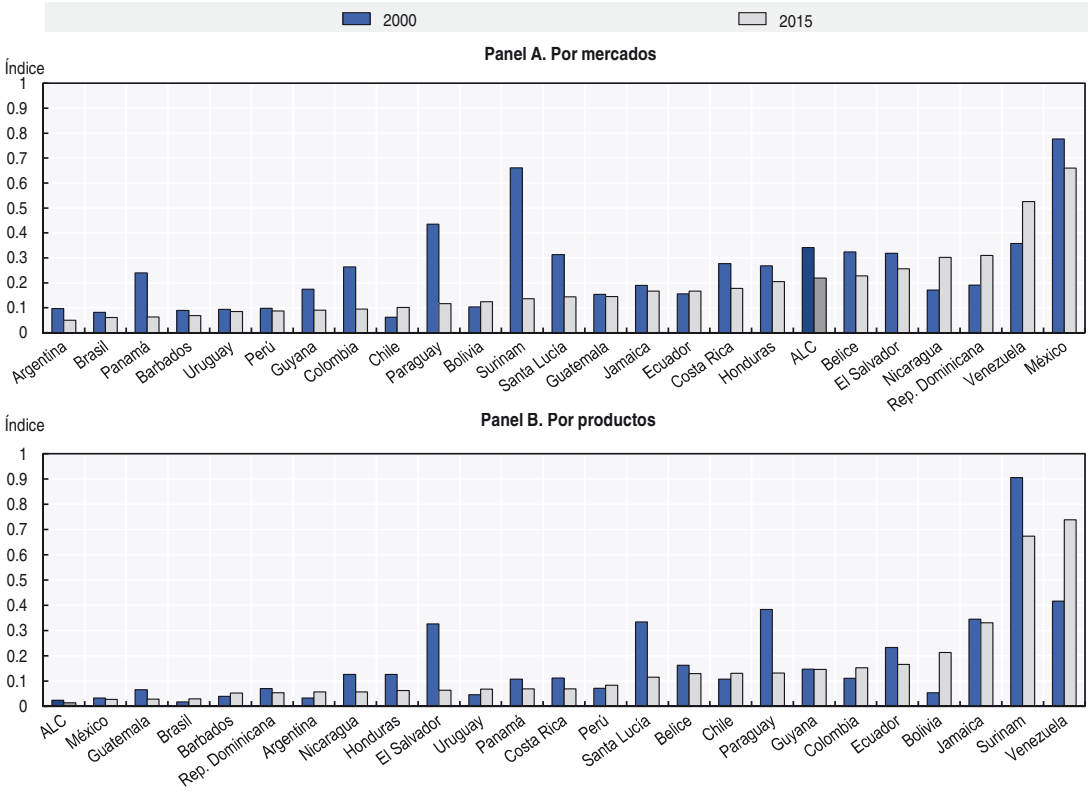


Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664402

Gráfico 2.24. **Concentración de las exportaciones por mercados y productos en América Latina y el Caribe**

Índice Herfindahl-Hirschman



Notas: Los valores para 2015 para Honduras, Santa Lucía y Surinam corresponden a 2014. Para Venezuela, corresponden a 2013. Los valores para 2000 para la República Dominicana corresponden a 2001.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en datos de COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664421

En los últimos 15 años, las exportaciones de la región se han vuelto considerablemente menos concentradas en términos de destino comercial, pero más concentradas en términos de productos. El índice Herfindahl-Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés),

una medida estándar de concentración comercial, muestra que solo 6 de 24 países para los cuales hay datos disponibles redujeron su concentración de exportaciones en términos de destino comercial durante ese período (Gráfico 2.24, Panel A). Esto refleja sobre todo la reducida proporción del mercado estadounidense y el mayor peso de China y otras economías asiáticas. En términos de concentración de productos, la situación es menos alentadora. Entre 2000 y 2015, varios países de ALC (sobre todo de Sudamérica) aumentaron significativamente su índice de concentración en términos de productos. Esto es cierto tanto para los países con exportaciones bastante diversificadas (Argentina, Brasil y Uruguay), como para aquellos cuyas exportaciones se concentran en una gama limitada de materias primas (Chile, Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela). En cambio, todos los países centroamericanos, México y la República Dominicana redujeron su concentración por productos (Gráfico 2.24, Panel B).

América Latina debe acelerar la integración en cadenas globales y regionales de valor

La integración de América Latina en cadenas globales de valor (CGV) es débil. La participación de la región como fuente de valor agregado extranjero incorporado a las exportaciones mundiales ("encadenamientos hacia adelante") sigue siendo mínima, mientras que la proporción de valor agregado extranjero en las exportaciones latinoamericanas ("encadenamientos hacia atrás") es notablemente más baja que la de otras regiones. Los siete países latinoamericanos[4] para los cuales hay datos disponibles, en la base de datos de la OCDE *Trade in Value Added*, registraban una participación conjunta de solo el 4% como origen del valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales en 2014 (frente a casi un 3% en 1995) (Gráfico 2.25). La proporción de la región es más elevada en las exportaciones del TLCAN (10% en 2014, comparado con cerca de 6% en 1995). Esto se debe en gran parte a los encadenamientos hacia adelante de México con sus socios norteamericanos (sobre todo EE. UU.). Globalmente, Brasil es el país de la región que más contribuye al valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales (con un tercio del total de la región en 2014), seguido de México (con casi 30%). Este nivel de concentración es similar al de las exportaciones brutas, analizadas anteriormente en este capítulo, lo que muestra que Brasil y México son los mayores exportadores de la región.

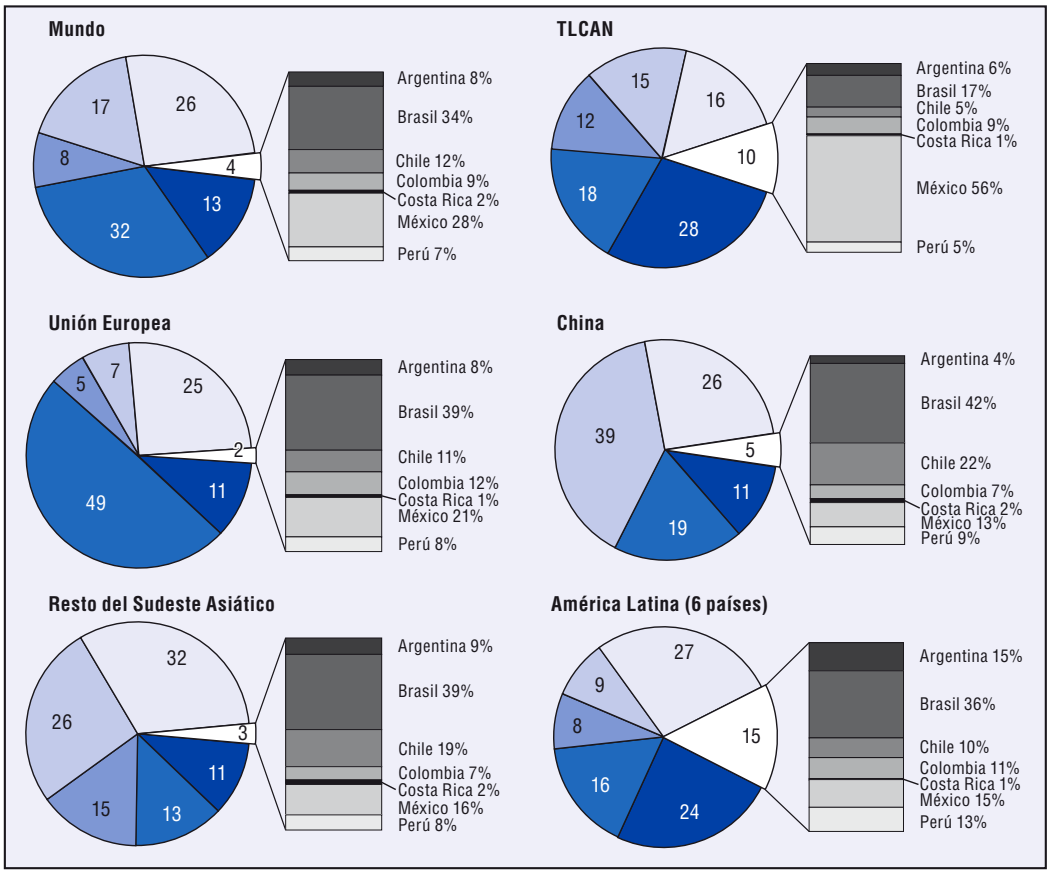
Además de los bajos niveles de "encadenamientos hacia adelante", Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú exhiben "encadenamientos hacia atrás" considerablemente más bajos que otras regiones, sobre todo la Unión Europea y el Sudeste Asiático. En 2014, solo el 13% del valor exportado por esos seis países fue generado en otras economías. Ese porcentaje es del 19% en los países del TLCAN y del 30% en la Unión Europa, China y el resto del Sudeste Asiático. Sin embargo, dentro de América Latina, Costa Rica y, en menor medida, Chile registran niveles de encadenamientos hacia atrás más elevados que los otros cuatro países (26% y 19% de las exportaciones brutas, respectivamente, en 2014). México, integrado en la región TLCAN, también tiene una proporción relativamente alta de valor agregado extranjero en sus exportaciones brutas (33% en 2014).

Los vínculos intrarregionales son especialmente débiles en América Latina, lo que contrasta con la relevancia de las cadenas regionales de valor en Europa, el Sudeste Asiático o Norteamérica (OCDE, 2015; Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016; Criscuolo y Timmis, 2017a). Este patrón se refleja en la proporción relativamente baja de valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de los países latinoamericanos que tiene como origen la región misma. En 2014, solo el 15% del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones desde Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú se generó en la región (es decir, en estos seis países más México).[5] En las exportaciones mexicanas, el 43% del valor agregado extranjero provino de la región

TLCAN, mientras que menos del 3% se originó en los otros países latinoamericanos anteriormente mencionados. En la Unión Europea, China y el resto del Sudeste Asiático, el valor agregado interregional representó más del 40% o más del total (Gráfico 2.25).

Gráfico 2.25. **Valor agregado extranjero en las exportaciones brutas por origen geográfico, 2014**

Porcentajes



Notas: Los porcentajes entre paréntesis junto al nombre de cada región exportadora indican la proporción de valor agregado extranjero en las exportaciones brutas de la región en 2014. América Latina (seis países) abarca Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. México está incluido en la región TLCAN.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en las tablas de insumo-producto de la base de datos *Trade in Value-Added* (*TiVA*) de OCDE/OMC (2015)..

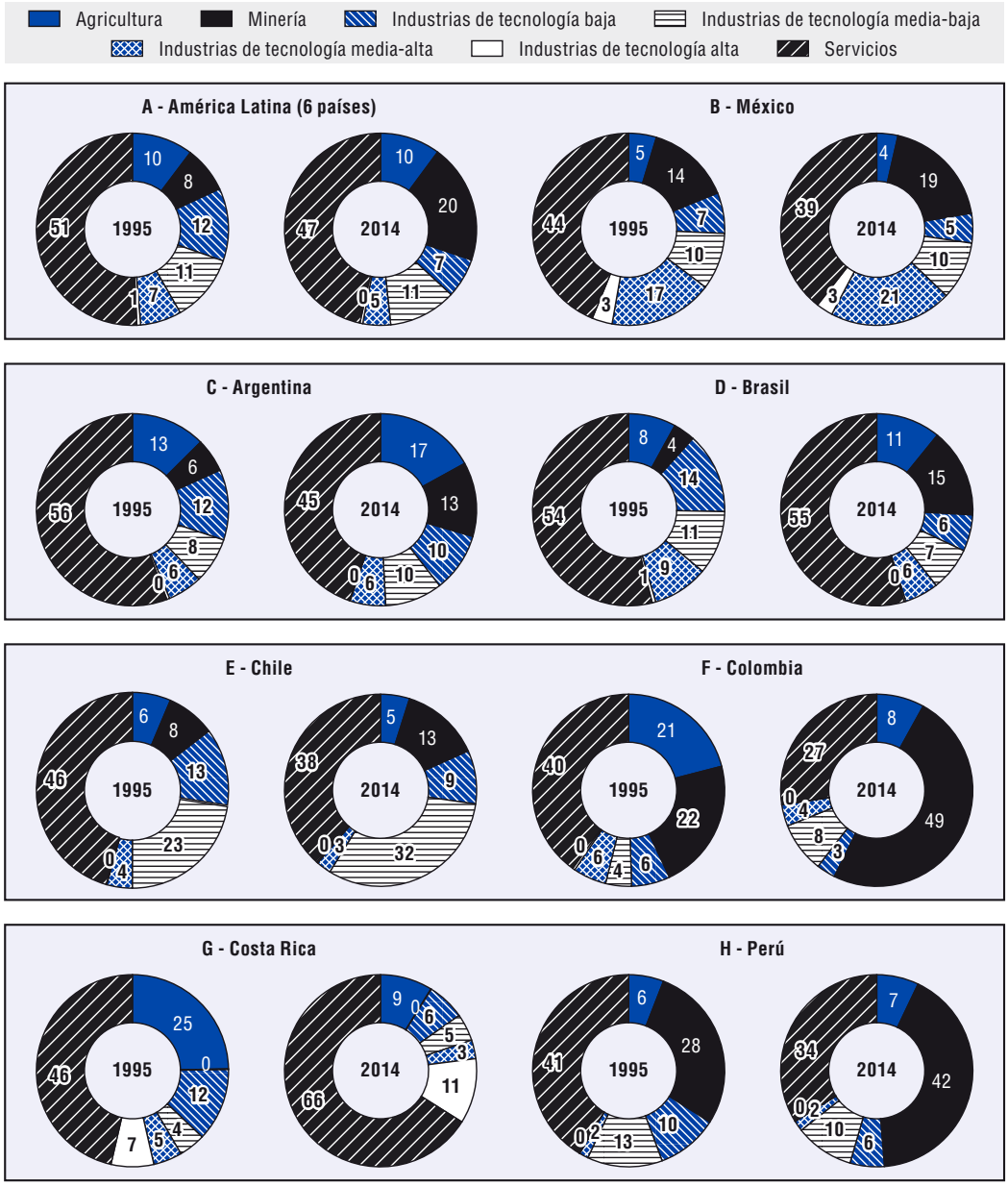
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664440

La participación de los países latinoamericanos en las CGV se caracteriza también por una elevada concentración de encadenamientos hacia adelante en los sectores primarios (agricultura y minería) y en las industrias de tecnología baja y media-baja, lo cual está en consonancia con los patrones exportadores globales de estos países (Gráfico 2.26). En 2014, el 30% del valor agregado en América Latina (seis países) en las exportaciones de terceros países se originó en los sectores primarios (sobre todo la minería). El 18% se generó en los sectores manufactureros de tecnología baja y media-baja (en 1995 estos porcentajes eran del 18% y 23%, respectivamente). La contribución de los servicios, si bien en descenso, sigue siendo aún significativa (del 47% en 2014 para

América Latina [seis países]). Esto es particularmente cierto en el caso del comercio al por mayor y al por menor, la I+D y otros servicios empresariales, y, en menor medida, del transporte y el almacenamiento. Costa Rica sobresale en la región por una participación considerablemente mayor de las industrias de alta tecnología (equipos informáticos, electrónicos y ópticos) en los encadenamientos hacia adelante del país (11% en 2014).

Gráfico 2.26. **Valor agregado aportado por países de América Latina en las exportaciones de terceros países, según sector de origen**

Porcentajes



Notas: América Latina (seis países) abarca Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en las tablas de insumo-producto de la base de datos *Trade in Value-Added (TiVA)* de OCDE/OMC (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664459

Recuadro 2.7. **La inestable competitividad del sector manufacturero en América Latina: ¿cuál es el papel de los servicios intermedios?**

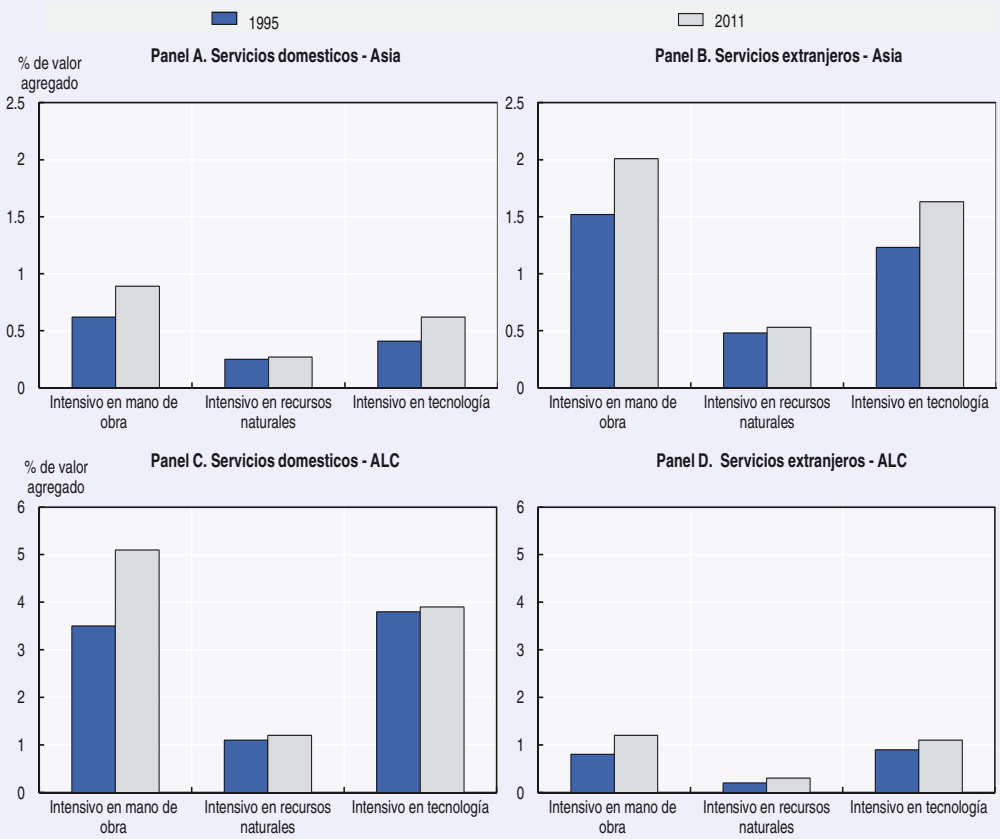
Entre 1990 y 2016, la cuota de América Latina en las exportaciones globales de manufacturas se estancó en torno a un 5%. La región aumentó ligeramente su cuota de mercado en el comercio global de manufacturas de tecnología media, pero la perdió en el comercio global de manufacturas de tecnología baja y alta basadas en recursos. Este desempeño decepcionante difiere del registrado en el Asia en desarrollo (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático [ASEAN, por sus siglas en inglés], China y la India), cuya cuota de exportaciones globales aumentó del 23% al 37% durante del mismo período.

El desempeño insuficiente de América Latina en el comercio de productos manufacturados suele atribuirse a su creciente especialización en recursos naturales. Pero el estancamiento de su desempeño en las exportaciones globales de dichos productos podría achacarse también a la insuficiente incorporación de servicios intermedios nacionales y extranjeros de alta calidad en la industria manufacturera (servicificación). La literatura sobre estos temas, cada vez más abundante, muestra que el desempeño de las exportaciones de productos manufacturados de un país depende en gran medida de su grado de "servicificación" (comercial). Las pruebas disponibles sobre los países miembros de la OCDE muestran que la servicificación es una condición clave para un desempeño y una diversificación exitosos cuando se exportan manufacturas. La logística y la tecnología de la información facilitan el movimiento de bienes e información entre segmentos, la I+D, la innovación y otros servicios intermedios. Además, mejoran la productividad de las firmas; contribuyen a la diversificación, la diferenciación y el valor de los productos; ayudan a superar las barreras de los mercados nacionales; y externalizan servicios e insumos no básicos. Los servicios desempeñan un papel clave en las CGV dominadas por las manufacturas. Baldwin, Forslid e Ito (2015) y Lodefalk (2017) estudiaron el tema mediante tablas internacionales de insumo-producto, datos de microempresas y casos prácticos. Todos ellos confirman el valor creciente de añadir una proporción de servicios a la producción y exportación de productos manufacturados en Francia, Alemania, Suecia, EE. UU. y otros países miembros de la OCDE. La industria manufacturera en las economías emergentes está cada vez más conectada con servicios extranjeros. Sin embargo, no existe un patrón claro sobre los vínculos nacionales de las economías emergentes entre sector manufacturero y servicios (Criscuolo y Timmis, 2017b). Existe, además, una brecha de conocimientos en lo que respecta a la servicificación del sector minero y otros sectores intensivos en recursos. En general, se han realizado poco estudios en este ámbito en la región.

Utilizando tablas insumo-producto y casos prácticos, Avendano, Bontadini y Mulder (2017) exploran si la incorporación de una gama de servicios podría revitalizar el desempeño de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas. Concretamente, utilizan la versión 2016 de la base de datos TiVA de la OCDE y se centran en siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú). Usando datos de entre 1995 y 2011, el estudio compara los contenidos con valor agregado de servicios intermedios nacionales e importados en las exportaciones de productos manufacturados de los siete países de ALC citados y de ocho países de ASEAN (Brunéi, Camboya, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam). Además de los contenidos totales de servicios, se analizan los servicios empresariales de importancia estratégica para mejorar la competitividad internacional del sector manufacturero.

Recuadro 2.7. **La inestable competitividad del sector manufacturero en América Latina: ¿cuál es el papel de los servicios intermedios?** *(cont.)*

Gráfico 2.27. **Contenido de servicios extranjeros y domésticos en las exportaciones (porcentaje de valor agregado)**



Fuente: Cálculos OCDE/CEPAL, con base en tablas de insumo-producto de WIOD y TiVA (2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664478

Este estudio se apoya en los enfoques de Evangelista, Lucchese y Meliciani (2015), Francois y Woerz (2007) y Wolfmayr (2008). Efectúa regresiones de panel para ver si las intensidades de servicios intermedios en los sectores manufactureros ayudan a explicar el desempeño de las exportaciones en términos de cuotas globales de mercados de exportación o de otro tipo de variables de desempeño comercial tales como el grado de diversificación de los productos. El modelo tiene en cuenta variables de control tales como los costos laborales unitarios, la proporción de cada país en patentes globales por sector, la apertura de sectores de servicios intermedios específicos y exportaciones directas de tales servicios. Distingue entre tres grupos de industrias manufactureras –las intensivas en recursos naturales, las intensivas en mano de obra y las intensivas en tecnología– y compara el papel de los servicios en ALC y ASEAN. Los resultados preliminares indican que el contenido de servicios nacionales y extranjeros en las exportaciones latinoamericanas no es necesariamente muy diferente del de los países ASEAN y que los servicios intermedios más estratégicos para el desempeño del sector manufacturero en materia de exportaciones son los ligados a la logística y los servicios empresariales.

La lenta integración de la región en las cadenas globales de valor se explica tanto por factores estructurales como por las políticas comerciales y de inversión existentes

Las CGV son el resultado de la fragmentación de la producción de bienes y servicios en distintas etapas en diversos países. Estas cadenas han transformado el comercio mundial gracias a la disminución de los costos de transporte, los avances de las tecnologías de la información y la liberalización del comercio. Pruebas recientes señalan cambios en la estructura de las CGV (Ahmad et al., 2017).[6] Estas pueden desempeñar un papel importante en la convergencia de las empresas, pero son distintas de una empresa o país a otros (Criscuolo y Timmis, 2017a). Con casi el 80% del comercio total mundial, y a pesar de la reciente desaceleración del comercio de bienes intermedios, las CGV siguen siendo fundamentales para el desempeño comercial de los países.

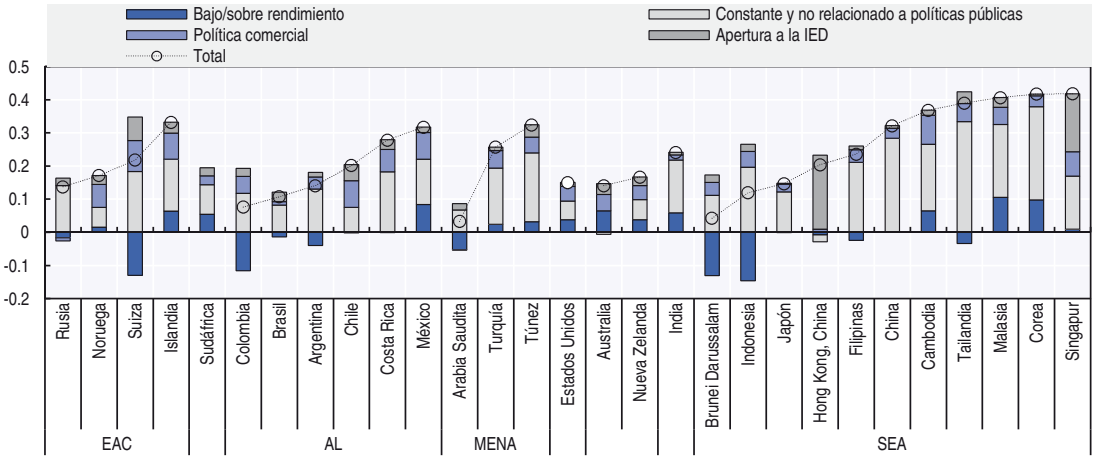
Pese a algunas mejoras, América Latina permanece en la periferia de las redes globales de producción. La participación de América Latina en las CGV es considerablemente más baja que la de otras regiones, debido en gran parte a sus menores encadenamientos hacia atrás. Además de la escasa integración en las CGV, la proporción de comercio intrarregional en los bienes intermedios y finales en América Latina es baja si se compara con otras regiones. Sin embargo, está más presente en los bienes intermedios que en los finales.

Los factores estructurales son importantes a la hora de explicar la escasa integración de la mayoría de las economías latinoamericanas en las CGV, pero también lo son las políticas relacionadas con el comercio y las inversiones. La evidencia reciente sobre los determinantes y efectos económicos de la participación de las economías emergentes en las CGV ofrecen algunas directrices para mejorar el desempeño de América Latina en las redes globales de producción. Habida cuenta de la importancia de una integración eficiente en las CGV para incrementar los niveles de productividad, los gobiernos de la región están analizando de qué modo ciertos factores pueden facilitar este proceso.

Entre los factores determinantes de la participación en las CGV destaca la situación geográfica, la distancia a los centros de fabricación, el producto interior bruto y el tamaño del mercado. Sin embargo, hay factores relacionados con las políticas que parecen igual de importantes, por ejemplo: los aranceles de importación (nacionales y con socios comerciales), la participación en acuerdos comerciales preferenciales (ACP) y la apertura hacia la IED. Los factores más importantes a la hora de explicar la integración de América Latina y otras regiones en las CGV parecen ser de orden estructural, pero las políticas comerciales y de inversión también son determinantes (Kowalski et al., 2015; Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016; Gráfico 2.28). Esto sugiere diferencias importantes entre los países. Mientras que los aranceles de importación (nacionales y en mercados de exportación) son relativamente bajos, la cobertura de los ACP es mejor en unos países (México, Chile, Costa Rica) que en otros (Argentina, Brasil). Las restricciones a la inversión extranjera en algunos sectores también parecen mermar la capacidad de algunos países para integrarse en las CGV. También existen factores no observados que dificultan la participación en ellas (Cadestin, Gourdon and Kowalski, 2016).

El desempeño de la logística y las infraestructuras, la facilitación del comercio y la calidad institucional son factores importantes para explicar la integración de los países en las CGV. El estudio del impacto de las distintas políticas en la integración en CGV en los últimos años ha proporcionado pruebas adicionales sobre los factores que refuerzan esta integración. Los procesos de producción fragmentada geográficamente son cada vez más sensibles a los costos comerciales. Menos del 10% de dichos costos puede atribuirse a los aranceles y entre un 10% y 30%, a factores geográficos y culturales. Sin embargo, el grueso de los costos comerciales indirectos está ligado a los procedimientos comerciales, la conectividad marítima, el acceso a los servicios TIC (Recuadro 2.7) y el entorno regulatorio. América Latina registra algunos de los costos comerciales más elevados a nivel mundial. (OCDE/CAF/CEPAL, 2013; Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016).

Gráfico 2.28. **Contribución e impacto relativos de las políticas sobre la integración en las cadenas globales de valor, 2011**



Nota: EAC se refiere a Europa y Asia Central. AL se refiere a América Latina. MENA (por sus cifras en inglés) se refiere a Medio Oriente y norte de África y SEA se refiere al sudeste de Asia.

Fuente: OCDE (2015); Cadestin, Gourdon y Kowalski (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664497

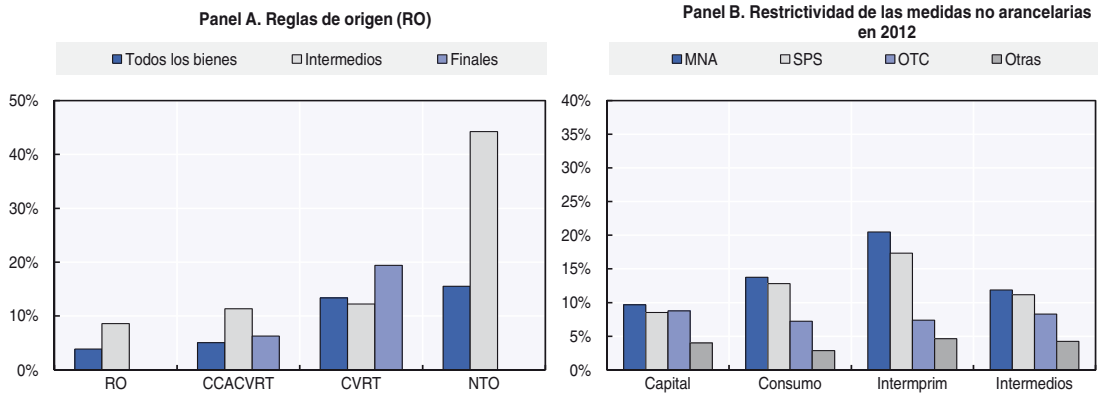
Los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFI, por sus siglas en inglés) de la OCDE ofrecen a los gobiernos una base para priorizar las acciones que facilitan el comercio (Moïsé y Sorescu, 2013). Las cargas regulatorias para las empresas son relativamente bajas en algunos países de la región (incluidos Colombia, Perú, México y Chile), pero considerablemente más elevadas en otros, como Venezuela y Bolivia. La protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) muestra un grado similar de heterogeneidad en la región. Con pocas excepciones (Panamá, Chile, Uruguay), la eficiencia de los trámites aduaneros es baja. Dada la demanda más volátil de las CGV y la necesidad de adaptarse a las condiciones del mercado, los países latinoamericanos necesitan estándares de logística e infraestructura adecuados.

La armonización y rediseño de las Reglas de Origen (RO) podrían mejorar considerablemente la participación de los países latinoamericanos en las redes globales de producción. Las regulaciones socavan con frecuencia la densidad de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) intrarregionales y extra-regionales en América Latina. La evidencia reciente identifica las reglas de origen como un factor sensible (Powell, 2017). Estas normas establecen las condiciones necesarias para que un producto tenga acceso preferencial a un ACP. Desde la perspectiva de las cadenas globales de valor, las RO tienen un efecto negativo en la formación de cadenas de valor dentro y fuera de los acuerdos comerciales preferenciales. En promedio, se calcula que las reglas de origen tienen equivalentes arancelarios de alrededor del 9% para las importaciones de productos intermedios en la región (Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016). Un enfoque más flexible de las normas de origen parece ser útil para superar estos efectos, como ilustran varios países de la región con niveles más elevados de participación en las CGV (p. ej., México). La renegociación de las reglas de origen para productos específicos y la mejora en su diseño mediante enmiendas de certificación, reglas *de minimis* y acumulación de origen pueden contribuir a mejorar la flexibilidad. Pero este proceso es largo y costoso. Otra alternativa consistiría en reducir los aranceles bajo un criterio de nación más favorecida (NMF). Esta opción es especialmente relevante ya que el promedio de aranceles NMF para productos intermedios está por debajo del umbral del 8.6%, un equivalente arancelario de las RO (Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016). Esto puede indicar que la protección media de los aranceles NMF para proveedores intra-ACP es más baja que los

costos de cumplimiento de las RO. Algunos acuerdos, incluido la Alianza del Pacífico, ya han introducido esquemas más inclusivos, como aquel que permite la acumulación total entre los socios de los acuerdos comerciales preferenciales y la acumulación cruzada de las reglas de origen entre ACP que se superponen.

Para mejorar la participación en las CGV, los países latinoamericanos pueden abordar el efecto de las medidas no arancelarias (MNA), incluidas regulaciones técnicas y evaluación de procedimientos de conformidad. Aunque se supone que las regulaciones y normas no discriminan las importaciones, la evidencia disponible muestra que pueden llegar a ser más restrictivas de lo necesario. Si bien los países aplican distintas normas y regulaciones para proteger a sus consumidores nacionales, el uso de normas nacionales divergentes puede mermar la capacidad de los países para participar en la producción global. Pruebas recientes indican que las MNA pueden perjudicar la integración de América Latina en las CGV, ya que pueden representar el equivalente a un arancel del 20% para los productos intermedios primarios y del 12% para los intermedios procesados (Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016, Gráfico 2.29). Esto explicaría por qué los países de la región con restricciones relacionadas con medidas no arancelarias tienden a estar menos integradas en las CGV. El reconocimiento mutuo y la armonización de regulaciones técnicas o evaluación de procedimientos de conformidad pueden ser mecanismos de facilitación efectivos a la hora de reducir estos costos y promover la convergencia de normas a medio plazo. En este proceso será necesario elaborar normas internacionales que tengan en cuenta distintos modelos de desarrollo y enfoques nacionales (OCDE, 2017f).

Gráfico 2.29. **Equivalente *ad valorem* de las reglas de origen y restrictividad de las medidas no arancelarias en América Latina**



Notas: RO (Reglas de Origen), CCA (cambio de clasificación arancelaria), CVRT (contenido en valor de los requisitos técnicos), NTO (norma totalmente obtenida), MNA (medidas no arancelarias), SPS (medidas sanitarias y fitosanitarias), OTC (obstáculos técnicos al comercio). Interprim se refiere a los bienes primarios intermedios.

Fuente: Cadestin, Gourdon y Kowalski (2016), con base en TiVA, CEPII y UNCTAD/Banco Mundial (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664516

La región puede centrarse en sectores específicos para integrarse mejor en las cadenas globales de valor

Algunos sectores tienen un mayor potencial para que América Latina se integre en las cadenas globales y regionales de valor. El desarrollo de la industria textil y la electrónica, por ejemplo, puede impulsar la inclusión en la industria automotriz y por tanto en las cadenas globales y regionales de valor. Este sector es especialmente prometedor ya que la fabricación de vehículos se ha externalizado a Argentina, Brasil y México. Juntos, los tres países representaron el 7.2% de la producción global de vehículos en el 2015, (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Argentina, 2016). Otras economías, como Perú, Chile o la República Dominicana, han dado ya algunos pasos para integrarse mejor

en la industria del automóvil. Perú está esforzándose por desarrollar más capacidades en ámbitos tales como los de los neumáticos (productos de caucho) y los textiles para incrementar las participaciones en la cadena de la automoción. Chile está desarrollando una industria de piezas de vehículo y la industria cuprífera ofrece oportunidades aún sin explotar para incrementar las participaciones en dicha cadena, sobre todo en el Mercosur. La República Dominicana ha subrayado los clústeres del calzado y el cuero como áreas de posibles participaciones en la misma (OCDE, 2016).

Otros sectores podrían entrañar grandes oportunidades para la integración en CGV. Un análisis basado en los índices de ventaja comparativa revelada (VCR) muestra que el potencial de los países latinoamericanos como fuente de bienes intermedios extranjeros para TLCAN, la Unión Europea y el Sudeste Asiático va más allá de los productos basados en los recursos naturales (Zaclicever, 2017). El Cuadro 2.2 presenta las industrias en las que los principales proveedores latinoamericanos de insumos importados para las tres CGV (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú), que representaron en torno al 90% de los encadenamientos hacia adelante brutos de la región en 2011, tienen una VCR. Concretamente Brasil, Costa Rica y México muestran competitividad en algunas de las industrias más intensivas en tecnología (p. ej., vehículos de motor, maquinaria y aparatos eléctricos; o equipos informáticos, electrónicos y ópticos, según el país) (Zaclicever, 2017). Pero esta competitividad no se ha traducido necesariamente en numerosos encadenamientos hacia adelante de estas industrias en las CGV. Un análisis similar se llevó a cabo en la Alianza del Pacífico, donde los sectores potenciales para la integración han resultado ser los bienes de capital/intermedios (p. ej., plásticos, papel y cartón) y los bienes de consumo (p. ej., perfume y cosméticos, cereales y harinas, y productos alimentarios derivados) (Hernandez et al., 2015).

Cuadro 2.2. **Ventajas comparativas reveladas en encadenamientos hacia adelante en cadenas globales de valor, 2010-11**

País exportador	Fábrica Norteamérica	Fábrica Europa	Fábrica Asia
Argentina	Metales básicos, textiles; productos alimentarios, bebidas, tabaco; agricultura; minería y extracción; madera y productos madereros	Productos alimentarios, bebidas y tabaco; productos químicos; agricultura; textiles	Productos alimentarios, bebidas y tabaco; agricultura; textiles
Brasil	Metales básicos; motores vehiculares; productos químicos; caucho y productos plásticos; celulosa, papel y productos del papel; agricultura; productos alimentarios, bebidas y tabaco; textiles; otros productos minerales no metálicos; minería y extracción; madera y productos madereros	Agricultura; metales básicos; productos alimentarios, bebidas y tabaco; minería y extracción; celulosa, papel y productos del papel; textiles madera y productos madereros	Minería y extracción; agricultura; papel y productos del papel; productos alimentarios, bebidas y tabaco; celulosa,
Chile	Metales básicos; madera y productos madereros; agricultura; celulosa, papel y productos del papel; productos alimentarios, bebidas y tabaco	Metales básicos; minería y extracción; celulosa, papel y productos del papel; madera y productos madereros	Metales básicos; minería y extracción; celulosa, papel y productos del papel; madera y productos madereros
Costa Rica	Equipos informáticos, electrónicos y ópticos; caucho y productos plásticos; agricultura; productos alimentarios, bebidas y tabaco; agricultura	Equipos informáticos, electrónicos y ópticos; agricultura	Equipos informáticos, electrónicos y ópticos; maquinaria y aparatos eléctricos; agricultura
México	Vehículos de motor; maquinaria y aparatos eléctricos; otros productos minerales no metálicos	Equipos informáticos, electrónicos y ópticos; maquinaria y aparatos eléctricos; otros materiales de transporte; minería y extracción	Metales básicos; minería y extracción; maquinaria y aparatos eléctricos; vehículos de motor
Perú	Metales básicos; agricultura; productos alimentarios, bebidas y tabaco	Metales básicos; minería y extracción; agricultura; productos alimentarios, bebidas y tabaco	Minería y extracción; metales básicos; productos alimentarios, bebidas y tabaco; madera y productos madereros

Notas: Las industrias están clasificadas, de mayor a menor importancia, sobre la base del porcentaje de la participación hacia adelante de los países con las CGV.
Fuente: Zaclicever (2017), con base en datos insumo-producto de las tablas ICIO de la OCDE y datos comerciales del Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), Base pour l'Analyse du Commerce International (BACI).

Los sectores basados en competencias y habilidades de los trabajadores, sobre todo ciertos nichos y servicios de alta tecnología, constituyen otro de los ámbitos que permitiría a la región una mayor integración en las CGV. Mejorar capacidades básicas como la alfabetización, la aritmética básica y la resolución de problemas es esencial para desarrollar la industria de los servicios, con servicios como los de atención al cliente, márketing y *branding*, así como la industria de alta tecnología (OCDE, 2017g). Por la misma razón, otra tarea crucial es afinar competencias que puedan beneficiar al entorno profesional, como las capacidades de gestión y comunicación. Asimismo, para especializarse en las industrias más avanzadas tecnológicamente, los países necesitan trabajadores que complementen sus competencias cognitivas desarrollando aptitudes sociales y emocionales adecuadas, como las relacionadas con la comunicación y la organización. Un país que posee una mezcla de competencias que se ajusta a los requisitos de las industrias avanzadas tecnológicamente puede especializarse en dichas industrias un promedio de un 8% más que otros países (OCDE, 2017g). América Latina sufre, sin embargo, de una gran brecha de competencias, no solo técnicas, sino también de comunicación y gestión. Colombia, por ejemplo, tiene un déficit de 15 000 ingenieros de telecomunicación y software, que podría dispararse hasta 90 000 de aquí a 2018. En Perú, el 67% de los empleadores declara tener problemas para cubrir puestos, especialmente aquellos que exigen competencias lingüísticas (Pezzini y Schleicher, 2015).

La integración regional, una política efectiva para modernizarse y diversificarse en un entorno comercial global desafiante

El contexto económico actual subraya la urgencia de una integración regional más eficiente. Los desarrollos recientes en materia de acuerdos comerciales y consolidación del comercio intrarregional en otras regiones, sobre todo Asia, hacen hincapié en la necesidad de una agenda de integración en América Latina, bajo la forma de regionalismo abierto (Bown et al., 2017) o integración profunda (OCDE/CAF/CEPAL, 2015; FMI/Banco Mundial/OMC, 2017). El fin del superciclo de las materias primas, la aguda desaceleración del crecimiento regional, los cambios políticos en algunos países clave de la región y las preocupaciones sobre un proteccionismo creciente se han combinado para generar un sentimiento renovado de urgencia sobre la necesidad de reforzar la integración regional. Existen varias vías posibles. Una senda prometedora es la posible convergencia entre los dos acuerdos de integración más grandes de la región: la Alianza del Pacífico y Mercosur (Recuadro 2.8). Juntos, ambos acuerdos representan más del 80% de la población de la región y más del 90% de su PIB, comercio y flujos de IED. Esto significa que cualquier acuerdo entre ambos podría ser un poderoso catalizador para la integración a escala regional. El proceso de convergencia está todavía en una fase temprana y no se espera que conduzca a corto plazo a ninguna negociación comercial formal. Más bien, se espera que avance de manera paulatina y que comience abordando áreas como la cooperación aduanera, la facilitación comercial (de bienes y servicios), la acumulación de origen y la certificación digital del origen.[7]

Recuadro 2.8. **Acercamiento entre Mercosur y la Alianza del Pacífico**

Las plataformas comerciales más grandes del continente, Mercosur y la Alianza del Pacífico, representan más del 90% del PIB de la región. Esto hace que la perspectiva de su posible integración constituya no solo un potencial de crecimiento, sino también una oportunidad para las negociaciones comerciales extraregionales. Creado en 1991, el Mercosur es una unión aduanera originalmente compuesta por cuatro países del cono sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Venezuela se unió al grupo en 2012 pero

Recuadro 2.8. **Acercamiento entre Mercosur y la Alianza del Pacífico** *(cont.)*

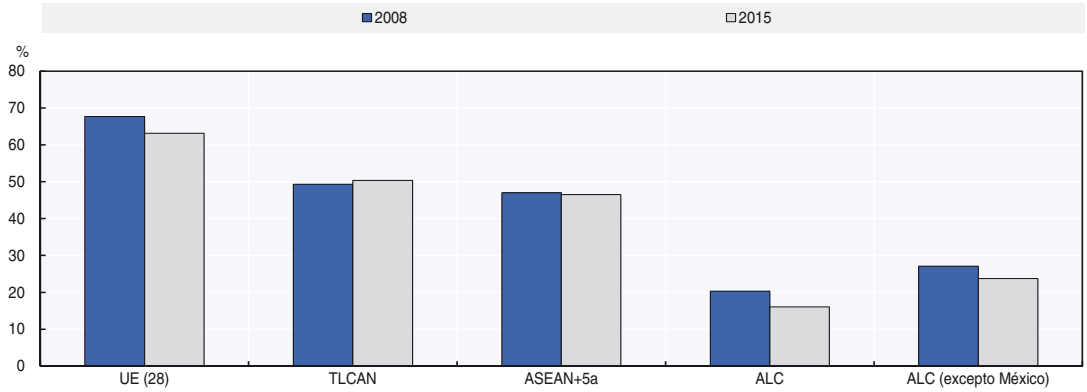
su membresía está suspendida desde finales de 2016. Mercosur permite el comercio libre de impuestos dentro del bloque (excepto en la industria automotriz y el azúcar) e impone un arancel externo común (0-20%) a los países no miembros. La Alianza del Pacífico, establecida en 2011, está compuesta por Colombia, México, Perú y Chile, y es un proceso de integración abierto y regional. Se apoya en una agenda liberalizadora en las áreas de comercio de bienes y servicios, mercados de capital e inversión. Además, se han adoptado algunas disposiciones para facilitar el flujo de personas a corto plazo. En este contexto, la integración entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, de la que empezó a debatirse en abril de 2017, podría impulsar la participación de ALC en las CGV y la integración regional, e incrementar su papel en el ámbito del comercio global. Trabajando juntas, ambas iniciativas podrían consolidar sus respectivas plataformas y reforzar ciertas áreas.

Brasil y Argentina se reunieron en febrero de 2017 con el objetivo de sentar las bases para una homogeneización de medidas comerciales del Mercosur tales como la creación de una convergencia regulatoria común. Mientras tanto, la Alianza del Pacífico ha hecho grandes avances en el área de facilitación del comercio al interconectar las ventanillas únicas para el comercio exterior. Desde julio de 2016, sus cuatro países miembros pueden intercambiar electrónicamente certificados fitosanitarios, y desde mayo de 2017, puede intercambiar digitalmente los certificados de origen. Para 2018, los objetivos la Alianza del Pacífico es que todas las transacciones de comercio exterior dentro del grupo se efectúen por vía digital a través de la Declaración en Aduana. Además, los cuatro países están trabajando para el reconocimiento mutuo de sus respectivos esquemas de operadores económicos autorizados. Sin embargo, la Alianza carece de muchas normas regulatorias comunes. Esta brecha, combinada con obstáculos geográficos y una infraestructura pública pobre o ausente, pone trabas a la capacidad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) para integrarse en mercados nacionales, regionales y globales (Jarrín y Pica, 2016).
En este contexto, los ministros y funcionarios de nivel técnico de ambos grupos se reúnen regularmente de discutir la posible cooperación en seis áreas: i) facilitación del comercio y ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE); ii) cadenas regionales de valor; iii) acumulación de origen; iv) promoción comercial y PyMEs); v) barreras no arancelarias; y vi) facilitación del comercio de servicios.

A pesar de casi seis décadas de esfuerzos, la integración económica regional de ALC todavía está muy lejos de su máximo potencial. Solo el 16% de las exportaciones totales de ALC se destinan al mercado regional. Este porcentaje está muy por debajo de los coeficientes comerciales intrarregionales de las tres principales "fábricas" del mundo (Gráfico 2.30). La integración regional también es importante para la industria manufacturera, ya que sus pautas de abastecimiento de productos intermedios tienden a ser especialmente sensibles a la distancia. El bajo nivel de comercio intrarregional y las generalmente escasas redes de producción intrarregional en ALC son el resultado de múltiples factores, entre los que podemos citar: el vasto tamaño de la región, la geografía, la escasa infraestructura de transportes[8], el efecto gravitatorio de la economía estadounidense en los flujos comerciales mexicanos y centroamericanos, y las similares dotaciones de materias primas de varios países sudamericanos. El comercio y las inversiones intrarregionales se complican más debido al elevado nivel de fragmentación del mercado regional. Concretamente, la arquitectura institucional de la integración económica de ALC se compone de varios mecanismos subregionales y de una gran cantidad de acuerdos en su mayoría bilaterales, que conectan a los miembros con tales

mecanismos. La integración comercial también debería impulsar el desarrollo regional de insumos de servicios en los sectores de los recursos naturales. Como miembros de una región rica en materias primas, los países participantes pueden fomentar aún más los servicios relacionados con industrias de recursos naturales y a la vez favorecer la diversificación de productos.

Gráfico 2.30. **Proporción de las exportaciones destinadas al comercio intrarregional**



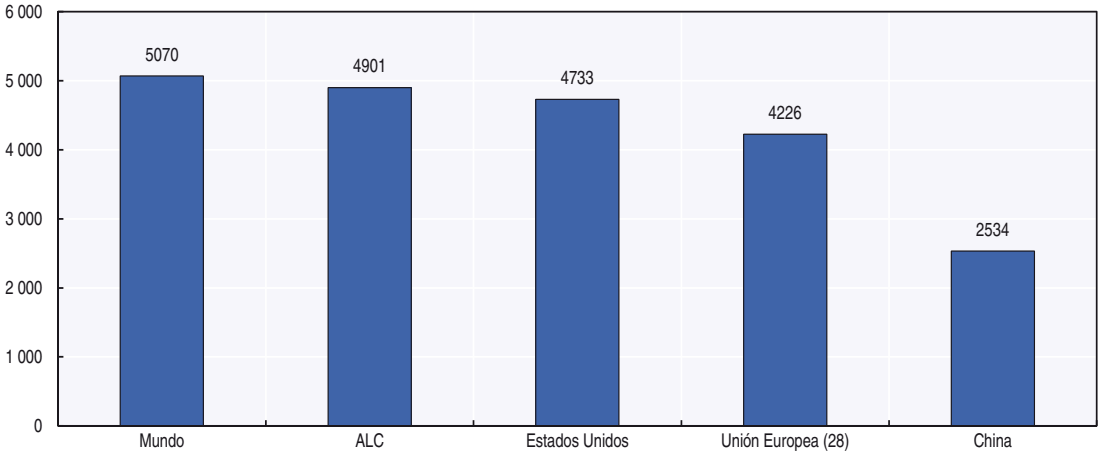
Notas: ASEAN + 5 incluye China, Japón, Corea,Taipei Chino, Hong Kong (China) y los 10 miembros de ASEAN.
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en datos de COMTRADE.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664535

A pesar de estos desafíos, la región ha progresado sustancialmente en la supresión de aranceles para el comercio intrarregional. El diseño de las reglas de origen se centra cada vez más en el aprovechamiento de los beneficios asociados a la liberalización. Pero aún subsisten desafíos relacionados con la eliminación de barreras regulatorias. En torno al 80% del comercio intrarregional se beneficia ya de preferencias comerciales, una proporción que va a aumentar en los próximos años a medida que empiecen a hacer efecto los programas de eliminación de aranceles de los distintos acuerdos. Pero el 20% restante incluye algunas relaciones bilaterales clave, muy especialmente las de México con Argentina y Brasil.[9] Y lo que es más importante, la región en su conjunto ha progresado muy poco en la supresión de barreras (regulatorias) no arancelarias para el comercio y las inversiones intrarregionales. Algunas de esas barreras son: normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias incoherentes; discriminación de los proveedores regionales en la contratación pública; y procedimientos aduaneros engorrosos. Los obstáculos en los ámbitos de las barreras no arancelarias y el desarrollo de infraestructuras pueden representar obstáculos más grandes para la formación de cadenas regionales de valor que los aranceles (Cadestin, Gourdon y Kowalski, 2016; Bown et al., 2017 ; ECLAC, 2017c). En resumen, la región está muy lejos de ser un área única integrada con un conjunto común de reglas para el comercio y la inversión.

La región tiene que desplegar más esfuerzos destinados a armonizar las reglas de origen y los marcos regulatorios para el intercambio de bienes, servicios y dotaciones para producción (p. ej. electricidad) (Powell, 2017). También tiene que adoptar normas internacionales y certificaciones de exportaciones, sobre todo en el sector agroalimentario. Reducir los elevados costos comerciales en América Latina sigue siendo un desafío para la integración regional, la cual requiere una mejora de las infraestructuras, la logística y los procedimientos aduaneros. Casi el 57% de las exportaciones latinoamericanas consiste en productos perecederos intensivos en logística, tres veces más que el promedio de la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2013). Otras políticas complementarias pueden reforzar los esfuerzos de integración regional, particularmente en el ámbito de la coordinación de los mercados nacionales de capital (FMI, 2017c).

Aprovechar el amplio potencial no explotado que ofrece la integración regional es, probablemente, la respuesta política más eficaz que pueden adoptar los países de ALC frente a un entorno comercial global desafiante. En primer lugar, pese a absorber tan solo el 16% de las exportaciones regionales totales, el mercado de ALC registra proporciones mucho mayores de exportaciones de productos manufacturados en casi todos los países. En segundo lugar, el mercado regional es el que más propicia la diversificación de las exportaciones, absorbiendo el mayor número de productos exportados (Gráfico 2.31). En tercer lugar, ALC sigue siendo el mercado más importante (y a menudo el único) para PyMEs de la región, que representan la mayor parte de las empresas exportadoras. En cuarto lugar, debido a las ventajas que ofrecen la proximidad geográfica, el idioma y las afinidades culturales, la región es también el espacio más natural para que los países de ALC participen en cadenas internacionales de valor. En quinto lugar, un comercio intrarregional más dinámico reduciría el elevado grado de vulnerabilidad de la región frente a los precios volátiles de las materias primas y las circunstancias económicas y políticas cambiantes en otros mercados. Por último, un mercado regional más integrado pondría de relieve el posicionamiento de ALC en las negociaciones comerciales con socios extrarregionales.

Gráfico 2.31. **Número de productos exportados desde América Latina y el Caribe a una selección de mercados, 2015**



Nota: Los productos se definen mediante el sistema de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de *Mercancías*.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en datos de COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664554

Un mercado regional más integrado reforzaría la posición ALC en las negociaciones comerciales con socios extrarregionales. Cumplir con los acuerdos existentes ha sido un objetivo para las distintas plataformas de la región, incluidas la Alianza del Pacífico, el Mercosur y el CAFTA-DR. Para proseguir con esta agenda de integración regional, estas plataformas regionales, junto con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), pueden desempeñar un papel importante a la hora de promover la coherencia de los marcos regulatorios de la región para el comercio y las inversiones. También pueden optimizar las preferencias a partir de acuerdos regionales existentes; hay una proliferación de acuerdos comerciales que no se han capitalizado totalmente (BID, 2016). Mejorando la coherencia, la región puede reducir las barreras para el comercio y ser más congruente a la hora de negociar con socios extrarregionales, sobre todo China y la Unión Europea (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). Aspirar a acelerar los avances de la agenda regional de integración no significa disminuir los esfuerzos para mejorar el acceso de la región a mercados extrarregionales clave. Más bien al contrario: la integración

regional y global pueden, y deben, reforzarse mutuamente. Por ejemplo, tanto la Alianza del Pacífico como el Mercosur están buscando simultáneamente acuerdos con socios extrarregionales y avanzando hacia un esfuerzo de convergencia (Recuadro 2.8).

Conclusiones

Se espera que ALC emerja desde 2017 de una recesión de dos años. Hay factores externos, como la mejora de la economía global y la estabilización de los precios de las materias primas, que están contribuyendo a este repunte. La recuperación no está exenta de riesgos, ya que el entorno de incertidumbre y los posibles choques externos y nacionales podrían dificultarla. A corto plazo, las sendas de crecimiento son distintas en cada país y reflejan las diferencias en materia de exposición a los choques externos y de coherencia de las políticas nacionales. El alcance de las políticas de demanda para estimular el crecimiento permanece limitado. Sin embargo, se está abriendo margen para una política monetaria más expansiva en las economías sudamericanas, gracias a una disminución de las tasas de inflación. El margen para políticas fiscales permanece limitado ya que la mayoría de los países necesitan ajustes adicionales para estabilizar la deuda. A medio plazo, las estimaciones señalan que el potencial de crecimiento es menor de lo esperado y que la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe parecen haber quedado inmersas en la trampa del ingreso medio. El bajo crecimiento de la productividad es la razón principal del bajo crecimiento potencial y la región no ha logrado emprender cambios estructurales a favor de la innovación, la competencia y de economías más basadas en el conocimiento.

El comercio y una integración regional más profunda y efectiva son vías para incrementar la productividad y el crecimiento del producto potencial. Los beneficios derivados del comercio se pueden traducir en empresas más productivas y en un abanico de opciones de consumo más amplio para los hogares. Ahora bien, hay que tener presentes también los efectos potenciales del comercio en la desigualdad. Hoy por hoy, existe amplio margen en América Latina para aspirar a una economía más diversificada, mejorar el contenido de servicios en las exportaciones y profundizar la integración regional. Aunque ha aumentado el número de socios comerciales, la región sigue comerciando esencialmente bienes primarios. Con semejante estructura comercial, hay potencial para promover sectores que respondan mejor a las demandas de las industrias intensivas en recursos naturales, especialmente los servicios. En un contexto global de menos comercio de bienes intermedios, la integración de la región en las CGV es todavía débil y la región permanece en la periferia de las redes globales de producción. Más allá de factores bien conocidos, como la falta de desarrollo de infraestructuras y logística y la débil capacidad productiva, la escasa integración de América Latina a las CGV puede explicarse por factores determinados por las políticas públicas, como los aranceles de importación, el uso de acuerdos comerciales preferenciales y la apertura hacia la IED. Por otro lado, las CGV son muy sensibles a los costos. Y ALC registra algunos de los costos más elevados, acentuados aún más por la falta de reglas de origen armonizadas y por las medidas comerciales no arancelarias, incluidas las barreras al comercio, las condiciones fitosanitarias y otras normas. Establecer normas internacionales y regionales requerirá el reconocimiento de distintas agendas de desarrollo en la región.

En general, la región se enfrenta a la necesidad de adoptar reformas institucionales para construir los pilares de un modelo de crecimiento que promueva la inclusión y garantice el progreso socioeconómico. Esto entraña fundamentalmente la expansión del crecimiento potencial mediante un aumento de la productividad y la adopción de políticas estructurales para superar la trampa del ingreso medio.

Notas

1. Por ejemplo, la edición de 2017 se centró en la política fiscal para impulsar las inversiones y el crecimiento inclusivo (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). La edición de 2016, por su parte, analizó los efectos de una posible desaceleración en China y sus repercusiones en la región ALC (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). La edición de 2015 estudió los efectos en la región de escaladas temporales de precios de los recursos de materias primas (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).
2. Estos resultados no deben verse como predicciones, sino más bien como ilustraciones del posible impacto de dos escenarios extremos en la región.
3. Global Trade Alert (GTA), www.globaltradealert.org, documenta los actos de los distintos Estados que afectan a los intereses comerciales extranjeros en una base de datos en línea, disponible públicamente (GTA, 2017). Esta iniciativa, dirigida desde la Universidad de St. Gallen, en Suiza, se lanzó en junio de 2009. En aquel momento, se temía que la crisis financiera global condujera a los gobiernos a adoptar extensivamente políticas proteccionistas al estilo de los años treinta. Aunque de alcance global, la GTA presta especial atención a las elecciones políticas de los gobiernos del G20 ya que sus líderes hicieron una promesa "no proteccionista" en Washington, DC en noviembre de 2008. Desde julio de 2017, la base de datos de la GTA incluye entradas para más de 11 000 actos estatales. Cada uno es clasificado según una extensa taxonomía que incluye calendario de la acción, instrumento utilizado y sectores o productos afectados.
4. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú son los países latinoamericanos para los cuales hay información disponible en la base de datos Trade in Value-Added (TiVA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Trabajo (OIT), en la cual se basa esta subsección. El año más reciente sobre el que hay información disponible es 2014.
5. Dentro de América Latina (seis países), Brasil, Costa Rica y Perú muestran las participaciones intrarregionales hacia atrás más bajas; en sus exportaciones en 2014, solo extrajeron de la región en torno al 8%, 11% y 13%, respectivamente, del valor extranjero añadido. Para Argentina, Chile, y Colombia, la proporción de la región fue de 22%, 28% y 18%, respectivamente.
6. Ver Ahmad et al. 2017 para una vista reciente en el uso e interpretacion de los indicadores de CGV.
7. Ver "Meeting of Foreign Ministers Mercosur-Pacific Alliance: Joint Communiqué, Buenos Aires, 7 de abril de 2017, en www.mrecic.gov.ar/en/meeting-foreign-ministers-mercosur-pacific-alliance-joint-communique
8. Según un reciente estudio del Banco Mundial, casi el 70% de las carreteras de la región están sin asfaltar, frente a menos de un 30% en el Sudeste Asiático (Bown et al., 2017). También la calidad de las infraestructuras en ALC es inferior a la de sus rivales exportadores (FMI, 2017b).
9. El comercio de México con Argentina y Brasil se rige por una base no preferencial, con la excepción parcial del sector automotriz. En 2015, México y Brasil iniciaron negociaciones para un acuerdo comercial exhaustivo que liberalice el comercio de la mayoría de bienes e incluya compromisos en ámbitos como el de los servicios y la contratación pública. En 2016 se lanzaron negociaciones para un acuerdo similar entre México y Argentina.

Referencias

Ahmad, N., B. Timon, N. Mulder, M. Vaillant y D. Zaclicever (2017), "Indicators on global value chains: A guide for empirical work", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2017/08, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/8502992f-en.

Ahmed, S., M. Appendino y M. Ruta (2015), "Depreciations without exports? Global value chains and the exchange rate elasticity of exports", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 7390, Grupo Banco Mundial, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/689841468189545684/Depreciations-without-exports-global-value-chains-and-the-exchange-rate-elasticity-of-exports.

Aiyar, S , D. Puy, L. Zhang, Y. Wu y R. Duval (2013), "Growth slowdowns and the middle-income trap", *IMF Working Paper*, No. 13/71, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf.

Alberola, E., I. Kataryniuk, A. Melguizo y R. Orozco (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules", *Working Papers*, No. 543, Bank for International Settlements, http://www.bis.org/publ/work543.pdf.

Avendano, R., F. Bontadini y N. Mulder (de próxima publicación), "Latin America's faltering manufacturing competitiveness: What role for intermediate services?", CEPAL/OECD/SPRU Project.

Avendano, R., A. Melguizo y S. Miner (2017), *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*, Atlantic Council/Centro de Desarrollo de la OCDE, Washington, D.C., http://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/.

Baldwin, R., R. Forslid y T. Ito (2015), "Unveiling the evolving sources of value added in exports", *Papers and Reports: Joint Research Program Series*, No. 161, Instituto de Economías en Desarrollo, Organización Japonesa para el Fomento del Comercio Exterior (IDE-JETRO), Tokio, www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Jrp/pdf/161.pdf.

Banco Mundial (2017a), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Banco Mundial, Washington, D.C., www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.

Banco Mundial (2017b), *Indicadores de Desarrollo Mundial 2017*, Grupo Banco Mundial, Washington D.C.

Barbiero, O., I. Koske, I. Wanner y R. Bitetti (2015), "The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1200, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en.

BID (2016), *Trade and Integration Monitor 2016: Downshifting: Latin America and the Caribbean in the New Normal of Global Trade*, Paolo Giordano (coordinador), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000527.

Bown, C., D. Lederman, S. Pienknagura y R. Robertson (2017), *Better Neighbors : Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*, Latin America and Caribbean Studies, World Bank, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25736 License: CC BY 3.0 IGO."

Busso, M., L. Madrigal, y C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 903-932, www.degruyter.com/downloadpdf/j/bejm.2013.13.issue-1/bejm-2012-0087/bejm-2012-0087.pdf.

Cadestin, C., J. Gourdon y P. Kowalski (2016), "Participation in global value chains in Latin America: Implications for trade and trade-related policy", *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en.

CAF (2013), *RED 2013: Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)*, Banco de Desarrollo de América Latina, http://publicaciones.caf.com/media/33191/red_2013.pdf.

Carballo, J. (2017), "DATAFIRM-LATAM: Una perspectiva del Comercio International. Presentación", CAF Seminar, Buenos Aires, Argentina.

CEPAL (2017a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41047/1/S1700070_en.pdf.

CEPAL (2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41047/1/S1700070_en.pdf.

CEPAL (2017c), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe: recuperación en un contexto de incertidumbre*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42315/7/S1701118_es.pdf.

Clerides, S., S. Lach y J. Tybout (1998), "Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113/1, Oxford University Press, pp. 903-948, https://academic.oup.com/qje/article-lookup/doi/10.1162/003355398555784.

Conference Board (2016), *The Conference Board Total Economy* (base de datos), www.conference-board.org/data/economydatabase/ (consultada en enero de 2017).

Criscuolo, C. y J. Timmis (2017a), "The changing structure of GVCs: Are Central Hubs Key for Productivity?", presentación en la conferencia de 2017 del Foro Global sobre Productividad, Budapest, 26-27 de junio de 2017, www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Changing_structure_of_gvcs.pdf.

Criscuolo, C. y J. Timmis (2017b), "GVCs and centrality: Initial results", *OECD DSTI Working Papers Series,* DSTI/CIIE(2017)3, Publicaciones de la OCDE, París.

Eichengreen, B., D. Park y K. Shin (2011), "When fast growing economies slow down: International evidence and implications for China", *NBER Working Paper*, No. 16919, National Bureau of Economic Research, Cambridge, EE. UU., www.nber.org/papers/w16919.pdf.

Eslava, M., J. Haltiwanger, A. Kugler y M. Kugler (2013), "Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia," *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, vol. 16(1), pp. 135-158, enero.

Evangelista, R., M. Lucchese y V. Meliciani (2015), "Business services and the export performances of manufacturing industries", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 25/1, Springer, Berlín, pp. 959-81.

Feenstra, R. (1994), "New product varieties and the measurement of international prices", *American Economic Review*, Vol. 84/1, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 157-77.

Feenstra, R., R. Inklaar y M. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, se puede descargar en www.ggdc.net/pwt.

Felipe, J., A. Abdon y U. Kumar (2012), "Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why?", *Levy Economic Institute Working Paper*, No. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf.

Felipe, J., U. Kumar y R. Galope (2017), "Middle-income transitions: Trap or myth", *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 22/3, Taylor & Francis Online, pp. 429-453, http://dx.doi.org/10.1080/13547860.2016.1270253.

Fernandes, A., D. Lederman y M. Gutierrez-Rocha (2013), "Export entrepreneurship and trade structure in Latin America during good and bad times", *World Bank Policy Research Working Paper,* No. 6413, Banco Mundial, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/289951468045579178/pdf/wps6413.pdf.

FMI (2017a), *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum?,* Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017.

FMI (2017b), "Cluster report, trade integration in Latin America and the Caribbean", *IMF Staff Country Report*, No. 17/66, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/03/10/Cluster-Report-Trade-Integration-in-Latin-America-and-the-Caribbean-44735.

FMI (2017c), *Regional Economic Outlook, May 2017: Tale of Two Adjustments*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2017/05/10/wreo0517.

FMI/Banco Mundial/OMC (2017), *Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*, Reunión de expertos del G20, 23-24 de marzo, Fráncfort.

Francois, J. y J. Woerz (2008), "Producer services, manufacturing linkages and trade", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 8/3, Springer, Berlín, pp. 199-229, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10842-008-0043-0.pdf.

Gibbs, S., F. Nguyen, E. Tiftik y H. Tran (2017), "Uncertain policies, resilient markets—A lasting disconnect?", *Capital Markets Monitor*, Institute of International Finance, Washington, D.C.

Giordano, P. (coordinador) (2016), *Trade and Integration Monitor 2016: Downshifting: Latin America and the Caribbean in the New Normal of Global Trade*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000527.

Giordano, P., A. Ramos y K. Michalczewsky (2017), *Trade Trend Estimates: Latin America and the Caribbean*, 2017 Edition update 1Q, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000547#sthash.ZIcWyRcv.dpuf.

Grossman, G. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.

GTA (2017), *Global Trade Alert* (base de datos), www.globaltradealert.org/ (consultada en marzo de 2017).

Head, K. y J. Ries (2003), "Heterogeneity and the FDI versus export decision of Japanese manufacturers", *Journal of the Japanese and International Economics*, Vol. 17/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 448-67.

Hernandez, A. , B. Magnani, C. Posadas, J. Redondo, G. Robles, J.M. Ruiz y E. Dos Santos (2015), "¿Cuáles son los sectores con mayor potencial para aprovechar la Alianza del Pacífico?", BBVA Research, Madrid, www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2015/06/15-21_WP-Identificando-sectores-AP.pdf.

IRC (2016), "Understanding the weakness in global trade–What is the new normal?", *IRC Trade Task Force Occasional Paper Series*, No. 178, Banco Central Europeo, Fráncfort, www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop178.en.pdf.

Izquierdo, A. y E. Talvi (2011), *One region, Two Speeds?: Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Jarrín, M.J. y J.V. Pica (eds.) (2016), *Emerging Markets, The Pacific Alliance Perspectives and Opportunities for Latin America*, Instituto Europeo de Estudios Internacionales, Salamanca, www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2016/01/The-Pacific-Alliance_book.pdf.

Kharas, H. y H. Kohli (2011), "What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol. 3/3, pp. 281-289, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/097491011100300302.

Kose, A., C. Lakatos, F.L. Ohnsorge y M. Stocker (2017), "The global role of the US economy: Linkages, policies and spillovers", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 7962, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/649771486479478785/The-global-role-of-the-U-S-economy-linkages-policies-and-spillovers.

Kowalski, P. , J. Lopez Gonzalez, A. Ragoussis y C. Ugarte (2015), "Participation of developing countries in global value chains: Implications for trade and trade-related policies", *OECD Trade Policy Papers*, No. 179, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5js33lfw0xxn-en.

Krugman, P. (1987), "The narrow moving band, the Dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies", *Journal of Development Economics*, Vol. 27/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 41-55.

Krugman, P. (1979), "Increasing returns, monopolistic competition and international trade", *Journal of International Economics,* Vol. 9/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 469-479.

Leigh, D. , W. LIian, M. Poplawski-Ribeiro, R. Szymanski, V. Tsyrennikov y H. Yang (2015), "Exchange rates and trade flows: Disconnected?", *World Economic Outlook* (October), Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Leetaru, K. y P. Schrodt (2013), "Global Database of Events, Language, and Tone (GDELT)", Paper presented at the International Studies Association meetings, San Francisco, April 2013, http://data.gdeltproject.org/documentation/ISA.2013.GDELT.pdf.

Lodefalk, M. (2017), "Servicification of firms and trade policy implications", *World Trade Review*, Vol. 16/1, Cambridge University Press, pp. 59-83, https://doi.org/10.1017/S147474561600029X.

Martinez-Martin, J. (2016), "Breaking down world trade elasticities: A panel ECM approach", *Banco de España Working Paper*, No. 1614, Banco de España, www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/16/Fich/dt1614e.pdf.

Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J.A. Perez (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", OECD Development Centre Working Papers, No. 340, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en.

Melitz, M. (2003), "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica Journal of the Economic Society,* Vol. 71/6, Wiley Online Library, pp. 695-725, www.jstor.org/stable/pdf/1555536.pdf?refreqid=excelsior%3A540bfdd6876c1b1456720e38b79cc0c0.

Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Argentina (2016), "Informes de Cadenas de Valor: Automotriz y Autopartista", Buenos Aires, www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE_Cadenas%20de%20Valor_Automotriz.pdf.

Moïsé, E. y S. Sorescu (2013), "Trade facilitation indicators: The potential impact of trade facilitation on developing countries' trade", *OECD Trade Policy Papers*, No. 144, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en.

Nogués, J. (2008), "The domestic impact of export restrictions: The case of Argentina", IPC Position Paper – Agricultural and Rural Development Policy Series, Julio, International Food and Agriculture Policy Council, Washington, D.C., www.agritrade.org/documents/ArgentineExportRestrictions.pdf.

OCDE (2017a), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 2: Preliminary version*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en.

OCDE (2017b), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2017/1, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-en.

OCDE (2017c), *OECD Multidimensional Economic Survey on Argentina*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-argentina.htm.

OCDE (2017d), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en.

OCDE (2017e), *Fixing Globalisation: Time to Make It Work for All*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264275096-en.

OCDE (2017f), "Making trade work for all", *OECD Trade Policy Papers*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/6e27effd-en.

OCDE (2017g), *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273351-en.

OCDE (2016), "Upgrading pathways in the automotive value chain – Session 3: Round table on the future of the automotive industry", *Background document*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/dev/Upgrading-pathways-in-the-automotive-value-chain.pdf.

OCDE (2015), "How to foster the internationalisation of SMEs through the Pacific Alliance Integration process", *GRS Project Insights*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/latin-america/how-to-foster-the-internationalisation-of-smes-through-the-pacific-alliance-integration-process.pdf.

OCDE (2013a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.

OCDE (2013b), "The People's Republic of China – Avoiding the Middle-income trap: Policies for Sustained and Inclusive Growth", Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207974-en.

OCDE (2012), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264180178-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina* 2015*: Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: Logística y Competitivad para el Desarrollo,* Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

OCDE/OMC (2015), *Trade in Value-Added (TiVA)* (base de datos), París, https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66237 (consultada en enero de 2017).

OMC/OCDE/UNCTAD (2017), *Reports on G20 Trade and Investment Measures (mid-October 2016 to mid-May 2017)*, Organización Mundial del Comercio, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/g20_wto_report_june17_e.pdf.

Ortiz, A. y T. Rodrigo (2017), *Exploring the Global Trade and Protectionism in Real Time Using Big Data,* BBVA Research Economic Watch.

Pezzini, M. y A. Schleicher (2015), "Jobs in Latin America: Where there's a skill there's a way", *The Guardian*, 30 de enero de 2015, www.theguardian.com/global-development/2015/jan/30/latin-america-jobs-employment-education.

Powell, A. (coord.). (2017), *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: Routes to Growth in a New Trade World*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., www.iadb.org/en/research-and-data/2017-latin-american-and-caribbean-macroeconomic-report,20812.html.

Rivera-Batiz, L. y P. Romer (1991), "Economic integration and endogenous growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106/2, Oxford University Press, pp. 530-555, https://doi.org/10.2307/2937946.

Schrodt, P. A. y O. Yilmat (2007), "Conflict and Mediation Event Observations (CAMEO)"— Codebook.

UNCTAD (2017), *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.

UNCTAD/Banco Mundial, *Trade Analysis Information System* (base de datos), 2017, http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=UNCTAD-~-Trade-Analysis-Information-System-%28TRAINS%29 (consultada en enero de 2017).

Wolfmayr, Y. (2008), "Producer services and competitiveness of manufacturing exports", *FIW Research Report*, No. 009, Instituto Austríaco de Investigación Económica, Viena.

Zaclicever, D. (2017), "Trade integration and production sharing: A characterization of Latin American and the Caribbean countries' participation in regional and global value chains", International Trade series (de próxima publicación), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.

Zhuang, J., P. Vandenberg y Y. Huang (2012), *Growing Beyond the Low-Cost Advantage: How the People's Republic of China Can Avoid the Middle-Income Trap*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Filipinas, www.adb.org/publications/growing-beyond-low-cost-advantage-how-peoplesrepublic-china-can-avoid-middle-income.

Capítulo 3

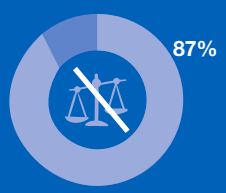
Instituciones para Estados que cumplan en América Latina y el Caribe

Este capítulo presenta recomendaciones de políticas y destaca buenas prácticas que pueden guiar a los responsables de la elaboración de políticas públicas en la reestructuración del marco institucional del Estado en América Latina y el Caribe. El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera analiza la importancia de fortalecer el Estado de derecho con el fin de promover instituciones más incluyentes en un contexto de captura de políticas públicas, corrupción, criminalidad e impunidad. La segunda sección examina las capacidades administrativas que se deben fortalecer para que los Estados sean más eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus funciones. La tercera parte se centra en la modernización de los Estados para hacerlos más innovadores y fortalecer el vínculo con los ciudadanos mediante iniciativas de gobierno abierto. Por último, la cuarta parte recoge las principales conclusiones y recomendaciones de política pública para la región.

Instituciones para Estados que cumplan en América Latina y el Caribe

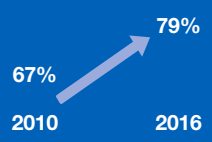
Instituciones débiles y con capacidades insuficientes en ALC

Estado de derecho



87% de los países de ALC tienen una **puntuación negativa** en el Índice de Estado de derecho

Percepción de la corrupción



79% de Latinoamericanos consideran a sus gobiernos **corruptos**, 12 puntos porcentuales más que en 2010

Mérito en el servicio civil

ALC mejoró su puntuación en **el Índice de Mérito en el servicio civil de 33 a 45** entre 2004-15 (escala de 1 a 100)

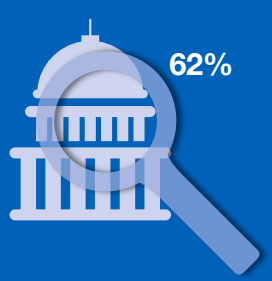
Mujeres

La proporción de mujeres en posiciones ministeriales o de liderazgo solo llega a un **23.8% del total**

Se están implementando nuevas herramientas gubernamentales para promover gobiernos más abiertos y transparentes

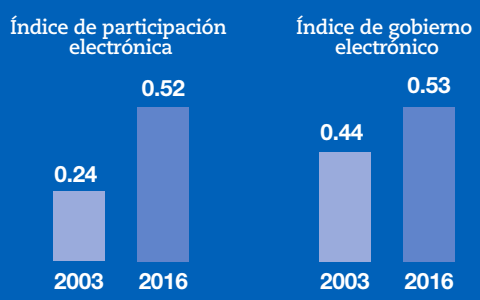
Gobierno abierto

Un **62%** de los países de ALC han adoptado estrategias nacionales de **gobierno abierto**



Gobierno electrónico/Participación electrónica

Los **índices de gobierno y participación electrónica** (en una escala de 0 a 1) muestran **la mejora de los países ALC**



La región de América Latina y el Caribe (ALC) se caracteriza por una creciente desconexión entre los ciudadanos y los Estados. Después de más de una década de progreso socioeconómico, los años recientes se han caracterizado por una caída de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, una creciente insatisfacción con los servicios públicos y una evolución de las aspiraciones y preferencias sociales de los ciudadanos. Todo esto en un contexto global rápidamente cambiante, con nuevos retos y oportunidades que también han afectado las expectativas y las percepciones sociales, y que representan otra fuente de posible desvinculación de los ciudadanos con respecto a las instituciones públicas.

Esta desconexión se explica en gran medida por los grandes desafíos que enfrentan los Estados en ALC. De ahí la necesidad de repensar las instituciones para ayudar a los Estados a superar sus debilidades, desempeñar sus funciones y responder mejor a las exigencias crecientes de sus ciudadanos. En efecto, los Estados en ALC enfrentan diversos obstáculos interrelacionados que les impiden cumplir estos objetivos. En primer lugar, hay grupos e intereses privados que interfieren en el funcionamiento del Estado y a menudo lo desvían de servir al interés público. En segundo lugar, las capacidades institucionales son en general insuficientes. Este es uno de los principales impedimentos para un sector público eficiente, que propicia la captura de políticas públicas por parte de intereses privados. En tercer lugar, los Estados por lo general carecen de canales fuertes de interacción con la sociedad, lo que hace aún más difícil entender las exigencias de los ciudadanos. Por otra parte, los Estados no disponen de mecanismos para innovar en la búsqueda de nuevas respuestas a las aspiraciones cambiantes de la sociedad.

Este capítulo aboga por repensar las instituciones para promover Estados que cumplan con sus funciones hacia los ciudadanos y les presten servicios básicos de calidad. De este modo, las instituciones estarían en mejores condiciones de responder a las exigencias de la sociedad, con el objetivo último de reconstruir el contrato social y promover mayor bienestar para todos.

En primer lugar, el capítulo sostiene que las instituciones de ALC deben orientarse hacia la construcción de Estados que sean más dignos de confianza, se basen en garantías más sólidas del Estado de derecho y promuevan la competencia en igualdad de condiciones. El Estado de derecho y los la garantía de derechos fundamentales y de propiedad son pilares de las instituciones democráticas. Ayudan a impedir la propagación de conductas perjudiciales como la captura de políticas públicas, la delincuencia, la corrupción y la impunidad de minorías dominantes, los cuales son serios desafíos en la región.

En segundo lugar, los Estados en ALC deben fortalecer sus capacidades administrativas. Los gobiernos necesitan un brazo burocrático eficiente, que emplee procedimientos eficaces y se adapte rápidamente a los cambios para prestar sus servicios. Consolidar estas capacidades depende de la aptitud de los Estados para emplear y atraer servidores públicos competentes y calificados. También depende de la habilidad del gobierno para fortalecer las políticas de gestión administrativa con el fin de elaborar planes estratégicos de largo plazo y favorecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En tercer lugar, el sector público debe ser más innovador y receptivo ante las crecientes exigencias y expectativas. Los Estados deben desarrollar capacidades para el uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y estas deben ser una prioridad al repensar las instituciones en ALC. Incorporar esta visión exige la elaboración de incentivos y regulaciones adecuados, que permitan experimentar y correr riesgos. Además, los Estados modernos deben sacar provecho de las nuevas tecnologías para prestar servicios centrados en los ciudadanos y anticipar nuevas demandas. Para ello, las herramientas digitales tienen el potencial de mejorar los servicios públicos. Racionalizar o reestructurar los procesos puede hacer que los servicios sean más accesibles, eficaces, eficientes y fáciles de usar. De manera paralela, la sociedad civil debe ser empoderada

para tener un rol de vigiliancia de las medidas anticorrupción y del ciclo de políticas públicas. Esto exige abrir canales gubernamentales de participación que fortalezcan el proceso democrático en la región.

Finalmente, la última sección presenta un conjunto de conclusiones y un resumen de recomendaciones de políticas públicas que pretenden responder a estos retos.

Hacia Estados más confiables: cómo fortalecer el Estado de derecho y los sistemas regulatorios

La historia de ALC da cuenta del surgimiento de las primeras instituciones políticas, sociales y económicas en la región. Estas instituciones iniciales se establecieron en forma de monopolios extractivos para explotar los recursos naturales locales a través de la coerción de la fuerza laboral. Además, concedieron beneficios y protección a grupos o clases dominantes minoritarias. Estos hechos sembraron las primeras semillas de desconfianza hacia las instituciones entre las poblaciones locales. Los movimientos de independencia que rompieron los lazos con países extranjeros para crear Estados locales no reformaron estas instituciones para servir a los ciudadanos. Por el contrario, protegieron, mediante el uso de la fuerza, los intereses de las clases dominantes establecidas, perpetuando las desigualdades en toda la región (Nunn, 2009; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Acemoglu y Robinson, 2012).

El periodo que siguió a la independencia se caracterizó por una inestabilidad política que impidió el desarrollo adecuado de instituciones democráticas. El siglo xx fue una época de ascensos y caídas de regímenes autoritarios, oligárquicos o militares, en los que las entidades públicas estaban al servicio del clientelismo político y la búsqueda del lucro particular. Sin embargo, estos hechos prepararon el camino para el surgimiento de la democratización reciente de las instituciones públicas (Brinks, 2008).

La consolidación de la democracia fortaleció la relación entre los ciudadanos y los Estados por medio de elecciones libres. La posibilidad de alternancia del poder político da a los individuos el poder de castigar la corrupción y reducir la captura de los Estados por parte de oligarquías al ofrecer un espacio de participación igualitario. Puesto que la democracia se basa en la existencia de mecanismos de control y equilibrio entre los poderes del Estado, es fundamental fortalecer las herramientas e instituciones para que cumplan efectivamente estos principios. El poder ejecutivo debe actuar de manera autónoma y responder a las exigencias de los ciudadanos por medio de políticas y programas. De igual manera, el poder legislativo debe establecer con independencia las leyes y normas que regulan las acciones de la sociedad, incluidas las de los ciudadanos, los servidores públicos y los políticos. Por último, las instituciones judiciales deben ser capaces de hacer cumplir con eficiencia el Estado de derecho. Esto garantiza la aplicación de la ley con igualdad y el procesamiento de quien la infrinja en las instituciones gubernamentales y en la sociedad. El correcto funcionamiento del contrato social depende del desempeño eficiente de estos tres pilares. El Estado de derecho constituye la base para asegurar el respeto de la ley y el orden en la sociedad.

La mayoría de los países de ALC muestran grados insuficientes de cumplimiento del Estado de derecho

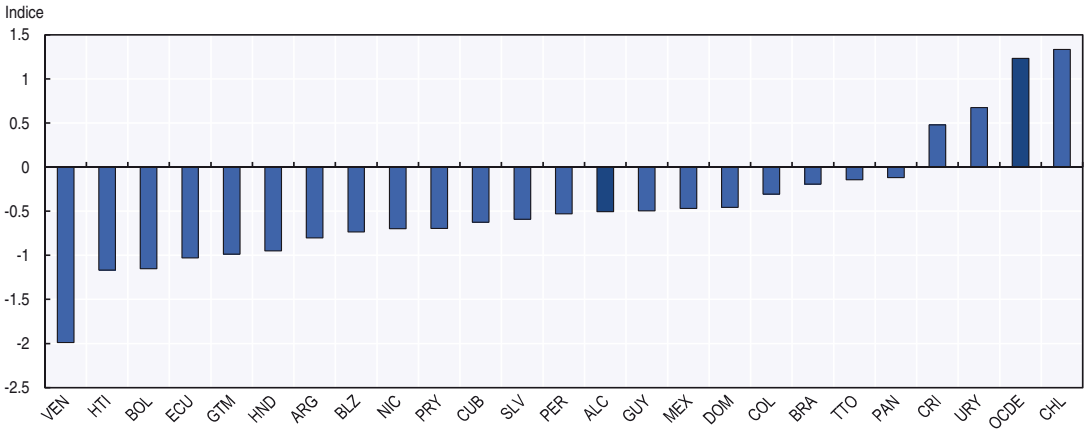
El Estado de derecho es la capacidad del Estado para aplicar y hacer cumplir las reglas formales (es decir, las leyes), de manera impersonal y sistemática, a los actores del gobierno y los ciudadanos por igual (Banco Mundial, 2017a). Las reglas formales representan una parte central del marco institucional necesario para promover el crecimiento incluyente. Están estructuradas principalmente en torno a las Constituciones, que son las leyes de máxima jerarquía que garantizan el contrato entre el Estado y los ciudadanos. Las actualizaciones y enmiendas a las Constituciones proliferaron en ALC tras el periodo de retorno a la democracia de la región hace aproximadamente 30

años (Brinks, 2008). Los Estados se reorganizaron respetando la separación de poderes políticos y territoriales y el establecimiento de mecanismos de control y equilibrio de poderes. Como complemento de las Constituciones, un conjunto de leyes básicas y auxiliares determinan el marco institucional. Estas leyes rigen las interacciones jurídicas y económicas entre los individuos, así como entre ellos y el Estado.

El Estado de derecho es un pilar fundamental de las sociedades modernas. Como componente crítico para el desarrollo económico y el logro de Estados eficientes y confiables, el Estado de derecho rige tanto las relaciones sociales entre individuos, como las que se establecen dentro de las mismas instituciones estatales (O'Donnell, 2001). En efecto, un Estado que hace cumplir la ley resulta esencial para garantizar un entorno favorable para la buena gobernanza y el crecimiento económico. Además, la ley está al servicio de tres funciones críticas de gobernanza. En primer lugar, define la estructura del gobierno al delimitar sus facultades; es decir, al establecer y distribuir la autoridad y el poder entre las instituciones de los Estados, entre el Estado y los ciudadanos, y entre estos últimos. En segundo lugar, las leyes y las instituciones rigen las interacciones entre los individuos y sientan las bases para que estos alcancen resultados económicos y sociales. En tercer lugar, la ley aporta herramientas sustantivas y procedimentales necesarias para promover la rendición de cuentas, resolver disputas de manera pacífica y elaborar mecanismos para reformar la regulación vigente. Sin embargo, la sola existencia de un conjunto de leyes formales no garantiza su implementación (Banco Mundial, 2017a).

La capacidad del Estado para cumplir y hacer cumplir el Estado de derecho se relaciona directamente con la fuerza de las instituciones judiciales. Estas instituciones deben tener capacidades para hacer cumplir la división de poderes entre las instituciones, impidiéndoles exceder los límites de sus competencias. También deben ser capaces de supervisar que los funcionarios elegidos y los servidores públicos cumplan con los procedimientos jurídicos y den un trato igual a todos los ciudadanos. Por último, deben estar facultadas para hacer cumplir los derechos fundamentales y de propiedad entre los ciudadanos.

Gráfico 3.1. **Índice del Estado de derecho en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, 2016**



Nota: El cálculo da la puntuación del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar que va de aproximadamente –2.5 a 2.5.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en indicadores de gobernanza del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664573

La mayoría de los países de ALC muestran grados insuficientes de cumplimiento del Estado de derecho (Melguizo et al., 2017). La mayoría de ellos obtienen una puntuación inferior a 0 en la percepción del cumplimiento del Estado de derecho en una escala que va de –2.5 a 2.5 (Gráfico 3.1). Solo Chile, Uruguay y Costa Rica presentan cifras positivas en este índice que recoge opiniones de los ciudadanos sobre la calidad y cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la efectividad de la fuerza pública y los

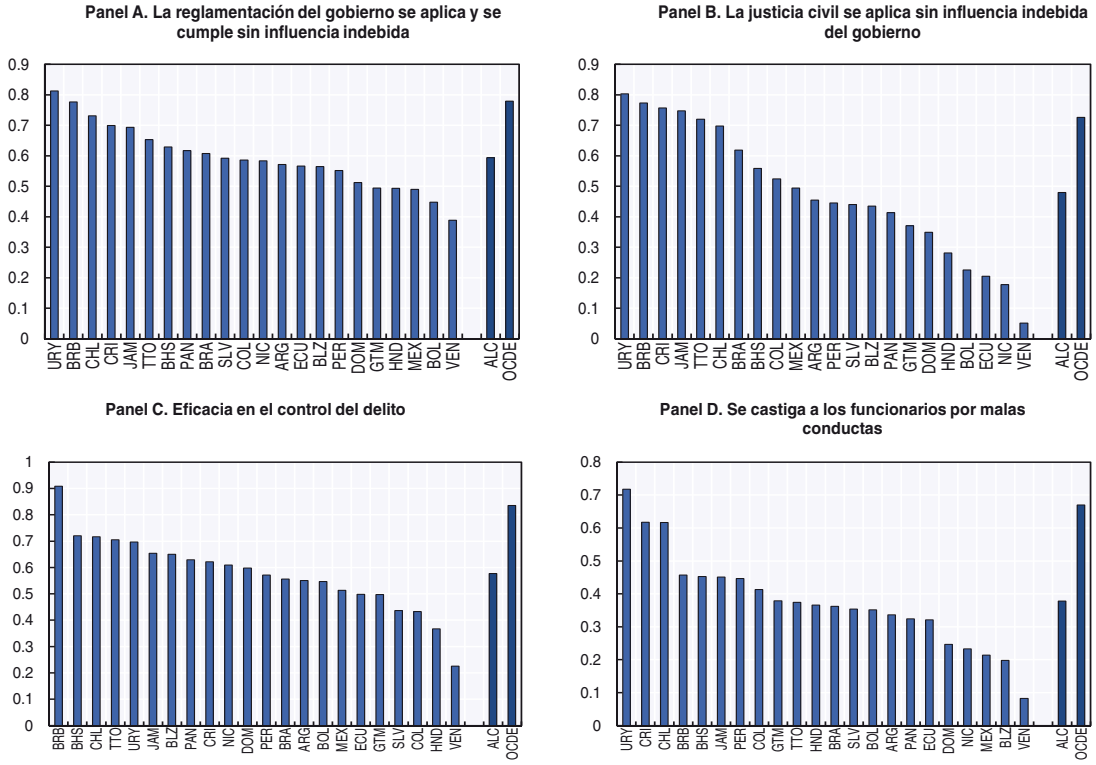
tribunales, así como sobre la probabilidad del delito y la violencia. La percepción de estos asuntos es un indicador de la credibilidad del Estado y muestra en qué medida la sociedad confía en que las instituciones pueden hacer cumplir la ley, determinando a su vez, sus actitudes hacia el respeto de las leyes.

La región tiene instituciones judiciales débiles

Las debilidades institucionales inciden directamente en el cumplimiento del Estado de derecho en ALC y dificultan tener al Estado al servicio del interés público. Las deficiencias más notorias son la presencia de corrupción, delito e impunidad, así como la aplicación desigual de la ley a grupos específicos. Las tres ineficiencias que ilustran las debilidades de las instituciones judiciales y del Estado de derecho son: diferencias en la capacidad de influir en leyes y reglamentos (captura de políticas públicas), falta de cumplimiento de la ley por parte de actores del Estado (corrupción) y falta de cumplimiento de la ley en la sociedad (delito).

En todos estos aspectos, la percepción de los ciudadanos de ALC es peor que la de los ciudadanos de la OCDE (Gráfico 3.2). Los ciudadanos de ALC perciben que los grupos de interés influyen indebidamente en la legislación y en su cumplimiento (Gráfico 3.2, Panel A). De hecho, cuando se evalúa si los individuos pueden resolver eficazmente sus problemas mediante el sistema de justicia civil, muchos de ellos perciben que el gobierno se involucra indebidamente en el ámbito judicial, lo que a su vez puede afectara la resolución del procedimiento legal (Gráfico 3.2, Panel B). Estos dos indicadores pueden considerarse como aproximaciones para medir la existencia de asimetrías de poder y la imparcialidad de las instituciones a las que compete la aplicación y el cumplimiento de la ley.

Gráfico 3.2. **Percepciones de la eficacia de las instituciones judiciales, 2016**



Nota: Cada uno de estos paneles representa un componente del Índice del Estado de Derecho 2016. Las puntuaciones se obtienen con las evaluaciones de residentes (1 000 encuestados por país) y expertos jurídicos de cada uno de los países. Esto asegura que los hallazgos reflejen las experiencias de la población, incluidos los sectores marginados de la sociedad. Las puntuaciones oscilan entre 0 (más baja) y 1 (más alta).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en datos del Proyecto de Justicia Mundial, Índice del Estado de Derecho 2016.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664592

La eficacia de las instituciones judiciales tanto para controlar la delincuencia como para sancionar la mala conducta de los funcionarios también es débil en ALC (Gráfico 3.2, Paneles C y D). Basado en el Indice del Estado de Derecho, que varía entre 0 y 1, ALC se encuentra 0.26 y 0.29 puntos por debajo de los promedios de la OCDE, lo que subraya la gravedad del deterioro de ambos indicadores. A pesar de que existe una gran heterogeneidad en todas estas medidas, algunos países ocupan de manera constante los primeros puestos, mientras que otro grupo se mantiene constantemente entre los últimos.

La debilidad del Estado de derecho permite la captura de políticas públicas, la corrupción y la delincuencia

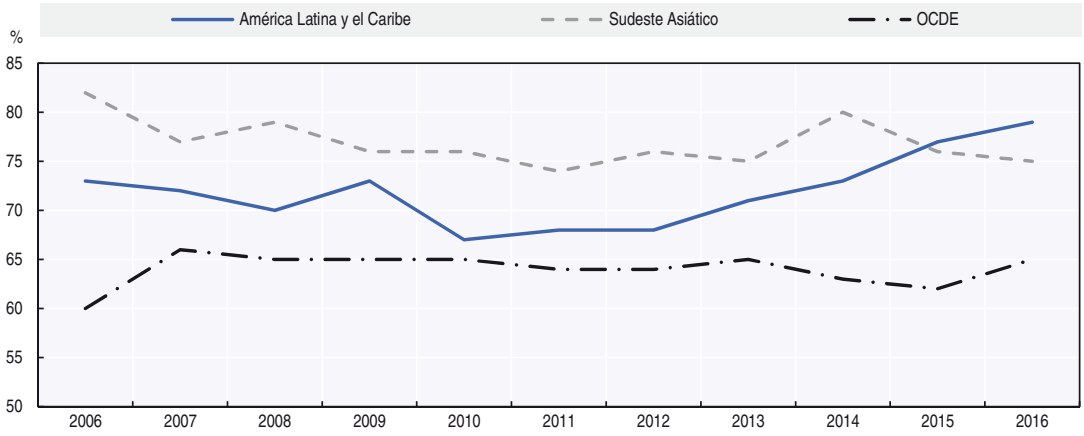
El débil cumplimiento de la ley propicia la captura de políticas públicas en ALC. Esta captura es el proceso de desviar constante o repetidamente tales políticas del interés público y dirigirlas a favor de determinado grupo de intereses o personas (OCDE, 2017a). La existencia de grupos de interés en la palestra política de una democracia socava la eficacia de la elaboración de políticas públicas. Las leyes regulan el poder, y al hacerlo pueden limitar la captura de políticas. Esto ocurre especialmente cuando se trata de leyes que, si se cumplen, limitan el soborno, el cabildeo ilegal y el financiamiento político para influir en las opciones de políticas públicas.

La captura de políticas públicas en beneficio de grupos de interés particulares tiene efectos perniciosos en la sociedad y el crecimiento económico. Estas prácticas tienden a erosionar los procesos democráticos y a obstaculizar el crecimiento económico sostenible de muchas maneras. De manera resumida, la captura de políticas públicas conduce a la inadecuada asignación de los recursos públicos y privados, lo que propicia las actividades que tienden a buscar el lucro particular y reduce la eficiencia en la asignación de recursos y la productividad. Al perpetuar o exacerbar las desigualdades sociales y económicas, puede favorecer el bloqueo de reformas o la ejecución inadecuada de programas públicos. La captura de políticas públicas tiende a reducir la confianza en el gobierno. También supone riesgos para la salud, el medio ambiente y la seguridad, por ejemplo con la prestación de servicios de mala calidad o el descuido de las medidas de protección (OCDE, 2017a).

La percepción de la corrupción es alta en ALC y a partir de 2010 ha ido en aumento constante. Incluso, según datos de Gallup (2017), superó el promedio del sureste de Asia por primera vez en una década. Hoy en día, 8 de cada 10 latinoamericanos sostienen que su gobierno es corrupto (Gráfico 3.3). El Índice de Percepción de la Corrupción de 2016 también muestra a ALC como una región donde la percepción de la corrupción está muy extendida en la sociedad. En una escala del 0 al 100, la región alcanza 55 puntos, cifra mucho mayor que el promedio de los países miembros de la OCDE, que es de 31.

El predominio de las prácticas ilegales como la corrupción perjudica de manera grave el Estado de derecho, requisito esencial de la gobernanza necesaria para potencializar el desarrollo social y económico íntegro (Banco Mundial, 2017a). La corrupción refleja el uso del Estado y sus instituciones para obtener ventajas privadas. Lo hace estableciendo reglamentaciones favorables, frenando la competencia o apropiándose ilegalmente de fondos públicos. La corrupción agrava las disparidades sociales y económicas. Permite la influencia indebida de intereses especiales para capturar el ciclo de las políticas públicas y reduce la receptividad y la eficacia de estas políticas, especialmente en detrimento de los grupos marginados. La corrupción también limita el acceso justo y equitativo a servicios públicos como la educación y la salud, que resultan críticos para la creación de oportunidades de movilidad social.

Gráfico 3.3. **Percepción sobre corrupción en el gobierno en América Latina y el Caribe, Sudeste Asiático y la OCDE**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en la encuesta mundial Gallup (2017), http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

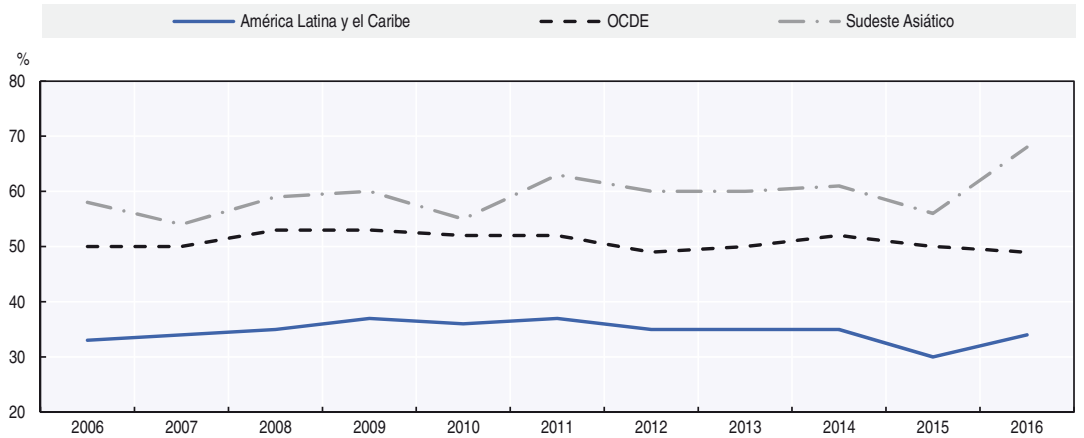
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664611

La delincuencia y la impunidad también indican una importante disfunción de las instituciones gubernamentales, en particular el sistema de justicia. En 2014 tres de cada diez latinoamericanos afirmaron que la delincuencia era el problema más importante en su país, superando al desempleo, la pobreza y la corrupción (LAPOP, 2014). El origen del problema quizá radique en la ineficacia de las instituciones judiciales. De hecho, en la región se resuelven menos de 10% de los homicidios. Además, un promedio de 60% de la población carcelaria está en prisión preventiva (Jaitman y Guerrero Compeán, 2015).

Promover instituciones judiciales fuertes e independientes es de vital importancia para fortalecer el Estado de derecho y crear confianza

En ALC se percibe al poder judicial como falto de independencia y como limitado por la corrupción y la injerencia de las autoridades políticas. De hecho, la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial ha sido relativamente baja a lo largo de la última década (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4. **Confianza en el sistema judicial en América Latina y el Caribe, Sudeste Asiático y la OCDE**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en la encuesta mundial Gallup (2017), http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664630

Unos pocos grupos siguen dominando los sistemas políticos en ALC. Esto significa que la captura de políticas públicas persiste, pero es compartida entre distintos grupos (Gráfico 3.5, Panel A). Los datos también indican que no se procesa a los funcionarios de ALC que abusan del poder y que estas malas conductas rara vez se denuncian públicamente (Gráfico 3.5, Panel B). La relación entre estas variables indica que aumentar la independencia del poder judicial se asocia con una más amplia representación de grupos en el proceso de políticas públicas y un mayor grado de enjuiciamiento de funcionarios corruptos. En ambos casos, la dirección de la causalidad puede producirse en ambos sentidos. Sin embargo, la independencia y la fuerza del poder judicial es necesaria porque además ayuda a hacer valer los derechos fundamentales y de propiedad, y a prevenir y controlar la delincuencia.

Fomentar instituciones judiciales fuertes, independientes y eficaces es decisivo para impedir la captura de políticas públicas, la corrupción y la impunidad en ALC. Para combatir estas prácticas perversas, los mecanismos de control y equilibrio de poderes deben ser fuertes, y el poder judicial independiente de toda interferencia y corrupción.

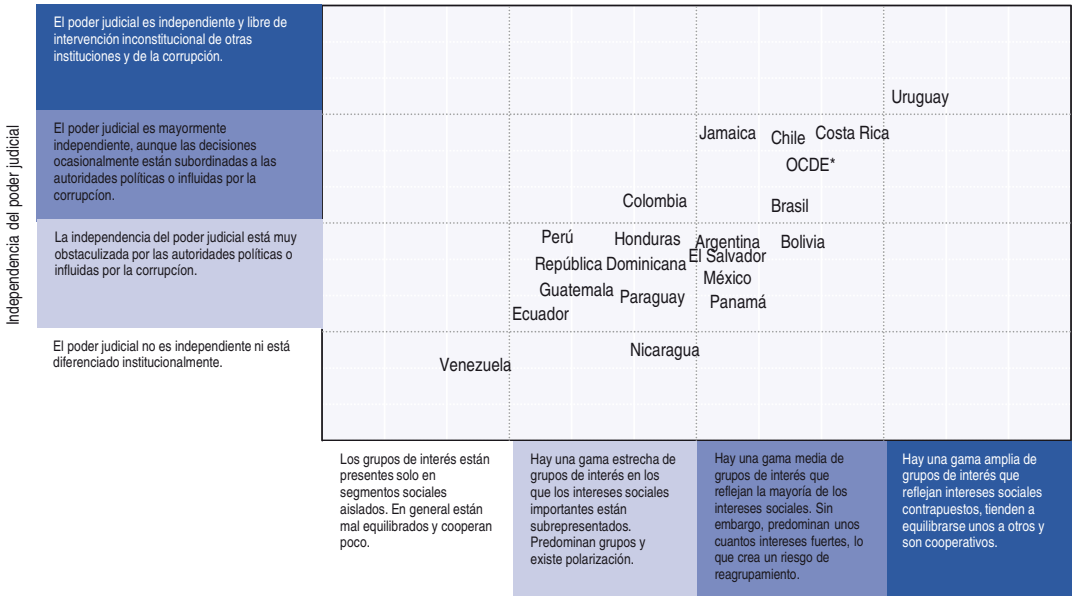
Para respaldar el fortalecimiento del sistema judicial, un paso necesario es la creación de una red de instituciones que refuercen el cumplimiento de la ley y aumenten la rendición de cuentas en el Estado. Abrir las instituciones del gobierno a la supervisión interna y externa es una medida que promueve la transparencia y la responsabilidad de las instituciones. La prensa y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) han desempeñado un papel decisivo en la denuncia de las infracciones de las normas dentro de las instituciones gubernamentales o de las desigualdades en la aplicación de los marcos legales. Los escándalos de corrupción dados a conocer recientemente ilustran la importancia de estas instituciones externas en la región. Mientras tanto, las tecnologías de la información y las comunicaciones han amplificado la notoriedad de estos escándalos. En todo caso, la combinación de ambos factores es esencial en la lucha contra la corrupción (Recuadro 3.1). La denuncia pública de casos de corrupción en la región también es síntoma de la existencia de instituciones más fuertes y sistemas judiciales independientes, un proceso iniciado hace 25 años por medio de reformas judiciales. Por ejemplo, el escándalo que la Operación "Lava Jato" que se investiga actualmente en Brasil salió a la luz gracias a una extendida reforma judicial emprendida en 1988, que creó una fiscalía independiente provista de un mandato vitalicio y protección contra represalias políticas (Ambrus, 2017).

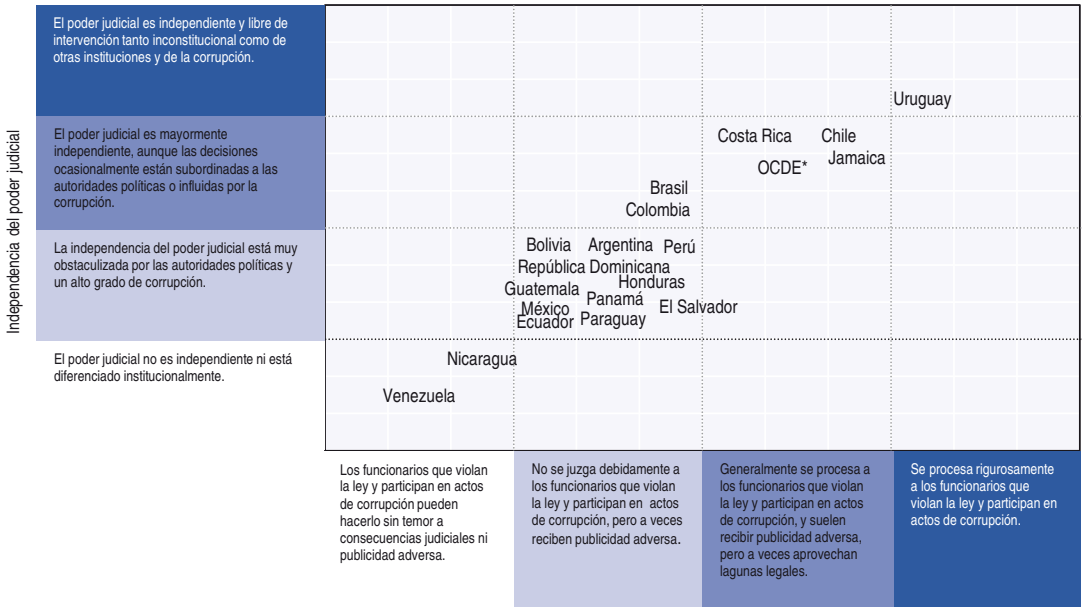
Para combatir la corrupción de manera efectiva los países deben desarrollar un sistema coherente que ponga la integridad en el centro de las políticas públicas, que refuerce la prevención y el cumplimiento de las políticas anticorrupción, y que promueva medidas de gobierno abierto y transparencia. Los países de ALC están llevando a cabo medidas anticorrupción, pero en muchos casos de manera aislada y sin vincularlas a otras políticas. Y las iniciativas de transparencia deben ir de la mano con mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas (OCDE, 2017b). La Recomendación del Consejo de la OCDE para la Integridad Pública plantea diferentes líneas de acción en esta dirección.

El potencial para promover medidas de integridad es grande en ALC, como lo ha reconocido la OCDE que ha hecho varias recomendaciones dirigidas específicamente a algunos países de la región. Por ejemplo, la creación de una cultura y un sistema coherente de integridad en México se alcanzaría integrando mejor las políticas anticorrupción en estrategias nacionales clave como el Plan Nacional de Desarrollo (OCDE, 2017c). En el caso de Colombia (OCDE, próximamente), fortalecer el sistema de control interno de las instituciones públicas ayudaría a establecer una cultura de integridad.

Gráfico 3.5. **Independencia judicial, representación de grupos en el sistema político y corrupción**

Panel A.





Notas: Expertos en países de ALC respondieron los siguientes cuestionarios preparados y enviados por el equipo del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann: "¿En qué medida hay un poder judicial independiente?"; "¿Hasta qué punto se procesa o condena a los funcionarios que abusan de sus cargos?" y "¿En qué medida existe una red de asociaciones cooperativas o grupos de interés para mediar entre la sociedad y el sistema político?" Los expertos asignaron a cada pregunta una puntuación del 1 al 10, donde las puntuaciones más altas indicaban mejores resultados en estos aspectos. Los nombres de algunos países se movieron para evitar el sobre posicionamiento dentro de los cuadros.
El promedio no ponderado de la OCDE corresponde a los datos disponibles de los siguientes países: Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, República Checa y Turquía.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI, 2016). www.bti-project.org/en/index/

Recuadro 3.1. **Corrupción en América Latina: el vaso medio lleno**

Los escándalos de corrupción se cuentan quizá entre las noticias más comentadas recientemente sobre los países de ALC. La primera impresión tanto para los ciudadanos latinoamericanos como para la comunidad internacional es la prevalencia de las prácticas ilegales en el centro de los sistemas políticos de la región. Estos escándalos recientes han agravado la percepción de la corrupción en América Latina (Gráfico 3.3).

Los escándalos van desde el de los *Panama Papers* en abril de 2016, hasta el pago récord de 3 500 millones de dólares de Odebrecht en Brasil en diciembre del mismo año. Fue un buen año en la lucha contra la corrupción en la región (Transparencia Internacional, 2017). Las prácticas ilegales puestas al descubierto no tenían precedente, y atrajeron la atención hacia los ricos y poderosos como nunca antes. En Brasil, el caso de Petrobras (en el marco de la Operación Lava Jato) contribuyó a la acusación de la presidenta Rousseff de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; el escándalo de los Panama Papers reveló la existencia de empresas secretas que servían para evadir impuestos en su base de operaciones en ALC, y Odebrecht dio cuantiosos sobornos a políticos en muchos países para ganar grandes contratos (Ebrard, 2017, y The Economist, 2017).

Sin embargo, pasó desapercibido el impacto de la era digital en la lucha contra la corrupción. De hecho, el big data y los datos abiertos contribuyeron a dejar al descubierto estos casos. El caso *Panama Papers* fue una filtración masiva de datos consistente en 11.5 millones de documentos, o 2.6 terabytes de datos, de aproximadamente 215 000 cuentas bancarias extraterritoriales y empresas fantasma (Santiso y Roseth, 2017). El Consorcio Internacional de Periodismo Investigativo (ICIJ, por sus siglas en inglés) dio a los reporteros la pericia necesaria para la extracción de datos a fin de hacer públicos los documentos. Nuevas empresas de análisis de datos como Linkurious extrajeron los metadatos y ayudaron a atar cabos con herramientas de visualización de datos. Almacenar la información en la nube permitió a casi 400 reporteros de todo el mundo colaborar en el mismo proyecto (Santiso y Roseth, 2017). De igual manera, en Brasil, los datos abiertos desempeñaron un papel importante en las investigaciones en el caso Petrobras. Los datos relacionados con el presupuesto del Estado y las finanzas públicas en los portales de transparencia del gobierno fueron decisivos para detectar algunas de las irregularidades recientes.

Las sociedades latinoamericanas requieren cambios estructurales para aumentar la supervisión y la participación de instituciones civiles con el fin de prevenir la corrupción. Aun así, las revelaciones de algunos grandes casos de corrupción quizá representen ya pasos en la dirección correcta. Estos casos han mostrado la independencia de los sistemas judiciales, el funcionamiento de mecanismos de control y equilibrio de poderes, que son ambos pilares fundamentales de una democracia que funciona bien. También indican que las nuevas tecnologías han tenido repercusiones importantes en la evolución hacia instituciones mejores. Y demuestran que la región de ALC se ha beneficiado de estas nuevas oportunidades de evidenciar prácticas perversas en el sector público y promover una cultura de legalidad.

Se deben mejorar las regulaciones para promover la competencia justa y fomentar la confianza en el sector público como proveedor de servicios

Una de las prácticas más comunes que distorsionan la competencia justa son las conductas de colusión en los procesos de compras públicas. Colusión o cartel es el nombre

usado para designar los acuerdos entre empresas que deberían competir entre sí en el mercado pero deciden no hacerlo. En vez de eso, fijan los precios de bienes y servicios, se asignan mercados o clientes, o restringen la producción. Estos acuerdos se hacen en secreto y puede ser difícil descubrirlos. En consecuencia, los consumidores (incluidos los gobiernos) pagan precios más altos y obtienen bienes o servicios de peor calidad que en un mercado competitivo. Esta clase de práctica puede afectar al sector público (y con el tiempo a los ciudadanos) mediante la distorsión de los procesos de compras públicas. La imposibilidad de hacer adquisiciones rentables tiene efectos negativos en la extensión y profundidad de los servicios e infraestructuras que un Estado puede suministrar a los más desfavorecidos de la sociedad, que son quienes dependen más de los servicios públicos. Además, esta actividad reduce la confianza del público en el gobierno y el mercado, lo que en última instancia inhibe el desarrollo económico del Estado (OCDE, 2011).

Las licitaciones fraudulentas, una forma de colusión o cartel, tienen consecuencias económicas negativas y disminuyen la calidad de los servicios o bienes que se suministran a los ciudadanos. Hay fraude en una licitación cuando las empresas se alían en secreto en vez de competir genuinamente entre ellas para ganar una licitación (OCDE, 1998). La práctica puede adoptar muchas formas, incluidas las ofertas encubiertas, la supresión de las licitaciones, la adjudicación de mercados y la rotación de licitadores (OCDE, 2009). Puede redundar en sobreprecios de 20% o más en las economías de la OCDE. En vista de los efectos, deben dedicarse esfuerzos considerables a la reducción de estas prácticas en los países de ALC.

La manipulación o fijación fraudulenta de los precios por parte de agentes privados también puede tener efectos perjudiciales para los ciudadanos. El perjuicio consiste tanto en servicios de peor calidad o demasiado costosos como, de manera más amplia, en menor productividad y crecimiento económico. La competencia entre empresas redunda en aumentos de productividad y crecimiento económico. Las políticas que promueven la competencia, el acceso a los mercados y la entrada de nuevas empresas están asociadas en particular con el aumento de la productividad y la mejora del bienestar (Cole y Ohanian, 2004; Lewis, 2004). Por otra parte, las políticas que estimulan la operación competitiva de los mercados, como el cumplimiento de la ley de competencia y la supresión de las normas que dificultan la competencia, aceleran el ritmo de crecimiento económico (OCDE, 2013a).

Las directrices de la OCDE para combatir la colusión en los procesos de contratación pública promueven la verdadera competencia como elemento clave en la lucha contra las prácticas de competencia desleal y en la promoción de la productividad y el crecimiento. Las directrices reúnen algunas buenas prácticas para ayudar a los países tanto a identificar como a combatir estos actos ilegales. Por ejemplo, los procesos de licitación para las compras públicas deben concebirse y ponerse en práctica genuinamente para promover la participación de empresas calificadas. Por lo tanto, uno de los pasos más importantes es el conocimiento de las características del mercado. Los requisitos deben definirse claramente, así como los criterios para evaluar y adjudicar los contratos (OCDE, 2012a). Estas directrices son pertinentes para los países latinoamericanos dado que garantizar las buenas prácticas a este respecto beneficiaría la competencia y la productividad.

Recientemente, la OCDE hizo recomendaciones para promover un mejor marco institucional de las autoridades de competencia en Colombia y Costa Rica (Recuadro 3.2). Una política de competencia eficaz requiere que las autoridades de competencia tengan un marco institucional y regulatorio fuerte. La independencia y la eficacia de las autoridades de competencia son elementos clave para facilitar la contribución de las empresas a la actividad económica y para promover el bienestar de todos los ciudadanos.

Recuadro 3.2. **Independencia y eficacia de las autoridades de competencia en Costa Rica y Colombia**

Costa Rica

El grado de independencia de la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom) de Costa Rica debe aumentarse (OCDE/BID, 2014). La Coprocom es una entidad con autonomía técnica formal dentro del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Sin embargo, su inclusión en el MEIC implicaba cierto grado de dependencia presupuestaria y administrativa. Además, la función del ministro en la designación y destitución del director ejecutivo de la Unidad Técnica de Apoyo podría comprometer la independencia de la comisión. En lo referente a asuntos operativos, dado que los comisionados trabajan a tiempo parcial, la Coprocom no tiene personal suficiente. El presupuesto de la comisión es limitado en comparación con otros reguladores económicos de Costa Rica y entidades de competencia similares en la región. Esto podría tener efectos negativos en su eficacia.

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, Costa Rica emitió una propuesta de ley. El proyecto de ley establecería un tribunal de competencia para sustituir a la Coprocom. Este tribunal se crearía dentro del MEIC, pero con independencia funcional, administrativa y financiera. Su presupuesto y financiamiento provendrían de transferencias directas del presupuesto del Estado, tarifas de control de fusiones, donativos y la percepción de 30% de las multas. Se designaría a los miembros del tribunal para periodos de seis años después de una competencia pública abierta realizada por el Consejo de Ministros. El tribunal sería el único responsable de la designación de su presidente y su personal técnico. También tendría personalidad jurídica propia. Como tal, no dependería del procurador para defender sus decisiones en los tribunales.

El tribunal estaría compuesto por tres miembros permanentes a tiempo completo y dos suplentes. Todos los miembros tendrían que ser profesionales experimentados e imparciales. El proyecto de ley también establece un órgano de apoyo técnico, la Secretaría General de Competencia. Un secretario general designado por el tribunal para un periodo de seis años y sujeto a la dirección del tribunal gestionaría este órgano de apoyo. La secretaría no formará parte del servicio público general y está sujeta a una regulación específica y a reglas de personal propias.

Colombia

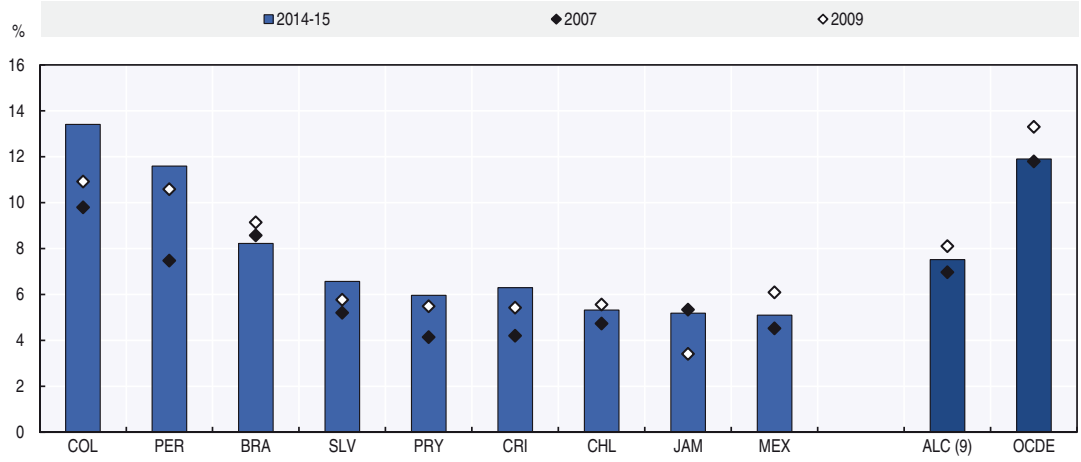
Desde septiembre de 2015 el marco institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha mejorado gracias a una mayor independencia del superintendente. Antes, el presidente podía designar y destituir al superintendente a voluntad. El superintendente no ocupaba su cargo durante un periodo determinado, lo que podía interferir la independencia de la entidad (OCDE, 2016a). En 2015, para atender esa falta de independencia Colombia aprobó una legislación que establece un periodo determinado para el superintendente de la SIC, el cual coincide con el periodo de cuatro años del presidente; ahora el presidente solo puede destituir de su cargo al superintendente con un motivo explícito. El Comité de Competencia concluyó que esta era una solución práctica al problema de asegurar la independencia política de la entidad.

En ALC, las compras públicas representan cerca del 8% del producto interno bruto (PIB) (Gráfico 3.6). En algunos países como Colombia y Perú, las compras públicas superan el 10% del PIB, cerca del promedio de la OCDE de 11.9% del PIB (OCDE, 2016b). Las compras públicas son una actividad gubernamental decisiva para canalizar la prestación de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, las empresas del sector privado pueden afectar la eficacia de las compras públicas por medio de la manipulación fraudulenta de los

precios. Tal práctica entraña el riesgo de crear ineficiencia y dispendio en los volúmenes grandes y estables de compras gubernamentales.

La creación de órganos centrales de compras (OCC) como centros de pericia en el ramo y la elaboración de soluciones de compras electrónicas están transformando las prácticas en ALC. Estas nuevas prácticas permiten el intercambio de conocimientos entre los actores pertinentes a las compras públicas de un modo más estructurado. También aumentan las diversas capacidades a todos los niveles de gobierno, incluidas las autoridades regionales y locales. América Latina tiene varios ejemplos de OCC que han mejorado considerablemente en los últimos años, como *Colombia Compra Eficiente* o *ChileCompra*. Sin embargo, persisten retos para aumentar su eficacia (OCDE, 2017e, 2016b).

Gráfico 3.6. **Compras públicas como porcentaje del PIB, 2007, 2009 y 2014 o 2015**



Nota: Los datos de Colombia, Costa Rica, México y el promedio de la OCDE corresponden a 2015.
Fuente: OCDE (2017e), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en; OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664649

Recuadro 3.3. **¿Qué tan bien representados están los diversos actores interesados en las políticas regulatorias en América Latina?**

La regulación es una herramienta crítica con la que los gobiernos buscan fomentar el desarrollo económico y el bienestar social. Los países de ALC invierten cada vez más en procesos e instituciones que promueven la calidad de la regulación.

La información sobre prácticas regulatorias en ALC ha permitido la elaboración de un indicador sobre el grado de participación en la concepción de normas secundarias de los actores interesados e implicados por ellas. Lo anterior siguió la metodología establecida de los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE. El indicador mide la adopción de buenas prácticas para interactuar con las partes interesadas al elaborar nuevas normas. Entre estas prácticas se incluyen métodos novedosos y apertura en las consultas, así como transparencia y respuesta a los comentarios recibidos.

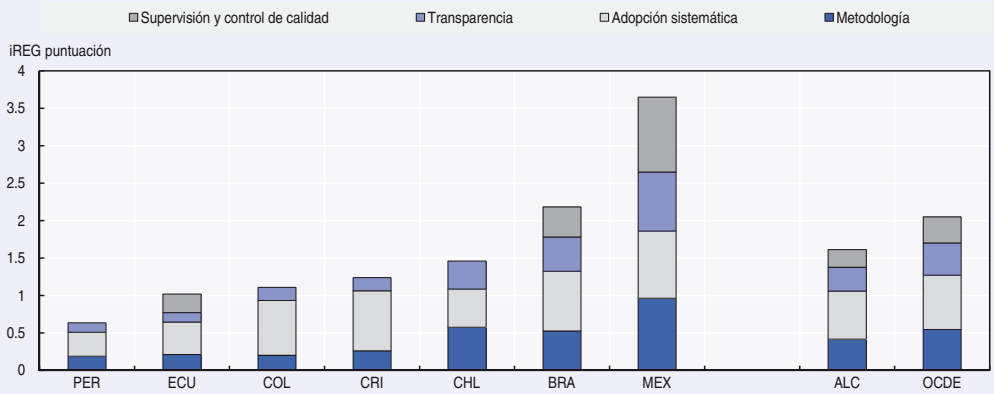
El indicador consolida información de cuatro categorías que tienen el mismo peso: *i)* la *adopción sistemática* registra los requisitos formales y la frecuencia con que estos requisitos se cumplen en la práctica; *ii)* una *metodología* que reúne información sobre los métodos usados en cada ámbito, p. ej., el tipo de impactos evaluados o la frecuencia con que se emplean distintas formas de consulta; *iii)* medidas de *supervisión y control de calidad* que

Recuadro 3.3. **¿Qué tan bien representados están los diversos actores interesados en las políticas regulatorias en América Latina?** *(cont.)*

registran el papel de los órganos de supervisión y evaluaciones públicamente accesibles; y *iv) transparencia,* que registra la información relacionada con los principios del gobierno abierto, p. ej., si el público tiene acceso a las decisiones del gobierno.

El análisis de siete economías latinoamericanas (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú) muestra que estos países han tomado medidas para mejorar su marco de gobernanza regulatoria invirtiendo en procesos e instituciones que respaldan un diseño de políticas incluyente y basado en pruebas empíricas. Sin embargo, en la mayoría de los países persisten importantes lagunas en cuanto a la aplicación de herramientas clave. Entre ellas se cuentan consultas con las partes interesadas, evaluaciones de impacto regulatorio y evaluaciones posteriores. Fortalecer la supervisión institucional del proceso regulatorio será decisivo para asegurar la aplicación congruente de estas herramientas en el futuro (Querbach y Arndt, 2017; Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. **Indicador compuesto: participación de los actores interesados en la elaboración de normas subordinadas en economías seleccionadas de América Latina**



Nota: El gráfico muestra la puntuación agregada total en cada una de las cuatro categorías del indicador compuesto. La puntuación máxima en cada categoría es de uno, y la puntuación máxima en el indicador agregado es de cuatro. Cuantas más prácticas regulatorias de las propuestas en la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, OCDE, 2012 ha puesto en marcha un país, mayor es la puntuación en el indicador. Los datos sobre países de ALC reflejan la situación del 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre la OCDE abarcan 34 países miembros y reflejan la situación del 31 de diciembre de 2014.

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664668

La OCDE ha formulado recomendaciones específicas para promover la competencia y reducir el riesgo de licitaciones fraudulentas en los procedimientos de compras públicas. En 2009 el Comité de Competencia de la OCDE elaboró los *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. En 2012 el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación del Consejo para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. La recomendación llama a los gobiernos a esforzarse en que los procedimientos de compras públicas estén concebidos para promover la competencia y reducir el riesgo de fraude en las licitaciones. Colombia y México, por ejemplo, debían crear un departamento especializado dedicado al análisis de mercado para todos los procedimientos de

contratación; mejorar el sistema de licitaciones electrónicas y el marco regulatorio de los procedimientos de licitación; aumentar el intercambio de información y la comunicación entre las entidades públicas; preparar estudios de mercado detallados y útiles, e impartir capacitación a los servidores públicos.

Los casos de Colombia y México aportan un análisis a fondo y recomendaciones específicas sobre la manera de mejorar los procedimientos de licitación. En 2013 Colombia firmó un acuerdo con la OCDE para examinar su legislación y sus prácticas de compras públicas. Se proponía verificar si el país estaba alineado con las recomendaciones de 2012 de la OCDE. La OCDE hizo recomendaciones adicionales (OCDE, 2014a), como: aumentar el uso de las licitaciones públicas, las compras consolidadas y las subastas inversas; preparar estudios de mercado detallados y útiles; reducir la publicación de información delicada en el aspecto competitivo sobre compras públicas y licitaciones; aumentar el intercambio de información y las comunicaciones entre la SIC, la recién creada Agencia Nacional de Compras Públicas (ANCP) y los funcionarios responsables de compras públicas, y por último, expandir las actividades de capacitación patrocinadas por la SIC y la ANCP.

De manera similar, en el caso de México la OCDE recomendó: crear un departamento especializado dedicado al análisis de mercado para todos los procedimientos de contratación; limitar el uso de excepciones a los procedimientos de licitación abierta; gestionar el flujo de información hacia terceros de manera que se evite dar a conocer innecesariamente información delicada; expandir los esfuerzos para consolidar las compras y sacar mejor provecho de los acuerdos marco; adoptar una actitud estricta hacia las licitaciones conjuntas y la subcontratación; establecer las condiciones en que un contrato se puede dividir para evitar compartir el mercado; abrir el mercado a licitadores extranjeros y fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas; dar prioridad a los sistemas de licitación electrónica para racionalizar los procedimientos y dificultar la colusión; establecer una cooperación más estrecha con las autoridades mexicanas de competencia: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); organizar la capacitación periódica sobre colusión de los funcionarios de compras públicas; establecer un sistema para dar aviso de las sospechas de licitaciones fraudulentas, y por último, elaborar un registro electrónico completo, exhaustivo y de fácil acceso de los documentos de compras públicas.

Hacia una mejor administración: la reforma del sector público para asegurar una gobernanza más efectiva

Los países de ALC necesitan reformas institucionales para fortalecer las capacidades administrativas del Estado y promover buenas prácticas de gobernanza. Contar con buenos procesos de gobernanza depende de la capacidad del gobierno central de asumir el liderazgo para guiar al país hacia su visión a largo plazo. Además, el Estado requiere de una burocracia bien capacitada y competente y mejores prácticas de gestión y administración con el fin de crear un ambiente propicio para la planeación orientada a resultados, inversión y elaboración de políticas públicas. Estas capacidades son necesarias en todos los niveles de gobierno para garantizar que la coherencia en la toma de decisiones y la planeación a largo plazo se traduzcan en un desarrollo que alcance de manera igualitaria a todas las capas de la sociedad. Por último, la adopción de las TIC puede facilitar los procesos administrativos y contribuir a idear soluciones innovadoras dentro de los gobiernos y en colaboración con la sociedad civil. Hacer uso de las

herramientas digitales puede contribuir considerablemente a racionalizar los procesos del Estado para prestar mejores servicios y recuperar la confianza de los ciudadanos.

El Centro de Gobierno es fundamental para mejorar los procesos de toma de decisiones

El Centro de Gobierno (CdG) es un componente decisivo para asegurar buenas capacidades de gobernanza y atender las exigencias de los ciudadanos. El CdG se refiere a las unidades institucionales que prestan apoyo directo al jefe del gobierno (presidente o primer ministro) y realizan funciones transversales clave (Cuadro 3.1). Por ejemplo, el CdG gestiona estratégicamente las metas prioritarias del gobierno y coordina a los ministerios y entidades que contribuyen a esas metas. Supervisa la puesta en marcha de los programas prioritarios y procura la resolución de los obstáculos cuando el rendimiento de los programas se rezaga. Además, se ocupa de las gestiones políticas para posibilitar la aprobación y puesta en marcha de programas prioritarios, y comunica los resultados al público (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013; OCDE, 2016b). El CdG requiere la capacidad de crear una visión estratégica, asegurar su coherencia y hacerla operativa (OCDE, 2015a). Asegura que los ministerios y otras instituciones del gobierno alineen sus intervenciones para alcanzar las metas previstas de las políticas públicas. También organiza y apoya el proceso de toma de decisiones del jefe del gobierno para cumplir las prioridades establecidas.

Cuadro 3.1. **La función de los Centros de Gobierno para atender los desafíos de la administración pública**

Problema	Función del Centro de Gobierno
Los ciudadanos demandan cada vez mejores servicios públicos y resultados de las instituciones del gobierno.	Establecer y comunicar las metas prioritarias (ser selectivo); asegurar la alineación presupuestaria, vigilar constantemente los avances y sortear los obstáculos que afectan al rendimiento.
La mayoría de las necesidades prioritarias son pluridimensionales y transversales; no pueden ser atendidos debidamente por silos ministeriales verticales.	Coordinar y negociar soluciones, reuniendo a los ministerios y entidades pertinentes para tomar decisiones y elaborar y aplicar las políticas públicas.
La actividad del gobierno se expande a nuevos ámbitos de las políticas públicas.	Prestar apoyo y consejo al jefe del ejecutivo en la administración de una estructura de gobierno compleja, especialmente si la elaboración de políticas públicas está fragmentada o descentralizada.
Un ciclo continuo de noticias puede hacer que el gobierno aparte la atención de las prioridades.	Centrar la atención sistemáticamente en las prioridades estratégicas, alineando el mensaje del gobierno.

Fuente: Alessandro, Lafuente y Santiso (2014), Governing to Deliver: *Reinventing the Centre of Government in LAC*, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1.

La mayoría de los presidentes y primeros ministros de ALC se valieron de tres canales fundamentales para la toma de decisiones: reuniones del gabinete (93% de los países), contactos bilaterales directos con los ministros (80%) y grupos de asesores (46%) (Cuadro 3.2). Las reuniones del gabinete presentan la oportunidad de que todos los actores interesados expresen sus opiniones y compartan toda la información adecuada y pertinente para ayudar en la toma de decisiones.

Cuadro 3.2. **Canales de discusión de políticas públicas del Centro de Gobierno**

	Contactos bilaterales con los ministros	Grupos de asesores	Reuniones del gabinete
Argentina	●	○	●
Chile	●	●	●
Colombia	●	●	●
Guyana	○	○	●
Costa Rica	●	●	●
Guatemala	●	○	●
Haití	●	●	○
Honduras	●	○	●
México	○	●	●
Panamá	●	●	●
Paraguay	●	●	●
Perú	●	○	●
República Dominicana	●	○	●
Trinidad y Tobago	○	○	●
Uruguay	●	○	●
Total de ALC			
● Sí	12	7	14
○ No	3	8	1
Total de la OCDE			
● Sí	19	17	23
○ No	9	11	5

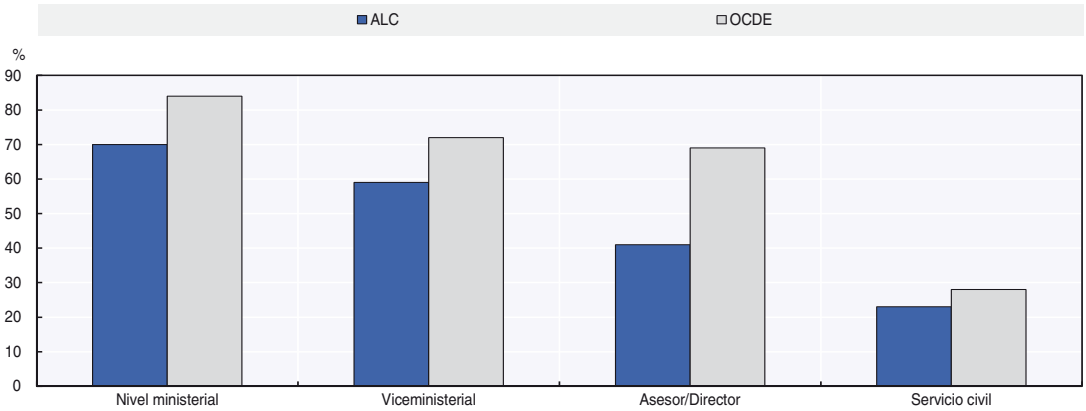
Fuente: OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

En ALC resulta de vital importancia una perspectiva integral del gobierno —que subraye la cooperación y la coordinación—, particularmente en un contexto de creciente descentralización de capacidades y responsabilidades administrativas. La falta de coordinación adecuada puede conducir a ineficiencias serias, como redundancias entre distintas instituciones. Esto, a su vez, produce confusión y desperdicia recursos importantes. También puede ocasionar conflictos burocráticos y dificultar la solución de los problemas (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

La gran mayoría de los países de ALC tienen órganos para coordinar a las instituciones del gobierno. Esta coordinación existe al nivel de los ministros (70% de los países), viceministros (59%), otros niveles políticos (41%) y en el servicio público (solo 23%) (Gráfico 3.8). En la OCDE hay relativamente más países con órganos de coordinación, pero persiste una tendencia a que estos disminuyan a medida que decrece el nivel político. En los países de la OCDE, la coordinación existe al nivel de los ministros (84% de los países), viceministros (72%), directores (69%) y en el servicio civil (38%) (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

En ocasiones los gobiernos a nivel mundial también han buscado reforzar su Centro de Gobierno para promover mejoras de rendimiento creando unidades de entrega o unidades de cumplimiento. Entre los precursores de esta tendencia en ALC están los estados brasileños de Minas Gerais y Pernambuco, que crearon sus modelos entre 2003 y 2008. La unidad de entrega de Chile también funcionó de 2010 a principios de 2014. Desde 2013, más de 14 gobiernos de la región han adoptado modelos de administración de cumplimiento tanto a nivel nacional como subnacional (Recuadro 3.4).

Gráfico 3.8. **Coordinación de políticas a distintos niveles en América Latina y países miembros de la OCDE**



Fuente: Alessandro, Lafuente and Santiso (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Centre of Government in LAC*, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664687

Recuadro 3.4. **Las unidades de entrega alcanzan las prioridades máximas: Perú, Colombia y la Ciudad de Buenos Aires**

Varios gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) han fortalecido su Centro de Gobierno mediante la adopción de modelos de administración de "entrega o cumplimiento". Se han inspirado en experiencias exitosas del Reino Unido, Estados Unidos, Malasia y otros países. La tendencia también parece ser una actualización del presupuesto basado en resultados, que fue más popular hace una década. Se centraba principalmente en la ejecución presupuestaria en ALC, mientras que el "cumplimiento" da prioridad a los resultados reales para los ciudadanos.

Las unidades de entrega o de cumplimiento tienen por objeto facilitar que el gobierno cumpla sus mayores prioridades. Se inspiran en principios similares (muy selectivas, centradas en la aplicación) y siguen lecciones parecidas (unidades pequeñas empoderadas por el presidente o primer ministro, discretas, adopción temprana). Sin embargo, estos modelos no han sido homogéneos dada su puesta en marcha en distintos contextos institucionales. La opción más popular de las unidades de entrega exige CdG más fuertes para fortalecer las funciones de la administración estratégica (microplaneación para máximas prioridades), así como para monitorear y mejorar el desempeño del gobierno. A continuación se resumen tres de los casos más interesantes.

Perú: La unidad de entrega está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Su tarea inicial era transformar las aspiraciones expresadas por el presidente y el primer ministro con relación a siete ámbitos de políticas públicas en objetivos concretos. Tenían indicadores clave de desempeño, actividades críticas de intervención para alcanzar los objetivos, y un plan para asegurar la puesta en marcha eficaz de las intervenciones. La unidad de entrega dirigía talleres con los interesados pertinentes para garantizar su participación plena. También ayudaba a los interesados a idear las estrategias de cumplimiento de cada ámbito para alcanzar sus metas. Hasta junio de 2017 todas las estrategias estaban en marcha y la unidad de cumplimiento había organizado inventarios (reuniones de seguimiento entre los ministros y el primer ministro) de la mayoría de las prioridades para facilitar la toma de decisiones y la solución de problemas.

Recuadro 3.4. **Las unidades de entrega alcanzan las prioridades máximas: Perú, Colombia y la Ciudad de Buenos Aires** *(cont.)*

Colombia: La unidad de entrega se adoptó dentro del Ministerio de la Presidencia al principio del segundo mandato del presidente Santos en 2014. Tenía tres objetivos principales: i) dirigir la planeación y el cumplimiento de metas presidenciales como sacar a 1.5 millones de colombianos de la pobreza; ii) apoyar a los 21 sectores del gobierno a identificar y planear el logro de una meta por cada uno de ellos para el final del periodo, lo cual se hizo público; y iii) dirigir la coordinación vertical para poner en marcha iniciativas regionales en departamentos clave. Hasta 2017, la importancia de la unidad de entrega en las dos primeras tareas había disminuido. Una vez completada la fase de planeación, cada sector se hacía cargo de sus propios objetivos, lo que redujo el valor agregado de la unidad de entrega. Además, el éxito del proceso de paz reemplazó otras prioridades, lo que cambió el mandato de la unidad de entrega.

Ciudad de Buenos Aires: La unidad de entrega, establecida en diciembre de 2015, complementó un modelo de administración con una trayectoria de ocho años con una planeación y monitoreo detallados de todos los proyectos de la ciudad. La principal innovación de esta unidad de cumplimiento fue la identificación y publicación de comentarios entre el alcalde y los ciudadanos según criterios como factibilidad e impacto. El primer conjunto de 20 compromisos se anunció públicamente tres meses después de que asumió el cargo. Comprende indicadores de resultados como la reducción en 30% de los accidentes de tránsito mortales y el aumento al doble de los estudiantes con mayor rendimiento en matemáticas. Otros compromisos tenían relación con la productividad, como el logro de siete exámenes pediátricos en el primer año de vida de un niño y la terminación de varias obras públicas. En 2016 el alcalde agregó otros 15 compromisos. La responsabilidad pública parece ser el motor principal del modelo: una imponente herramienta informática actualiza periódicamente el rendimiento del gobierno en todos los compromisos. El alcalde da a los ciudadanos un informe con datos detallados de rendimiento una vez al año.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Deben continuar los avances hacia la contratación meritocrática en el servicio civil

Las capacidades administrativas del Estado están limitadas por la calidad de sus servidores públicos. Las competencias, aptitudes y habilidades de los servidores públicos determinan si las instituciones pueden funcionar con eficacia y eficiencia. Los empleados públicos son uno de los activos más valiosos de la gobernanza institucional. Al realizar las tareas esenciales del gobierno, mantienen activas a las instituciones. Más aún, la puesta en marcha de las políticas públicas y sus resultados dependen en gran medida de que los servidores públicos desarrollen estas tareas con imparcialidad e integridad (Santiso et al., 2014).

La administración de los recursos humanos en el sector público tiene una poderosa influencia en la calidad de la administración pública. Las buenas prácticas administrativas incluyen el reclutamiento de los servidores públicos con base en los méritos profesionales, lo que garantiza la imparcialidad del servicio público. Las evaluaciones sistemáticas del desempeño de los servidores públicos, y los incentivos para crear programas de capacitación o formación para estos, también representan grandes ventajas en las capacidades administrativas de un Estado. Estos procesos determinan la productividad del sector público y la eficiencia con que las burocracias responden a las exigencias de los ciudadanos.

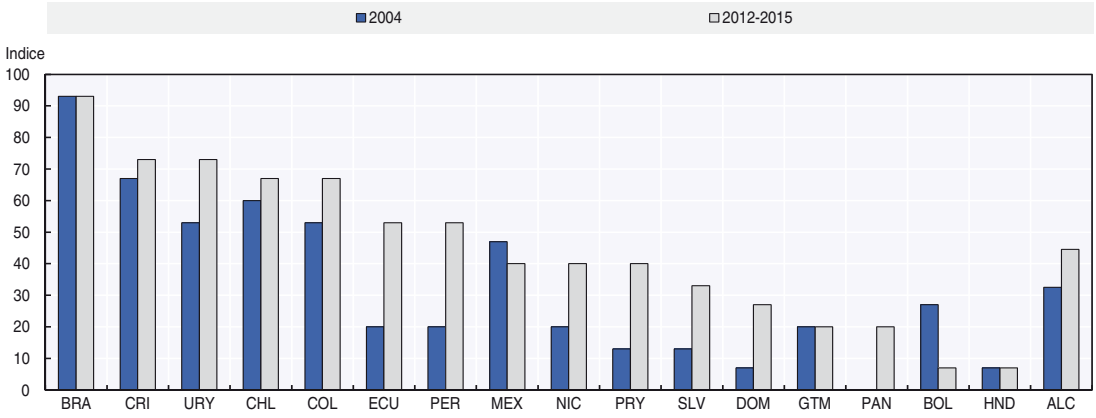
El reclutamiento de los servidores públicos determina la disponibilidad de capital humano dentro del sector público en el largo plazo. En consecuencia, puede ser decisivo para garantizar una administración pública de alta calidad. Tres características de la administración de los recursos humanos son fundamentales para asegurar un reclutamiento basado en competencias profesionales. En primer lugar, la ley debe establecer un reclutamiento abierto para llenar las vacantes que sea accesible a todos los candidatos que cumplan los requisitos de calificación; estos se establecen de acuerdo con la idoneidad para el puesto y las consideraciones técnicas, no de manera arbitraria. En segundo lugar, debe haber los mecanismos y procedimientos necesarios de protección contra la arbitrariedad, politización, padrinazgo y clientelismo en todo el proceso de contratación. En tercer lugar, los despidos o las terminaciones del empleo que afecten a los puestos profesionales no deben estar motivados por un cambio en el ciclo político del gobierno (OCDE, 2016b). Estas prácticas alinean las competencias y capacidades de los empleados públicos con los requisitos y el grado responsabilidad de un puesto. También protegen a los empleados de un despido injustificado o por motivos políticos.

En la mayoría de los países de ALC, las instituciones públicas carecen de un servicio público formal y profesional, y experimentan una gran proporción de nombramientos políticos entre los servidores públicos (OCDE/CEPAL, 2012). Entre 2004 y 2012-2015, los países de ALC lograron un avance significativo hacia los procesos basados en los méritos profesionales para contratar servidores públicos (Gráfico 3.9). Sin embargo, siguen mostrando un desempeño deficiente en las puntuaciones meritocráticas del servicio público. En promedio, la región de ALC aumentó su puntuación de mérito en 12 unidades de 33 a 45 en el Índice de Desarrollo del Servicio Público, en una escala de 0 a 100. Solo México y el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo "Bolivia") mostraron un deterioro en su proceso de reclutamiento. Todos los países tienen un importante potencial de mejora, ya que la mayoría tienen puntuaciones inferiores a 70 puntos en una escala de 100.

Gráfico 3.9. **Reclutamiento y calidad de los servidores públicos**

Índice de desarrollo del servicio público (2004, 2012-2015)

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664706

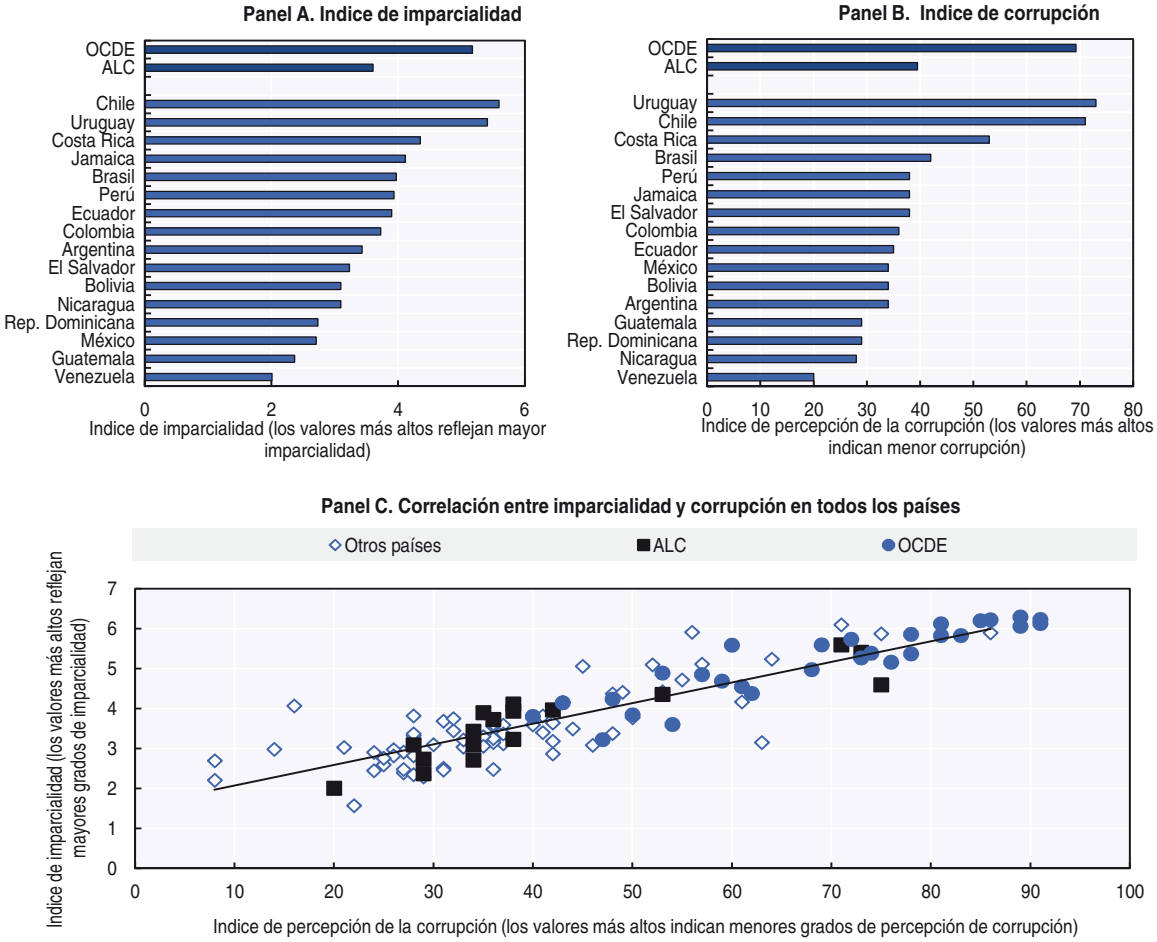
La imparcialidad de la administración pública suele estar por debajo de los niveles de la OCDE

En la región ALC, con las excepciones de Chile y Uruguay, los grados de imparcialidad son inferiores a los que se registran en la OCDE. La imparcialidad de la administración pública y los procesos de selección basados en los méritos personales están relacionados entre sí. Juntos, ayudan a garantizar que las prácticas de contratación se den de manera abierta, transparente y competitiva. El grado de imparcialidad de las instituciones públicas

también es un aspecto decisivo de la capacidad de un Estado. La imparcialidad de hecho es un concepto clave que subyace a la calidad del gobierno (Rothstein y Teorell, 2008). Refleja la responsabilidad de la burocracia gubernamental para prestar servicios, respetar las reglas y aplicar y observar la ley sin temor ni favoritismo y de manera justa e imparcial para todos (Van Houwelingen et al., 2015). Esto exige servidores públicos que apliquen las normas y los procesos de acuerdo con la ley, así como un sistema judicial independiente.

Las administraciones públicas imparciales aumentan la confianza de los ciudadanos en el sector público y en el gobierno en general, lo que incrementa la credibilidad de las instituciones. De hecho, la imparcialidad de la administración pública se correlaciona de manera positiva y significativa con menores índices de corrupción, según lo mide el Índice de Percepción de la Corrupción a escala mundial (Gráfico 3.10). Esta correlación sigue siendo significativa cuando solo se tienen en cuenta países de ALC (Gráfico 3.10, Panel C). Dicho de otro modo, las personas que perciben que la administración pública es imparcial también perciben que el gobierno es menos corrupto.

Gráfico 3.10. **Clasificación y correlación entre la imparcialidad de la administración pública y la percepción de la corrupción, 2017**



Nota: El grado de correlación es de 0.9007, significativo al nivel de 0.05%. El indicador de corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción calculado por Transparencia Internacional. Va de 0 a 100 y los valores más bajos indican mayor corrupción. La correlación se hace a escala mundial incluyendo todos los países de los que se dispone de datos. En el caso de los países latinoamericanos, la correlación se mantiene significativa al nivel de 0.55% con un valor de 0.9244.

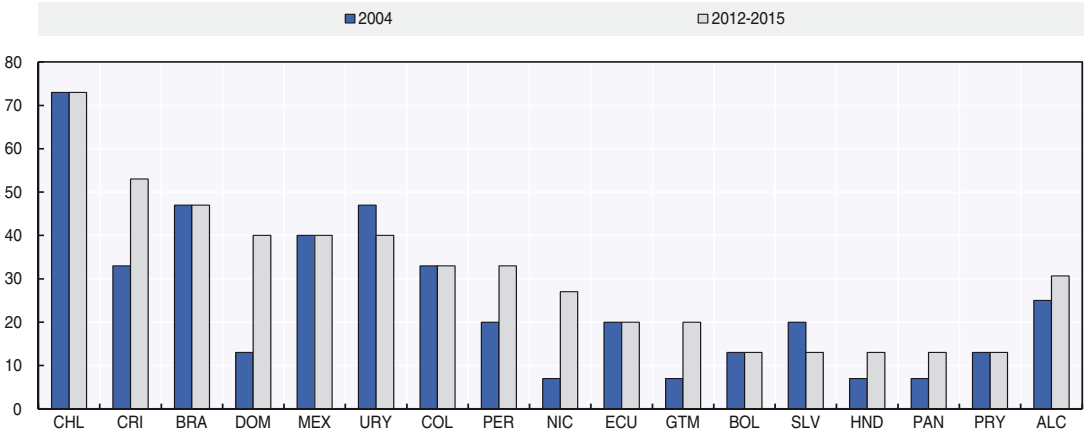
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en *Quality of Governance Database, Cross-section data*, 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664725

Los países de ALC siguen fortaleciendo los procesos de evaluaciones del desempeño (Gráfico 3.11), que contribuyen a mejorar el desempeño del personal y motivar a los empleados públicos. En toda la región, la mayoría de los países mejoraron sus sistemas de evaluación entre 2004 y 2012-2014, excepto Bolivia y Uruguay, según el índice de evaluaciones del desempeño. Este índice incluye tres aspectos críticos: evaluación y formulación de directrices y normas de desempeño laboral; monitoreo del desempeño del personal durante todo el ciclo administrativo; y evaluaciones del personal en comparación a las normas de desempeño laboral estipuladas (OCDE, 2016b). Pese a las mejoras, la mayoría de las administraciones públicas de ALC siguen obteniendo puntuaciones de 50 de los 100 puntos posibles, y el promedio de la región llega apenas a 31 en una escala de 0 a 100.

Gráfico 3.11. **Evaluaciones del desempeño (2004, 2012-2015)**

Escala del 0 al 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664744

Los gobiernos de ALC tienen que incorporar las competencias digitales, de innovación y gestión de datos al sector público, lo que exige nuevas capacidades técnicas y conocimientos aplicados de los servidores públicos. Sus habilidades en el manejo de herramientas digitales, así como algunas aptitudes conductuales y cognitivas para la innovación, son decisivas para satisfacer con éxito exigencias y necesidades que evolucionan rápidamente. La transformación digital de los gobiernos y los servicios públicos tiene importantes efectos en los procesos operativos. Esto a su vez afecta la relación entre el Estado y los ciudadanos. Esta transformación implica un cambio hacia una estrategia determinada por la demanda y los datos, que exige nuevas formas de colaboración y compromiso, nuevas competencias y modelos de rendición de cuentas para el sector público (OCDE, 2017f).

En Chile, el programa Experimenta, del Laboratorio de Gobierno, adopta el método de aprender haciendo para fomentar la adquisición de habilidades y capacidades de innovación. Entre ellas se incluyen la investigación y el diseño centrado en las personas, la co-creación, así como la colaboración y la integración de enfoques múltiples (OCDE, 2017f). Más específicamente, ayuda a un grupo de participantes seleccionados a afrontar retos institucionales concretos. Lo hace fortaleciendo sus competencias en relación con diversos elementos de la innovación del sector público.

Alentar la creatividad dentro del sector público también puede aumentar su atractivo. Los directores de recursos humanos deben apoyar a los servidores públicos que aportan nuevas propuestas para la prestación de servicios. Un ambiente de trabajo creativo requiere habilidades técnicas, pero también colaboración y pensamiento asociativo. Las personas pueden estar motivadas espontáneamente, pero la cultura y el liderazgo institucional también influyen (OCDE, 2017g).

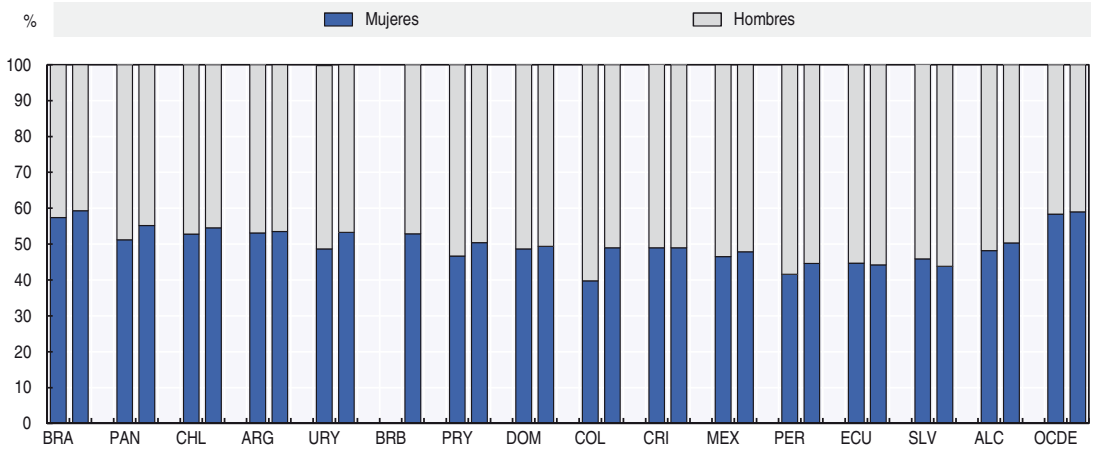
Combatir la discriminación en el sector público puede atraer empleados competentes y talentosos

Promover prácticas que ayuden a combatir la discriminación en el sector público (en razón de género, raza, afiliación política) debe ser una de las prioridades para los gobiernos de la región. Un ambiente de trabajo positivo atrae empleados talentosos y competentes. El reclutamiento basado en los méritos profesionales puede aumentar la productividad en el sector público al hacer coincidir las aptitudes de los candidatos con las tareas requeridas. Contribuiría a garantizar un proceso de selección justo que dé por resultado administraciones públicas de alta calidad. Además, ayudaría a mantener el grado necesario de pericia técnica para elaborar políticas públicas y ponerlas en marcha. Las políticas estratégicas que alientan y apoyan la actualización de las competencias profesionales, la capacitación y la adquisición de nuevas competencias en los empleados públicos también pueden hacer atractivo el servicio público.

La igualdad de género es cada vez más una prioridad de las políticas públicas para los países de ALC. El gran aumento de la participación femenina en la fuerza laboral se cuenta entre los cambios socioeconómicos más destacables de la región en los últimos 50 años (Gasparini y Marchionni, 2015). De hecho, la participación masculina en la fuerza laboral se mantuvo prácticamente estable alrededor de 95%. Sin embargo, entre 1992 y 2012, el índice de participación de las mujeres en edad de mayor rendimiento ascendió de 53% a 65%. Aun así, la brecha está lejos de haberse cerrado. Lo cierto es que desde 2002 el ritmo de crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral se ha desacelerado considerablemente.

Las mujeres y los hombres de ALC están casi igualmente representados en el sector público, con un 50.3% y un 49.7% del índice de empleo, respectivamente (Gráfico 3.12). La representación de las mujeres en el sector público aumentó entre 2009 y 2014. Sin embargo, es bastante preocupante que la proporción de mujeres en cargos ministeriales apenas alcance un promedio de 23.8% (Gráfico 3.13). Esto muestra que aun cuando la representación de las mujeres aumenta constantemente en la administración pública, parecen mantenerse en los puestos más bajos. También hace pensar que las mujeres siguen sin estar suficientemente representadas en los puestos de liderazgo en el sector público y es menos probable que determinen activamente los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.

Gráfico 3.12. **Proporción de empleos del sector público ocupados por mujeres y hombres, 2009 y 2014**

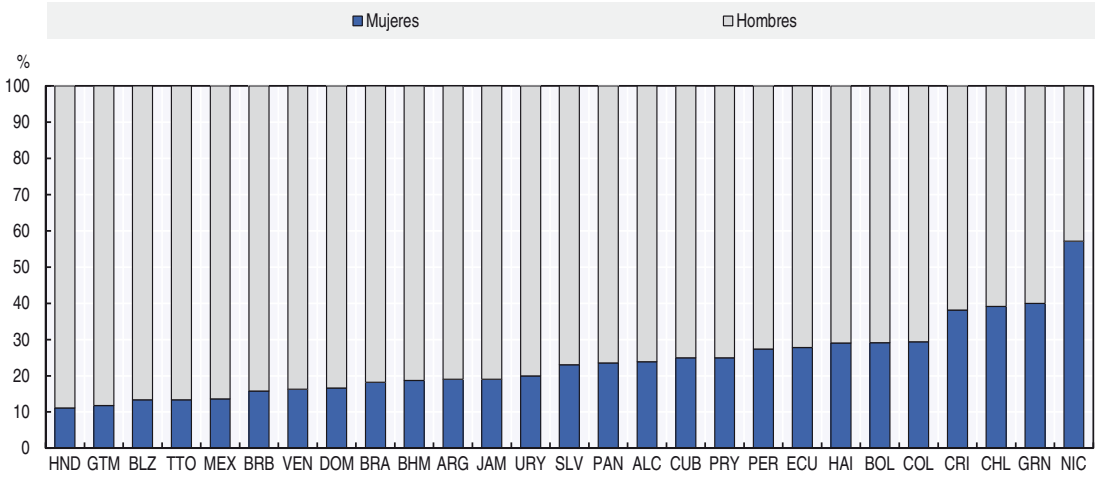


Nota: Los datos de Brasil, Chile, México, Costa Rica y Colombia corresponden a 2015.

Fuente: OCDE (2017e), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en; OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664763

Gráfico 3.13. **Porcentaje de mujeres en cargos ministeriales, 2016**



Fuente: CEPAL (2017)– Base de datos *CEPALSTAT*, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664782

Los países de América Latina han logrado avances en el fortalecimiento de la gestión pública

En las últimas décadas los países de ALC han tomado acciones para fortalecer sus ciclos de gestión pública y mejorar la entrega de resultados a los ciudadanos. El concepto de gestión basada en resultados o gestión por resultados en el desarrollo surgió en ALC en la primera década del siglo XXI, y desde entonces ha ganado terreno.

La gestión por resultados en el desarrollo (MfDR, por sus siglas en inglés) se basa en indicadores de desempeño para mejorar los resultados y los impactos a largo plazo. La estrategia MfDR tiene por objeto mejorar la eficacia de la gestión pública cambiando el énfasis de insumos y procesos a resultados medibles. En esencia, da prioridad a la previsión estratégica, elabora planes y toma decisiones en torno a resultados tangibles fortaleciendo el monitoreo y la evaluación. Los cinco pilares que cimentan este enfoque son la planeación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera pública, la gestión de proyectos y programas, y los sistemas de monitoreo y evaluación.

Los gobiernos de ALC han realizado grandes esfuerzos para mejorar la capacidad de planeación nacional a mediano y largo plazo, el presupuesto a mediano plazo, el presupuesto de programas y varios instrumentos de gestión financiera. Estos esfuerzos reflejan el deseo de adquirir mayor control sobre el gasto público y de centrar la atención en objetivos estratégicos. Los datos disponibles muestran que Perú, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Belice y Ecuador han logrado los mayores avances con respecto a los sistemas de planeación (Kaufmann, Sangines y García Moreno, 2015).

Sin embargo, los gobiernos de ALC han avanzado menos en los ámbitos de evaluación de la eficacia del gasto, alineación de incentivos para alcanzar los objetivos institucionales y la puesta en marcha de sistemas de evaluación. Donde se han emprendido estos esfuerzos, como en Costa Rica, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) cumple requisitos básicos de rendición de cuentas. Aun así, se usa pocas veces como insumo para informar la toma de decisiones (OCDE, 2015a). Estos sistemas deben producir información sobre el desempeño para informar la toma de decisiones. Si su deficiencia persiste, puede poner en riesgo los avances en los pilares de la gestión pública.

La región en su conjunto ha avanzado en los cinco pilares de esta estrategia de gestión de las políticas públicas (Gráfico 3.14). No obstante, el análisis a nivel nacional revela avances dispares. Todos los países analizados mejoraron sus puntuaciones, aunque en diversos grados. En 2007 los gobiernos de Belice, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, y Trinidad y Tobago registraron las puntuaciones más bajas (inferiores a 1.5, en una escala del 0 al 5, donde 5 es el nivel óptimo) en el Índice MfDR. Todos han dado pasos considerables para mejorar sus sistemas nacionales de gestión pública.

De igual manera, en años recientes, algunos países de puntuaciones intermedias (entre 1.5 y 3), especialmente la República Dominicana, Ecuador y Perú, han emprendido importantes reformas y avanzan con rapidez. El grupo de países de puntuaciones más altas (mayores de 3) —Brasil, Chile, Colombia y México— tienen una ventaja considerable sobre los demás, y muestran un desarrollo más equilibrado en los cinco pilares de la MfDR. Sus prácticas más sólidas son en los ámbitos de presupuesto basado en resultados y monitoreo y evaluación (M&E), los cuales tienden a ser los aspectos más deficientes en la mayoría de los países de la región. México, por ejemplo, ha incorporado prácticas de M&E a los niveles tanto nacional como subnacional (Recuadro 3.5).

Colombia ha creado uno de los sistemas de M&E más avanzados de la región. El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) hoy está encabezado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia. Mediante la elaboración de un conjunto de diversos indicadores, lineamientos claros y objetivos, Sinergia aporta información continua del desempeño de todas las entidades en el sentido de si están alcanzando los objetivos de políticas públicas y cómo lo están haciendo, información clave para las futuras decisiones de política (OCDE, 2013b).

Gráfico 3.14. **Índice de gestión por resultados en el desarrollo, promedio América Latina, 2007-08 vs. 2013-14**

Fuente: Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015), Building Effective Governments in LAC, http://dx.doi.org/10.18235/0000016.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664801

Recuadro 3.5. **Monitoreo y evaluación a nivel subnacional: el caso de Jalisco, México**

En años recientes el estado de Jalisco, en México, ha ideado procesos y avances innovadores en monitoreo y evaluación (M&E). El sistema de monitoreo (MIDE Jalisco) y el de evaluación (EVALÚA Jalisco) se crearon en 2008 y 2013, respectivamente. Tenían por objeto guiar las acciones del gobierno para alcanzar resultados y mejorar las condiciones para el desarrollo de Jalisco. Ambos programas funcionan con un alto grado de información pública y transparencia, y están basados en la rendición de cuentas, los datos abiertos y la creación colaborativa de los ciudadanos.

MIDE Jalisco es el acrónimo de la estrategia de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo, puesta en marcha por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF). Vigila el avance en el logro de metas cuantitativas fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED). Otros sistemas de monitoreo del desempeño consideran indicadores de todos los niveles de la cadena de valor (insumos, actividades o productos). Por su parte, MIDE Jalisco está orientado exclusivamente a indicadores que miden resultados e impactos. Contiene 27 indicadores a largo plazo que miden el impacto socialmente agregado sobre el desarrollo en seis ámbitos clave. También tiene 133 indicadores a mediano plazo que miden impactos directos sobre la población. Y tiene 194 indicadores complementarios que dan información a corto y mediano plazos sobre la puesta en marcha de políticas públicas.

EVALÚA Jalisco comenzó formalmente como estrategia de evaluación de las políticas públicas y poco a poco se integró al modelo de presupuesto basado en resultados. Coordinada por la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la SEPAF, la estrategia comprende la identificación, publicación y monitoreo de programas y políticas públicas. También imparte capacitación y presta consejo técnico a fin de adquirir competencias para mejorar las condiciones de evaluación. Por último, centraliza la coordinación y la monitoreo de las evaluaciones externas, y usa pruebas empíricas evaluativas.

Ambos programas están alineados con los objetivos del PED. Sus plataformas, accesibles en Internet, buscan incentivar la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas en asuntos que antes no se sometían al escrutinio público. MIDE y EVALÚA han fomentado la colaboración entre servidores públicos, expertos externos, ciudadanos y líderes de opinión para mejorar la selección de indicadores y la fijación de metas a través de un Consejo Técnico (para EVALÚA) y un Consejo Ciudadano (para MIDE).

MIDE y EVALÚA han tenido efectos positivos en cuatro ámbitos principales:

1) Mejoramiento de la capacidad institucional para la evaluación de las políticas públicas. Se creó un equipo de servidores públicos para coordinar el trabajo de evaluación dentro de cada una de las 40 instituciones de las unidades internas de evaluación. Este equipo, junto con la Unidad Central en la SEPAF, define y dirige el plan de evaluación anual. También vigila la investigación externa y los compromisos de mejora que proceden de recomendaciones de la evaluación. Este proceso fortaleció la capacidad del gobierno de Jalisco.

2) El uso de pruebas cuantitativas para mejorar las acciones del gobierno: al final de 2016 el gobierno había recibido 300 recomendaciones de fuentes externas, 181 de las cuales se convirtieron en compromisos específicos de mejoramiento. La mayoría de los compromisos tenían relación con corregir actividades o procesos de los programas; 11% reorientaban su diseño y la operación, y 8% modificaban los tipos de apoyo que cada programa evaluado brinda.

Recuadro 3.5. **Monitoreo y evaluación a nivel subnacional: el caso de Jalisco, México** *(cont.)*

3) Toma de decisiones basada en datos: el monitoreo periódico de los objetivos ha permitido a los funcionarios de Jalisco ajustar las estrategias y las políticas allí donde no se están logrando resultados, lo que aumenta la eficiencia del gobierno.

4) Mayor rendición de cuentas y participación ciudadana: MIDE y EVALÚA son accesibles en línea, lo que permite a los ciudadanos vigilar los programas públicos y aumenta la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

En el periodo 2013-2016, entre otros resultados, las estrategias MIDE Jalisco y EVALÚA Jalisco recibieron 15 premios como buenas prácticas, entre otros de CLEAR, la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo con base en Jalisco.gob.mx, https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio.

Los niveles subnacionales de gobierno deben fortalecer sus capacidades institucionales

La mayoría de los gobiernos de ALC han implementado procesos de descentralización de los poderes públicos, incluyendo la toma de decisiones y la ejecución de presupuesto. La descentralización, un aspecto clave de la reforma del sector público, consiste en transferir una gama de poderes, responsabilidades y recursos políticos, administrativos y fiscales del gobierno central a los gobiernos subnacionales (OCDE, 2017h). El proceso está asociado con el aumento en la eficacia del Estado y la reducción de las brechas territoriales. La descentralización es considerada un medio para mejorar la eficacia pública con base en la idea de que los gobiernos subnacionales están más informados sobre las necesidades y preferencias locales de gasto. En consecuencia, se sitúan en mejores condiciones para suministrar los servicios públicos a los ciudadanos (OCDE, 2013b).

Aunque los países de ALC se mantienen más centralizados que la mayoría de sus equivalentes de la OCDE, hay una necesidad latente de fortalecer las capacidades administrativas al nivel subnacional. Los procesos de descentralización se realizaron aún cuando los países seguían enfrentando diferencias críticas de capacidades entre sus distintas regiones. Por lo general, las regiones periféricas o fronterizas están menos desarrolladas que las regiones centrales que están más y mejor conectadas. Esta disparidad entre las capacidades y responsabilidades de las instituciones locales perjudica la descentralización al afectar la puesta en marcha e integración de las políticas públicas y, en última instancia, perjudica la prestación de servicios. La regionalización desequilibrada perjudica la elaboración y puesta en marcha de esfuerzos coordinados y bien dirigidos en los programas sociales. Este fenómeno se ha producido tanto en países federales como Argentina y Brasil como en países unitarios como Colombia o Perú (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017), así como en la República Dominicana (OCDE, 2017i).

La descentralización funciona de manera eficiente cuando se cumplen determinadas condiciones. Estas tienen que ver con las capacidades adecuadas de los gobiernos subnacionales, la disponibilidad de los recursos suficientes para cumplir nuevas responsabilidades, el equilibrio en la manera en que se descentralizan diversas funciones de políticas públicas, así como la disponibilidad de instrumentos de coordinación y sistemas de monitoreo al nivel del gobierno central. Igualmente, los procesos de descentralización

plantean al menos dos retos principales de gobernanza. En primer lugar, el éxito de los procesos de descentralización depende de la capacidad institucional y fiscal de los órganos subnacionales a los que se transfiere el poder. En segundo lugar, el diálogo y la coordinación de políticas entre los niveles de gobierno son decisivos para la sostenibilidad de largo plazo. Sin embargo, no existe un grado óptimo de descentralización, ni para el sector central de políticas públicas ni para toda la administración pública. Esto se debe a que el constante intercambio de aprendizajes y la aplicación de competencias tienen una estrecha dependencia del contexto. Dependen de muchos factores internos y externos, incluido el desempeño económico y el entorno institucional generales del país en cuestión (OCDE, 2013b). A pesar de todo, la claridad en las funciones y responsabilidades atribuidas a cada nivel de gobierno sigue siendo uno de los factores críticos de éxito (Allain-Dupré et al., de próxima publicación).

La descentralización política y fiscal en la mayoría de los países latinoamericanos ha enfrentado desafíos considerables. Los presupuestos de los gobiernos locales han aumentado mucho en la última década y media. Sin embargo, los gobiernos locales no han podido generar sus propios ingresos, lo que ha producido desequilibrios presupuestarios verticales. Al contrario, los gobiernos subnacionales siguen dependiendo de transferencias del gobierno central, lo que a menudo perjudica las ya débiles capacidades fiscales y la eficacia de la prestación de servicios públicos (véase el Capítulo 4).

La descentralización también ocasiona una mayor interdependencia administrativa, financiera o socioeconómica entre los gobiernos centrales y subnacionales. La poca coordinación y cooperación a nivel político y administrativo puede perjudicar los esfuerzos para alcanzar un cierto nivel de coherencia de las políticas nacionales y subnacionales (OCDE, 2013b). En este contexto, los instrumentos de gobernanza multinivel —que reestructuran y mejoran la interacción entre las autoridades públicas dado un nuevo contexto de mutua dependencia— se vuelven fundamentales para garantizar la coherencia y eficacia de las políticas públicas (OCDE, 2017h).

La gobernanza multinivel es un medio para superar las brechas existentes en los países descentralizados. Las fallas de coordinación pueden conducir a ineficiencias serias como redundancias entre distintas instituciones. Esto, a su vez, puede producir confusión y una asignación inadecuada de recursos importantes, conflictos burocráticos y que las entidades se pasen los problemas de una a otra sin resolverlos (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; OCDE, 2017i). Además, el "enfoque de brechas" sostiene que es indispensable una mayor coherencia en las acciones públicas para alcanzar mejoras en eficiencia, equidad y sostenibilidad. Así, es decisiva una estrategia de gobierno en conjunto, que insista en la cooperación y la coordinación. Los CdG fuertes pueden apoyar mayor coordinación entre instituciones de nivel subnacional y nacional para asegurar un cumplimiento de las políticas públicas y una prestación de servicios más eficaces. Esto ocurre especialmente cuando los CdG se complementan con mecanismos eficaces de diálogo que reúnen a los actores pertinentes de los distintos órdenes de gobierno.

El desarrollo regional debe estimular el crecimiento incluyente

Tras los procesos de descentralización, los países de ALC deben avanzar en adoptar un planteamiento más integral de la gestión del crecimiento y el desarrollo de sus ciudades y zonas rurales. Muchos de los países de ALC tienen regiones muy heterogéneas que están en distintas etapas de desarrollo. Chile, México, Perú y Brasil tienen muy altos grados de disparidades del PIB per cápita en relación con los niveles de países de la OCDE. En la base de datos regionales de la OCDE, siete de los ocho países con los mayores grados de desigualdades territoriales son de ALC.

En general, los países de ALC necesitan políticas centradas en el impulso al desarrollo regional para alcanzar el equilibrio territorial del crecimiento incluyente. En Brasil, por ejemplo, existe una necesidad latente de superar la fragmentación pluridimensional de las políticas. Varios programas interesantes, especialmente para la reducción de la pobreza (p. ej. Bolsa Familia), están fragmentados y carecen de un planteamiento coordinado de gobierno en conjunto y concebido regionalmente (OCDE, 2013c). En Perú, las zonas rurales contribuyen considerablemente a la economía nacional, aún no rinden conforme a su potencial (OCDE, 2016c). Colombia tiene disparidades grandes y concentradas en ciertas zonas, lo que dificulta el desempeño económico nacional a mediano plazo (OCDE, 2014b).

Los procesos administrativos pueden beneficiarse de las tecnologías digitales

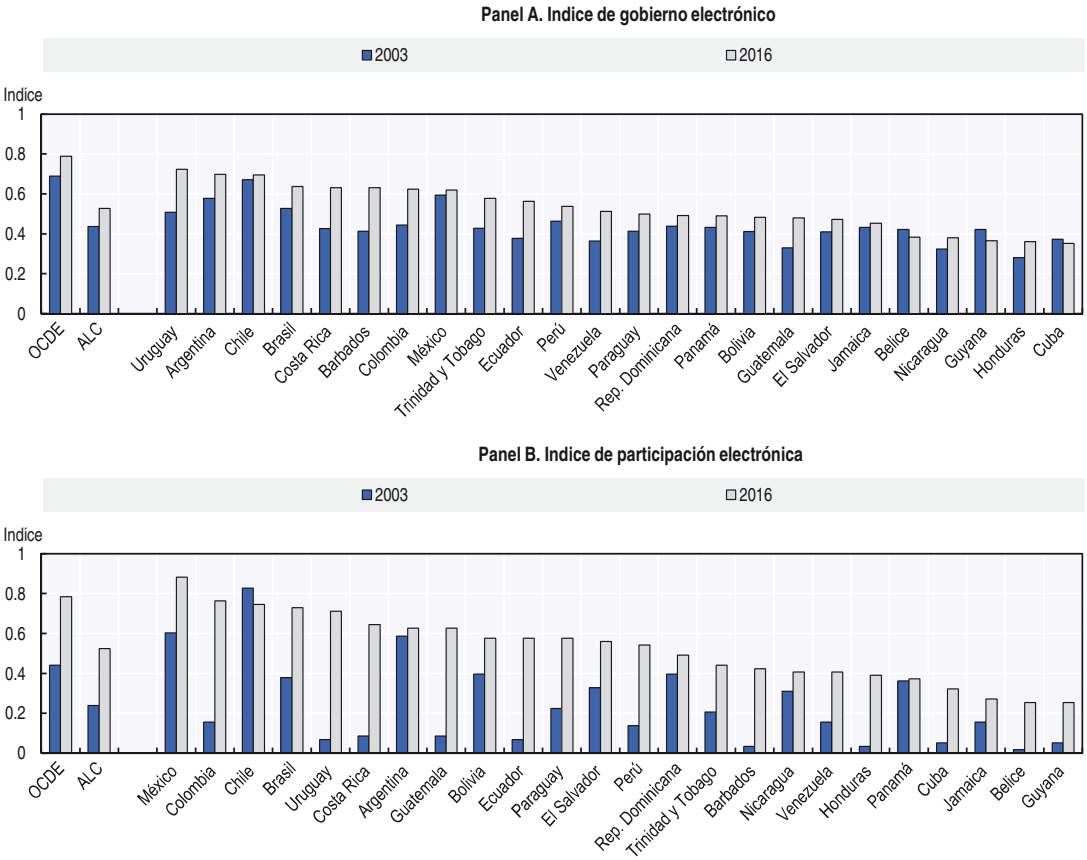
Adoptar las TIC en el sector público tiene el potencial de racionalizar y simplificar los trámites para prestar mejores servicios. Los gobiernos digitales son propulsores de servicios más eficientes y fomentan la creación de valor al tiempo que crean sectores públicos abiertos, participativos y confiables. Aumentar el uso que el sector público hace de la banda ancha y las TIC puede servir un doble propósito. Por una parte, contribuye a que los servicios públicos sean más eficaces y receptivos, al tiempo que aumenta la interacción entre los ciudadanos y las empresas. Por otra parte, le permite al sector público establecer relaciones más directas con sus electores y crear formas de gobernanza más transparentes, responsables y participativas de manera rentable.

Los gobiernos de ALC han incrementado el uso de la tecnología en la prestación de servicios, pero persisten brechas relacionadas con tres retos. Los países deben que integrar el uso de datos en el gobierno. Deben simplificar los trámites necesarios para la prestación de servicios. Y, finalmente, deben continuar con el mejoramiento de los servicios mediante reutilización de datos, indicadores de desempeño, supervisión de alto nivel y evaluaciones de impacto. En la medida que los gobiernos usen los datos como activos estratégicos para impulsar la inteligencia del sector público, podrán mejorar los servicios, así como su capacidad para elaborar políticas sostenibles e incluyentes (OCDE, 2016d).

El desempeño de los servicios en línea, las capacidades en telecomunicaciones y los niveles educativos para aprovechar las tecnologías de la información ha mejorado en ALC según el Índice de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés) creado por las Naciones Unidas. Este índice se centra en las dimensiones de la información, consulta y toma de decisiones electrónicas y evalúa la participación de los ciudadanos en el uso de servicios digitales del gobierno (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Los índices de participación y gobierno electrónico muestran que el desempeño en ALC y los países miembros de la OCDE mejoró en 2016 con respecto a las puntuaciones de 2003, pero aún se mantiene por debajo de los promedios OCDE. La puntuación del índice de gobierno electrónico en ALC mejoró de 0.44 a 0.53 y en la OCDE de 0.69 a 0.79 en una escala de 0 a 1. En la misma escala, las puntuaciones del índice de participación electrónica aumentaron de 0.24 a 0.52 en ALC y de 0.44 a 0.78 en los países OCDE (Gráfico 3.15). Estos cambios indican que el consumo y la demanda de servicios gubernamentales en línea han sido mayores que la evolución en la mejora de los mismos servicios. Esto revela la necesidad de una estrategia sistemática y congruente para lograr mejoras sostenidas de productividad del sector público en lo que se refiere al gobierno digital.

Gráfico 3.15. **Índices de participación y gobierno electrónico de la ONU**



Nota: Los índices de participación y gobierno electrónico varían ente 0 y 1 con puntuaciones más altas correspondiendo a mejor rendimiento.

Fuente: Encuestas de gobierno electrónico de la Organización de las Naciones Unidas, 2003 y 2016, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016.

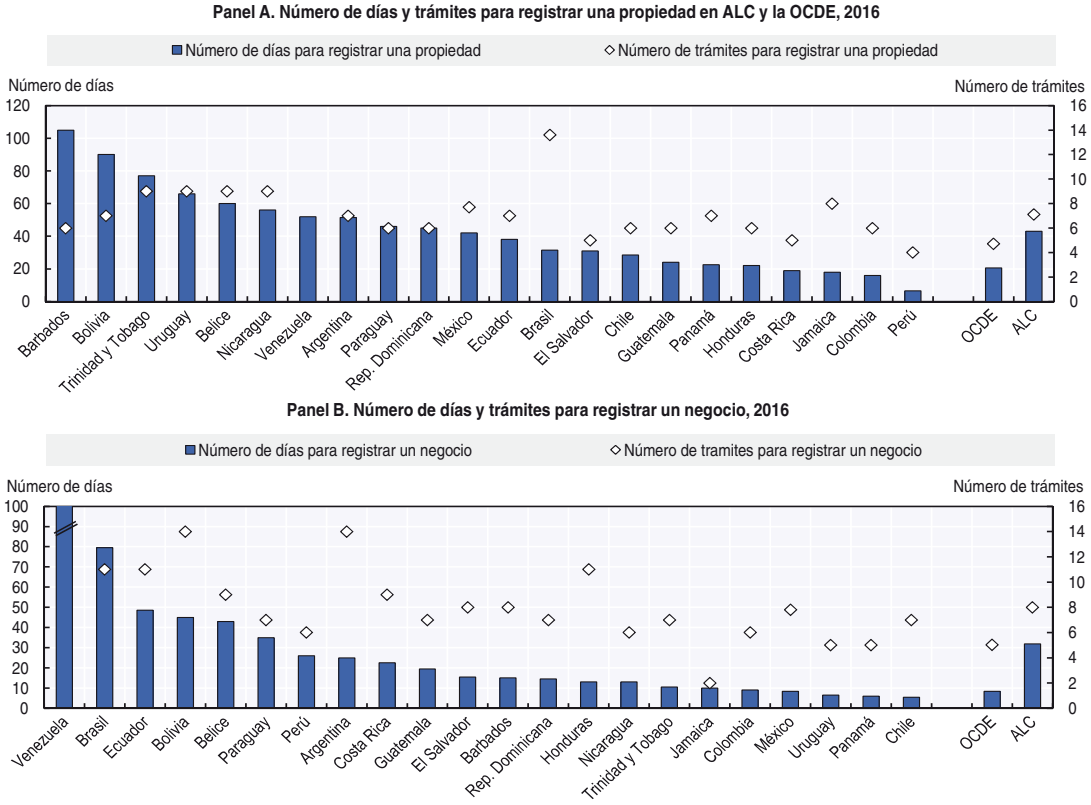
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664820

Los ciudadanos están insatisfechos con los servicios gubernamentales

De acuerdo con una encuesta realizada en Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, y Uruguay, los ciudadanos están insatisfechos con una amplia gama de servicios públicos llamados "transaccionales". Estos servicios van desde la solicitud de beneficios de los programas públicos, licencias o permisos hasta el cumplimiento de obligaciones como el registro de la propiedad y el comercio, y la declaración y pago de impuestos (BID, 2017). La experiencia de los ciudadanos con los servicios públicos es un factor determinante clave de los grados de satisfacción y confianza en los gobiernos (OCDE, 2017g).

Los servicios transaccionales en ALC son burocráticos, fragmentados y normalmente lentos, en los que los ciudadanos tienen que interactuar varias veces con distintas instituciones públicas (BID, 2017). Por ejemplo, el número de trámites necesarios para registrar una propiedad en ALC se asemeja al de los países de la OCDE, pero lleva el doble de tiempo para terminarse. Lo mismo puede decirse de las personas o empresas que intentan iniciar un negocio, pues les lleva 8 trámites y 32 días en ALC, en comparación con 5 trámites y 8 días en países de la OCDE (Gráfico 3.16). Esto destaca un ámbito en el que los países de ALC pueden mejorar rápidamente con el uso de herramientas digitales para mejorar el tiempo de entrega de estos servicios.

Gráfico 3.16. **Tiempo y número de interacciones para el registro de propiedades y negocios en ALC y la OCDE, 2016**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en *Doing Business*, Banco Mundial, http://www.doingbusiness.org.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664839

Eliminar los trámites redundantes y aquellos basados en papel, establecer ventanillas únicas que mejoren la calidad de los servicios y facilitar la interacción de los ciudadanos con los gobiernos son estrategias eficaces para mejorar la prestación de estos servicios (OCDE, 2017i; OCDE, 2016b; OCDE, 2014c). Construir plataformas interinstitucionales de información, consulta y verificación mejora enormemente la experiencia del usuario. Mejorar los servicios transaccionales puede volver a las instituciones más productivas y aumentar la percepción favorable de los gobiernos por parte de los ciudadanos. Para este fin, la mejora de los servicios públicos debe centrarse en la reducción de costos, el ahorro de tiempo, la eficiencia y la facilidad en la obtención de los servicios. Los gobiernos deben prestar servicios profesionales, imparciales y competentes, ya que estas son las características que los ciudadanos valoran más en los servicios públicos (BID, 2017). Experiencias exitosas pueden encontrarse en países europeos. En el 2012, la Comisión Europea estimó que las administraciones públicas europeas podrían ahorrarse un total de al menos 100 mil millones por año si utilizaran procesos de compras digitales y que los gobiernos digitales podrían reducir los costos gubernamentales de 15 a 20% (Parlamento Europeo, 2015).

"Chile Atiende" por ejemplo, centraliza los servicios para los ciudadanos. Este programa emplea como base las necesidades de los ciudadanos y se esfuerza por simplificar las interacciones entre el Estado, los ciudadanos y las empresas. Puede rastrear las interacciones para ofrecer servicios basados en las preferencias y características individuales. Antes de esta innovación, los ciudadanos interesados en un servicio prestado por el gobierno tenían que identificar qué institución lo prestaba y dónde se encontraban sus oficinas. Luego debían comunicarse con ellas para averiguar

los requisitos para acceder al servicio. Esto implicaba costos de tiempo y dinero para el ciudadano (OCDE, 2017b).

Las herramientas digitales son un componente central de los esfuerzos de modernización del sector público y un elemento estratégico para la elaboración de políticas públicas y la prestación de servicios de calidad. Sin embargo, las herramientas digitales y las TIC no deben sustituir los esfuerzos por reestructurar los procesos y la coordinación en el sector público. Al mismo tiempo se pueden reestructurar los procesos para obtener el mayor provecho de las TIC, especialmente cuando estos se modernizan de un modo centrado en el ciudadano (Recuadro 3.6). En países europeos, las estrategias conocidas como 'digital por defecto' han tenido impactos positivos. Los servicios que tienen la digitalización cómo estándar y por defecto se diseñan para coaccionar positivamente a los usuarios de tal forma que aquellos que pueden utilizarlo, elijan hacerlo. Esto conlleva a que la mayoría de las transacciones se realicen de forma electrónica. La estrategia de gobierno digital del Reino Unido estima que cerca del 18% de su población necesitará ayuda mediante un servicio de asistencia digital para hacer uso de estos servicios. La Comisión Europea estima que al nivel de la comunidad europea, una estrategia digital como estándar puede ahorrar entre €6500 y €10000 millones anuales (Parlamento Europeo, 2015).

La coordinación entre las distintas instituciones del gobierno es decisiva para simplificar cualquier servicio. La coordinación eficaz es difícil de alcanzar y puede depender de la capacidad de cada gobierno. En cualquier caso, la coordinación exige tres componentes específicos: i) articular y comunicar los objetivos específicos que los nuevos procesos se esfuerzan por alcanzar; ii) consultar la opinión de las partes interesadas e incorporar sus observaciones durante la fase de reestructuración de los procesos, y iii) asegurar un apoyo político de alto nivel y una adecuada difusión de la política pública (OCDE, 2014d).

Los marcos de gobernanza garantizan que el gobierno digital se traduzca en beneficios transparentes, eficientes, incluyentes y de largo plazo para los ciudadanos. Estos marcos deben convocar desde el principio la participación de todos los actores clave y el apoyo público. Además, los marcos de gobernanza deben establecer prioridades estratégicas y resultados de políticas públicas a largo plazo desde el principio, alineando así las decisiones sobre los proyectos de todo el sector público con las prioridades generales del gobierno. Muchos de los beneficios de las políticas del gobierno digital dependen de marcos coherentes de políticas públicas y de su puesta en marcha eficaz. Un conjunto de metas claras y definidas también contribuirá a fomentar la colaboración entre entidades y dependencias públicas y dentro de ellas. A medida que se producen más datos y registros, la colaboración y el intercambio de datos, la responsabilidad sobre ellos y su propósito adquieren más importancia. Esto, a su vez, ofrece oportunidades para optimizar, automatizar y simplificar los procedimientos en las instituciones, lo que en última instancia genera una reducción de los gastos y los costos transaccionales. Además, dado que ya no se destinan recursos públicos para mantener registros y conjuntos de datos individuales, pueden reasignarse a tareas más productivas (Ubaldi, 2013; OCDE, 2016d).

Asegurar el uso coherente de las tecnologías digitales promoviendo el uso de tecnologías compatibles y la actualización oportuna de los marcos de TIC en los distintos ámbitos de políticas públicas y niveles de gobierno sigue siendo un reto para los países de ALC. Más allá del uso de herramientas digitales para prestar servicios centrados en el ciudadano, los gobiernos ya no pueden permitirse separar los objetivos de eficiencia de los objetivos de las políticas sociales. Con ese fin, necesitan tecnologías digitales para apoyar la elaboración, puesta en marcha y evaluación de las políticas (OCDE, 2016e). Deben buscar estos objetivos al tiempo que desarrollan y refuerzan las capacidades para

gestionar y monitorear las estrategias digitales y evaluar sus resultados. Este proceso va más allá del uso de tecnologías. Comprende el conocimiento técnico para la adquisición de las TIC y una gobernanza bien estructurada con un liderazgo fuerte. Además, exige repensar los servicios para empoderar a todos los ciudadanos, no solo a aquellos que saben de tecnologías o están conectados a Internet.

Recuadro 3.6. **Colombia: la importancia del lenguaje claro**

El lenguaje poco claro en las comunicaciones del gobierno genera costos para los ciudadanos y los funcionarios. A menudo los ciudadanos no pueden acceder a servicios o programas del gobierno porque no entienden lo que tienen que hacer, la documentación necesaria o si tienen derecho a ellos. La mayoría de las veces esto ocurre porque las comunicaciones del gobierno son extensas y difíciles de entender. Están llenas de terminología jurídica y técnica que no es clara o fácilmente entendible por el ciudadano medio. En muchos casos, pagan altos honorarios a contadores, abogados y otros para que hagan los trámites. O tienen que hacer varios viajes a las dependencias para aclarar sus dudas. Esto también genera costos para los funcionarios, que pueden perder tiempo aclarando, revisando y rechazando formularios incorrectos. Esto da por resultado, cuando menos, ineficiencias tanto para los ciudadanos como para el gobierno. También puede violar indirectamente los derechos de los ciudadanos al negarles el acceso a los servicios que les corresponden.

Para atender este problema, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, a través de su Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, puso en marcha la Estrategia de Lenguaje Claro en 2014. El programa tiene por objeto mejorar la relación y la confianza entre los ciudadanos y el gobierno simplificando y aclarando el lenguaje que se emplea en los documentos, formularios y cartas públicas. Esta estrategia, como parte de los compromisos de Colombia con la Alianza para el Gobierno Abierto, se ha elaborado y puesto en marcha hasta ahora en 115 instituciones públicas del país.

La estrategia tiene tres herramientas principales:

- Laboratorios de simplificación: una metodología para simplificar los documentos de entidades cuyos programas y servicios tienen el mayor impacto en las vidas de los ciudadanos. En estos laboratorios, ciudadanos y funcionarios analizan los formularios y las comunicaciones en grupos de sondeo. Proponen cambios de lenguaje, formato y otros para hacerlos más accesibles y fáciles de entender.
- La guía de lenguaje claro para funcionarios y los diez pasos para comunicar mediante infografías y textos claros: exponen las consecuencias de no expresarse claramente, incluidos los costos para los ciudadanos. Hacen recomendaciones prácticas para facilitar las comunicaciones entre el gobierno y los ciudadanos, con consejos claros y prácticos, y estrategias de redacción.
- El curso de lenguaje claro: está compuesto por cuatro secciones que presentan los principales aspectos del lenguaje claro en sus formas escritas, orales y estructurales. Está concebido para aumentar las capacidades de los funcionarios.

Hasta la fecha, esta estrategia ha simplificado más de 100 formularios, documentos y cartas. De este modo el gobierno busca aumentar la confianza en el sector público, promover la inclusión social, garantizar que los ciudadanos tengan pleno acceso a sus derechos, fomentar la participación y promover la transparencia.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hacia un nuevo vínculo con los ciudadanos: promover Estados más abiertos y transparentes

La creciente desvinculación entre los ciudadanos y las instituciones públicas en ALC se explica en buena medida por las insuficientes capacidades del Estado. Ilustrada a través de la erosión de los niveles de confianza y satisfacción con los servicios públicos, dicha desvinculación se complejiza por la ausencia de canales de interacción eficaces entre el Estado y la sociedad. Esto deja a los responsables de la elaboración de políticas públicas con información limitada, más aún, en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y creciente interconexión que transforma las aspiraciones sociales a un ritmo acelerado. Conocer mejor las necesidades, experiencias y preferencias de los ciudadanos puede redundar en servicios mejor dirigidos, incluso para poblaciones desatendidas a menudo con bajos costos adicionales (OCDE, 2017g).

Una forma de avanzar es a través de políticas de gobierno abierto y de gobiernos más transparentes que empoderen a los ciudadanos mediante mecanismos de participación ciudadana. Las TIC y las herramientas digitales son importantes instrumentos para prestar a los ciudadanos servicios mejores y más rentables en todos los ámbitos de las políticas públicas. Los gobiernos también pueden volverse más receptivos con el uso de datos abiertos y de *big data* para prestar servicios centrados en el usuario, anticiparse a las demandas futuras y crear valor dentro y fuera del gobierno. Todos estos elementos requieren un marco de gobernanza meticuloso para garantizar la coordinación, la colaboración y la capitalización de los beneficios de gobiernos más abiertos.

Han surgido nuevos modelos, en particular el análisis de datos abiertos y *big data*, para atender las demandas de los ciudadanos

Las expectativas y demandas de los ciudadanos en ALC son dinámicas y están en evolución constante. Esto supone un desafío para los modelos tradicionales con que los Estados atienden necesidades y prestan servicios. Mejorar la capacidad administrativa del Estado resuelve parte del problema. Sin embargo, las instituciones siguen enfrentando un dilema. Deben descubrir la mejor manera de atender las demandas actuales y rápidamente cambiantes de los ciudadanos. Y deben responder a ellas de manera innovadora y eficaz con poco o ningún margen para métodos de prueba y error costosos.

Aunque no existen soluciones fáciles ni integrales, varias herramientas ofrecen alternativas viables. Entre ellas se incluyen abrir los gobiernos a la participación externa, fomentar la reutilización de datos dentro y fuera de la esfera pública y usar las TIC. De hecho, muchos países y ciudades ya han creado prácticas alternativas e innovadoras en el sector público. Por ejemplo, han ideado laboratorios para la innovación del gobierno, usado la tecnología para digitalizar formularios y trámites, y empleado el análisis de datos abiertos y *big data* para mejorar las políticas públicas.

El análisis de datos abiertos y *big data* ha proliferado, pero aún no está suficientemente incorporado a los gobiernos

Las iniciativas de datos abiertos han proliferado recientemente en ALC. Los datos abiertos son aquellos que se hacen públicos y pueden reutilizarse y distribuirse sin restricción alguna (CEPAL, 2014). Los datos abiertos son un pilar del gobierno abierto, una estrategia de gestión con el potencial de fortalecer la gobernanza democrática dando a los ciudadanos un papel participativo (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). Otros pilares del gobierno abierto son la transparencia, la rendición de cuentas y los marcos de gobernanza para permitir la participación de los ciudadanos. Cada uno de estos pilares

tiene distintos beneficios. No obstante, esta sección se centra en los datos abiertos como motor de innovación, creación de valor dentro y fuera del gobierno y factor de políticas más eficaces.

Un total de 8 de 13 países analizados en ALC afirmaron que el gobierno central o federal tiene una estrategia integral de datos gubernamentales abiertos (DGA). De manera similar, la mayoría de estos países (diez) han creado un portal nacional de DGA (Cuadro 3.3). Por otro lado, únicamente 54% de los países de ALC analizados se asesoraban en materia de necesidades de los usuarios para publicar datos. Las iniciativas de apoyo y promoción de la reutilización de datos entre países también varían. Por ejemplo, la organización de encuentros de creación colaborativa de programas (p. ej., *hackatones*) es ligeramente más común que las actividades de capacitación para que los servidores públicos adquieran competencias en el análisis y la reutilización de datos (OCDE, 2016b).

Cuadro 3.3. **Apoyo gubernamental a las iniciativas de datos de gobierno abierto, 2015**

País	Estrategia / Infraestructura		Consultas	Apoyo y promoción a la reutilización de los datos		Accesibilidad de los datos en el portal nacional			
	Estrategia única central/ federal de DGA	Existencia de un portal nacional de DGA	Consulta periódica sobre las necesidades de publicación de datos de los usuarios	Organización de encuentros de creación colaborativa (p. ej., hackatones"	Capacitación para que los servidores públicos adquieran competencias en el análisis y la reutilización de datos	Datos publicados en formato CSV (legibles a máquina)	Entrega sistemática de metadatos	Sección de información correctiva de los usuarios	Posibilidad de recibir notifica-ciones cuando se añadan conjuntos de datos
Argentina	●	●	●	■	◈	■	●	○	○
Brasil	○	●	○	■	◈	■	●	○	○
Chile	●	●	○	■	◈	■	●	●	○
Colombia	○	●	●	■	◈	■	●	●	○
Costa Rica	○	●	●	◈	◈	■	●	●	○
República Dominicana	●	●	○	◈	◈	■	●	○	○
El Salvador	○	○	○	…	…	X	X	X	X
Guatemala	●	○	○	…	…	X	X	X	X
México	●	●	●	■	■	■	●	●	○
Panamá	●	○	○	…	…	X	X	X	X
Paraguay	●	●	●	■	◈	■	●	●	●
Perú	○	●	○	◈	◈	■	●	○	○
Uruguay	●	●	○	■	■	■	●	●	●
Total de ALC 13									
Sí	8	10	7				10	6	2
No	5	3	6					7	11
Total de la OCDE									
Sí	25	29	24				20	21	10
No	5	1	6				8	7	18

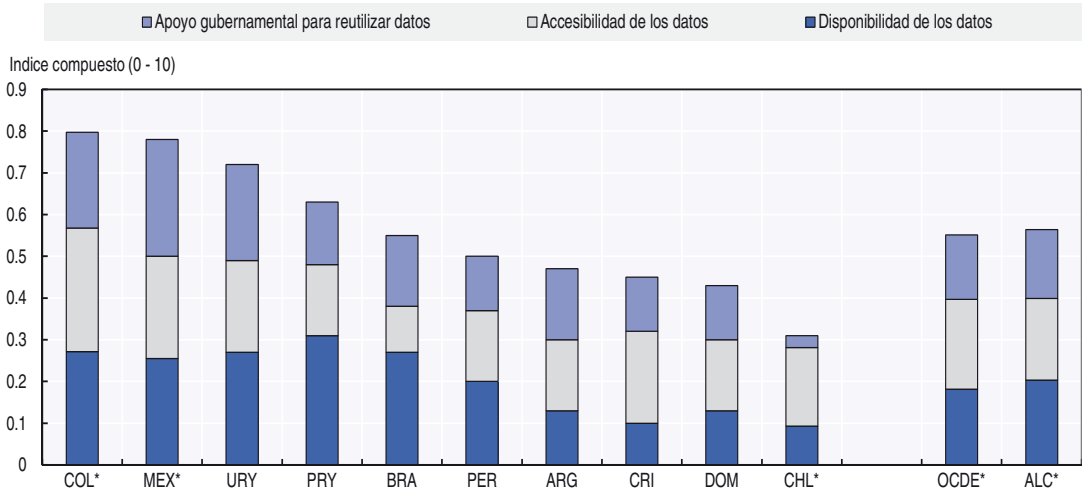
Nota: ● = Si; ○=No; ■=menudo/por lo general; ◈=A veces; □=Nunca; ..=No hay datos; X=No se aplica.
Fuente: OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

Existe una cultura de datos abiertos cada vez más avanzada dentro de las instituciones públicas de la región de ALC. El índice de la OCDE de datos gubernamentales abiertos evalúa los esfuerzos de los gobiernos para aplicar los datos abiertos en tres ámbitos: disponibilidad de los datos; accesibilidad a ellos en el portal nacional, así como apoyo

de los gobiernos a la reutilización innovadora de datos públicos y participación de los interesados, con base en los principios de los DGA (Ubaldi, 2013). Colombia, México, Uruguay y Paraguay son los países mejor clasificados. En promedio, los países de ALC (0.56) tienen un desempeño ligeramente mejor que los de la OCDE (0.55) en una escala de 0 a 1. Ambas regiones tienen puntuaciones parecidas en la disponibilidad, accesibilidad y apoyo gubernamental a la reutilización de los datos (Gráfico 3.17). Sin embargo, no debe perderse de vista que una gran proporción de países de ALC no cuenta con un portal nacional para acceder y reutilizar DGA (OCDE, 2016b).

La disponibilidad de datos abiertos y la coordinación adecuada entre actores públicos y privados ofrece soluciones a problemas de políticas públicas. En Uruguay, por ejemplo, a través de "Autosevicio.uy", la disponibilidad de datos favorece la creación colaborativa y la coordinación entre el gobierno (el Ministerio de Salud Pública) e instituciones civiles (DATA Uruguay). El trabajo colaborativo puede subsanar las asimetrías de información entre sectores público y privado en el ámbito de la salud, y mejorar el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos. La plataforma proporciona información oportuna sobre profesionales de la salud públicos y privados, incluidos tiempos de espera, precios y satisfacción de los usuarios. Los datos se presentan de manera sencilla e intuitiva para facilitar la consulta y el uso por parte de los ciudadanos (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

Gráfico 3.17. **Datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (Índice *OURdata*), 2016**



Nota: Los datos marcados con un asterisco (OCDE, Chile, Colombia y México) se refieren a 2017.

Fuente: OCDE (2017e), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en; y OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664858

Mejorar los datos abiertos gubernamentales para fomentar la creación de valor es un reto pendiente para la región. Los DGA de América Latina y el Caribe todavía no tienen tanta relevancia en la creación de valor como los de las economías de la OCDE (OCDE, 2014c). Una de las razones de este bajo rendimiento es la brecha de DGA disponibles en la región. Los países de ALC no siempre dan datos (de acceso libre, reutilizables y legibles a máquina) que se puedan analizar y reutilizar. Además, los servidores públicos carecen de capacitación a fin de aumentar las competencias para el análisis y la reutilización de datos como medios para aumentar la innovación en el sector público (véase el Cuadro 3.3). Tampoco se realizan consultas periódicas con la sociedad y el sector privado. Estas actividades pueden garantizar que los esfuerzos se dirigen a la producción de datos para satisfacer una demanda real.

Algunos gobiernos de ALC han tomado medidas para promover la reutilización de datos con fines de creación de valor público. Hay distintas maneras en que los gobiernos pueden promover encuentros de creación colaborativa. De acuerdo con la Encuesta de Datos Abiertos Gubernamentales de la OCDE 2.0, los *hackatones, sprints,* retos de aplicaciones y concursos de desarrollo de programas para la creación da aplicaciones y miniaplicaciones o *widgets* se cuentan entre las prácticas más frecuentes de los países de la OCDE para estimular la reutilización de datos gubernamentales abiertos. En Colombia, el Centro de Innovación de Gobierno en Línea y la estrategia Urna de Cristal permiten a una diversidad de actores interesados, incluidos el sector público, el mundo académico, las ONG, el sector privado y los empresarios, resolver problemas públicos de manera creativa y colaborativa (OCDE, 2017*j*). En México, el gobierno encabeza la iniciativa Retos Públicos, que acerca a innovadores sociales y empresarios para reutilizar datos y encontrar soluciones para problemas específicos de políticas públicas. También publica convocatorias para propuestas en línea en el portal central de datos abiertos www.datos.gob.mx y otorga fondos públicos para poner en práctica proyectos seleccionados. Las aplicaciones móviles resultantes que se presentan en el portal, se pueden descargar sin costo. Los ministerios competentes como el de Comunicaciones y Transportes (SCT), Educación Pública (SEP), y Medio Ambiente (SEMARNAT) participan activamente en la iniciativa. Igualmente invita a participar a entidades públicas como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) (OCDE, 2016f).

En ALC se requieren grandes esfuerzos para estimular las evaluaciones de impacto de las iniciativas de gobierno abierto para garantizar su rentabilidad. Las evaluaciones de impacto son esenciales para asegurar que las iniciativas de gobierno abierto alcanzan sus objetivos y sigan siendo alternativas rentables para salvar la brecha entre los ciudadanos y los gobiernos. Estas evaluaciones también pueden mejorar el diseño de futuros proyectos. Actualmente estos son pocos en la región. Todos los países de ALC encuestados declararon que monitoreaban sus iniciativas de gobierno abierto. Sin embargo, solo Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá y Uruguay evalúan el impacto de tales iniciativas (OCDE, 2016b).

El potencial del análisis del *big data* es prometedor para la región

ALC produce y recopila grandes volúmenes de datos pero debe usarlos de manera más eficaz. La región genera datos a través de las iniciativas de gobierno abierto, las agencias gubernamentales y la llegada del Internet de las Cosas. Al mismo tiempo, las mejoras en el almacenamiento de datos y la velocidad de producción han contribuido a la recopilación masiva de datos. Estos datos pueden tener efectos positivos en diversos ámbitos de las políticas públicas. Son numerosos los ejemplos de la manera en que grandes volúmenes de datos han llevado a crear valor, determinar la calidad de la investigación, impedir la propagación de epidemias, prevenir la delincuencia y difundir las condiciones del tránsito vehicular en tiempo real.

El *big data* permite pasar de los métodos descriptivos a los predictivos, que pueden ayudar a los sectores público y privado a anticipar o prevenir en vez de reaccionar o remediar (Ubaldi, 2013; CEPAL, 2014, y Davies, 2016). El *big data* son colecciones de conjuntos de datos, estructurados o sin estructuración que se generan a grandes velocidades. Son tan grandes y complejos que el análisis requiere de herramientas avanzadas (no tradicionales) de gestión de bases de datos y aplicaciones de procesamiento de datos igualmente avanzadas (OCDE, 2015b). De hecho, el nombre en inglés, *big data,* inicialmente se refería a datos cuyo gran volumen dificultaba manejarlos y procesarlos.

El análisis de los grandes datos ha aportado soluciones rentables para mejorar los servicios públicos y los resultados de desarrollo en muchos campos en ALC. Su uso ha producido resultados tangibles en varios sectores. En Brasil, el análisis de *big data* redujo

la incidencia del dengue en 98% en 2014. El uso de información hospitalaria habría ayudado a identificar puntos clave que más tarde se priorizaron por geolocalización (CEPAL, 2014). El transporte también se ha beneficiado del análisis de datos que se lleva a cabo en este campo. Los datos producidos por SUBE en Argentina y otras iniciativas en Bogotá explotan estos datos para mejorar el flujo vehicular y prestar mejores servicios de transporte público.

Las aplicaciones de *big data* también pueden mejorar la eficiencia del gasto del gobierno y combatir la evasión de impuestos. El proceso de correlación de datos de distintos registros puede resultar en gastos sociales mejor dirigidos, particularmente los de programas de transferencias monetarias condicionadas o subsidios. En Argentina, la concepción y aplicación de un algoritmo para identificar a las personas con base en sus características más distintivas produjo ahorros de cerca de 120 millones de USD entre 2014 y 2015 en subsidios pagados en concepto de transporte y energía (Pessino, 2017). De igual manera, el análisis de *big data* ofrece la posibilidad de identificar a los evasores de impuestos estableciendo correlaciones entre las pautas de estilo de vida reflejadas en las redes sociales y las obligaciones tributarias. Este procedimiento puede llevar a auditorías individuales por parte de la administración tributaria. Aun así, se deben incorporar con mecanismos adecuados para garantizar la protección del derecho de las personas a la privacidad. Estos procedimientos, que permiten correlacionar distintos aspectos de la vida de los individuos, no están aún disponibles en todos los países.

Entidades públicas, privadas y no gubernamentales alrededor del mundo han adoptado estas innovaciones. Las usan para resolver problemas, buscar nuevos y mejores modelos y crear valor. Sin duda se puede usar el *big data* para analizar y monitorear los resultados de las intervenciones, anticipar demandas y mejorar la asignación de recursos públicos. Sin embargo, los errores de medición, las tendencias intertemporales, la estacionalidad u otros problemas pueden sesgar el análisis y llegar a conclusiones erróneas. La gran capacidad predictiva de los modelos basados en *big data* se apoya en las correlaciones entre variables sin intentar obtener explicaciones, y aún menos atender problemas de causalidad (CEPAL, 2014).

Las administraciones públicas de los países de ALC han evolucionado en el curso de la última década (BID, 2014), pero persisten desafíos técnicos en funciones centrales que pueden impedir el uso eficaz de estos datos. Sin embargo, la capacitación no está entre los principales componentes de la agenda de datos abiertos gubernamentales. Por tanto, los gobiernos en ALC tienen que atraer al servicio público individuos que tengan conocimientos sólidos de informática, interfaces de programación de aplicaciones (IPA), modelización, estadística, análisis y matemáticas. Solo así podrá capitalizar los beneficios potenciales del *big data*.

Los laboratorios de innovación promueven la creatividad y la participación de los ciudadanos

Las administraciones públicas nacionales y subnacionales de ALC han creado laboratorios de innovación pública como parte de una agenda de gobierno abierto para responder a las mayores exigencias de participación, datos abiertos, transparencia y co-creación para la prestación de mejores servicios públicos (Acevedo y Dassen, 2016). Estos laboratorios comúnmente son pequeñas unidades dentro de instituciones públicas centrales. Realizan actividades que tradicionalmente no se asocian con las instituciones convencionales del sector público. En consecuencia, ofrecen una alternativa viable para capitalizar las oportunidades que brindan la tecnología y los recientes avances de las ciencias sociales. Los laboratorios tienen la flexibilidad y capacidad de integrar equipos multidisciplinares y establecer contacto con usuarios y otros actores interesados. Esto aporta un insumo valioso al diseño de proyectos piloto rentables y novedosos para responder a las necesidades de los ciudadanos.

Por definición, estos laboratorios se centran en la innovación. Aun así, pueden perseguir este objetivo sin dejar de ser fiscalmente responsables y minimizando la crítica ante innovaciones fallidas. De hecho, la tolerancia al fracaso es parte integral de la cultura de los laboratorios de innovación. Una encuesta realizada con directores de laboratorios de innovación observó que 86% de estos incluían el fracaso, de manera expresa o tácita, en sus mandatos gubernamentales (Acevedo y Dassen, 2016).

Los laboratorios de innovación adoptan una línea de acción centrada en el usuario para aportar soluciones a la medida para satisfacer necesidades de servicios (IDEO.org, 2015). Los objetivos y métodos de los laboratorios reflejan un interés especial en aprovechar las opiniones de los ciudadanos en los procesos de las políticas públicas. Procedimientos como el *diseño centrado en las personas* o la metodología de *design thinking* se usan cada vez más para aportar soluciones a las necesidades del gobierno. Estos métodos colocan a los usuarios en el centro de la elaboración de las políticas públicas y emplean herramientas creativas para fomentar la innovación en intervenciones que se ofrecen al público.

La experimentación iterativa de programas piloto a escala es una actividad decisiva en los laboratorios de innovación. Sin embargo, aún es poco frecuente que los programas se sometan a pruebas rigurosas antes de replicarlos (Acevedo y Dassen, 2016). Los proyectos probados tienen por objeto producir suficiente información sólida para hacer que entidades de prestación de servicios del gobierno adopten los productos del laboratorio. Sin embargo, los laboratorios de innovación no tienen responsabilidades operativas propias ni prestan ningún servicio público directamente. En consecuencia, incorporar estos laboratorios a las entidades responsables de prestar servicios públicos sigue siendo un reto.

Por lo general, en ALC, los laboratorios de innovación promueven la colaboración y la participación de los ciudadanos. La mayoría se crean como componentes especiales de agendas de gobierno abierto. Algunos laboratorios crearon plataformas de participación como mi Quito, mi Medellín, Bogotá Abierta o Ágora Río. Además de promover la inclusión de las opiniones de los ciudadanos, los laboratorios en ALC tienden a trabajar en múltiples sectores, incluidos el público y el privado, las ONG y el mundo académico.

Los laboratorios de innovación se han propagado por toda la región, dedicados a distintos objetivos según los problemas más tangibles de cada país. El Laboratorio de Innovación Social de Uruguay, por ejemplo, se centra en la innovación para el gobierno abierto (Recuadro 3.7). Suele ayudar a las instituciones públicas a digitalizar y llevar a cabo otros procedimientos complejos. El laboratorio sigue las premisas del diseño centrado en la persona y la creación colaborativa de valor público. Para ese fin, el diseño tiene en cuenta las perspectivas de los usuarios y adapta los resultados a sus necesidades y preferencias.

Recuadro 3.7. **Laboratorios de innovación: los casos de Uruguay y Río de Janeiro**

Uruguay estableció el Laboratorio de Innovación Social en 2015 dentro de la Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). Presta apoyo a un objetivo presidencial clave: 100% de disponibilidad de trámites y servicios públicos en línea.

El laboratorio tiene como objetivo simplificar los trámites y servicios complejos por medio de la digitalización. Integrando componentes tradicionalmente asociados con la metodología del diseño, comienza con la observación participativa y entrevistas con usuarios típicos y los servidores públicos encargados de cada trámite. Tras identificar los principales problemas en cada caso, el laboratorio organiza un taller. Una discusión

Recuadro 3.7. **Laboratorios de innovación: los casos de Uruguay y Río de Janeiro** *(cont.)*

colectiva (en la que participan tanto usuarios como servidores públicos) genera un procedimiento ideal en línea. Después, el equipo del realizador crea un prototipo que se prueba y reestructura según sea necesario. Hasta 2017 el laboratorio ayudó a digitalizar 33 trámites burocráticos que las entidades de prestación de servicios consideraban complejos.

La eficacia del laboratorio se debe a varios factores, incluidos su posición institucional y el apoyo del personal directivo. Empezó como unidad de apoyo para la puesta en marcha de un objetivo presidencial. Esta posición le permitió expandir rápidamente sus servicios a distintas entidades del gobierno (lo que no todos los laboratorios pueden hacer fácilmente). Además, su pertenencia a la AGESIC le abrió la puerta para colaborar con otras instituciones. La AGESIC, una agencia que ha establecido fuertes redes en el gobierno, suele considerarse una entidad de apoyo eficaz y confiable.

En Brasil, el ecosistema de innovación de políticas públicas de Río de Janeiro se caracteriza por un enfoque complementario que implica a varias entidades. Hasta el cambio de alcalde en diciembre de 2016, Lab.Rio apoyaba entidades de la ciudad con iniciativas de gobierno abierto y participación ciudadana; PENSA se ocupaba de los análisis de datos complejos, y el Centro de Operaciones realizaba el monitoreo en directo de datos de la ciudad.

Aunque distintas en carácter y objetivos, estas tres entidades se complementaban entre sí. Adscrita a la Oficina del Jefe de Gabinete, PENSA estaba a cargo de mejorar el monitoreo y la planeación mediante el uso de datos diversos y a menudo no convencionales. La unidad organizaba —e integraba continuamente— conjuntos de datos de distintas entidades municipales, así como de empresas y organizaciones como Waze, Twitter, Tim y Open Street Maps. Estos datos se sometían después a análisis correlativo para encontrar pautas y asociaciones que pudieran guiar las innovaciones de políticas públicas e informar la planeación. Estos análisis se aplicaban luego a la reducción del dengue, el mejoramiento del tránsito, el ahorro del agua y la electricidad, el cálculo de las utilidades de una inversión en infraestructura de transporte y otros.

De manera similar, el Centro de Operaciones dirige una plataforma de información geolocalizada que recopila capas de datos de diversas fuentes, entre las que se incluyen el tránsito, los fenómenos meteorológicos, y Twitter, así como más de 1 000 cámaras de vigilancia, 500 inspectores y otros servidores públicos, entre muchos otros (Schreiner, 2106). El centro ofrece la infraestructura para que la administración central atienda eventos importantes y emergencias. Las aplicaciones digitales y otras de uso generalizado ofrecen a los ciudadanos información en directo y canales de comunicación directa.

Lab.Rio acerca el Estado a la sociedad civil creando mecanismos para la participación ciudadana y estimulando el debate digital sobre problemas de políticas públicas. El laboratorio clasifica sus más de diez iniciativas en una escala de participación que comprende las etapas de información, consulta, participación, colaboración y empoderamiento. En 2016, más de 165 000 personas se habían relacionado con el gobierno usando las plataformas del laboratorio.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo basado en Acevedo y Dassen (2016).

La exigencia de transparencia está impulsando el avance hacia gobiernos más abiertos

El gobierno abierto puede ser un instrumento eficaz para estimular la transparencia, la rendición de cuentas, la supervisión y la participación ciudadana. Se define como "una cultura de gobernanza centrada en el ciudadano que utiliza herramientas, políticas

y prácticas innovadoras y sostenibles para promover la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del gobierno a fin de fomentar la participación de los interesados en apoyo de la democracia y el crecimiento incluyente". Estas estrategias también mejoran la innovación del sector público y hacen los procesos de elaboración de políticas públicas más representativos, incluyentes y eficaces (AGA, 2017; OCDE, 2016g).

Las agendas de gobierno abierto en ALC han proliferado en tiempos recientes, aunque estas innovaciones varían de un país a otro. En la mayoría de ALC y de los países miembros de la OCDE, la demanda de transparencia en el sector público ha sido el principal argumento detrás de las agendas de gobierno abierto. Otros países señalaron la necesidad de mayores canales para permitir a los ciudadanos participar en el proceso de elaboración de políticas públicas. Solo Panamá citó la necesidad de rendición de cuentas en el sector público para explicar su agenda (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. **Objetivos del gobierno abierto (2015)**

País	Principal objetivo
Argentina	○
Brasil	●
Chile	●
Colombia	●
Costa Rica	●
El Salvador	○
Guatemala	●
México	■
Panamá	♦
Paraguay	●
Perú	●
República Dominicana	○
Uruguay	●
OCDE35	● (30)
ALC13	
●	8
○	3
■	1
♦	1
Leyenda	
♦	Aumentar la rendición de cuentas del sector público
●	Aumentar la transparencia del sector público
○	Aumentar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas
■	Otros

Fuente: OCDE (2016b), *Government at a Glance, Latin America 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

Los movimientos y las organizaciones que promueven y evalúan las iniciativas de datos abiertos han ganado terreno en todo el mundo. Estas instituciones trabajan en colaboración con los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para medir las percepciones de la corrupción a través de encuestas (Transparencia Internacional, 2017), revelación de información y participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas.

La adopción de estrategias integrales de gobierno abierto ha ganado terreno político en ALC. De hecho, el 62% de los países han adoptado estrategias nacionales sobre gobierno abierto, mientras que los demás reconocen carecer de una estrategia integral

en esta materia (OCDE, 2016b). Más aún, 16 países de ALC han firmado la Declaración de Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral de la Alianza para el Gobierno Abierto. Su propósito es asegurar compromisos concretos para promover la transparencia, combatir la corrupción y empoderar a los ciudadanos. De los 16 países signatarios, 11 ya han presentado planes de acción de segunda o tercera generación, subrayando su compromiso con la iniciativa (World Justice Project, 2016). Pese a estos compromisos políticos, la aplicación del gobierno abierto es un trabajo todavía en proces, y falta ver su impactosobre el desarrollo social y económico (OCDE, 2014c).

El acceso a la información pública tiene amplio margen de mejora

Pese al compromiso con la transparencia como principal justificación detrás de las estrategias del gobierno abierto en muchos países de ALC, el acceso a la información pública puede mejorarse (leyes gubernamentales, derechos jurídicos y datos públicos). El Índice de Gobierno Abierto, que clasifica a 102 países por su apertura gubernamental, mostró que las leyes a las que se da publicidad y los datos del gobierno en ALC van rezagados con respecto a otros aspectos evaluados, como el derecho a la información, la participación pública y los mecanismos de queja (Cuadro 3.5).

Los países de ALC también tienen que aumentar la conciencia por parte del público de su derecho a acceder a los registros públicos. Además, deben mejorar la receptividad a las solicitudes de información de los registros públicos, especialmente en lo referente a oportunidad, pertinencia y costo relativo. La región obtiene mejores resultados en los indicadores que miden la capacidad de las sociedades para expresar sus opiniones sobre las políticas del gobierno, firmar peticiones, realizar manifestaciones pacíficas y expresar preocupaciones sobre las políticas públicas, junto con su capacidad para expresar quejas sobre funcionarios o servicios públicos (World Justice Project, 2016).

Cuadro 3.5. **América Latina y el Caribe: índice de Gobierno Abierto 2015**

	Leyes y datos del gobierno que reciben publicidad	Derecho a la información	Participación civil	Mecanismos de queja	IGA
Chile					0.68
Costa Rica					0.68
Uruguay					0.65
Argentina					0.56
Brasil					0.56
Colombia					0.56
México					0.56
Belice					0.55
Panamá					0.55
Perú					0.55
República Dominicana					0.52
Ecuador					0.51
El Salvador					0.51
Jamaica					0.51
Honduras					0.49
Guatemala					0.48
Bolivia					0.45
Nicaragua					0.44
Venezuela					0.38

Nota: Los colores representan el valor relativo de cada componente del índice. Los colores más oscuros representan mayores valores.
Fuente: World Justice Project (2016), "*Índice de Gobierno Abierto*".

Los gobiernos nacionales y subnacionales en ALC han aumentado la divulgación de información, pero persisten retos en la manera en que presentan los datos para estimular la participación ciudadana. Las políticas de transparencia son una inversión a largo

plazo con considerables costos a corto plazo, a cargo del sector privado, los ciudadanos y el gobierno (los poderes ejecutivo y legislativo, y los gobiernos subnacionales). Los costos se derivan de la adopción de las reglas y la inversión en la aplicación de las políticas (BID, 2012). Los gobiernos invierten recursos tributarios con el fin de aumentar el acceso, la oportunidad y la utilidad de los datos bajo el supuesto de que la inversión producirá una mayor participación de los ciudadanos como electores y como consumidores de bienes y servicios públicos.

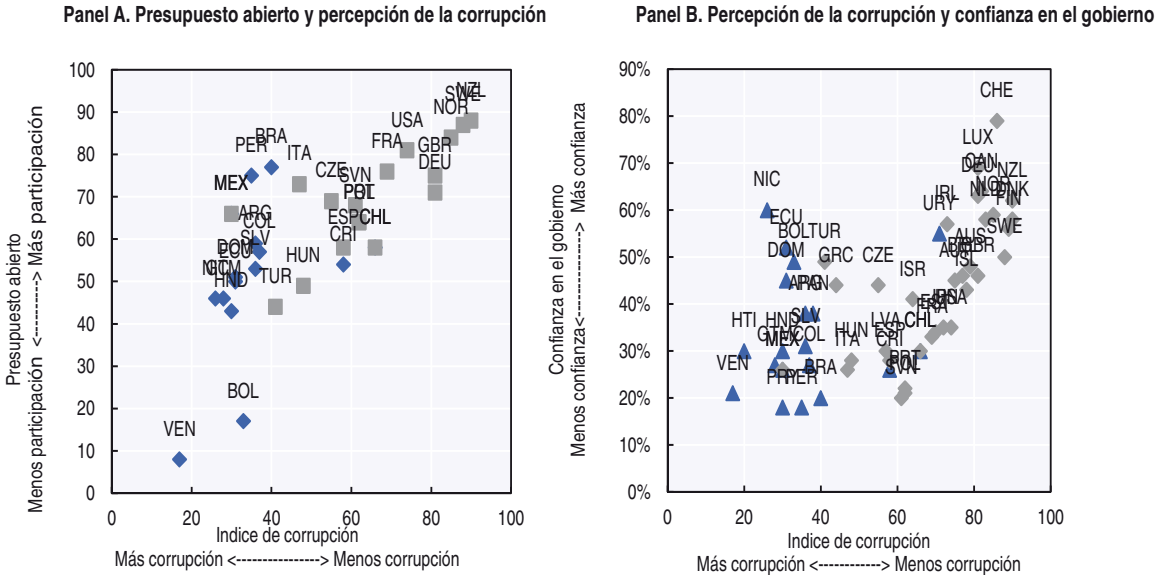
Los mecanismos de participación pública siguen estando mayormente ausentes de los procesos de elaboración de políticas públicas en ALC. Por ejemplo, las respuestas a las encuestas indican que tales mecanismos no existen en el proceso de presupuesto. En los casos en que existen, los ciudadanos no tienen lineamientos claros sobre la manera de expresar sus preocupaciones ni entender qué espera el gobierno de su participación (IBP, 2017). Repensar estos mecanismos para empoderar y hacer participar a los ciudadanos es un trabajo que está en proceso. Exige mejorar la manera en que los gobiernos se comunican con los ciudadanos, pero también la diseminación sobre cómo se comprometen y participan los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas para evitar la representación excesiva de los intereses particulares.

El alto grado de percepción de corrupción erosiona la confianza en el gobierno en los países tanto de ALC como de la OCDE (Gráfico 3.18). En un contexto de gran percepción de corrupción en el sector público, las expectativas de los ciudadanos de que esto cambie son escasas. Esto trae como consecuencia la apatía y la falta de participación (Molina, 2013). La transparencia y el acceso a la información pueden contrarrestar esta apatía reduciendo el grado de percepción de corrupción. De hecho, datos a nivel internacional sobre información presupuestaria, procesos de participación y supervisión están inversamente asociados con las percepciones de corrupción. Los gobiernos que dan a conocer más información presupuestaria y ofrecen maneras para que la sociedad civil participe en el proceso de presupuesto son considerados menos corruptos por los ciudadanos y el sector público. Dado esto, mejorar el proceso de presupuesto (información, participación y supervisión) podría ser el primer paso hacia la promoción de la participación ciudadana, la recuperación de la confianza en el gobierno y la consolidación del pacto tributario.

Los problemas de coordinación y los sesgos de autoselección dificultan los mecanismos de participación en ALC. Aunque estos mecanismos están en marcha, la incapacidad de coordinación entre los ciudadanos interesados puede influir en que las políticas públicas permanezcan inalteradas. Por ejemplo, algunos mecanismos disponibles podrían exigir a los ciudadanos viajar para asistir a las consultas. Debido a estos costos, es posible que los ciudadanos no puedan participar ni expresar sus preferencias y preocupaciones sobre políticas que los afectan directamente. De manera similar, cuando algunos grupos de interés tienen la posibilidad de influir más en una política por los beneficios que obtendrían, su incentivo para coordinarse es mayor. Esto puede resultar en que dichos grupos capturen el proceso y desvíen la política pública de objetivos que beneficiarían a la mayoría de la población.

Son necesarias nuevas formas de participación en ALC para alinear los incentivos de los ciudadanos y la apertura de espacios para su participación con menores costos (Recuadro 3.8). Las iniciativas de gobierno abierto tienen que incorporar mecanismos para canalizar la evaluación y retroalimentación de los ciudadanos hacia los gobiernos en todos los niveles. Más importante aún, los gobiernos deben aprovechar la oportunidad de ser más receptivos y transparentes para ayudar a cerrar la brecha de confianza. Las plataformas de redes sociales ofrecen un medio relativamente rentable para abrir espacios con el fin de que los ciudadanos se comuniquen directamente con las instituciones públicas y expresen sus preocupaciones.

Gráfico 3.18. **Percepción de la corrupción, información de presupuesto abierto y confianza en el gobierno**



Nota: La International Budget Partnership (IBP) lleva a cabo una encuesta de presupuesto abierto para establecer mediciones comparables de transparencia, participación y supervisión presupuestarias. Evalúa la cantidad, el grado de detalle y la oportunidad de la información presupuestaria que los gobiernos dan a conocer públicamente para asignar a cada país una puntuación de 0 a 100. Las puntuaciones más altas reflejan mayores niveles de rendición de cuentas presupuestaria. Transparencia Internacional mide las percepciones de la corrupción en más de dos tercios de los 176 países. El Índice de Percepciones de la Corrupción agrega datos de distintas fuentes que aportan las percepciones de empresarios y expertos del grado de corrupción del sector público. La escala de puntuaciones va de 0 (sumamente corrupto) a 100 (muy íntegro). Los resultados de Gallup (2017) se basan en la Encuesta Mundial. Muestran el porcentaje de quienes respondieron la pregunta "En este país, ¿tiene usted confianza en cada uno de los siguientes puntos o no? ¿En cuanto al gobierno nacional?"

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en datos de Gallup (2017), World Poll, , http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx; IBP (2017), Open Budget Survey, http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/; y Transparencia Internacional (2017), Índice de la percepción de la corrupción.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664877

Recuadro 3.8. **Participación al nivel local: consejos ciudadanos en América Latina y el Caribe**

Varios países latinoamericanos, incluidos Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú han creado consejos ciudadanos locales para que la gobernanza sea más incluyente y participativa. Estos espacios locales reúnen a representantes de la sociedad civil, académicos y el sector privado para discutir y tomar decisiones sobre los problemas del desarrollo local.

El éxito más notable de los consejos locales ha sido permitir a grupos marginados y vulnerables participar en la toma de decisiones públicas que les conciernen directamente. Entre ellas se incluyen los pueblos indígenas, las mujeres e incluso los niños, que crearon su propio consejo en Colombia, por ejemplo. Además, las evaluaciones de los consejos locales han mostrado que pueden producir mejoras directas en la prestación de servicios. El primer Consejo Peruano para el desarrollo de la Provincia de Ilo, por ejemplo, llevó a importantes mejoras ambientales, mejor suministro de servicios urbanos básicos y una mayor aplicación de proyectos de desarrollo sostenible.

Recuadro 3.8. **Participación al nivel local: consejos ciudadanos en América Latina y el Caribe** *(cont.)*

A pesar de su éxito inicial, los consejos locales siguen enfrentando importantes limitaciones en la región de ALC. Entre ellas se incluyen la falta de voluntad política de los gobiernos provinciales y la falta de legislación nacional, que crea desequilibrios entre las regiones. Una legislación vaga al nivel federal también impide el funcionamiento eficaz de estas instituciones locales. En algunos casos, la falta de transparencia también lleva a los ciudadanos a desconfiar del consejo.

Fuente: ELLA (2013), "Increasing citizen participation in local governance: Latin America's local citizen councils", http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20BRIEF2_0.pdf

A pesar del uso creciente de las redes sociales por parte de los gobiernos, la comunicación rara vez fluye en ambos sentidos

Las instituciones públicas de ALC adoptan cada vez más plataformas de redes sociales como herramientas de comunicación: 97.6% de los gobiernos locales de 61 ciudades de ALC tiene una cuenta oficial de Facebook, 90.2% tienen un canal de YouTube y 85.4% una cuenta de Twitter (Valenti et al., 2015). Las redes sociales ofrecen mecanismos de participación y retroalimentación que pueden volver los procesos de elaboración de políticas públicas más incluyentes. En ese sentido, pueden restaurar parte de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. Los gobiernos deben tener presente, sin embargo, que "no hay una fórmula universal"; se requiere una consideración detenida del contexto (Mickoleit, 2014).

La Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2015c) reveló que las redes sociales y las herramientas en línea son la opción preferida para informar al público en general sobre la existencia de iniciativas de gobierno abierto. En los países participantes de la OCDE, 94% de los gobiernos usan estas plataformas, al igual que los 12 países de ALC encuestados, los cuales expresaron que informan a los ciudadanos en línea y por medio de redes sociales. A pesar de la popularidad de las redes sociales como canal para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones, la falta de un análisis sistemático de los datos evidencia que la comunicación tiende a fluir en una sola dirección: del gobierno a la sociedad.

Abrir canales de comunicación y comentarios sobre las iniciativas de datos abiertos, tanto dentro como fuera de los gobiernos de ALC, aumenta la probabilidad de participación ciudadana (Recuadro 3.9). Donantes, gobiernos y ONG usan por igual herramientas de responsabilidad social para informar a los ciudadanos y comunidades sobre sus derechos, el grado de calidad de los servicios que deben esperar de los contratistas privados y su desempeño real. Todo ello tiene el propósito de alentar la participación pública (Banco Mundial, 2012).

Recuadro 3.9. **La información lleva a la acción**

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia es una organización sin fines de lucro que monitorea las políticas públicas. Usa herramientas legales para combatir la desigualdad, fortalecer la democracia, proteger los derechos de los ciudadanos y atender los abusos, incluida la corrupción, en Buenos Aires (Argentina). La asociación, en colaboración con un grupo de defensores de los inquilinos de la misma ciudad (Inquilinos Agrupados), usó la información disponible para ayudar a hacer la vivienda más accesible.

Recuadro 3.9. **La información lleva a la acción** *(cont.)*

Ambos grupos obtuvieron acceso a cientos de quejas contra agentes de arrendamiento de inmuebles, muchas de las cuales habían sido ignoradas por las autoridades. Los inquilinos se habían quejado de que los agentes no cumplían con la normativa de vivienda. En consecuencia, cobraban excesivamente a los inquilinos por la renovación de contratos o agregaban cobros ilegales. El acceso a la información permitió a los abogados describir la magnitud de los abusos y demandar a la asociación que representaba a las agencias de arrendamiento de vivienda de la ciudad. El tribunal resolvió que se multara a los agentes que cobraban comisiones que excedieran el límite legal.

Los datos fueron decisivos tanto para crear conciencia como para idear una estrategia de defensa que condujo directamente a acciones que beneficiaron a casi 1 millón de inquilinos. Además del monitoreo, la defensa y la litigación, estos grupos se siguen centrando en difundir la resolución del tribunal. Se esfuerzan por educar a los arrendatarios sobre sus derechos como medio para empoderar a los ciudadanos de Buenos Aires. Este es un ejemplo del modo en que el acceso a la información pública puede ser decisivo para promover la acción y el cambio.

Fuente: Pilo (2017), "In Buenos Aires, right to information helps renters get a foot in the door", www.opensocietyfoundations.org/voices/buenos-aires-right-information-helps-renters-get-foot-door .

La región debe adoptar las mejores prácticas de gobierno abierto

Según los resultados de una encuesta sobre gobierno abierto, los países de ALC tienen que adoptar mejores prácticas para hacer del gobierno abierto una estrategia viable, eficaz, sostenible y adecuada a largo plazo (ODI, 2015). Estas prácticas, identificadas por varias organizaciones, dependen de la situación específica de cada gobierno y organización (OCDE, 2016g, 2015c, 2014c).

La resistencia al cambio o a las reformas en el sector público fueron destacadas como una limitación importante para poner en marcha iniciativas de gobierno abierto por parte de 10 de 13 países consultados en la encuesta. Los gobiernos deben fomentar el cambio en la cultura institucional, empezando por la dirección y los departamentos de recursos humanos. Respecto a esto, la capacidad y las competencias de los servidores y empleados públicos determinarán el éxito de la puesta en marcha de las iniciativas de gobierno abierto.

Los países de ALC consideran que la falta de financiamiento es un motivo de preocupación. En total, el 62% de los países encuestados cree que el financiamiento es un reto para la institución coordinadora, en comparación con 43% en los países miembros de la OCDE. De manera similar, los 13 países encuestados de ALC declararon que la institución o ministerio responsable de los proyectos de gobierno abierto era la principal fuente de financiamiento para poner en marcha la iniciativa. Esta relación también es alta en los países miembros de la OCDE: 89%.

Por otra parte, 69% de los países de ALC participantes en la encuesta (es decir, nueve países) reciben fondos de organizaciones multilaterales para apoyar sus iniciativas de gobierno abierto. Los países de ALC tienen que asegurar un financiamiento adecuado para la puesta en marcha eficaz y sostenible a largo plazo del gobierno abierto. Más allá de las cantidades en términos absolutos necesarias para poner en marcha las iniciativas, los países necesitan fuentes de financiamiento congruentes con las metas del gobierno relativas al gobierno abierto, e identificar a los destinatarios adecuados.

Más de la mitad de los países de ALC tienen dificultades para establecer colaboraciones eficaces con ONG y el sector privado en torno al gobierno abierto. En total, 54% de los países

encuestados de ALC señalaron la falta o deficiencia de los mecanismos institucionales para colaborar con ONG y el sector privado como uno de los tres retos principales para consolidar el gobierno abierto. En cambio, 32% de los participantes de países de la OCDE consideraron que esto era un problema. Los países de ALC tienen que fortalecer el apoyo del gobierno abierto entre los socios externos para garantizar la demanda continua de datos abiertos.

Varios países de ALC siguen generando los datos de forma manual, en especial a niveles de gobierno subnacional. Sin embargo, los datos abiertos requieren un alto grado de participación de las tecnologías de la información, para lo cual no siempre se dispone de personas competentes. Por tanto, el liderazgo y la coordinación son decisivos en ALC. El gobierno abierto funciona bien solo si el gobierno puede fácilmente publicar, usar los datos y abrir espacios de participación. Para ello, todos los niveles del gobierno deben promover el liderazgo, la coordinación, la capacitación del capital humano y la organización eficaz como piedras angulares de las estrategias de gobierno abierto, al tiempo que deben fortalecer el monitoreo y la evaluación para la sostenibilidad a largo plazo.

Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas

Este capítulo muestra que los Estados de ALC enfrentan numerosos obstáculos para cumplir con sus funciones y responder a las demandas cambiantes de los ciudadanos. Es necesario repensar las instituciones para promover Estados más abiertos y transparentes, que aumenten la confianza ciudadana; Estados más eficientes y eficaces, por medio de mejores prácticas de administración y gobernanza; y Estados más innovadores y con una visión de largo plazo, a fin de fomentar un nuevo vínculo con una ciudadanía que tiene nuevas expectativas y enfrenta mayores retos en un mundo que cambia rápidamente.

Con base en este análisis, se subrayan los siguientes ámbitos de políticas públicas como prioridades de una agenda de reformas para hacer que los Estados de la región cumplan con sus ciudadanos:

Hacia Estados más confiables

- **Tomar acciones decisivas para superar las debilidades de los Estados que limitan sus funciones y la prestación de servicios públicos más eficientes, eficaces, innovadores y confiables.** La confianza en el Estado en América Latina y el Caribe ha disminuido durante los últimos años pese a un periodo de crecimiento económico sostenido y sólido. La corrupción y la insuficiente prestación de servicios públicos son los principales causantes de la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado. En un contexto de mayor debilidad del contrato social, una disminución de la confianza erosiona aún más el entramado social que permite la gobernanza democrática.
- **Fomentar el Estado de derecho por medio de instituciones judiciales independientes y eficaces.** Una mayor adherencia al Estado de derecho tiene repercusiones positivas en el combate de la extralimitación institucional y el delito. También dificulta tanto la captura de políticas públicas como la corrupción. Los sistemas judiciales independientes castigan las malas conductas de los funcionarios públicos con mayor frecuencia. La autonomía judicial también está asociada con una mayor representatividad en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por último, crea un mayor grado de certidumbre. Esto mejora el clima empresarial garantizando el cumplimiento adecuado de los contratos y la protección de la propiedad y los derechos fundamentales.

- **Un sistema de integridad sólido y transversal en todos los niveles de gobierno, y que involucre a la sociedad y al sector privado, es fundamental para luchar contra la corrupción.** La mayor parte de países de América Latina han priorizado las políticas anticorrupción. Sin embargo, promover el cumplimiento de estas normas y difundir una cultura de integridad en el sector público y privado es desafiante. La Recomendación del Consejo de la OCDE para la Integridad Pública plantea diversas medidas en esta dirección.
- **Promover gobiernos abiertos para mejorar la gobernanza democrática.** El gobierno abierto da a los ciudadanos un papel participativo y abre nuevas formas de participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Permite una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información como medio para combatir y prevenir la corrupción. Un mayor grado de participación, transparencia y rendición de cuentas puede abrir espacios y reducir los costos para que más individuos participen en el proceso de elaboración de políticas públicas. Esto, a su vez, puede limitar la captura de políticas.
- **Los marcos regulatorios deben promover la competencia justa y limitar las prácticas desleales** que reducen la calidad de los bienes y servicios públicos provistos a los ciudadanos. En particular, los procesos de compras públicas son fundamentales para garantizar servicios de calidad para los ciudadanos, pero pueden ser capturados por los intereses privados. La creación de órganos centrales de compras para centralizar estas compras, así como el desarrollo de soluciones para compras electrónicas, han transformado las medidas tradicionales en ALC para combatir la colusión y la manipulación fraudulenta de los precios. En los últimos años estas medidas han mejorado en ALC, con ejemplos como Colombia Compra Eficiente o Chile Compra, aunque persisten retos para aumentar su eficacia.

Hacia mejores capacidades administrativas

- **Emprender una revisión integral del sistema de reclutamiento del servicio público con base en los méritos profesionales.** Esto rendirá un doble dividendo al aumentar la productividad del gobierno y la imparcialidad de la administración pública. Se requieren instituciones públicas abiertas, transparentes y responsables que presten mejores servicios. Los sistemas de integridad como política institucional a largo plazo son decisivos a todos los niveles de gobierno. La mayoría de los países de ALC ya han establecido políticas anticorrupción como prioridad; sin embargo, hacer cumplir las políticas y promover una cultura de integridad en las instituciones públicas sigue siendo un gran reto.
- **Dirigir programas de competencias y capacitación a los servidores públicos.** Tales programas enriquecerían al sector público propiciando un ambiente de trabajo más competitivo y valioso para los trabajadores. Es necesario invertir en programas de capacitación, en especial los relativos a las TIC, en todas las instituciones públicas. Estas deben centrarse en mejorar la calidad de la prestación de servicios y aumentar la productividad de los funcionarios públicos. La necesidad de incorporar prácticas de innovación desde el interior de las instituciones públicas también exige el desarrollo de competencias sociales y analíticas. Estas deben promoverse con estrategias específicas de recursos humanos.
- **Fomentar el liderazgo del Centro de Gobierno (CdG).** El CdG es decisivo para una coordinación horizontal y vertical que mejore los procesos de toma de decisiones. También asegura la coherencia de las políticas en todas las instituciones públicas y a todos los niveles de gobierno. La apertura y rendición de cuentas garantiza que las necesidades, preferencias y preocupaciones de los interesados, incluidas las poblaciones desatendidas, se reflejen en la toma de decisiones.

- **Promover la convergencia regional.** Las disparidades en las capacidades administrativas entre los gobiernos centrales o federales y regionales entorpecen la eficacia de la descentralización. Dado que muchas regiones están rezagadas, los países de ALC tienen que fortalecer las capacidades administrativas mediante una burocracia más calificada y mayores poderes tributarios y políticos en los gobiernos subnacionales. Fomentar una gobernanza a múltiples niveles en el contexto de los procesos de descentralización puede mejorar la prestación de servicios y la toma de decisiones a nivel local. Promover políticas con enfoque local es esencial para elaborar planes de desarrollo más pertinentes y desarrollar el máximo potencial de las regiones.
- **Promover la planeación estratégica de largo plazo, y el monitoreo y evaluación del desempeño.** Estas estrategias son necesarias para medir las decisiones de gasto según el logro de resultados de las políticas estratégicas. Los sistemas de información más sólidos podrían desempeñar una función importante en la elaboración de mejores procesos de toma de decisiones al aportar micro datos estadísticos útiles. Esto es decisivo para hacer de la evaluación un proceso sistemático en la elaboración de políticas.

Hacia una nueva relación con los ciudadanos

- **Integrar herramientas digitales dentro del sector público.** Las herramientas digitales son un componente central del gobierno moderno y un activo estratégico para la elaboración de políticas públicas y la prestación de mejores servicios. Tales herramientas también pueden acrecentar las capacidades administrativas y mejorar la percepción que los ciudadanos tienen de la función pública. Los países de ALC deben esforzarse por gestionar y monitorear las estrategias digitales. Asimismo, en el intento de adoptar herramientas digitales el gobierno debe procurar el rediseño de buenos procesos y promover la coordinación intergubernamental.
- **Promover laboratorios de innovación pública como medios rentables para gestionar los riesgos que el gobierno asume.** Los laboratorios de innovación tienen la capacidad de reunir equipos multidisciplinares y acercarse a los usuarios y otros sectores participantes. Esto aporta insumos valiosos para el diseño de proyectos piloto rentables en los que se asumen riesgos controlados. Tales proyectos responden a las demandas de los ciudadanos de manera eficiente, transparente y flexible. También estimulan al sector público para que elabore políticas públicas de manera más centrada en el usuario.
- **Establecer una gobernanza multinivel para promover la cooperación.** Poner en marcha reformas para construir instituciones que cumplan no es fácil. El descontento y la desconfianza de la población hacia el gobierno tienden a agravar la polarización política, lo que dificulta más la realización de reformas significativas. En este contexto, una gobernanza multinivel que involucre todos los niveles de gobierno es crucial. La falta de cooperación y coordinación entre los actores en las distintas etapas del proceso de reforma puede distorsionar la calidad de las políticas.

Referencias

Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2001), "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation", *American Economic Review*, vol. 91, Ascociación Estadounidense de Economía, Pittsburgh, pp. 1369-1401.

Acemoglu D. y J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publishers, Nueva York y Estambul.

Acevedo, S. y N. Dassen (2016), "Innovation for better management: The contribution of public innovation labs", *Technical Note*, núm. IDB-TN-1101, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovation-for-Better-Management-The-Contribution-of-Public-Innovation-Labs.pdf?sequence=8&isAllowed=y.

AGA (2017), *Open Budget Survey* (base de datos), Alianza para el Gobierno Abierto, International Budget Partnership, http://survey.internationalbudget.org/#participation (último acceso el 13 de mayo de 2017).

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Centre of Government in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1.

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2013), *Strengthening the Centre of Government in Latin America and the Caribbean,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6003/Strengthening%20the%20Center%20of%20Government%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Allain-Dupré, D. et al. (de próxima publicación), *Making multi-level governance and decentralisation work: Some lessons linked to assignment of responsibilities*, Publicaciones de la OCDE, París.

Ambrus, S. (2017), "The Truth About Judicial Reform", blog Ideas Matter, https://blogs.iadb.org/ideasmatter/2017/07/28/the-truth-about-judicial-reform/.

Banco Mundial (2017a), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Banco Mundial, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7.

Banco Mundial (2017b), *Doing Business* (base de datos), www.doingbusiness.org/data (último acceso el 5 de junio de 2017).

Banco Mundial (2016), *World Bank Governance Indicators* (base de datos), https://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators (último acceso el 13 de mayo de 2017).

Banco Mundial (2012), *Citizens and Service Delivery. Assessing the Use of Social Accountability Approaches in the Human Development Sectors,* Banco Mundial, Washington, D.C.

BID (2017), *Simplifying Lives: Quality and Satisfaction of Public Services* (base de datos), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://mydata.iadb.org/dataset/Simplifying-Lives-quality-and-satisfaction-with-pu/5x5h-9j6p (último acceso el 10 de enero de 2017).

BID (2014), *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13),* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/handle/11319/6636.

BID (2012), *Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/handle/11319/3198.

Brinks, D. (2008), "Inequality, institutions, and the rule of law: The social and institutional bases of rights", *Working Paper,* The Helen Kellogg Institute for International Studies, núm. 351, https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/351.pdf.

BTI (2016), *Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann* (base de datos), www.bti-project.org/en/index/ (último acceso el 16 de junio de 2017).

CEPAL (2017), *CEPALSTAT Databases and Statistical Publications* (base de datos), http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i (último acceso el 30 de abril de 2017).

CEPAL (2014), "Big data and open data as sustainability tools", *Working Paper,* LC/W.628.2014-10, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Washington, D.C., http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37158/1/S1420677_en.pdf.

Cole, H. L. y L. E. Ohanian (2004), "New Deal policies and the persistence of the Great Depression: A general equilibrium analysis", *Journal of Political Economy*, vol. 112, núm. 4, University of Chicago Press Journals, pp. 779-816.

Davies, R. (2016), "Big data and big data analytics", *Briefing*, septiembre de 2016, Servicio Europeo de Investigación Parlamentaria, Bruselas.

Departamento Nacional de Planeación (2015), "Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. http://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf.

Ebrard, J. (25 de enero de 2017), "Americas: Sometimes bad news is good news", blog de encuestas de Transparencia Internacional, http://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news.

ELLA (2013), "Increasing citizen participation in local governance: Latin America's local citizen councils", *Policy Brief,* Evidencia y Lecciones para América Latina, Lima, http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20BRIEF2_0.pdf.

Gallup (2017), *World Poll* (base de datos), https://analytics.gallup.com/Tables/ (último acceso el 15 de febrero de 2017).

Gasparini, L. y M. Marchionni (2015), "Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America: An overview", *Working Papers*, núm. 0185, CEDLAS, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

IBP (2017), *Open Budget Survey* (base de datos), International Budget Partnership, http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/ (último acceso el 10 de enero de 2017).

IDEO.org (2015), *The Field Guide to Human-Centered Design,* IDEO.org, San Francisco.

Jaitman, L. y R. Guerrero Compeán (2015), "Crime and violence in Latin America and the Caribbean: Towards evidence-based policies", *CentrePiece,* invierno de 2015-2016, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Londres http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp461.pdf.

Kauffman, J., M. Sangines y M. García Moreno (2015), *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000016.

LAPOP (2014) AmericasBarometer (base de datos), Proyecto de Opinión Pública de América Latina http://www.lapopsurveys.org. (último acceso el 5 de abril de 2017).

Lewis, W. (2004), *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*, University of Chicago Press, Chicago.

Melguizo, A., S. Nieto-Parra, R. Perea y J. Pérez (de próxima publicación), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin Ameirca", *OECD Development Centre Working Papers*, Publicaciones de la OCDE, París.

Mickoleit, A. (2014), "Social media use by governments: A policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 26, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en.

MIDE Jalisco (2016), ''Qué es MIDE?'', https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/iniciom (último acceso en abril de 2017).

Molina, E. (2013), "Essays on the political economy of service delivery", tesis doctorales de la Universidad de Princeton, http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp01pz50gw223.

Naser, A., A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.) (2017), "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, núm. 144, LC.PUB.2017/9-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Washington, D.C.

National Planning Department (2015), "Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. http://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf.

Nunn, N. (2009), "The Importance of History for Economic Development", *Annual Review of Economics,* vol. 1, pp. 65–92.

ODI (2015), *Open Data in Government: How to Bring about Change*, Open Data Institute, Londres.

O'Donnell, G. (2001), "Democracy, law and comparative politics", *Studies in Comparative International Development,* primavera de 2001, vol. 36, núm.1, Springer, pp. 7-36, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2FBF02687583.pdf.

OCDE (próxima publicación), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, Publicaciones de la OCDE, París.

OCDE (2017a), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en.

OCDE (2017b), Observatory of Public Service Innovation website, www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/ (último acceso el 25 de abril de 2017).

OECD (2017c), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en.

OCDE (2017d), *Public Integrity: A Strategy against Corruption*, OECD Recommendation of the Council on Public Integrity, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf.

OCDE (2017e), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en.

OCDE (2017f), *Government at a Glance 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

OCDE (2017g), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en.

OCDE (2017h), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

OCDE (2017i), *Better Service Delivery for Inclusive Growth in the Dominican Republic*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264144-en.

OCDE (2017j), "Creating a citizen-driven environment through good ICT governance. The digital transformation of the public sector: helping governments respond to the needs of networked societies", GOV/PGC(2017)15, París.

OCDE (2016a), *Colombia: Assessment of Competition Law and Policy*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/daf/competition/Colombia-assessment-competition-report-2016.pdf.

OCDE (2016b), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017* [Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017], Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en.

OCDE (2016c), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en.

OCDE (2016d), "OECD Digital Project: A Data-Driven Public Sector for Sustainable and Inclusive Governance", París.

OCDE (2016e), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en.

OCDE (2016f), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2016g), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en.

OCDE (2016h), Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2016 (base de datos), http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm (último acceso el 10 de enero de 2017).

OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

OCDE (2015b), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en.

OCDE (2015c), "2015 OECD survey on open government co-ordination and citizen participation in the policy cycle", París.

OCDE (2014a), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/daf/competition/Booklet_SIC Procurement Report_16X23_REV_web.pdf.

OCDE (2014b), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en.

OCDE (2014c), *Open Government in Latin America*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en.

OCDE (2014d), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

OCDE (2013a), "Evaluation of competition enforcement and advocacy activities: The results of an OECD survey", *Working Party,* No. 2 on Competition and Regulation, Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales (DAF), Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2012)7/FINAL&docLanguage=En.

OCDE (2013b), *Colombia: Implementing Good Governance,* Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

OCDE (2013c), *OECD Territorial Reviews: Brazil 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264123229-en.

OCDE (2012), *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm.

OCDE (2011), *Competition and procurement: Key findings*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/regreform/sectors/competitionandprocurement-2011.htm.

OCDE (2009), *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf.

OCDE (1998), "Competition policy and procurement markets", Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales DAFFE/CLP (99)/3 Final, París.

OCDE/BID (2014), *Competition Law and Policy in Costa Rica: A Peer Review*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/daf/competition/CostaRica-PeerReview2014en.pdf.

OCDE/CEPAL (2012), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development* [Perspectivas Económicas de América Latina y el Caribe 2012: Transformación el Estado para el Desarrollo], Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-en.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017* [Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017], Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

ONU (2017), *UN E-Government Knowledge Database* (base de datos), UN E-Government Surveys, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016 (último acceso el 15 April 2017).

Parlamento Europeo (2015), "eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation", European Union, Brussels, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf

Pessino, C. (2017), "Utilizando big data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos", blog Collecting Well-Being, https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/2017/06/13/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/#.

Pilo, S. (2017), "In Buenos Aires, right to information helps renters get a foot in the door", blog Open Society Foundation Voices, www.opensocietyfoundations.org/voices/buenos-aires-right-information-helps-renters-get-foot-door.

Querbach, T. y C. Arndt (2017), "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", *Regulatory Policy Working Papers,* núm. 7, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en.

Rothstein, B. y J. Teorell (2008), "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance*, vol. 21, núm. 2, Wiley Online Library, pp. 165-190.

Santiso, C. y B. Roseth (2017), "Data disrupts corruption", *Stanford Social Innovation Review*, primavera de 2017, Universidad de Stanford.

Santiso, C., Jorge von Horoch y Juan Cruz Vieyra (2014), "Improving lives through better government: Promoting effective, efficient and open governments in Latin America and the Caribbean", *Technical Note,* núm. 711, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6696/ICS_TN_Improving_Lives_Through_Better_Government_11_14.pdf?sequence=1.

Schreiner, C. (2016), "International case studies of smart cities: Rio de Janeiro, Brazil" *Discussion Paper*, núm. IDB-DP-447, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000414.

Teorell, J., S. Dahlberg, S. Holmberg, B. Rothstein, A. Khomenko y R. Svensson (2017), The Quality of Government Standard Dataset, version Jan17. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se.

The Economist (2017), "The Odebrecht scandal brings hope of reform", *The Economist,* The Americas, 2 de febrero de 2017.

Transparencia Internacional (2017), *Global Corruption Barometer,* Transparencia Internacional, Berlín.

Ubaldi, B. (2013), "Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 22, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Valenti, P. et al. (2015), El gobernauta latinoamericano, "Estudio de perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales", *Discussion Paper,* N IDB-DP-382, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/handle/11319/6952.

Van Houwelingen, P. et al. (2015), *Public Sector Achievement in 36 countries: A Comparative Assessment of Inputs, Outputs and Outcomes*, Instituto Neerlandés de Investigación Social, La Haya.

WJP (2016), *Open Government Index, 2015 Report,* World Justice Project [Proyecto de Justicia Mundial], Washington, D.C.

Capítulo 4

Instituciones para aprovechar las oportunidades del futuro: hacia mejores empleos y mayor bienestar en América Latina y el Caribe

Este capítulo sostiene que el debate sobre cómo repensar las instituciones para el desarrollo en la región ALC debe tener una visión de futuro, para tomar en cuenta las grandes transformaciones globales que están teniendo lugar en diversos ámbitos. Para alimentar esta discusión, la primera parte del capítulo se centra en el posible impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo y en la actividad económica. Reflexiona también sobre los desafíos institucionales para garantizar empleos de buena calidad y oportunidades económicas en el contexto de la cuarta revolución industrial. Un enfoque prospectivo de formulación de políticas exige un marco fiscal sostenible. Este será el tema de la segunda parte del capítulo, que analiza cómo mejorar la fiscalidad para recaudar más ingresos, cómo mejorar el gasto y cómo garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Instituciones para aprovechar las oportunidades de un futuro con mejores empleos y mayor bienestar

Las instituciones deben ser visionarias y prospectivas, y adaptarse a los cambios del progreso tecnológico y al futuro del trabajo

Promover políticas de desarrollo productivo

Para crear **empleos de calidad**

Fortalecer las políticas de educación y competencias

Para favorecer la **empleabilidad**

Repensar las instituciones del mercado laboral

Para garantizar **buenas condiciones de empleo**

Un manejo eficaz y eficiente de las finanzas públicas es fundamental para fortalecer el uso de los recursos públicos y financiar mejores servicios públicos

Recaudar mejor:

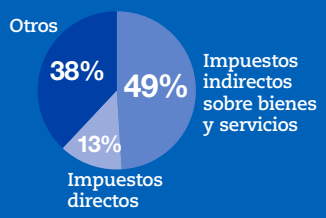
La recaudación tributaria en ALC es baja, y concentrada en **los bienes y servicios...**

... y la **capacidad redistributiva** del sistema tributario es baja.

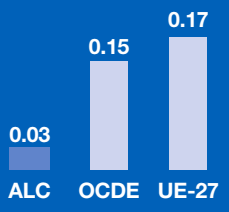
Invertir mejor:

Mejorar la eficiencia del gasto público podría producir un ahorro del **3% del PIB**

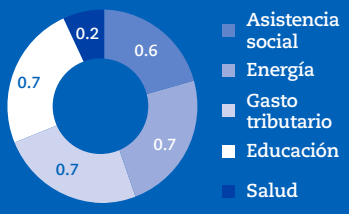
Total de recaudación tributaria ALC, 2015



Reducción en puntos Gini



Ahorro potencial de mayor eficiencia en el gasto



El actual contexto global, en rápida evolución, está alimentando una desconexión creciente entre los ciudadanos y las instituciones en América Latina y el Caribe (ALC), generando nuevos desafíos socioeconómicos y la necesidad de repensar las instituciones para aprovechar las oportunidades emergentes. Varias megatendencias definen una era de incertidumbre en la que los ciudadanos perciben nuevos retos y riesgos que exigen nuevas respuestas políticas, y en la que están surgiendo nuevas oportunidades de las que desean beneficiarse. El cambio climático, el envejecimiento de la población y el progreso tecnológico son tres de las tendencias globales que podrían transformar ampliamente las sociedades de todo el planeta. Por ello, es necesario repensar las instituciones de tal modo que se adapten a estas nuevas realidades y garanticen el bienestar y el progreso socioeconómico en un nuevo contexto.

Este capítulo sostiene que, por estos motivos, es necesario reflexionar sobre las tendencias, desafíos y oportunidades futuras, para que los cambios institucionales en ALC ayuden a responder a las aspiraciones cambiantes de la sociedad, sean flexibles y se adapten a realidades en rápida transformación. Para ello, la primera parte del capítulo se centra en una de las principales tendencias de cambio a nivel global: el progreso tecnológico, y el posible impacto que puede tener en el mundo del trabajo y en la actividad económica. En este contexto, aborda los desafíos institucionales para garantizar empleos de buena calidad y oportunidades económicas en el contexto de la cuarta revolución industrial. Las instituciones deben ser repensadas de tal modo que apoyen la expansión de sectores capaces de crear empleos de buena calidad. Deben favorecer la empleabilidad a través de más y mejor educación y competencias, y deben garantizar buenas condiciones de trabajo mediante estándares para todas las variedades emergentes de modalidades laborales y mediante sistemas de protección social más sólidos.

Esta óptica prospectiva exige, además, un marco fiscal sostenible que garantice la capacidad de financiar más y mejores bienes y servicios públicos en el mediano y largo plazo, para responder a las demandas crecientes y cambiantes de los ciudadanos. Este será el tema del que se ocupe la segunda parte del capítulo, que analiza cómo mejorar la fiscalidad para recaudar más ingresos, cómo mejorar el gasto y cómo garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

Hacia mejores empleos y oportunidades socioeconómicas en un contexto global cambiante

El cambio tecnológico modificará la naturaleza del trabajo, con posibles consecuencias para ALC

La evolución tecnológica ha alcanzado un ritmo sin precedentes en los últimos años, dando lugar a una nueva revolución de la producción. En este contexto, las posibilidades de producción no dejan de expandirse y las tecnologías completan y amplifican su potencial (OCDE, 2017a). Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la inteligencia artificial, el *big data*, el poder creciente de la informática y el Internet de las Cosas (IoC) son algunos ejemplos notables de esta tendencia reciente, que muchos llaman la "cuarta revolución industrial" (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Se espera que esta tendencia transforme en profundidad las estructuras económicas, con cambios en ciertas industrias, que serán puestas a prueba a medida que las nuevas tecnologías vayan redefiniendo los términos de la competitividad (OCDE, 2017a). Como consecuencia, puede que algunos sectores vean reducido su peso relativo en la economía total y su contribución a la creación total de empleo; otros, en cambio, podrían registrar

un importante aumento de su valor agregado, de su capacidad para crear empleo y de su potencial de crecimiento. Se espera que estos cambios transformen de manera significativa las estructuras económicas, con grandes repercusiones para el diseño del marco institucional de los países para apoyar sectores con buenas perspectivas de expansión futura y de creación de empleo.

El progreso tecnológico también transformará la naturaleza de los empleos en ALC, con importantes cambios sobre el tipo de tareas que realizan los seres humanos y las que realizan las máquinas. La tecnología y las máquinas estarán mucho más presentes en los procesos de producción y, por ello, los trabajadores se orientarán cada vez más hacia tareas más genuinamente asociadas al hombre (esto es, tareas no rutinarias, de resolución de problemas). Esto tendrá un impacto directo sobre el tipo de competencias y habilidades demandadas para los puestos de trabajo, y requerirá un replanteamiento de las instituciones en el ámbito de la educación y la capacitación laboral. Los contratos laborales y la organización del trabajo también serán objeto de una transformación profunda. La protección social y laboral afrontará nuevos desafíos, incluidos los costos de la destrucción de empleo en economías más tecnológicas, lideradas por la innovación. Esto también requerirá un replanteamiento de las instituciones laborales para garantizar buenas condiciones de trabajo, y para gestionar adecuadamente la potencial destrucción de empleo.

Es preciso repensar las instituciones en la región ALC con el fin de ofrecer empleos y oportunidades económicas a los ciudadanos. La región debe adaptar el marco institucional para responder a nuevos desafíos y aprovechar oportunidades emergentes, y para ofrecer a los ciudadanos mejores empleos, perspectivas de empleabilidad y progreso, y condiciones laborales decentes (Declaración Ministerial de la OCDE, 2016). Por ello es fundamental poner el foco en políticas de desarrollo productivo (para crear empleos de buena calidad), en políticas educativas y de competencias (para favorecer la empleabilidad) y en los acuerdos institucionales del mercado laboral (para garantizar buenas condiciones de trabajo).

Políticas de desarrollo productivo para crear empleos de buena calidad

El impacto del cambio tecnológico sobre la estructura de las economías y la naturaleza del empleo puede tener un impacto relevante en ALC. Existe un importante potencial de aparición y evolución de nuevos sectores y de destrucción de otros, lo que entrañará un trasvase de empleo entre sectores. La respuesta institucional de los países a estas transformaciones estructurales determinará en gran medida su capacidad para aprovechar las oportunidades que emergen. También será crucial alinear el modelo de desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente con el Objetivo 8, centrado en la promoción de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, un empleo pleno y productivo, y puestos de trabajo decentes.

El impacto del rápido avance tecnológico en las estructuras económicas es particularmente visible en el cambio de rol de la industria manufacturera. Esta ha desempeñado siempre un papel central en el progreso económico como motor de innovación, investigación, creación de empleo y productividad. Pero la estructura manufacturera global ha sufrido un cambio radical. Los empleos industriales han disminuido sustancialmente en los países industrializados tradicionales y han aumentado sustancialmente en los países recientemente industrializados. En el escenario emergente, la industria no puede considerarse como un sector económico independiente, sino más bien como el centro de un complejo ecosistema integrado. La disposición a jugar un papel en el nuevo ecosistema es un factor clave del éxito o del fracaso de los países. El papel

del sector manufacturero será crucial no solamente como fuente de empleos de calidad (productividad y salarios altos), sino también como motor de dinamismo tecnológico e interacción entre producción de bienes y tecnologías digitales.

La revolución de la producción está afectando a la transformación de las estructuras económicas, pero también a los modelos de negocio. En la desarrollada industria manufacturera del siglo XXI, el mundo físico y el digital están convergiendo: el avanzado *hardware* se combina con *software* moderno, con sensores y con *big data*. El resultado son productos y procesos inteligentes, y una mayor interacción entre consumidores, proveedores y fabricantes (CEPAL, 2016). El cambio más significativo en la economía está ocurriendo en modelos de negocio basados en la conectividad de los objetos o el *Internet de las Cosas*. En este contexto, los mayores avances se están registrando en los ámbitos de la salud (aplicaciones de monitoreo, dispensadores de medicación y telemedicina) y la manufactura (robotización, industria manufacturera avanzada y desarrollo de los servicios máquina a máquina –M2M, por sus siglas en inglés– de próxima generación), y en áreas como la energía, el transporte, los recursos naturales y las redes eléctricas inteligentes.

Para crear las condiciones previas necesarias para una manufactura avanzada, es preciso que gobiernos y responsables de la formulación de políticas compartan una misma visión en términos de instituciones, políticas, infraestructuras, competencias avanzadas y disposición tecnológica. Los responsables de formular políticas deben entender la manufactura avanzada y conceder prioridad a todos los instrumentos necesarios para su desarrollo. Este enfoque ayudaría a identificar los principales factores cruciales para impulsar la productividad y el desarrollo en los países industrializados, que están relacionados con la sofisticación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la infraestructura y la educación, y la capacitación laboral (WEF, 2016). Estos resultados indican la relevancia de las políticas industriales y tecnológicas, así como la importancia del desarrollo institucional para reforzar el crecimiento y la productividad, algo especialmente importante a la hora de sentar las bases para una cuarta revolución industrial. La transformación no se define como un conjunto específico de tecnologías emergentes, sino más bien como la transición hacia nuevos sistemas interconectados, que se están creando sobre la infraestructura de la revolución digital.

En este contexto, las políticas de desarrollo productivo (PDP) serán cruciales para aprovechar las oportunidades del cambio tecnológico y avanzar hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación. Las PDP, y las instituciones e instrumentos correspondientes, son herramientas esenciales para influir en el ritmo y las pautas de crecimiento. Las PDP pueden desempeñar un papel clave a la hora de apoyar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo (Rodrik, 2007; Reinert, 2008; Crespi et al., 2014; Salazar-Xirinachs, et al., 2014). El diseño institucional de las PDP determinará en gran manera la capacidad de los países para aprovechar el cambio y favorecer la expansión de nuevos sectores que creen empleo. Esto, a su vez, brindará buenas perspectivas de crecimiento y beneficios en términos de productividad, así como una diversificación de la estructura productiva y un patrón de crecimiento más sostenido, inclusivo y sostenible, con más y mejores empleos.

Esta transformación productiva debe asociarse con la expansión de actividades de alto valor agregado, creando cadenas de valor y eliminando las barreras a la competitividad (CEPAL, 2012). En este sentido, el Marco de la OCDE para la Transformación Productiva provee orientación para promover el cambio estructural. Bajo este marco, y en un contexto de incertidumbre y complejidad, es necesario adoptar respuestas de política pública sofisticadas y que promuevan cinco capacidades principales del marco institucional: la capacidad prospectiva; la capacidad de ser flexible y reaccionar ante circunstancias cambiantes; la capacidad de activar dinámicas de aprendizaje y de procesos de auto-

descubrimiento; la capacidad de desenvolverse en entornos de creciente complejidad; y la capacidad de establecer encadenamientos productivos fuertes y de crear y retener valor (OCDE, 2017b).

Un marco institucional sólido es un elemento clave para apoyar las PDP, que en ocasiones han tenido un impacto perjudicial en la región. En muchos casos, las PDP en ALC no se han centrado en las ventajas comparativas latentes de los países o se han guiado por motivaciones subjetivas y arbitrarias, motivadas por una cultura de búsqueda de rentas y generando ineficiencias económicas. La región debe evitar políticas mal orientadas, y mejorar su impacto integrándolas en una estrategia de desarrollo más amplia.

El escepticismo que suscitan las PDP en la región proviene de las dudas acerca de las capacidades estatales para implementarlas con éxito, así como de la sospecha de que tales políticas podrían usarse para transferir rentas a grupos poderosos. A este respecto, hay tres capacidades institucionales clave para apoyar el diseño efectivo, la implementación y la evaluación de las PDP. En primer lugar, que las capacidades técnicas puedan superar con éxito los desafíos técnicos asociados con políticas complejas. En segundo lugar, que las capacidades institucionales permitan realizar una gestión eficiente de los esfuerzos políticos y favorecer la coordinación política entre los sectores y con el sector privado. En tercer lugar, que las capacidades políticas permitan garantizar el apoyo continuado a estas prioridades estratégicas de largo plazo, así como protegerlas de posibles desviaciones hacia el interés privado (BID, 2015).

Las PDP deben integrarse en una agenda más amplia para promover el crecimiento inclusivo en ALC. Un Estado "emprendedor" debe adoptar un enfoque riguroso, proactivo y con visión de futuro para evaluar el potencial de crecimiento de los distintos sectores y poner en marcha políticas que respalden un crecimiento liderado por la innovación. En esta tarea, tanto el sector público como el privado desempeñan papeles importantes. Concretamente, el Estado puede hacer mucho más que limitarse a allanar el camino para las iniciativas del sector privado, asumiendo riesgos que el sector privado no está dispuesto a tomar y cosechando los beneficios de los riesgos asumidos para favorecer futuras inversiones. En este sentido, la innovación no solo es un resultado de la inversión en investigación y desarrollo, sino que está más directamente relacionada con el conjunto de instituciones que permiten la difusión de conocimientos nuevos por toda la economía (Mazzucato, 2013).

En resumen, la revolución productiva en marcha representa una oportunidad única en la región para transformar las economías y explotar nuevas fuentes de productividad y crecimiento. El extraordinario crecimiento en ALC durante los últimos 15 años ha estado relacionado fundamentalmente con la acumulación de trabajo, así como con vientos favorables externos; pero la región sigue registrando uno de los niveles de productividad más débiles del mundo (MGI, 2017). El escenario actual supone un desafío para las fuentes tradicionales de crecimiento y ofrece nuevas oportunidades y nuevas fuentes potenciales de desarrollo inclusivo. Para aprovechar al máximo este potencial, las políticas públicas deben promocionar actividades con alto valor agregado, explotando cadenas de valor clave, suprimiendo los obstáculos para la competitividad y reforzando la adopción de actividades digitales y de automatización (MGI, 2017). En este sentido, las políticas que refuercen la educación y las competencias para todos los ciudadanos, y que refuercen el vínculo con las demandas cambiantes del mercado de trabajo han de ser una prioridad estratégica clave.

Educación y competencias para favorecer la empleabilidad en un nuevo mundo del trabajo

El progreso tecnológico puede tener un impacto importante sobre la naturaleza de los empleos, y llevar a una profunda transformación de la demanda de competencias y habilidades en ALC. El impacto neto en la creación y destrucción de empleos es difícil

de anticipar, y dependerá en gran medida de la capacidad de los países para adoptar respuestas institucionales a esta nueva demanda de competencias. Los empleos incorporarán cada vez más tecnología y la interacción entre humanos y máquinas será, por tanto, cada vez mayor.

Las principales tareas realizadas por los trabajadores van a cambiar considerablemente a medida que la demanda se oriente hacia competencias relacionadas con capacidades cognitivas, sistemas y resolución de problemas complejos. Las máquinas serán cada vez más capaces de reemplazar al hombre a la hora de ejecutar tareas manuales rutinarias y no rutinarias, y tareas cognitivas rutinarias. Y así, la demanda de competencias se orientará hacia capacidades más específicas y exclusivas del ser humano (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Estas tendencias pueden tener un mayor impacto en ALC, dados los desafíos educativos que aún enfrenta la región. Los años de escolarización han aumentado en ALC, pero las mediciones internacionales muestran grandes brechas en términos de desempeño en competencias básicas de matemáticas, lectura y ciencias (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). También se observan brechas considerables en términos de formación vocacional, a juzgar por la elevada proporción de empresas (alrededor del 50%) incapaces de encontrar los perfiles y competencias que necesitan (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Como ejemplo, tan solo uno de cada nueve trabajadores de la región recibe algún tipo de capacitación laboral en un año, mientras que la media en los países miembros de la OCDE es de uno de cada cinco (BID, 2015).

El mundo de la educación y, en particular, de la formación profesional o vocacional, se enfrenta a una de las transformaciones más profundas de la historia reciente. Para responder a los desafíos emergentes y aprovechar las oportunidades que se abren, es necesario entender que los empleos del siglo XXI requerirán competencias de una naturaleza más compleja (técnica, digital, socioemocional). Esto exige que los sistemas educativos y de formación profesional se actualicen, sean capaces de anticipar necesidades nuevas y ofrezcan formación y capacitación continuas para favorecer la empleabilidad

Los sistemas de educación y de formación vocacional también enfrentan el desafío de actualizarse y anticipar la demanda de competencias, además de ofrecer opciones formativas a lo largo de toda la vida. La anticipación de demandas de competencias puede ayudar a reducir las brechas con la oferta, además de servir de guía para políticas educativas, laborales y de migración (OCDE, 2016a). El uso de información sobre las necesidades de competencias obtenida tanto de los agentes del mercado laboral como de datos sobre puestos vacantes, puede ser de gran utilidad para estructurar perfiles ocupacionales, así como para diseñar los programas de pasantías y de formación dentro del trabajo, y también para realizar ajustes en el número de estudiantes por ámbito educativo para acercarlo a la demanda real. Toda esta información tendrá más impacto cuanto mayor sea la coordinación entre ministerios y actores implicados. Como ejemplo, los consejos de competencias u otros grupos de asesoramiento en materia de competencias son buenas prácticas que pueden apoyar a la coordinación entre actores (OCDE, 2016a).

La gobernanza del sistema educativo es fundamental para enfrentar un mundo complejo y con nuevos desafíos que pondrán a prueba su capacidad para proveer educación y competencias pertinentes y de calidad (Recuadro 4.1). En efecto, los sistemas educativos son sistemas complejos, caracterizados como redes de actores interdependientes y cuyas acciones afectan a muchos otros actores, y que han de evolucionar, adaptarse y reorganizarse (Snyder, 2013).

Recuadro 4.1. **La gobernanza de la educación en un mundo complejo**

En los últimos años, muchos países de la OCDE y ALC han descentralizado el control de sus sistemas educativos, proporcionando a las escuelas y autoridades locales una mayor autonomía para responder a las necesidades y demandas de sus comunidades. Como la información sobre los logros escolares y estudiantiles está ahora más disponible, los padres, pero también los maestros, estudiantes y sindicatos, se han vuelto más participativos y se involucran más en la política educativa en varios niveles. La mayor disponibilidad de información, las relaciones cada vez más dinámicas en los acuerdos de gobernanza y el mayor número de partes interesadas requieren nuevos enfoques de gobernanza (Burns y Köster, 2016).

Comprender los sistemas educativos como algo complejo significa reconocer que los patrones tradicionales de gobierno lineal tienen una aplicabilidad limitada. Tomando el ejemplo de la descentralización, transferir el poder a las autoridades locales no mejorará el funcionamiento del sistema a menos que esté acompañado por la atención a las conexiones y la interactividad entre los actores involucrados y por los procesos adecuados para apoyar ese objetivo.

La descentralización de los poderes de toma de decisiones en la educación a nivel municipal puede no tener los efectos deseados de una mayor capacidad de respuesta local. Al contrario, los municipios que carecen de las capacidades adecuadas y la cultura para asumir la responsabilidad de la educación local pueden dejar de implementar procesos adecuados para el aprendizaje y para la rendición de cuentas dentro de la jerarquía municipal, lo que resulta en enfoques fragmentados y que dificultan la cooperación. Si bien la descentralización puede conducir a una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales, debe adaptarse a la historia y cultura del sistema, e incorporar procesos específicos para apoyarla. Las políticas deben ser adaptadas al contexto, y se deben considerar los vínculos entre los componentes del sistema y la cultura de interacción.

Cinco elementos de la gobernanza moderna para sistemas complejos

La gobernanza de los sistemas educativos debe ser capaz de integrar su dinamismo y complejidad, y ha de incorporar objetivos claros siempre dentro de un marco que permita hacer un uso eficiente de los recursos existentes. Existen cinco elementos fundamentales para gobernar la complejidad en la educación:

- Enfocarse en procesos efectivos, no en las estructuras. El éxito de las estructuras de gobernanza depende de los procesos subyacentes y las condiciones en que se dan. La cantidad de niveles y la responsabilidad otorgada a cada nivel no es lo que define a un buen sistema, sino que este depende de la alineación de las políticas y prácticas, la participación de los actores y los procesos subyacentes a la gobernanza y la reforma.
- Ser flexible y adaptable al cambio y la incertidumbre. El fortalecimiento de la capacidad de un sistema para aprender de la experiencia es crucial para la flexibilidad y la capacidad de adaptación, así como para la garantía de calidad y la rendición de cuentas.
- Desarrollar capacidades, favorecer el diálogo abierto e involucrar a las partes interesadas. Para aprovechar mejor las diversas ideas y aportes, es importante que exista una visión estratégica de a dónde se quiere llevar el sistema educativo.

Recuadro 4.1. **La gobernanza de la educación en un mundo complejo** *(cont.)*

- Adoptar un enfoque sistémico. Una gobernanza eficaz alinea las políticas, los roles y las responsabilidades para mejorar la eficiencia y reducir el solapamiento y el conflicto entre los actores del sistema y entre las políticas.
- Integrar la evidencia y la disponibilidad de datos para mejorar el diseño y la implementación de políticas. Un sistema de conocimiento sólido que aporte datos descriptivos, conocimientos de profesionales expertos y hallazgos de investigaciones es fundamental.

En la carrera entre educación y tecnología, la tecnología desafía permanentemente los sistemas educativos y de capacitación, que deben reformarse y adaptarse. La estructura de la demanda de competencias está cambiando rápidamente, desafiando así a los sistemas educativos y de formación vocacional que deben replantearse cómo mejorar la calidad y la pertinencia de las competencias en este contexto. Esto se debe tanto a los procesos de transformación productiva que están teniendo lugar, como la revolución tecnológica. En el modelo tradicional, las instituciones especializadas fuera de las empresas tenían la responsabilidad de la formación profesional. Con la necesidad de detectar los requisitos de habilidades de las empresas en tiempo real, la formación profesional debe convertirse en una asociación público-privada con funciones y responsabilidades flexibles. Esto le daría al sistema la velocidad y la pertinencia requeridas por el proceso de desarrollo. En el modelo tradicional, la formación profesional era responsabilidad de instituciones especializadas exteriores a las empresas. Dada la importancia de identificar las competencias que las empresas necesitan de manera más precisa, para poder favorecer la empleabilidad de los estudiantes, la formación profesional debe convertirse en una asociación público-privada con roles y responsabilidades flexibles.

La región debe redefinir las instituciones del mercado laboral para garantizar empleos de buena calidad

El progreso tecnológico también tendrá un impacto en la organización del trabajo y en la naturaleza de los contratos laborales en la región ALC. Esto exige un rediseño de las instituciones del mercado laboral para garantizar condiciones laborales decentes y trabajos de buena calidad.

La diversificación creciente de los contratos laborales, sobre todo el aumento del empleo atípico, ha sido un rasgo distintivo durante los últimos años en el mundo del trabajo (OIT, 2016). Su origen tiene que ver con las transformaciones de los modos de producción derivadas de la globalización y el progreso tecnológico, incluida la digitalización, que ha ayudado a crear y dispersar redes de producción por todo el globo. Estas transformaciones, unidas al auge de la inteligencia artificial y la robótica, el crecimiento de la "economía gig" y la tendencia hacia el empleo ocasional, han suscitado preguntas sobre el futuro del trabajo. Los sistemas de protección social, incluidos los mecanismos de seguridad social, deben encontrar el modo de adaptarse a esos cambios.

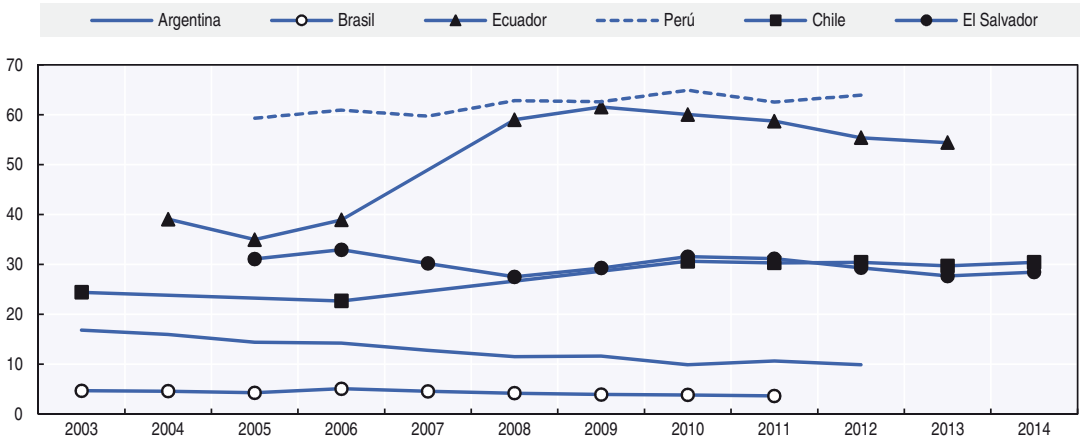
Los tipos de empleo se han diversificado. El "empleo estándar" se entiende como un trabajo a jornada completa, de duración indefinida y basado en una relación de subordinación entre un empleado y un empleador. El aumento del "empleo atípico" brinda oportunidades y desafíos para el futuro mundo del trabajo en general y para la protección social en particular. Las formas de empleo atípico incluyen el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo obtenido a través de

agencias de empleo temporal y otras relaciones laborales entre varias partes, las relaciones laborales encubiertas y el trabajo autónomo.

Esta diversificación entraña desafíos para lograr un trabajo decente, dado que muchas regulaciones laborales y sistemas de seguridad social están diseñados para las relaciones laborales estándar. Incluso en ALC, donde el empleo asalariado es más limitado y a menudo adopta la forma de trabajo ocasional, la regulación de las relaciones laborales es similar a la de los países desarrollados. Y muchas de las preocupaciones sobre los efectos del empleo atípico en los trabajadores, las empresas y el mercado laboral son igual de pertinentes. Si bien ciertas modalidades de empleo atípico, como el empleo ocasional, han sido habituales en los mercados laborales de muchos países en desarrollo, otras como el trabajo a través de agencias de empleo temporal, han surgido solo en las últimas décadas. El desafío consiste, pues, en adaptar las políticas laborales y de protección social a fin de promover un mercado laboral inclusivo para el futuro.

La evolución del empleo atípico, a nivel global y de ALC, ha sido heterogenea por países, debido a los diferentes niveles de desarrollo económico y a las diferentes políticas regulatorias. Algunas formas de empleo atípico han crecido como resultado de cambios regulatorios que han creado, voluntaria o involuntariamente, incentivos para ser las formas de empleo más utilizadas por las empresas. Esto se puede apreciar al comparar las diferencias de incidencia y de evolución del empleo temporal en seis países de ALC entre 2003 y 2014 (Gráfico 4.1). En Argentina y Brasil la incidencia del empleo temporal es limitada. En cambio, en Chile y El Salvador, en torno al 30% de los empleados tienen contratos temporales, a pesar de las diferencias de estructura económica de ambos países. La incidencia del empleo atípico es mayor en Ecuador y Perú, pese a que los datos para Perú solo reflejan a trabajadores con un contrato de trabajo escrito.

Gráfico 4.1. **Trabajadores temporales, como porcentaje de empleados asalariados (en una selección de países latinoamericanos, 2003-14)**



Nota: Los datos para Perú se basan solo en contratos escritos. Los datos para Argentina y Brasil se basan en el cuarto trimestre de cada año. Para Ecuador 2007/08, existe una ruptura en la serie.

Fuente: OIT (2016) con base en Argentina: EPH (cuarto trimestre de cada año); Brasil: PME (IBGE) (cuarto trimestre); Chile: CASEN; Perú: ENAHO; y El Salvador: EHPM.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664896

El empleo atípico tiene un importante impacto sobre las condiciones laborales, en particular sobre la seguridad laboral, los salarios y la remuneración, el tiempo de trabajo, la seguridad ocupacional y las condiciones de salud, el acceso a la seguridad social, el equilibrio entre la vida profesional y la vida personal y las oportunidades de capacitación

laboral. En general, el empleo atípico puede aportar beneficios a los trabajadores cuando el acuerdo es fruto de una elección voluntaria por parte del trabajador y cuando el contrato laboral ofrece igualdad de trato con respecto al empleo estándar.

Una preocupación importante en relación a las formas de empleo atípico es el de su impacto sobre la capacidad de representación y negociación colectiva de los trabajadores y sobre otros derechos laborales fundamentales. Los trabajadores en empleos atípicos pueden carecer de acceso a la libertad de asociación y a otros derechos de negociación colectiva, ya sea por razones legales o debido a su vínculo más débil con el lugar de trabajo. También pueden afrontar otras violaciones de sus derechos fundamentales en el trabajo, incluida la discriminación. Esto, a su vez, tiene repercusiones en las condiciones laborales, ya que la negociación colectiva es una herramienta regulatoria importante.

El empleo atípico también tiene repercusiones importantes en aspectos laborales como los ingresos, la seguridad y salud en el trabajo, y la capacitación laboral. Los trabajadores en empleos atípicos suelen ganar menos que los trabajadores con empleos estándar, aunque posean niveles de formación y características similares y estén desempeñando el mismo trabajo (OIT, 2016). Los estudios del mercado laboral en todo el mundo muestran que los trabajadores temporales o de agencias de empleo temporal pueden resultar penalizados en un 30% en materia de remuneración. Además, afrontan riesgos importantes de seguridad y salud en el trabajo, debido a una combinación de escasos niveles de formación inicial, capacitación y supervisión, fallos de comunicación (sobre todo en contratos laborales entre varias partes) y obligaciones jurídicas rotas o controvertidas y registran tasas de lesiones más elevadas. Y, por último, son menos susceptibles de recibir capacitación en el lugar de trabajo, lo cual incide negativamente en el desarrollo profesional, sobre todo tratándose de trabajadores jóvenes. Esto es especialmente problemático para ALC, ya que las tasas de capacitación en la región son bajas en general.

El empleo atípico también repercute de manera notable en las empresas de ALC, ya que genera beneficios financieros a corto plazo, especialmente si los contratos están exentos de cotizaciones a la seguridad social y otros beneficios para los empleados. Ahora bien, estos ahorros de costos están asociados a una falta de protección de los trabajadores (con consecuencias negativas para la productividad laboral, por ejemplo, en caso de mala salud) y no son sostenibles si la fuerza laboral (tanto estándar como no estándar) no se gestiona bien. Esta afirmación es particularmente cierta en caso de uso intensivo de formas de empleo atípicas. En efecto, la literatura indica que las empresas que dependen en gran medida del empleo temporal y otras formas de empleo atípico corren el riesgo de una erosión gradual de las competencias específicas de la empresa, lo que limita su capacidad para responder a las demandas cambiantes del mercado. El resultado es que los beneficios de flexibilidad y costos a corto plazo se ven contrarrestados por pérdidas de productividad a largo plazo. Un análisis econométrico de empresas que hacen uso intensivo de formas de empleo atípicas (en los países en desarrollo y en transición) reveló que dichas empresas eran más intensivas en mano de obra e invertían menos en la capacitación de sus trabajadores temporales. Además, tendían a ser más antiguas y menos productivas (Aleksynska y Berg, 2016).

En este contexto, es necesario adaptarse y reforzar las instituciones del mercado laboral para garantizar empleos de buena calidad en un nuevo mundo laboral. Las regulaciones laborales deben ser rediseñadas para asegurar condiciones laborales decentes y se deben realizar más esfuerzos para un mejor cumplimiento de estas regulaciones, lo que debe además ayudar a fortalecer el contrato social. Algunas de las principales medidas son: i) *abordar la clasificación laboral errónea*: el reconocimiento de una relación laboral es la condición previa para la aplicación de la legislación laboral;

ii) *garantizar la igualdad de trato para los trabajadores*: la legislación puede adoptar las normas OIT, que incorporan el principio de igualdad de trato para los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores de agencias de empleo temporal; iii) *implementar un número mínimo de horas y otras medidas de protección*: esto puede resultar útil a la hora de abordar ciertas formas de contratos de muy corta duración (por horas) y "on-call" (bajo pedido), y de mejorar la seguridad de los ingresos; iv) *asignar obligaciones y responsabilidades en los acuerdos entre muchas partes*: en tales contratos, a los trabajadores puede resultarles difícil identificar claramente las responsabilidades respectivas de cada parte. El Convenio de la OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas, 1997 (No. 181), exige la determinación y asignación de las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas y las empresas usuarias en relación con los derechos laborales; v) *restringir el uso del empleo atípico*: en algunos ejemplos, se ha de restringir el uso del empleo atípico para evitar los abusos. La Directiva de la UE sobre el trabajo de duración determinada exige la adopción de medidas para evitar los abusos derivados del uso de contratos o relaciones laborales de duración determinada; y vi) *promocionar respuestas colectivas y acuerdos colectivos*: la negociación colectiva es otra herramienta regulatoria importante para abordar los posibles déficits de trabajo decente para trabajadores con empleo atípico (OIT, 2016).

Mejorar la integración de las mujeres en el mercado laboral

En ALC las instituciones laborales han favorecido tradicionalmente a los hombres. La revolución productiva, la transformación de la economía y el mundo laboral brindan una oportunidad única para mejorar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La visión tradicional del trabajo presuponía que el hombre era el sostén económico de quien dependían la esposa y otras personas en el hogar –"el hombre industrial"–. Esta visión ha modelado las leyes sobre empleo y seguridad social todavía existentes actualmente, así como el funcionamiento de los mercados laborales y el posicionamiento y avance de los distintos grupos que los componen. Además, ciertas leyes y normas originales fueron diseñadas para limitar los horarios laborales de las mujeres. Las industrias dominadas por ellas fijaban salarios mínimos inferiores a aquellos correspondientes a sueldos masculinos comparables, legislando sobre su papel secundario en el hogar y en el mercado laboral (Vosko, 2010). Los sistemas de seguridad también han solido penalizar a los perceptores de ingresos secundarios.

La "relación laboral estándar" no es un concepto legal. Sin embargo, la consideración del empleo a tiempo completo, de duración indeterminada y por cuenta ajena como empleo "estándar" y el desarrollo de protecciones laborales ligadas a esta noción han hecho que los trabajadores que no podían asumir empleos con tales características fueran injustamente penalizados, tanto en lo relativo al acceso al empleo, como a los salarios, beneficios y condiciones de sus puestos de trabajo. Concretamente, la falta de reconocimiento del trabajo reproductivo no remunerado ha perpetuado sesgos de género en el mercado laboral, que con frecuencia han relegado a las mujeres hacia los "márgenes del trabajo remunerado" (Vosko, 2010). Debido a las responsabilidades familiares, se suponía que las mujeres no podían dedicarse a un empleo a tiempo completo puesto que tales responsabilidades se lo impedían (Sirianni y Negrey, 2000).

En consecuencia, cuando las mujeres participan en el mercado laboral, especialmente en ALC, es más posible que tengan un empleo informal y que no estén empleadas, ni cursen estudios, ni reciban capacitación (NEET, por sus siglas en inglés); ello les confiere un mayor control de sus horarios laborales para equilibrar trabajo y responsabilidades domésticas y familiares. Esto es particularmente cierto entre las mujeres jóvenes de la región, donde el 30% de las que tienen entre 15 y 29 años son NEET, frente al 11% de varones jóvenes (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Esta mayor presencia en el empleo informal y

la inactividad refleja también las mayores dificultades de las mujeres a la hora de acceder al mercado laboral formal y permanecer en él, lo cual es una consecuencia de la distribución desigual del trabajo no remunerado. En promedio, las mujeres participan como mínimo dos veces y media más que los hombres en el trabajo doméstico y familiar no remunerado (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Esta desigualdad determina la capacidad de las mujeres para lograr empleos formales y permanecer en ellos –dados los horarios y la disponibilidad que algunos de ellos exigen– y las reservas de algunos empleadores a la hora de contratar a las mujeres, debido a las exigencias que éstas tienen fuera del trabajo.

La experiencia de las mujeres en el mercado laboral también viene condicionada por las políticas públicas, que pueden reforzar los estereotipos de género o luchar contra ellos. De hecho, las diferencias de género en términos de participación laboral están muy relacionadas con las políticas de bienestar social, las políticas tributarias y el tipo de servicios públicos existentes (Grimshaw, 2011). Pero es posible adaptar las políticas para favorecer las oportunidades de la mujer dentro del mercado laboral. En Suecia, mientras que en los años 50 y 60 las políticas estaban centradas en la noción del hombre como sostén económico, desde principios de los 70 se empezó a transformar el Estado de bienestar con el objetivo de que todos los adultos sanos pudieran trabajar. El sistema de seguridad social, antes basado en los "derechos derivados", empezó a basarse en los "derechos individuales", y el trabajo remunerado se ajustó mediante la prestación de servicios de asistencia pública de alta calidad y políticas flexibles de licencias pagadas (Bosch, 2004). Además, las políticas de licencias parentales podían ser compartidas por la madre y el padre, y se incentivaba a los padres a beneficiarse de las mismas. Otros países europeos han seguido el ejemplo sueco, poniendo en marcha políticas encaminadas a incrementar la participación global de las mujeres en la fuerza laboral. Entre los avances más importantes a este respecto, cabe destacar el apoyo a políticas de servicios de guardería y de licencias parentales pagadas, y la facilitación y promoción del trabajo a tiempo parcial de buena calidad (Blau y Kahn, 1996).

En suma, en un contexto de cambio tecnológico rápido están emergiendo nuevos riesgos. La proliferación de modalidades de empleo atípico puede resultar más atractiva para las mujeres por al poder facilitar el equilibrio entre vida laboral y tareas domésticas. Pero esas modalidades laborales suelen entrañar condiciones laborales más vulnerables, por lo que también existen riesgos que deben ser mitigados a través de nuevas instituciones del mercado laboral. Al mismo tiempo, emergen oportunidades asociadas a las nuevas posibilidades tecnológicas, que pueden favorecer el equilibrio entre la vida personal y la vida profesional, así como a la expansión de nuevos sectores que pueden ofrecer oportunidades para una mayor integración de las mujeres en el mercado laboral.

Hacia una protección social para todos

En ALC existe la necesidad de generalizar y reforzar los sistemas de protección social de modo que todos los trabajadores se beneficien de una cobertura adecuada. Esto es particularmente cierto si se tiene en cuenta que el progreso tecnológico puede llevar a la proliferación de modalidades de empleo atípicas, y dar lugar a transformaciones profundas que conlleven la destrucción de una cantidad sustancial de puestos de trabajo. En algunos casos, quizá sea necesario adaptar los sistemas de seguridad social existentes. Eliminar o rebajar los umbrales del número mínimo de horas, los salarios o la duración del empleo, por ejemplo, es una manera de garantizar que los trabajadores de empleos atípicos no queden excluidos de la cobertura social. En otros casos, será preciso implementar y generalizar regímenes de asistencia social no contributiva para ofrecer cobertura a los trabajadores empleados en el sector informal y a aquellos que están fuera del mercado laboral.

Una combinación de formas de protección social contributiva y no contributiva puede asegurar al menos un nivel básico de seguridad social para todos y responder a las necesidades de protección social de la mayor parte de la población, incluidas las clases medias, basándose en mecanismos financieros equitativos y sostenibles.

Por otra parte, este enfoque permite diseñar sistemas nacionales de protección social que combinen de manera equitativa y sostenible distintos mecanismos ligados al empleo o a la residencia, con una financiación apropiada a través de impuestos o contribuciones. Como regla general, combinar distintos tipos de protección suele dar como resultado un mejor nivel de protección para los trabajadores. A fin de mejorar la cobertura de protección social y responder a los desafíos del futuro mundo laboral, cuatro políticas aparecen como prioritarias (OIT, 2016).

Garantizar la no discriminación y la igualdad de trato entre los distintos acuerdos contractuales

Los sistemas de seguridad social excluyen en muchos casos a los trabajadores con empleos atípicos basados en contratos de muy corta duración o períodos limitados de cotización. Esta área política es abordada por el Convenio de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (No.175), que declara la necesidad de rebajar el número mínimo de horas trabajadas o la cantidad de ingresos para evitar la exclusión de un "porcentaje excesivamente grande de trabajadores a tiempo parcial". Más concretamente, los sistemas de seguridad social pueden contar cada hora trabajada a efectos de contribución a la seguridad social.

La cobertura de seguridad social para empleados temporales puede mejorarse de dos maneras. En primer lugar, se podrían rebajar los umbrales establecidos por la legislación en lo que respecta a la duración mínima del empleo. En segundo lugar, mejorar la cobertura es una manera de garantizar una mayor paridad e igualdad de trato entre trabajadores con distintas formas de empleo. El acceso a los beneficios puede mejorarse permitiendo una mayor flexibilidad en lo que respecta a los períodos de cotización interrumpida. Por ejemplo, se podría ampliar el período en que se pueden realizar cotizaciones a la seguridad social.

Estas políticas pueden completarse con medidas de reconocimiento del trabajo familiar como períodos de cotización válidos de cara al derecho a la seguridad social. Como ocurre en Chile, esta política puede facilitar el acceso de las mujeres a las prestaciones del sistema de seguridad social y reducir las desigualdades de género en este ámbito (Fultz, 2011).

Adaptar esquemas de seguridad social para ampliar la cobertura a categorías de trabajadores previamente excluidos

En muchos países latinoamericanos, subsisten importantes brechas de cobertura, sobre todo, en el caso de trabajadores con empleos informales, incluidos los trabajadores ocasionales y por cuenta propia. Los sistemas de seguridad social pueden volverse más inclusivos si se abordan estas brechas. Medidas de este tipo no solamente mejorarían la cobertura de protección social, sino que, además, permitirían a los trabajadores moverse más libremente entre los distintos sectores y empleos.

Las tasas de cobertura general para algunas categorías de *trabajadores autónomos* siguen siendo bajas en la región, mientras que muchos países de otras regiones han empezado a incluir a ciertas categorías de trabajadores autónomos en los sistemas de seguridad social. Un ejemplo de estos últimos es Canadá, que ofrece cobertura de seguridad social a los trabajadores autónomos en caso de desempleo (OCDE, 2015a). Tal cobertura es especialmente importante dado el crecimiento del autoempleo y de la economía "gig".

Algunos países han desarrollado mecanismos innovadores para cubrir categorías de trabajadores de manera adaptada a sus características y necesidades específicas. El sector de la construcción en la India, por ejemplo, tiene una elevada incidencia de trabajo subcontratado y ocasionales. Para responder a esta situación, los *Worker Welfare Funds* (fondos de bienestar del trabajador) cubren a todos los trabajadores implicados en un proyecto de construcción, incluidas las dos categorías mencionadas. El contratador principal contribuye en un 1% al valor total de cada proyecto de construcción (Newitt et al., 2014).

Mejorar el funcionamiento de los sistemas de seguridad social

ALC podría promulgar varias medidas para mejorar los sistemas de seguridad social relacionadas con la simplificación de los procedimientos administrativos de registro y pago de contribuciones, y la mejora del acceso a la información sobre los derechos individuales. Tales medidas podrían prever también la portabilidad de los derechos entre distintos esquemas de seguridad social y situaciones laborales. Por ejemplo, varios países (Argentina, Brasil, Chile) han simplificado los pagos de impuestos y contribuciones para ayudar a ciertas categorías de trabajadores autónomos (a propietarios de microempresas y a sus empleados) a acceder a la seguridad social.

Complementar el seguro social con mecanismos no contributivos para ofrecer un nivel mínimo de protección social

En ALC se necesitan mecanismos que garanticen la cobertura de seguridad social para trabajadores con formas de empleo atípico, tales como la generalización de sistemas de seguridad social contributivos o no contributivos (financiados por los impuestos). Sin esos mecanismos, es posible que los trabajadores tengan una cobertura inadecuada o no tengan ninguna, quedando así más expuestos a los riesgos sociales relacionados con la seguridad de los ingresos y el acceso a la atención de salud.

La protección financiada por los impuestos juega un papel clave a la hora de cerrar las brechas y asegurar al menos un nivel básico de cobertura, garantizando así un régimen mínimo de protección social para todos. Estos esquemas no contributivos desempeñan un papel importante, sobre todo para aquellos que no están o están insuficientemente cubiertos por los mecanismos contributivos. Los beneficios financiados a través de los impuestos pueden contribuir a cerrar la brecha de cobertura de los trabajadores en empleos atípicos en términos de beneficios para hijos y familiares (p. ej., Argentina), protección contra el desempleo y asistencia social (p. ej., Francia y Alemania). En el ámbito de la protección de la salud, la financiación a través de los impuestos es crucial para los servicios nacionales de salud y para subvencionar las cotizaciones de seguridad social en el caso de trabajadores con bajos ingresos, incluidos muchos trabajadores atípicos que, de otro modo, no tendrían acceso a una cobertura suficiente.

La combinación de elementos contributivos y no contributivos es clave para construir un sistema de seguridad social exhaustivo con un régimen mínimo de protección social sólido. Las distintas fuentes de financiación ayudan a garantizar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los sistemas nacionales de seguridad social y a lograr una protección social universal.

Promover la eficiencia y la efectividad del gasto público para fomentar el crecimiento inclusivo

Invertir y movilizar recursos para el desarrollo sostenible de manera eficaz y eficiente sigue siendo uno de los retos más urgentes de la región. Los indicadores fiscales muestran que la región está rezagada en áreas cruciales. El gasto público per cápita de los países de

ALC equivalía al 35% del de las economías de la OCDE (16 876 USD en paridad de poder adquisitivo (PPA) en 2015), mientras que los ingresos fiscales totales ascienden al 21.7% del PIB frente al 34.3% en la OCDE. La región ALC sigue siendo la región más desigual del mundo con un coeficiente Gini promedio de 0.49 luego del pago de impuestos y transferencias, frente a 0.29 en los países de la OCDE. Esto evidencia el exiguo poder redistributivo del sistema fiscal en ALC (OCDE, 2016a; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

Las principales funciones del Estado relativas al recaudo de ingresos, la asignación de recursos públicos y el garantizar su sostenibilidad a largo plazo son indispensables para el crecimiento inclusivo. No obstante, el apoyo público a la reforma es limitado debido a la erosión del pacto fiscal y a los bajos niveles de moral tributaria (ver Capítulo 2). En este contexto, el fortalecimiento de las capacidades fiscales estatales precisa de gastar mejor, mejorar la recaudación de impuestos, fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, y centrarse en la sostenibilidad intergeneracional de las finanzas públicas. En algunos casos, gastar mejor no será suficiente para cerrar las brechas de inversión existentes en infraestructura y en gasto público social; también será preciso recaudar más impuestos para invertir más. Asimismo, el limitado espacio fiscal, debido al deterioro de los déficits primarios y totales iniciados en 2011 (Gráfico 4.2), está ejerciendo cierta presión para aumentar el nivel de recursos públicos a todos los niveles de gobierno.

Mejorar la provisión de bienes públicos en ALC a través de los esfuerzos de descentralización conlleva a la necesidad de abordar la debilidad de las capacidades fiscales e institucionales de los gobiernos locales y regionales. Muchos gobiernos centrales han transferido la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios públicos a los gobiernos regionales y locales para satisfacer mejor las necesidades locales. Pero estas jurisdicciones subnacionales no siempre pueden movilizar más ingresos para cubrir estas tareas adicionales, lo cual genera desequilibrios fiscales. De ahí que dependan de las transferencias de los gobiernos centrales para cubrir la diferencia. Además, muchos gobiernos subnacionales carecen de capacidades institucionales para realizar transferencias y brindar servicios públicos adecuados.

Gastar mejor: Invirtiendo en el desarrollo

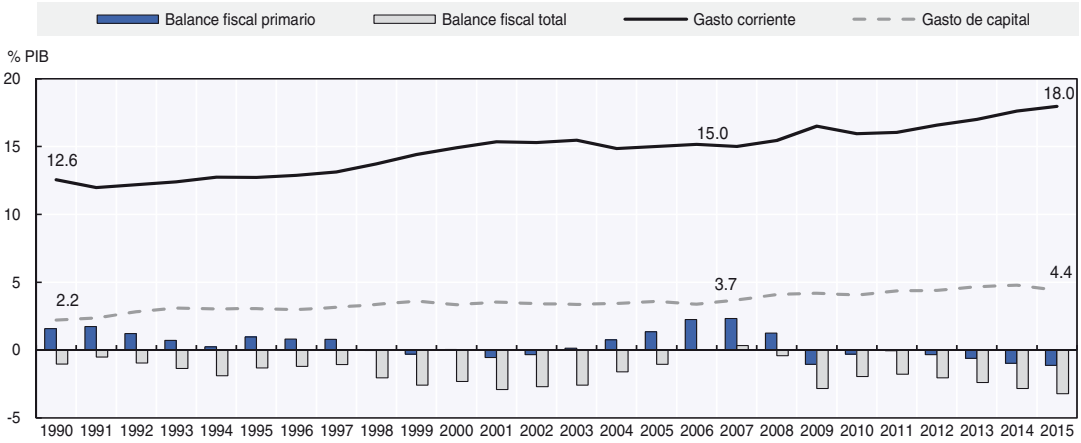
Mejorar la efectividad y eficiencia del gasto en ALC constituye el primer paso hacia la renovación del pacto fiscal, el crecimiento económico y el desarrollo. Los niveles de gasto público y su composición son una función fundamental a través de la cual se asignan fondos públicos a la prestación de bienes públicos individuales y colectivos. Desde 2007, favorecida por condiciones macroeconómicas propicias, ALC incrementó su gasto en 4.2 puntos porcentuales. A pesar de esta expansión, en ALC, el gasto público del gobierno general era 8.4 puntos porcentuales inferior al de los países miembros de la OCDE en 2014 (OCDE, 2016a). Se trata de una brecha significativa, si se tienen en cuenta las diferencias en la provisión de servicios y bienes públicos entre ambas regiones.

La composición del gasto público es tan relevante como sus niveles. En 2014, y como proporción de los gastos totales del gobierno, las economías de ALC gastaron la mayor parte en sueldos de los funcionarios (un promedio del 29.1%); los países miembros de la OCDE gastaron un 23.1% de sus presupuestos en este rubro. El segundo gasto más importante para los países de ALC fueron los bienes de consumo intermedios (14.6%), una proporción ligeramente más elevada que la de la OCDE (14.3%). Por último, los países de ALC invirtieron 0.4 puntos porcentuales menos que las economías de la OCDE, 7.3% y 7.7% respectivamente, en 2014 (OCDE, 2016a).

Pese a los esfuerzos en ALC para controlar los gastos del gobierno central en sueldos de funcionarios y en consumo público de bienes (gastos corrientes), estas partidas presupuestarias siguen creciendo más rápidamente que los gastos de inversión o capital.

En 2015, los gastos corrientes representaron el 80% de los gastos totales del gobierno central y los gastos de capital, el 20% restante. Desde 2007, los gastos corrientes han aumentado en 2.9 puntos porcentuales del PIB, un aumento superior al de los gastos de capital, que aumentaron en 0.7 puntos porcentuales. Además, los aumentos generales de gastos en la región han requerido que los gobiernos centrales contraigan deudas o busquen otros mecanismos de financiación del presupuesto.

Gráfico 4.2. **Gastos de la administración central y resultados fiscales en América Latina, 1990-2015**



Nota: El promedio no ponderado incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Cepalstat (2017), estadísticas financieras públicas.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664915

Los niveles de gastos corrientes y su crecimiento desplazan la inversión pública en varios países latinoamericanos. El gasto público en sueldos de funcionarios y otros bienes de consumo esenciales son inelásticos y más difíciles de ajustar a corto plazo en comparación con los gastos de capital. Esto los hace menos sensibles a las fluctuaciones del ciclo económico. De ahí que se asignen los fondos disponibles al financiamiento de los gastos corrientes. Al mismo tiempo, las brechas de inversión en infraestructura, salud, educación y otros bienes de capital para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos sigue agrandándose.

Una inversión pública efectiva en los niveles nacionales y subnacionales en ALC puede constituir una poderosa herramienta para impulsar el crecimiento y el desarrollo, reducir las disparidades territoriales e incentivar la inversión privada. En cambio, una inversión mal administrada malgasta recursos, erosiona la confianza pública e impiden el crecimiento (OCDE, 2014). Si se compara con el promedio de la OCDE, las brechas de inversión en los países de ALC –sobre todo en el nivel subnacional– pueden ser significativas. Por ejemplo, el promedio de inversión pública subnacional como porcentaje de la inversión pública total en los países miembros de la OCDE ronda el 60%, lo cual convierte a los gobiernos subnacionales en actores importantes en materia de inversión. En casi todos los países latinoamericanos, en cambio, este porcentaje no llega al 50%. En Paraguay, Chile y Costa Rica está por debajo del 14%. Si bien el nivel de inversión es importante, la inversión pública efectiva requiere de un notorio esfuerzo de coordinación entre todos los niveles de gobierno para poder cerrar brechas, así como capacidades de gobernanza para diseñar e implementar proyectos de inversión pública. El impacto de la inversión pública depende en gran manera del manejo responsable de los gobiernos a todos los niveles – un área donde la OCDE ha desarrollado recomendaciones (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. **Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en todos los Niveles de Gobierno**

En 2014, la OCDE adoptó una Recomendación sobre *Inversión Pública Efectiva en los Niveles de Gobierno*. Esta Recomendación consiste en 12 principios para ayudar a los gobiernos a evaluar las fortalezas y debilidades de su capacidad de inversión pública en los niveles nacionales y subnacionales, y para ayudar a determinar prioridades de mejora. Los principios abordan desafíos transversales en la inversión pública relacionados con la coordinación, la capacidad y otras situaciones que se derivan del entorno. Los países que se adhieren a la Recomendación dan pasos para garantizar que los niveles nacionales y subnacionales del gobierno utilizan recursos dedicados a la inversión pública para un desarrollo territorial efectivo, de acuerdo con los principios especificados más abajo:

Pilar 1: Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las diferentes políticas públicas

- Invertir utilizando una estrategia integrada adaptada a distintos lugares.
- Adoptar instrumentos de coordinación eficaces en los gobiernos nacionales y subnacionales.
- Coordinar los gobiernos subnacionales para invertir a la escala relevante.

Pilar 2: Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje de políticas en todos los niveles del gobierno

- Evaluar los impactos directos y a largo plazo de la inversión pública.
- Fomentar la implicación de los actores involucrados durante el ciclo de inversión.
- Movilizar a los actores privados y a las instituciones financiadoras para diversificar fuentes de financiación y reforzar capacidades.
- Reforzar las competencias técnicas de los funcionarios e instituciones a lo largo del ciclo de inversión.
- Centrarse en los resultados y en promover el aprendizaje.

Pilar 3: Garantizar un marco adecuado para la inversión pública en todos los niveles de gobierno

- Desarrollar un entorno fiscal adaptado a los objetivos de inversión perseguidos.
- Exigir una gestión financiera transparente y sólida.
- Promover la transparencia y el uso estratégico de contratación pública a todos los niveles del gobierno.
- Apuntar a la calidad y la coherencia en los sistemas regulatorios en todos los niveles del gobierno.

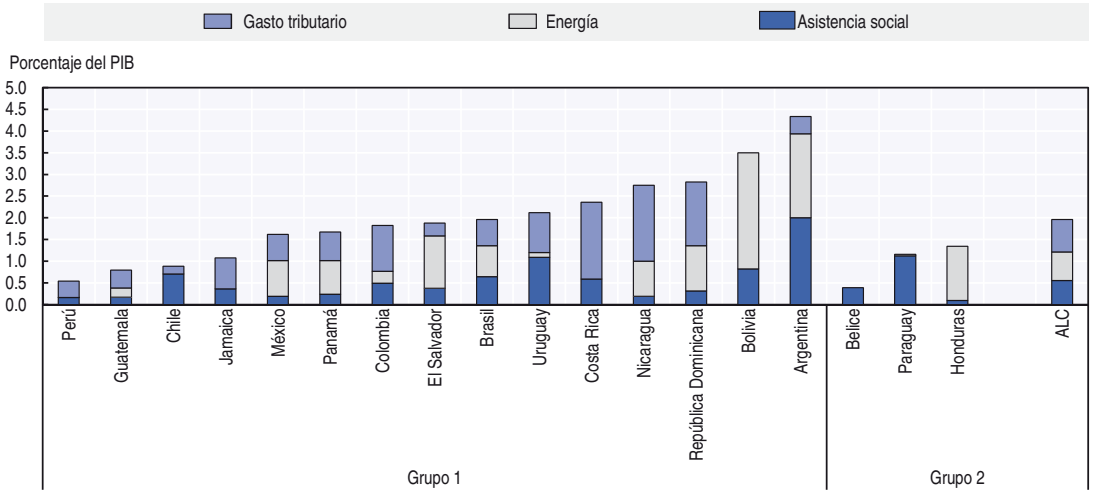
Fuente: OCDE (2014b), Recomendación del Consejo sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno.

Los países latinoamericanos y caribeños necesitan invertir un 5% del PIB al año en infraestructura durante varios años si desean alcanzar a las economías avanzadas (Serebrisky et al., 2015). Actualmente, las economías de ALC invierten la mitad de este umbral. El resultado es una región con escasas conexiones de carreteras y puertos, una cobertura de servicios básicos como agua y saneamiento que podría mejorar, y una infraestructura de telecomunicaciones y redes eléctricas insuficientemente desarrollada. Una financiación adecuada para reducir la brecha de infraestructura entraña la necesidad de gastar mejor, invertir más y aumentar los niveles de inversión total involucrando al sector privado.

Mejorar la eficiencia del gasto público podría generar unos ahorros del 3% del PIB para reducir la brecha de infraestructura en la región. Mejorar la focalización de los subsidios energéticos, los gastos fiscales y, en menor medida, los programas sociales puede generar un promedio de ahorros totales del 2% del PIB para la región. La reducción de las ineficiencias en materia de educación y salud puede contribuir a un ahorro adicional del 1% del PIB (Gráfico 4.3, Panel B) (BID, 2016). Este proceso implica una revisión detallada del presupuesto por sectores para asegurar que los sueldos de los funcionarios son coherentes con los estándares internacionales y están en línea con los resultados logrados. También requiere una revisión exhaustiva de los mecanismos mediante los cuales los subsidios y los programas sociales proveen beneficios.

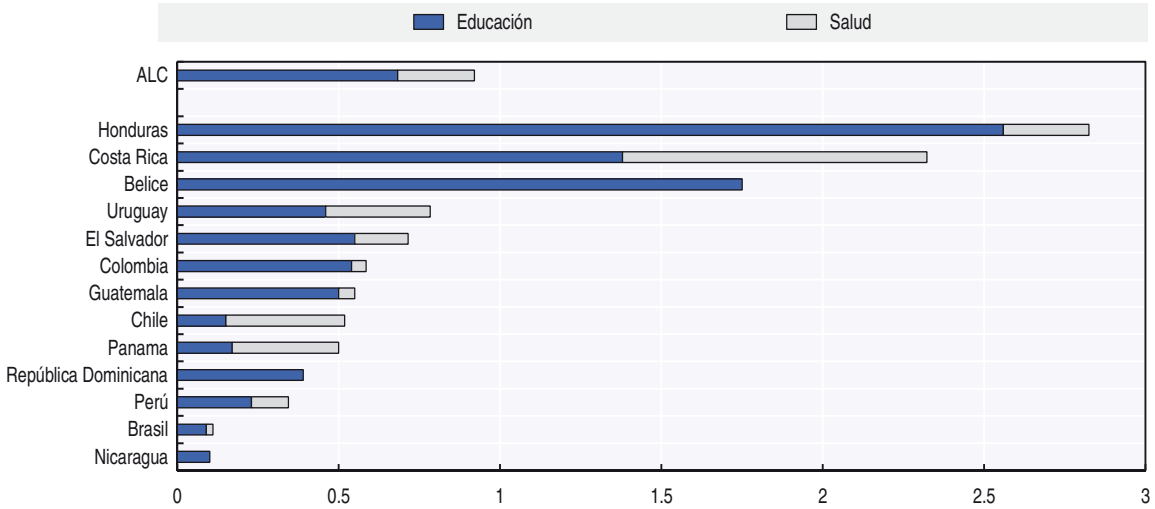
Gráfico 4.3. **Ahorros potenciales producidos mediante un gasto eficiente en América Latina**

Panel A. Ahorros potenciales en gastos seleccionados (programas sociales, energía y gastos fiscales)



Nota: A efectos comparativos, se ha dividido a los países en dos grupos. El Grupo 1 contiene estimaciones de filtraciones para países con datos en los tres sectores. El Grupo 2 incluye solo estimaciones de filtraciones en energía y asistencia social.

Panel B. Ahorros potenciales en educación y salud



Nota: No hay estimaciones de filtraciones para Belice.

Fuente: BID (2016), *Ahorrar para desarrollarse.*

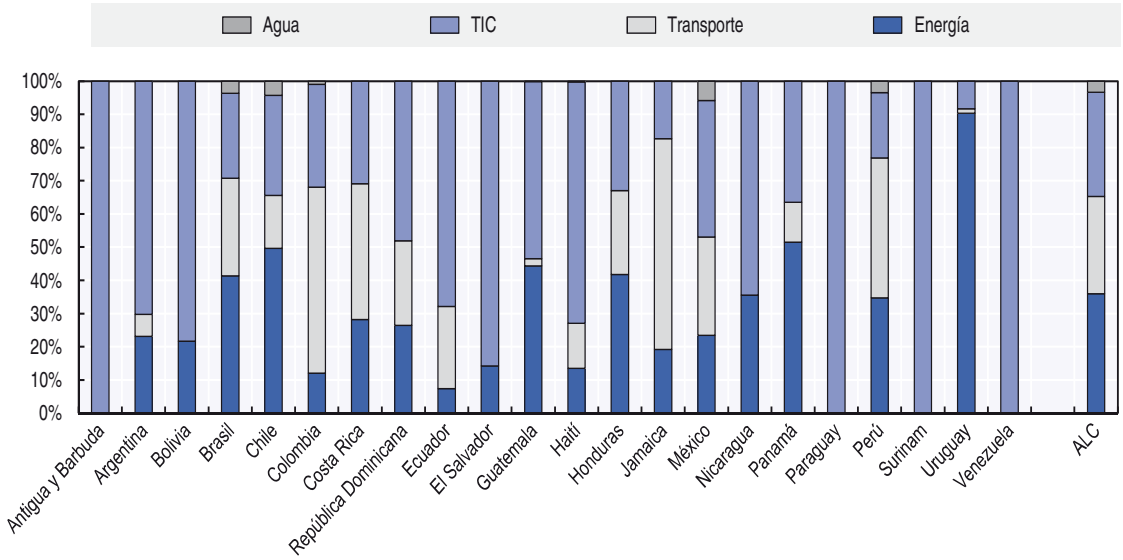
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664934

Las asociaciones público-privados (APP) son una buena manera de incrementar las inversiones totales en los países de ALC, pero requieren una mayor claridad regulatoria y una capacidad institucional más desarrollada. Optar por procesos de APP implica definir marcos regulatorios claros y asegurarse de que el gobierno tiene la capacidad apropiada para iniciarlos y gestionarlos. Dado que el sector público necesita ser un socio creíble con una regulación y una capacidad de supervisión adecuada, crear el entorno ideal para las APP exige elevados niveles de gobernanza y coordinación (Recuadro 4.3). Esta condición es especialmente importante ya que las autoridades descentralizadas o los gobiernos locales, que deben tratar con los actores principales del sector privado, administran con frecuencia los asocios público-privados (OCDE, 2008).

Los APP en los países de ALC se han centrado en las TIC, la energía y el transporte. Pese a la gran heterogeneidad entre los países de la región, un tercio de las inversiones en infraestructura las realiza el sector privado. Los APP en TIC, energía y transporte han predominado dentro de la participación total de mercado y representaron más del 90% de todos los asocios público-privados de la región durante la pasada década (Gráfico 4.4). En los países miembros de la OCDE, los APP van más allá de estos sectores específicos e invierten en infraestructura, cobertura de servicios básicos como agua potable y sistemas de saneamiento. De este modo, pueden abordar las deficiencias de las redes eléctricas, el suministro energético y las telecomunicaciones, entre otros (Sanchez, 2016).

Los proyectos de APP en la región han sido tradicionalmente ineficientes y han llevado a incrementos en su costo total. El desempeño de las concesiones viene determinado por el contrato y por el diseño regulatorio e institucional. Las deficiencias en el diseño de los contratos de concesión han causado costos excesivos en América Latina (OCDE/CEPAL, 2012). Por ejemplo, en Chile, Colombia y Perú, 50 de 61 contratos de carreteras fueron modificados al menos una vez entre 1993 y 2010, dando lugar a más de 540 renegociaciones. Todos los contratos alterados se modificaron, por primera vez, apenas transcurridos tres años luego de la firma inicial de la concesión (Bitran, Nieto-Parra y Robledo, 2013).

Gráfico 4.4. **Inversiones de las asociaciones público-privadas por sector (2006-16)**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en Banco Mundial (2017a), *Private Participation in Infrastructure* base de datos.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664953

Recuadro 4.3. **Mejorar la eficiencia de las Asociaciones Público-Privadas**

La existencia de marcos institucionales y regulatorios sólidos es fundamental para fomentar la efectividad de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en países de la región cuyas debilidades en las fases de priorización y planificación provocan ineficiencias en tales proyectos. Análisis empíricos en economías latinoamericanas como Chile, Colombia y Perú sugieren que las renegociaciones dirigidas por el Estado, más comunes que las lideradas por empresas, estuvieron motivadas por el comportamiento oportunista de los gobiernos. Las renegociaciones estatales que añadieron nuevos tramos de carreteras e incluyeron obras complementarias adicionales durante el último año de mandato de los gobiernos fueron más costosas que otras renegociaciones (Bitran, Nieto-Parra y Robledo, 2013). Además, los retrasos e ineficiencias en materia de permisos medioambientales y de ocupación, así como los derivados de las consultas con actores locales, han repercutido en los tiempos y la certeza de la celebración de contratos de concesión en la región. Por último, la mayoría de los esquemas de concesión a escala nacional no se aplican a los gobiernos regionales y municipales, lo cual afecta a la capacidad de emprender APP efectivos a nivel local. Los estudios de viabilidad *ex-ante* y el marco institucional que apoya las evaluaciones de la relación calidad-precio podrían ayudar a resolver dificultades en las etapas subrayadas con anterioridad.

Luego de un análisis de viabilidad social, los responsables de formular políticas pueden usar evaluaciones de la relación calidad-precio para determinar si es preferible optar por un modelo de concesión o la provisión directa por parte del sector público. Mientras la mayoría de las economías de la OCDE hacen análisis costo-beneficio o utilizan un comparador del sector público, los países latinoamericanos suelen limitar sus análisis a la comparación de los resultados de las licitaciones. Esto crea incertidumbre en lo que respecta a la capacidad del sector privado para generar valor económico. Además, las autoridades no deben descontar fuertemente el flujo de pagos futuros provenientes de las concesiones o preferir los contratos de concesión a las contrataciones públicas para lograr objetivos fiscales a corto y medio plazo. Se requiere, por tanto, capacidad institucional para administrar y supervisar los programas de APP eficazmente (Reyes-Tagle y Garbacik, 2016). Solamente nueve países miembros de la OCDE contabilizaron las concesiones como pasivos contingentes en las cuentas públicas a finales de 2007 o principios de 2008 (Araújo y Sutherland, 2010). Un cambio en la contabilidad fiscal puede mejorar la selección de concesiones, evitando inversiones imprudentes y la transferencia de los compromisos fiscales hacia el futuro. El Estado controla los resultados económicos del contrato de concesión mediante regulaciones y recibe el trabajo al término del contrato. En consecuencia, podría contemplar las concesiones como proyectos públicos para aumentar la transparencia de las cuentas públicas. La Recomendación del Consejo de 2012 de la OCDE sobre APP proporciona directrices sobre las concesiones que valen la pena y aborda sus consecuencias presupuestarias (OCDE, 2012). Es muy útil que la región se apoye en experiencias internacionales para mejorar y hacer mejor uso de los análisis de rentabilidad. El reciente sistema de evaluación francés y el marco de valoración de proyectos del Reino Unido son ejemplos útiles basados en análisis de criterios múltiples más que en un objetivo único (OCDE/ITF, 2011).

Algunos países de la región han mejorado el marco regulatorio e institucional en los últimos cinco años para lograr una participación privada más eficaz en infraestructura. Desde 2012, por ejemplo, la duración de los contratos y los recursos implicados no pueden aumentarse en más del 20% en Colombia. El nuevo marco exige también un análisis de rentabilidad para justificar la ejecución de proyectos a través de APP y no a través del proceso regular de compras públicas. Además, se ha creado una Agencia de

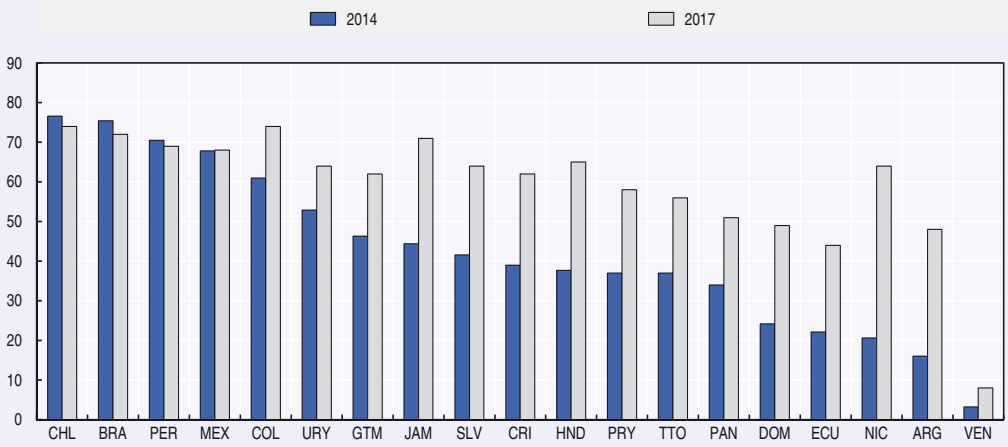
Recuadro 4.3. **Mejorar la eficiencia de las Asociaciones Público-Privadas** *(cont.)*

Infraestructura Nacional con mayor capacidad administrativa y conocimientos técnicos en materia de diseño, estructuración, licitación y monitoreo de contratos. En Honduras, una nueva Unidad de Contingencias Fiscales independiente dentro de la Secretaría de Finanzas tiene como objetivo explícito el de aprobar proyectos de APP y supervisarlos. Los montos comprometidos en firma y de forma contingente, calculados en valor actual, de los contratos APP del sector público no financiero no pueden en ningún caso exceder un límite equivalente al 5% del PIB (Reyes-Tagle y Tejada, 2015). En Perú, los esfuerzos recientes para aumentar la eficiencia de la emisión de permisos medioambientales y de ocupación deberían aumentar el ritmo y la certeza de los contratos de concesión (OCDE, 2016c).

Pese a los avances de los asocios público-privados, América Latina afronta todavía desafíos relacionados con su disposición para lograr un entorno institucional eficiente. El Índice Infrascope mide el entorno de 19 países latinoamericanos y caribeños para implementar APP de manera eficiente, sobre todo en infraestructura. La medición tiene en cuenta el entorno regulatorio y jurídico, el marco institucional, la madurez operativa, el clima de inversión, los dispositivos financieros y el ajuste subnacional (EIU, 2014). Desde el primer estudio comparativo del Índice Infrascope en 2009, las puntuaciones de casi todos los países han aumentado en cada edición subsiguiente. La puntuación media global de la región mejoró en casi 10 puntos entre 2009 y 2014 (de 32.9 a 42.5). Además, las categorías de marcos institucionales y regulatorios han registrado los avances más significativos a medida que muchos países han actualizado sus APP y leyes de concesión, y establecido nuevas agencias APP o unidades especializadas dentro de las instituciones existentes. Dicho esto, los países latinoamericanos y caribeños todavía afrontan grandes desafíos a este respecto (Gráfico 4.5). En 2014, los dispositivos financieros han mostrado la tasa de avance más baja.

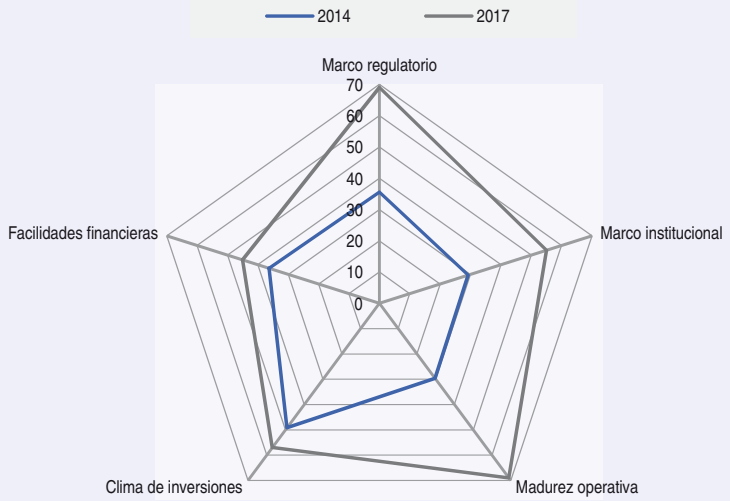
Gráfico 4.5. **Entorno para implementar eficazmente las Asociaciones Público-Privadas**

Panel A. Índice Infrascope para América Latina (2014-17)



Recuadro 4.3. **Mejorar la eficiencia de las Asociaciones Público-Privadas** *(cont.)*

Panel B. Componentes del Índice Infrascope



Nota: El Índice Infrascope se mide en una escala de 0 a 100. Con una puntuación de 0 a 29.9, los países se denominan nacientes; de 30 a 59.9, emergentes; de 60 a 79.9, desarrollados; y de 80 a 100, maduros.
Fuente: Economist Intelligence Unit Database for Latin America and the Caribbean (2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664972

Más allá de los esquemas tradicionales de inversión: Bonos de Impacto Social

Los Bonos de Impacto Social (BIS) son un instrumento innovador y relativamente nuevo para financiar intervenciones sociales. Aunque los BIS se han implementado sobre todo en los países desarrollados, se están extendiendo rápidamente por los países de ingresos medios.

Tradicionalmente, los gobiernos conceden contratos y subvenciones, y vinculan su financiación a la finalización de una serie de actividades. La necesidad del sector público de más innovación ha llevado a algunas economías desarrolladas a adoptar los BIS, ligados a la consecución de resultados. Los BIS son herramientas que se implementan como contratos o subvenciones entre un financiador, un inversor y un proveedor de servicios, en los que el pago o las recompensas financieras dependen del logro de los resultados acordados y mensurables (Beeck Center, 2014).

Como mecanismo de financiación de políticas sociales, los BIS pueden mitigar los riesgos de inversión del sector público, aumentar la eficacia y permitir el pago por los servicios en el corto plazo, exigiendo las contribuciones públicas después (Ramsden et al., 2016). Los BIS involucran a tres actores principales: gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) e inversores. Los gobiernos deben mejorar las condiciones sociales/de vida y el bienestar de las personas atendiendo a las restricciones presupuestarias. Las ONG tienen experiencia de campo, conocimientos y competencias para trabajar con la población necesitada. Los inversores tienen recursos privados y están dispuestos a arriesgarse para recibir un retorno sobre sus inversiones. Todos tienen motivaciones e intereses distintos, y pueden beneficiarse trabajando juntos mediante el enfoque “pago por resultados”.

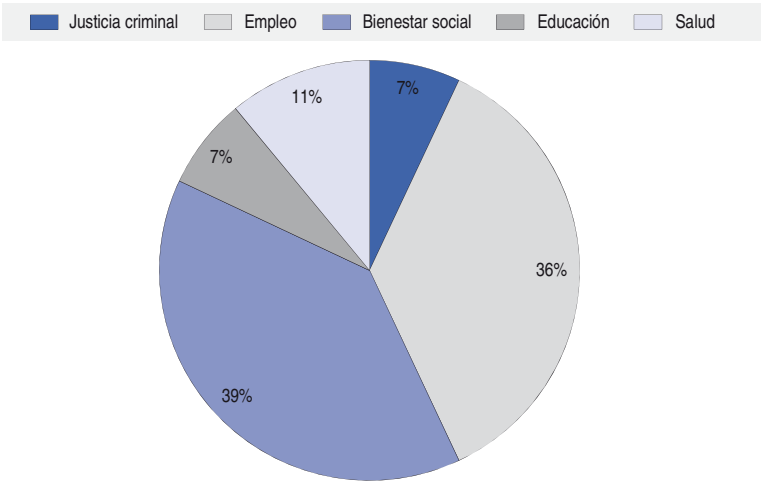
En el modelo pago por resultados, el sector público paga las intervenciones una vez logrados los resultados acordados. El riesgo de un fracaso es transferido al inversor y

no a la organización de prestación de servicios (Centro de Impacto Público, 2017). Este mecanismo combina ciertos componentes de resultados o financiamiento basado en resultados y APP (Gustaffson-Wright et al., 2015). Los BIS se consideran generalmente como la próxima generación de APP, ya que se alejan de los servicios de infraestructura para acercarse a servicios sociales que inciden sobre la educación, la salud y muchos más. La idea es reunir al sector privado socialmente motivado, a organizaciones sociales y a gobiernos para prestar determinados servicios. Esta herramienta aspira a mejorar los resultados mediante la colaboración entre prestadores de servicios e inversores. Debido a que el pago está basado en los resultados y no en el proceso, existe más margen para la innovación y mayor libertad para probar nuevas soluciones.

Los BIS ofrecen a los gobiernos una alternativa para superar barreras típicas del sector público. Constituyen una herramienta de liderazgo que ayuda a abordar la ausencia de evaluación de desempeño, la inversión insuficiente en prevención y la incapacidad para colaborar eficazmente con proveedores de servicios en la mejora de sistemas (Harvard, 2016). Abordando estas cuestiones, los BIS aceleran los avances en la resolución de problemas sociales complejos y vuelven más eficientes a los Estados cuando se trata de gastar recursos públicos.

Los bonos de impacto social son un fenómeno global en expansión. Surgidos en el Reino Unido, los 71 BIS actualmente implementados son parte de los países miembros de la OCDE (32 en el Reino Unido, 10 en Estados Unidos y 19 en otros países, incluidos Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Alemania, Irlanda, Israel, Países Bajos, Portugal, Sudáfrica, Corea del Sur y Suiza) (Centro de Impacto Público, 2017). Esta herramienta está financiando actualmente actividades de las siguientes categorías: justicia penal, empleo, bienestar social, educación y salud (Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6. **Principales actividades financiadas por los Bonos de Impacto Social**



Nota: La justicia penal incluye la lucha contra la reincidencia. El empleo incluye la reducción de aquellas personas que no están empleadas, siendo educadas o en entrenamiento, la mejora de la empleabilidad y la lucha contra el desempleo. El bienestar social incluye la falta de hogar y el bienestar infantil. La educación incluye la educación infantil, la reducción de la deserción escolar y las universidades. La salud incluye intervenciones de prevención.
Fuente: Centro de Impacto Social (2017).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933664991

Las crecientes expectativas y demandas en América Latina exigen niveles de resultados más elevados y, por ende, una prestación de servicios más eficiente. Como respuesta a estas necesidades crecientes, los BIS son una herramienta interesante para cambiar la manera que tienen los gobiernos de financiar y suministrar servicios públicos. El primer BIS de la región, lanzado en Colombia como una iniciativa conjunta

del Departamento de Colombia para la Prosperidad Social, el BID a través del fondo multilateral de inversiones (FOMIN), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y fundaciones del sector privado implicadas en proyectos de inclusión social, se enfoca en poblaciones vulnerables, sobre todo pobres, desempleados y víctimas de violencia de tres ciudades distintas (Recuadro 4.4).

Es demasiado pronto para sacar conclusiones sobre el éxito de esta iniciativa y sobre su potencial en la región. Pero el experimento de Colombia será una prueba interesante de las capacidades institucionales de este país y puede servir de lección para otros países latinoamericanos. En efecto, los bonos de impacto social no solo requieren voluntad política y la garantía de fondos importantes, sino también una fuerte coordinación entre distintos actores y niveles del gobierno. Y lo que es más importante, dado que la naturaleza de este instrumento está orientada hacia los resultados, los BIS requieren mucho control y capacidades de evaluación para medir los impactos (Peña, 2014).

Recuadro 4.4. **Bono de impacto social en Colombia**

En 2017, Colombia lanzó el primer Bono de Impacto Social (BIS) en América Latina. Fue resultado de un acuerdo entre ONG y entidades de los sectores público y privado, con apoyo de organizaciones internacionales. Este nuevo mecanismo de financiación es una primera prueba del gobierno colombiano para examinar el enfoque "pago por resultados".

Entre los distintos actores, el Departamento de Colombia para la Prosperidad Social, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza se comprometieron a pagar un máximo de 750 000 USD a los inversores en función de los resultados y condiciones acordados. Los inversores socialmente motivados ejecutan el presupuesto inicial invirtiendo en una intervención social implementada por una –o más– ONG.

El proyecto busca identificar poblaciones vulnerables a través de varios sistemas de bases de datos y volverlas más aptas para ser contratadas. Los proveedores de servicios son seleccionados en el mercado. La ONG con conocimientos técnicos en áreas específicas de interés manejan servicios relacionados con áreas tales como registro y asesoría, evaluación de la pre-capacitación y la post-capacitación, desarrollo de competencias específicas y competencias socioemocionales, apoyo psicológico, intermediación laboral, inserción laboral y apoyo. Siguiendo el enfoque "pago por resultados", los proveedores de servicios tienen autonomía para llevar a cabo la intervención y centrarse en los resultados buscados, que giran principalmente en torno al número de personas empleadas y al tiempo que permanecen en el puesto.

El monto del pago por parte del gobierno se basa en un precio diferenciado por unidad. Este precio reúne los costos de intervención y un porcentaje del retorno para los inversores. La cantidad pagada total dependerá principalmente del número de individuos empleados; el precio variará según la cantidad de tiempo que la persona permanezca en el puesto (entre tres y seis meses). Para el pago de la cantidad máxima, una evaluación externa debe demostrar que los participantes fueron contratados y permanecieron en los puestos durante al menos seis meses.

La autonomía de los prestadores de servicios, así como la tolerancia al riesgo que caracteriza a los inversores privados, permite e incluso incentiva la innovación en el ámbito de la intervención. Dado que en el enfoque "pago por resultados" el pago no depende de ciertas actividades o métodos, las ONG pueden decidir por sí mismas los métodos para obtener mejores resultados.

Incrementar los ingresos tributarios para el desarrollo y el crecimiento inclusivo

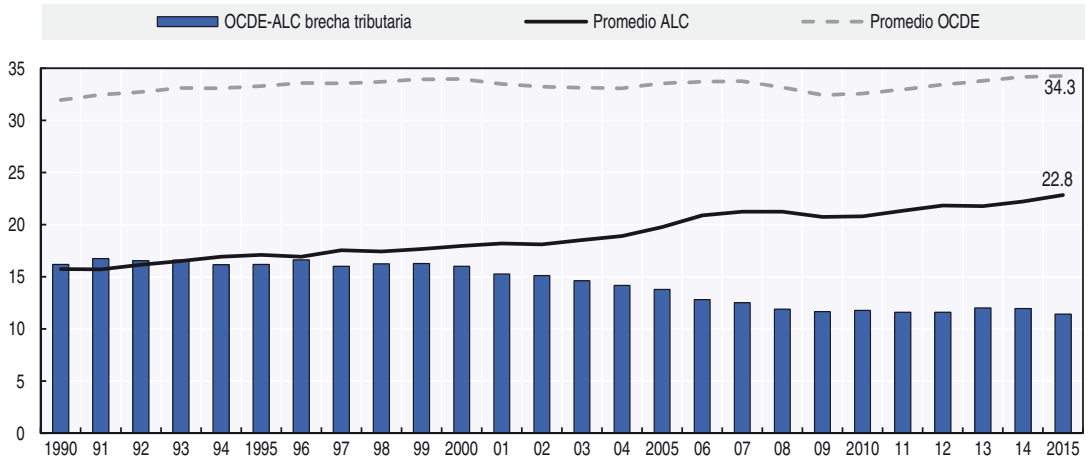
Los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe producen niveles de recaudo insuficientes para financiar los objetivos de desarrollo. El fortalecimiento de la capacidad estatal para apoyar la estabilidad de las finanzas públicas y financiar los esfuerzos de desarrollo exige un riguroso proceso de reforma fiscal. La reforma tributaria debería centrarse en la progresividad, lograr una base imponible más sencilla y más amplia, mejorar los resultados medioambientales mediante mecanismos de precios y optimizar las capacidades tributarias de los gobiernos locales y regionales.

Mejorar los niveles de recaudo mediante impuestos eficientes y progresivos es crucial para asegurar un desarrollo económico sostenible. Ello garantiza una financiación suficiente para cubrir las funciones del Estado y, lo que es más importante, permite reemplazar y propiciar la formación de capital en los países y mejorar la igualdad. Los ingresos fiscales han aumentado en 7.1 puntos porcentuales durante las últimas dos décadas y media, registrando un crecimiento constante con excepción de un pequeño descenso en 2008 y 2009 (Gráfico 4.7, Panel A).

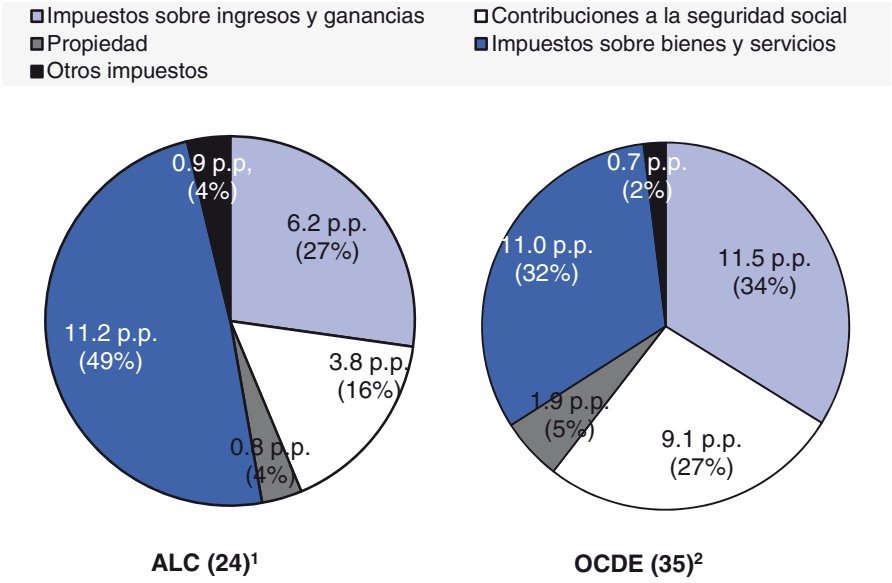
Pese a esas mejoras, el recaudo tributario total en América Latina y el Caribe permanece 11.5 puntos porcentuales del PIB por debajo de los ingresos de los países miembros de la OCDE. Además, siguen estando fuertemente sesgados hacia los impuestos indirectos sobre bienes y servicios (un 49% de los ingresos fiscales totales). Los ingresos procedentes de los impuestos directos siguen siendo bajos dadas las debilidades de los impuestos sobre la renta personal y los impuestos sobre la propiedad (el 13% de los ingresos fiscales totales). Por su parte, el impuesto sobre la renta de sociedades (IRS) representa el 16% de los ingresos fiscales totales. Sin embargo, el IRS presenta problemas dada la generalización de disposiciones especiales y los tratamientos fiscales diferenciados para los distintos sectores económicos, que impiden una eficiente asignación de inversiones. En consecuencia, la tributación directa depende principalmente de las cotizaciones a la seguridad social, las cuales están normalmente destinadas a financiar beneficios actuales y futuros de una población que envejece.

Gráfico 4.7. **Recaudación tributaria en América Latina y el Caribe, nivel y composición**

Panel A. Recaudo tributario como proporción del PIB, 1990-2015



Panel B. Composición de los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB e ingresos tributarios totales (2015)



Nota: El rubro de otros ingresos incluye el recaudo de que no son atribuibles sobre las rentas, beneficios y ganancias de capital, así como otros impuestos que no pueden clasificarse según la Guía Interpretativa de la OCDE disponible en OCDE (2016b), *Revenue Statistics 2016*.

1. Representa a un grupo de 24 países latinoamericanos y caribeños. Chile y México también forman parte del grupo de la OCDE (35).

2. Representa el promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2015*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665010

El impuesto sobre el valor agregado (IVA) es el pilar de la mayoría de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos y caribeños. Desde 1990, el recaudo del IVA ha aumentado en 3.7 puntos porcentuales del PIB, sobrepasando a cualquier otro impuesto. El IVA recaudó un promedio del 6.0% del PIB en 2015. Este nivel fue inferior al de los ingresos registrados en este punto por los países miembros de la OCDE (6.8%), observándose una diferencia de 0.8 puntos porcentuales. Sin embargo, la importancia del IVA en ALC se vuelve más patente en el contexto del porcentaje que este impuesto representa en la recaudación tributaria total: el 26.3% de los ingresos totales, 6.5 puntos porcentuales más que en los países miembros de la OCDE (19.8%).

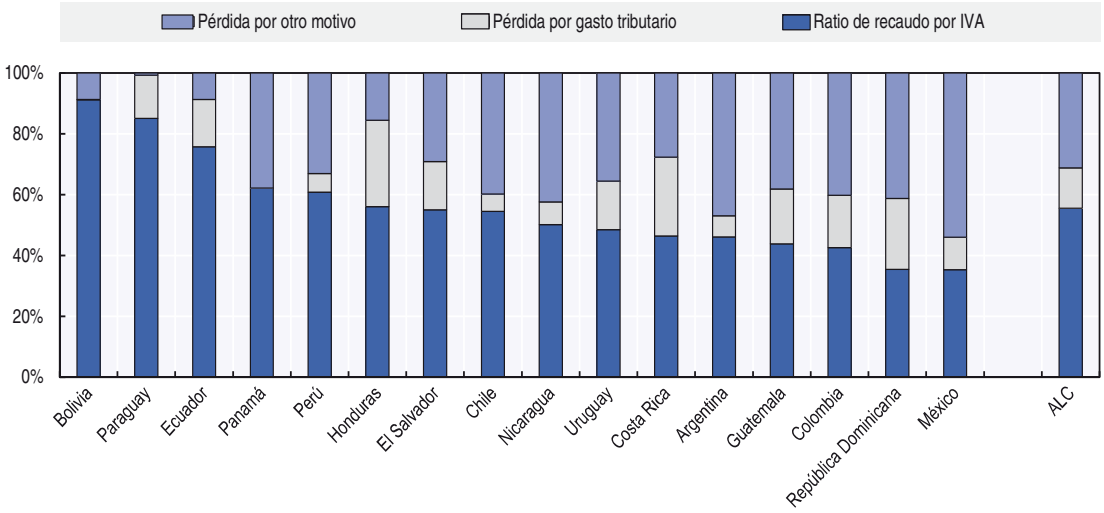
Una mayor simplificación y control resultarían beneficiosos para el IVA en la región. El análisis del ratio de recaudo del IVA (VRR por sus siglas en inglés), un indicador que mide la recaudación observada en relación con la recaudación potencial y la relación del gasto tributario con relación al recaudo potenciales del IVA, sugiere que, en 2015, por cada 100 unidades monetarias de ingresos potenciales de IVA, 56 unidades fueron recaudadas por la administración fiscal; se renuncia a 13 en razón de exenciones, tasas reducidas y otros beneficios otorgados a través de la política tributaria; y 31 se pierden debido a factores que los dos casos anteriores no pueden explicar, por ejemplo: evasión, elusión o planificación fiscal agresiva (Gráfico 4.8).

Este análisis sugiere que hay margen para mejorar lo recaudado por IVA mediante la racionalización de los beneficios fiscales que se otorgan. Una evaluación año por año de los beneficios esperados y los obtenidos, así como de los destinatarios de tales beneficios, permitiría garantizar que estos recursos no se pierdan sin una causa justificable. Por otro lado, las mejores estrategias para conseguir que el IVA alcance su pleno potencial

son acciones encaminadas al fortalecimiento de las administraciones tributarias para alcanzar niveles más elevados de cumplimiento y evitar la evasión. El uso de las TIC para simplificar el proceso de registro del IVA, la factura electrónica (Recuadro 4.5) y el uso del *big data* para el cruce de datos son herramientas que pueden mejorar el control tributario.

Gráfico 4.8. **Descomposición de los ingresos potenciales por IVA**

Como porcentaje de los ingresos potenciales por IVA



Nota: El gráfico descompone los ingresos potenciales del IVA en tres categorías: i) el *ratio de recaudo del IVA* corresponde a la proporción de ingresos potenciales del IVA efectivamente recaudados por la administración tributaria; ii) los gastos tributarios corresponden a la proporción de ingresos potenciales del IVA que no es recaudada debido a reducciones de tasas, exenciones, tasas cero y otros beneficios o deducciones fiscales; y iii) "Otros" corresponde al resto de ingresos potenciales del IVA que no puede explicarse mediante los gastos fiscales, esto es: evasión, elusión, fraude o planificación fiscal agresiva para evitar el pago de impuestos. Los ingresos potenciales del IVA se calculan aplicando la tasa generalizada de IVA sobre los gastos de consumo final (la suma de consumo privado y los gastos de consumo final de la administración pública).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*; Banco Mundial (2017b), *World Development Indicators* base de datos, Ministerios Nacionales de Finanzas y Administraciones Fiscales Nacionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665029

Recuadro 4.5. **Más allá del control y el cumplimiento: las externalidades de la facturación electrónica**

La facturación electrónica está ganando terreno en los países latinoamericanos como medida para modernizar la administración tributaria y controlar la evasión. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay han introducido esquemas de facturación electrónica, mientras que países como Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá están desarrollando marcos para aplicar estos mecanismos. La factura electrónica es un archivo digital que contiene información referente a la venta de bienes o servicios. El comerciante transmite su factura electrónica directamente a la autoridad fiscal una vez efectuada la transacción. Esto permite a la administración tributaria ejercer un mejor control fiscal en tiempo real y a un costo administrativo menor.

Recuadro 4.5. **Más allá del control y el cumplimiento: las externalidades de la facturación electrónica** *(cont.)*

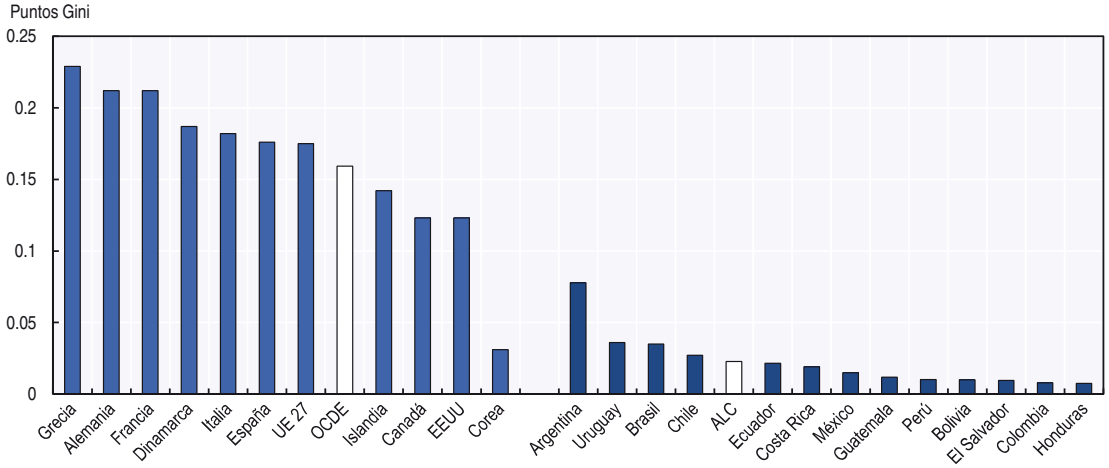
La facturación electrónica fomenta el empleo formal de las empresas, reduce los costos de cumplimiento y aumenta la recaudación de impuestos, y crea externalidades positivas. En primer lugar, la factura electrónica aumenta la percepción de fiscalización de aquellas empresas informales que hacen negocios con las formales. Por tanto, induce a las primeras hacia la formalidad a medida que la facturación electrónica se convierte en una exigencia de sus clientes y proveedores para realizar negocios dentro de un sistema integrado. En Brasil, por ejemplo, la facturación electrónica contribuyó a reducir el empleo informal de un 55% a un 40% durante la última década (MGI y IDV, 2014). En segundo lugar, el sistema de facturación electrónica reduce los errores humanos, facilita el acceso a los ficheros tributarios, mejora los tiempos de respuesta de la administración tributaria y simplifica el proceso de registro y notificación del IVA. El efecto neto es un aumento de los ingresos fiscales. En Brasil, el primer país de ALC en implementar el esquema, la evasión fiscal se redujo de un 32% a un 25% (Muñoz, MacDowell y Goes, 2017), y los beneficios reportados por las empresas aumentaron en un 22% durante cuatro años (Naritomi, 2015). Estas medidas aumentaron el control fiscal y los ingresos. En Uruguay, la aplicación de la factura electrónica incrementó los ingresos provenientes del IVA en un 5.3% (Barreix y Zambrano, de próxima publicación) y en México, aumentó la cantidad de IVA declarado a las autoridades en un 2.2%, un 3.2% y un 7.1% en 2011, 2012 y 2013, respectivamente (Fuentes Castro, 2016).

Los retornos a la inversión de los programas de facturación electrónica sobrepasan los costos tanto para el sector público como para el privado. Desde una perspectiva pública, un programa de este tipo requiere de inversiones para lograr una administración tributaria fuerte y moderna, con sólidos departamentos de recaudación, auditoría y TIC, y registros de contribuyentes bien desarrollados. Tras la inversión inicial, este fortalecimiento conlleva a varios beneficios: aumento de la recaudación tributaria mediante la reducción de la evasión, mejora de la eficiencia de la administración fiscal y mejora del cumplimiento tributario voluntario. Desde una perspectiva privada, este proceso requiere que los comerciantes inviertan en capacitación, en *software* y equipos especializados; a cambio, se benefician de la reducción de costos que suponen el registro de los pagos del IVA y la disminución de la competencia por parte de empresas informales.

Los sistemas tributarios actuales en ALC tienen una baja capacidad redistributiva debido a la limitada participación de los impuestos directos. En las economías de la OCDE, los impuestos y transferencias contribuyen a la reducción del coeficiente Gini en aproximadamente 15 puntos porcentuales. En la mayoría de las economías latinoamericanas, sin embargo, esa reducción es inferior a 3 puntos porcentuales (Gráfico 4.9). La capacidad estatal para asegurar una redistribución razonable es clave para fortalecer el pacto fiscal y el contrato social entre gobiernos y ciudadanos. Los países con menores desigualdades de ingresos tienen mayor capacidad para recaudar impuestos (Cárdenas y Tuzemen, 2010).

Gráfico 4.9. **Impacto de los impuestos y transferencias en la distribución de ingresos en una selección de economías de América Latina y la OCDE**

2012 para las economías de la OCDE y en torno a 2011 para América Latina



Nota: La capacidad redistributiva resulta de la diferencia entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso luego de impuestos y transferencias.

Fuente: Los datos para las economías latinoamericanas provienen de Lustig et al. (2016). Los datos para las economías de la OCDE provienen de *OECD Income Distribution Database (IDD)*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665048

La mejora del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) puede contribuir a aumentar los ingresos y tiene un impacto positivo en la redistribución de los mismos en la región. La recaudación del IRPF en América Latina representa aproximadamente el 2.1% del PIB, una proporción relativamente baja comparada con el promedio del 8.4% de la OCDE (Gráfico 4.7, Panel B). La capacidad de recaudación de ingresos IRPF está limitada debido al énfasis excesivo en la progresividad. En promedio, solo los individuos pertenecientes al 10% más rico de la población están sujetos al pago del impuesto. Una multitud de exenciones, deducciones y rebajas tributarias estándar reducen la base imponible. El resultado es que en promedio, únicamente el 38% de los ingresos por salarios percibidos por el décimo decil está sujeto al impuesto. El bajo nivel de los ingresos recaudados por el IRPF erosionan el poder de redistribución del impuesto. Mejorar la recaudación de este impuesto requiere una revisión de las exenciones y rebajas fiscales otorgadas por el impuesto y una actualización de las escalas y tramos impositivos (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).

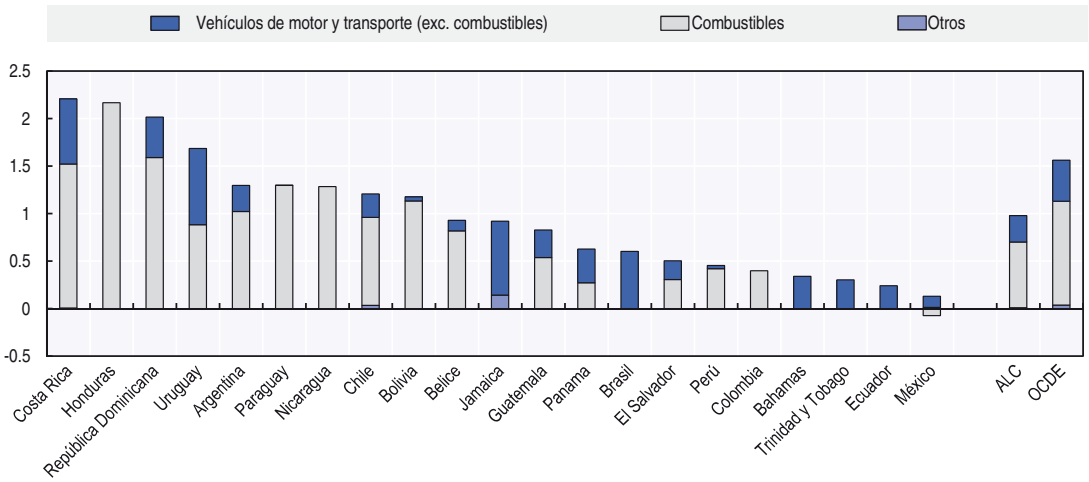
Los países ALC pueden mejorar los ingresos fiscales y la eficiencia del impuesto sobre la renta de sociedades (IRS) racionalizando incentivos y eliminando distorsiones que afectan las decisiones de inversión. El recaudo del IRS fue favorecido por el aumento de los precios de las materias primas durante buena parte de la última década. Desde 2003 y a lo largo del súper ciclo de las materias primas, los ingresos provenientes del IRS ascendieron del 2.3% al 3.7% del PIB. Las reformas fiscales tuvieron éxito a la hora de ampliar la base imponible incluyendo ingresos extranjeros pasivos, los cuales contribuyeron también a un pequeño aumento de los ingresos provenientes del IRS. Sin embargo, los incentivos fiscales especiales para atraer inversiones extranjeras en sectores económicos específicos, sobre todo aquellas otorgadas en Centroamérica, tienen un costo fiscal medio de aproximadamente el 0.9% del PIB (BID, 2013a). Los mayores incentivos se conceden a las zonas francas, el desarrollo local y el turismo. Muchas de estas disposiciones no han sido evaluadas apropiadamente para medir su efectividad.

Gravar las externalidades ambientales puede aumentar la disponibilidad de los recursos fiscales y contribuir a mejorar los resultados medioambientales en la región

ALC. Los impuestos son un activo importante dentro del conjunto de herramientas de políticas destinadas a impulsar el uso eficiente de los recursos, reducir el despilfarro y avanzar hacia una economía sostenible (OCDE, 2015b). En ALC, las externalidades sobre el medio ambiente no suelen corregirse mediante los impuestos. Si bien existen impuestos relacionados al medioambiente, como los impuestos sobre la gasolina y el diésel, o como los permisos para el uso de vehículos de motor, éstos se utilizan con la finalidad de aumentar los ingresos y no para mejorar los resultados medioambientales (Lorenzo, 2016). En los países de ALC, los ingresos procedentes de los impuestos relacionados al medioambiente correspondieron al 0.98% del PIB en 2014. La mayor parte de este porcentaje se recaudó mediante impuestos a los combustibles (0.69% del PIB); el otro componente principal proviene de los ingresos recaudados sobre los vehículos de motor y el transporte (0.28% del PIB).

Gráfico 4.10. **Impuestos relacionados con el medio ambiente (2014)**

Como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE (2017b), *Environmental Taxation* base de datos; OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665067

Finalmente, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones tributarias es una parte fundamental de una reforma tributaria amplia para aumentar el recaudo, mejorar la eficiencia y reducir desigualdades. El fortalecimiento de las reglas de fiscalidad internacional mediante la implementación de las recomendaciones del proyecto de la OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones (BEPS) contribuiría a equiparar las condiciones entre las jurisdicciones, permitiendo un mayor desarrollo socio-económico en la región. Asimismo, la implementación de marcos de intercambio automáticos de información en materia tributaria contribuiría a combatir la evasión tributaria y proveer a los países mayor información para gravar los ingresos, de fuentes domésticas e internacionales, de las empresas y hogares ingresos con residencia fiscal. Doce países de América Latina y el Caribe – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay – se encuentran entre los 94 países que se han sumado al proyecto de BEPS.

Los gobiernos se están descentralizando para conectar mejor con los ciudadanos

Los gobiernos de la región de ALC han buscado la descentralización fiscal y política como mecanismo para conectar mejor con los ciudadanos. Los procesos de toma de decisiones y de asignación presupuestaria han sido ampliamente considerados como herramientas importantes para estimular una provisión más eficiente de bienes públicos

y mejorar la adecuación de preferencias, reforzando así la participación democrática y la rendición de cuentas (Brosio y Jimenez, 2012). La premisa es que la descentalización podría permitir otorgar servicios públicos de forma focalizada basada en las demandas y necesidades de la población local a las que estas instituciones representan.

Las instituciones públicas en los niveles federales, regionales y locales deben ser fuertes y estar articuladas para capitalizar todo el potencial de la gobernanza multinivel (Capítulo 3). En la práctica, la descentralización fiscal y política en la mayoría de los países latinoamericanos enfrenta a desafíos importantes. Por un lado, durante la última década y media, se han transferido varias responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, a pesar de la existencia de una base de ingresos inadecuada para financiar estas responsabilidades adicionales. Los gobiernos subnacionales han dependido en gran manera de transferencias desde los gobiernos centrales que a menudo socavan sus incentivos para recaudar más ingresos fiscales y mejorar la prestación de servicios brindados a los ciudadanos.

A pesar de estos pasos, los países de ALC tienden a estar, en general, más centralizados fiscalmente que los países miembros de la OCDE: el gasto público subnacional es tres veces más bajo en la región ALC que en el promedio de la OCDE. El gasto público a nivel subnacional representa el 6.5% del PIB y el 20.9% del gasto público, frente al 16.6% y 40.2%, respectivamente, en los países de la OCDE –y al 9% y 23.9% en todo el mundo (OCDE/UCLG, 2016). La inversión subnacional en muchos países de ALC también está fuertemente centralizada y por debajo del promedio de la OCDE. Por ejemplo, en Paraguay, Chile y Costa Rica, los gobiernos subnacionales son responsables de menos del 14% de las inversiones públicas, frente a un promedio de casi el 60% en la OCDE.

Por otra parte, a pesar del significativo aumento de los ingresos fiscales totales en los niveles subnacionales debido a las transferencias, la capacidad tributaria en casi todos los países latinoamericanos permanece sumamente baja. Al no lograr sacar provecho de su potencial fiscal, las autoridades subnacionales ven mermadas sus capacidades para proponer una prestación de servicios más eficiente y mejor orientada a la población a la que sirven directamente. Esto repercute en la generación de ingresos de fuentes propias por parte de las autoridades locales, lo que, a su vez, limita la capacidad para perseguir programas, inversiones y políticas de desarrollo que se generen localmente y de este modo reflejen así mejor las necesidades de los ciudadanos.

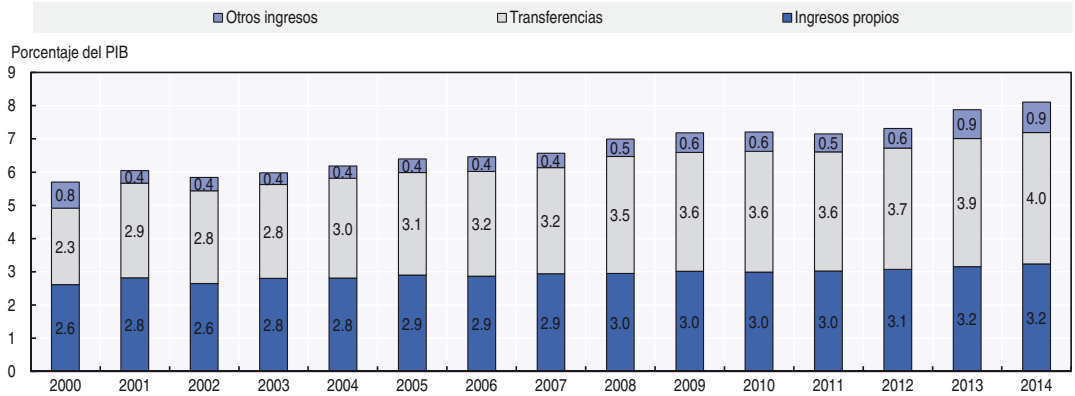
Si bien hay grandes diferencias de un país a otro, los ingresos fiscales totales de los gobiernos subnacionales en América Latina han aumentado considerablemente durante los últimos 15 años: del 5.7% del PIB al 8.1% (Gráfico 4.11), en promedio. Los gobiernos subnacionales pueden aumentar sus ingresos de muchas maneras: i) mediante la generación de recursos propios; ii) mediante las transferencias intergubernamentales; y iii) mediante la deuda y iv) una combinación de las tres alternativas.

Pese a tales alternativas, el aumento de los ingresos fiscales subnacionales puede atribuirse a una mayor dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales (con excepción de Costa Rica, Chile, Brasil y Uruguay). En promedio, las transferencias totales aumentaron del 2.3% del PIB al 3.2% del PIB. En Argentina y México, los gobiernos centrales contribuyen en más del 8% del PIB a las transferencias dirigidas a sus gobiernos subnacionales. Los gobiernos centrales de Colombia y Ecuador contribuyen en un 5.0% y un 3.6% respectivamente, mientras que el de Brasil lo hace en un 3.7% del PIB. En el otro lado del espectro, países como Perú y Uruguay contribuyen solo en un 2.6% y un 1.1% del PIB, respectivamente (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

La descentralización de los poderes fiscales ha sido relativamente débil en casi todos los países de la región. La mayoría de los gobiernos subnacionales contribuyen en baja medida a los ingresos tributarios totales de los países latinoamericanos (Gráficos 4.11 y 4.12). En promedio, las autoridades subnacionales recaudan entre un 2-5% de los ingresos

fiscales totales de sus respectivos países. Si bien este bajo desempeño parece aplicarse a casi todos los países latinoamericanos, cabe destacar la excepción de Brasil, cuyos gobiernos subnacionales –que incluyen estados y municipios– recaudan más del 30% de los ingresos totales. Por tanto, en general para ALC se evidencia un fuerte grado de centralización de los poderes fiscales a estos niveles de gobierno (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

Gráfico 4.11. **Evolución de la estructura total de ingresos en los gobiernos subnacionales, promedio América Latina, 2000-14**

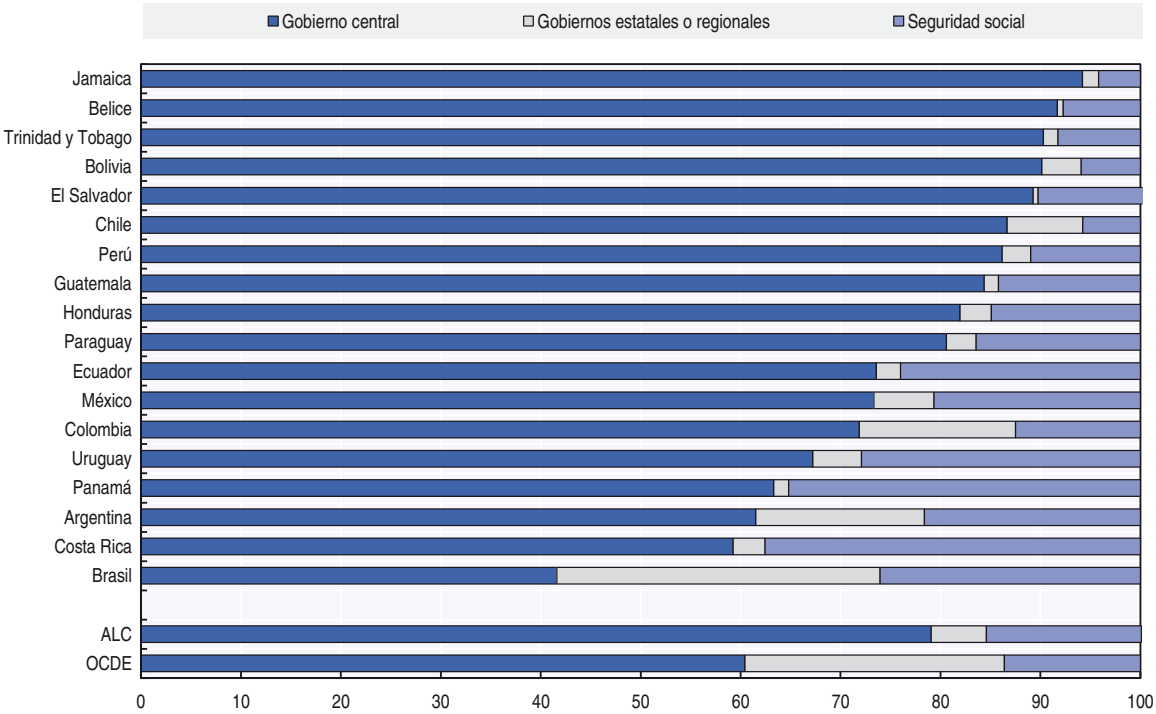


Nota: El concepto de gobiernos subnacionales se refiere a las provincias en el caso de Argentina; a las prefecturas y municipios en el caso de Bolivia; a los estados y municipios en el caso de Brasil; a los municipios en el caso de Chile; a los departamentos y municipios en el caso de Colombia; a los gobiernos locales (cantones) en el caso de Costa Rica; los consejos provinciales y municipios en el caso de Ecuador; a los estados y municipio en el caso de México.

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665086

Gráfico 4.12. **Ingresos fiscales por nivel de gobierno en América Latina y el Caribe, 2014**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

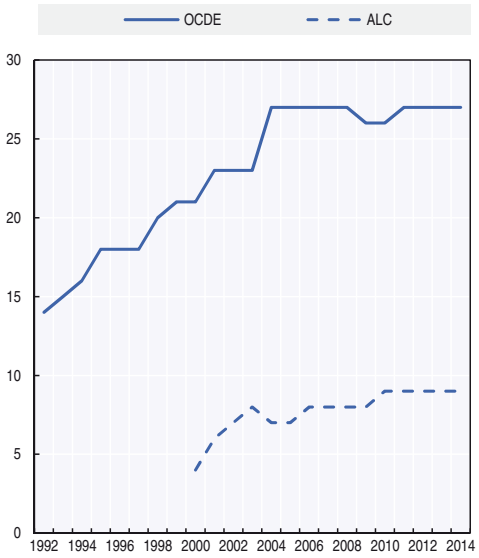
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665105

Las reglas fiscales pueden fortalecer la gestión macroeconómica

La gestión macroeconómica ha mejorado notablemente en la región durante las dos últimas décadas gracias a unas políticas monetarias y fiscales más coherentes. Desde inicios de la década de 2000, los motivos para la adopción de las reglas fiscales han cobrado relevancia (Gráfico 4.13) y hoy nueve países de la región las están implementando (aunque de distintos tipos): Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá y Perú (FMI, 2017).

Las reglas fiscales contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, garantizando al mismo tiempo una financiación adecuada para la inversión. Mejoran los procesos de gestión y generan horizontes fiscales estables y predecibles en los que pueden planificarse acciones con cierto grado de confianza y certidumbre. Estas reglas han perseguido generalmente tres objetivos principales: garantizar la sostenibilidad de la deuda, reforzar la estabilidad y mejorar la composición de los gastos (inversión).

Gráfico 4.13. **Número de países que usan reglas fiscales en América Latina y la OCDE**



Regla fiscal / Países	Regla de gasto	Regla de ingreso	Regla de déficit	Regla de deuda
Argentina	2000-08		2000-08	
Brasil	2000-14			2000-14
Chile			2001-14	
Colombia	2000-14		2011-14	
Costa Rica			2001-14	
Ecuador	2010-14		2003-09	2003-09
Jamaica			2010-14	2010-14
México	2013-14		2006-14	
Panamá			2002-03, 2009-14	2002-03, 2009-14
Perú	2000-14		2000-14	

Fuente: Alberola et al. (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America", *BIS Working Paper No. 543*, http://www. bis.org/publ/work543.pdf.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665124

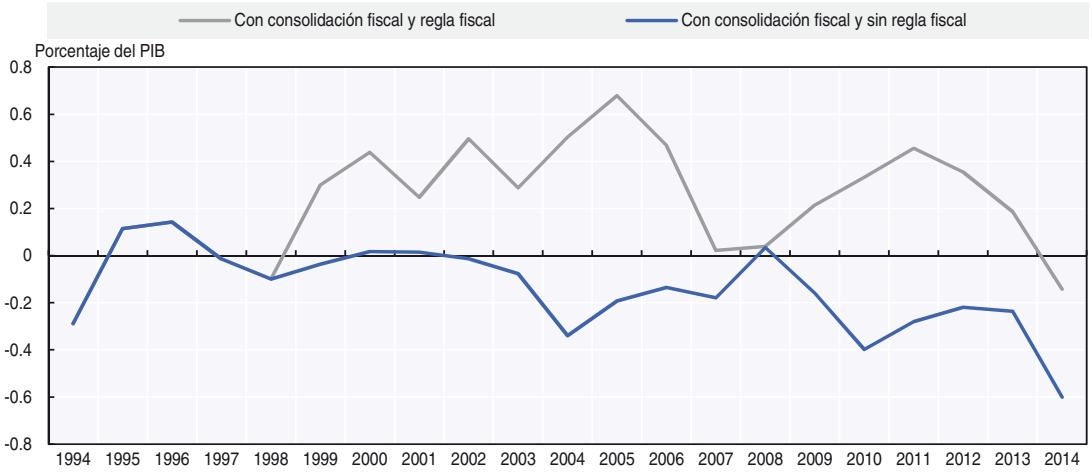
Las economías de la región que han aplicado estas reglas han preferido aquellas de balances presupuestarios. En la mayoría de los casos, las han completado con una segunda regla, generalmente una regla de gasto o de deuda (Gráfico 4.13). Un caso especial es Ecuador, que ha utilizado tres reglas fiscales distintas en los últimos 20 años; actualmente, solo se encuentra vigente la regla de gasto. Al igual que Ecuador, Chile usa una única regla, en su caso para el equilibrio presupuestario. Casi todas las reglas tienen mecanismos claros para luchar contra su incumplimiento. Por ejemplo, si Chile, Colombia o Perú no siguen la regla de equilibrio presupuestario, deben presentar una propuesta al poder legislativo con medidas correctivas (OCDE/BID, 2014). Si la regla de gasto no se sigue en Brasil o Colombia, son las autoridades las que deben tomar medidas.

La política fiscal en América Latina ha sido tradicionalmente procíclica; el papel de las reglas fiscales consiste en invertir esta característica. Los países de la región, como los de otras áreas emergentes, tendieron a gastar demasiado en épocas prósperas y se vieron

obligados a ahorrar durante períodos de bajo crecimiento económico. Estas políticas exacerban el ciclo económico. La dependencia que tiene América Latina de fuentes de financiamiento externo y los cortes repentinos recurrentes de estos flujos tal vez hayan contribuido a que la región sea más propensa a este tipo de comportamiento. Sin embargo, desde la crisis financiera de 2009, la situación está cambiando. La política fiscal se ha vuelto menos procíclica a medida que disminuía la relevancia de las restricciones financieras; las economías con reglas fiscales han mostrado un comportamiento más contracíclico (Alberola et al., 2016).

Los países con reglas fiscales son menos procíclicos que los que no las tienen (Gráfico 4.14). Los primeros muestran incluso episodios de política fiscal contracíclica, un resultado generalmente reservado a las economías desarrolladas. Sin embargo, a pesar de unos marcos fiscales sólidos, los equilibrios fiscales son más débiles ahora que antes de la crisis financiera, lo cual plantea dudas respecto a la capacidad de resistencia en caso que la desaceleración sea más larga o profunda. En respuesta a la crisis, algunos países de la región aprobaron estímulos fiscales, pero los paquetes de gastos, en su mayor parte gastos corrientes, son difíciles de ajustar una vez inicia el período de recuperación (Celasun et al., 2015 o Powell, 2015). En otras palabras, pocas economías han aplicado una estrategia de salida a las medidas de estímulo y la región está lejos de los niveles de espacio fiscal observados antes de la crisis.

Gráfico 4.14. **Posición fiscal en una selección de economías de América Latina**



Fuente: Alberola et al. (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933665143

Las reglas fiscales también buscan mejorar la composición del gasto. Un sesgo bien documentado en la elaboración del presupuesto da lugar a una inversión pública volátil y baja, sobre todo en infraestructura, en la mayoría de las regiones emergentes. América Latina no es la excepción, exhibiendo tasas de inversión (tanto pública como privada) muy por debajo de las registradas en la región de Asia emergente o de aquellas necesarias para cerrar las brechas con regiones más desarrolladas.

A este respecto, las estrategias de salida no solo deberían reconstruir el espacio fiscal, sino también desarrollar marcos fiscales más favorables para la infraestructura pública (ver Carranza, Daude y Melguizo, 2014, para un análisis sobre América Latina). Perú tenía la buena práctica de combinar un límite de déficit para el sector no financiero y un tope de la tasa de crecimiento de los gastos corrientes. Esto permite un aumento significativo de la inversión pública.

Conclusiones

En un contexto global rápidamente cambiante, los ciudadanos perciben el aumento de desafíos nuevos y reclaman instituciones que estén listas para responder a ellos. Al mismo tiempo, aprovechan las oportunidades derivadas de las transformaciones globales en curso. Es preciso repensar las instituciones para poder responder a esas demandas y fomentar una mayor conexión con los ciudadanos. Para ello, es preciso volverlas flexibles, innovadoras y proactivas.

Una tendencia específica con impacto directo en las vidas y el bienestar de los ciudadanos es la relacionada con el cambio tecnológico, que está teniendo impacto en las economías y en las perspectivas de crecimiento, así como en la naturaleza de los empleos. La respuesta institucional debe incentivar la creación de empleos de mejor calidad y potenciar la empleabilidad de los ciudadanos proporcionando una educación y unas competencias mejores, y garantizando buenas condiciones laborales. Las instituciones deben abordar el desafío de promover el crecimiento económico y la expansión de sectores con capacidad para crear empleo.

A este respecto, las políticas de desarrollo productivo (PDP) deben desempeñar un papel crucial y ser respaldadas por capacidades técnicas, institucionales y políticas para tener éxito. A esto debe sumarse una política ambiciosa de educación y competencias que potencie la empleabilidad teniendo en cuenta la evolución de las demandas de competencias y de las tareas realizadas por humanos.

La calidad de la educación ha de reforzarse junto con la pertinencia a fin de mejorar la conexión con las demandas de los mercados laborales, las cuales deben poder anticiparse de manera más eficiente. Además, es preciso rediseñar el marco institucional con el objetivo de proporcionar capacitación durante el transcurso de toda la vida laboral y formación en aquellas competencias que serán más demandadas.

Por último, el progreso tecnológico ha conducido a la proliferación de nuevas modalidades de acuerdos laborales, con consecuencias negativas en términos de protección social y condiciones laborales generales. Es preciso reconsiderar las instituciones del mercado de trabajo de modo que puedan garantizar condiciones laborales de buena calidad. Algunas de las estrategias son: garantizar la no discriminación y la igualdad de trato en los distintos acuerdos contractuales, adaptar los esquemas de seguridad social para ampliar la cobertura a categorías de trabajadores anteriormente excluidas, mejorar el funcionamiento general de los sistemas de seguridad social o completar la seguridad social con mecanismos no contributivos.

Un enfoque de formulación de políticas con visión de futuro exige, además, un marco fiscal sostenible que garantice la capacidad de financiar bienes y servicios públicos mejores y más abundantes para responder a las crecientes demandas de los ciudadanos que cada vez se encuentran en constante evolución. A este fin, los países deberán asegurar una financiación más adecuada a través de un gasto efectivo y eficiente, una mejor fiscalidad y reglas más adecuadas para garantizar una sostenibilidad a largo plazo.

Este proceso incluye varios pasos. En primer lugar, los subsidios, los programas estatales y los gastos tributarios deben ser evaluados continuamente para estar seguros de que alcanzan los objetivos y destinatarios perseguidos. Las asociaciones público-privadas y los bonos de impacto social constituyen maneras interesantes de mejorar el gasto y maximizar los resultados públicos. En segundo lugar, la política tributaria debe centrarse en eliminar distorsiones innecesarias y procurar un sistema fiscal más progresivo que reduzca la desigualdad y mejore los resultados medioambientales. Los esfuerzos de descentralización deben tener cuidado de no debilitar la capacidad de los gobiernos subnacionales. Por último, las reglas fiscales producen horizontes fiscales estables y

previsibles, permitiendo planificar acciones con cierto grado de confianza y certidumbre. Esto contribuye a generar el espacio fiscal adecuado que conlleve al tipo de inversiones económicas y productivas que la región necesita y a preparar a las futuras generaciones con los tipos de competencias que los mercados futuros van a requerir.

Referencias

Alberola, E., I. Kataryniuk, A. Melguizo, y R. Orozco (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules", Bank for International Settlements *Working Papers*, No. 543, www.bis.org/publ/work543.pdf.http://www.bis.org/publ/work543.pdf.

Aleksynska, M. y J. Berg (2016), Firms' Demand for Temporary Labour in Developing Countries: Necessity or Strategy? *Conditions of Work and Employment Series*, No. 77, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.

Araújo, S. y D. Sutherland (2010), "Public-private partnerships and investment in infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 803, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t-en.

Banco Mundial (2017a), *Private Participation in Infrastructure* (base de datos), https://ppi.worldbank.org/ (consultada en abril de 2017).

Banco Mundial (2017b), *World Development Indicators* (base de datos), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators (consultada en junio de 2017).

Barreix, A., J.C. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact", *OECD Development Centre Working Papers,* No. 338, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en.

Barreix, A. y R. Zambrano (de próxima publicación), *The Electronic Invoice in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo and the Inter-American Center of Tax Administrations, Washington, D.C.

Beeck Center (2014), *Funding for Results: A Review of Government Outcomes-based Agreements*, BeeckCenter and Georgetown University, Washington, D.C., http://beeckcenter.georgetown.edu/wp-content/uploads/2016/06/Funding-for-Results_BeeckCenter.pdf.

BID (2016), *Saving for Development: How can Latin America Save More and Better?,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., idb/Savings_for_Development.

BID (2015), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BID (2013a) *More than Revenue: Taxation as a Development Tool,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BID (2013b), *Sustainable Infrastructure for Competitiveness and Inclusive Growth*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Bitran, E., S. Nieto-Parra y J. S. Robledo (2013), "Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Centre Working Paper,* No. 317*,* Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en.

Blau, F.D. y L.M. Kahn (1996), "International differences in male wage inequality: Institutions versus market forces", *Journal of Political Economy*, Vol. 104/4, University of Chicago Press, pp. 791-837.

Bosch, G. (2004), "Towards a new standard employment relationship in Western Europe", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42/4, Wiley Online Library, pp. 617-636.

Brosio, G. y J. Jimenez (2012), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Cárdenas, M. y D. Tuzemen (2010), *Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability*, Global Economy and Development at Brookings, Brookings Institution, Washington, D.C., www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_underinvestment_cardenas.pdf.

Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2014), "Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals?", *Journal of Economic Studies*, Vol. 41/1, Emerald Insight, Bingley, pp. 29-50, https://doi.org/10.1108/JES-03-2012-0036.

Celasun, O. , F. Grigoli, K. Honjo, J.Kapsoli, A. Klemm, B. Lissovolik, J. Luksic, M. Moreno Badia, J. Pereira, M. Poplawski-Ribeiro, B. Shang y Y. Ustyugova (2015), "Fiscal policy in Latin America: Lessons and legacies of the global financial crisis", *Staff Discussion*, Note SDN/15/06, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Fiscal-Policy-in-Latin-America-Lessons-and-Legacies-of-the-Global-Financial-Crisis-42856.

Centre for Public Impact (2017), *Social Impact Bonds – An Overview of the Global Market for Commissioners and Policymakers*, Centre for Public Impact, Londres.

CEPAL (2016), *Science, Technology and Innovation in the Digital Economy: The State of the Art in Latin America and the Caribbean*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40840/1/S1600832_en.pdf.

CEPAL (2012), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2028/1/S3362D2922012_es.pdf.

CEPALSTAT (2017), "Regional panorama of Latin America and the Caribbean: Selected indicators", *Databases and Statistical Publications, Comisión Económica para América Latina y el Caribe,* (base de datos), http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i (consultada en junio de 2017).

EIU (2017), "Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2017 Infrascope", *The Economist Intelligence Unit*, Nueva York.

EIU (2015), *Economist Intelligence Unit Base de datos*, www.fomin.org/en-us/HomeOld2015/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx (consultada en febrero de 2017).

EIU (2014), "Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascope", *The Economist Intelligence Unit*, Nueva York.

Fuentes Castro, H.J et al. (2016), "Impacto en la evasión por la introducción de la factura electrónica", *Working Paper,* No. IA-006E00002-E37-2016, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad de México.

Fultz, E. (2011), *Pension crediting for caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan*, Institute for Women's Policy Research, Washington, D.C.

Grimshaw, D. (2011), "What Do We Know about Low-wage Work and Low-wage Workers? Analysing the Definitions, Patterns, Causes and Consequences in International Perspective", *Conditions of Work and Employment Series*, No. 28, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.

Gustaffson-Wright et al. (2015), *The Potential and Limitations of Impact Bonds, Lessons from the First Years of Experience Worldwide*, Global Economy and Development, Brookings, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/07/impact-bondsweb.pdf.

Harvard (2016), "Pay for success: Social impact bonds", *Government Performance Lab Harvard Kennedy School*, https://govlab.hks.harvard.edu/social-impact-bond-lab.

Leschke, J. (2015), "Non-standard employment of women in service sector occupations: A comparison of European countries", en W. Eichhorst y P. Marx (eds): *Non-Standard Employment in post-Industrial Labour Markets,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Lorenzo, F. (2016), *Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina. Experiencias, efectos y alcances*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Deutsche Zusammenarbeit, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40833/1/S1601174_es.pdf.

Lustig, N. (2016), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina (2011), Bolivia (2009), Brazil (2009), Chile (2013), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2011), Honduras (2011), Mexico (2010), Peru (2009) and Uruguay (2009): An overview", *Working Paper*, No. 47, CEQ Institute, Tulane University, Nueva Orleans.

Mazzucato, M. (2013), *The entrepreneurial state: Debunking Public versus Private sector myths*, Anthem Press.

MGI (2017), "Where will Latin America's growth come from?", *Discussion Paper*, abril de 2017, McKinsey Global Institute, Londres.

MGI e IDV (2014), *Eliminating Barriers to Economic Growth: An Update Focused on Retail,* McKinsey Global Institute, Londres, e Instituto para Desenvolvimiento do Varejo, Sao Paulo.

Muñoz, A., M.C. MacDowell y P. Goes (2017), "La factura electrónica: una herramienta eficaz contra la evasión de impuestos", BID Recaudando Bienestar blog, https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/2017/03/27/factura-electronica-herramienta-contra-la-evasion-de-impuestos/.

Naritomi, J. (2015), *Consumers as Tax Auditors,* London School of Economics, Londres.

Newitt, K., U. Alastair y S. McLeish (2014), "Extending social protection coverage in the construction industry: International experiences" (manuscrito) (Lusaka).

OCDE (2017a), *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264271036-en.

OCDE (2017b), *Production Transformation Policy Reviews: Actions to Succeed in a Changing World*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276628-en.

OCDE (2017c), *Environmental Taxation* (base de datos), http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm (consultada en junio de 2017).

OCDE (2016a), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en.

OCDE (2016b), *Revenue Statistics 2016*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr.

OCDE (2016c), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.

OCDE (2015a), "Non-standard work, job polarisation and inequality", *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en.

OCDE (2015b), *Towards Green Growth? Tracking Progress*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264234437-en.

OCDE (2014a), "Effective Public Investment across Levels of Government: Principles for Action", París.

OCDE (2014b), "Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government", París, http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.

OCDE (2012), "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships", París, http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en.

OCDE/BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París , http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es.

OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-es.

OCDE/CIAT/CEPAL/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

OCDE/ITF (2011), *Improving the Practice of Transport Project Appraisal*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789282103081-en.

OCDE/UCLG (2016), *Sub-national Governments around the World: Structure and Finance*, Publicaciones de la OCDE, París, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf.

OIT (2016), *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.

Peña, I. (2014), *A Primer on Social Impact Bonds*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, www.cepal.org/sites/default/files/news/files/wp_pena_2.pdf.

Powell, A. (2015), "The labyrinth: How can Latin America and the Caribbean navigate the global economy?", *Latin American Economic Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

PPP Knowledge Lab, sitio web, https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1-introduction (último acceso en 2017).

Ramsden, P., A. Noya y S. Galitopoulou (2016), "Social impact bonds: State of play and lessons learnt", *OECD Working Papers*, Publicaciones de la OCDE, París, www.oecd.org/cfe/leed/SIBs-State-Play-Lessons-Final.pdf.

Reyes-Tagle G. y K. Garbacik (2016), "Policymakers' decisions on public-private partnership Use: The role of institutions and fiscal constraints", *Technical Note*, No. IDB-TN-1169, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000555.

Reyes-Tagle G. y M. Tejada (2015), "The fiscal implications of public-private partnerships in Honduras: Current developments and the road ahead", *Discussion Paper*, No. IDB-DP-391, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000033.

Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nübler, and R. Kozul-Wright (editors) (2014), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, International Labour Office, Geneva, ILO 2014.

Sánchez, R. (2016), "Situación actual y desafíos de la inversión en infraestructura y el futuro rol de las APP en el financiamiento de la infraestructura", presentación en un seminario internacional, Santiago, 7 de noviembre de 2016, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, www.cepal.org/sites/default/files/presentations/rjsanchez_inversiones_en_infraestructura_china_7nov2016.pdf.

Serebrisky, T. et al. (2015), *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000212.

Sirianni, C. y C. Negrey (2000), "Working time as gendered time", *Feminist Economics*, Vol. 6/1, Rice University, Houston, pp. 59-76.

Snyder, S. (2013), "The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory", *OECD Education Working Papers*, No. 96, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en.

Vosko, L. (2010), *Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*, Oxford University Press.

WEF (2016), *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, Foro Económico Mundial, Colonia, www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

Notas país

ARGENTINA

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La percepción sobre la calidad del gobierno en Argentina está por encima del promedio de América Latina y el Caribe (ALC), aunque se deterioró durante la última década. El índice de calidad del gobierno, con rango entre 0 y 1 y que incluye indicadores de corrupción, ley y orden y la calidad de la burocracia, se redujo de 0.56 a 0.47 entre 2005 y 2015. El deterioro se manifiesta también en la confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional, que cayó aproximadamente 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2016. Sin embargo, en ambos indicadores Argentina sigue superando el promedio de ALC.

La proporción de ciudadanos que percibe que la corrupción está extendida en el país ascendió de 76% a 78% entre 2006 y 2016. Sin embargo, los argentinos parecen confiar más ahora en el sistema judicial del país que hace diez años. Casi 31% expresaron confianza en el sistema judicial y los tribunales del país en 2016, a diferencia de un 27% en 2006.

El bienestar de los ciudadanos depende no solo de condiciones materiales, sino también de percepciones subjetivas que afectan directamente a la calidad de vida (OCDE, 2015). La satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos ha tenido una tendencia creciente en Argentina, aunque se mantiene baja. Solo 56% de la población está satisfecha o muy satisfecha con la educación o la sanidad pública. Sin embargo, la proporción de ciudadanos que expresaron lo mismo con respecto a la educación pública aumentó en casi 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2015.

Los cambios socioeconómicos positivos en Argentina se reflejan en una clase media (ingreso per cápita diario de 10-50 USD PPA) en aumento, acompañada de índices de pobreza decrecientes. El tamaño de la clase media en Argentina aumentó en casi 13 puntos porcentuales entre 2005 y 2014, alcanzando un 49%. Esta proporción de la población, clasificada como de ingresos medios, coincide con la proporción de personas que subjetivamente se consideran a sí mismas parte de este grupo socioeconómico. Las tendencias positivas en Argentina, tanto en la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos como en la movilidad socioeconómica, sugieren que el progreso socioeconómico del país en años recientes ha aumentado efectivamente el bienestar real de los ciudadanos.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Argentina está elaborando su tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto para 2017-2019 y ha consolidado datos gubernamentales en un portal único de acceso público. Esto coincide con la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (núm. 27.275), aprobada en 2016. Esta ley tiene como objetivo garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública, y promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública. Entre los esfuerzos del gobierno también se incluye la creación de Justicia 2020, un espacio para la participación ciudadana y una plataforma para acceder a información sobre las políticas públicas del sector judicial.

En cuestiones de gobierno digital, el país recientemente puso en marcha su plan País Digital, cuyos objetivos son: i) llevar a cabo proyectos digitales que promuevan la modernización de los servicios nacionales; ii) integrar sistemas de gestión entre las distintas jurisdicciones del país, y iii) articular la gestión digital y las iniciativas de servicios con el sector privado, la academia, la sociedad civil y la comunidad.

Como parte de sus esfuerzos para combatir la corrupción, Argentina ha fortalecido su política de integridad mediante los decretos presidenciales 201/17 y 202/17, destinados a prevenir conflictos de intereses referentes a los procedimientos judiciales y extrajudiciales y a las compras públicas, respectivamente. Por otra parte, el gobierno de Argentina estableció una oficina anticorrupción dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La oficina tiene como objetivo prevenir e investigar la corrupción, así como prestar apoyo a las políticas de transparencia. Más recientemente, en 2017, el gobierno de Argentina firmó la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública.

Indicadores clave: Argentina

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Argentina 2005	Argentina 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	24.5	32.1	19.8	22.8	33.6	34.3

	Argentina 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.07	0.03	0.18

Legales	Argentina 2005	Argentina 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.58	-0.80	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	6.0	6.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Argentina 2009	Argentina 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	15.9	17.2	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	53.4	53.7	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Argentina: Menos de 4 USD PPA	Argentina: Vulnerable	Argentina: Clase Media	Argentina: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2014 (6)	13	36	49	2	23	39	35	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	26	36	36	2	38	36	24	2

	Argentina: Baja	Argentina: Media Baja	Argentina: Media	Argentina: Media Alta	Argentina: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	12.6	35.4	49.1	2.9	0.1	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	10.2	31.5	54.3	3.7	0.3	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Argentina 2006	Argentina 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	76.0	78.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	27.0	31.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	52.0	42.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Argentina 2010	Argentina 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	46.8	56.0	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	52.7	55.4	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	10.4	7.4	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	80.0	77.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Argentina 2005	Argentina 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	8.12	8.90	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	47.1	66.4	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Argentina 2004	Argentina 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	-	-	33	45	-	-

	Argentina 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	3.11	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	5.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	3.43	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.47	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Argentina 2005	Argentina 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.24	0.33	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.01	-0.07	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.09	-0.09	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	-0.57	-0.96	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Argentina 2005	Argentina 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.56	0.47	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

BRASIL

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad del gobierno brasileño, conforme al índice de calidad de gobierno con rango entre 0 y 1 y compuesto por indicadores de corrupción, ley y orden, así como de calidad de la burocracia, disminuyó de 0.41 a 0.39 entre 2005 y 2015. Estas cifras sitúan al país debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (0.44), y del de la OCDE (0.78) en 2015. De igual manera, otros indicadores de gobernanza relativos a la participación y la rendición de cuentas, la estabilidad política, la eficacia del gobierno y la calidad de la regulación también se han deteriorado a lo largo de la última década.

La confianza de los ciudadanos en el sistema judicial aumentó entre 2006-2016, pero la confianza en el gobierno nacional disminuyó en más de 8 puntos porcentuales. En 2015, solo 26% de la población expresó confianza en el gobierno nacional. Esto sitúa al país 3 puntos porcentuales debajo del promedio de ALC y 11 puntos porcentuales debajo del de la OCDE. La satisfacción de los brasileños con los servicios públicos cayó considerablemente entre 2010 y 2015. En el mismo periodo la percepción ciudadana de la seguridad también empeoró: casi 21% de los brasileños consideraron que la seguridad de los ciudadanos era buena o muy buena en 2010, mientras que solo 6.4% opinaron de la misma manera en 2015. Además, menos de 25% de la población expresó que estaba satisfecha o muy satisfecha con la educación pública o los hospitales públicos en 2015.

Esta situación contrasta con una clase media creciente y niveles de pobreza en disminución. La clase media en Brasil aumentó en 16 puntos porcentuales entre 2005 y 2015. Aproximadamente 40% de la población quedó clasificada como clase media según su nivel de ingresos (ingresos diarios per cápita de entre 10 y 50 USD PPA) en 2015. La paradoja observada entre la satisfacción decreciente con los servicios públicos y los niveles de ingresos en aumento podría conciliarse teniendo en cuenta las percepciones subjetivas del bienestar, dado que solo 33% de los brasileños se sentían parte de la clase media en 2015. Esto refleja importantes desafíos en la capacidad del país para transformar el progreso económico en una mejor prestación de servicios públicos y oportunidades para todos.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Brasil ha avanzado en términos de participación de la sociedad civil, promoción de la transparencia y la integridad, y lucha contra la corrupción a lo largo de la última década. El país tiene en marcha su tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, y ha habilitado sitios web de datos y gobierno abierto. Los marcos normativos sobre el acceso público a la información (Ley 12.527 de 2011) dan al país un sistema integral que permite a los ciudadanos expresar sus peticiones, quejas y solicitudes. Además, el poder ejecutivo recientemente adoptó una política de datos abiertos (decreto 8.777 de 2016), para crear una cultura de transparencia pública, datos abiertos, mejores servicios públicos, investigación científica para la gobernanza pública y servicios integrados de gobierno electrónico. Las instituciones públicas deben facilitar el acceso a su información y crear unidades especializadas para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.

La Ley de Conflicto de Intereses (12.813 de 2013) regula las actividades de los servidores públicos tanto mientras trabajan en la administración pública como una vez retirados. La Ley de Crimen Organizado (12.850 de 2013) regula la cooperación individual con la justicia. La Ley de Lavado de Dinero (12.683 de 2012) endurece los procesos penales por este delito. Por último, la Ley de las empresas públicas (13.303 de 2016) dispone que las reglas anticorrupción se aplican igualmente a todas las empresas del Estado y a sus filiales.

La Contraloría General de Brasil adoptó el Portal de la Transparencia, un innovador programa para difundir información sobre los recursos públicos federales, incluido el presupuesto. Este portal tiene como objetivo permitir a los ciudadanos monitorear el uso del dinero público. Brasil también estableció una Ley Anticorrupción (12.846 de 2013), la cual crea un marco de responsabilidad empresarial e individual por actos de corrupción contra funcionarios y organismos públicos brasileños y extranjeros. Sin embargo, los recientes escándalos políticos reafirman la necesidad de endurecer las políticas anticorrupción del país.

Indicadores clave: Brasil

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Brasil 2005	Brasil 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	32.8	32.0	19.8	22.8	33.6	34.3

	Brasil 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.06	0.03	0.18

Legales	Brasil 2005	Brasil 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.49	-0.19	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	6.0	7.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Brasil 2009	Brasil 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	12.0	12.3	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	57.4	56.9	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Brasil: Menos de 4 USD PPA	Brasil: Vulnerable	Brasil: Clase Media	Brasil: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	20	36	40	4	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	38	36	24	2	38	36	24	2

	Brasil: Baja	Brasil: Media Baja	Brasil: Media	Brasil: Media Alta	Brasil: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	29.8	34.7	32.9	2.0	0.6	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	32.1	32.1	32.2	2.8	0.8	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Brasil 2006	Brasil 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	72.0	78.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	37.0	42.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	34.0	26.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Brasil 2010	Brasil 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	35.4	24.1	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	27.9	14.2	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	20.8	6.4	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	78.0	68.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Brasil 2005	Brasil 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.8	7.9	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	40.1	53.6	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Brasil 2004	Brasil 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	93	93	33	45	-	-

	Brasil 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.5	2.4	1.5
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	7	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	4.0	3.7	5.1
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.5	0.4	0.6

Indicadores de gobernanza (13)	Brasil 2005	Brasil 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.45	0.38	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.23	-0.38	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.10	-0.19	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.03	-0.21	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Brasil 2005	Brasil 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.41	0.39	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

CHILE

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad del gobierno en Chile es alta. Conforme al índice de calidad de gobierno, con rango entre 0 y 1 y compuesto por indicadores de corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia, Chile alcanza 0.75, situándolo por encima del promedio de América Latina y el Caribe (0.44) y cerca del de la OCDE (0.78). Así, Chile se posiciona como el país con mayor calidad de gobierno en ALC. Pese a esto, y conforme a la tendencia regional, en Chile existe una creciente falta de confianza en la administración nacional. En 2016, solo 20% de la población expresó confianza en esta institución. Esto está asociado en gran medida con la percepción de una desigualdad de oportunidades en la generalidad de la población. Según el Índice de Políticas Anticorrupción (que va de 0 a 10), Chile registra 9.0, por encima de los promedios de ALC y la OCDE, de 5.12 y 6.91 respectivamente. Sin embargo, el 82% de los chilenos declararon en 2016 que la corrupción está extendida en el país.

El bienestar individual comprende varios factores subjetivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, 2015). En particular, los chilenos están cada vez menos satisfechos con los servicios públicos del país. En 2015, solo 14% de la población se mostró satisfecha o muy satisfecha con los hospitales públicos, y solo 21% con la educación pública. Por otra parte, la población que considera que la seguridad del ciudadano fue buena o muy buena cayó de 19% a 11% entre 2010 y 2015.

El país ha logrado importantes avances en el bienestar material de sus ciudadanos (es decir, en términos de ingresos) y en términos de movilidad social. El tamaño de la clase media (aquellos con ingresos per cápita diarios entre 10-50 USD PPA) creció de 34% a 52% entre 2006 y 2015. Sin embargo, la distribución de la población de acuerdo a clases sociales subjetivas refleja una situación distinta. Mientras el 39% de la población se consideró parte de la clase media en 2015, más de 55% se identificó con la clase baja o media baja. Esto, junto con la creciente insatisfacción con los servicios públicos, sugiere una desconexión entre el progreso económico y los indicadores no monetarios de bienestar. A pesar de tener una de las clases medias más numerosas de la región, Chile afronta el desafío de remediar esta desconexión y mejorar los servicios para una clase media creciente y cada vez más exigente.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Chile ha adoptado varias políticas para fortalecer la transparencia, el gobierno abierto y la lucha anticorrupción. Para complementar su Ley de Transparencia, Chile aprobó la Ley de Lobby (N° 20.730 de 2014), que dispone hacer pública la información sobre las reuniones de autoridades y funcionarios con individuos o entidades del sector privado, además de regular sus viajes y los regalos que reciben.

En 2015, el gobierno puso en marcha una ambiciosa Agenda de Probidad y Transparencia siguiendo las recomendaciones del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, del mismo año. La agenda se centra en fomentar la confianza entre gobierno y ciudadanos con medidas tanto legislativas como administrativas. Entre ellas están la Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (N° 20.900 de 2016), la nueva Ley de Partidos Políticos (N° 20.915 de 2016), la Ley de Sanción de Pérdida del Cargo (N° 20.870 de 2015), la Ley de Probidad en la Función Pública (N° 20.880 de 2016), la Ley de Autonomía Constitucional del Servicio Electoral (N° 20.860 de 2016), la Ley de Educación Cívica Obligatoria (N° 20.911 de 2016), la Ley de Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública (N° 20.955 de 2016), y la Ley que crea la nueva Comisión para el Mercado Financiero (CMF) (N° 21.000 de 2017).

Chile ha implementado hasta la fecha tres planes de acción nacional en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto. El plan vigente fue puesto en marcha en 2016. Además, el país ha promovido, junto con Perú, la creación de la Red de Integridad Pública de América Latina y el Caribe con el apoyo de la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta red tiene como objetivo prestar apoyo a otros países de la región para intercambiar ideas, experiencias y lecciones aprendidas. En conjunto, los miembros buscan hallar soluciones para retos comunes en cuanto a políticas de integridad pública. Por último, en cuanto al gobierno digital, Chile ha avanzado en la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para simplificar los servicios y la información que ofrece el Estado. *ChileAtiende* es una de las herramientas creadas por el gobierno con miras a cerrar la brecha entre el Estado y los ciudadanos.

Indicadores clave: Chile

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Chile 2005	Chile 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	20.7	20.6	19.8	22.8	33.6	34.3

	Chile 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.04	0.03	0.18

Legales	Chile 2005	Chile 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	1.27	1.33	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	9	9	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Chile 2009	Chile 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	10.0	10.8	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	52.8	54.9	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Chile: Menos de 4 USD PPA	Chile: Vulne-rable	Chile: Clase Media	Chile: Acomo-dados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulne-rable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomo-dados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	8	35	52	5	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2006	19	44	34	3	34	38	26	2

	Chile: Baja	Chile: Media Baja	Chile: Media	Chile: Media Alta	Chile: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	15.2	44.6	38.6	0.6	1.0	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	18.3	43.6	35.1	2.3	0.8	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Chile 2006	Chile 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	53.0	82.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	27.0	15.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	58.0	20.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Chile 2010	Chile 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice “satisfecha” o “muy satisfecha” con la educación pública	29.2	20.8	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice “satisfecha” o “muy satisfecha” con los hospitales públicos	28.5	14.2	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es “buena” o “muy buena”	19.3	11.0	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	79.0	81.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Chile 2005	Chile 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	8.71	8.25	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	53.8	43.8	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Chile 2004	Chile 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	60	67	33	45	-	-

	Chile 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	1.51	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	9.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	5.59	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.54	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Chile 2005	Chile 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	1.24	0.99	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	0.85	0.40	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	1.22	1.08	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	1.41	1.35	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Chile 2005	Chile 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.78	0.75	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

COLOMBIA

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad del gobierno colombiano aumentó de 0.38 a 0.42 en el periodo 2005-2015, de acuerdo al Índice de Calidad de Gobierno, el cual varía entre 0 y 1 teniendo en cuenta factores como corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia. Además, Colombia logró un progreso importante en sus esfuerzos para aumentar la accesibilidad y disponibilidad de su información pública, y para fomentar la reutilización de los datos a fin de crear valor, de acuerdo con el índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés). Con una puntuación de 0.76 sobre un total de 1, Colombia está por encima tanto del promedio de América Latina y el Caribe (0.44) como de la OCDE (0.56).

La confianza de los ciudadanos en el gobierno ha disminuido desde 2006. En 2016, 86% de los colombianos manifestaron que la corrupción estaba extendida en el país. Esto representa un aumento de 13 puntos porcentuales con respecto a 2006, situando a Colombia arriba del promedio regional de 79%. De igual manera, la proporción de la población que expresó confianza en el gobierno nacional cayó de 48% a 26% en el mismo periodo. Además, solo 25% de los colombianos expresaron confianza en los tribunales del país en 2016.

Más allá de las condiciones materiales, el bienestar individual abarca varios factores subjetivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, 2015). En 2015, solo el 51% de los ciudadanos se mostró satisfecho o muy satisfecho con el sistema de educación pública, mientras que solo el 28% expresó satisfacción con los servicios en los hospitales públicos. La percepción de seguridad también se ha deteriorado: la proporción de personas que percibieron la seguridad ciudadana como buena o muy buena disminuyó de 23% a 16.6% entre 2010 y 2015. Estos cambios en la opinión pública sobre las instituciones y los servicios públicos pueden tener relación con la mayor visibilidad de los casos de corrupción a raíz de los esfuerzos por combatir esta conducta en el país. Igualmente, podrían estar asociados con la expansión de la clase media (aquellos con ingresos per cápita diarios entre 10-50 USD PPA) —de 18% a 31% entre 2005 y 2015— que tiene opiniones más estrictas sobre la corrupción y las instituciones públicas.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

En la última década, Colombia ha trabajado en una agenda de "gobierno integral" dirigida a fortalecer la integridad y la transparencia en el país. Con ese fin, estableció un Plan Nacional de Gobierno Abierto y una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1712-2014). Esta última tiene como objetivo exponer los principios y procedimientos que garantizan el derecho de los ciudadanos a acceder a información en poder de toda autoridad pública. Igualmente, la lucha contra la corrupción ha tenido hitos importantes en años recientes.

Colombia ha reformado su marco legislativo para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de derecho, aprobando un conjunto de normas en esta materia. En 2011, el gobierno estableció la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, que promueve la participación de la sociedad civil para combatir la corrupción. Asimismo creó el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, una herramienta interactiva dirigida a promover la transparencia y combatir la corrupción dentro del gobierno. Recientemente, el gobierno se esforzó por mejorar la reglamentación de la responsabilidad de las empresas por soborno internacional y otros actos de corrupción (Ley 1778 de 2016).

El gobierno también ha realizado nuevos esfuerzos para combatir abusos que han ocasionado pérdidas y desvío de fondos públicos (Decreto 92 de 2017), y para regular la elección de los candidatos a ser integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (Decreto 958 de 2016). Se espera que este decreto aumente la confianza de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Colombia es miembro de la Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) contra la Corrupción. Igualmente, ha firmado y ratificado la Convención Anticorrupción de la ONU y ha adoptado la Convención Antisoborno de la OCDE.

El gobierno ha tomado medidas para mejorar la capacidad del Estado. Entre ellas está Compra Eficiente, entidad que centraliza los procesos de compra de los ministerios y dependencias públicas en un solo órgano. Al reunir las capacidades técnicas, legales y logísticas que sirven a múltiples entidades, este órgano reduce los costos administrativos y aumenta la eficiencia estatal.

Indicadores clave: Colombia

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Colombia 2005	Colombia 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	18.1	20.8	19.8	22.8	33.6	34.3

	Colombia 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.01	0.03	0.18

Legales	Colombia 2005	Colombia 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.66	-0.31	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	6.0	7.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Colombia 2009	Colombia 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	4.6	3.9	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	39.8	47.4	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Colombia: Menos de 4 USD PPA	Colombia: Vulnerable	Colombia: Clase Media	Colombia: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	28	39	31	2	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	45	35	18	2	38	36	24	2

	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	27.8	27.2	36.9	6.4	1.7	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	27.4	28.1	38.2	5.4	0.8	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Colombia 2006	Colombia 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	73.0	86.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	38.0	25.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	48.0	26.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Colombia 2010	Colombia 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	55.9	51.1	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	36.3	28.2	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	23.3	16.6	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	81.0	77.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Colombia 2005	Colombia 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.31	7.89	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	29.2	41.7	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Colombia 2004	Colombia 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	53.0	67.0	33	45	-	-

	Colombia 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	1.77	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	5.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	3.73	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.76	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Colombia 2005	Colombia 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	-0.30	-0.07	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-2.03	-1.06	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.16	-0.03	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.06	0.45	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Colombia 2005	Colombia 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.38	0.42	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

COSTA RICA

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad del gobierno en Costa Rica es buena. Con una puntuación de 0.5 de un total de 1 en el Índice de Calidad del Gobierno, que incluye medidas de corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia, el desempeño de Costa Rica supera el promedio regional de 0.44. Sin embargo, la percepción de la corrupción en Costa Rica se mantuvo constante en 76% a lo largo de la última década. Esta cifra es ligeramente mejor que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (79%), pero está por encima del promedio de la OCDE (65%). La confianza en el gobierno nacional cayó de 38% a 28% entre 2006 y 2016, situando a Costa Rica debajo tanto del promedio de ALC (29%) como de la OCDE (37%). Asimismo, la proporción de personas que expresaron confianza en el sistema judicial y los tribunales del país disminuyó de 47% a 41% en el mismo periodo. Aun así, esta cifra se mantiene 7 puntos porcentuales arriba del promedio de la región.

Los niveles de satisfacción con la educación pública y con los hospitales públicos cayeron 2 y 10 puntos porcentuales respectivamente, entre 2005 y 2015. Sin embargo, la satisfacción con estos servicios fue relativamente alta en 2015. Respecto a la educación pública, 71% de la población manifestó estar satisfecha o muy satisfecha, en contraste con el promedio ALC de 54%. De igual manera, 45% manifestó estar satisfecho o muy satisfecho con los hospitales públicos, en comparación con el promedio ALC de 41%. Una creciente proporción de los ciudadanos percibe que la seguridad es buena o muy buena, pasando de 15% a 21% entre 2010 y 2015. En todos estos indicadores Costa Rica supera los promedios regionales, lo cual la sitúa como uno de los países con mayor satisfacción de los ciudadanos con la prestación de servicios públicos.

La clase media (aquellos con ingresos per cápita diarios entre 10-50 USD PPA) permaneció relativamente estable, con un ligero aumento de 3 puntos porcentuales, llegando representar un 48% de la población. Esto, sumado a la creciente insatisfacción con los servicios públicos, refleja la necesidad de mejorar la capacidad del Estado para transformar el progreso económico en mejores servicios y bienestar social.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

El gobierno de Costa Rica estableció en 2004 la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N° 8422), con el objetivo de promover las reformas regulatorias conducentes a prevenir, detectar y castigar la corrupción. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 subraya el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la participación activa de los ciudadanos. Actualmente, Costa Rica está elaborando su tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, centrado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El país tiene sitios web tanto de datos abiertos como de gobierno abierto, donde los ciudadanos pueden acceder a diversos servicios en línea, además de un portal único que centraliza las compras públicas. Por otra parte, es el primer país de la región en adoptar una política de Justicia Abierta y una de participación ciudadana activa en el poder ejecutivo.

Representantes de los tres poderes del gobierno firmaron un Acuerdo de Estado Abierto para promover la agenda nacional de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Provista de este acuerdo, Costa Rica promoverá políticas orientadas a un Estado abierto, así como a la articulación de las iniciativas de un gobierno abierto. La construcción del acuerdo atendió a la filosofía del gobierno abierto, por lo que implicó la participación de miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los gobiernos locales, organizaciones nacionales de la sociedad civil y el sector privado, así como a cuatro representantes de países extranjeros. Los talleres y reuniones bilaterales contaron con la guía de la OCDE, así como apoyo financiero de la Embajada británica. Recientemente el poder ejecutivo publicó dos decretos. Uno tiene como objetivo mejorar el acceso a la información -haciéndolo más sistemático-, mientras que el otro establece los datos que las instituciones tienen que publicar y el formato abierto que deben usar.

Costa Rica también ha adoptado las convenciones de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) contra la corrupción, así como la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de los Funcionarios Extranjeros.

Indicadores clave: Costa Rica

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Costa Rica 2005	Costa Rica 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	19.6	23.1	19.8	22.8	33.6	34.3

	Costa Rica 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.02	0.03	0.18

Legales	Costa Rica 2005	Costa Rica 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	0.51	0.48	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	9.0	9.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Costa Rica 2009	Costa Rica 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	15.2	14.8	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	49.0	48.5	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Costa Rica: Menos de 4 USD PPA	Costa Rica: Vulnerable	Costa Rica: Clase Media	Costa Rica: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	11	36	48	5	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2010	13	39	45	4	38	36	24	2

	Costa Rica: Baja	Costa Rica: Media Baja	Costa Rica: Media	Costa Rica: Media Alta	Costa Rica: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	13.5	31.5	46.8	6.6	1.5	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	13.8	34.3	44.8	5.4	1.7	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Costa Rica 2006	Costa Rica 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	75.0	76.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	47.0	41.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	38.0	28.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Costa Rica 2010	Costa Rica 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	72.7	70.9	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	56.1	45.3	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	15.1	20.8	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	84.0	78.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Costa Rica 2005	Costa Rica 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	8.07	8.03	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	54.6	54.8	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Costa Rica 2004	Costa Rica 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	67	73	33	45	-	-

	Costa Rica 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.37	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	8	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	4.35	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.46	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Costa Rica 2005	Costa Rica 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.81	1.14	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	0.70	0.58	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	0.15	0.38	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.58	0.49	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Costa Rica 2005	Costa Rica 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.51	0.50	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

EL SALVADOR

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad del gobierno nacional de El Salvador se ha deteriorado durante la última década. Según el Índice de Calidad del Gobierno (2017), que oscila entre 0 y 1, la calidad del gobierno cayó de 0.46 a 0.39 entre 2005 y 2015. El país está arriba del promedio de ALC (0.44) pero abajo del de la OCDE (0.78). Por lo que se refiere a otros indicadores de gobernanza, como eficacia del gobierno (-0.24), calidad regulatoria (0.20), estabilidad política (-0.05) y participación y rendición de cuentas (0.13), El Salvador ha tenido pocos avances en la última década. Se mantiene por debajo de los promedios de la región de ALC en estos indicadores (-0.17, -0.05, -0.09 y 0.18, respectivamente), así como de los promedios de la OCDE (1.3, 1.28, 0.64 y 1.12, respectivamente).

La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas disminuyó en la última década. Actualmente, 25% de las personas del país expresan confianza en el gobierno nacional, a diferencia de 37% en 2006. Durante el mismo periodo la confianza en el sistema judicial y los tribunales se mantuvo estable en 24%. Esto es inferior a los promedios de ALC (29% y 34%, respectivamente) y a los de la OCDE (37% y 49%, respectivamente).

El bienestar de los ciudadanos comprende un amplio conjunto de factores subjetivos que afectan la calidad de vida de las personas (OCDE, 2015). El Salvador tuvo una importante caída durante los cinco últimos años en lo relativo a satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos. Entre 2010 y 2015 la proporción de la población muy satisfecha o satisfecha con la educación pública cayó de 76% a 61%. De igual manera, mientras que 71% de las personas se dijeron muy satisfechas o satisfechas con los hospitales públicos en 2010, solo 45% opinaron lo mismo en 2015. Aun así, el grado de satisfacción con la educación y los hospitales públicos en El Salvador ocupa un buen puesto comparado con los promedios de ALC (54% y 41%, respectivamente).

Por otra parte, El Salvador ha logrado ciertos avances en cuanto a las condiciones materiales del bienestar (es decir, ingresos) y la movilidad social durante la última década. En particular, un 14% de la población salió de la pobreza, y la clase media (individuos con ingreso per cápita entre 10-50 USD PPA) pasó de 19% a 21% entre 2005 y 2015.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

La Ley de Acceso a la Información Pública garantiza el derecho a acceder a esta información en El Salvador. Dispone que toda persona tiene el derecho de solicitar y recibir de manera oportuna y veraz la información que las instituciones públicas generen, administren o tengan en su poder. El gobierno de turno creó con éxito la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia. Esta nueva entidad ha puesto en marcha varias iniciativas relativas al gobierno abierto y digital, y a las políticas contra la corrupción y para fomentar la transparencia. Además, el gobierno agregó el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para ayudar a producir información técnica en lenguaje sencillo. Se espera que esta medida haga más amigable e intuitiva la interacción entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

A través de la Alianza para el Gobierno Abierto, el país se comprometió a promover una mayor apertura en la administración pública. Esta alianza aumentará el acceso a los servicios públicos, sobre todo la salud, y a la información pública. También tiene por objeto fomentar la integridad pública, así como el manejo de los recursos públicos. Por medio de este plan, el gobierno busca equipar a los ciudadanos con herramientas para la participación, promover mayor transparencia en la administración pública y ampliar el acceso a la información.

Más de 60 instituciones públicas suelen participar una vez al año en la Semana de la Transparencia, en la que el gobierno presenta los resultados del cumplimiento por parte de los funcionarios de la letra y el espíritu de la ley. Además, destaca iniciativas contra la corrupción como leyes para promover la ética gubernamental y el acceso a la información pública, así como la creación del Instituto de Acceso a la Información y los mecanismos de rendición de cuentas.

Indicadores clave: El Salvador

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	El Salvador		ALC		OECD	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	13.9	17.3	19.8	22.8	33.6	34.3
	2012		2012		2012	
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.01		0.03		0.18	

Legales	El Salvador		LAC (17)*		OECD	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Estado de derecho (3)	-0.47	-0.59	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Independencia judicial (4)	6.00	6.00	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	El Salvador		ALC		OCDE	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	8.0	13.2	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	45.8	41.7	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	El Salvador				ALC (17)			
	Menos de 4 USD PPA	Vulne-rable	Clase Media	Acomo-dados	Menos de 4 USD PPA	Vulne-rable	Clase Media	Acomo-dados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	28	50	21	1	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2010	42	38	19	1	38	36	24	2

	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	43.0	31.0	21.2	3.6	1.3	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	37.8	36.1	18.7	4.9	2.5	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	El Salvador		ALC		OCDE	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	64.0	70.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	24.0	24.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	37.0	25.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	El Salvador		ALC	
	2010	2015	2010	2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	76.3	60.5	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	71.3	44.9	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	14.8	14.0	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	84.0	76.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	El Salvador		ALC	
	2005	2015	2005	2015
Índice ponderado de moral tributaria	8.56	8.16	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	63.0	56.9	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

	El Salvador		ALC (17)		OCDE	
Eficiente	2004	2012-2015	2004	2012-2015	2004	2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	13.0	33.0	33	45	-	-
	2013		2013		2013	
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.0		2.40		1.47	
Confiable (11)	2016		2016		2016	
Política anticorrupción (11a)	5.0		5.12		6.91	
Imparcialidad de la administración pública (11b)	3.23		3.68		5.15	
Abierto e innovador	2016		2016		2016	
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	-		0.44		0.56	

Indicadores de gobernanza (13)	El Salvador		ALC (17)		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Participación y rendición de cuentas	-0.01	0.13	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.03	-0.05	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.32	-0.24	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	-0.05	0.20	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	El Salvador		ALC (17)		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Indicador de calidad del gobierno	0.46	0.39	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

MÉXICO

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La gobernanza en México sigue mejorando, especialmente en lo relativo a la eficacia del gobierno (0.21) y la calidad regulatoria (0.40). El país está por encima de los promedios de América Latina y el Caribe (ALC) en ambos indicadores (-0.17 y -0.05, respectivamente), pero por debajo de la OCDE (1.3 y 1.28, respectivamente). Sin embargo, en cuanto a la participación y rendición de cuentas (-0.13), así como a la estabilidad política (-0.87), México está por debajo de los promedios de ALC (0.18 y -0.09, respectivamente) y de la OCDE (1.12 y 0.64, respectivamente).

La confianza en las instituciones públicas ha disminuido en la última década. En 2015, 28% de la población expresó confianza en el gobierno nacional y 32% en el sistema judicial y los tribunales. En consecuencia, México se sitúa por debajo de los promedios de ALC (29% y 34%, respectivamente) y de la OCDE (37% y 49%). Además, la percepción de la corrupción registró un aumento de 8 puntos porcentuales entre 2006 (75%) y 2016 (83%). Esto sitúa a México por encima del promedio de ALC (79%) y del de la OCDE (65%)

Varios factores subjetivos afectan la calidad de vida de los ciudadanos y a su bienestar individual (OCDE, 2015). México avanzó en cuanto a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos entre 2010 y 2015. En 2015, el 58% de la población dijo estar satisfecha o muy satisfecha con la educación pública y el 46% expresó lo mismo respecto a los hospitales públicos. En este aspecto, México supera los promedios de ALC (54% y 41%, respectivamente). Durante la última década, una cuarta parte de la población se mantuvo en la clase media (individuos con ingresos diarios per cápita de 10-50 USD PPA). Esto indica que México se ha mantenido relativamente estancado en cuanto a mejoras de las condiciones materiales del bienestar (es decir, ingresos) y a la movilidad social de su población.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

México tiene varias iniciativas para promover la participación ciudadana en la planeación y la gestión de los asuntos públicos. El gobierno tiene una Política Nacional de Datos Abiertos y está elaborando una Plataforma Digital Nacional. Esta plataforma reunirá información de al menos ocho sistemas públicos, para fortalecer la lucha contra la corrupción.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se adoptó para ayudar a consolidar las instituciones públicas con mecanismos de gobierno abierto. Su primer objetivo es mejorar la administración pública, promover la difusión de la información a través de datos abiertos y accesibles, fortalecer la rendición de cuentas y fomentar la participación real de la sociedad civil. De igual manera, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas tiene como objetivo establecer reglas estrictas en torno a las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos.

La plataforma en línea Gob.mx promueve la innovación, impulsa la eficiencia y transforma los procesos en el gobierno. Esta proyecta dotar a los ciudadanos de un gobierno integrado, accesible y moderno. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales coordina y dirige las políticas que garantizan tales derechos. Por otra parte, el Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo, adoptado en 2015, se propone monitorear y evaluar el manejo de los presupuestos y recursos públicos de la Ciudad de México. La Guía para el Gobierno Abierto tiene como objetivo cerrar la brecha entre las entidades del gobierno y los ciudadanos facilitando la participación de estos últimos. Reúne las mejores prácticas para que todas las entidades gubernamentales fomenten la participación del público, e incorpora los principios de transparencia, rendición de cuentas e innovación. La Secretaría de la Función Pública trabaja con la Secretaría de Gobernación para monitorear y evaluar el cumplimiento de los lineamientos de participación ciudadana.

México también ha puesto en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción en sus distintos ámbitos de gobierno. Este sistema ayuda a prevenir, detectar y castigar los actos de corrupción en el país.

Indicadores clave: México

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	México 2005	México 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	12.6	17.4	19.8	22.8	33.6	34.3

	México 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.02	0.03	0.18

Legales	México 2005	México 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.41	-0.47	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	México 2006	**México 2016**	**ALC 2006**	**ALC 2016**	**OCDE 2006**	**OCDE 2016**
Independencia judicial (4)	6.00	5.00	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	México 2009	México 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	11.8	10.0	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	46.5	49.3	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	México: Menos de 4 USD PPA	México: Vulnerable	México: Clase Media	México: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2014 (6)	28	46	25	2	23	39	35	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	30	42	26	2	38	36	24	2

	México: Baja	México: Media Baja	México: Media	México: Media Alta	México: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	26.1	31.6	38.5	2.7	1.1	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	27.2	31.8	37.6	2.7	0.8	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	México 2006	México 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	75.0	83.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	35.0	32.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	43.0	28.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	México 2010	México 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	60.0	57.6	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	48.4	46.0	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	10.7	11.5	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	75.0	72.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	México 2005	México 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.52	7.31	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	39.7	36.0	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	México 2004	México 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	47.0	40.0	33	45	-	-

	México 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	1.91	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	4.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	2.71	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.66	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	México 2005	México 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.19	-0.13	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.44	-0.87	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	0.08	0.21	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.28	0.40	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	México 2005	México 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.53	0.38	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

PANAMÁ

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La gobernanza en Panamá ha mejorado a lo largo de la última década, según los Indicadores de Gobernanza Mundial. En particular, y en una escala entre -2.5 y 2.5, el país ha avanzado en cuanto a eficacia del gobierno (de 0.06 a 0.30 entre 2005-15), calidad regulatoria de 0.19 a 0.37 entre 2005-15, estabilidad política de 0.18 a 0.41 entre 2005-15 y participación y rendición de cuentas (de 0.44 a 0.50 entre 2005-2015), en un rango entre 0 y 1. Con respecto a estos indicadores, Panamá está arriba de los promedios de América Latina y el Caribe (ALC) (-0.17, -0.05, -0.09 y 0.18, respectivamente).

Panamá también ha experimentado un aumento del grado de confianza de los ciudadanos en las entidades públicas. En particular, 33% de los ciudadanos expresaron confianza en el gobierno nacional en 2016, lo que supera ligeramente el promedio de ALC (29%), pero se encuentra abajo del promedio de la OCDE (37%). De manera similar, 45% de la población expresó confianza en el sistema judicial y los tribunales, lo que supera considerablemente el promedio de ALC (34%) y casi alcanza el de la OCDE (49%). Por último, entre 2006 y 2016 la proporción de la población que percibía que la corrupción estaba extendida cayó de 85% a 77%. Este grado de percepción de la corrupción en Panamá es similar al promedio de ALC (79%), pero supera el de la OCDE (65%).

Varios factores subjetivos afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y por tanto al bienestar individual (OCDE, 2015). En cuanto a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, Panamá se mantuvo en los mismos niveles entre 2010 y 2015. Más de la mitad de la población dijo estar satisfecha o muy satisfecha con la educación pública, mientras que 46% dijo estar satisfecha o muy satisfecha con los hospitales públicos en 2015. A pesar del escaso avance en años recientes, Panamá se mantiene ligeramente por encima de los promedios de ALC (54% y 41%, respectivamente) en ambos indicadores.

Panamá ha avanzado en lo relativo a las condiciones materiales del bienestar (es decir, en cuanto a los ingresos) y la movilidad social. El país ha consolidado con éxito una clase media más amplia; 45% de los panameños percibieron un ingreso diario per cápita de 10-50 USD PPA en 2015, 11 puntos porcentuales más que en 2008 (34%).

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

El gobierno ha propuesto varias iniciativas para reformar las leyes de compras públicas de Panamá a fin de que la administración sea más transparente y competitiva. Hay reglas para la transparencia en la gestión pública, que disponen la apertura y disponibilidad de la información para el público. Gracias a esta iniciativa, las entidades públicas deben actualizar periódicamente las fuentes públicas, y los servidores públicos pueden recibir sanciones por no cumplir las disposiciones. Además, en 2015 Panamá adoptó la Cuenta Única del Tesoro (CUT), unificando 5 818 cuentas bancarias que las entidades públicas tenían en bancos locales. De este modo, el Estado puede gestionar mejor la liquidez de los fondos públicos, aumentar la eficacia del sistema del tesoro, racionalizar el procesamiento de los pagos y promover ahorros del tesoro público.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información se creó en 2013 para consolidar y promover medidas específicas a fin de prevenir y combatir la corrupción; igualmente, en 2012 se adoptó una nueva ley para regular los trámites electrónicos con el Estado (Ley 83 de 2012). Como estrategia complementaria, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental garantiza el uso óptimo de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la modernización de la gestión pública. Al respecto, se destacan dos iniciativas. *Panamá Tramita* busca la integración de la gran variedad de trámites que las distintas entidades gubernamentales ofrecen a los ciudadanos. Por otro lado, *Panamá Online* busca renovar la interacción de los ciudadanos con el Estado para que todos los trámites puedan hacerse de manera ágil y transparente. La iniciativa Datos Abiertos de Gobierno (DAG) en Panamá ha puesto la información generada por las instituciones públicas al alcance de los ciudadanos, con algunas excepciones. Estos datos están disponibles sin restricción de acceso y pueden usarse, reutilizarse y redistribuirse sin limitación alguna.

La Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe se creó hace cinco años y en años recientes ha consolidado una presencia más fuerte en Panamá.

Indicadores clave: Panamá

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Panamá 2005	Panamá 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	14.4	16.2	19.8	22.8	33.6	34.3

	Panamá 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	-	0.03	0.18

Legales	Panamá 2005	Panamá 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.1	-0.1	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	5.00	5.00	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Panamá 2009	Panamá 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	14.9	24.6	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	51.2	52.3	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Panamá Menos de 4 USD PPA	Panamá Vulne-rable	Panamá Clase Media	Panamá Acomo-dados	ALC (17) Menos de 4 USD PPA	ALC (17) Vulne-rable	ALC (17) Clase Media	ALC (17) Acomo-dados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	17	33	45	5	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2008	26	37	34	3	31	39	28	2

	Panamá Baja	Panamá Media Baja	Panamá Media	Panamá Media Alta	Panamá Alta	ALC (17) Baja	ALC (17) Media Baja	ALC (17) Media	ALC (17) Media Alta	ALC (17) Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	15.2	29.7	47.0	5.2	2.9	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	12.0	20.7	53.3	10.1	3.8	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Panamá 2006	Panamá 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	85.0	77.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	37.0	45.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	36.0	33.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Panamá 2010	Panamá 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	58.7	56.6	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	53.2	45.7	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	18.7	13.7	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	83.0	80.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Panamá 2005	Panamá 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.76	7.51	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	37.0	50.0	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Panamá 2004	Panamá 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	0.0	20.0	33	45	-	-

	Panamá 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.23	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	3.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	-	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	-	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Panamá 2005	Panamá 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.44	0.50	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.18	0.41	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	0.06	0.30	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.19	0.37	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Panamá 2005	Panamá 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.44	0.44	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

PARAGUAY

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

Paraguay ha progresado en términos de gobernanza a lo largo de la última década. En particular, el país avanzó en cuanto a la calidad de su gobierno, medida a través del índice de calidad del gobierno, que tiene un rango de 0 a 1 e incluye indicadores de corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia. Este índice aumentó de 0.25 a 0.31 en el periodo 2005-2015. Sin embargo, el país se mantiene debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (0.44) y de la OCDE (0.78). Paraguay también ha avanzado en la última década en cuanto a su calidad regulatoria, su estabilidad política y en cuanto a la participación y rendición de cuentas, pero permanece debajo de los promedios de ALC y la OCDE.

El país ha permanecido estancado en la construcción de confianza de la ciudadanía durante la última década. En particular, la confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional cayó de 31% a 28% entre 2006 y 2016. El país está a la par del promedio de ALC (29%) pero debajo de la OCDE (37%). La confianza en el sistema judicial y los tribunales se ha deteriorado ligeramente durante la última década. En 2006, 75% de la población manifestó que la corrupción estaba extendida en el país. Diez años después, las cifras muestran una mejora de solo un punto porcentual.

El bienestar individual comprende varios factores subjetivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, 2015). La satisfacción con los servicios públicos, por ejemplo, se ha deteriorado en Paraguay durante la última década. La proporción de la población que está satisfecha o muy satisfecha con la educación pública cayó de 53% a 44% entre 2010 y 2015, nivel muy inferior al promedio de ALC de 54% en 2015. Asimismo, la proporción de la población satisfecha o muy satisfecha con los hospitales públicos cayó de 49% a 33% entre 2010 y 2015, debajo del promedio de ALC de 41% en 2015. Paraguay ha avanzado en cuanto a las condiciones materiales del bienestar (es decir, en términos de ingresos) y a la movilidad social. El tamaño de la clase media (ingreso diario per cápita de 10-50 USD PPA) se expandió a 38% de la población en 2015, aumento sustancial con respecto a 2005 (22%).

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Paraguay tiene varias iniciativas para fortalecer el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Conforme al Tercer Plan de Acción Nacional, el actual gobierno ha puesto a disposición del público una plataforma en línea de Gobierno Abierto y otra de Datos Abiertos que contienen más de 200 conjuntos de datos de 115 instituciones.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 establece como objetivo transversal clave hacer la administración pública más eficiente y transparente. De ahí que el gobierno haya establecido un marco normativo para garantizar el libre acceso de los ciudadanos a la información pública y la transparencia gubernamental. Hasta agosto de 2017, 127 instituciones gubernamentales y 35 gobiernos locales se habían sumado al Portal de Acceso a la Información. Además, un decreto (10044 de 2012) y una nueva ley (5282 de 2014) promueven el libre acceso a la información pública y la transparencia gubernamental. Disponen que todas las dependencias del poder ejecutivo tengan oficinas anticorrupción y de acceso a la información.

Otro objetivo prioritario del PND 2030 es reducir la corrupción en el país mediante dos acciones principales: primera, fomentar la transparencia y los mecanismos de control del Estado; segunda, aumentar la participación de los beneficiarios y usuarios de los programas de monitoreo a distintos niveles de gobierno. La creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción y su expansión y fortalecimiento desde 2012 ha permitido a los ciudadanos presentar quejas anónimas de corrupción en un portal en línea. Este portal permite, a su vez, llevar un registro de todas las quejas presentadas. Los ciudadanos paraguayos presentaron cientos de quejas desde 2012 hasta comienzos de 2017, que han derivado en 828 investigaciones, 233 procedimientos penales y 164 auditorías administrativas.

Además, el gobierno creó la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en 2013. También adoptó un marco normativo para el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público. A nivel local se han establecido Consejos de Desarrollo Departamentales y Municipales en la mayor parte del territorio nacional. Su objetivo es hacer participar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y exigir cuentas de sus actos a los funcionarios elegidos.

Indicadores clave: Paraguay

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Paraguay 2005	Paraguay 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	13.8	17.9	19.8	22.8	33.6	34.3

	Paraguay 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	-	0.03	0.18

Legales	Paraguay 2005	Paraguay 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-1.0	-0.7	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	5.00	5.00	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Paraguay 2009	Paraguay 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	8.8	10.1	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	46.7	50.5	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Paraguay: Menos de 4 USD PPA	Paraguay: Vulnerable	Paraguay: Clase Media	Paraguay: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	20	39	38	3	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	37	40	22	1	38	36	24	2

	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	15.4	31.6	47.0	5.3	0.8	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	19.6	30.7	44.3	4.5	0.9	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Paraguay 2006	Paraguay 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	75.0	74.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	31.0	28.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	31.0	28.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Paraguay 2010	Paraguay 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	53.1	43.7	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	48.6	33.2	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	17.4	5.2	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	86.0	90.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Paraguay 2005	Paraguay 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	8.07	7.56	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	43.8	35.2	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Paraguay 2004	Paraguay 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	13.0	40.0	33	45	-	-

	Paraguay 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.45	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	5.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	-	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.62	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Paraguay 2005	Paraguay 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	-0.41	-0.12	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.64	-0.02	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.79	-0.95	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	-0.82	-0.27	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Paraguay 2005	Paraguay 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.25	0.31	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

PERÚ

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

Durante la última década, Perú ha logrado avances en sus indicadores de gobernanza. En particular, el país mejoró en cuanto a eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estabilidad política, y participación y rendición de cuentas. Perú también ha incrementado la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. En particular, 28% de la población peruana expresó confianza en el gobierno nacional en 2016, lo que supone una mejora con respecto a 2006 (17%), pero se mantiene por debajo del promedio de la OCDE (37%). Asimismo, la confianza en el sistema judicial y los tribunales del país creció 7 puntos porcentuales, pasando de 14% a 21% entre 2006 y 2016. En el mismo periodo, la proporción de personas que expresaron que la corrupción está extendida en el país decreció de 89% a 83%, aunque se mantiene por encima del promedio de ALC de 79%.

El bienestar individual comprende varios factores subjetivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, 2015). En este sentido, 32% de la población dijo estar satisfecha o muy satisfecha con los hospitales públicos en 2015 (aumento de casi 7 puntos porcentuales respecto a 2005). Asimismo, 36% de la población dijo estar satisfecha o muy satisfecha con la educación pública en 2015, lo cual implica 3 puntos porcentuales más que en 2005. Sin embargo, estos indicadores se encuentran muy por debajo del promedio de ALC, lo que muestra que quedan grandes retos en la prestación de servicios públicos en el país.

Perú ha avanzado también en cuanto a las condiciones materiales del bienestar (es decir, los ingresos) y la movilidad social a lo largo de la última década. El país ha consolidado una clase media (individuos con un ingreso per cápita de entre 10-50 USD PPA) más numerosa que llegó a representar el 37% de la población en 2015, en comparación con un 18% en 2005.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Perú lleva a cabo una agenda para vincular a los ciudadanos con las instituciones públicas y promover un desarrollo más incluyente. Esta agenda se centra en la seguridad de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción, un mejor suministro de agua y saneamiento, y una reforma de los servicios del gobierno orientada al ciudadano. Entre otras iniciativas, la Unidad de Análisis de Información creó el Observatorio Anticorrupción de Perú. El gobierno también aprobó la creación de la Fiscalía Especializada Anticorrupción. Además, se creó un equipo de alto nivel para facilitar, coordinar y priorizar las acciones gubernamentales con miras a lograr mejoras en los servicios y la atención a los ciudadanos.

Todas las entidades del gobierno están obligadas a realizar la Evaluación de la Calidad de la Atención prestada a la Ciudadanía. Este nuevo marco también establece un equipo que se centrará de manera permanente en identificar y simplificar los trámites obsoletos en cada sector, así como en reducir las cargas administrativas. Para mejorar y simplificar la prestación de servicios, el gobierno quiere sextuplicar los Centros de Mejor Atención al Ciudadano. Esto supondría la presencia de al menos uno en cada región, lo que reuniría hasta 21 servicios de entidades públicas en un solo lugar.

El país promovió, junto con Chile, la creación de la Red de Integridad Pública de ALC, con el apoyo de la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta red tiene como objetivo prestar apoyo a otros países de la región para intercambiar ideas, experiencias y lecciones aprendidas. En conjunto, los miembros desean hallar soluciones para retos comunes en cuanto a políticas de integridad pública.

El gobierno de Perú recientemente puso en marcha *gob.pe*, una versión fácil de usar de su Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, que tiene como objetivo agrupar en un solo sitio todos los trámites que el Estado gestiona, tanto para los ciudadanos como para las empresas. Asimismo, el gobierno de Perú ha aumentado la accesibilidad y operatividad del portal de datos abiertos. También ha mejorado la Secretaría de Gobierno Digital, que propone las políticas y estrategias nacionales en el campo del gobierno electrónico. Por último, Perú produce datos y estudios en todo el país para fomentar la política pública basada en evidencia empírica, lo cual se espera que mejore la eficacia y la eficiencia de los programas sociales del gobierno.

Indicadores clave: Perú

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Perú 2005	Perú 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	16.5	17.1	19.8	22.8	33.6	34.3

	Perú 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.01	0.03	0.18

Legales	Perú 2005	Perú 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	-0.7	-0.5	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	6.0	6.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Perú 2009	Perú 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	8.7	8.4	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	43.3	47.9	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Perú: Menos de 4 USD PPA	Perú: Vulnerable	Perú: Clase Media	Perú: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	19	42	37	2	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	46	35	18	1	38	36	24	2

	Perú: Baja	Perú: Media Baja	Perú: Media	Perú: Media Alta	Perú: Alta	ALC (17): Baja	ALC (17): Media Baja	ALC (17): Media	ALC (17): Media Alta	ALC (17): Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	22.9	28.7	39.5	6.6	2.3	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	21.9	31.9	42.2	3.6	0.5	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Perú 2006	Perú 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	89.0	83.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	14.0	21.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	17.0	28.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Perú 2010	Perú 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	33.1	36.4	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	25.3	32.0	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	5.6	8.9	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	77.0	69.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Perú 2005	Perú 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.37	7.85	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	27.7	31.7	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Perú 2004	Perú 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	20.0	53.0	33	45	-	-

	Perú 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	1.66	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	6.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	3.93	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.49	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Perú 2005	Perú 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	-0.02	0.16	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.98	-0.51	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.60	-0.28	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.08	0.49	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Perú 2005	Perú 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.47	0.44	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

REPÚBLICA DOMINICANA

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

La calidad de gobierno se mantuvo estable durante la última década en República Dominicana (RD). El país tiene una puntuación de 0.32 en el Índice de Calidad del Gobierno, con un rango entre 0 y 1, y calculado con base en indicadores de corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia. Esto sitúa al país tanto debajo del promedio de la región de ALC (0.44), como del de la OCDE (0.78). Aun así, la mayoría de la población (55%) expresó confianza en el gobierno nacional en 2016, superando considerablemente el promedio regional de 29% y el de la OCDE de 37%.

La satisfacción de los ciudadanos con la educación pública es alta. La proporción de la población que dijo estar satisfecha o muy satisfecha con la educación pública creció aproximadamente 25 puntos porcentuales entre 2010 y 2015, alcanzando un nivel de 82% de la población. En el mismo periodo, la proporción de la población que dijo estar satisfecha o muy satisfecha con los hospitales públicos se mantuvo constante. La percepción de seguridad también aumentó. Puntualmente, la proporción de la población que percibe que la seguridad ciudadana es buena o muy buena creció más de 9 puntos porcentuales desde 2005.

Los aumentos de la satisfacción de los ciudadanos son coherentes con las tendencias positivas en la movilidad social. En República Dominicana se observa una creciente clase media e índices de pobreza en disminución. El tamaño de la clase media (individuos con ingresos per cápita diarios entre 10-50 USD PPA) creció de 19% a 29% en el periodo 2009-2015. Pese a este progreso, el gobierno aún tiene margen para mejorar. Es posible que la mejora en la capacidad redistributiva del país y la calidad de los servicios federales estén limitadas por la escasa capacidad de recaudación fiscal del gobierno. Con una recaudación tributaria de 14% del PIB, República Dominicana se encuentra debajo del promedio regional (23%). Por otra parte, también es uno de los países de la región con la menor proporción de ingresos fiscales. El país tiene un amplio margen para mejorar las acciones institucionales, sobre todo en cuanto a corrupción e imparcialidad de la administración pública.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

La Ley 200 de 2004 garantiza el acceso a la información pública en República Dominicana. Esta ley dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano del Estado. En lo anterior se incluye la información tributaria del sector público no financiero al público en general, en particular como medio para monitorear y evaluar las actividades fiscales. El país tiene, entre sus recursos, sitios web tanto para el gobierno abierto como para los datos abiertos. Un Portal Ciudadano sirve como vía de acceso y ventanilla única en línea para todos los servicios, la información, las transacciones y las interacciones con el Estado. En él los ciudadanos pueden encontrar temas relacionados con salud, educación, transparencia, compras públicas e impuestos.

La Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) se puso en marcha entre 2010 y 2012. La iniciativa hizo una consulta de 18 meses de duración con los ciudadanos, facilitando un espacio permanente para el diálogo y los comentarios correctivos entre el gobierno y la sociedad civil. La IPAC fue la base del primer Plan de Acción de República Dominicana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Por otra parte, en 2012 el gobierno creó la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. Además de supervisar los aspectos de ética, transparencia, gobierno abierto, lucha contra la corrupción y conflictos de intereses, esta dirección trabaja para facilitar el libre acceso a la información de las entidades gubernamentales.

República Dominicana ha puesto en marcha su tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto para 2016-2018. Este plan tiene como objetivo promover la publicación de datos abiertos y procesos de compras públicas municipales. Como parte de la promoción de una cultura de transparencia, se pondrá en marcha un modelo de gestión municipal transparente, se crearán sitios web para monitorear los compromisos presidenciales y publicar un presupuesto de los ciudadanos, y se establecerán portales para la participación de los ciudadanos y las quejas de los consumidores. También se implementará una herramienta para monitorear y evaluar los portales de transparencia de las instituciones del Estado, y una escuela virtual de transparencia. Por último, se implementará una herramienta de telefonía móvil para dar aviso de fallas en los sistemas hidráulicos del país.

Indicadores clave: República Dominicana

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	República Dominicana		ALC		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	11.9	13.7	19.8	22.8	33.6	34.3
	2012		2012		2012	
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	-		0.03		0.18	

Legales	República Dominicana		ALC (17) *		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Estado de derecho (3)	-0.68	-0.46	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Independencia judicial (4)	6.0	6.0	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	República Dominicana		ALC		OCDE	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	12.5	13.8	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	48.7	49.8	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	República Dominicana				ALC (17)			
	Menos de 4 USD PPA	Vulne-rable	Clase Media	Acomo-dados	Menos de 4 USD PPA	Vulne-rable	Clase Media	Acomo-dados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	25	45	29	1	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	40	40	19	1	38	36	24	2

	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	25.2	26.0	38.0	5.5	5.2	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	26.8	34.1	31.0	5.6	2.4	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	República Dominicana		ALC		OCDE	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	62.0	65.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	41.0	30.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	64.0	55.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	República Dominicana		ALC	
	2010	2015	2010	2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	57.1	81.9	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	49.0	51.6	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	7.3	16.9	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	77.0	70.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	República Dominicana		ALC	
	2005	2015	2005	2015
Índice ponderado de moral tributaria	6.96	7.88	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	32.7	59.1	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	República Dominicana		ALC (17)		OCDE	
	2004	2012-2015	2004	2012-2015	2004	2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	7.0	27.0	33	45	-	-
	2013		2013		2013	
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.26		2.4		1.47	
Confiable (11)	2016		2016		2016	
Política anticorrupción (11a)	2.0		5.12		6.91	
Imparcialidad de la administración pública (11b)	2.73		3.68		5.15	
Abierto e innovador	2016		2016		2016	
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.43		0.44		0.56	

Indicadores de gobernanza (13)	República Dominicana		ALC (17)		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Participación y rendición de cuentas	-0.09	0.13	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0.23	0.17	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	-0.55	-0.34	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	-0.38	-0.04	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	República Dominicana		ALC (17)		OCDE	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Indicador de calidad del gobierno	0.31	0.32	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

URUGUAY

Tendencias recientes de las percepciones de los ciudadanos

Uruguay ha consolidado algunos avances en términos de gobernanza durante la última década. En particular, la calidad del gobierno, medida con el índice de calidad de gobierno, que oscila entre 0 y 1 e incluye indicadores de corrupción, ley y orden, y calidad de la burocracia, aumentó de 0.47 a 0.56 entre 2005 y 2015. Uruguay está por encima del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (0.44), pero debajo del promedio de la OCDE (0.78).

Uruguay se cuenta entre los países que tienen el mayor grado de confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional (42%), muy por encima del promedio de ALC (29%) y del de la OCDE (37%). Asimismo, en lo que respecta a la confianza en el sistema judicial y los tribunales del país, Uruguay (41%) está ligeramente por encima del promedio de ALC (34%), pero debajo del de la OCDE (49%). Aun así, la confianza de los uruguayos en el gobierno nacional, el sistema judicial y los tribunales ha disminuido durante la última década. De igual manera, la percepción negativa que tienen los ciudadanos sobre la corrupción parece ir en aumento, al pasar de 32% a 54% en el periodo 2006-2016. Sin embargo, la proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida por el país es menor que los promedios tanto de ALC (79%) como de la OCDE (65%).

Además de las condiciones materiales, el bienestar individual comprende varios factores subjetivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, 2015). En cuanto a la satisfacción con los servicios públicos, Uruguay tuvo un desempeño mixto en la última década. La proporción de la población que dice estar satisfecha o muy satisfecha con la educación pública disminuyó de 60% a 52% entre 2005 y 2015, situando al país debajo del promedio de ALC (54%). No obstante, el número de personas que dijeron estar satisfechas o muy satisfechas con los hospitales públicos aumentó ligeramente en el mismo periodo, de 66% a 67%, cifra considerablemente superior al promedio de ALC (41%). Por otra parte, durante la última década Uruguay ha logrado avances considerables en las condiciones materiales del bienestar (es decir, en términos de los ingresos) y en términos de movilidad social. En particular, la clase media (ingreso diario per cápita entre 10-50 USD PPA) pasó de 37% a 61% de la población entre 2005 y 2015.

Políticas recientes para fortalecer el vínculo Estado-sociedad

Uruguay ha ganado varios premios por sus políticas para promover la participación ciudadana, que incluyen leyes, marcos normativos y herramientas innovadoras. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con respecto a la transparencia, la gobernanza y el acceso a la información pública, Uruguay está comprometido con tres metas principales: reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas; crear instituciones que rindan cuentas y sean eficaces a todos los niveles, y garantizar el acceso público a la información y la protección de las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Se han realizado varias reformas legales para favorecer la transparencia del gobierno. En 2008 el gobierno estableció normas para fortalecer la transparencia y facilitar el acceso público a la información. Como consecuencia, las entidades públicas deben divulgar su información en un formato de datos abiertos para ayudar a las personas interesadas a acceder a ella de manera amplia y fácil. Además, el gobierno creó la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Junta de Transparencia Pública y Ética para supervisar la lucha contra la corrupción. Este órgano asesora al sistema de justicia penal en la búsqueda de castigo para los servidores públicos de alto nivel por delitos contra la administración y el tesoro públicos.

Uruguay ha definido un Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto para promover iniciativas de gobierno digital mediante la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic). Esta entidad tiene como objetivo promover un Estado eficiente y centrado en el ciudadano, así como una nueva forma de ciudadanía mediante la implantación, la apropiación y el buen uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Asimismo, Uruguay ha puesto en marcha leyes anticorrupción severas, que adoptan reglas estrictas en relación con la conducta de los servidores públicos, las declaraciones responsables, la publicidad de los contratos y el código penal aplicable.

Indicadores clave: Uruguay

I. CAPACIDADES DEL ESTADO

Fiscales	Uruguay 2005	Uruguay 2015	ALC 2005	ALC 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Ingresos tributarios totales como % del PIB (1)	23.9	27.0	19.8	22.8	33.6	34.3

	Uruguay 2012	ALC 2012	OCDE 2012
Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias del gobierno (2)	0.07	0.03	0.18

Legales	Uruguay 2005	Uruguay 2015	ALC (17) * 2005	ALC (17) * 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Estado de derecho (3)	0.43	0.68	-0.4	-0.37	1.25	1.31
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Independencia judicial (4)	10.00	10.00	6.12	6.18	-	-

Administrativas (%) (5)	Uruguay 2009	Uruguay 2016	ALC 2009	ALC 2016	OCDE 2009	OCDE 2016
Empleo en el sector público como % del empleo total	14.3	15.0	11.3	12.5	21.4	24.6
Proporción del empleo del sector público ocupado por mujeres	48.7	52.1	48.1	50.0	58.4	58.5

II. PERCEPCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD

Posición socioeconómica de los ciudadanos (%)	Uruguay: Menos de 4 USD PPA	Uruguay: Vulnerable	Uruguay: Clase Media	Uruguay: Acomodados	ALC (17): Menos de 4 USD PPA	ALC (17): Vulnerable	ALC (17): Clase Media	ALC (17): Acomodados
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2015 (6)	7	27	61	5	24	39	34	3
Proporción de la población por nivel de ingresos, 2005	22	39	37	2	38	36	24	2

	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta	Baja	Media Baja	Media	Media Alta	Alta
Autopercepción de la clase social, 2015 (7)	13.6	32.5	50.0	3.3	0.6	23.1	30.5	40.4	4.3	1.7
Autopercepción de la clase social, 2011	14.2	32.5	49.2	3.5	0.5	24.6	31.0	38.9	4.3	1.3

Grado de confianza de los ciudadanos (%) (8)	Uruguay 2006	Uruguay 2016	ALC 2006	ALC 2016	OCDE 2006	OCDE 2016
Proporción de la población que percibe que la corrupción está extendida en el país	32.0	54.0	73.0	79.0	60.0	65.0
Proporción de la población que expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país	46.0	41.0	33.0	34.0	50.0	49.0
Proporción de la población que expresa confianza en el gobierno nacional	65.0	42.0	39.0	29.0	43.0	37.0

Satisfacción con los servicios públicos (%)(7)	Uruguay 2010	Uruguay 2015	ALC 2010	ALC 2015
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con la educación pública	59.5	52.0	54.3	53.8
Proporción de la población que se dice "satisfecha" o "muy satisfecha" con los hospitales públicos	66.1	66.5	48.0	40.7
Proporción de la población que percibe que la seguridad de los ciudadanos es "buena" o "muy buena"	18.1	21.8	16.1	16.0
Proporción de la población que se dice satisfecha con la ciudad (en general) (8)	83.0	77.0	78.0	72.0

Indicadores de moral tributaria (7)	Uruguay 2005	Uruguay 2015	ALC 2005	ALC 2015
Índice ponderado de moral tributaria	7.98	8.91	7.70	7.94
Proporción de la población que declara que la evasión fiscal nunca es justificable (%)	44.99	71.37	39.2	48.1

III. HERRAMIENTAS PARA CERRAR LA BRECHA ESTADO-CIUDADANOS-MERCADO

Eficiente	Uruguay 2004	Uruguay 2012-2015	ALC (17) 2004	ALC (17) 2012-2015	OCDE 2004	OCDE 2012-2015
Desarrollo del servicio público (9)	53.0	73.0	33	45	-	-

	Uruguay 2013	ALC (17) 2013	OCDE 2013
Regulación del mercado de productos en la economía (10)	2.57	2.4	1.47
Confiable (11)	**2016**	**2016**	**2016**
Política anticorrupción (11a)	9.0	5.12	6.91
Imparcialidad de la administración pública (11b)	5.41	3.68	5.15
Abierto e innovador	**2016**	**2016**	**2016**
Índice de datos gubernamentales abiertos, útiles, reutilizables (OUR por sus siglas en inglés) (12)	0.72	0.44	0.56

Indicadores de gobernanza (13)	Uruguay 2005	Uruguay 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Participación y rendición de cuentas	0.89	1.12	0.12	0.18	1.22	1.12
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	0.79	0.99	-0.32	-0.09	0.71	0.64
Eficacia del gobierno	0.51	0.54	-0.23	-0.17	1.35	1.3
Calidad de la regulación	0.34	0.45	-0.11	-0.05	1.28	1.28

Calidad del gobierno (11)	Uruguay 2005	Uruguay 2015	ALC (17) 2005	ALC (17) 2015	OCDE 2005	OCDE 2015
Indicador de calidad del gobierno	0.47	0.56	0.45	0.44	0.79	0.78

Las notas aclaratorias y fuentes pueden encontrarse en la Nota Técnica al final de las Notas País.

Nota técnica

1. Fuente: Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe, OCDE. Excluye los ingresos de gobiernos locales. El promedio de ALC representa un grupo de 24 países de América Latina y el Caribe. El promedio se calcula con datos de años de calendario, salvo en el caso de Bahamas y Trinidad y Tobago, donde se usan datos de años fiscales. El promedio de la OCDE se calcula aplicando el promedio del cambio porcentual sin ponderar de 2015 en los 32 países que publican datos de ese año al promedio general de la proporción de impuestos a PIB en 2014.
2. Fuente: En el caso de países de ALC: Lustig (2016); en el caso de países de la OCDE: Income Distribution Database. El promedio de ALC representa un grupo de 12 países de América Latina y el Caribe compuesto por El Salvador, Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica, México, Colombia, Bolivia, Perú y Guatemala. La desigualdad se mide con el coeficiente de Gini.
3. Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial, Banco Mundial (2016). El indicador de Estado de derecho refleja las percepciones del grado en que los actores tienen confianza en las reglas de la sociedad y las acatan, y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad del delito y la violencia. Este indicador va de -2 .5 (débil) a 2.5 (fuerte) en cuanto al desempeño del gobierno.
4. Fuente: Bertelsmann Transformation Index, 2017.
5. Fuente: OCDE, 2016. Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT (base de datos). Los datos de Argentina corresponden a 2010 en vez de 2009. Los datos de Brasil corresponden a 2011 en vez de 2009. Los datos de Costa Rica corresponden a 2010 y 2013 en vez de 2009 y 2014. Los datos de Chile, Ecuador, El Salvador y Perú corresponden a 2013 en vez de 2014. Los datos de Barbados no se incluyen en el promedio de ALC. Los datos de Argentina se refieren solo a las zonas urbanas. Promedio de la OCDE: no se dispone de datos de Alemania, Austria, Estados Unidos, Islandia, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda, los Países Bajos, la República Checa y Turquía; los datos de Australia, Corea, Dinamarca, Finlandia, Letonia y Portugal tampoco están incluidos en el promedio debido a series temporales faltantes.
6. Fuente: tabulaciones del LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) e Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), 2017. El agregado de ALC se basa en 17 países de la región de los cuales se dispone de microdatos. Según las clases definidas por el Banco Mundial, los individuos se clasifican de acuerdo con su ingreso diario de la siguiente manera: pobres cuando el ingreso es menor de 4 USD, vulnerables cuando su ingreso es de entre 4 y 10 USD, de clase media cuando su ingreso es de entre 10 y 50 USD, y acomodados cuando su ingreso es mayor de 50 USD. Todos los valores monetarios se dan a conocer en dólares estadounidenses (USD) con paridad en el poder adquisitivo (PPA) de 2005. Los datos de Argentina y Uruguay se refieren solo a las zonas urbanas.
7. Fuente: Latinobarómetro, 2015. Los indicadores de moral tributaria que se muestran aquí se basan en la pregunta: "En una escala de 1 a 10, donde 1 es 'totalmente injustificable' y 10 es 'totalmente justificable', ¿hasta qué punto considera usted justificable evadir impuestos?"
8. Fuente: Encuesta Mundial de Gallup, 2017.
9. Fuente: BID, 2014. Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible.
10. Fuente: OECD Product Market Regulation Database para el promedio de la OCDE; OECD-WBG Product Market Regulation Database, 2016. Escala de 0 a 6, donde 6 representa la reglamentación más restrictiva.

Fuente: Dahlberg *et al.*, 2017. The Quality of Government Basic Dataset, versión Jan17. Universidad de Gotemburgo: Instituto de Calidad del Gobierno, www.qog.pol.gu.se doi:10.18157/QoGBasJan17.

11. El indicador de políticas anticorrupción oscila entre 1 y 10, según el grado en que el gobierno de turno tiene éxito (10) o fracasa (0) en contener la corrupción y todos los mecanismos de integridad están vigentes y son eficaces.
12. El Índice de Administración Pública Imparcial mide en qué grado las instituciones del gobierno ejercen su poder de manera imparcial, y oscila entre 1 y 10.
13. Fuente: OECD Survey on Open Government Data 2.0. Los datos de Chile, Colombia y México se refieren a 2014 en vez de 2016. El índice compuesto va de 0, mínimo, a 1, máximo.
14. Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial, Banco Mundial (2016). Todos los indicadores de gobernanza van de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte) en cuanto al desempeño del gobierno.

* El promedio LAC 17 comprende 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Referencias

OCDE (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
(41 2018 10 4 P) ISBN 978-92-64-29022-8 – 2018

Perspectivas económicas de América Latina 2018

REPENSANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO

Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, analiza cómo las instituciones deben reforzar las bases de un largo período de crecimiento sostenido e incluyente y de aumento del bienestar. El informe presenta una visión general de los principales desafíos macroeconómicos de la región de América Latina y el Caribe (ALC) y explora opciones de política que impulsen el crecimiento potencial, con particular énfasis en el comercio. También analiza el vínculo entre el bajo nivel de confianza y la desconexión e insatisfacción de la sociedad con las instituciones y con una serie de desafíos estructurales en la región, así como con una serie de dinámicas más recientes que están transformando la economía, la sociedad y la política de ALC. En este sentido, el informe analiza cómo puede reforzarse el contrato social en ALC, principalmente a través de un estado que responda a las demandas de los ciudadanos, así como también por medio del diseño de políticas y de instituciones que brinden a la sociedad igualdad de oportunidades socioeconómicas en un contexto global rápidamente cambiante.

www.latameconomy.org

Consulte esta publicación en el sitio web: *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es*

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

978-92-64-29022-8
41 2018 10 4 P 1
ECLAC: REF. LC/PUB.2017/25
CAF: REF. CAF-513I-2018