

**FINANZAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO:
FORTALECIENDO LA CONEXIÓN
ENTRE INGRESOS Y GASTOS**



Título: Finanzas públicas para el desarrollo:
Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos
Serie: Reporte de Economía y Desarrollo

Depósito Legal: If74320043302587
ISSN: 980-6810-01-5

Editor:
CAF
publicaciones@caf.com

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Gatos Gemelos Comunicación
Impreso en: Panamericana Formas e Impresos S.A.
Bogotá, Colombia – mayo 2012

La versión digital de este libro se encuentra en: www.publicaciones.caf.com

© 2012 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Prólogo

La participación del Estado es primordial en el proceso de desarrollo. Por un lado, los servicios vinculados con la defensa, la seguridad y la justicia no solo garantizan derechos humanos fundamentales a la vida y la libertad, sino que son imprescindibles para el desarrollo de la actividad económica que requiere asegurar el cumplimiento de los contratos y el derecho a la propiedad. Por otra parte, el Estado ofrece servicios de acceso universal a la salud, la educación y la infraestructura, los cuales mejoran la calidad de vida y fomentan el crecimiento económico. Además de esta “función asignativa”, donde el sector público provee bienes que los mercados no suministrarían adecuadamente, los Estados modernos han asumido un papel cada vez más importante en la promoción de una mejor distribución del ingreso. Esta tarea se ha llevado a cabo, en primer lugar, mediante sistemas impositivos que incorporan elementos de progresividad, y en segundo término, a través del establecimiento de programas sociales y transferencias dirigidos a atender las necesidades de empleo y subsistencia de los individuos más desfavorecidos.

Esta nueva entrega del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) aporta argumentos y evidencia que explican el rol central de las finanzas públicas en el fomento del desarrollo con equidad. La hipótesis que se plantea subraya la fuerte interdependencia entre las decisiones sobre impuestos y gastos y la manera en que esta conexión podría generar un círculo virtuoso que lleve a mayores niveles de recaudación que, a su vez, permitan proveer una mayor cantidad y calidad de bienes públicos. Un ejemplo del círculo virtuoso que puede surgir de dicha conexión es cuando el financiamiento público proviene principalmente de impuestos cobrados a una base amplia de contribuyentes, y esto induce un proceso de empoderamiento y reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía. El ciudadano que paga impuestos tiene más incentivos a participar y controlar la gestión pública, y esto a su vez lleva a los administradores a ser más transparentes y eficientes en sus tareas. Finalmente, esta mayor eficiencia mejora la disposición de los ciudadanos a pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas.

A lo largo de ese proceso, el sector público crece en términos del PIB y esta expansión está asociada con mayores capacidades del Estado en la gestión, de tal forma que la política fiscal cumpla su papel de liderar el proceso de desarrollo con equidad. El mismo proceso de participación democrática y control a través del voto e instituciones –como los parlamentos y agencias de auditoría– permite también tener bajo control la posibilidad de que los niveles impositivos y los gastos se extiendan más allá de lo que sería óptimo desde el punto de vista del bienestar social.

El análisis que se presenta a lo largo del reporte muestra que en América Latina la estructura impositiva y de ingresos fiscales en general, conjuntamente con las decisiones sobre el gasto y el funcionamiento de las instituciones presupuestarias, no siempre ha sido capaz de promover este círculo virtuoso entre estructura de ingresos, participación y empoderamiento, reciprocidad, tamaño del presupuesto, eficiencia y capacidad redistributiva de las políticas fiscales.

En cuanto a la estructura de ingresos públicos, aun después de los aumentos recientes en los niveles de recaudación, la participación de los impuestos a los ingresos, riqueza y ganancias es baja en comparación con otras economías en desarrollo. Esta participación también es menor cuando se la compara con la estructura



de impuestos de países de ingresos altos cuando estas economías ostentaban niveles de PIB per cápita similares a los que alcanzan actualmente las de América Latina. Los contrastes son todavía más acentuados si se consideran solo los impuestos a los ingresos y la riqueza que se recaudan sobre las personas. Este problema de la estructura de impuestos no solo ha limitado la capacidad del Estado de obtener nuevos recursos, sino que también cercena la posibilidad de que el sistema impositivo contribuya a una mayor equidad.

Las deficiencias de la estructura de impuestos para mejorar la equidad han sido parcialmente compensadas por la implementación de diversos programas de gastos con un claro componente redistributivo, como lo son la extensión de la cobertura de la seguridad social mediante las pensiones no contributivas y los programas de transferencias condicionadas orientados a familias de bajos ingresos. Si bien las ganancias en términos de equidad son alentadoras, con el fin de promover el círculo virtuoso entre ingresos y gastos mencionado anteriormente es necesario también que estos programas se gestionen con eficiencia para alcanzar los objetivos fijados. El uso de diversas metodologías para medir este concepto de eficiencia técnica muestra, por ejemplo, que existe un margen para producir mejoras en la gestión de los servicios educativos y de salud de algunos países de América Latina.

La hipótesis de que existe un nexo entre la recaudación de impuestos y el buen gobierno encuentra sustento en los resultados de la encuesta CAF 2011, donde a nivel subnacional se verifica una correlación positiva y significativa entre la percepción sobre la calidad de gestión y la disponibilidad a cumplir con las obligaciones tributarias. También se confirma la conexión entre impuestos y el buen gobierno en el caso de países y regiones con altas proporciones de ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables (p.e., los hidrocarburos). La evidencia sugiere que este factor, al separar las decisiones de gasto de la necesidad de cobrar impuestos a la población, puede contribuir a que estos mayores recursos no necesariamente estén relacionados con más y mejores servicios públicos.

Finalmente, el reporte destaca que el presupuesto público cumple un papel fundamental en facilitar la conexión entre las decisiones sobre ingresos y gastos. La discusión del presupuesto de forma transparente, con la participación de los ciudadanos y el sistema político a través de sus instituciones de representación y división de poderes, permite, en primer lugar, hacer visibles los beneficios y costos sociales y, en segundo lugar, facilita que las decisiones adoptadas sobre los impuestos y gastos conduzcan a la maximización del bienestar.

Esperamos que el estudio y el análisis de la problemática del sistema fiscal contenido en esta nueva edición del RED proporcionen las bases para un debate acerca de los cambios en las finanzas públicas que, atendiendo las particularidades de cada país, ayuden a generar consensos sobre posibles vías de acción.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo de CAF

Reconocimientos

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas, estuvo bajo la coordinación general de Leonardo Villar, y bajo la dirección y coordinación académica de Pablo Sanguinetti.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1	Pablo Sanguinetti
Capítulo 2	Lucila Berniell
Capítulo 3	Fernando Álvarez
Capítulo 4	Pablo Sanguinetti
Capítulo 5	Daniel Ortega
Capítulo 6	Adriana Arreaza
Capítulo 7	Daniel Ortega, Michael Penfold y Pablo Sanguinetti

Ximena Ríos Hamann y Mariana Urbina tuvieron a su cargo la edición general del libro.

Los capítulos se basaron en parte en documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Fernando Álvarez, Martín Besfamille, Sebastián Bustos, Sui-jade Ho, Francisco Garfías, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez, Nora Lustig, Jonathan Malagón, Jorge Martínez Vásquez, Marcus Melo, José Antonio Ocampo, Daniel Ortega, Carlos Pereira, Guillermo Perry, Lucas Ronconi, Pablo Sanguinetti, Miguel St. Aubyn, Jeffrey Timmons y Violeta Vulovic.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de Luis Beccaria, Guillermo Cruces, Leonardo Gasparini, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez, Osvaldo Larrañaga, Ángel Melguizo, Francisco Monaldi, Eduardo Morón, José Antonio Ocampo, Guillermo Perry, Germán Ríos, Lucas Ronconi, Ernesto Stein, Roberto Steiner y Luiz Villela.

Los asistentes de investigación fueron María Andrea Acquavella, Carlos Catanho, Tomás Lira, Lesbia Maris, Alexandra Reuter, Mauricio Stern y Mariana Urbina.

Índice general

CAPÍTULO 1

ESTADO Y DESARROLLO: REDISTRIBUCIÓN, EFICIENCIA Y REPRESENTACIÓN 19

Introducción	21
El tamaño del Estado a lo largo del sendero de desarrollo: evidencia internacional y para América Latina	25
Composición del gasto e ingresos a lo largo del sendero de desarrollo	29
Los determinantes del crecimiento del tamaño del sector público a lo largo del sendero de desarrollo	33
El tamaño del Estado y el surgimiento de las instituciones democráticas	34
¿Ha tenido la expansión del sector público costos en términos de crecimiento de la economía y el bienestar?	35
Lecciones para América Latina	37
Estructura de impuestos, gastos y el buen gobierno: conclusiones principales del reporte	38
¿Es el Estado un factor que contribuye al mejoramiento de la distribución del ingreso en América Latina?	38
Gasto público y eficiencia	39
Estructura impositiva y esfuerzo de recaudación en América Latina	40
Impuestos y calidad del gobierno: empoderamiento y reciprocidad	42
Los ingresos por recursos naturales no renovables y las decisiones sobre impuestos y gastos	42
Instituciones presupuestarias y buen gobierno: transparencia, control y participación ciudadana	44
Conclusiones	45

CAPÍTULO 2

FINANZAS PÚBLICAS Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA 47

Introducción	49
Perspectivas de la desigualdad en América Latina	52
Relación entre el tamaño del Estado y la redistribución	57
Crecimiento del gasto público en América Latina: ¿cuál ha sido el papel de los componentes redistributivos?	57
Crecimiento de la recaudación y cambios en la estructura tributaria: implicancias sobre la equidad	60
Cobertura y calidad de los componentes del gasto público: implicancias para una redistribución sostenible	63

Transferencias de ingreso: sistemas contributivos y no contributivos	67
Seguridad social contributiva: pensiones, informalidad laboral y equidad distributiva	67
Pensiones no contributivas	75
Los programas de transferencias de ingreso condicionadas	79
Provisión de bienes y servicios públicos para la equidad	82
Salud	82
Educación	86
Gasto público en infraestructura y equidad	90
Subsidios específicos	92
Análisis global de la incidencia del gasto y los impuestos en América Latina	94
Conclusiones	99

CAPÍTULO 3

GASTO PÚBLICO DE CALIDAD: MEDICIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS 103

Introducción	105
¿Es ineficiente el gasto público en América Latina? Un enfoque de fronteras.....	107
Eficiencia en la provisión de servicios educativos	111
Eficiencia en la provisión de servicios de salud.....	118
Eficiencia en infraestructura	123
Análisis de la eficiencia a partir de información desagregada: el caso de la brecha en calidad de la educación al interior de los países	127
Chile y la prueba SIMCE	129
Perú y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)	133
Principios y prácticas para una gestión pública eficiente	138
Premios, castigos y monitoreo: alinear los incentivos de los trabajadores públicos	139
La importancia de un buen diseño	142
TIC: innovaciones para una gestión eficiente	145
Instituciones para una mejor planeación y evaluación de los proyectos de inversión pública: el caso de la infraestructura	147
Conclusiones	149

CAPÍTULO 4

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y LOS RETOS DE LA RECAUDACIÓN 151

Introducción	153
Marco conceptual: ¿cuál debería ser la combinación adecuada entre los impuestos directos y los impuestos indirectos?	155

Las hipótesis que surgen de la teoría de la estructura óptima de impuestos: eficiencia <i>versus</i> equidad	155
¿Por qué la estructura de impuestos de los países en desarrollo se aleja de aquella sugerida por la teoría?	158
Tendencias recientes en el nivel de recaudación y la estructura de impuestos en América Latina	161
La evolución de la estructura impositiva en América Latina: impuestos directos e impuestos indirectos	163
Impuestos a las transacciones financieras y sobre la explotación de los recursos naturales	167
Impuestos a las transacciones financieras	168
El papel de los recursos fiscales provenientes de los recursos naturales	169
¿Es bajo el esfuerzo tributario en América Latina? Problemas de la estructura de impuestos y la evasión	172
Esfuerzo tributario débil	172
Sesgo hacia la tributación indirecta: baja participación de los impuestos directos a los ingresos y la riqueza	175
La evolución de la tributación al ingreso desde una perspectiva histórica	178
Evasión	182
Estimaciones de evasión para América Latina	184
Evasión en Estados Unidos	186
Amenaza de auditoría y el cumplimiento impositivo: evidencia experimental en el municipio de Sucre, Caracas	189
Implicaciones para el combate a la evasión	190
Conclusiones	192
CAPÍTULO 5	
IMPUESTOS Y BUEN GOBIERNO: EMPODERAMIENTO Y RECIPROCIDAD	193
Introducción	195
Las motivaciones para pagar impuestos y el papel del buen gobierno	198
Evidencia sobre moralidad y reciprocidad fiscal o tributaria en América Latina	200
Evidencia a partir de la encuesta CAF 2011	203
Una investigación experimental en los hogares	208
Otra evidencia	211
Normas sociales, reciprocidad y reforma tributaria	212
El pago de impuestos como mecanismo de “empoderamiento”	214
Una mirada basada en la encuesta CAF 2011	216
Evidencia de otros estudios	224
Conclusiones	226

CAPÍTULO 6

RECURSOS NATURALES Y EL VÍNCULO DEL CIUDADANO CON EL ESTADO 229

Introducción	231
Recursos naturales, estructura de financiamiento del presupuesto y calidad de las políticas públicas: un marco conceptual	233
Financiamiento del presupuesto con recursos naturales y su efecto sobre la gestión pública: evidencia empírica internacional	237
América Latina: impacto de la presencia de ingresos por recursos naturales no renovables a nivel subnacional	243
Evidencia para Brasil	244
Evidencia para Perú	245
Regímenes fiscales para los recursos naturales no renovables en América Latina	247
Arreglos presupuestarios para el manejo de los ingresos de los recursos naturales	254
Conclusiones	262
Apéndice: Evolución del marco fiscal para la recaudación de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables	264

CAPÍTULO 7

EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA CONEXIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS 269

Introducción	271
Las instituciones presupuestarias en América Latina	273
El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario	274
La necesidad de mantener el equilibrio fiscal y su impacto sobre las reglas en la gobernanza presupuestaria	276
Ámbitos para fortalecer el papel del presupuesto	282
Las capacidades legislativas	282
Transparencia del proceso presupuestario	285
Auditoría y control presupuestario	290
Participación ciudadana	292
Conclusiones	294

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 297

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Tamaño del Estado y desarrollo económico (1900-2000)	26
Gráfico 1.2	Relación entre el PIB per cápita (grado de desarrollo) y el tamaño del Estado, medido por la participación del gasto público en el PIB (2000-2010)	28
Gráfico 1.3	Composición del gasto público en Reino Unido (1900-2010)	30
Gráfico 1.4	Composición del gasto público en Estados Unidos (1902-2010)	31
Gráfico 1.5	Composición de los impuestos del Gobierno federal de los Estados Unidos (1934-2011)	33
Gráfico 2.1	Desigualdad y pobreza de acuerdo al nivel de desarrollo de los países	52
Gráfico 2.2	Niveles del índice de Gini para países seleccionados de América Latina (1999-2001 vs. 2007-2009)	53
Gráfico 2.3	Relación entre la tasa de variación del Índice de Gini y su nivel inicial (análisis simple de beta-convergencia)	54
Gráfico 2.4	Gasto público total como porcentaje del PIB para países seleccionados de América Latina y de la OCDE (1990-1992 vs. 2007-2009)	57
Gráfico 2.5	Participaciones de los sueldos, compras, intereses y subsidios y transferencias en el gasto corriente total en países seleccionados de América Latina (1990-1992, 1999-2001 y 2007-2009)	58
Gráfico 2.6	Crecimiento del gasto público social en América Latina (varios años)	59
Gráfico 2.7	Relación entre el cambio en la participación del GPS en el PIB y el nivel inicial (análisis simple de beta-convergencia) para países seleccionados de América Latina (1990-2006)	60
Gráfico 2.8	Evolución de la recaudación tributaria de los Gobiernos centrales en América Latina (1990-1992, 1999-2001 y 2007-2009)	61
Gráfico 2.9	Concentración del pago de impuestos para países seleccionados de América Latina (varios años)	62
Gráfico 2.10	Tasas impositivas vigentes para impuestos directos e indirectos en la OCDE y en América Latina (2010)	63
Gráfico 2.11	Cobertura y gasto asignado a los PTIC en América Latina (promedio 2000-2010)	80
Gráfico 2.12	Ratio del gasto en PTIC sobre el “déficit” de ingresos de la población indigente y de la población pobre de países seleccionados de América Latina (2009)	82
Gráfico 2.13	Cobertura de seguros públicos de salud, por deciles, para países seleccionados de América Latina (varios años)	87
Gráfico 2.14	Ratios de rendimiento (nota promedio PISA en lectura) por nivel socioeconómico (ratio cuartil 4/cuartil 1) y por tipo de escuela (privada/pública) para países seleccionados de América Latina y resto del mundo (2009)	91
Gráfico 2.15	Efectos de las transferencias y de los impuestos sobre los índices de Gini en Europa y en América Latina.....	95
Gráfico 2.16	Índices de Gini para el ingreso de mercado, neto de mercado, disponible, post fiscal e ingreso final de países seleccionados de América Latina.....	97

Gráfico 2.17	Índices de concentración y tamaño (porcentaje del PIB) de distintos programas públicos en Argentina.....	99
Gráfico 3.1	Notas comparativas PISA para países seleccionados (2006 vs. 2009).....	112
Gráfico 3.2	Tasa de matriculación neta en secundaria por región y países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009).....	112
Gráfico 3.3	Índice de eficiencia de calidad de la educación para países seleccionados de América Latina (2006 vs. 2009) (Insumos y entorno).....	116
Gráfico 3.4	Evolución de la esperanza de vida al nacer y de la tasa de supervivencia para infantes por regiones (1960-2010).....	118
Gráfico 3.5	Gasto en salud como porcentaje del PIB por regiones (2000-2004 vs. 2005-2009).....	119
Gráfico 3.6	Gasto en salud como porcentaje del PIB de países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009).....	120
Gráfico 3.7	Cantidad y calidad de infraestructura: telecomunicaciones, energía eléctrica y vías (1981-2005).....	124
Gráfico 3.8	Índices sintéticos de cantidad y calidad de la infraestructura para países seleccionados de América Latina (promedio 2001-2005).....	125
Gráfico 3.9	Costos logísticos como porcentaje del PIB en países seleccionados (2004).....	126
Gráfico 3.10	Resultados PISA y la brecha de calidad entre escuelas públicas y escuelas privadas para países seleccionados (2009).....	128
Gráfico 3.11	Distribuciones de las notas SIMCE y de los niveles de eficiencia por tipo de escuelas (promedio 2004-2010).....	132
Gráfico 3.12	Resultados ECE por tipo de escuelas (2010).....	134
Gráfico 3.13	Resultados ECE según condición de ruralidad de las escuelas (2010).....	135
Gráfico 3.14	Resultados ECE según el nivel de ingreso de los distritos donde se ubican las escuelas (2010).....	135
Gráfico 3.15	Nivel socioeconómico de las escuelas según tipo de entidad (2010).....	136
Gráfico 3.16	Distribución del índice de eficiencia lectura de la prueba ECE (2010).....	138
Gráfico 3.17	Tasa de continuación por grado educativo para PROGRESA (1994-2002).....	143
Gráfico 4.1	Evolución de la participación relativa de los principales tributos dentro de la estructura tributaria promedio de América Latina (en porcentajes del total de ingresos tributarios).....	164
Gráfico 4.2	Carga tributaria y PIB per cápita para países seleccionados (varios años).....	173
Gráfico 4.3	Carga tributaria actual y potencial para países seleccionados (varios años).....	174
Gráfico 4.4	Evolución de las alícuotas legales del impuesto a la renta y del IVA en América Latina (década de los ochenta a 2009).....	176
Gráfico 4.5	Recaudación de impuestos a los ingresos de personas y empresas, valores actuales y potenciales ^{a/} para países seleccionados (2005-2007).....	177
Gráfico 4.6	Participación promedio de los impuestos al ingreso de las personas naturales y sociedades sobre la recaudación total en América Latina, Estados Unidos y Canadá por nivel de ingreso per cápita.....	181

Gráfico 4.7	Pago de impuestos de empresas del municipio Sucre (estado Miranda, Venezuela) ante la recepción de una carta que aumenta la percepción de la probabilidad de una auditoría (2011)..	190
Gráfico 5.1	Normas sociales: disposición a pagar impuestos propios y percepción del pago por parte de otros ciudadanos, promedio para ciudades seleccionadas de América Latina (2011)	213
Gráfico 6.1	Abundancia de recursos naturales, magnitud de la renta y financiamiento del presupuesto fiscal para países seleccionados (promedio 2004-2008)	238
Gráfico 6.2	Ahorro neto ajustado y renta de los recursos naturales para países seleccionados (promedio 2003-2008).....	240
Gráfico 6.3	Transparencia en la gestión de los ingresos fiscales de provenientes de los recursos naturales no renovables y porcentaje de las regalías para países seleccionados de América Latina (2010).....	241
Gráfico 6.4	Transparencia en la gestión fiscal de los ingresos petroleros y tamaño de la renta fiscal petrolera (2010).....	242
Gráfico 6.5	Evolución de las transferencias del canon minero a las municipalidades en Perú (2001-2011)	246
Gráfico 6.6	Índices de precios de los principales recursos naturales no renovables en América Latina (1960-2010).....	250
Gráfico 6.7	Ingresos fiscales derivados de la renta de los recursos naturales para países seleccionados de América Latina (varios años).....	251
Gráfico 6.8	Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años).....	264
Gráfico 6.9	Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años).....	266
Gráfico 6.10	Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años).....	266
Gráfico 6.11	Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años).....	267
Gráfico 7.1	Fracción de las iniciativas del ejecutivo aprobadas por el poder legislativo para países seleccionados de América Latina (varios años).....	275
Gráfico 7.2	Índices de jerarquía de instituciones presupuestarias en países seleccionados de América Latina (varios años).....	279
Gráfico 7.3	Índice de fortaleza de las instituciones legislativas en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (2010)	281
Gráfico 7.4	Índice de capacidades legislativas para países seleccionados de América Latina.....	285
Gráfico 7.5	Índice de presupuesto abierto para países seleccionados de América Latina (2010).....	288
Gráfico 7.6	Disponibilidad de los documentos claves en países seleccionados de América Latina (2010).....	290
Gráfico 7.7	Solidez de las instituciones auditoras en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (2010).....	293

Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Tamaño del gobierno en términos del gasto público, recaudación y empleo público, por regiones (1990-2009).....	27
Cuadro 1.2	Correlación entre gasto público (porcentaje del PIB) y características básicas de las economías.....	29
Cuadro 2.1	Informalidad laboral promedio (definición «legalista») para países seleccionados de América Latina (circa 1990, 2000 y año más reciente).....	70
Cuadro 2.2	Informalidad laboral promedio y brechas por nivel de educación y zona de residencia (urbana/rural) para países seleccionados de América Latina (circa 1990, 2000 y año más reciente).....	74
Cuadro 2.3	Descripción de las pensiones no contributivas para países seleccionados de América Latina.....	76
Cuadro 2.4	Índices de concentración de pensiones contributivas y no contributivas para países seleccionados de América Latina (varios años).....	77
Cuadro 2.5	Composición de los beneficiarios de pensiones no contributivas en países seleccionados de América Latina (varios años).....	77
Cuadro 2.6	Cobertura de indigentes, pobres y no pobres de los PTIC en países seleccionados de América Latina.....	81
Cuadro 2.7	Gasto público y privado en salud en América Latina y en países ricos (2009).....	84
Cuadro 2.8	Sistemas públicos de salud en América Latina.....	85
Cuadro 2.9	Tasas brutas de matriculación en educación preescolar, secundaria y terciaria para países seleccionados de América Latina y países de ingreso per cápita alto (1970-1979 vs. 2000-2009).....	88
Cuadro 2.10	Cobertura media y evolución del ratio de cobertura por quintiles de ingreso (quintil más rico/quintil más pobre) en distintos rangos de edad para países seleccionados de América Latina (circa 1990 y año más reciente).....	89
Cuadro 2.11	Índices de concentración de las transferencias educativas (en especie) por nivel educativo para países seleccionados de América Latina (varios años).....	90
Cuadro 2.12	Cobertura promedio y desigualdad de cobertura por nivel de ingreso en agua corriente, saneamiento y electricidad para países seleccionados de América Latina.....	92
Cuadro 2.13	Índices de concentración de los beneficios de los subsidios y sus tamaños (en porcentajes del PIB) para países seleccionados de América Latina (varios años).....	94
Cuadro 2.14	Índices de Gini y tasas de indigencia y pobreza de acuerdo a distintas medidas de ingreso para países seleccionados de América Latina (varios años).....	98
Cuadro 3.1	Insumos educativos por región y países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009).....	113

Cuadro 3.2	Índices de eficiencia de calidad de la educación por regiones y países seleccionados de América Latina (promedio 2006 y 2009).....	114
Cuadro 3.3	Indicadores de eficiencia en acceso educativo por región y países seleccionados de América Latina (2000-2004 vs. 2005-2009).....	117
Cuadro 3.4	Índices de eficiencia en salud para países seleccionados de América Latina (promedio 2000-2009).....	121
Cuadro 3.5	Índice de eficiencia en salud para países seleccionados de América Latina (promedio 2000-2009).....	122
Cuadro 3.6	Índices de eficiencia en puertos en volumen de carga despachada para países seleccionados de América Latina (2000).....	127
Cuadro 3.7	Estadísticas descriptivas de la educación en Chile (promedio 2004-2010).....	130
Cuadro 3.8	Indicadores de eficiencia en calidad de la educación por tipo de instituciones educativas en Chile (promedio 2004-2010).....	131
Cuadro 3.9	Características socioeconómicas de los distritos donde se ubican las escuelas de Perú (2010).....	136
Cuadro 3.10	Índices de eficiencia de la prueba ECE y variables resultado por tipo de gestión de las escuelas (2010).....	137
Cuadro 4.1	Evolución de la presión tributaria en países seleccionados de América Latina (1990-2009), valores promedio por trienio y en porcentaje del PIB.....	162
Cuadro 4.2	Dinámica de la estructura de impuestos para países seleccionados de América Latina (1990-2009).....	165
Cuadro 4.3	Ingresos tributarios de impuestos a las transacciones financieras en países seleccionados de América Latina (2008).....	169
Cuadro 4.4	Ingresos fiscales provenientes de productos primarios como proporción del PIB en países seleccionados de América Latina (1990-2009).....	171
Cuadro 4.5	Esfuerzo tributario de países seleccionados de América Latina (varios años).....	175
Cuadro 4.6	Tasas legales promedio del impuesto a la renta en América Latina y OCDE (2007).....	177
Cuadro 4.7	Estructura de la recaudación del impuesto a la renta en países seleccionados de América Latina y en la OCDE (varios años).....	178
Cuadro 4.8	Comparación de las tasas de evasión en el IVA y en el impuesto a la renta de países seleccionados de América Latina (varios años).....	185
Cuadro 4.9	Tasa de evasión en el impuesto al ingreso de las personas naturales en Estados Unidos (2001).....	188
Cuadro 5.1	Fracción de la población que responde que evadir impuestos es totalmente injustificable, fracción que aprueba la gestión presidencial y fracción que manifiesta confianza en el gobierno por regiones y países seleccionados de América Latina (promedios de varios años).....	201
Cuadro 5.2	Correlación entre la aprobación de la gestión del presidente y la moralidad fiscal de países seleccionados de América Latina (varios años).....	203

Cuadro 5.3	Disposición a pagar más impuestos ante ciertas situaciones hipotéticas relacionadas con el gobierno en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	204
Cuadro 5.4	Fracción de la población que paga cada tipo de impuesto y su percepción para ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	205
Cuadro 5.5	Correlaciones condicionales entre percepción sobre el gobierno (local o nacional) y la disposición a pagar más impuestos en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	207
Cuadro 5.6	Correlaciones condicionales entre la percepción sobre el gobierno (local o nacional) y el pago declarado de impuestos en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	207
Cuadro 5.7	Efecto de recibir un sobre con información que refleja positiva o negativamente la gestión del gobierno local sobre la percepción de la calidad del gobierno de ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	209
Cuadro 5.8	Correlaciones entre la percepción ciudadana sobre el gobierno local y la disposición a pagar más impuestos locales a través de un experimento en Rio de Janeiro (2011).....	211
Cuadro 5.9	Fracción que manifiesta haber votado en la última elección presidencial y se ha esforzado por informarse sobre las propuestas electorales de los candidatos (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	216
Cuadro 5.10	Participación electoral en las elecciones presidenciales más recientes en países seleccionados de América Latina (2011).....	217
Cuadro 5.11	Participación durante los últimos cinco años en alguna reunión, protesta o marcha para exigir al gobierno un mejor uso de los recursos públicos (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	218
Cuadro 5.12	Conocimiento y participación en esquemas de presupuesto participativo (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	219
Cuadro 5.13	Disposición a pagar más o menos impuestos que actualmente si el gobierno gastara dinero a través del presupuesto participativo (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	220
Cuadro 5.14	Percepciones sobre la siguiente afirmación: "Un ciudadano que paga sus impuestos de acuerdo a lo estipulado en la ley debería tener más derecho a exigirle al gobierno que uno que no lo hace" (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	221
Cuadro 5.15	Percepciones sobre la siguiente afirmación: "Pagar impuestos lleva a que las personas se informen mejor a la hora de votar" (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	222
Cuadro 5.16	Percepciones sobre la siguiente afirmación: "Pagar impuestos lleva a que las personas se involucren en actividades dirigidas a controlar cómo gasta el dinero el gobierno" (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011).....	223
Cuadro 6.1	¿Cómo se comportan fiscalmente los países con altos ingresos de recursos naturales no renovables? (promedio 2000-2003).....	239
Cuadro 6.2	Regímenes fiscales para los recursos naturales en países seleccionados de América Latina.....	252

Cuadro 7.1	Resumen de las capacidades legislativas en países seleccionados de América Latina (varios años).....	284
Cuadro 7.2	Iniciativas de fortalecimiento de capacidades en América Latina.....	286
Cuadro 7.3	Diseño de las instituciones auditoras de países seleccionados de América Latina.....	292

Índice de figuras

Figura 2.1	Herramientas de la política redistributiva.....	51
Figura 4.1	Componentes de la brecha impositiva bruta en Estados Unidos (2006).....	187
Figura 5.1	Círculo virtuoso de la recaudación y la eficiencia pública.....	196
Figura 7.1	El papel del presupuesto en la relación del gobierno con la ciudadanía.....	272

Índice de recuadros

Recuadro 2.1	Causas de la caída reciente de la desigualdad en América Latina	54
Recuadro 2.2	La medición del impacto del gasto y de los impuestos sobre la distribución de la renta.....	64
Recuadro 2.3	Reformas de los sistemas de previsión social guiadas por problemas de sostenibilidad y de cobertura.....	70
Recuadro 2.4	La interacción entre las transferencias de ingreso no contributivas y el comportamiento en los mercados laborales.....	78
Recuadro 3.1	Concepto y medición de la eficiencia productiva.....	108
Recuadro 3.2	Pago por desempeño en los sistemas educativos de América Latina.....	140
Recuadro 4.1	Metodologías existentes para medir la evasión.....	183
Recuadro 5.1	“Aportar para el progreso” en Bogotá.....	200
Recuadro 6.1	¿Qué pueden hacer los países con los ingresos de los recursos naturales no renovables?	236
Recuadro 6.2	Fondo Gubernamental de Pensiones de Noruega.....	258



Estado y desarrollo:
redistribución, eficiencia y
representación

Estado y desarrollo: redistribución, eficiencia y representación¹

INTRODUCCIÓN

El Estado es un actor clave en el desarrollo económico. El cobro de impuestos posibilita la provisión de servicios básicos asociados con la defensa, seguridad y justicia que garantizan derechos fundamentales del ser humano, como el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad. La obtención de recursos impositivos también permite la producción directa de diversos bienes públicos como salud, educación e infraestructura que promueven el crecimiento económico. Más aún, dichos bienes públicos, complementados con programas sociales y transferencias focalizadas en las necesidades de empleo y subsistencia de las familias e individuos más desfavorecidos, generan una mayor equidad en la distribución del ingreso.

No obstante estos canales mediante los cuales el Estado promueve el crecimiento con inclusión social, es un hecho que en muchos países en desarrollo, y en América Latina en particular, el sector público presenta limitaciones en la obtención de los recursos necesarios para proveer estos servicios en una cantidad y calidad adecuadas, situación que explica, en parte, el atraso relativo de estas naciones. En este sentido, un fenómeno ampliamente documentado es que el ingreso per cápita está correlacionado positivamente con la porción de los recursos de la economía que se destinan a producir bienes y servicios públicos. En otras palabras, el nivel de impuestos y gastos gana participación dentro del PIB a medida que las economías se desarrollan. Por ejemplo, el ingreso per cápita del Reino Unido en el período 1900-2000 se cuadruplicó (pasando de 5.000 a 20.000 en dólares PPA de 1990) y, al mismo tiempo, el gasto público como porcentaje del PIB aumentó del 10% al 40% en ese mismo lapso. La comparación entre países en desarrollo y países desarrollados en los últimos años (período 2000-2009) arroja resultados similares; mientras que en las economías de ingreso per cápita alto (superior a 12.300 dólares, a precios internacionales de 2005) el gasto público tiene una participación de casi el 35% del PIB, este no llega al 15% en las economías de ingreso per cápita bajo (hasta 1.000 dólares). En el caso de América Latina, cuyo nivel de ingresos se ubica en un nivel intermedio (alrededor de 7.500 dólares), el tamaño del sector público es, en promedio, de aproximadamente el 21% del PIB para la primera década del presente siglo. Como se verá más adelante, este nivel es menor que el que le correspondería dado su nivel de desarrollo.

¿Qué explica esta relación positiva, también llamada Ley de Wagner, entre el tamaño del Estado (medido por el nivel de gastos o impuestos) y el ingreso per cápita? Si efectivamente existen canales a través de los cuales un mayor nivel de impuestos y gastos podría contribuir al crecimiento y a la equidad, ¿por qué los países de América Latina, junto con otras economías en desarrollo, han fallado en implementar estas políticas fiscales tan necesarias? ¿En qué medida el mayor esfuerzo tributario y los incrementos del gasto público observados en los últimos años en la región han ayudado a cerrar la brecha en términos de la provisión de

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Pablo Sanguinetti y la asistencia de investigación de Alexandra Reuter.

bienes públicos? ¿Colaboró esta mayor intervención del Estado por medio de impuestos y gastos a mejorar la distribución del ingreso? ¿Ha gestionado el gobierno estos programas con eficiencia? ¿En qué grado un mejor resultado de la gestión pública en términos de redistribución y eficiencia puede conducir a un mayor nivel de recaudación? Y, en sentido contrario, ¿puede conducir a una mejor gestión la forma en que el Estado obtiene los recursos (la estructura de impuestos u otros ingresos fiscales no tributarios, entre otros)?

El presente reporte busca responder a estas preguntas a partir de un enfoque que subraya la necesidad de fortalecer y hacer más transparente a todo nivel de gobierno la conexión entre las decisiones de impuestos y de gastos con el objeto de generar un círculo virtuoso que lleve a mayores niveles de recaudación que, a la vez, permitan proveer una mayor cantidad y calidad de bienes públicos. La hipótesis principal que se explora a lo largo de esta publicación es que la forma en que el sector público financia sus erogaciones puede tener un impacto sobre la eficiencia, el tamaño del presupuesto y sobre su capacidad de fomentar el desarrollo con equidad. En este sentido, si el financiamiento proviene principalmente de impuestos cobrados a una base amplia de contribuyentes (familias y empresas), ello puede inducir un proceso de empoderamiento y reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía que genera en los contribuyentes incentivos para participar y controlar la gestión pública; ello, a su vez, llevará a los administradores a ser más transparentes y eficientes en sus tareas, lo que podría implicar, de igual modo, una mayor disposición por parte de los ciudadanos a pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas. A lo largo de ese proceso, el sector público crece en términos del PIB y este crecimiento está asociado con mayores capacidades del Estado en la gestión (tanto de gasto como de impuestos), de forma que la política fiscal cumpla su papel de liderar el proceso de desarrollo con equidad. El mismo proceso de participación democrática y control a través del voto así como a través de instituciones –tales como los parlamentos, las agencias de auditoría y las ONG– permite también tener bajo relativo control la posibilidad de que los niveles impositivos y los gastos se extiendan más allá de lo que sería óptimo desde el punto de vista del bienestar social.

El análisis que se presenta a lo largo del reporte muestra que en América Latina la estructura impositiva y de ingresos fiscales en general, conjuntamente con las decisiones de gasto y el funcionamiento de las instituciones presupuestarias, no siempre ha sido capaz de promover este círculo virtuoso entre estructura de ingresos, participación o empoderamiento, control ciudadano, reciprocidad, tamaño del presupuesto, eficiencia y capacidad redistributiva de las políticas fiscales. En este sentido, la región podría estar atrapada en un “mal equilibrio”, donde la baja recaudación, la escasa provisión de bienes públicos y la poca eficiencia se retroalimentan impidiendo que el Estado ejerza una función activa en la promoción del desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, para promover este círculo virtuoso (romper el mal equilibrio), la estructura de ingresos públicos debería tener un componente importante de impuestos a los ingresos y la riqueza, no solo a las empresas sino, fundamentalmente, a los individuos. Lamentablemente, este no es el caso en América Latina. Aun después de los aumentos recientes en los niveles de recaudación, la participación de los impuestos a los ingresos, riqueza y ganancias (de individuos y empresas) solo alcanza, en promedio, el 28% de los ingresos tributarios totales. Este porcentaje es menor del que se observa en países en desarrollo que han sido exitosos en alcanzar altos niveles de crecimiento y equidad (p.e., Corea del Sur, con una participación del 40% hacia el año 2000) y también se compara negativamente con la estructura de impuestos de países de ingresos altos (p.e., Estados Unidos y Canadá) cuando ostentaban niveles de PIB per cápita similares a los que hoy en día tienen las economías de América Latina (participaciones de impuestos al ingreso y ganancias superiores al 50%). Los contrastes son todavía más acentuados si se consideran solo los impuestos a los ingresos y la riqueza que se recaudan sobre las personas.

El alto grado de informalidad que se observa en las economías de América Latina es un factor que ha limitado el desarrollo de una estructura de impuestos con una mayor proporción de impuestos a los ingresos y la riqueza. Sin embargo, la decisión de mantener una actividad económica fuera de los registros fiscales y del sector bancario es, en alguna medida, una respuesta que las familias y empresas adoptan cuando el Estado no está cumpliendo adecuadamente sus tareas respecto de la provisión de servicios. El suministro eficiente de estos servicios, mediante el aumento de la productividad de empresas y el bienestar de los trabajadores, haría más beneficioso (y sostenible desde el punto de vista económico) el pago de los tributos. A ello, además, hay que agregarle la falta de capacidades y mecanismos de las agencias de recaudación para hacer más efectivo el control de estas obligaciones. Este problema de la estructura de impuestos no solo ha implicado límites para la capacidad del Estado de hacerse de nuevos recursos, sino que ha sesgado la recaudación hacia tributos indirectos, al consumo y a las transacciones, de más fácil recaudación, pero que a la vez comprometen la capacidad del sistema impositivo de colaborar con una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Las deficiencias de la estructura de impuestos para mejorar la equidad han sido parcialmente compensadas por el establecimiento, en los últimos años, de diversos programas de gastos con un claro componente redistributivo. En este sentido, la presente publicación muestra nueva evidencia de cómo el aumento en el acceso a la educación básica (sobre todo a nivel secundario), la extensión de la cobertura de la seguridad social por medio de las pensiones no contributivas y los programas de transferencias condicionadas dirigidos a familias de bajos ingresos han implicado en algunos países una reducción significativa de la desigualdad en la distribución del ingreso una vez que se computa el accionar del Estado (distribución del ingreso “post política fiscal”).

Las ganancias en términos de equidad son alentadoras, pero a fin de poder generar el círculo virtuoso entre ingresos y gastos mencionado anteriormente, es necesario que estos programas se gestionen con eficiencia para alcanzar los objetivos buscados con el menor costo posible o, alternativamente, que dado el presupuesto, se maximice el nivel de cobertura y la calidad de los servicios. El uso de diversas metodologías para medir este concepto de eficiencia técnica muestra, por ejemplo, que en los servicios educativos y de salud de algunos países de América Latina existe un margen para producir mejoras en la gestión.

La hipótesis de que existe un nexo entre la estructura de impuestos y el buen gobierno tiene, como se comentó, dos aristas. Por una parte, existe la idea de que la ciudadanía tendrá una mayor disposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor (hipótesis de reciprocidad) y, por la otra, la noción de que cuando la ciudadanía hace un aporte mayor al fisco se generan incentivos para participar activamente en el proceso de monitoreo y control de las autoridades (hipótesis de empoderamiento), lo cual redundaría en una gestión de mayor calidad. La evidencia que se muestra en la presente publicación es congruente con la existencia de ambos canales. La información descriptiva de la encuesta CAF 2011 sugiere que los medios a través de los cuales los impuestos podrían aumentar la participación ciudadana, y por tanto la rendición de cuentas de las autoridades, aún son insuficientes: la población todavía percibe el voto como el mecanismo de control más importante, y tiene poco conocimiento de los mecanismos de participación directa aunque, cuando estos están disponibles y se informa sobre ellos, los valora.

Por lo que se refiere a la reciprocidad, los distintos ejercicios que se presentan en el reporte, sobre todo aquellos que se relacionan con los impuestos y servicios públicos a nivel subnacional, sugieren que en

algunas ciudades de América Latina se verifica una correlación positiva y significativa entre la percepción sobre la calidad de gestión y la disponibilidad a pagar impuestos.

Este aspecto, de cómo la estructura del financiamiento podría afectar el buen gobierno, puede también analizarse estudiando el caso de países y regiones con abundancia de recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables (p.e., los hidrocarburos). La evidencia sugiere que este factor, al separar las decisiones de gastos de la necesidad de cobrar impuestos a la población, puede contribuir a que estos mayores recursos no necesariamente estén asociados con más y mejores servicios públicos.

Finalmente, el reporte destaca que el presupuesto público (a todo nivel de gobierno) cumple un papel fundamental en facilitar la conexión entre las decisiones de ingresos y de gastos. En particular, el debate sobre el presupuesto debería ofrecer el espacio natural para que los diversos actores involucrados (el poder ejecutivo, los cuerpos legislativos, los sectores que representen intereses específicos, entre otros) alcancen consensos sobre los niveles y la composición de impuestos y de gastos que reflejen un balance razonable entre los beneficios y los costos sociales de estas medidas, todo ello en un contexto donde también se asegure la estabilidad fiscal y macroeconómica. Para que el presupuesto cumpla esta función se requiere revalorizar el papel de los congresos en materia presupuestaria y, a la vez, facilitar su interacción y coordinación con el nivel ejecutivo del gobierno.

El presente reporte desarrolla las conclusiones previas en siete capítulos. Este capítulo introductorio, además de resumir las principales conclusiones del libro, analiza con más detalle los argumentos sobre los determinantes de la evolución del tamaño del Estado a lo largo del proceso de desarrollo y presenta información descriptiva sobre la evolución de los niveles de gastos e impuestos en América Latina *vis à vis* otros países y regiones. El resto del libro se divide en dos partes. Por un lado, los capítulos 2, 3 y 4 analizan, respectivamente, aspectos referidos al impacto redistributivo de la política fiscal, la medición de eficiencia en la provisión de servicios públicos, y la estructura impositiva y su relación con el esfuerzo tributario en América Latina. Estos análisis son insumos muy importantes para la segunda parte del reporte, la cual se dedica a estudiar con detenimiento la idea de que las decisiones sobre la estructura de financiamiento del Estado y su grado de conexión con las decisiones de gasto, determinan tanto el tamaño del presupuesto como la eficiencia de su gestión y su capacidad redistributiva. En tal sentido, el capítulo 5 plantea directamente esta hipótesis y ofrece evidencia sobre los canales de empoderamiento y reciprocidad. El capítulo 6 toma como caso de estudio los gobiernos (tanto nacionales como subnacionales) que utilizan recursos no impositivos provenientes de la explotación de recursos no renovables para evaluar si este fenómeno afecta la calidad de la gestión. Finalmente, el capítulo 7 analiza el funcionamiento de las instituciones presupuestarias en América Latina, evaluando en qué medida estas instituciones, al facilitar el nexo entre decisiones de impuestos y gastos, han ofrecido espacios para la generación de consensos y prioridades para incrementar los niveles de recaudación de impuestos y de gastos compatibles con una mayor eficiencia económica y una mayor equidad.

Como ya se mencionó, uno de los objetivos de este reporte es entender la evolución del tamaño del sector público (y sus funciones) a lo largo del proceso de desarrollo. Con tal propósito, y a modo de motivación para el análisis que se presenta en el resto de la publicación, lo que sigue de este capítulo repasa en la segunda sección la evidencia sobre la dinámica del gasto público total (y los impuestos totales) y su composición en América Latina así como en otros países y regiones del mundo. Luego, en la tercera sección,

se analizan los argumentos conceptuales que han sido expuestos sobre los determinantes del tamaño del Estado. En la cuarta sección se retoman con más detalle los principales mensajes de cada uno de los capítulos del reporte mientras que la quinta sección concluye con algunas reflexiones sobre las implicancias para la política pública.

EL TAMAÑO DEL ESTADO A LO LARGO DEL SENDERO DE DESARROLLO: EVIDENCIA INTERNACIONAL Y PARA AMÉRICA LATINA

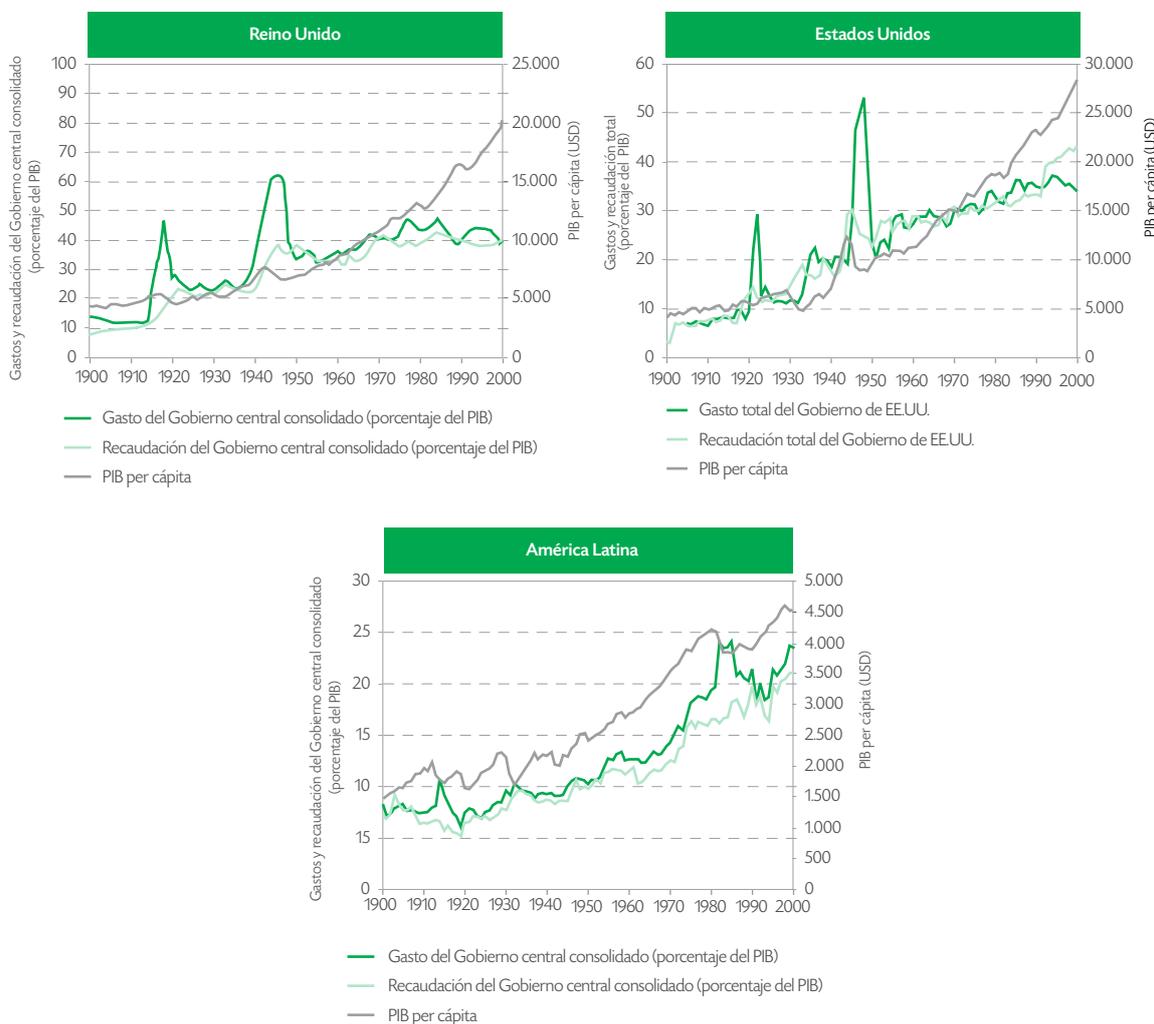
La medición del tamaño del Estado, tanto en lo que se refiere a los gastos como a los ingresos, entraña serias dificultades sobre todo si el propósito es realizar comparaciones entre países y en el tiempo, ya que se debe procurar que la definición de lo que se considera gastos e ingresos públicos sea uniforme. En general, a lo largo de este reporte, y en la medida que la información esté disponible, la definición preferida de sector público incluye los gastos e ingresos correspondientes a nivel general de gobierno que incorpora tanto al gobierno central como a los niveles subnacionales (estados, provincias y municipios). Esta definición excluye los ingresos y gastos de las empresas públicas de servicios (p.e., agua y saneamiento, energía, telecomunicaciones, transporte, entre otros). Asimismo, dentro de los gastos e ingresos del gobierno general se incluyen los sistemas públicos de seguridad social (jubilaciones y pensiones).

Como se mencionó antes, el hecho de que el tamaño del sector público crece con el nivel de desarrollo económico es un fenómeno muy documentado. El Gráfico 1.1 (ver p. 26) muestra las tendencias de largo plazo para el caso de América Latina en comparación con Reino Unido y Estados Unidos. El gráfico muestra para cada uno de estos países la participación de la recaudación y del gasto público sobre el PIB (eje de la izquierda) y la evolución del PIB per cápita en dólares PPA a precios de 1990 (eje de la derecha) durante el período 1900-2000. La comparación arroja resultados muy interesantes. Por un lado, tanto en América Latina como en Estados Unidos y Reino Unido, se observa una tendencia creciente en ambas variables a lo largo del tiempo. Sin embargo, mientras que a principios del siglo XX los tamaños del sector público eran muy similares, aproximadamente entre el 8% y el 10% del PIB, a fines de este siglo, en los casos de Reino Unido y Estados Unidos, este llega a niveles cercanos al 40%, mientras que el promedio de América Latina se ubica en alrededor del 21% del producto². Las diferencias en el crecimiento del tamaño del Estado reflejan en parte la distinta evolución del PIB per cápita. Mientras que en Reino Unido y Estados Unidos este se multiplicó por cuatro y cinco, respectivamente, en América Latina, solo lo hizo en dos veces y media³.

2. En los casos de América Latina y Reino Unido se muestran las cifras del Gobierno central. En el caso de Estados Unidos, corresponden al Gobierno general (incorpora gastos e impuestos de estados y gobiernos locales). Esto no debería afectar mucho las comparaciones ya que Reino Unido tiene un alto grado de centralización fiscal, al igual que la mayoría de los países de América Latina (a excepción de Argentina y Brasil).

3. Un último aspecto se refiere a la evolución de los gastos *vis à vis* los ingresos. En general, en las naciones anglosajonas, los períodos de déficits (gastos por arriba de los ingresos) son seguidos por años con superávits fiscales (ingresos superiores a gastos). Por ejemplo, los años de conflictos bélicos (como la Primera y la Segunda Guerra Mundial) son momentos de fuertes aumentos en los gastos, que se reflejan en menor medida en el incremento de ingresos. Esto refleja el uso de endeudamiento que permite suavizar en el tiempo los mayores costos impositivos de aumentos bruscos en las erogaciones. Este comportamiento se ve mucho menos en América Latina, donde se observa que el nivel de gastos aparece sostenidamente por arriba de los niveles de ingresos fiscales. Claramente, esto más que un mayor endeudamiento público, evidencia el uso de ingresos no tributarios, entre los cuales uno de los más importantes ha sido la emisión monetaria (inflación).

Gráfico 1.1 Tamaño del Estado y desarrollo económico (1900-2000)



Fuente: Clark y Dilnot (2002), Universidad de Oxford (2011) y Chantrill (2011a y 2011b).

Las comparaciones del tamaño del sector público pueden ampliarse a un grupo más grande de naciones si se usan datos correspondientes a años más recientes. En este sentido, el Cuadro 1.1 describe información sobre gastos e ingresos (en porcentaje del PIB) y la participación del empleo público en el total del empleo para una muestra de aproximadamente 150 países en el período 1990-2009. La información se ha obtenido de los indicadores de desarrollo mundial (*World Development Indicators*) del Banco Mundial (WDI, por sus siglas

en inglés) y se refiere al nivel central de gobierno⁴. El Cuadro 1.1 presenta los datos diferenciando por grupos de países según los niveles de ingreso, además de incluir en forma separada el valor para América Latina. En términos generales, se observa que el Estado en América Latina es más pequeño que en el mundo desarrollado (21% del PIB contra 33%), aunque más grande que en las naciones más pobres del mundo (14,8% del PIB). Además, en el período más reciente (2000-2009) se ha visto un crecimiento del sector público en la región comparado con el de las economías ricas (que se mantuvo prácticamente constante), distinto a lo observado en las economías de ingreso medio-alto y en las economías pobres, donde la dimensión del Estado se ha reducido en todas las medidas utilizadas⁵.

Cuadro 1.1 Tamaño del gobierno en términos del gasto público, recaudación y empleo público, por regiones (1990-2009)

Variable	Período	Grupos de países			
		Ingreso per cápita alto	Ingreso per cápita medio-alto	Ingreso per cápita bajo	América Latina y Caribe
Gasto público (porcentaje del PIB) ^{a/}	1990-1999	33,3	29,4	18,3	19,3
	2000-2009	33,31	27,2	14,8	21,2
Recaudación (porcentaje del PIB) ^{a/}	1990-1999	31,6	31,1	13,4	19,6
	2000-2009	33,6	28,9	13,1	20,8
Empleo público sobre empleo total (porcentaje) ^{b/}	1990-1999	6,5	n.d.	n.d.	5,7
	2000-2008	6,7	n.d.	n.d.	5,4

a/ Banco Mundial (2011).

b/ OIT (2011).

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011) y OIT (2011).

El Gráfico 1.2 (ver p. 28) muestra la relación entre el gasto público (en porcentaje del PIB) y el (logaritmo del) ingreso per cápita usando una observación por país correspondiente al promedio de los años 2000-2009. La correlación positiva entre ambas variables, vista previamente para un período largo de tiempo (ver Gráfico 1.1), se verifica también cuando se utiliza información de corte transversal⁶. El Gráfico 1.2

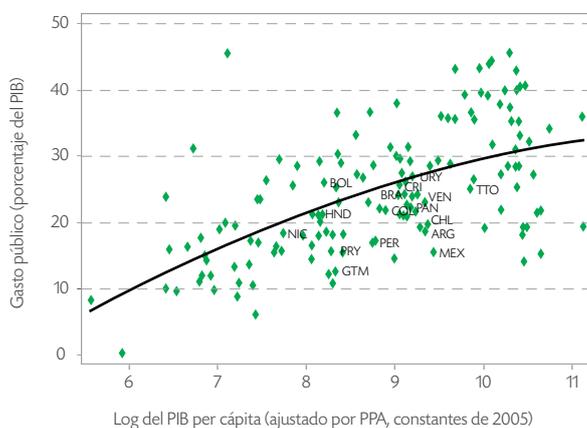
4. La consideración de solo el nivel central de gobierno implica, por supuesto, sesgar hacia abajo el tamaño del Estado en aquellos países federales con un alto grado de descentralización fiscal hacia los niveles subnacionales (p.e., Estados Unidos en el caso de un país desarrollado o Brasil en América Latina). En el capítulo 4, en el cual se analiza la estructura impositiva en América Latina, estos problemas serán tenidos en cuenta incorporando –cuando la información se encuentre disponible– los niveles de impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales.

5. Las diferencias en el tamaño del Estado entre los países de ingresos altos y América Latina se mantienen (a favor de los primeros) cuando se utiliza la proporción de empleo público sobre el empleo total, aunque estas son significativamente menores comparadas con las observadas en los indicadores de gastos o impuestos.

6. Numerosos trabajos han mostrado evidencia congruente con la Ley de Wagner usando distintas bases de datos y técnicas econométricas. Por ejemplo, Lamartina y Zaghini (2008) aplican técnicas de cointegración en datos de panel para los países de la OCDE entre 1970 y 2006, y obtienen una elasticidad ingreso del gasto (nominal) respecto del ingreso per cápita mayor a la unidad, lo que está en consonancia con la idea de que las erogaciones públicas suben más que proporcionalmente que el ingreso de la economía. Easterly y Rebelo (1993) y Shelton (2007) presentan evidencia utilizando datos de corte transversal. Stein *et al.* (1999) desarrollan aplicaciones para América Latina y su comparación con países de la OCDE.

también sugiere que la mayoría de las economías de América Latina tienen un nivel de gasto público por debajo de lo que se esperaría dado su nivel de ingreso per cápita y según los resultados de esta relación para el promedio mundial⁷.

Gráfico 1.2 Relación entre el PIB per cápita (grado de desarrollo) y el tamaño del Estado, medido por la participación del gasto público^{a/} en el PIB (2000-2010)^{b/}



a/ Pagos relacionados a actividades operativas del gobierno central para la provisión de bienes y servicios. Incluye pagos a empleados (sueldos y salarios), intereses y subsidios, beneficios sociales, y otros gastos tales como alquileres y dividendos.
b/ La muestra incluye 151 países.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Ahora bien, más allá de su relación con el PIB per cápita, también interesa saber si el tamaño del sector público está asociado con otras características de las economías, como, por ejemplo, con la estructura de edades de la población o la desigualdad en la distribución del ingreso o el grado de apertura comercial. El Cuadro 1.2 presenta las correlaciones del tamaño del gasto público con estas variables (además del PIB per cápita). Los signos de las correlaciones, tanto simples (columna 1) como los de aquellas obtenidas a partir de un modelo de regresión lineal que incorpora todas las variables a la vez (columna 2), sugieren que el Estado es más grande cuando la población de más edad gana participación en la población total, cuando la desigualdad en la distribución del ingreso es menor y cuando la economía es más abierta al comercio internacional.

7. Este no sería el caso en Argentina y Brasil, dos economías muy descentralizadas fiscalmente, donde la incorporación de las erogaciones y tributos de los niveles subnacionales de gobierno implica que los niveles de recaudación y erogaciones totales del Gobierno general alcanzan en los últimos años valores cercanos o incluso superiores al 30% del PIB.

Cuadro 1.2 Correlación entre gasto público (porcentaje del PIB) y características básicas de las economías

Variable	Correlación simple Gasto (porcentaje del PIB)	Correlación parcial Coeficiente
PIB per cápita ajustado por PPA	0,3846***	2,4838***a/
Índice de Gini	-0,3660***	-0,1293***
Comercio internacional (porcentaje del PIB)	0,1604***	0,0177**
Población mayor a 65 años	0,5496***	0,5856***
Constante	n.a.	2,2721

a/ Logaritmo del PIB per cápita.

n.a.: no aplica.

*** p < 1%, ** p < 5%.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Obviamente, el hecho de que se observen estas correlaciones no sugiere ningún tipo de causalidad entre las variables involucradas. De todas formas, estos resultados son muy robustos (Shelton, 2007) y algunos de ellos, como la correlación negativa con la desigualdad y positiva con la demografía, son fenómenos muy relevantes para América Latina, y como se apreciará en la próxima sección, pueden ser interpretados a la luz de algunas teorías que se han desarrollado recientemente.

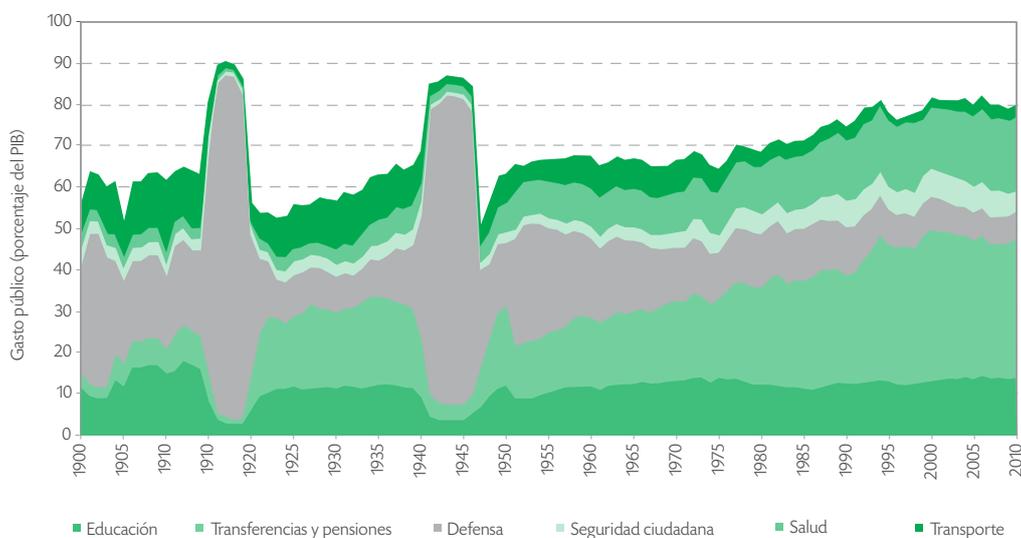
Composición del gasto e ingresos a lo largo del sendero de desarrollo

¿En qué rubros los Estados aumentan sus gastos a medida que se desarrollan? ¿Qué instrumentos impositivos se utilizan para obtener los recursos adicionales? Por el lado del gasto, las investigaciones que han analizado las tendencias de largo plazo en la composición de las erogaciones públicas, sobre todo para el caso de países desarrollados (Tanzi, 2005; Tanzi y Schuknecht, 2000; Lindert, 2004), muestran que el aumento significativo en el tamaño del sector público ha estado asociado, en parte, a un cambio importante en las funciones de los gobiernos. Estas pasaron de tener atributos limitados en las áreas de defensa, seguridad interna y protección de la propiedad, justicia y obras públicas a otras funciones más extendidas, cubriendo además áreas de educación, salud, vivienda y, sobre todo, seguridad social, lo que incluye jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo y transferencias o subsidios para hogares y familias pobres.

Estas tendencias se muestran claramente en el Gráfico 1.3 (ver p. 30) para el caso de Reino Unido en el período 1900-2009. Allí se ve cómo los gastos en salud se incrementaron desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, el componente de seguridad social y transferencias mantiene, desde principios de los años sesenta, un crecimiento sostenido, explicando en buena medida el aumento del gasto público total.

El gasto en transporte (infraestructura), que junto con educación ocupaba una parte significativa del gasto total durante las primeras cuatro décadas del siglo pasado (en los períodos de paz), ha perdido participación desde los años cincuenta⁸.

Gráfico 1.3 Composición del gasto público en Reino Unido (1900-2010)



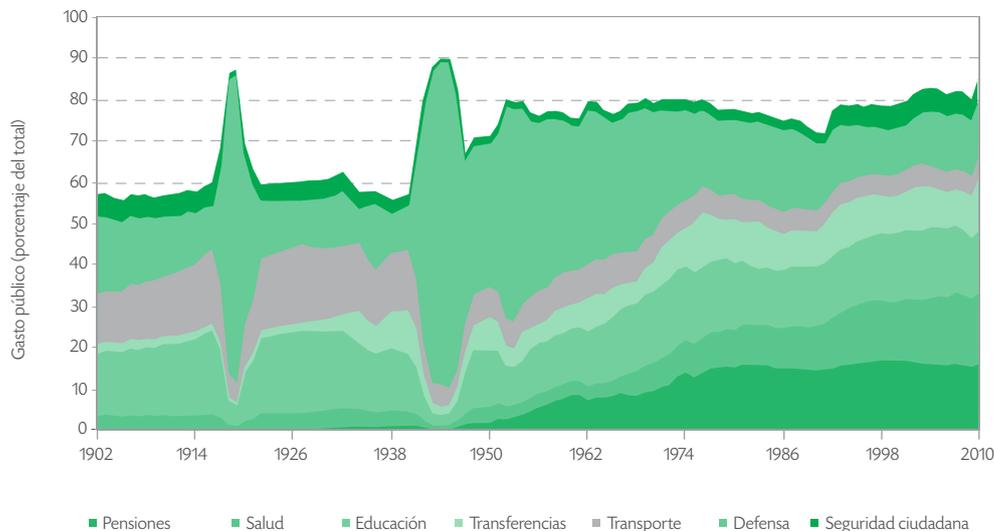
Fuente: Chantrill (2011a).

Una conclusión similar arroja el análisis de la información para Estados Unidos tal cual se describe en el Gráfico 1.4. En este caso, la información sobre gasto social permite diferenciar, dentro del rubro de seguridad social, el gasto en pensiones y jubilaciones (el cual es en parte de tipo contributivo) de aquellos otros gastos más redistributivos constituidos por las transferencias dirigidas a familias e individuos vulnerables o de bajos ingresos (subsidio de desempleo y vivienda, pensiones no contributivas, soporte de subsistencia, entre otras). Asimismo, se presenta información sobre gastos en educación, salud y transporte. Como se observa, las erogaciones públicas en transporte (infraestructura) y educación ocupaban un lugar preponderante en el período 1902-1930, mientras que salud, pensiones y transferencias tenían una participación muy

8. El gasto público en infraestructura económica (transporte, energía, telecomunicaciones, entre otros) es un componente muy relevante de la inversión pública que tiene importantes efectos sobre la productividad y el crecimiento de la economía (Holtz Eakin, 1994; Fernald, 1999; Calderón y Servén, 2004; CAF, 2009). Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX en los países desarrollados se ha dado un proceso por medio del cual el sector privado se ha involucrado cada vez más en la provisión de estos servicios, no solo en la operación sino también haciéndose cargo de las inversiones (Engel *et al.*, 2008). Este ha sido especialmente el caso en telecomunicaciones y energía pero también abarca los rubros de transporte e incluso servicios básicos, como agua y saneamiento. Este fenómeno ha reducido la necesidad del Estado de asignar fondos vía inversiones públicas. América Latina se sumó más tarde a este proceso (desde mediados de los años noventa), aunque la evidencia muestra que en la mayoría de los casos la baja de la inversión pública solo fue compensada parcialmente por los flujos de inversión privada (CAF, 2009).

pequeña en los gastos totales (menos del 10% para la suma de las tres categorías). Esto cambia significativamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los servicios de salud, pensiones y transferencias ganaron espacio en el presupuesto del Gobierno general de Estados Unidos, representando cada uno de ellos entre el 10% y el 15% del total. El fuerte incremento de estos componentes del gasto social explica, en su mayor parte, el aumento en el tamaño del Estado observado en este país en la segunda parte del siglo XX⁹.

Gráfico 1.4 Composición del gasto público en Estados Unidos (1902-2010)



Fuente: Chantrill (2011a).

Además de los casos arriba descritos sobre Reino Unido y Estados Unidos, este crecimiento del llamado ‘Estado de bienestar’ –que, como se vio anteriormente, comenzó su tendencia ascendente desde la Segunda Guerra Mundial y se aceleró en los años sesenta– fue generalizado en casi todos los países de la OCDE. La idea de que el gasto social sea uno de los principales determinantes del crecimiento del gasto público, especialmente los componentes más redistributivos, es un fenómeno que ha sido documentado extensamente en Lindert (2004). Según las estimaciones de este autor, para el promedio de los países de la OCDE,

9. Ciertamente, tanto para Reino Unido como para Estados Unidos, las Guerras Mundiales generaron expansiones muy significativas en los gastos en defensa, que luego fueron revertidas en períodos de paz. Sin embargo, la reducción en estos gastos una vez resueltos los conflictos no necesariamente disminuyen las erogaciones totales del sector público en la misma proporción, sino que parte de estos fondos, obtenidos gracias a los mayores impuestos, son reasignados a otros rubros como el gasto social. Este fenómeno se conoce en la literatura de finanzas públicas como *ratchet effect*. Uno de los primeros trabajos que lo analiza, para el caso de Estados Unidos, es el estudio de Peacock y Wiseman (1961). En un trabajo más reciente, Durevall y Henrekson (2011) encuentran evidencia sobre este fenómeno para Reino Unido luego de la Segunda Guerra Mundial.

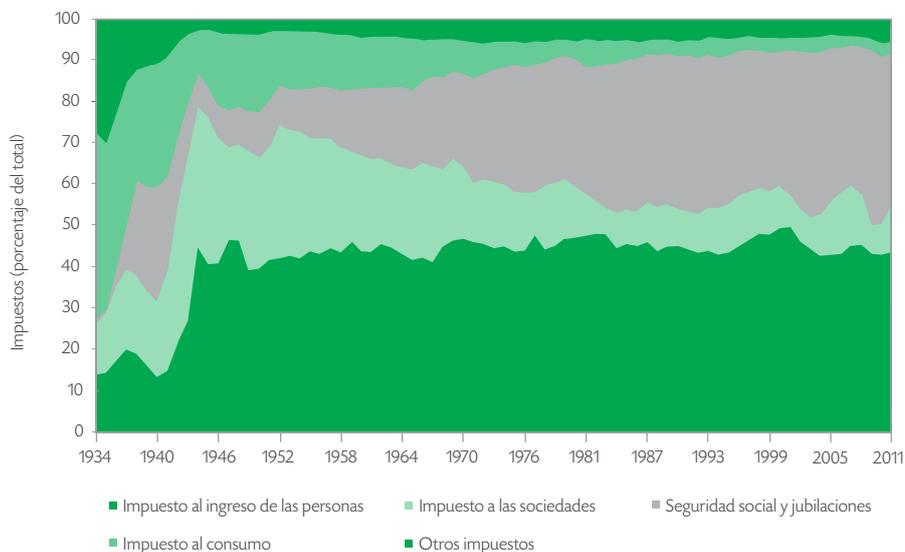
las transferencias sociales –que incluyen asistencia de ingreso para familias pobres, seguros de desempleo, gasto en salud pública, subsidios para la vivienda así como la parte no contributiva de los sistemas públicos de jubilaciones y pensiones– eran menores al 2% del PIB hasta el año 1930, mientras que subieron al 11% a principios de los años sesenta y al 22% en la década de los noventa.

No existen estimaciones de la composición del gasto público que cubran un período histórico extenso para América Latina, sin embargo, como se verá en detalle más adelante, el aumento en el gasto público que se dio en la región en el período 2000-2009, el cual coincidió con una fuerte reactivación del crecimiento económico, también fue empujado, en parte, por una fuerte expansión del gasto social. En particular, este representaba el 60% de las erogaciones totales al principio del período y pasó a casi el 70% a finales de la década del 2000.

¿Cómo fueron financiados estos mayores niveles de gastos? El Gráfico 1.1 mostró, tanto para el caso de Reino Unido como de Estados Unidos, que el aumento de las erogaciones estuvo acompañado por un incremento similar en la recaudación impositiva. La información disponible sobre estructura de impuestos indica que a lo largo del siglo XX el incremento en la recaudación estuvo asociado con un cambio significativo en la composición de los ingresos fiscales provenientes de diferentes tributos. En el caso particular de Estados Unidos, el Gráfico 1.5 muestra que a nivel del Gobierno federal, pierden participación aquellos relacionados con el consumo y también el impuesto a las ganancias sobre las empresas; de igual modo, ganan fuerte participación los impuestos a los ingresos de los individuos y las contribuciones a la seguridad social. Mientras que los primeros (tributos a la rentas de las personas) aumentan fuertemente su participación durante la primera mitad del siglo, llegando a representar entre el 40% y el 50% de la recaudación total de 1950 en adelante, los segundos (seguridad social) comienzan a expandirse desde mediados del siglo hasta llegar a representar aproximadamente un 40% de los ingresos totales al final de la década del 2000¹⁰. Claramente, este cambio en la estructura de recursos marca una tendencia hacia un sistema más progresivo de impuestos (fuerte participación de los impuestos directos al ingreso), lo que sugiere que el crecimiento en el tamaño del sector público en Estados Unidos estuvo acompañado no solo por una mayor oferta de servicios universales y de carácter contributivo (p.e., el sistema de pensiones), sino que también implicó componentes fuertemente redistributivos en lo referente a los gastos (salud, transferencias de ingreso) e impuestos. La evidencia para otros países desarrollados, por ejemplo, Reino Unido y otras naciones de la OCDE, es muy similar a la observada en Estados Unidos¹¹.

10. Durante el período 2000-2009, los impuestos federales aportaban un poco más del 20% del PIB a la recaudación total mientras que los impuestos de los estados y municipios agregaban otro 10% del PIB. Estos últimos tributos también sufrieron un importante cambio en su estructura durante el siglo XX, perdiendo participación los impuestos a la propiedad y ganando aquellos sobre el ingreso personal. Estos dos impuestos directos aportaban, hacia finales de la década del 2000, el 50% de los ingresos de los estados mientras que los impuestos al consumo colaboraban con un 35% de la recaudación total. Esta participación de los impuestos al consumo se mantuvo relativamente constante desde los años cuarenta.

11. De hecho, lo sucedido en Estados Unidos podría considerarse un caso conservador si se lo compara con algunos países de Europa continental como Francia, Holanda, Alemania o los países nórdicos como Noruega, donde los niveles de impuestos y gastos se aproximan al 50% del PIB y los tributos al ingreso y las ganancias constituyen una fuente importante del financiamiento del Estado (entre el 40% y 60% de los ingresos totales).

Gráfico 1.5 Composición de los impuestos del Gobierno federal de los Estados Unidos (1934-2011)

Fuente: U.S. Government Printing Office (2011).

LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO A LO LARGO DEL SENDERO DE DESARROLLO

¿Qué podría explicar estas tendencias en el tamaño y la composición de los gastos e ingresos públicos? ¿Qué hace sostenible, desde el punto de vista político y económico, que el Estado cobre más impuestos (potencialmente con mayores costos de eficiencia) y, a la vez, que esos ingresos se gasten en programas redistributivos que no necesariamente benefician a los contribuyentes afectados por estas obligaciones tributarias de manera directa? ¿Por qué este proceso de crecimiento del Estado hasta niveles muy significativos (en el caso de los países más ricos) no habría tenido, aparentemente, costos considerables en términos del crecimiento económico? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer para el caso de América Latina?

Una primera respuesta a estas preguntas fue anticipada por el mismo Wagner en su artículo original (Wagner, 1911). Este se refiere a dos posibles canales. Por un lado, argumenta que a medida que las economías crecen y diversifican su estructura productiva, se requieren mayores servicios por parte del Estado para proteger los derechos de propiedad, arbitrar disputas comerciales, reducir costos de transacción y resolver problemas de acción colectiva (p.e., en la provisión de infraestructura económica). Ello implica establecer regulaciones, servicios de seguridad ciudadana, justicia y obras públicas. La provisión exitosa de estos servicios estimula, a su vez, la actividad productiva y el crecimiento económico, lo que produce mayores

necesidades de proveer estos servicios, generándose un círculo virtuoso entre los niveles de ingreso y el tamaño del sector público. Un segundo argumento es que la elasticidad ingreso de la demanda por bienes sociales, como la educación y la cultura, es mayor a uno (serían bienes de lujo), lo cual explica que cuando aumenta el producto, la demanda de estos bienes públicos aumenta más que proporcionalmente, aun en el caso en que estos no contribuyeran directamente al desarrollo.

El tamaño del Estado y el surgimiento de las instituciones democráticas

No obstante estas ideas iniciales, como se ha documentado extensamente en la sección previa, uno de los factores que está detrás del fuerte crecimiento del tamaño del sector público es el aumento significativo en el gasto social, una parte del cual tiene un importante componente redistributivo. Esto implica la necesidad de entender las causas que subyacen las mayores demandas de redistribución por parte de la población. Un determinante fundamental de este fenómeno ha sido la expansión de la participación democrática en las sociedades occidentales que coincide con el proceso previamente documentado de la expansión del Estado de bienestar. Downs (1957) fue el primero en exponer la idea de que la extensión del voto a todos los ciudadanos puede estar asociada con una mayor demanda por bienes y servicios con altos componentes redistributivos. Esto se debe a que el votante mediano¹² –considerado “decisivo” en las elecciones de política pública que se adoptan por mayoría simple– es más pobre y disfrutará de los beneficios de las nuevas provisiones en mayor medida que los costos que deberá soportar debido a los mayores impuestos. La lógica de este argumento sugiere también que, dado un amplio acceso de la población a los derechos políticos, cuanto mayor sea el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad, mayores serían los niveles de los gastos redistributivos y, por esta vía, mayor el tamaño del Estado¹³.

Existe evidencia que muestra que la extensión del voto universal ha favorecido la demanda de bienes públicos en general y del gasto social en particular. Por ejemplo, Husted y Kenny (1997) y Lott y Kenny (1999) destacan este fenómeno para el caso de los estados y ciudades en Estados Unidos, mientras que Aidt y Eterovic (2011) estudian esta hipótesis para una muestra de países de América Latina¹⁴. Por otro lado, la evidencia sobre la relación entre desigualdad y tamaño del Estado es mucho más controversial. En la sección anterior, se reportaron algunas correlaciones que sugerían una relación negativa entre ambas variables¹⁵. En esta misma línea, el trabajo de Shelton (2007), que utiliza datos de series de tiempo y corte transversal para una muestra de más de 100 países en el período 1970-2000, encuentra que el nivel de desigualdad, junto con la existencia de instituciones democráticas, está negativamente correlacionado con el nivel de gasto público sobre el PIB.

12. Si se ordenase a los individuos de un país desde los más pobres hasta los más ricos, el votante mediano sería aquel que divide a la población en dos mitades con igual cantidad de personas. En sociedades muy desiguales, este votante normalmente tendrá un ingreso mucho menor que el ingreso promedio de la población, por lo que es de esperar que esté más dispuesto a apoyar electoralmente (y su apoyo es decisivo para definir la elección) políticas más redistributivas.

13. Meltzer y Richard (1981) desarrollan formalmente una teoría sobre esta hipótesis. Estos autores encuentran que la demanda por redistribución es mayor mientras más grande sea la distancia entre la renta media y la renta mediana (el votante mediano es más pobre en términos relativos del resto de la población), es decir, cuando la sociedad es más desigual.

14. El trabajo de Lott y Kenny (1999) analiza, en particular, la extensión del voto femenino y cómo ello explica un 20% del incremento en los gastos de los estados entre 1870 y 1940. Aidt y Eterovic (2011) demuestran que la extensión del voto a la población analfabeta en algunos países de América Latina estuvo relacionada con aumentos en los gastos públicos.

15. En consonancia con estos resultados, Pessino y Fenochietto (2010) reportan una correlación parcial negativa entre esfuerzo tributario y desigualdad, usando datos para el año 2006 correspondientes a una muestra amplia de países.

Hay razones de peso que podrían explicar por qué –aun en presencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso y en el contexto de sistemas electorales aparentemente universales– no se producirían aumentos significativos en los gastos (e impuestos) redistributivos. Un aspecto clave es que en la práctica los derechos políticos podrían estar correlacionados con los niveles de ingresos. En este sentido, existe amplia evidencia (p.e., Lijphart, 1997) que muestra que los ciudadanos de mayores ingresos son los que más ejercen su derecho al voto y los que tienen mayor alcance a formas alternativas de participación política (contribuciones al financiamiento de las campañas, lobby, demostraciones, entre otras), a través de las cuales también pueden influir en las decisiones sobre política fiscal. Dada esta diferencia entre participación política nominal y de facto, y en vista de que los individuos de altos ingresos están mejor representados en el proceso político, el indicador de desigualdad en la distribución del ingreso (p.e., la diferencia entre la media y la mediana) dentro de la población activa políticamente es menos pronunciado que aquel que se computa para toda la población, lo que induce a una menor (demanda por) redistribución (Bénabou, 1996 y 2002).

Este argumento, entonces, debilita la relación entre desigualdad y mayores niveles de gastos e impuestos (por motivos redistributivos); más aún, puede provocar una relación inversa entre ambas variables, como lo reportado en la sección previa, ya que las sociedades muy desiguales desde el punto de vista económico podrían implicar inevitablemente una desigualdad en el acceso a los derechos políticos. Esta relación negativa entre desigualdad y gastos redistributivos ha sido documentada en distintas economías desarrolladas y en desarrollo a lo largo de los últimos 200 años de historia económica (Lindert, 2004)¹⁶. Esto plantea una suerte de paradoja en la política pública por cuanto el Estado redistribuye menos cuando sería más necesario implementar este tipo de política.

Quizá la respuesta a este fenómeno radique en la idea de que las economías con altos niveles de desigualdad también son relativamente pobres y poco dinámicas. En este caso, el proceso político que define los niveles de gastos e impuestos y su carácter redistributivo no puede ignorar las tendencias económicas subyacentes en términos de la evolución de la productividad y el crecimiento de la producción que, a su vez, determinan en parte los costos económicos de los impuestos y transferencias. En este sentido, un hecho también muy importante que debe tenerse en cuenta es que los procesos de fuerte aumento del tamaño del sector público en los países occidentales, que comenzaron a partir de 1880, coincidieron con la consolidación del crecimiento del ingreso en estas naciones. En otras palabras, el advenimiento de la prosperidad hizo sostenibles las mayores demandas por redistribución, inducidas por la extensión de los derechos políticos. La prosperidad se reflejó no solo en un mayor crecimiento económico sino también en indicadores de salud pública que aumentaron significativamente la esperanza de vida y que fueron acompañados también por menores tasas de natalidad. Estos cambios demográficos generaron mayores demandas por gastos sociales, especialmente en seguridad social.

¿Ha tenido la expansión del sector público costos en términos de crecimiento de la economía y el bienestar?

Del análisis previo se concluye que existe una mutua interacción entre la extensión de los derechos políticos y los cambios en la dinámica del crecimiento económico y en la demografía que explican centralmente la

¹⁶ Sokoloff y Zolt (2007), Engerman *et al.* (2002) y Engerman y Sokoloff (2005) proveen evidencia para el caso de América, comparando Estados Unidos y Canadá, por un lado, y los países de América Latina, por el otro. En el capítulo 4 se desarrolla con más detalle este análisis al discutir la implementación de impuestos al ingreso en América Latina.

evolución del tamaño del sector público. Esta interdependencia es importante a la hora de responder a la pregunta de si esta expansión del Estado habría o no tenido un costo económico en términos de un menor crecimiento de la actividad productiva a través del efecto de los mayores impuestos sobre el ahorro y la inversión, la reducción de los incentivos a la innovación, y sobre la oferta de trabajo de los que aportan los impuestos y de aquellos que reciben las ayudas del Estado. Esta ha sido una preocupación central de política pública que ha llevado a algunos expertos a desafiar la visión de que el fuerte aumento en el tamaño del sector público observado en algunos países europeos ha incrementado necesariamente el bienestar (Tanzi y Schuknecht, 2000; Tanzi, 2005).

Una visión más optimista la ofrece Lindert (2004) en su análisis exhaustivo de la evolución del gasto social en los países de Europa occidental, Estados Unidos y Canadá desde el siglo XVIII. En particular, este autor argumenta que el crecimiento del tamaño del Estado no habría generado un costo económico neto en dichos países en términos de una menor tasa de crecimiento y una menor calidad de vida. Además de presentar evidencia estadística para apoyar esta hipótesis, el trabajo provee un análisis detallado de los mecanismos institucionales mediante los cuales los aumentos de gastos e impuestos fueron implementados, y concluye que el mismo funcionamiento del sistema democrático, pese a sus problemas e imperfecciones, mantuvo bajo control los potenciales costos económicos de un sector público muy grande (o también muy reducido).

En particular, la participación democrática llevó a que los debates presupuestarios sobre los programas de gastos e impuestos tuvieran en cuenta no solo los intereses de los potenciales beneficiarios de los servicios sino también aquellos que pagan los tributos. En muchos países, sobre todo en el caso de los programas sociales universales (como seguridad social o educación), tanto los costos y los beneficios de los programas son solventados por los mismos individuos, vale decir la clase media, lo que facilita el análisis de la evaluación (económica y política) del efecto neto de la acción del Estado.

Este proceso de decisión política con amplia participación de la población y de los diversos sectores de interés llevó a que los países expandieran los gastos e impuestos cuando el repunte de la actividad económica –producto del mayor comercio e integración internacional y de la innovación tecnológica– permitió que tasas impositivas más elevadas así como el uso de nuevos tributos generaran menores costos o distorsiones. Ello fue facilitado, a su vez, porque los impuestos utilizados para financiar la expansión del gasto fueron tales que también minimizaron estas distorsiones. Por ejemplo, la mayoría de los países extendieron el uso de tributos directos al ingreso y a la riqueza, sobre todo aquellos cobrados a los individuos, en combinación con el empleo de los impuestos generales y uniformes al consumo (p.e., IVA, en el caso de los países europeos).

La mayor apertura comercial que estos países mantuvieron durante este período de alto crecimiento económico y de expansión del Estado también impuso cierta disciplina sobre la eficiencia de los tributos y los gastos. No solo se trata de que los impuestos no generen altos costos al desincentivar la inversión, sino que los programas de gastos también fomenten el crecimiento de la productividad y del ingreso, como lo son los servicios de infraestructura y los programas que estimulen el acceso a la educación y la salud¹⁷.

17. En este sentido, esta mayor disciplina no parece haber implicado gobiernos más pequeños. En este contexto, Rodrik (1997) encuentra que los países más abiertos tienen gobiernos más grandes y que este fenómeno relaciona las provisiones del Estado como fuentes de “aseguramiento” contra el riesgo al que se someten los países al abrirse al comercio. El rol asegurador del Estado en las economías más ricas reside más en el uso del sistema de transferencias vigentes en los Estados de bienestar con capacidades administrativas bien desarrolladas, mientras que para los países más pobres este rol asegurador suele limitarse a la creación de empleos en el sector público, para paliar las consecuencias del mayor riesgo asociado a la apertura comercial.

En alguna medida, la decisión de aumentar los impuestos y gastos genera más conciencia en los representantes políticos, y en la población en general, sobre la posibilidad de que los errores en su diseño podrían acarrear grandes costos, por lo que estas decisiones se tomaron en contextos de amplios debates en torno a los perjuicios y beneficios de estas iniciativas. En este sentido, el aumento del tamaño del Estado también se dio en un contexto de mejoras en los niveles de participación democrática, una mayor transparencia e información sobre el uso de los fondos y un creciente control por parte de la población sobre la administración pública, ya sea a través de sus representantes políticos (p.e., el congreso) u otras instituciones (contraloría, agencias de auditoría, entre otras).

Lecciones para América Latina

¿En qué grado el debate anterior sobre los determinantes de la expansión del tamaño del Estado a lo largo de la senda de crecimiento de las economías desarrolladas de occidente da luces sobre la situación corriente de América Latina en esta materia? En primer lugar, es claro que el tamaño del gasto y de los impuestos en la región está a mitad de camino entre aquellos observados en los países de bajos ingresos y los de alto PIB per cápita. En algún sentido, ello es esperable dado el nivel de ingreso medio que tienen la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, la evidencia de la sección previa también mostró que más allá de algunos casos donde el tamaño del Estado ha alcanzado niveles cercanos o superiores al 30% del PIB (p.e., Brasil o Argentina), la región tiene, en promedio, un nivel de gastos e impuestos menor que el que le correspondería dado su nivel de desarrollo (sobresalen los casos de países como Guatemala, Paraguay, México y República Dominicana, con niveles de tributación y gastos públicos cercanos o levemente superiores al 15% del producto).

Evidentemente, ello no implica que las economías de América Latina puedan (o deban) tomar la decisión de duplicar sus niveles de impuestos y gastos para alcanzar niveles similares a los de algunas economías desarrolladas. Como ya se mencionó, la expansión del tamaño del Estado acompaña al crecimiento del ingreso y a los cambios demográficos, en contextos de plena vigencia de las instituciones democráticas. Por lo tanto, podría ser negativo adelantar etapas en forma drástica. No obstante, sí se debe asegurar que, a medida que estas economías crecen y se desarrollan, el Estado disponga de los recursos y pueda ofrecer los bienes públicos demandados por la sociedad cuando esta alcance mayores niveles de ingreso, así como evitar que las oportunidades de crecimiento se vean frustradas por la ausencia de la infraestructura social y económica requerida.

Ahora bien, este acompañamiento del Estado, apuntalando el crecimiento y ofreciendo bienes públicos en una cantidad y calidad adecuadas, no se produce en forma automática. Se requiere que la población –a través de sus instituciones políticas y de representación (poder ejecutivo y congreso)– consensúe las políticas fiscales requeridas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Para ello, es bueno que las decisiones sobre ambos lados del presupuesto guarden una estrecha conexión, lo que puede fomentar una interdependencia positiva entre un nivel más elevado (y menos distorsionante) de la recaudación de impuestos y una mayor cantidad y calidad (eficiencia) de servicios públicos. Este círculo virtuoso que incrementa el tamaño del gasto a lo largo del sendero de desarrollo se puede lograr a través de estructuras de impuestos que abarquen un espectro amplio de la población y de las empresas. Por el lado de los gastos, la coexistencia de programas de servicios públicos básicos universales (p.e., salud, educación, seguridad social), junto con programas de transferencias dirigidas a individuos y familias de menores ingresos o más vulnerables, puede también generar el consenso político necesario para aprobar este tipo de política fiscal con contenido redistributivo.

Como se mencionó anteriormente, este tipo de paquete de impuestos y gastos podría generar un proceso de empoderamiento y reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía que daría incentivos a los contribuyentes a participar y controlar la gestión pública; ello, a su vez, podría llevar a los administradores a ser más transparentes y eficientes en sus tareas, lo que podría implicar asimismo una mayor disposición de los ciudadanos a pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas.

ESTRUCTURA DE IMPUESTOS, GASTOS Y EL BUEN GOBIERNO: CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL REPORTE

¿En qué medida América Latina tiene una política fiscal que pueda favorecer la creación de este círculo virtuoso entre decisiones de ingresos y gastos en el contexto de una economía en crecimiento y en plena vigencia de las instituciones democráticas? Este reporte tiene por objetivo responder esta pregunta. Para ello, es necesario, por un lado, analizar si el accionar del Estado ha implicado una oferta oportuna de bienes públicos que no solo atiendan las demandas existentes, sino que lo hagan de manera eficiente y procurando mejorar la equidad. Estos dos temas se analizan en los capítulos 2 y 3, respectivamente.

Ahora bien, como se mencionó antes, las deficiencias en la cantidad y calidad de los bienes públicos ofrecidos y su impacto redistributivo estarán también relacionados según cómo financien los Estados dichos gastos. Por ello, el capítulo 4 estudia con detenimiento la estructura de impuestos en la región y cómo esta puede estar limitando la capacidad de recaudación y su efecto redistributivo. La hipótesis de que existe una conexión entre estructura de impuestos y el tamaño y la composición del presupuesto se investiga en forma directa en los capítulos 5 y 6. Mientras que el primero evalúa dicha conexión a través de los resultados de la encuesta CAF 2011, el segundo lo hace analizando el financiamiento vía ingresos fiscales obtenidos a partir de la explotación de recursos no renovables (p.e., hidrocarburos) y sus efectos sobre la oferta de bienes públicos. Finalmente, el capítulo 7 analiza el funcionamiento de las instituciones presupuestarias en América Latina, evaluando en qué medida estas han facilitado el logro de consensos para ajustar los niveles de impuestos y gastos compatibles con los requerimientos de un mayor desarrollo económico con eficiencia y equidad. A continuación, se ofrece un análisis más detallado de las conclusiones de cada uno de los capítulos.

¿Es el Estado un factor que contribuye al mejoramiento de la distribución del ingreso en América Latina?

Los países de América Latina han sido tradicionalmente clasificados entre los más desiguales del mundo en lo que se refiere a la distribución del ingreso. En este sentido, difieren de lo que se observa en muchas economías desarrolladas, como la mayoría de los países de la OCDE, donde los niveles de desigualdad son notablemente más bajos que los de la región. Además, históricamente América Latina también estuvo distanciada de los países más ricos en lo concerniente a la fortaleza de sus Estados de bienestar. Como se describió anteriormente, mientras que las naciones más desarrolladas incrementaron notablemente la participación pública en la provisión de bienes y servicios sociales de fuerte impacto redistributivo durante el siglo XX, en esta parte del mundo el Estado de bienestar tomaba una forma más débil, caracterizada por provisiones segmentadas y de menor calidad.

Sin embargo, y a pesar de los mencionados altos niveles de desigualdad y de un Estado de bienestar más bien débil, actualmente América Latina está atravesando un período de mayor equidad en la distribución del ingreso, conjuntamente con una mejora en el acceso a ciertas provisiones públicas de carácter redistributivo. Esta igualación en la distribución de los ingresos se inició en casi todos los países de la región alrededor del año 2000, y marcó una reversión respecto a la tendencia de las dos décadas previas.

Uno de los principales motores de la caída de la desigualdad habría sido el comportamiento de los retornos al capital humano. El menor precio pagado por los servicios de la mano de obra calificada habría liderado el proceso de la igualación de los ingresos laborales, ya que la mayor calificación de la mano de obra se encuentra concentrada en los estratos de ingresos más altos. Las causas de la caída de los retornos al trabajo calificado (*versus* el no calificado) son difíciles de identificar, ya que habrían estado actuando tanto aspectos asociados con la oferta como con la demanda de este factor productivo. Cabe destacar que la expansión del acceso a la educación secundaria observada en América Latina desde la década de los noventa puede haber coadyuvado a este canal de igualación de los ingresos laborales.

La mayor equidad en la distribución del ingreso observada en la última década también estuvo relacionada con el comportamiento de los ingresos no laborales, es decir, de los que no resultan de la retribución a los servicios del factor trabajo en el mercado laboral. En este sentido, la intervención pública en el otorgamiento de transferencias condicionadas a familias de bajos ingresos y de pensiones no contributivas (que expandieron la prestación previsional a sectores de bajos ingresos antes no cubiertos) parece haber alimentado de igual modo la mejor distribución observada recientemente en América Latina.

Sin embargo, y a pesar de los avances mencionados, persisten en la región algunos problemas vinculados a la efectividad de la política redistributiva, y que básicamente están relacionados con las altas tasas de informalidad (que dificultan la redistribución vía transferencias realizadas a través del mercado laboral), las coberturas desiguales y de baja calidad (especialmente en los casos de la salud y en los niveles preescolar y superior de educación), y la falta de complementariedad de algunas transferencias con servicios básicos que aseguren a las familias de bajos ingresos un acceso pleno a los servicios públicos universales.

El análisis detallado de la incidencia de impuestos y gastos (comparación de la distribución post fiscal con la distribución originaria o “primaria” del ingreso), realizado para los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú, sugiere que una gran parte del efecto redistributivo se logra mediante la provisión de bienes y servicios públicos como la educación y la salud, especialmente para Argentina, Brasil y México. Algunas de las transferencias monetarias directas ya mencionadas (especialmente las pensiones no contributivas y algunos programas de transferencias condicionadas) contribuyen también, en algunos de estos países, a una mayor equidad, mientras que los impuestos son en la práctica herramientas totalmente ineficaces en la lucha contra la desigualdad en todos los países analizados.

Gasto público y eficiencia

La eficiencia en el uso de los recursos públicos es una obligación moral que no solo da legitimidad a la acción tributaria sino que –como se destaca a lo largo de todo el reporte– puede ser el centro de un círculo

virtuoso que promueva una mayor y mejor recaudación de acuerdo a la hipótesis de reciprocidad. Lo transcendental de la noción de eficiencia para la gestión pública obliga a establecer claramente qué se entiende por ella y cómo medirla. Desafortunadamente, muchas veces este debate suele restringirse a la exploración de medidas de resultados que –si bien representan información muy útil– no permiten hacer una evaluación de la eficiencia de la gestión. La razón es sencilla: un resultado desfavorable podría reflejar ya sea una insuficiencia de recursos (insumos) o “condiciones externas (o de entorno) adversas” y no necesariamente un mal uso de los recursos disponibles.

La eficiencia productiva ayuda a determinar si un gobierno nacional, por ejemplo, logra producir una cantidad de servicios congruente con el uso apropiado de sus insumos disponibles o, alternativamente, si la producción actual puede realizarse con menos insumos. Medir la eficiencia de una entidad pública implica, entonces, hacer una comparación entre los recursos o insumos empleados y los resultados obtenidos a la luz de una situación ideal o frontera, en la que se vinculan estos insumos (*inputs*) y resultados (*outputs*) en un entorno específico.

En general, los ejercicios empíricos sugieren que si bien parte del deficiente desempeño mostrado en los indicadores de gestión pública en América Latina puede explicarse por la insuficiencia de insumos y/o por condiciones externas adversas, se identifica también un importante componente de ineficiencia. Por ejemplo, sobre la base de información agregada para una muestra amplia de países, se encuentra que en América Latina los resultados alcanzados en educación, tanto en acceso como en calidad, podrían mejorarse hasta en un 20% dados los recursos destinados a este sector y las condiciones de entorno de los estudiantes en la región. Un importante nivel de ineficiencia en el uso de los insumos también es identificado en el sector de salud, a pesar de la notable mejoría experimentada en ciertos indicadores en los últimos años. Las estimaciones realizadas con información más desagregada para establecimientos educativos en Chile y Perú confirman la necesidad de mejorar la gestión; sin embargo, permiten observar que la condición de organismo público no implica necesariamente una gestión ineficiente; en efecto, al observar la distribución de los índices de eficiencia en unidades educativas, se verifica que algunas instituciones de naturaleza pública pueden ser tan eficientes como las instituciones privadas mejor gestionadas.

Estos resultados ponen en el centro del debate de las políticas públicas la cuestión de qué prácticas o arreglos institucionales favorecen una gestión eficiente. Una lista no exhaustiva de posibles intervenciones incluye iniciativas para alinear los incentivos de los empleados públicos con los objetivos de las políticas; el buen diseño de los programas en términos de la población objetivo y los montos de los gastos y subsidios; el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la administración pública; y la importancia de las instancias de planificación y evaluación previa de los proyectos. La implementación de estas diversas prácticas es, en sí misma, una tarea compleja pero inevitable para alcanzar la tan necesaria eficiencia de la gestión pública.

Estructura impositiva y esfuerzo de recaudación en América Latina

A pesar de los aumentos que en los últimos años se han producido en América Latina en los niveles de gastos y recursos totales, la región aún se encuentra rezagada, especialmente en lo que se refiere a los niveles de ingresos obtenidos vía impuestos regulares. La recaudación impositiva depende, en parte, de la estructura de los tributos. Una combinación adecuada entre impuestos directos e indirectos, donde se expanda el uso

de aquellos que generen menores costos de eficiencia y a la vez produzcan un efecto positivo sobre la equidad, es un aspecto clave que debe tenerse en cuenta. Existe un consenso relativo que dicha estructura debería contemplar el uso generalizado del IVA (con quizás algunas alícuotas menores para productos básicos de la canasta familiar) e impuestos relativamente progresivos a los ingresos y a la riqueza de los individuos (incluidos aquellos cobrados a la propiedad) y los impuestos con tasas uniformes a los beneficios y ganancias de las empresas.

Sin embargo, implementar una estructura de gravámenes de este tipo en América Latina enfrenta importantes restricciones asociadas con el alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, la informalidad de firmas y trabajadores, el costo político y las presiones sectoriales que enfrentan las autoridades para extender la base de contribuyentes e instaurar un sistema de impuestos más progresivo, las dificultades técnicas y restricciones de capacidades para administrar y controlar el recaudo de impuestos, así como la percepción de la población sobre la poca eficiencia del gasto público y del funcionamiento del Estado, que debilitan la disposición de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones tributarias.

Estas restricciones explican, en parte, una estructura impositiva deficiente donde los impuestos a los ingresos y rentas de empresas y personas (especialmente este último caso) tienen una muy baja participación (alrededor del 28%) en el total recaudado. Lo mismo ocurre con los impuestos a la propiedad a cargo, en su mayor parte, de los gobiernos subnacionales. La evidencia sugiere, nuevamente, que este problema no necesariamente se justifica en función del PIB per cápita y la estructura económica de la región. Otros países en desarrollo, en Asia oriental por ejemplo, o aun los países desarrollados cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares a los actuales en América Latina, implementaron reformas en las estructuras de impuestos con un fuerte crecimiento de los tributos al ingreso dentro del total recaudado (superior al 50%), lo que les ha permitido apuntalar sus niveles de recaudación manteniendo un equilibrio entre los objetivos de eficiencia y la equidad redistributiva.

El alto nivel de evasión también es otra variable que explica el bajo esfuerzo tributario en América Latina. Las estimaciones realizadas con información de las cuentas nacionales y las encuestas de hogares sugieren que las tasas de evasión promedio rondan el 27% para los impuestos al consumo (p.e., IVA) y valores cercanos al 50% para el impuesto a los ingresos y rentas. Más allá de la posibilidad de que el combate a la evasión pueda implicar aumentos en la recaudación, este fenómeno también afecta sustancialmente la estructura de los impuestos. Por ejemplo, ante la más alta probabilidad de incumplimiento en el caso de los impuestos a los ingresos de los individuos, las autoridades pueden encontrar adecuado reducir las tasas de esos tributos (sobre todo las marginales más altas) y reemplazar estos ingresos por otros impuestos indirectos más fáciles de administrar y difíciles de evadir (p.e., los impuestos específicos al consumo o a las transacciones financieras). Ello resta equidad al sistema.

Ahora bien, aparte de las consideraciones distributivas y de eficiencia que podrían justificar un papel relevante de los impuestos a los ingresos y la riqueza, especialmente aquellos cobrados a la personas, está el hecho –enfático a lo largo de todo el reporte– de que este tipo de tributo podría inducir mecanismos de participación y control de parte de los ciudadanos que, a su vez, mejorarían la transparencia y la gestión de la administración pública. En otras palabras, la estructura de impuestos no solo debe ser evaluada por las posibilidades de que en el corto plazo pueda generar recursos al Estado, sino también por su influencia en la generación de capacidades institucionales y en el afianzamiento de las instituciones democráticas.

Impuestos y calidad del gobierno: empoderamiento y reciprocidad

A lo largo de la historia, el financiamiento de las actividades del Estado ha estado estrechamente ligado a la manera en que este se relaciona con la ciudadanía. Cuando el sector público necesitó acudir a las empresas y a los ciudadanos para solicitar su aporte a través del pago de impuestos, en general estos exigieron alguna participación en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos, por ejemplo, mediante la formación de parlamentos o congresos donde se fijaron límites a la acción del gobierno y donde se negociaron las prioridades de inversión y gasto. Este proceso, que se conoce bajo la expresión “no hay impuestos sin representación” y que dio origen al surgimiento de instituciones democráticas en varios países europeos, y también en Estados Unidos en el siglo XVII y XVIII, sigue vigente hoy en día y constituye un canal a través del cual se puede fomentar un círculo virtuoso entre el buen gobierno y la recaudación de impuestos.

La relación entre el buen gobierno y los impuestos tiene varias aristas. Por una parte, existe la idea de que la ciudadanía tendrá una mayor disposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor; y por la otra, la noción de que cuando la ciudadanía hace un aporte mayor al fisco tiene una mayor motivación para participar activamente en el proceso de monitoreo y control del gobierno, lo cual redundará en una gestión de mayor calidad. Estos dos mecanismos pueden retroalimentarse formando un círculo virtuoso donde finalmente las economías llegan a un nivel de financiamiento adecuado de las actividades del Estado y donde la ciudadanía ejerce un papel de control que garantiza que esas actividades se lleven a cabo de la manera más eficiente posible y en atención apropiada a las demandas y necesidades de la población.

La encuesta CAF 2011 revela que los canales a través de los cuales los impuestos podrían aumentar la participación ciudadana, y por tanto la rendición de cuentas de las autoridades, aún son insuficientes: la población todavía percibe el voto como el mecanismo de control más importante, y guarda cierto escepticismo respecto de los mecanismos de participación directa, en parte debido al poco conocimiento que tiene sobre estos instrumentos. Por el lado de la reciprocidad, la evidencia –sobre todo aquella que se relaciona con impuestos y servicios públicos a nivel subnacional– sugiere que en algunas ciudades de América Latina se verifica una correlación positiva y significativa entre la percepción sobre la calidad de gestión y la disponibilidad a pagar impuestos. Si bien los efectos encontrados de reciprocidad al gobierno, utilizando la encuesta CAF, son pequeños, el solo hecho de que se haya logrado identificar un efecto positivo sugiere que los efectos verdaderos podrían ser importantes cuando se modifica en una magnitud más considerable la percepción ciudadana sobre la cantidad y calidad de los bienes y servicios que las familias utilizan y que, por tanto, les afectan de manera directa.

Los ingresos por recursos naturales no renovables y las decisiones sobre impuestos y gastos

Los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales no renovables son significativos para una región como América Latina. La apropiación de una parte –o incluso de la totalidad– de estas rentas permite a los gobiernos financiar una fracción importante de sus presupuestos. El incremento en los precios internacionales de estas materias primas observado en los últimos años ha llevado a un aumento considerable de la participación de estos ingresos en los presupuestos de los países productores, que pasó del 18% a principios de la década del 2000 al 35% a finales de la misma década.

El aumento en los recursos totales del Estado que generan estos ingresos permite expandir la oferta de bienes y servicios públicos y por ese canal, promover un mayor crecimiento económico y un mayor bienestar. Sin embargo, la presencia de esta alternativa de financiamiento público también debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado producido a través del cobro de impuestos. En otras palabras, los ciudadanos pierden incentivos para monitorear la gestión pública (directa o indirectamente) y demandar un uso adecuado de los recursos, porque perciben que parte del financiamiento del presupuesto no sale de sus bolsillos. Ello, a su vez, reduce las presiones para que el sector público mejore la calidad de los servicios que provee. Al percibir que recibe servicios de baja calidad, el ciudadano tampoco se siente estimulado a pagar impuestos adicionales y esto termina por generar un círculo vicioso de bajos impuestos, poca participación ciudadana, escaso monitoreo del proceso presupuestario y mala calidad de las políticas públicas.

Estos problemas podrían agudizarse si el Estado se apropia de las rentas de los recursos naturales a través de regímenes poco transparentes, excesivamente complejos o inestables desde el punto de vista legal, lo que dificultaría el monitoreo de la gestión pública por parte de los ciudadanos o de las instancias de control pertinentes. Asimismo, en contextos institucionales débiles, las altas rentas involucradas en la explotación de estos recursos pueden desatar luchas por la apropiación de estos ingresos por parte de los grupos de interés o exacerbar el clientelismo político. Todo ello podría agravar los problemas de gobernabilidad y desmejorar la institucionalidad, en detrimento de la calidad de la gestión pública.

La evidencia internacional muestra que, efectivamente, disponer de ingresos por recursos naturales no se traduce necesariamente en un desempeño más eficaz de la política fiscal. Por un lado, se observa una menor transparencia no solo en la gestión propia de estos ingresos, sino en la gestión presupuestaria en general. Por otro lado, si bien los países con abundancia de recursos naturales invierten más en la formación de capital físico y humano, esto no se reflejó en una mayor eficiencia en el gasto en educación y salud o en mejoras en algunos indicadores de la calidad de vida de los ciudadanos.

Estos resultados se replican en el caso de análisis que utilizan información a nivel subnacional para algunos países de América Latina. En particular, la evidencia para Brasil y Perú muestra que los municipios que reciben ingresos por explotación de hidrocarburos o minas, si bien exhiben un mayor aumento del gasto total y del gasto en inversión con respecto a aquellas entidades territoriales que no cuentan con estos ingresos, este no ha redundado en mejores indicadores de calidad de vida, como las condiciones de la vivienda, de infraestructura pública, de escolaridad y de salud.

La pregunta relativa a la política pública sobre cómo compatibilizar la presencia de elevadas rentas provenientes de recursos naturales con una gestión fiscal más eficaz que promueva el desarrollo con inclusión social ha sido motivo de preocupación de muchos países productores de estos recursos. Una respuesta ha sido el establecimiento de reglas presupuestarias o fondos soberanos de estabilización o de ahorro para mejorar la gestión de estos ingresos. La experiencia internacional indica que el éxito de estos arreglos parece depender fundamentalmente de su transparencia, es decir, de cómo facilitar la disseminación de información clara y precisa sobre la evolución de estos recursos. Ello generaría los incentivos de los diversos actores (poder ejecutivo, congreso, sectores y regiones productoras) y la ciudadanía en general para que participen tanto en las decisiones de asignación de fondos como en el control de su ejecución.

Instituciones presupuestarias y buen gobierno: transparencia, control y participación ciudadana

El presupuesto público cumple una función fundamental en la relación de la ciudadanía con el gobierno, ya que es el espacio donde efectivamente ocurre la delegación ciudadana a través de los compromisos y prioridades que allí se establecen y, al mismo tiempo, es donde se hace explícita la conexión entre ingresos y gastos. Esto es cierto para cualquier nivel de administración, ya sea nacional, regional o local.

Al ser el espacio donde se fijan los compromisos y metas, es también el marco adecuado para la exigencia de rendición de cuentas de la ciudadanía hacia el gobierno. De esta manera, el presupuesto público desempeña un papel primordial en facilitar tanto el proceso de hacer explícitas las necesidades y exigencias de la población como el debate sobre los objetivos o proyectos no alcanzados por los líderes políticos y las autoridades.

Esto implica que los cuerpos legislativos, donde los presupuestos se discuten y aprueban, ejercen un papel preponderante para lograr una gestión pública más eficiente y ajustada a las necesidades de la población, ya que allí se representa la diversidad de los intereses de la sociedad, y en esta capacidad deben velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el ejecutivo.

Desafortunadamente, en América Latina los arreglos presupuestarios no siempre cumplen este propósito. De hecho, los presupuestos en América Latina suelen ser ejercicios formales que no adquieren la relevancia política o fiscal necesaria. En general, la necesidad de racionalizar la política fiscal y evitar que el juego político parlamentario implique aumentos en los gastos públicos y en los déficits ha hecho que en muchos países los poderes ejecutivos hayan absorbido muchas de las tareas y prerrogativas en las decisiones presupuestarias en desmedro de la participación parlamentaria. Estas reglas formales presupuestarias también conviven con prácticas que le otorgan capacidades discrecionales a los poderes ejecutivos (de muchos países) de modificar los acuerdos establecidos en los congresos (extensiones, reestimaciones de ingresos, reasignación de partidas, asignación de recursos no presupuestados, entre otros) que hacen aún menos creíble el ejercicio presupuestario.

A estas restricciones estructurales también se podrían añadir limitaciones relacionadas con la capacidad de los poderes legislativos, y de la población en general, de procesar e interpretar la información presupuestaria. Esto limita la capacidad de los legisladores y otros representantes de la ciudadanía de mantener discusiones constructivas y, al mismo tiempo, dificultan el control. Más importante aún, los arreglos presupuestarios tienden a fraccionar el debate simultáneo entre ingresos y gastos que debe darse entre el poder ejecutivo y el legislativo, debido a que el ejecutivo concentra prerrogativas en la fijación de límites del gasto pero la prerrogativa sobre el aumento o la creación de impuestos recae sobre el legislativo. Todos estos factores estructurales así como estas limitaciones frenan la participación protagónica de los miembros del parlamento e, indirectamente, de la ciudadanía en general.

Las dificultades institucionales y políticas antes mencionadas impiden que el presupuesto cumpla su función de acercar al gobierno y la ciudadanía y que, a la vez, ofrezca un espacio donde se haga visible la conexión de decisiones de ingresos y gastos. No obstante ello, existen iniciativas que ya se adelantan en distintas partes de América Latina para fortalecer el proceso presupuestario. Estas abarcan acciones para fortalecer las capacidades de los poderes legislativos, mejorar la transparencia en todas las etapas del proceso presupuestario, establecer instituciones de auditoría y control, y fomentar la participación ciudadana en

temas presupuestarios en forma directa o a través de ONG. Algunas de estas acciones han tenido impactos positivos sobre la gestión pública. El objetivo final de estas reformas es que el presupuesto público, y su discusión en el ámbito de las instituciones democráticas, se convierta en un instrumento que genere consensos para aumentar los impuestos y gastos que promuevan el desarrollo con inclusión social sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo, se ha intentado argumentar que en América Latina y otros países en desarrollo, el Estado podría no estar cumpliendo con su papel de impulsar el desarrollo económico con equidad por falta de los recursos que le permitan proveer bienes y servicios públicos en una cantidad y calidad adecuadas. Más aún, las fallas respecto de la recaudación de impuestos y de la provisión de bienes públicos se podrían retroalimentar generando un *status quo* difícil de modificar. Ello se debe a que una estructura de tributos que desvincule al ciudadano del financiamiento del Estado (por el uso de impuestos concentrados en unas pocas empresas, o por el empleo excesivo de impuestos indirectos menos visibles y cuya incidencia es indeterminada) podría crear menos incentivos a la población a interesarse por el uso de los recursos públicos y a participar, a través del voto, y de otros mecanismos (presionando a sus representantes en el congreso, vía ONG, entre otros), en el control de la gestión pública. Ello, por su parte, genera menos incentivos a los gobiernos a ser más transparentes y eficientes en su trabajo, lo que redundaría en una mala administración que seguramente se reflejará en una menor oferta de bienes públicos y de peor calidad. Esta situación reduce aún más la disposición de la población a cumplir con sus obligaciones impositivas, aspecto que vuelve a alimentar el círculo vicioso entre una mala recaudación y una mala gestión.

¿Qué tipo de intervenciones de política surgen a partir de este diagnóstico? ¿Cómo pueden hacer los países para “quebrar” este mal equilibrio que produce un Estado ineficiente y en algunos casos, menos legítimo desde la perspectiva ciudadana? Evidentemente, las recomendaciones que surgen de este tipo de análisis están menos asociadas con algunas medidas particulares tomadas aisladamente por el lado de los impuestos o por el lado de los gastos (p.e., aumento en las tasas de impuestos a los ingresos de los individuos, incrementos en los gastos en educación); más bien, este tipo de análisis tiende a resaltar la importancia de un sistema fiscal que permita que los ciudadanos entiendan y evalúen en la mayor medida posible (en términos de su bienestar individual y del resto de la sociedad) la conexión entre ambos lados del presupuesto. Como mencionan Bird *et al.* (2004, p. 12): “... lo mejor que se puede hacer para ayudar a tomar las decisiones fiscales más acertadas es que todos aquellos que se benefician y aquellos que sufren los costos estén bien informados y conozcan las posibles consecuencias de estas decisiones...”

En otras palabras, cuando se trata de decidir sobre impuestos y gastos, la única forma de sopesar los beneficios y costos sociales del paquete es que el sistema fiscal conecte ambos tipos de decisiones de la forma más transparente posible, y que la participación de los ciudadanos y el sistema político a través de sus instituciones de representación y división de poderes permita, en primer lugar, hacer visibles los beneficios y costos sociales (que a veces se reflejan parcialmente en los beneficios y costos privados de individuos y empresas); y en segundo lugar, que las medidas que efectivamente se tomen conduzcan a obtener el balance necesario entre ambos aspectos maximizando el bienestar.

En este contexto, para lograr una política fiscal que implique aumentos en los recursos y gastos públicos, de forma eficiente y que atienda aspectos de equidad, conllevaría mejorar el funcionamiento de las instituciones políticas, lo cual dará mayor legitimidad y capacidad al funcionamiento del Estado (Lledo *et al.*, 2003). Aunque esta idea pueda no resultar sencilla de implementar, el análisis a lo largo del reporte da algunas sugerencias de qué tipo de instituciones o aspectos del funcionamiento del sistema fiscal podrían entorpecer la conexión entre decisiones de ingresos y gastos, impidiendo que los gobernantes y la sociedad adopten las políticas más adecuadas. Dichos aspectos incluyen estructuras de impuestos poco balanceadas, donde los tributos al ingreso y las ganancias, aun adoptando cierto grado de progresividad, no alcanzan a una parte importante de la población y de las empresas de la economía; la existencia de ingresos no tributarios (p.e., ingresos por explotación de recursos naturales) con esquemas poco transparentes que desconectan a la población de la necesidad de financiar al Estado (reducción sustantiva de los ingresos a través de impuestos regulares); altos niveles de evasión que vuelven menos equitativo el sistema de impuestos y que inducen una baja moral tributaria; poca eficiencia y capacidad de redistribución de los programas de gastos sociales; instituciones presupuestarias donde no existe un balance adecuado y/o una coordinación entre el legislativo y el ejecutivo, y que no logran funcionar como espacio de negociación de los diversos intereses.

Si bien esta lista de las posibles fallas del sistema fiscal no proporciona medidas concretas susceptibles de ser aplicadas rápidamente, podría dar los elementos necesarios para un debate acerca de los cambios en las finanzas públicas que, atendiendo las particularidades de cada país, ayuden a generar consensos sobre posibles vías de acción.

2

Finanzas públicas y equidad en América Latina

Finanzas públicas y equidad en América Latina¹

INTRODUCCIÓN

La equidad, por múltiples razones, es uno de los objetivos esenciales de toda política pública. Por ejemplo, un alto nivel de desigualdad puede considerarse malo no solo por sí mismo (sobre bases morales o de “justicia distributiva”), sino también porque puede dificultar el crecimiento económico² y limitar la capacidad de este crecimiento para aliviar la pobreza (Bourguignon, 2002). Asimismo, la desigualdad puede ser una fuente importante de tensión y conflicto social (Esteban y Ray, 1999).

La clasificación tradicional de los roles del Estado propuesta en Musgrave (1959) incluye a la redistribución como uno de los tres pilares del accionar público en las economías modernas, junto con la asignación de recursos y la estabilización macroeconómica. Para lograr redistribuir, el Estado recauda fondos desde las familias y las empresas en forma de tributos, para luego efectuar gastos de distintos tipos. Tanto en la tarea de recaudar como en la de gastar, la intervención pública tiene la capacidad de modificar la distribución primaria del ingreso, es decir, la que resulta del mero accionar de los mercados³. Como resultado, se obtiene la denominada ‘distribución post fiscal’ o distribución secundaria del ingreso, que ya incorpora la incidencia de los impuestos y el gasto público. Como se verá a lo largo del capítulo, para lograr una redistribución efectiva y sostenible no solo es importante el tamaño de la recaudación y del gasto, sino también su composición y la calidad en la provisión de los servicios públicos y transferencias.

En general, las funciones distributivas suelen ser más controversiales que las que buscan contribuir a la mejor asignación de recursos en la economía (‘rol asignativo’). Las consideraciones sobre qué es justo y cuáles son los niveles de redistribución “deseables” generan fuertes desacuerdos que, junto con las preocupaciones acerca de la eficacia de la redistribución por la vía pública, pueden limitar el avance del papel distribuidor del Estado. A pesar de esto, en la práctica casi todos los gobiernos dedican importantes recursos públicos a influenciar la distribución del ingreso entre la población. Por ejemplo, los países más desarrollados dedican casi tres cuartos del total del gasto público a financiar gastos sociales, muchos de los cuales tienen un importante impacto redistributivo. Es más, como se ha subrayado en el capítulo 1, muchas de las explicaciones al crecimiento secular del Estado en los países ricos tienen que ver con la necesidad de satisfacer las demandas redistributivas.

América Latina presenta niveles de desigualdad que son superiores no solo a los de los países más ricos, sino también a los de países con niveles de desarrollo comparables. Según Gasparini y Lustig (2011), de los 15

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Lucila Berniell y la asistencia de investigación de Mauricio Stern y Mariana Urbina.

2. Varias hipótesis vinculan la desigualdad con el crecimiento económico. Por ejemplo, la existencia de imperfecciones en los mercados de crédito, las externalidades en la acumulación de capital humano, la conflictividad social o las rigideces en los mercados de factores, entre otros factores, son canales por los cuales un país con mayor nivel de desigualdad puede tener un bajo nivel de crecimiento (p.e., ver Ortega, 2003 y De Ferranti *et al.*, 2003).

3. La intervención pública también puede afectar indirectamente la distribución del ingreso laboral y la distribución de las rentas derivadas de la posesión de otros factores productivos, como el capital y la tierra.

países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, 10 pertenecen a América Latina⁴. Además, en América Latina el Estado cumple la función redistributiva de manera menos eficaz respecto a lo que sucede en países más desarrollados. Este menor poder redistribuidor de la política pública está vinculado a que: i) los recursos destinados a gastos sociales son bastante menores que en el mundo desarrollado; ii) ciertos bienes y servicios públicos no extienden su cobertura a los más pobres; iii) la calidad de las provisiones suele ser más baja en América Latina que en las regiones más ricas.

El panel izquierdo de la Figura 2.1 muestra una caracterización simple de las herramientas que los gobiernos suelen usar para redistribuir. La recaudación es capaz de reducir la desigualdad no solo a través de un diseño tributario progresivo que afecte de manera significativa el ingreso de los más ricos, sino también por la vía indirecta de financiar tanto las transferencias monetarias (contributivas y no contributivas), como la provisión de bienes y servicios públicos universales que aseguren un acceso igualitario y de calidad para la generación de oportunidades.

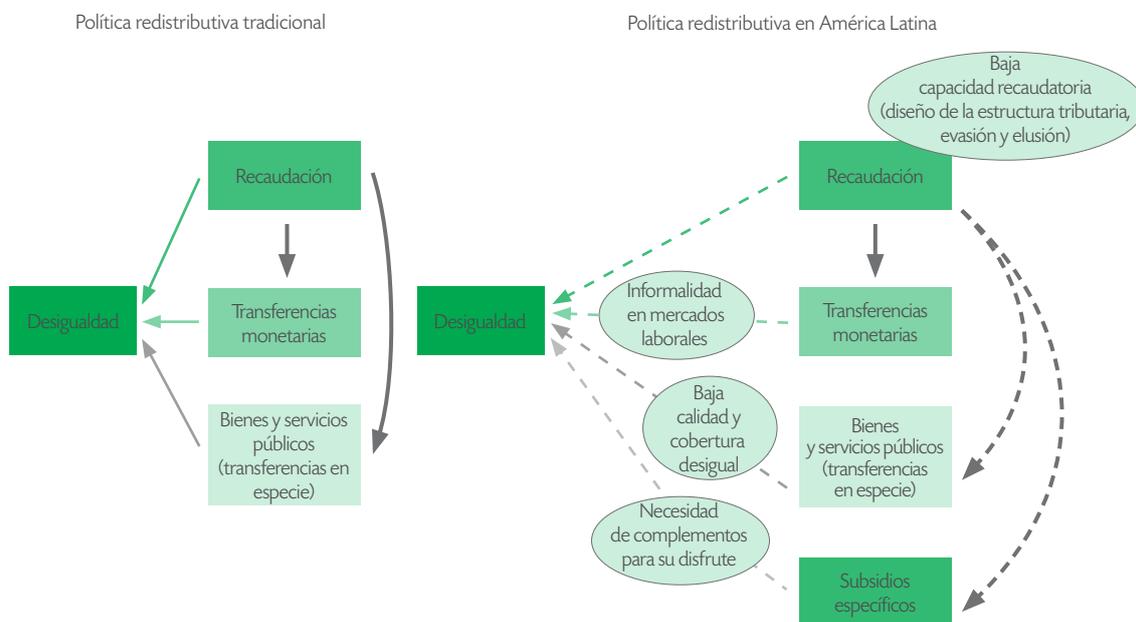
Sin embargo, la política redistributiva en América Latina se parece más al panel derecho de la Figura 2.1. La baja capacidad recaudatoria, que comprende una estructura tributaria que limita la expansión de las bases imponibles –y así, la recaudación potencial–, conjuntamente con la presencia de altos niveles de elusión y evasión (ver capítulo 4) determinan que los recursos disponibles para costear las transferencias de ingreso y los bienes públicos sean reducidos. De esta manera, tanto el impacto directo (a través de las deducciones hechas a los ingresos primarios de las familias más ricas) como el indirecto (por medio de la menor capacidad de financiar gastos redistributivos) de los ingresos públicos sobre la desigualdad es menor en la región de lo que se observa en el mundo desarrollado. Por otro lado, la prevalencia de las situaciones de informalidad en los mercados laborales dificulta las tareas de redistribución de ingresos a través de las transferencias de la seguridad social contributiva. De igual modo, la baja calidad en la provisión pública de educación, salud o infraestructura no asegura un acceso universal a la generación de oportunidades para todos los estratos de ingresos. Además, muchos Estados de la región han históricamente implementado esquemas de subsidios específicos con el propósito de inducir cambios en la distribución del ingreso. Los subsidios, cuando logran complementarse de manera adecuada con el resto de las provisiones públicas de carácter más universal (como las de educación básica, salud e infraestructura), pueden contribuir efectivamente a reducir la desigualdad. Sin embargo, en la práctica, muchas veces se convierten en medidas onerosas que detraen recursos del financiamiento de provisiones universales y que no solo pueden implicar ciertas pérdidas de eficiencia –por la distorsión en precios relativos claves– sino que además suelen ser disfrutados por los grupos más ricos de la población, que son los que cuentan con acceso a los bienes complementarios necesarios para su disfrute⁵.

A pesar de los altos niveles de desigualdad y de un Estado de bienestar débil y fragmentado, América Latina está atravesando por un período de reducción de las inequidades en la distribución del ingreso, acompañada por una mejora en el acceso a ciertas provisiones públicas de carácter redistributivo. La reciente mejora en la distribución del ingreso se inició en la mayoría de los países de la región alrededor del año 2000, luego de experimentar un prolongado período de aumento en la desigualdad que incluyó la “década perdida” de los años ochenta y el período de reformas estructurales durante la década de los noventa. La segunda sección se

4. Muchas veces se menciona a América Latina como la región más desigual (en distribución del ingreso) del mundo. Sin embargo, y como se detalla en Gasparini y Lustig (2011), la relativa baja calidad de las estadísticas distributivas en regiones muy pobres (p.e., África) comparadas con las disponibles para América Latina podría estar otorgando a nuestra región una peor posición relativa de sus índices de Gini, tal como sucede con los valores de estos índices reportados en la base *World Development Indicators (WDI)* del Banco Mundial.

5. La posesión de un automóvil como bien privado complementario al disfrute de los subsidios al precio de la gasolina es un ejemplo típico de las fallas de ciertos esquemas de subsidios para reducir la desigualdad.

Figura 2.1 Herramientas de la política redistributiva



Fuente: elaboración propia.

ocupa de analizar las causas detrás del complejo proceso que gobierna la distribución de los ingresos y que produjo esta mejor distribución del ingreso en la región. Allí se destacan tanto el rol de los cambios en los retornos al capital humano como el papel de la política social que dio un giro importante en muchos países de la región y sobre la que se ahonda en la tercera y en la cuarta sección del presente capítulo.

Dado que el tamaño de los recursos públicos y del gasto influye en la eficacia de la redistribución, la tercera sección analiza la cuestión de la dimensión de los Estados en la región y su relación con la redistribución. Allí se describen los cambios observados en las últimas décadas y se los relaciona, desde una óptica agregada, con el comportamiento de los componentes redistributivos, tanto del lado del gasto como de los impuestos⁶.

La cuarta sección analiza cada componente del gasto público con fines redistributivos (transferencias monetarias, bienes y servicios públicos, y esquemas de subsidios), describiendo la situación actual y su evolución reciente. En ella se abordan tanto los aspectos de cobertura como de calidad de estas provisiones, y se encuentra que si bien varias de ellas se han expandido en las últimas dos décadas –especialmente la educación básica, las transferencias de ingreso no contributivas y ciertos servicios de infraestructura urbana–, los obstáculos impuestos por la informalidad, las coberturas inequitativas, la baja calidad, y la fallida complementariedad con ciertos bienes y servicios básicos siguen limitando el fortalecimiento del Estado de bienestar y, por lo tanto, amenazan la sostenibilidad de la reducción de la desigualdad.

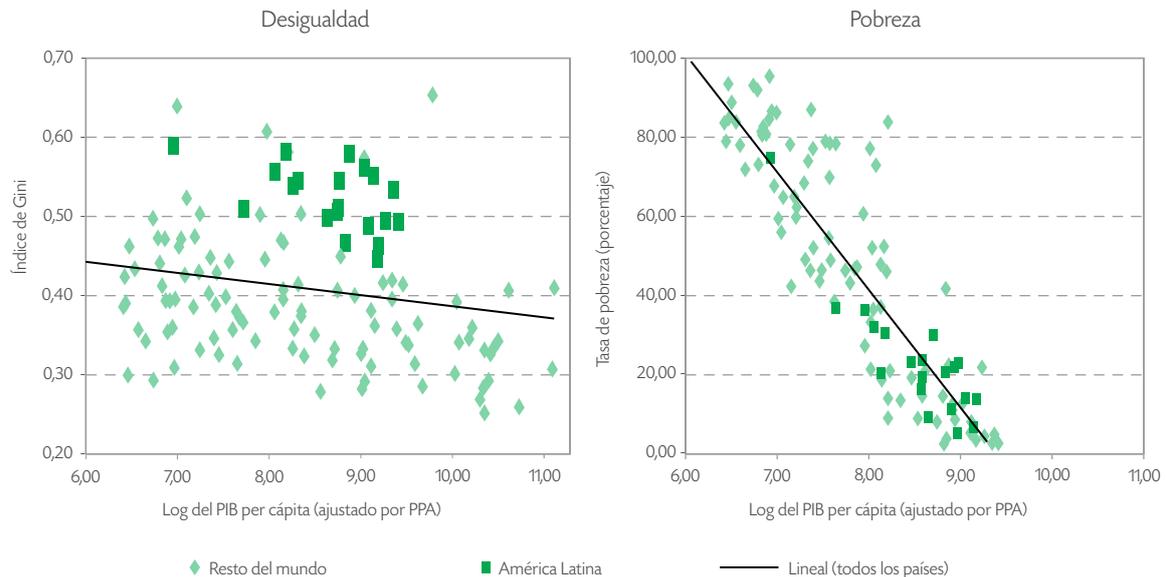
6. El capítulo 4 realiza un análisis más detallado de la estructura tributaria en la región.

La quinta sección del presente capítulo reúne todas las piezas del rompecabezas, analizando integralmente la incidencia de los impuestos y los gastos sobre la equidad. Allí se estudian en detalle los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú, y se obtiene que una gran parte del (todavía bajo) efecto redistributivo es alcanzado a través de de la provisión de bienes y servicios públicos como la educación y la salud (transferencias en especie), especialmente en los casos de Argentina, México y Brasil. Además, en algunos países ciertas transferencias monetarias directas también contribuyen a reducir la desigualdad, mientras que los impuestos son totalmente ineficaces en esa tarea. La última sección se encarga de resumir los hallazgos del capítulo, destacando los logros de la región en materia de equidad pero ofreciendo una mirada crítica sobre las perspectivas de sostenibilidad y de mejora del logro distributivo en el mediano y largo plazo.

PERSPECTIVAS DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

América Latina tiene niveles de desigualdad muy por encima de lo que podría predecirse a partir de su nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita), tal como se muestra en el panel izquierdo del Gráfico 2.1. Por otro lado, los niveles de pobreza en la región se corresponden más con el grado de desarrollo alcanzado (ver Gráfico 2.1, panel derecho).

Gráfico 2.1 Desigualdad y pobreza^{a/} de acuerdo al nivel de desarrollo de los países^{b/}



a/ La pobreza está medida como el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza de 2 USD ajustados por PPA.

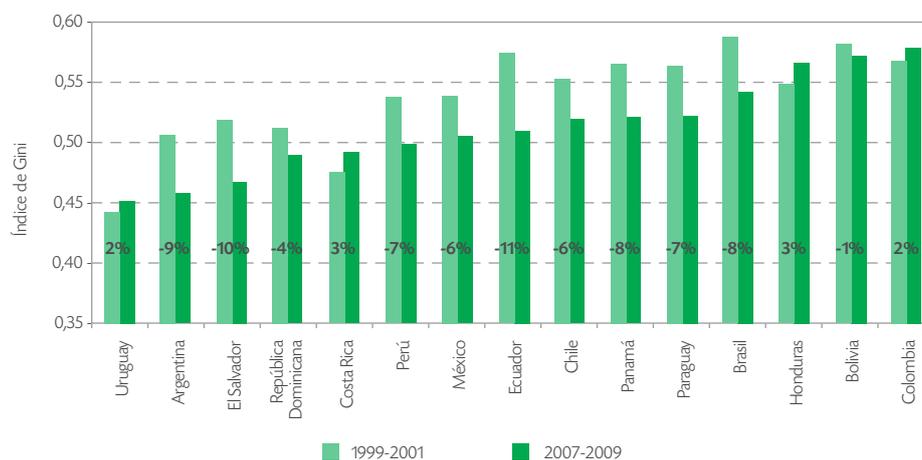
b/ Cada punto representa los valores promedios de cada país para el período 2000-2009.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

A pesar de este “exceso de desigualdad”, la última década ha sido escenario de una importante eculización en la distribución del ingreso en América Latina. Según el Gráfico 2.2, 11 de los 15 países allí listados experimentaron reducciones en sus índices de Gini (de los ingresos familiares per cápita) en el período comprendido entre los trienios 1999-2001 y 2007-2009⁷. Además, el promedio del incremento de la desigualdad –en Honduras, Costa Rica, Uruguay y Colombia– no llega al 3%, mientras que las reducciones promedio fueron mayores y alcanzaron una media de -7% en el valor de este índice.

En la última década del siglo pasado y la primera del siglo actual, el comportamiento de la desigualdad ha mostrado dos tendencias muy diferentes en América Latina. Durante los años noventa, la desigualdad creció de modo generalizado, sin embargo, esta tendencia se revirtió alrededor del año 2000. Además, al considerar todo el período que abarcan estas dos últimas décadas, se encuentra cierta evidencia de convergencia en los niveles de desigualdad entre los países de la región. Esto se muestra en el panel izquierdo del Gráfico 2.3 (ver p. 54) donde se aprecia que los países que eran más desiguales al inicio del período son los que más redujeron sus índices de Gini entre comienzos de los noventa y finales de la primera década del presente siglo. Para la primera década del siglo XXI, la evidencia sobre convergencia es un poco más débil (ver Gráfico 2.3 p. 54), ya que los países con niveles de desigualdad relativamente bajos también redujeron los valores de sus índices de Gini de manera notable (p.e., Argentina), mientras que algunos países más desiguales siguieron sin lograr reducir la inequidad (p.e., Colombia y Honduras).

Gráfico 2.2 Niveles del índice de Gini^{a/} para países seleccionados de América Latina (1999-2001 vs. 2007-2009)^{b/}

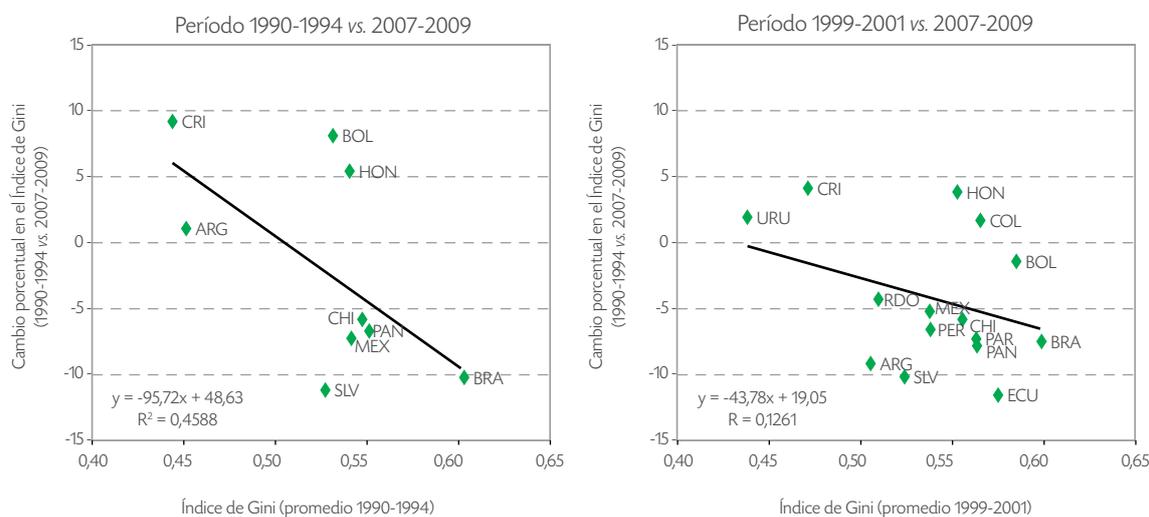


a/ Índice de Gini del ingreso familiar per cápita. El eje vertical no comienza en cero para hacer más visibles los cambios en los índices.

b/ Los países incluidos son aquellos para los que existe información sobre los índices de Gini en los trienios 1999-2001 y 2007-2009 en la base SEDLAC. Los países están listados en orden creciente del nivel del Índice de Gini en el período 2007-2009.

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

7. El cálculo de la reducción no tiene en cuenta la significancia estadística del cambio en las medias entre los dos períodos. De acuerdo con Lustig *et al.* (2011), entre 2000 y 2009 las reducciones estadísticamente significativas de los índices de Gini se dieron en 13 de los 17 países de la región para los que existe información comparable. De acuerdo con Gasparini y Lustig (2011), a partir de los datos de CEPAL se obtiene una reducción de la desigualdad en 14 de 17 países en el período 2002-2008, mientras que cuando se utilizaron los datos de la base SEDLAC el índice de Gini bajó en 16 países en ese mismo período.

Gráfico 2.3 Relación entre la tasa de variación del Índice de Gini y su nivel inicial (análisis simple de beta-convergencia)

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

Ahora bien, ¿por qué se redujo la desigualdad en la última década? ¿Es esta realmente una tendencia que romperá con la historia de la alta desigualdad en la región? Estas preguntas son difíciles de responder debido a los múltiples factores que afectan a la distribución del ingreso en un país, lo cual complica la tarea de separar las fuerzas que generan los cambios y la de evaluar la posibilidad de que estas fuerzas sigan operando a mediano y largo plazo. El Recuadro 2.1 resume la evidencia sobre las causas detrás de la caída reciente de la desigualdad en muchos países de la región. Básicamente, los argumentos que se esgrimen allí resaltan el papel de dos fuerzas: la caída en los retornos al capital humano y el accionar de las políticas públicas de transferencias de ingresos dirigidas a los más pobres⁸.

Recuadro 2.1 Causas de la caída reciente de la desigualdad en América Latina

La distribución del ingreso en un país resulta de la interacción de la distribución de la propiedad de los factores productivos, la estructura de los mercados donde se transan sus servicios, el estado de la tecnología para combinarlos, las decisiones de participación en los mercados laborales por parte de las familias y, por supuesto, de la intervención del Estado por medio de los gastos y tributos. Esta compleja trama dificulta los ejercicios contrafactuales que serían necesarios para separar el accionar de cada elemento en la reciente caída de la desigualdad en América Latina. Sin embargo, hay varias hipótesis que intentan explicar este fenómeno y que, a su vez, encuentran un soporte razonable en la evidencia empírica.

8. El rol de las políticas públicas de transferencias de ingresos en la generación de equidad se analizará en más detalle en la cuarta sección.

Una de estas hipótesis enfatiza el papel de la evolución de los ingresos laborales, los cuales conforman la parte más grande de las rentas de los hogares (alrededor de un 75% de los ingresos promedios para el caso de América Latina). La evidencia indica que la mayor parte del reciente aumento en la equidad de la distribución de la renta estuvo guiada por la caída de la desigualdad de la distribución de esos ingresos laborales. En particular, esta mejora distributiva estuvo liderada por reducciones de los retornos al capital humano durante la última década, contrario a lo que sucedió en la década de los noventa (ver Cuadro 1). Debido a que los mayores niveles de cualificación se encuentran concentrados en los estratos de mayores ingresos, una reducción en el precio relativo de la cualificación laboral tiende a mejorar la distribución de los ingresos laborales. Las razones detrás de la disminución de estos retornos al capital humano son también muy complejas de dilucidar, ya que involucran cambios tanto en la demanda como en la oferta de este factor; ambos cuales habrían operado en las últimas dos décadas en la región. Mientras López Calva y Lustig (2010) argumentan que la expansión relativa de la oferta de trabajo calificado sería la que explicaría la caída en su precio relativo, un reciente estudio (Gasparini *et al.*, 2011) señala a la reducción de la demanda de trabajadores calificados como el principal motor del descenso del precio relativo del trabajo calificado. Por supuesto, cada una de estas explicaciones puede tomar mayor o menor relevancia dependiendo del país de la región analizado.

Cuadro 1 Cambios porcentuales en el rendimiento salarial de la cualificación (retornos al trabajo calificado vs. no calificado) para países seleccionados de América Latina en la década de los noventa y primera década del presente siglo

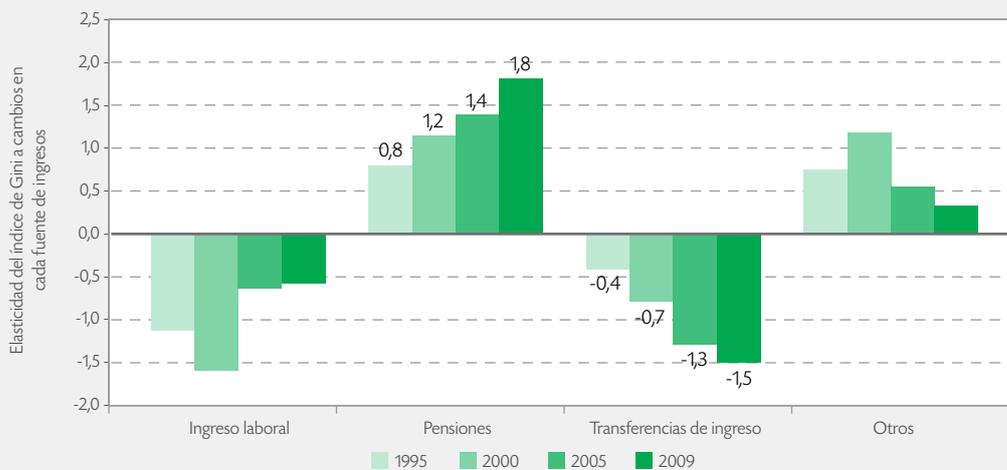
País	Cambios porcentuales en el rendimiento salarial del trabajo calificado vs. no calificado	
	Década 1990	Primera década 2000
Argentina	3,5	-2,4
Bolivia	7,9	-4,6
Brasil	-0,4	-3,2
Chile	0,5	-1,9
Colombia	2,5	-2,0
Costa Rica	0,4	-0,2
Ecuador	n.d.	-3,2
El Salvador	1,7	-0,1
Honduras	0,0	-1,9
México	1,8	-2,8
Nicaragua	3,5	-6,9
Panamá	0,3	-2,3
Paraguay	0,8	-5,6
Perú	0,6	-2,8
Uruguay	2,3	-0,9
Venezuela, RB	1,1	-4,8
Promedio	1,8	-2,8

n.d.: no disponible.

Fuente: Gasparini *et al.* (2011).

Por otro lado, si bien los ingresos laborales siguen siendo la principal fuente de ingresos en la región, su participación relativa cedió paso a una mayor importancia de los ingresos no laborales, como pensiones y transferencias (públicas y privadas), parte de lo cual resultó de un cambio en la política social de los gobiernos de la región y que es analizada en otras secciones de este capítulo. Según el Gráfico 1, si bien las pensiones (contributivas) se han vuelto cada vez más regresivas, las transferencias (incluidas las condicionadas y las pensiones no contributivas así como las remesas, que cuentan como transferencias entre privados) se han vuelto cada vez más redistributivas. Se dice que las pensiones contributivas se habrían vuelto más regresivas pues están sujetas a la condición de una trayectoria laboral en el mercado formal, condición que empeoró entre las poblaciones más pobres en las últimas décadas (durante las cuales aportaron los actuales pensionados).

Gráfico 1 Elasticidad de la desigualdad (índice de Gini) respecto a cambios en diferentes fuentes de ingresos no laborales en América Latina (1995-2009)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2011).

Así, en el Gráfico 1 se ve que el impacto marginal de un aumento de un 1% en las pensiones contributivas ayudó a aumentar la desigualdad en un 1,8% en 2009, mientras que el aumento fue solo del 0,8% hacia 1995. Por otro lado, un aumento de un 1% en la categoría transferencias disminuyó la desigualdad en un 1,5% hacia 2009, mientras que hacia 1995 la reducción del Gini habría sido de solo el 0,4% por cada punto porcentual de aumento en los ingresos por este concepto. En otras palabras, la desigualdad en la distribución del ingreso muestra una elasticidad positiva y creciente en el tiempo a cambios en el ingreso por pensiones, mientras tiene una elasticidad negativa y decreciente en el tiempo respecto a aumentos en otras transferencias de ingreso.

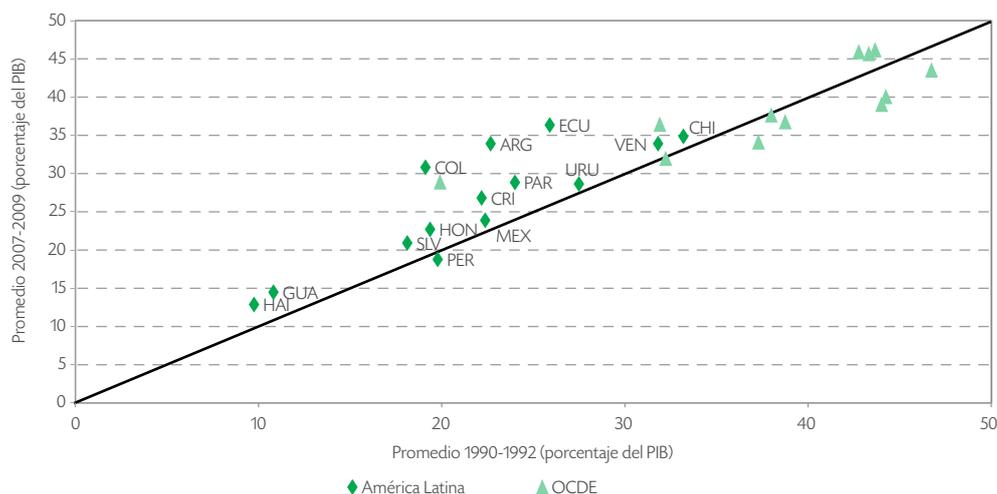
Fuente: elaboración propia con base en Gasparini *et al.* (2011), Banco Mundial (2011) y López Calva y Lustig (2010).

RELACIÓN ENTRE EL TAMAÑO DEL ESTADO Y LA REDISTRIBUCIÓN

Crecimiento del gasto público en América Latina: ¿cuál ha sido el papel de los componentes redistributivos?

Los Estados en América Latina son más pequeños que los de las economías más desarrolladas. Una forma de mirar las diferencias en el tamaño relativo de los gobiernos consiste en comparar las participaciones del gasto público en el PIB, las cuales son mucho mayores en los países de la OCDE que en los de América Latina. Para el período 2007-2009, mientras que el tamaño promedio de los gobiernos en la región alcanzó el 27,8% del PIB, en la OCDE esta fracción fue del 43,3%⁹. A comienzos de la década de los noventa, el tamaño promedio del gasto público sobre el PIB en América Latina era del 22,9% y en la OCDE, del 46,3%¹⁰. En otras palabras, si bien los gobiernos de la región han tendido a crecer en tamaño y los del mundo más desarrollado han seguido la tendencia contraria, la magnitud relativa del gasto público en América Latina todavía dista mucho de la observada en las regiones más ricas¹¹. Estas medias esconden cierto grado de heterogeneidad –expuesta en el Gráfico 2.4–, ya que en casos como el de Haití o Guatemala la participación del gasto público en el PIB no alcanza siquiera los 15 puntos porcentuales y no ha crecido casi en las últimas dos décadas.

Gráfico 2.4 Gasto público total^{a/} como porcentaje del PIB para países seleccionados de América Latina y de la OCDE (1990-1992 vs. 2007-2009)



a/ Los datos por país corresponden a los siguientes niveles de agregación: Sector Público No Financiero (SPNF) en los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, RB; Gobierno general en los casos de Guatemala, Haití, Honduras; y Gobierno central en los casos de Chile y Perú. Los valores son promedios simples para el período 1990-1992.

Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT (2011) y OECD Statistics (2011).

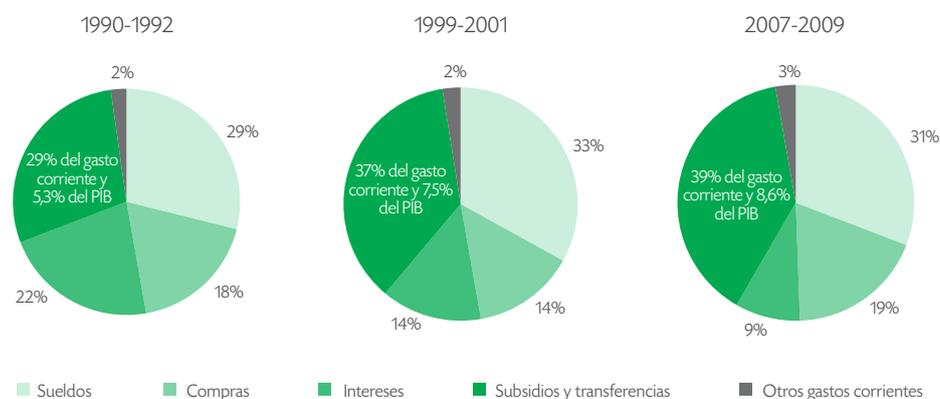
9. Estos valores son promedios simples para el período 2007-2009. Los promedios ponderados (por tamaño del PIB de cada país) son del 32% en América Latina y del 40,7% en la OCDE, en el mismo período.

10. Los promedios ponderados (por tamaño del PIB) hacia comienzos de los noventa (años 1990-1992) eran del 23,6% en América Latina y del 41,4% en la OCDE.

11. La diferencia entre los promedios simples da un aumento de 4,9 puntos porcentuales del PIB. Nótese que Brasil no está incluido en ninguno de los dos tipos de promedios debido a que en la base de datos CEPALSTAT no se cuenta con información disponible para este país en el período 1990-1992.

Además, la propia estructura del gasto público ha cambiado en la región, con variaciones que otorgaron una mayor importancia relativa a algunos componentes claves para la política social. Por ejemplo, el Gráfico 2.5 muestra que el componente ‘subsidios y transferencias’ ha aumentado notablemente su participación en el gasto público corriente de la región (del 29% al 39%) y además, ha ampliado también su importancia en términos del PIB, pasando de 5,3% a 8,9% del producto en las últimas dos décadas. Como se destacó en la introducción de este capítulo, las transferencias y subsidios pueden ser herramientas con un gran poder redistributivo, lo que haría suponer un giro redistributivo de la política de gasto público en América Latina¹².

Gráfico 2.5 Participaciones de los sueldos, compras, intereses y subsidios y transferencias en el gasto corriente total en países seleccionados de América Latina^{a/b/} (1990-1992, 1999-2001 y 2007-2009)



a/ Promedios ponderados por PIB.

b/ Los datos por país corresponden a los siguientes niveles de agregación: SPNF en los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela, RB; Gobierno general en los casos de Chile y Nicaragua; y Gobierno central en los casos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; Brasil fue excluido del cálculo de los promedios por no disponer de información comparable en el tiempo.

Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT (2011).

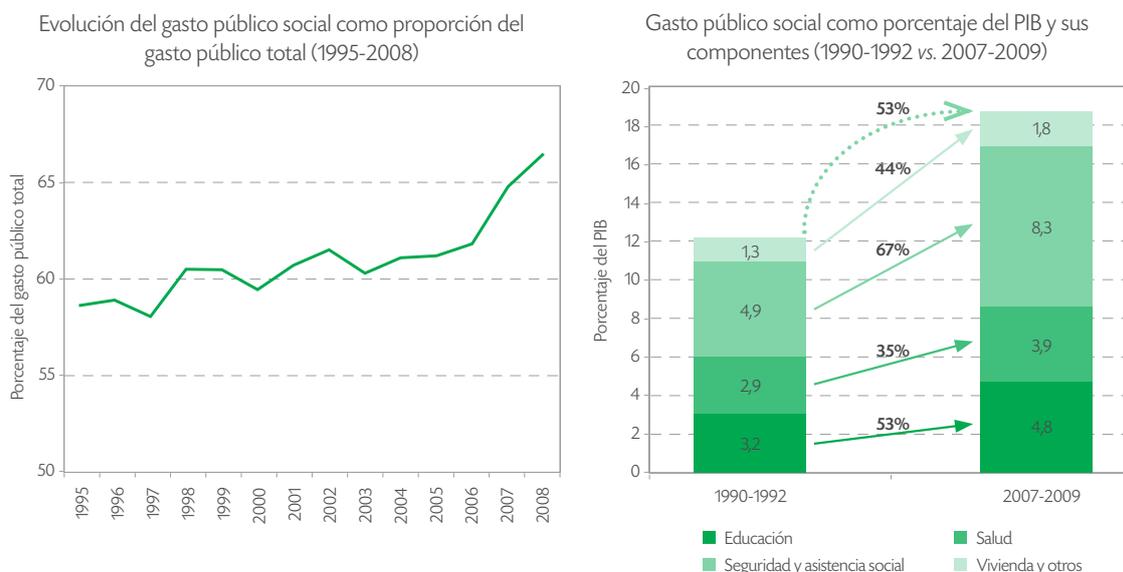
Otra desagregación relevante en el análisis distributivo del gasto es la que distingue sus componentes de acuerdo al tipo de servicios que financia, que pueden ser sociales, de soporte a la actividad económica y financieros o administrativos¹³. De esta clasificación interesa particularmente el análisis del comportamiento del gasto público social (GPS). El panel izquierdo del Gráfico 2.6 muestra que en América Latina, desde 1995, su participación promedio ha sido bastante estable dentro del gasto público total (rondando el 60%) hasta hace muy poco, cuando alrededor del año 2005 empezó a mostrar una marcada tendencia creciente, para alcanzar niveles superiores al 67% hacia finales de la primera década del presente siglo.

12. La definición de ‘subsidios y transferencias’ en la clasificación económica del gasto (según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas; FMI, 2001) incluye: subsidios a entidades públicas; donaciones (a gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otros niveles de gobierno solo cuando el nivel de gobierno analizado no es el consolidado, es decir, cuando no se trata del gobierno general o SPNF); y prestaciones sociales. Siempre que se utilicen datos de las finanzas públicas consolidadas (evitando duplicaciones en los países con más de un nivel de gobierno en sus estadísticas públicas), y que la magnitud de los subsidios a entidades públicas no sean muy importantes, este componente estaría directamente vinculado con la parte del gasto que ejerce la función redistributiva.

13. Esta clasificación del gasto público se conoce como ‘funcional’.

Por otro lado, el panel derecho del Gráfico 2.6 muestra que entre comienzos de los noventa y finales de la primera década del siglo actual, el GPS aumentó un 53% su participación en el PIB, pasando de alrededor del 12% del PIB a más del 18% del producto de las economías de la región. A su vez, este gasto público puede clasificarse según las provisiones específicas que financia: educación, seguridad social, vivienda y otros servicios, y salud¹⁴. El rubro que más creció fue el de “seguridad y asistencia social”, ya que incrementó un 67% su participación en el PIB de la región. El rubro que menos creció fue “salud” con un aumento de apenas el 35%.

Gráfico 2.6 Crecimiento del gasto público social en América Latina^{a/} (varios años)



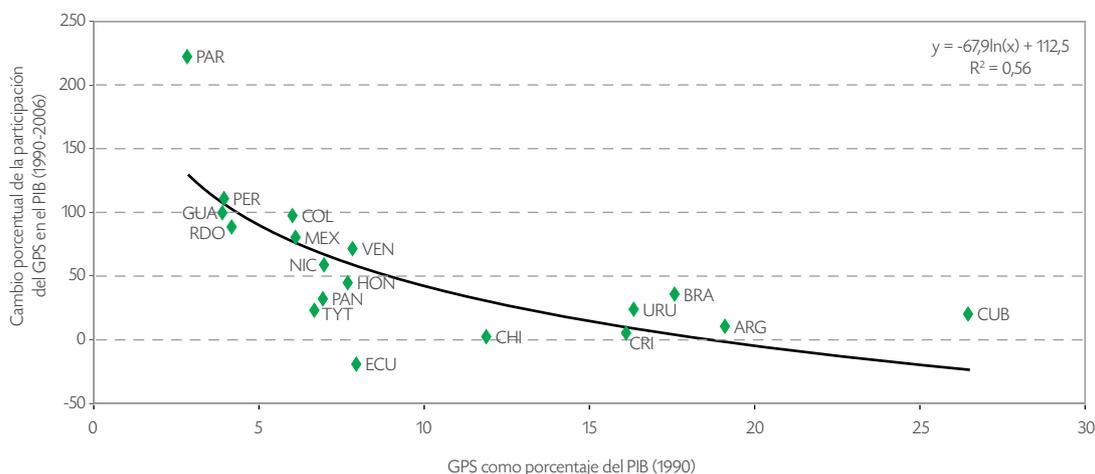
a/ Promedios ponderados por PIB.

Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT (2011).

Cabe también destacar que el crecimiento del GPS no fue uniforme entre los países, sino que parece haber existido cierta convergencia en esta dimensión, debido a que los países que hacia comienzos de los noventa dedicaban un menor porcentaje del PIB a gastos sociales son los que aumentaron más esta fracción (ver Gráfico 2.7, p. 60).

14. Según la fuente de estos datos (CEPALSTAT), el rubro “educación” incluye el gasto público en educación, cultura, y servicios recreativos y deportivos y, en algunos países, incluye programas de nutrición (comedores escolares); “salud” incluye el gasto público en salud y nutrición y, en algunos países, también saneamiento; la categoría “seguridad social” está compuesta del gasto público en seguridad y protección social, trabajo y asistencia social y capacitación, según sea la disponibilidad de información de los países; “vivienda y otros” incluye el gasto público en vivienda, agua y alcantarillado y otros rubros no clasificados en las funciones restantes (en algunos países incluye la asistencia social). Cabe resaltar que muchas veces los países utilizan criterios de clasificación muy distintos para gastos de similar naturaleza, por lo que las comparaciones de cambios de las participaciones de cada rubro deben ser tomadas con cautela.

Gráfico 2.7 Relación entre el cambio en la participación del GPS en el PIB y el nivel inicial (análisis simple de beta-convergencia) para países seleccionados de América Latina^{a/} (1990-2006)



a/ El período elegido para el análisis de convergencia obedece a la disponibilidad de datos comparables. Así, entre el año inicial y el final del período (1990-2006) se abarca la ventana de tiempo más amplia en la que se tiene información para la mayor cantidad de países de la región.

Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT (2011).

Crecimiento de la recaudación y cambios en la estructura tributaria: implicancias sobre la equidad

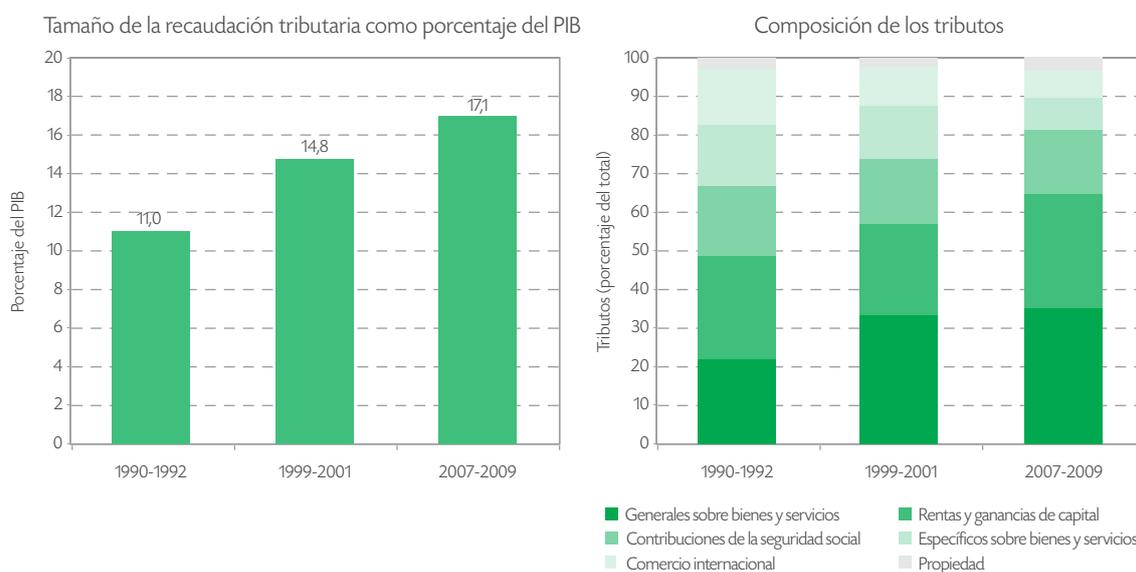
El aumento del tamaño del gasto público tiene su correlato en el aumento de las fuentes financiadoras, por lo que América Latina también atravesó por varios cambios en materia de ingresos públicos durante las últimas dos décadas. En la región se observó un crecimiento de la presión tributaria (ver Gráfico 2.8, panel izquierdo), aunque, al igual que en el caso del gasto, las tasas de crecimiento no fueron uniformes entre países¹⁵. Por otro lado, en términos de la composición de estos ingresos (ver Gráfico 2.8, panel derecho), en las últimas dos décadas se ha incrementado la importancia de la imposición general sobre bienes y servicios (impuestos indirectos) y ha caído la participación de los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales, al mismo tiempo que ha aumentado un poco la participación de la imposición sobre las rentas y el patrimonio (impuestos directos). Si bien el capítulo 4 trata con mucho más detalle estos cambios en la estructura de ingresos públicos de la región, cabe aquí destacar que estos no han avanzado claramente hacia la progresividad, ya que el mayor crecimiento relativo fue observado en los impuestos indirectos, que tradicionalmente se consideran como más regresivos.

El Gráfico 2.9 (ver p. 62) muestra las curvas de concentración de pagos¹⁶ de los impuestos directos e indirectos para un subgrupo de países de la región, las cuales fueron elaboradas a partir del estudio de Lustig

15. Para más detalle sobre este punto, ver capítulo 4.

16. El Recuadro 2.2 define a las llamadas 'curvas de concentración' en relación con el análisis de incidencia del gasto público y los impuestos sobre la desigualdad.

Gráfico 2.8 Evolución de la recaudación tributaria de los Gobiernos centrales en América Latina^{a/} (1990-1992, 1999-2001 y 2007-2009)



a/ Promedios ponderados por PIB.

Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT (2011).

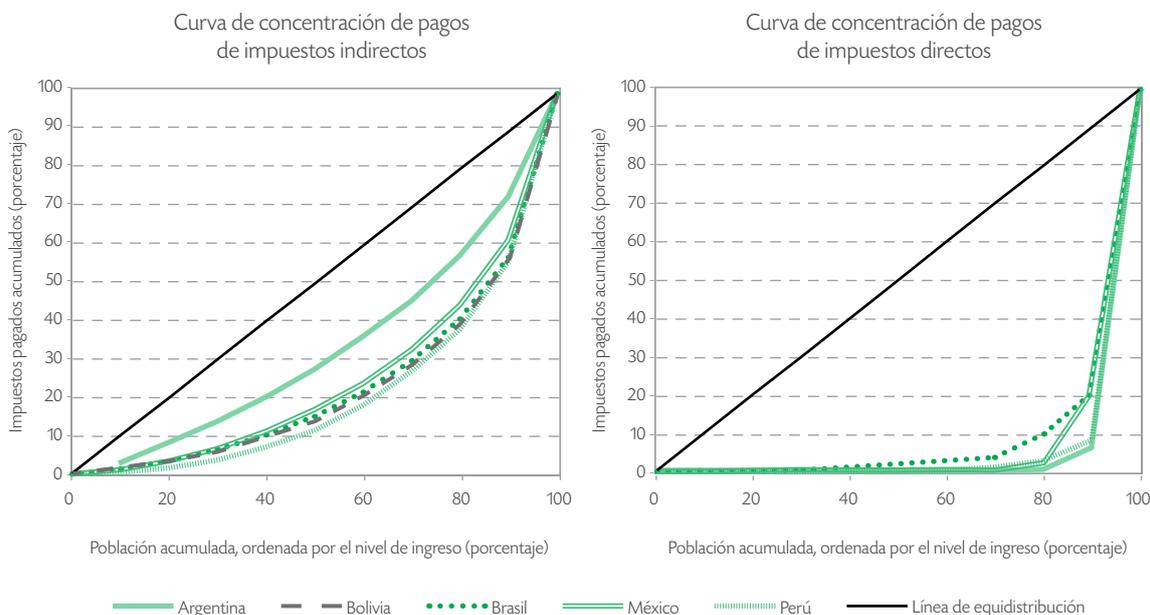
(2012) preparado especialmente para la presente publicación. Efectivamente, en él puede apreciarse que los impuestos directos están mucho más concentrados entre los deciles más ricos que lo que lo están los impuestos indirectos, es decir, los indirectos son más regresivos.

Parte de la regresividad de los impuestos que son efectivamente recaudados tiene que ver con la regresividad en el diseño de la estructura tributaria, es decir, con el esquema “legal” de tasas impositivas aplicadas sobre cada base imponible¹⁷. América Latina tiene unas tasas impositivas sobre la renta personal que son 16 puntos porcentuales más bajas que las vigentes en los países de la OCDE (ver Gráfico 2.10, p. 63). Sin embargo, no se observa mucha diferencia entre las tasas fijadas para los impuestos indirectos (más regresivos) en las dos regiones comparadas. Esto puede tener relación con el uso de la evasión como amenaza para consensuar una presión impositiva baja¹⁸. Si a los contribuyentes de los impuestos sobre la renta personal les resulta fácil escabullirse de la autoridad fiscal, entonces podrán usar esta estrategia de escape como amenaza en las negociaciones (materializadas en el proceso político-electoral o a través de mecanismos de búsqueda de rentas)

17. El diseño de las tasas impositivas refleja la presión tributaria “legal” de un país, que difiere de la presión “efectiva” (mostrada en el panel izquierdo del Gráfico 2.9) debido a que no contempla el efecto de exenciones o mínimos no imponibles ni el efecto de la evasión/elusión.

18. El Gráfico 2.11 también señala que las alícuotas sobre las rentas de empresas son casi iguales en América Latina y en la OCDE, lo cual también podría explicarse porque es más fácil evadir impuestos sobre los ingresos de personas naturales que sobre los de personas jurídicas. Esto puede deberse igualmente a que, en general, el tratamiento impositivo a las empresas es más ecuánime entre las economías abiertas como resultado de una suerte de competencia fiscal por atraer inversiones.

Gráfico 2.9 Concentración del pago de impuestos para países seleccionados de América Latina (varios años)^{a/}



a/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.
Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

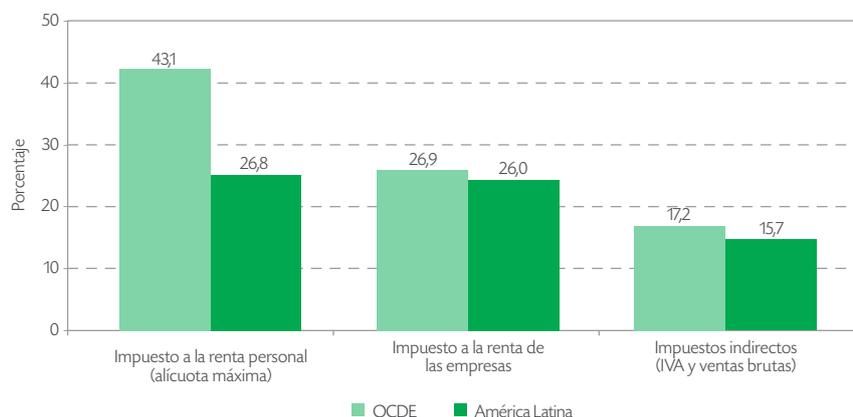
para lograr niveles de alícuotas relativamente bajos¹⁹. Por otro lado, la evasión no solo afecta el diseño de la estructura de alícuotas legales –y así, indirectamente, la recaudación efectiva-, sino que las propias prácticas de evasión y elusión, junto con el reducido esfuerzo recaudador observado en varios países de la región, disminuyen directamente la recaudación lograda y sesgan su concentración hacia impuestos indirectos²⁰.

En resumen, América Latina ha experimentado recientemente un crecimiento en su recaudación tributaria, aunque los cambios en la composición de los recaudos no han sido marcados, perpetuando de esta manera la estructura tributaria regresiva característica de la región. Sin embargo, el aumento en los recaudos puede haberse convertido en el combustible de la expansión de la provisión de ciertos bienes y servicios públicos. Este tema se analizará en la próxima sección.

19. En el caso de la elección de las alícuotas por medio de procesos electorales, los grupos más ricos (potencialmente más perjudicados por un aumento en las tasas de impuestos a la renta personal) suelen tener más poder que los pobres para determinar los resultados finales ya que el poder político "efectivo" aumenta con el nivel de ingresos (Bénabou, 2000; Karabarbounis, 2011). En el caso de la "búsqueda de rentas" (fuera del proceso político electoral y más usual en ciertos entornos institucionales), los intereses de los grupos más ricos pueden asimismo prevalecer en el diseño impositivo (Rodríguez, 2004).

20. Estas y otras relaciones entre la evasión/elusión y la estructura impositiva resultante son analizadas con mucho más detalle en el capítulo 4 de la presente publicación.

Gráfico 2.10 Tasas impositivas vigentes para impuestos directos e indirectos en la OCDE y en América Latina (2010)^{a/}



a/ Promedios simples de todos los países que integran cada región.
Fuente: elaboración propia con base en KPMG (2011).

COBERTURA Y CALIDAD DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO: IMPLICANCIAS PARA UNA REDISTRIBUCIÓN SOSTENIBLE²¹

El gasto público que puede tener impacto redistributivo se clasifica en tres subgrupos: gasto en transferencias monetarias, gasto en provisión de bienes y servicios públicos que afectan la generación de oportunidades y, por lo tanto, la distribución del ingreso en las generaciones presentes y futuras (p.e., educación, salud e infraestructura), y gasto en subsidios específicos. El resto de esta sección se divide en tres partes, y cada una de ellas estudia estos tres tipos de gastos en cuanto a su cobertura y calidad. Si bien el análisis se acompaña además de consideraciones sobre el impacto distributivo de cada componente, la cuantificación de la redistribución atribuible a estos gastos -como también la atribuible a los impuestos- es una tarea compleja que muchas veces solo es posible si se dejan de lado aspectos cruciales como la calidad o los efectos intertemporales de cada intervención. El Recuadro 2.2 detalla las limitaciones del análisis de incidencia distributiva e introduce algunas definiciones útiles para la exposición de los resultados de esta sección, además de otras consideraciones que serán retomadas en la evaluación del impacto conjunto del gasto público y los impuestos sobre las medidas de desigualdad (quinta sección de este capítulo).

Entre las transferencias monetarias más importantes se encuentran las que engloba el sistema de seguridad social, principalmente en forma de pensiones contributivas. Recientemente, las transferencias monetarias se han expandido mucho por fuera de los sistemas de seguridad social contributivos en América Latina y, en algunos casos, fueron encuadradas dentro de estrategias de asistencia social más que de seguridad social propiamente dicha (Lindert *et al.*, 2006). Entre estas transferencias de ingreso destacan particularmente las pensiones no contributivas y las transferencias de ingresos condicionadas, de cuya introducción fue pionera

21. Parte del análisis en la presente y en la próxima sección se basa en el documento preparado por Nora Lustig para esta publicación (Lustig, 2012), el cual es un producto de la iniciativa "Compromiso con la equidad" (Commitment to Equity, CEQ).

nuestra región y cuya cobertura se ha expandido notablemente en los últimos 15 años. La primera parte de esta sección analiza por separado las pensiones contributivas, las no contributivas y las transferencias de ingresos para la niñez bajo esquemas de transferencias condicionadas.

Por otro lado, la provisión de bienes y servicios públicos con impacto social, tales como la educación, la salud y la infraestructura, puede también ser considerada como parte de un sistema de transferencias, aunque “en especie”. A diferencia de las transferencias monetarias, estas provisiones logran más bien mejorar la equidad por la vía indirecta de la generación de oportunidades para aumentar el ingreso de los hogares más desventajados. Por esta razón, no basta con analizar la cobertura de las provisiones: la dimensión de la calidad es también crucial para evaluar la efectividad redistributiva que puede alcanzarse por este canal. Parte de esta sección se dedica justamente a estudiar las características de la cobertura y la calidad de la educación, la salud y la infraestructura en la región²².

La última forma de gasto público con impacto sobre la equidad que se analiza aquí es quizá la menos ortodoxa. Se trata de los subsidios a familias y empresas sobre el consumo y la producción de ciertos bienes y servicios específicos como alimentos, energía, combustibles y transporte.

Recuadro 2.2 La medición del impacto del gasto y de los impuestos sobre la distribución de la renta

El accionar del Estado altera la distribución primaria del ingreso. Sin embargo, ese reparto originario de la renta nunca es observable, ya que todo ingreso percibido posee una mayor o menor “contaminación” generada por la intervención estatal. Es decir, construir la distribución del ingreso que hubiera prevalecido si no existiera el Estado (la distribución “contra factual”) resulta imposible en la práctica, no solo porque es complicado atribuir qué parte de los ingresos se debe a componentes de impuestos y gastos públicos, sino también porque la misma naturaleza de la intervención pública puede afectar los incentivos de las personas para generar los ingresos deseados al alterar las decisiones de oferta laboral individual o de la familia, los patrones de consumo-ahorro y algunas inversiones (p.e., en capital humano) que son importantes para determinar los retornos al trabajo y, por lo tanto, los ingresos. Por ejemplo, un seguro de desempleo demasiado generoso no solo va a redistribuir de los empleados a los desempleados, sino que puede hacer que los empleados vean como más atractiva la opción de quedarse desempleados, lo cual incidirá en su decisión de oferta laboral. Sin embargo, muchas veces es al menos necesario conocer medidas parciales y estáticas del impacto de los impuestos y los gastos, las cuales resultan del comúnmente denominado ‘análisis clásico de incidencia’. Cabe mencionar que estas medidas se abstraen de las siguientes cuestiones:

- **Efectos intertemporales:** solo se analiza la incidencia fiscal en un año dado, lo cual puede sobreestimar o subestimar los niveles de desigualdad existentes. Por ejemplo, la ausencia de consideraciones temporales lleva a sobreestimar las características regresivas de la imposición indirecta (ver Fullerton y Rogers, 1993).
- **Equilibrio general:** no se consideran las posibles alteraciones en los precios relativos que implican efectos de retroalimentación con mercados relacionados.

22. El análisis de la calidad de la infraestructura se realiza en el capítulo 3.

- Determinación de la traslación de la incidencia: para poder realizar los cálculos de incidencia se suelen hacer supuestos extremos de traslación de la carga tributaria de los impuestos. Por ejemplo, generalmente se supone que los impuestos indirectos inciden totalmente sobre los consumidores y que los impuestos sobre la renta personal recaen completamente sobre los generadores de estas rentas.
- Incidencia más allá del margen: en los análisis clásicos de incidencia solo se analiza el efecto promedio de un impuesto o un gasto, ignorando posibles diferencias sistemáticas entre la incidencia marginal y la incidencia promedio. Esto podría subestimar el impacto redistribuidor marginal de ciertas transferencias (Ocampo y Malagón, 2011). Por ejemplo, al expandir la cobertura de una transferencia en especie, los "nuevos" beneficiarios pueden estar ganando mucho más que el promedio de las personas que ya antes estaban disfrutando de la provisión del bien o servicio en cuestión.
- Otros impuestos: generalmente solo se tiene en cuenta la incidencia de los tributos más tradicionales, dejando de lado otros ingresos públicos importantes, como los impuestos sobre el comercio exterior o sobre el patrimonio, entre otros.
- Limitaciones en los datos: las encuestas de gasto son un insumo fundamental para el cálculo de la incidencia de impuestos indirectos y de transferencias, pero muchas veces no se cuenta con este tipo de información o la que existe no está lo suficientemente actualizada. Esto impone la necesidad de mezclar fuentes y períodos de tiempo, lo cual puede limitar la validez del análisis.

A pesar de estas limitaciones, el análisis clásico de incidencia provee información relevante sobre el impacto del gasto y los impuestos sobre medidas que caracterizan la distribución del ingreso, como el índice de Gini. Así, pueden construirse medidas parciales del impacto fiscal sobre los ingresos, dependiendo de qué tipo de ingreso se esté midiendo. A continuación se definen estas medidas.

Definiciones de ingreso útiles para el análisis de incidencia

Las siguientes definiciones sirven al análisis de incidencia ya que van acumulando parcialmente las distintas formas de intervención pública [para más detalles, ver Lustig (2012)]:

- Ingreso de mercado: resultante de las retribuciones de mercado a la posesión y uso de factores productivos (trabajo, capital, entre otros). En el análisis de incidencia reportado en esta publicación se incluyó dentro del ingreso de mercado a los beneficios de pensiones contributivas. Para más detalles respecto a esta definición ampliada de ingreso de mercado, ver la discusión en Lustig (2012).
- Ingreso neto de mercado: ingreso de mercado, detrayendo los impuestos directos y contribuciones a la seguridad social.
- Ingreso disponible: ingreso neto de mercado más las transferencias monetarias directas.

- Ingreso post fiscal: ingreso disponible más los subsidios indirectos y menos los impuestos indirectos.

- Ingreso final: ingreso post fiscal más el valor de las transferencias en especie.

Por ejemplo, si la diferencia entre el índice de Gini del ingreso de mercado y el del ingreso neto de mercado es positiva (el primer Gini mayor que el segundo), entonces el impacto de los impuestos directos y las contribuciones sobre la distribución del ingreso es progresivo (reducen la desigualdad).

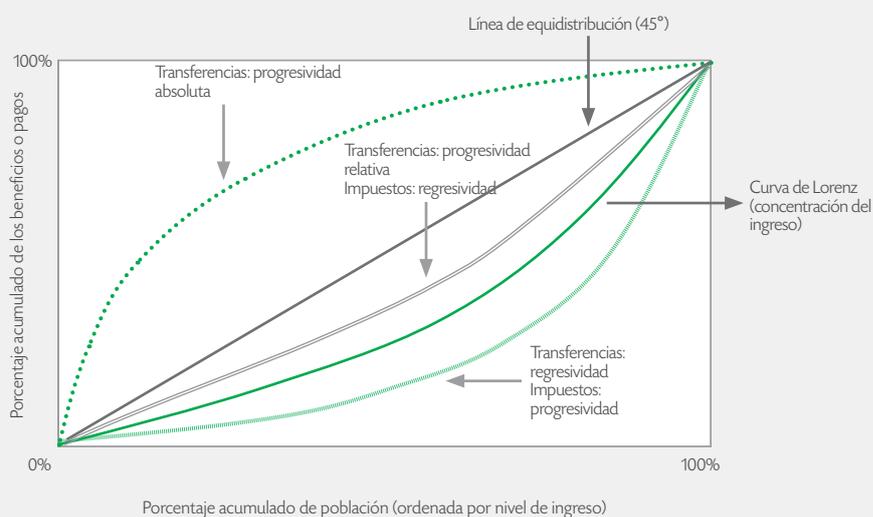
Cabe aclarar que el cómputo del valor de las transferencias en especie (necesario para calcular el ingreso final) es en sí una tarea muy compleja. Idealmente se requeriría conocer el valor privado del conjunto de bienes o servicios públicos analizado (p.e., educación y salud), lo cual requiere contemplar al menos aspectos de calidad en las provisiones. Sin embargo, en la práctica del análisis de incidencia tradicional, el cómputo del valor de las provisiones en especie se realiza asignando el costo de producción entre los usuarios/beneficiarios. En las comparaciones entre países, la existencia de diferencias en calidad del gasto puede inducir a sobreestimaciones o subestimaciones del impacto distributivo del gasto.

Progresividad absoluta, relativa y regresividad de la política fiscal

Una forma de evaluar la progresividad o regresividad de los recaudos y los gastos por separado consiste en calcular los denominados ‘índices de concentración de pagos’ (para el caso de impuestos) o ‘índices de concentración de beneficios’ (para el caso de las transferencias, ya sean monetarias o en especie). Estos índices son también denominados ‘cuasi Ginis’, pues para su cálculo se utiliza el mismo procedimiento que para computar la concentración de los ingresos por medio del índice de Gini.

El índice de concentración de los beneficios mide la concentración de una transferencia (monetaria o en especie) entre la población ordenada por nivel de ingreso. Su rango de variación es $[-1,1]$, indicando el valor -1 una situación en la que el beneficio recae totalmente sobre el grupo de población más pobre y el valor 1 , lo contrario (concentración total en el grupo más rico). De acuerdo a Lustig (2012), si el índice de concentración es negativo, se dice que el beneficio es absolutamente progresivo, en cambio si es positivo pero menor que el índice de Gini, se dice que la transferencia en cuestión es solo “relativamente” progresiva. Si el índice de concentración de un beneficio es positivo y mayor que el índice de Gini, se dice que este beneficio es regresivo, ya que está aún más concentrado entre los ricos de lo que lo está la renta. En cambio, el índice de concentración de pagos (para impuestos) suele variar entre $[0,1]$, ya que difícilmente el 10% más pobre de la población aporte más del 10% a la recaudación (en caso contrario, este índice podría tomar valores negativos). Para el cuasi Gini de impuestos, un valor positivo pero menor que el Gini indica regresividad (del total recaudado, los más pobres aportan un porcentaje más alto que la porción de ingreso que acumulan), mientras que un valor positivo y mayor que el Gini indica progresividad del tributo.

Además, análogamente a la curva de Lorenz (que ilustra la concentración del ingreso), existen las curvas de concentración que muestran gráficamente la concentración de pagos y beneficios, tal como se muestra en la Figura 1.

Figura 1 Curvas de concentración, progresividad (relativa y absoluta) y regresividad

Fuente: Lustig (2012).

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012), Martínez Vázquez (2008), Albi Ibáñez *et al.* (2004), Fullerton *et al.* (1993) y Ocampo y Malagón (2011).

Transferencias de ingreso: sistemas contributivos y no contributivos

Seguridad social contributiva: pensiones, informalidad laboral y equidad distributiva

En América Latina las provisiones incluidas en los paquetes de seguridad social son variadas. Usualmente, estos sistemas incluyen seguros contra los denominados ‘riesgos sociales’ (desempleo, invalidez, longevidad), y en algunos países también cobertura de riesgos de salud y hasta financiación de inversiones en vivienda. De todos modos, la principal cobertura es la de los riesgos de longevidad bajo la forma de pensiones, que no son más que ahorros forzosos impuestos por el Estado para cubrir las contingencias de vivir más años de lo esperado, es decir, para evitar situaciones de pobreza en la vejez.

Hay varias razones que justifican la existencia de pensiones públicas. Por un lado, un sistema público de pensiones trae mejoras de eficiencia al permitir transacciones intergeneracionales que sin él no serían posibles. Además, las pensiones públicas ayudan a la corrección de fallas del mercado privado de seguros, relacionadas con el subaseguramiento que resulta de los problemas de información asimétrica que aquejan a estos mercados. De igual modo, la posible “miopía” de algunos individuos al decidir sobre sus patrones de ahorro y consumo a lo largo de sus vidas podría ser corregida con la intervención del Estado en la provisión de sistemas de ahorro obligatorios para el retiro. De esta forma, los objetivos de la imposición de la seguridad social por parte del Estado consisten en proveer un reparto de riesgos, un nivel de aseguramiento contra riesgos sociales y una suavización del consumo más eficientes que los que pueden alcanzarse en los mercados privados de ahorro y seguros.

Ahora bien, por otro lado, existen razones de equidad y redistribución que justifican la instauración de sistemas de pensiones, y que son especialmente importantes en el análisis de este capítulo. Los sistemas de pensiones pueden usarse para redistribuir recursos entre individuos de distintas generaciones (redistribución intergeneracional) o entre individuos de una misma generación (intrageneracional)²³.

En la región, hay mucha heterogeneidad en lo que respecta a las formas de financiación de esta protección social y, por lo tanto, también en sus implicancias distributivas. En algunos países hay un mayor peso de financiación netamente contributiva (los beneficios se financian en su mayoría con las contribuciones de los trabajadores formales), mientras que en otros, la parte financiada con la recaudación general es más grande. Además, los sistemas jubilatorios de reparto se basan en un fuerte compromiso intergeneracional, debido a que los aportes de los trabajadores (formales) actuales financian el retiro de la generación de pensionistas actual, mientras que los futuros trabajadores serán los que financiarán las pensiones de los trabajadores actuales cuando estos se retiren.

En los sistemas de reparto suele ser más importante la desconexión parcial entre los aportes hechos y los beneficios recibidos, y el extremo de esta desconexión se observa, por ejemplo, en las pensiones no contributivas. Sin embargo, muchos sistemas de pensiones conllevan algún grado de desvinculación de aportes y beneficios en la medida en que no solo contienen pilares de ahorro individual (obligatorio o con complementos voluntarios), sino que también incluyen pilares “solidarios” que se dedican a financiar beneficios no contributivos para aquellos individuos que, por alguna razón, no pudieron ahorrar lo suficiente para enfrentar las contingencias del desempleo o la vejez.

Muchas veces, las prestaciones no contributivas no son financiadas directamente con las contribuciones a la seguridad social, sino que se usan fuentes de recaudación general (como los impuestos sobre el consumo o sobre el ingreso). Además, cuando los sistemas de pensiones contributivos son deficitarios, los beneficios de los trabajadores que fueron formales a lo largo de su vida laboral (más presentes en los grupos de estratos más altos, como se muestra a continuación) son también financiados con rentas generales. Entre estos ingresos públicos se cuenta la imposición indirecta, la cual recae relativamente más sobre los trabajadores informales (más pobres que los formales), y que al no recibir beneficios del sistema contributivo de pensiones, estaría indicando la presencia de un componente de regresividad en los sistemas de pensiones contributivas deficitarios.

La historia de la seguridad social en América Latina da cuenta de un desarrollo dispar entre los países y al interior de estos. A comienzos del siglo XX, en los países pioneros en la introducción de esquemas de protección (Argentina, Brasil, Chile y Cuba), los trabajadores de ciertas industrias comenzaron a contribuir

23. La redistribución intergeneracional se da porque muchas veces, y especialmente en los sistemas de reparto, los beneficios recibidos están en cierta medida desvinculados de las contribuciones hechas. Esto es así porque cada trabajador que aporte al sistema recibirá cuando esté retirado una pensión que no tendrá relación perfecta con sus aportes, sino que se vinculará a la masa total de contribuciones de los aportantes activos (dependiendo esta de la cuantía aportada individualmente y del número de contribuyentes), y también a la cantidad de pensionistas vivos. La redistribución intrageneracional es el reflejo de los diferenciales en la duración del retiro de algunos individuos, ya que los que vivan más años recibirán una transferencia implícita de aquellos que vivan menos años. De este modo, en los sistemas de reparto es relativamente más importante la redistribución intergeneracional en comparación con los sistemas de capitalización, mientras que la redistribución intrageneracional está presente en los dos modos de financiamiento de los sistemas de jubilaciones.

a fondos de seguridad social (en las llamadas ‘cajas de jubilaciones’) con el principal objetivo de compartir riesgos y crear mecanismos de ahorro para obtener ingresos una vez que se hubiesen retirado. Sin embargo, para ese entonces no había dentro de sus contribuciones un espacio importante para la redistribución o la “contribución solidaria”, la cual sí empezó a tomar fuerza cuando, hacia mediados del siglo XX, los Estados llevaron bajo sus órbitas las provisiones de seguridad social. A pesar de la tradición “bismarckiana” sobre la que fueron pensados muchos Estados de bienestar de nuestra región, su característica principal –ser sistemas contributivos– se vio enfrentada casi desde el inicio a la alta informalidad en nuestros mercados laborales, la cual sigue siendo una gran limitante hoy en día.

El Cuadro 2.1 (ver p. 70) muestra la tasa de informalidad (definición ‘legalista’) en tres momentos del tiempo para un conjunto de países de América Latina²⁴. El promedio para la región supera hoy el 46,8%. La buena noticia es que esta tasa se ha reducido un poco en la última década, luego de que el notable aumento sufrido en la década de los noventa dejase a la tasa de informalidad promedio en un nivel del 51,3% alrededor del año 2000²⁵. También hay cierto grado de heterogeneidad en la incidencia de la informalidad en la región. Mientras algunos países, como Uruguay, tienen tasas relativamente bajas de informalidad (19,5% es el dato más reciente), otros, como Paraguay, Bolivia, Nicaragua y Guatemala cuentan con alrededor de dos tercios de sus trabajadores desempeñándose como informales.

Por otro lado, existen en la región amplias diferencias en la tasa de informalidad de los trabajadores pertenecientes a distintos grupos de ingreso. Una buena *proxy* del nivel de ingresos de los trabajadores es su nivel educativo, y según lo que muestra el Cuadro 2.2 (ver p. 74), la informalidad entre trabajadores menos calificados es actualmente más de cuatro veces más alta que entre los más calificados²⁶. Este número crece a más de seis veces si se utiliza la definición ‘productiva’ de informalidad. Además, no solo las brechas son altas, sino que los cambios más recientes en este ratio no parecen haber beneficiado mucho a los individuos menos calificados²⁷. El Cuadro 2.2 también muestra que existen importantes disparidades de acuerdo a la zona de residencia (brecha urbano-rural).

La alta incidencia de la informalidad entre los trabajadores en América Latina derivó en la necesidad de replantear el diseño de la seguridad social contributiva en aras de lograr tanto una cobertura más inclusiva como la sostenibilidad de los beneficios a futuro. El Recuadro 2.3 señala los rasgos principales de los procesos de reforma previsional por los que pasaron la mayoría de los países de la región y hace hincapié en las cuestiones de cobertura, calidad y equidad que aquejaban –y lo siguen haciendo en la mayoría de los casos– al sistema de pensiones contributivas en América Latina.

24. Se utilizarán dos definiciones alternativas de informalidad. La primera es la ‘legalista’ que considera la fracción de la mano de obra empleada sin derechos a seguridad social (SEDLAC, 2011). Según la definición ‘productiva’ de informalidad, un trabajador es considerado informal si trabaja en una microempresa (menos de cinco trabajadores), es un autoempleado no profesional o un trabajador con ingresos nulos (SEDLAC, 2011). Ambas definiciones implican magnitudes que suelen estar fuertemente correlacionadas en los datos.

25. Esta tasa resulta del promedio ponderado por población; el promedio simple es del 45,4% (ver Cuadro 2.1).

26. Al mirar la incidencia de la seguridad social contributiva por quintiles de ingreso se observa una notable baja cobertura en los estratos más pobres. Además, durante los últimos años casi no se han detectado mejoras en esta dimensión (ver Rofman *et al.*, 2009).

27. De hecho, calculando el ratio con la definición ‘legalista’, la situación relativa de los poco educados empeora entre el año 2000 y el dato más reciente, aunque sí mejora un poco de acuerdo con la definición ‘productiva’.

Cuadro 2.1 Informalidad laboral promedio (definición 'legalista') para países seleccionados de América Latina (circa 1990, 2000 y año más reciente)^{a/}

País	Circa 1990	Circa 2000	Año más reciente
Argentina	31,2	38,5	35,3
Bolivia	n.d.	66,3	68,2
Brasil	37,8	35,9	28,9
Chile	21,4	23,7	22,0
Colombia	n.d.	n.d.	48,0
Costa Rica	31,1	34,1	27,5
Ecuador	n.d.	51,4	60,3
El Salvador	60,2	47,0	48,6
Guatemala	n.d.	65,6	64,9
México	n.d.	54,8	60,5
Nicaragua	62,3	68,0	66,6
Paraguay	n.d.	72,6	68,3
Perú	n.d.	77,1	54,6
República Dominicana	n.d.	n.d.	28,5
Uruguay	n.d.	n.d.	19,5
Venezuela, RB	n.d.	31,9	n.d.
Promedio simple	40,7	51,3	46,8
Promedio ponderado (por población)	36,7	45,4	43,2

a/ Circa 1990: año más cercano a 1990 con información disponible entre 1990-1992. Circa 2000: año más cercano a 2000 con información disponible entre 1999-2001. Año más reciente: último año con información disponible en la base SEDLAC (Argentina, 2010; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; Chile, 2009; Colombia, 2007; Costa Rica, 2009; República Dominicana, 2009; Ecuador, 2009; El Salvador, 2007; Guatemala, 2004; México, 2008; Nicaragua, 2005; Paraguay, 2009; Perú, 2009; Uruguay, 2009; Venezuela, RB, 2006).

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

Recuadro 2.3 Reformas de los sistemas de previsión social guiadas por problemas de sostenibilidad y de cobertura

La necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, conjuntamente con la de ampliar la cobertura para evitar la desprotección de ingresos en la tercera edad, llevaron a muchos países de la región a implementar una batería de reformas en las últimas décadas. Estas se encuentran detalladas en el Cuadro 1 y se clasifican en estructurales (reformas en el número y tipo de pilares) y paramétricas (modificaciones en los elementos que caracterizan a los sistemas de reparto, tales como años de aporte y tasas de sustitución). Las reformas paramétricas fueron introducidas en todos los países listados en el Cuadro 1, los cuales, si bien han preferido preservar estructuras de reparto, sí han modificado algunos parámetros fundamentales de manera de estrechar la relación entre los aportes

y las contribuciones y así generar los incentivos deseados que aseguren la sostenibilidad a través de un compromiso creíble de transferencias intergeneracionales.

Las reformas estructurales observadas en la región han sido de distintos tipos. En algunos casos, se intentó sustituir completamente el sistema de reparto por el de cuentas individuales de ahorro y capitalización. En otros casos, se crearon sistemas de capitalización paralelos, imponiendo al ahorro privado como alternativa al sistema de reparto público. Un tercer grupo de reformas incluyó modelos mixtos donde la capitalización individual es complementaria al reparto (reformas mixtas). La implementación más pura del modelo de capitalización individual se observó en el caso de Chile en 1981. En años posteriores otros países de la región también eligieron sustituir sus sistemas públicos de reparto por esquemas de ahorro en cuentas individuales de capitalización, aunque con importantes variantes. Bolivia y México lo hicieron en 1997, El Salvador en 1998 y en República Dominicana la implementación efectiva se llevó a cabo en 2003.

En las reformas “paralelas” se mantiene el componente de reparto y se crea al mismo tiempo un nuevo sistema privado que compite por la captación de contribuyentes con el público. Algunos ejemplos de estas reformas son el caso de Perú (1993) o Colombia (1994). En estos esquemas, los trabajadores pueden migrar de un sistema a otro bajo ciertas condiciones.

Cuadro 1 Reformas previsionales^{a/} para países seleccionados de América Latina

País	Reformas estructurales	Reformas paramétricas	Prestación mínima	Contribuciones sociales subsidiadas
Argentina	1994 (mixta) ^{b/}	Sí	Sí	No
Bolivia	1997 (sustitutiva)	Sí	Sí	No
Brasil		Sí	Sí	No
Caribe inglés		Sí	No	No
Chile	1981 (sustitutiva)	Sí	Sí	No
Colombia	1994 (paralela)	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	2001 (mixta)	Sí	Sí	No
Ecuador	2001 (mixta)	Sí	No	No
El Salvador	1998 (sustitutiva)	Sí	Sí	No
Guatemala		Sí	No	No
Honduras		Sí	No	No
Jamaica		Sí	No	No
México	1997 (sustitutiva)	Sí	Sí	Sí

País	Reformas estructurales	Reformas paramétricas	Prestación mínima	Contribuciones sociales subsidiadas
Nicaragua		Sí	Sí	No
Paraguay		Sí	No	No
Perú	1993 (paralela)	Sí	Sí	No
República Dominicana	2001/2003 (sustitutiva)	Sí	Sí	No
Uruguay	1996 (mixta)	Sí	Sí	No
Venezuela, RB		Sí	No	No

a/ Reformas sustitutivas: capitalización individual para todos. Reformas paralelas: opción entre sistema público y de capitalización individual. Reformas mixtas: sistema público básico y de capitalización individual complementario.

b/ La Ley N° 26.425/08, en vigencia desde 2009, eliminó el sistema de capitalización.

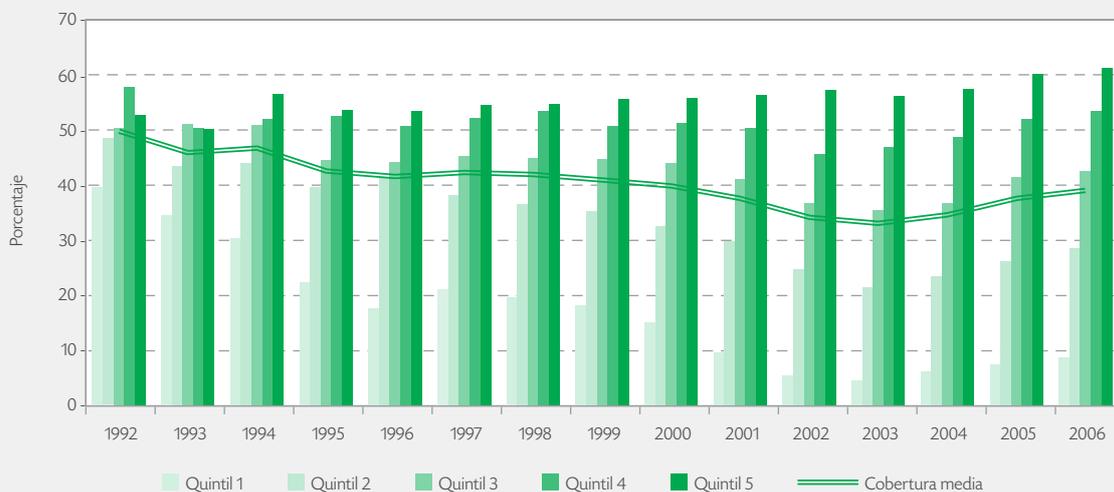
Fuente: CEPAL (2011).

En los esquemas mixtos el sistema público sigue existiendo para brindar beneficios básicos, mientras que en el sistema privado se ofrecen beneficios complementarios. Las reformas mixtas fueron implementadas en los casos de Uruguay (1996), Ecuador (2001) y Costa Rica (2001) y también Argentina, donde en 1994 se creó un sistema de capitalización que combinaba los sistemas mixto y paralelo, pero sobre el cual se retrocedió en 2008 con la sanción de la Ley N° 26.425/08, que hizo volver a partir de 2009 al sistema de reparto al transferir los fondos capitalizados a la esfera pública y al asumir el Estado la responsabilidad sobre todas las personas afiliadas al sistema de capitalización privado.

Luego de estas reformas la cobertura universal ha seguido siendo un objetivo muy esquivo a los sistemas contributivos de la región. Un caso alarmante de caída en la cobertura media y también de aumento en la desigualdad de su distribución luego de una reforma estructural se muestra en el Gráfico 1 para el caso de Argentina. Allí se observa que el 40% de los trabajadores del quintil más pobre contaba con cobertura de pensiones hacia 1992, y esta proporción se redujo a niveles cercanos al 5% después de 10 años.

Por otro lado, no solo se observan en la región coberturas medias muy bajas, sino que además la calidad de esa cobertura es también muy pobre. La calidad de la cobertura previsional depende del monto y la frecuencia de los aportes, ya que los cotizantes que contribuyen poco o lo hacen de manera intermitente suelen acumular saldos insuficientes que los acreditan solo para los beneficios mínimos en el mejor de los casos. Generalmente se mide la frecuencia de los aportes a lo largo de la vida laboral por medio del concepto de densidad de cotización (ratio entre el número de aportes y los meses en que la persona estuvo en edad de trabajar). El Cuadro 2 muestra que la densidad de cotización promedio es baja tanto en Chile como en Argentina y Uruguay, y que además tiene valores muy distintos entre grupos de ingresos en los tres países, indicando en todos los casos una fuerte desigualdad en la calidad de la cobertura de pensiones en desmedro de los más pobres.

Gráfico 1 Evolución de la cobertura media y por quintiles de ingreso del sistema de pensiones en Argentina (1992-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en Rofman *et al.* (2009).

Para solucionar los problemas de cobertura media baja y desigual entre grupos, algunos países optaron además por incorporar o expandir prestaciones netamente no contributivas, prestaciones mínimas o subsidios a los aportes previsionales de grupos desfavorecidos (como en los casos de Cuota Social en México y del Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia). Bolivia, con la introducción de BonoSol en 1997, creó un importante pilar solidario para compensar los potenciales problemas distributivos unidos a la reforma estructural, y logró ampliar de manera muy notable la cobertura de beneficiarios previsionales, aunque su esquema de financiación (capitalización de empresas públicas privatizadas) ha experimentado algunos problemas.

Cuadro 2 Distribución de la densidad de las cotizaciones por quintiles de ingreso en países seleccionados de América Latina (promedio varios años)

Quintil	Argentina (1994-2001)	Chile (1981-2001)	Uruguay (1996-2004)
1	44	35	44
2	51	46	56
3	55	52	60
4	59	60	64
5	68	65	68
Promedio	55	51	58

Fuente: elaboración propia con base en Forteza *et al.* (2009).

Además, las reformas estructurales implicaron costos de transición importantes en varios países, sin a cambio lograr mejorar la sostenibilidad financiera de los esquemas previsionales. Tampoco las reformas paramétricas han sido lo suficientemente exitosas para lidiar con el problema de la sostenibilidad. Mientras tanto, la transición demográfica sigue su ritmo, elevando el ratio de dependencia en los próximos cuarenta años, de manera que el futuro de la seguridad social puede verse seriamente comprometido. Si los déficits previsionales empiezan a crecer de manera marcada, los sistemas de reparto deberán financiarse con rentas generales en lugar de puramente con contribuciones. Dada la mayor incidencia de informalidad entre los estratos más pobres, los beneficios jubilatorios irán solo a la población que trabajó en condición de formalidad (los de ingresos más altos) mientras que parte del financiamiento recaerá también sobre los contribuyentes de impuestos regulares que no reciben seguridad social contributiva (los sectores más pobres) empeorando de esta manera el impacto de las pensiones sobre la desigualdad.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2011), Forteza *et al.* (2009) y Calvo *et al.* (2010).

Cuadro 2.2 Informalidad laboral promedio y brechas por nivel de educación y zona de residencia (urbana/rural) para países seleccionados de América Latina^{a/} (circa 1990, 2000 y año más reciente)^{b/}

Medidas	Circa 1990	Circa 2000	Año más reciente
Definición 'legalista' de informalidad			
Tasa de informalidad (porcentaje de trabajadores sin derecho a seguridad social)	36,7	45,4	43,2
Tasa de informalidad de trabajadores no calificados/tasa de informalidad de trabajadores calificados	4,5	3,6	4,1
Tasa de informalidad rural/tasa de informalidad urbana	2,3	1,9	1,8
Definición 'productiva' de informalidad			
Tasa de informalidad (porcentaje de autoempleados no profesionales, empleados en firmas pequeñas o sin ingresos)	53,0	54,0	51,4
Tasa de informalidad de trabajadores no calificados/tasa de informalidad de trabajadores calificados	8,9	7,5	6,3
Tasa de informalidad rural/tasa de informalidad urbana	1,8	1,7	1,7

a/ Promedios ponderados por población que incluyen a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, RB.

b/ Circa 1990: año más cercano a 1990 con información disponible entre 1990-1992. Circa 2000: año más cercano a 2000 con información disponible entre 1999-2001. Año más reciente: último año con información disponible en la base SEDLAC (Argentina, 2010; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; Chile, 2009; Colombia, 2007; Costa Rica, 2009; República Dominicana, 2009; Ecuador, 2009; El Salvador, 2007; Guatemala, 2004; México, 2008; Nicaragua, 2005; Paraguay, 2009; Perú, 2009; Uruguay, 2009; Venezuela, RB, 2006).

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

Pensiones no contributivas

Para subsanar las fallas de los sistemas de seguridad social de limitada y fragmentada cobertura, recientemente, muchos países han introducido o ampliado los esquemas de protección social de base no contributiva (ver Recuadro 2.3). Incluso Chile, que fue pionero en cuestiones de reforma previsional introduciendo un sistema de capitalización puro hacia comienzos de los años ochenta, introdujo en 2008 una reforma de su sistema de pensiones para ampliar el componente “solidario” o no contributivo, con el objeto de llegar a las poblaciones no cubiertas. El Cuadro 2.3 (ver p. 76) muestra la lista de programas de pensiones no contributivas en la región, junto con sus características de focalización y población cubierta. Los montos de los beneficios van desde 22,7 dólares mensuales (Oportunidades Adulto Mayor, en México) hasta más de 470 dólares al mes (*Senior Citizen Pension*, en Trinidad y Tobago), promediando beneficios de alrededor de 129 dólares mensuales. Además, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México la cobertura de las pensiones no contributivas alcanza a importantes porciones de la población. Cerca de ocho millones de personas reciben pensiones no contributivas en América Latina, las cuales representan alrededor del 20% de la población de más de 65 años.

Respecto a la focalización, el Cuadro 2.3 también detalla la población objetivo de los distintos programas de pensiones no contributivas, mostrando que en casi todos los países se trata de los adultos mayores con bajos ingresos. Una notable excepción es Bolivia, cuyo programa Renta Dignidad es de carácter universal.

La introducción de pensiones no contributivas ha tenido un importante impacto redistributivo en casos como Argentina (Moratoria Previsional), Brasil (*Aposentadoria rural/Benefício de Prestação Continuada*) o Bolivia (BonoSol/Renta Dignidad), según Lustig (2012). Si se observan los índices de concentración de las pensiones contributivas y de las no contributivas reportados en el Cuadro 2.4 (ver p. 77), se puede corroborar que la incidencia de los beneficios entre los más pobres es mucho mayor en el caso de las pensiones no contributivas, ya que en todos los países los índices de concentración son más bajos que para las pensiones regulares, e incluso son negativos. En el caso de Bolivia, el índice es cercano a cero debido a la fuerte orientación universal de la Renta Dignidad. En países como Brasil y Argentina los cuasi Gini son también negativos pero mucho mayores en valor absoluto -es decir, más progresivos- debido a sus estrategias de concentración de los beneficiarios entre la población más pobre. Entre los países comparados, Perú aparece como el que tiene un más alto índice de concentración entre ricos para el caso del sistema previsional contributivo, lo cual ciertamente está en consonancia con su situación de alta informalidad en los mercados laborales que afecta relativamente más a los pobres.

A pesar de que en general las pensiones no contributivas están pensadas para afectar a la población de más bajos ingresos, muchos de los beneficiarios de estos programas no son personas en situación de pobreza²⁸. De acuerdo con el Cuadro 2.5 (ver p. 77), en algunos países la fracción de beneficiarios que no son pobres es importante, alcanzando en Argentina un valor de 63%, y de 58% en México. En el caso de Brasil, los dos programas reportados difieren notablemente en esta dimensión, ya que los no pobres representan el 42% en el programa *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), pero llegan a un 71% en el caso de las Pensiones por Circunstancias Excepcionales. Estos datos pueden indicar dos cosas distintas: que se trata de programas que no han sido creados para atender exclusivamente las necesidades de los pobres, o bien

28. El otorgamiento de beneficios de asistencia social a personas no pobres suele denominarse ‘error de inclusión’.

Cuadro 2.3 Descripción de las pensiones no contributivas para países seleccionados de América Latina

País	Programa	Población objetivo	Transferencias (USD mensuales)	Número de beneficiarios (último dato disponible) ^{a/}	Costo (porcentaje del PIB)
Argentina	Moratoria Previsional- Pensiones no contributivas	Mayores de 65 años, pobres y sin pensiones contributivas	229	2.400.000	1,8
Bolivia	Renta Dignidad (antiguo Bonosol)	Mayores de 60 años, universal	22-29	782.600	1,2
Brasil	Pensión Rural	Mayores de 65 años, en áreas rurales	342	800.000	0,2
Chile	Pensión Básica Solidaria	Mayores de 65 años, en los 3 últimos quintiles de la distribución del ingreso	150	407.000	0,4
Costa Rica	Régimen no Contributivo	Mayores de 65 años, pobres	135	53.492	0,2
Ecuador	Pensión Asistencial	Mayores de 65 años, sin pensiones contributivas	35	502.828	0,4
El Salvador	Pensión Básica Universal	Mayores de 70 años, en municipios de pobreza extrema severa	50	19.534	0,1
México	70 y más	Mayores de 70 años, en municipios seleccionados, universal	28,5	2.000.000	0,1
	Oportunidades Adulto Mayor	Mayores de 70 años, en hogares que beneficiarios del programa Oportunidades de transferencias de ingreso condicionadas	22,7	80.000	0,002
	Pensión Alimentaria	Mayores de 70 años, en México D.F., universal	63,2	470.000	0,03
Perú	Pensión 65	Mayores de 65 años y en pobreza extrema	47	165.000	0,1
Trinidad y Tobago	<i>Senior Citizen Pension</i>	Mayores de 65 años, bajos ingresos	189-472	73.110	1,4
Uruguay	Beneficio no contributivo	Mayores de 70 años, bajos ingresos	240	31.577	0,2

a/ Los datos corresponden a 2010 y 2011, excepto para el caso de Perú donde la cobertura es estimada para el año 2012.

Fuente: elaboración propia con base en Acosta *et al.* (2011), ANSES (2011) y CEPALSTAT (2011).

que existen recursos que podrían ser reasignados desde los beneficiarios no pobres hacia los pobres y, de ese modo, aumentar el impacto sobre la equidad y la pobreza.

Cuadro 2.4 Índices de concentración^{a/} de pensiones contributivas y no contributivas para países seleccionados de América Latina (varios años)^{b/}

Tipo de pensiones	Argentina	Bolivia	Brasil	México	Perú
No contributivas ^{c/}	-0,397	-0,041	-0,573	-0,194	n.d.
Contributivas ^{d/}	0,254	n.a.	0,521	0,403	0,625

a/ Ver Recuadro 2.2 para una explicación detallada de los índices de concentración o cuasi Gini. En este caso los índices fueron calculados usando los datos reportados en la tabla de concentración por deciles en Lustig (2012) y haciendo uso de una aproximación simple que consiste en computar el cociente entre dos superficies: el área comprendida entre la línea de equidistribución y la curva de concentración, y el área del triángulo debajo de la línea de equidistribución (con superficie igual a 0,5).

b/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

c/ Argentina: Pensiones no contributivas. Bolivia: Renta Dignidad (ex BonoSol). Brasil: BPC. México: Programa 70 y Más y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (vigente en ciudad de México).

d/ Corresponden a los índices de concentración de las contribuciones (no de los beneficios) a los sistemas de pensiones contributivos de cada país.

n.a.: no aplica.

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

Hay quienes argumentan que este tipo de cambios en la política de transferencias no contributivas, si bien tienen intenciones redistributivas válidas, y sobre todo efectivas, pueden también tener efectos contraproducentes, tales como el estímulo a la participación en el sector informal de la economía. La idea básica es que la posibilidad de recibir protección social sin contribuir directamente a su financiamiento transformaría a las contribuciones sociales en meros “impuestos” al trabajo formal. De esta manera, la política social que utiliza en su diseño la situación de informalidad para focalizar la asistencia terminaría minando las bases de los sistemas contributivos al promover la informalidad en los mercados laborales. El Recuadro 2.2 recoge el debate general sobre la protección social no contributiva, incluyendo las transferencias de ingresos a adultos, los seguros de salud y las transferencias dirigidas a la niñez. Estas últimas generalmente incluyen alguna condicionalidad y son estudiadas en más detalle a continuación.

Cuadro 2.5 Composición de los beneficiarios de pensiones no contributivas en países seleccionados de América Latina (varios años)^{a/}

País	Programa	Composición porcentual de los beneficiarios		
		Indigentes (menos de 2,5 USD PPA)	Pobres (menos de 4 USD PPA)	No pobres
Argentina	Pensiones no contributivas	27	37	63
Brasil	<i>Benefício de Prestação Continuada</i> (BPC)	38	58	42
	Pensiones por circunstancias excepcionales (INSS)	18	29	71
México	Adultos Mayores (Oportunidades)	27	42	58

a/ Argentina, 2009; Brasil, 2009; México, 2008.

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

Recuadro 2.4 La interacción entre las transferencias de ingreso no contributivas y el comportamiento en los mercados laborales

Recientemente ha surgido con fuerza la preocupación de que ciertas formas de protección social pueden modificar los incentivos relacionados a las decisiones de participación laboral o de buscar empleo en mercados formales. La idea central indica que cuando la condición de beneficiario de la asistencia social se liga al estatus ocupacional (sea desempleado o trabajador informal), las cotizaciones con las que se financian las provisiones del sistema contributivo pasan a ser consideradas como “impuestos” al trabajo formal, con los consecuentes efectos distorsivos sobre las decisiones de oferta laboral y de participación en los mercados laborales formales.

Varios estudios empíricos recientes encuentran alguna evidencia de este tipo de distorsiones para varios países de América Latina. Por ejemplo, Gasparini *et al.* (2009) analizan la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) en Argentina luego de la crisis de 2001 y estudian cómo este plan puede haber influido en la proporción de personas que operan informalmente. El estudio encuentra que el PJJH indujo a un aumento en la informalidad en los momentos en que el valor de la transferencia fue relativamente alto comparado con los salarios vigentes en el sector formal (es decir, cuando el “impuesto” al trabajo formal fue relativamente más grande). Manacorda (2011) encuentra efectos negativos sobre la participación laboral de un programa similar implementado en Uruguay entre 2005 y 2007 (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, PANES).

Asimismo, existen otras formas de protección social sujetas a la condición en el mercado laboral, tales como la provisión de seguros de salud no contributivos, que en algunos casos han aumentado la duración de la informalidad o han incrementado la probabilidad de pasar de condiciones de formalidad a condiciones de informalidad. Este es el caso del Seguro Popular en México (Aterido *et al.*, 2011) y también el de Colombia, con la ampliación de la cobertura no contributiva de servicios de salud implementada a comienzos de los años noventa (Camacho *et al.*, 2009).

En cambio, otros diseños de asistencia social, especialmente aquellos que conllevan un condicionamiento y están dirigidos a la niñez, son menos propensos a generar este tipo de malos incentivos. Por ejemplo, el trabajo de Alzúa *et al.* (2010) evalúa los efectos de tres programas de transferencias de ingreso condicionadas (PTIC) sobre los incentivos laborales: PROGRESA en México, Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua y Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras. Si bien estos programas han sido concebidos para mejorar el bienestar presente y futuro de los niños, también podrían generar ciertos efectos sobre el comportamiento de los adultos miembros de los hogares beneficiados con el programa. Los resultados de este estudio indican que si bien existen efectos negativos sobre el empleo de los adultos (en el caso de Nicaragua se redujeron las horas trabajadas por los adultos), estos son en general pequeños y no significativos. Los programas estudiados en Alzúa *et al.* (2010) son importantes en las áreas rurales y no habrían causado problemas de incentivos en los respectivos mercados laborales, a pesar de que, en algunos casos, las transferencias han sido sustanciales. Sin embargo, otro trabajo reciente (Ribas y Veras Soares, 2011) muestra que el caso de *Bolsa Família* en Brasil habría generado una reducción de la participación laboral en mercados formales en las zonas metropolitanas y, por el contrario, los efectos habrían sido positivos –en términos de aumentar la participación laboral– en las zonas más rurales del país. Esto podría deberse a que la implementación de PTIC como *Bolsa Família* no es una sorpresa en las zonas urbanas de Brasil (y los individuos pueden haber aprendido cómo manipular los programas) y también al hecho de que las reacciones de los hogares son distintas ante el mayor conjunto de alternativas laborales disponibles en los entornos urbanos. González Rozada y Llerena Pinto (2011) encuentran para las madres de familias beneficiadas con el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador algunos efectos negativos en términos de la duración del desempleo y la probabilidad de quedarse desocupadas.

Recientemente, algunos programas de transferencias de ingreso en la región han incorporado medidas explícitas para evitar generar malos incentivos en el comportamiento en el mercado laboral. Por ejemplo, Chile Solidario utiliza un sistema de incentivos para facilitar la inserción laboral y el PLANSEQ/Próximo Passo en Brasil dedica esfuerzos para incluir laboralmente a los beneficiarios del programa *Bolsa Família* en los sectores de construcción civil y turismo. El mecanismo de inclusión provee capacitación en estos sectores así como subsidios de transporte y alimentación.

Fuente: elaboración propia.

Los programas de transferencias de ingreso condicionadas

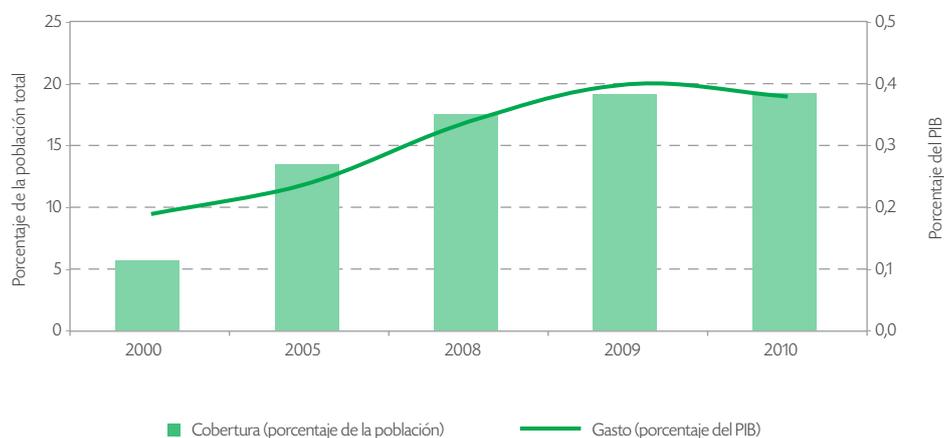
Las transferencias de ingreso que incluyen algún requisito de corresponsabilidad en su diseño son denominadas transferencias de ingreso condicionadas. En esta sección se describe la situación de los PTIC (programas de transferencias de ingreso condicionadas) en la región, siendo algunos de ellos focalizados y otros, más universales. Estas transferencias son generalmente implementadas para atender las necesidades de la niñez y tienen el doble objetivo de aliviar las situaciones de pobreza en el corto plazo y de intentar romper los vínculos de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la promoción de inversiones que incrementan el stock de capital humano de los niños de las familias beneficiadas (básicamente, con inversiones en salud y educación). Cabe destacar que América Latina ha sido pionera en el mundo con la introducción de los PTIC, sobre todo a partir de PROGRESA en México.

A pesar de algunas diferencias respecto de los detalles de diseño e implementación, los PTIC de América Latina comparten algunas características fundamentales, como por ejemplo, algún mecanismo de focalización, la transferencia monetaria y, por supuesto, el requisito de corresponsabilidad de los beneficiarios. Esta condicionalidad generalmente se vincula a la asistencia escolar para niños mayores de seis años y a la concurrencia a centros de salud para la realización de controles médicos periódicos. No obstante ello, los PTIC de América Latina sí difieren en otras dimensiones fundamentales: sus estrategias para la focalización, la profundidad de la condición y la oferta de servicios complementarios, afectando todas ellas el acceso efectivo a los sistemas de salud y educación. Algunas de estas diferencias pueden ser cruciales para alcanzar de manera efectiva el objetivo de romper los lazos intergeneracionales de la pobreza, ya que la transferencia puede crear ciertos incentivos que alteran comportamientos claves dentro del hogar, tales como la participación laboral de los padres (ver Recuadro 2.4). Por lo tanto, un diseño que tome en cuenta las posibles reacciones de las familias ante la introducción de PTIC y que contemple la provisión adecuada de los bienes y servicios públicos complementarios (p.e., centros de salud y centros educativos debidamente equipados y accesibles) será más efectivo para lograr las metas de estos programas.

En los últimos 15 años, el uso de los PTIC ha ido creciendo constantemente en América Latina, ya que la población cubierta ha aumentado desde alrededor de un 5% en el año 2000 hasta llegar a casi un quinto de la población de la región hacia el año 2010 (ver Gráfico 2.11, p. 80). Sin embargo, en términos del esfuerzo fiscal para financiarlas, su importancia no ha crecido de la misma manera, pues hoy en día solo consumen, en promedio, alrededor de un 0,38% del PIB de la región mientras que en el año 2000 esta cifra alcanzaba el 0,20% del producto. Aunque con cierta variabilidad entre países, estos programas constituyen partes míni-

mas del aparato estatal para asistir necesidades sociales, sobre todo si se comparan estas cifras con el gasto público social en la región (cuyo promedio representa el 18% del PIB).

Gráfico 2.11 Cobertura y gasto asignado a los PTIC en América Latina (promedio 2000-2010)



Fuente: CEPAL (2010a) y base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL (2011).

Generalmente, estas transferencias de ingreso están diseñadas para beneficiar a la población pobre, sin embargo, y como lo muestra el Cuadro 2.6, muchas veces los programas incluyen a grandes grupos de no pobres entre sus beneficiarios. De los cinco países comparados, el que mejor dirige la ayuda hacia los pobres (por debajo de la línea de pobreza de 4 dólares diarios ajustados por paridad de poder de compra) es Perú, mientras que los tres programas incorporados en el análisis de Argentina, y el Bono Juancito Pinto en Bolivia serían los que incluyen entre sus beneficiarios una proporción mayor de no pobres. Esto no necesariamente es una falla en el diseño del programa, si acaso su intención es la de incorporar, aparte de los más pobres, a sectores de ingresos medios-bajos, es decir, si su objetivo es tener un alcance más universal.

Usualmente el potencial redistribuidor de los PTIC se ve limitado por el reducido tamaño de las transferencias (Ocampo y Malagón, 2011) ya que, por ejemplo, en América Latina los subsidios promedios son de 24 dólares por individuo y de 87 dólares por grupo familiar²⁹. En el Gráfico 2.12 (ver p. 82) puede verse que para algunos países –Uruguay, Brasil, México, Ecuador, Costa Rica y Chile– los gastos dedicados a estos programas serían suficientes para cubrir las necesidades monetarias de la población indigente (es decir, se cubre el 100% de los denominados ‘déficits’). Pero para otros países, los recursos destinados son muy pequeños para eliminar la indigencia, como sucede en Bolivia, Paraguay, Guatemala, Honduras y El Salvador. Además, y tal como se muestra en el Gráfico 2.12, en ningún caso los recursos destinados son suficientes para cubrir las necesidades de la población pobre en su conjunto. Cabe remarcar que las mayores brechas de ingresos

29. Estas cifras fueron obtenidas a partir de la información por programa disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/> (base de datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina [CEPAL]).

Cuadro 2.6 Cobertura de indigentes, pobres y no pobres de los PTIC en países seleccionados de América Latina^{a/ b/}

País	Programas de Transferencias de Ingreso Condicionadas	Composición de los beneficiarios (porcentaje)			Gasto como porcentaje del PIB
		Indigentes (menos de 2,5 USD PPA)	Pobres (menos de 4 USD PPA)	No pobres	
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar	35	54	46	0,1
	Familias	38	59	41	0,1
	Asignación Universal por Hijo	32	55	45	0,4
Bolivia	Bono Juancito Pinto	34	56	44	0,3
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	47	70	30	0,4
México	Oportunidades	42	66	34	0,3
Perú	Juntos	58	84	16	0,1

a/ Para más detalles sobre el método de cómputo de estas coberturas ver Lustig (2012).

b/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

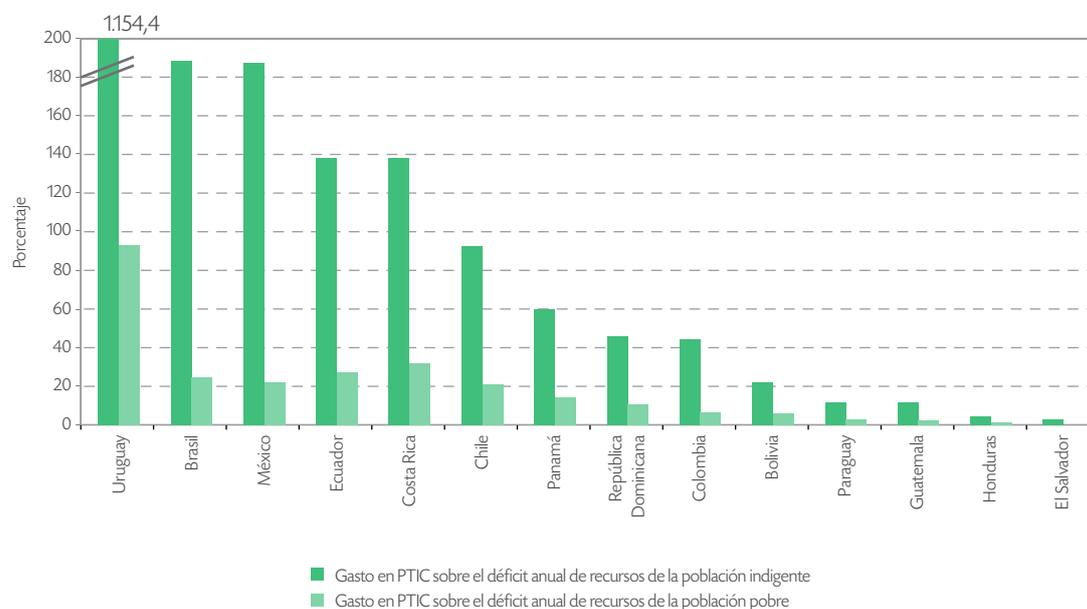
Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

no cubiertas se dan en los países de menor grado de desarrollo relativo, donde justamente la incidencia de la indigencia y la pobreza es mucho mayor.

Por otro lado, a pesar de que muchos de estos PTIC han mostrado tener impactos sorprendentes en términos de mejoras de matriculación escolar, visitas a centros de atención sanitaria, aumento en gasto alimentario, entre otros indicadores de corto plazo (Fiszbein y Schady, 2009), los efectos de mediano y largo plazo no se conocen con certeza todavía, debido a que su implementación es reciente en la mayoría de los países. Por ejemplo, poco se sabe respecto a si más años de escolarización han redundado efectivamente en un mayor aprendizaje, o si el mayor gasto en alimentación de los niños implicó efectivamente mejores condiciones de nutrición y salud. Además, aun asumiendo que la formación de capital humano se haya materializado, quedan algunas dudas respecto al desempeño de los beneficiarios en el largo plazo, por ejemplo en lo que se refiere a resultados en el mercado laboral.

Algunos estudios recientes han mostrado evidencia un tanto dispar en este sentido. Por ejemplo, Behrman *et al.* (2011) encuentran impactos positivos de mediano plazo en escolarización, impactos negativos en materia de trabajo juvenil (debido a la postergación de la entrada al mercado laboral) y una redirección de la mano de obra desde los trabajos agrícolas hacia los trabajos no agrícolas para el caso de PROGRESA/Oportunidades. Sin embargo, otros autores, como Rodríguez Oreggia y Freije (2010), encuentran que, a pesar de las posibles mejores condiciones de capital humano de los beneficiarios, el mercado laboral no ha retribuido

Gráfico 2.12 Ratio del gasto en PTIC sobre el “déficit” de ingresos de la población indigente y de la población pobre de países seleccionados de América Latina (2009)^{a/}



a/ Los datos son para 2009, a excepción de: México (2008), Panamá (2008), Bolivia (2007) y Honduras (2007).
Fuente: elaboración propia con base en Cecchini y Madariaga (2011).

ni con mejores ingresos ni con una menor probabilidad de desempleo a los individuos beneficiados con PROGRESA/Oportunidades. Asimismo, al analizar este mismo programa, McKee y Todd (2011) llegan a la conclusión de que si bien es posible que los PTIC tengan un efecto positivo de mediano o largo plazo sobre la media de los ingresos de los beneficiarios, los efectos sobre la desigualdad y la pobreza serían pequeños. Un resultado muy similar encuentra Behrman (2011) al estudiar el efecto de algunas intervenciones tendientes a mejorar las inversiones en capital humano en Chile.

Provisión de bienes y servicios públicos para la equidad

La provisión adecuada de bienes y servicios públicos como la educación, la salud y la infraestructura es el complemento ideal para la generación de oportunidades y el logro de la equidad. En la presente sección, se analiza la situación de la cobertura y la calidad de este tipo de provisiones en América Latina.

Salud

Debido a que gozar de buena salud es primordial para alcanzar una participación exitosa en los mercados laborales y, por lo tanto, para generar ingresos, el acceso igualitario a estos servicios resulta fundamental para luchar contra la desigualdad de ingresos entre la población adulta. Además, los trabajos que han es-

tudiado la transmisión intergeneracional de la pobreza han remarcado la importancia de las inversiones “tempranas” en salud (durante la niñez) por su efectividad para romper los vínculos que unen los bajos ingresos de padres e hijos. Por ejemplo, contar con buena salud en la niñez es muy importante para poder aprovechar las posibilidades de formación temprana (asistir regularmente a la escuela) y así lograr buenos resultados posteriores en el mercado laboral. La conexión entre salud, educación e ingresos constituye un mecanismo de perpetuación de las desigualdades entre distintas generaciones, ya que hijos de padres con bajos ingresos tienen probablemente un limitado acceso a servicios de salud -además de otras malas condiciones ambientales-, lo cual afecta no solo su condición física presente y futura, sino que también limita sus inversiones en educación formal, reduciendo sus ingresos futuros³⁰. Así, la salud y la educación son servicios complementarios para la lucha contra la desigualdad y para la promoción de la movilidad intergeneracional.

La justificación de la intervención pública en salud radica en la necesidad de proveer una red de contención que impida que un habitante sufra un *shock* de salud que lo deje inhabilitado para generar ingresos debido a incapacidad física (provisión de salud preventiva) o que caiga en la pobreza por tener que enfrentar los costos usualmente altos de ciertos tratamientos de salud (provisión de aseguramiento que financie el tratamiento de la contingencia). Sin embargo, garantizar un nivel básico de servicios de salud a toda la población no necesariamente implica que toda la provisión debe ser pública. Bastaría con garantizar que la población que no tiene capacidad para asegurarse en los mercados privados acceda a servicios de salud públicos. No obstante, como se verá a continuación, en América Latina muchas veces los estratos de población más pobres son los que, por sufrir una mayor incidencia de informalidad laboral, suelen no recibir cobertura de seguros de salud pública y tampoco pueden acceder, por sus bajos ingresos, a los mercados privados de seguros.

América Latina se caracteriza por tener un gasto promedio en salud (público y privado) más bajo que el de los países ricos, ya que gasta solo un 7% del PIB, tres puntos porcentuales por debajo del gasto en salud de las economías desarrolladas. Más aún, en América Latina un 44% de este gasto es privado, mientras que en los países ricos esta fracción apenas alcanza el 26% del gasto en salud. La participación del gasto público en salud en el gasto público total es similar en América Latina y en los países desarrollados. Asimismo, las cifras muestran que el uso que se le da a estos gastos públicos, medido por la fracción dedicada a financiar la provisión de salud unida a la seguridad social contributiva, es también parecido. Como se aprecia en el Cuadro 2.7 (ver p. 84), América Latina destina el 34% de los gastos públicos a financiar la provisión de salud incluida en los paquetes de seguridad social (66% para financiar servicios universales de salud), mientras que en los países ricos esta porción es del 40% (60% para salud universal). Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los países ricos la incidencia de la informalidad laboral es muy baja, mientras que en América Latina es muy alta. Es decir, si bien la porción del gasto público dedicada a la financiación de prestaciones universales es un poco más alta en nuestra región, la población no cubierta por los seguros sociales es mucho más alta aquí que en los países ricos³¹. La mayor participación de las fuentes privadas en el gasto en salud, junto con un énfasis importante en el financiamiento de coberturas contributivas -unidas a la seguridad social, de la cual están excluidos los sectores de ingresos más bajos-, anuncian la existencia de fuertes inequidades en el acceso a la salud de acuerdo al nivel de ingreso de las familias, tal y como se detalla más adelante.

30. Currie (2009) enfatiza la importancia de este mecanismo.

31. Estas proporciones del gasto público destinadas a financiar sistemas de salud contributivos cambian de país a país, en parte debido al tipo de sistema público de salud vigente, su estructura organizacional y el grado de integración de los sistemas contributivos y no contributivos (ver Cuadro 2.8 para más detalle).

Cuadro 2.7 Gasto público y privado en salud en América Latina y en países ricos (2009)^{a/}

Medida	América Latina	Países ricos
Gasto en salud (porcentaje del PIB)	7	10
Gasto privado en salud (porcentaje del gasto total en salud)	44	26
Gasto público en salud ^{b/} (porcentaje del gasto público total)	13	15
Porcentaje del gasto público en salud dedicado a beneficios de la seguridad social	34	40

a/ Los promedios son simples. El promedio para los países ricos incluye datos de: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Suecia y Suiza. Las cifras de América Latina incluyen todos los países de la región en la base de la OMS.

b/ Los datos corresponden al Gobierno general.

Fuente: elaboración propia con base en OMS (2011).

Por otro lado, no solo los Estados de América Latina aportan relativamente poco a los sistemas de salud, sino que además generalmente lo hacen de manera muy compleja, reproduciendo las inequidades y la exclusión observadas en los mercados laborales y de las que son víctimas los sectores de ingresos más bajos. Existen en la región esquemas de financiamiento, aseguramiento, regulación y provisión de los servicios de salud que articulan componentes públicos, privados y de seguridad social que no logran una cobertura amplia y que generan desigualdad en la calidad de los servicios provistos, en perjuicio de los más pobres. Los sistemas de financiamiento y provisión de salud pública que coexisten en América Latina pueden clasificarse de manera simplificada en dos grupos: aquellos basados en la seguridad social (aunque con distintos grados de integración de los sistemas públicos contributivos y no contributivos), clasificados como Tipo A en el Cuadro 2.8; y aquellos de salud pública universal, agrupados en el Tipo B del mismo cuadro.

La caracterización del Cuadro 2.8 deja entrever las posibles fallas de cobertura de los seguros de salud que se exponen en el Gráfico 2.13 (ver p. 87). La primera falla tiene que ver con la cobertura contributiva desigual que reciben los deciles de ingresos más bajos y más altos (ver panel superior del Gráfico 2.13), la cual es el reflejo de la dispar cobertura de la formalidad laboral de cada estrato de ingreso. Es decir, cuando los paquetes de provisión de salud contributiva van unidos al disfrute de la seguridad social (como sucede en el grupo de países del Tipo A en el Cuadro 2.8), la informalidad afecta la cobertura de seguros de salud. En cambio, bajo esquemas puramente universales –no sujetos a la condición en el mercado laboral– la cobertura no es tan inequitativa por niveles de ingreso, como sucede en el caso de Costa Rica (panel superior del Gráfico 2.13). Por otro lado, varios países proveen esquemas de aseguramiento de salud no contributivos que, en algunos casos, logran equiparar las desigualdades generadas en los sistemas contributivos, como en los casos de Chile, Colombia, Perú y Uruguay. Esta conclusión surge de la comparación del panel superior con el inferior en el Gráfico 2.13. Sin embargo, cabe destacar que la calidad con que se provee el aseguramiento de salud bajo los esquemas contributivos y no contributivos es muy dispar, siendo generalmente superior en el primer caso. El resto de la población –que no es cubierta por los sistemas contributivos y/o no contributivos– solo

Cuadro 2.8 Sistemas públicos de salud en América Latina^{a/}

Tipos de sistemas y países	Financiamiento	Estructura organizacional	Grado de integración con el sistema de seguridad social contributivo
<p>Tipo A: Seguro social y distintas formas de integración entre sistema contributivo y no contributivo</p> <p>(Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay)</p>	<p>Con rentas generales y con contribuciones de la seguridad social (obligatorias para trabajadores del sector formal).</p>	<p>El gobierno administra una red de establecimientos públicos de acuerdo a la división político-territorial y a la complejidad del cuidado que se ofrece. También existe el sistema de provisión de salud de la seguridad social que cubre a los trabajadores formales (ver próxima columna), con subsistemas a su interior (usualmente estas provisiones unidas a la seguridad social superan en calidad al sistema público no contributivo). En varios de estos países el sector privado provee aseguramiento y provisión competitivos con el sistema público a aquéllos que demanden sus servicios (grupos de altos ingresos).</p>	<p>Tipo A.1: Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay tienen un bajo nivel de integración de rentas generales y contributivas para financiar la salud pública. Es decir, la red puramente pública se financia con rentas generales, mientras que la que provee servicios a los formalizados se financian con las cotizaciones (en la práctica esta división de financiamiento es difusa, ya que se financia con rentas generales muchos bienes y servicios que son insumos de los sistemas de provisión contributivos).</p> <p>Tipo A.2: Colombia y México integran las rentas generales con las que provienen de contribuciones de la seguridad social, realizando subsidios cruzados entre sistemas contributivos y no contributivos. Hay esquemas de cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo.</p>
<p>Tipo B: Servicio Nacional de Salud</p> <p>(Brasil, Costa Rica y Cuba)</p>	<p>Con rentas generales. Es decir, estos países financian la salud pública de manera no contributiva.</p>	<p>Todos los habitantes tienen el mismo derecho a los servicios, aunque por congestión no siempre se satisfacen todas las demandas. En Cuba existen tres niveles administrativos que comienzan en el modelo de la medicina familiar y comunitaria y siguen con una red de clínicas, consultorios odontológicos, entre otros, todos guiados por la planificación central. En los demás países el sistema de salud se convierte en uno de dos niveles, donde ciertas afecciones son frecuentemente atendidas en instituciones privadas (para la población de mayores ingresos, que es la que puede contratar servicios privados).</p>	<p>La provisión de salud pública no entra en el paquete de provisiones de la seguridad social contributiva y es financiada enteramente con rentas generales.</p>

a/ Los países que no se incluyen en este cuadro están atravesando procesos de reformas que no facilitan la inclusión en la clasificación hecha (p.e., el caso de la República Bolivariana de Venezuela).

Fuente: elaboración propia con base en Albi Ibáñez *et al.* (2004), CAF (2008a) y CEPAL (2011).

tiene acceso a la provisión de salud en la red de hospitales públicos, los cuales podrían estar sujetos a problemas de congestión y que, en general, no proveen eficazmente cuidados de salud preventiva. En los casos de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, grandes fracciones de la población acceden únicamente a esta provisión de servicios de salud en la red hospitalaria pública (ver Gráfico 2.13, panel inferior).

Educación

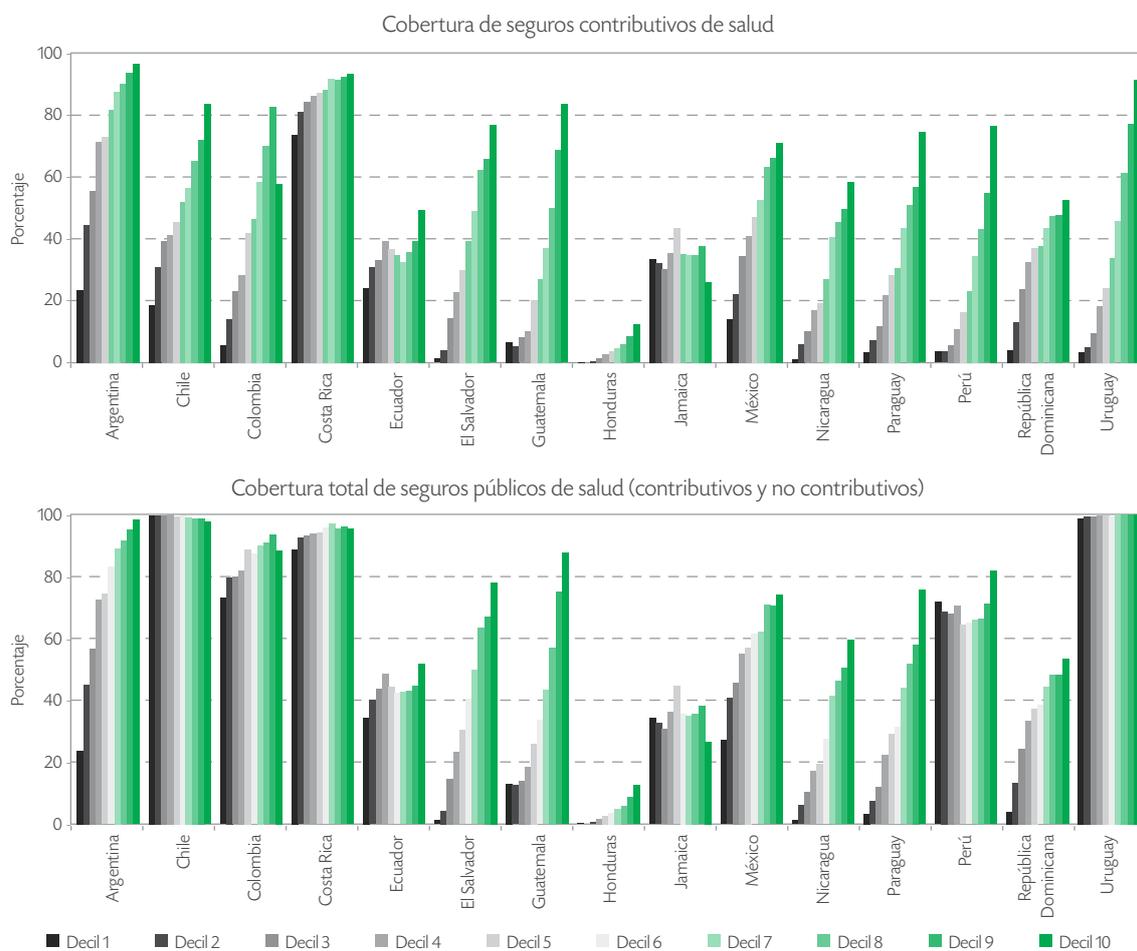
La educación está en el corazón de la formación de capital humano, siendo este el motor del aumento en los ingresos laborales. Además, queda cada vez más en evidencia que no solo es importante la cantidad de años invertidos en educación formal, sino que la calidad de esta es crucial para lograr aumentos efectivos y perdurables en los retornos laborales y para propiciar la movilidad social. Los Estados modernos, incluidos los de América Latina, han puesto muchos esfuerzos en asegurar la provisión de educación básica a todos sus habitantes, mientras que el acceso a la educación superior difiere de manera más marcada entre países, especialmente en función de los distintos niveles de desarrollo. El Cuadro 2.8 muestra que en América Latina, la matriculación en los niveles preescolar y secundario –que junto con la educación primaria componen la educación básica– ha aumentado notablemente entre 1970 y 2010. La educación primaria ya alcanzaba una amplia cobertura en 1970, y ha aumentado desde entonces para alcanzar una cobertura casi total en la región³². Por lo tanto, los principales retos en materia de cobertura de educación básica se han centrado en la educación preescolar (3 a 5 años de edad) y en la educación secundaria.

Según el Cuadro 2.9 (ver p. 88), los aumentos en la cobertura (en puntos porcentuales de la población en edad de asistir a cada nivel) en educación preescolar y secundaria han sido más altos en América Latina que en los países ricos. A pesar de esta dinámica de la educación básica, los incrementos logrados en nuestra región no han cerrado las brechas existentes en relación a los países de ingreso per cápita alto. Por otro lado, el Cuadro 2.9 muestra que los países ricos superan a nuestra región tanto en crecimiento como en los niveles de la matriculación terciaria. En los países de ingresos altos la tasa de matriculación en educación terciaria promedió en la última década más del 50% (con un aumento de 35 puntos porcentuales desde los años setenta), mientras que en nuestra región apenas supera el 30% (con un incremento de más de 20 puntos porcentuales en las últimas cuatro décadas).

Los éxitos en materia de ampliación de la cobertura agregada de la educación básica ocultan avances menos auspiciosos en otras dimensiones, especialmente en la distribución y calidad de la cobertura educativa. En cuanto a la distribución, la expansión de la matriculación en educación preescolar y secundaria no bastó para eliminar las carencias de los grupos de ingresos más bajos. El Cuadro 2.10 (ver p. 89) muestra que, en promedio para la región, la tasa de niños de 3 a 5 años que asisten a centros educativos es actualmente 1,6 veces más alta para el quintil más rico en comparación con el más pobre y esta diferencia se exagera en algunos países, como en El Salvador y Bolivia. Además, en algunos países, la cobertura promedio es muy baja, como en el caso de Paraguay, donde ronda solo el 15% de la población en edad preescolar, mientras que la misma cobertura para toda la región es, en promedio, del 57%. El Cuadro 2.10 también muestra que

32. Según los datos de SEDLAC (2011), solo hay tres países cuya última información muestra tasas de matriculación neta en educación primaria inferiores al 95%: El Salvador (91,4% en 2008), Guatemala (84,5% en 2004) y Honduras (93,9% en 2009).

Gráfico 2.13 Cobertura de seguros públicos de salud, por deciles, para países seleccionados de América Latina (varios años)^{a/}



a/ Argentina, 2006; Chile, 2006; Colombia, 2006; Costa Rica, 2006; Ecuador, 2005-2006; El Salvador, 2005; Guatemala, 2006; Honduras, 2007; Jamaica, 2006; México, 2006; Nicaragua, 2005; Paraguay, 2007; Perú, 2006; República Dominicana, 2006-2007; Uruguay, 2006.

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas de hogares de Banco Mundial (2010).

para este nivel de educación sí se ha mejorado en el tiempo la distribución de la cobertura entre pobres y ricos, ya que a comienzos de los años noventa la diferencia de la cobertura entre el quintil más rico y el más pobre era de 2,3 veces³³.

33. La educación preescolar como modo de explotar al máximo el potencial de desarrollo de los niños ha adquirido especial importancia en la última década, cuando numerosos estudios han insistido en que la estimulación temprana puede tener efectos muy importantes sobre la acumulación de capital humano. Ver, por ejemplo, Heckman (2006).

Cuadro 2.9 Tasas brutas de matriculación en educación preescolar, secundaria y terciaria para países seleccionados de América Latina y países de ingreso per cápita alto^{a/} (1970-1979 vs. 2000-2009)

Grupos de países	Década	Tasas de matriculación (brutas)		
		Preescolar	Secundaria	Terciaria
Ingreso per cápita alto	1970-1979	52,1	69,0	16,0
	2000-2009	82,6	100,6	51,5
	Variación (puntos porcentuales)	30,4	31,6	35,5
América Latina y Caribe	1970-1979	24,5	40,9	9,6
	2000-2009	69,4	82,8	30,7
	Variación (puntos porcentuales)	44,9	41,9	21,1

a/ Los valores son promedios simples para los países de América Latina y los pertenecientes al grupo de ingreso per cápita alto, de acuerdo con la clasificación en WDI del Banco Mundial (2011).

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

El caso de la educación secundaria es similar: si bien la distribución en las últimas dos décadas ha mejorado, y además la cobertura alcanza niveles aceptables (83% promedio), existen países –sobre todo en América Central– donde las desigualdades entre ricos y pobres aún son grandes. La conclusión que se desprende del Cuadro 2.10 es que la expansión del acceso experimentada en América Latina en estos dos niveles educativos básicos, si bien ha sido importante, no ha logrado cerrar la brecha de cobertura entre los distintos niveles de ingreso. El Cuadro 2.10 también muestra las enormes diferencias de acceso por nivel de ingreso para el caso de la educación terciaria (aproximada por la cobertura en la población de 18 a 23 años), ya que el quintil más rico tiene una matriculación 10 veces más alta que la del quintil más pobre. Estas desigualdades de acceso a la educación superior persisten con fuerza desde comienzos de los años noventa hasta nuestros días.

La desigualdad en las coberturas por nivel educativo tiene su correlato en los índices de concentración que miden la incidencia distributiva del gasto público en los distintos niveles. El Cuadro 2.11 (ver p. 90) muestra estos índices computados en el trabajo de Lustig (2012) para los casos de la educación primaria, secundaria y universitaria en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú. En los casos de Argentina, Brasil, México y Perú los dos niveles de educación básica (primaria y secundaria) reciben gastos públicos que son progresivos en términos absolutos (sus índices de concentración son negativos). En el caso de Bolivia, el cuasi Gini es negativo aunque bastante menor en valor absoluto a los coeficientes de los demás países, indicando que esta transferencia en especie es relativamente menos progresiva en este país³⁴. Además, en Bolivia el índice de concentración del gasto público en educación secundaria es positivo, lo que indica que esta provisión es progresiva solo en términos relativos. Por otro lado, el gasto en educación terciaria es relativamente progresivo (los beneficios están concentrados entre los ricos menos de lo que lo está la renta), ya que es menor que los índices de Gini correspondientes al ingreso en todos los países, y es notoriamente más bajo en el caso de Argentina³⁵. Además, Argentina tiene la mayor progresividad en su gasto público en los tres niveles educativos, mientras que Bolivia tiene la peor concentración en educación (primaria y secundaria) y Brasil la peor concentración en educación terciaria.

34. Para más detalle sobre la interpretación de los valores de los índices de concentración del gasto público o cuasi Ginis ver el Recuadro 2.2.

35. El Cuadro 2.14 muestra los valores de los índices de Gini del ingreso de mercado en cada país.

Cuadro 2.10 Cobertura media y evolución del ratio de cobertura por quintiles de ingreso (quintil más rico/quintil más pobre) en distintos rangos de edad para países seleccionados de América Latina (circa 1990 y año más reciente)^{a/}

Medida	3 a 5 años			13 a 17 años			18 a 23 años		
	Cobertura media (porcentaje)	Ratio de coberturas quintil 5/quintil 1		Cobertura media (porcentaje)	Ratio de coberturas quintil 5/quintil 1		Cobertura media (porcentaje)	Ratio de coberturas quintil 5/quintil 1	
		Año más reciente	Circa 1990		Año más reciente	Circa 1990		Año más reciente	Año más reciente
Argentina	73	1,8	1,3	93	1,2	1,1	34	3,4	3,1
Bolivia	49	n.d.	2,5	88	n.d.	1,2	18	n.d.	24,4
Brasil	64	2,1	1,5	91	1,5	1,1	16	30,8	14,8
Chile	66	2,2	1,3	96	1,2	1,0	31	9,2	3,5
Colombia	47	1,7	1,9	84	1,3	1,2	22	8,8	5,3
Costa Rica	37	2,8	1,6	85	1,5	1,2	18	5,2	9,0
Ecuador	89	2,1	1,2	81	1,8	1,2	25	4,4	3,9
El Salvador	32	4,5	2,8	78	1,6	1,4	14	15,9	16,5
Honduras	32	1,8	1,5	68	1,5	1,4	8	n.d.	22,1
México	94	1,9	1,2	76	1,8	1,3	22	8,0	2,8
Nicaragua	34	2,2	1,9	70	1,6	1,5	9	7,2	22,8
Panamá	81	2,5	1,3	86	1,8	1,3	17	13,2	9,3
Paraguay	15	2,3	1,9	81	1,6	1,3	19	16,6	8,8
Perú	74	n.d.	1,3	90	n.d.	1,1	29	n.d.	6,6
Uruguay	75	2,9	1,3	84	1,5	1,3	19	5,6	16,1
Venezuela, RB	61	1,7	1,4	84	1,1	1,1	25	2,4	2,7
Promedio simple	57	2,3	1,6	83	1,5	1,2	20	10,0	10,0

a/ Circa 1990: año 1996 para Colombia, 1995 para Paraguay y 1994 para Ecuador. Para el resto de los países el dato corresponde al año disponible más cercano a 1990 en el periodo 1990-1993. Año más reciente: Argentina, 2010; Bolivia, 2005; Brasil, 2009; Chile, 2009; Colombia, 2007; Costa Rica, 2009; Ecuador, 2009; El Salvador, 2008; Honduras, 2009; México, 2008; Nicaragua, 2005; Panamá, 2009; Paraguay, 2009; Perú, 2009; Uruguay, 2009; Venezuela, RB, 2006.

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

Cuadro 2.11 Índices de concentración^{a/} de las transferencias educativas (en especie) por nivel educativo para países seleccionados de América Latina (varios años)^{b/}

Nivel educativo	Argentina	Bolivia	Brasil	México ^{c/}	Perú
Educación primaria	-0,37	-0,15	-0,31	-0,24	-0,35
Educación secundaria	-0,23	0,06	-0,21	-0,15	-0,20
Educación terciaria	0,20	0,42	0,46	0,31	0,31

a/ Ver Recuadro 2.2 para una explicación detallada de los índices de concentración o cuasi Gini.

b/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

c/ El índice para educación secundaria corresponde a la primera etapa de la educación secundaria. Para la educación secundaria superior el índice es positivo e igual a 0,02.

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

Lo anterior señala que los mayores problemas de desigualdad en cuestiones de cobertura se encuentran en la educación superior, pero –como se verá a continuación– en lo que se refiere a la educación básica, la región presenta un grave problema de distribución de la calidad educativa. La efectividad de la educación como herramienta para la generación de igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza depende críticamente de su calidad. De acuerdo con los últimos resultados de la prueba internacional PISA (para el año 2009), los países de América Latina se sitúan no solo entre los últimos puestos de rendimiento promedio (ver capítulo 3), sino que además se encuentran entre los países con mayor desigualdad de resultados de acuerdo a nivel socioeconómico y al tipo de escuela (pública o privada), como se muestra en el Gráfico 2.14. Es decir, las desigualdades de ingresos se reproducen fuertemente en el rendimiento educativo de los niños en nuestra región. Perú tiene las brechas por nivel socioeconómico más altas de todos los países de la muestra, seguido por Argentina. Además Panamá, Brasil, Perú, Argentina y Uruguay también ocupan lugares altos en el *ranking* de desigualdad entre las escuelas privadas y las escuelas públicas³⁶.

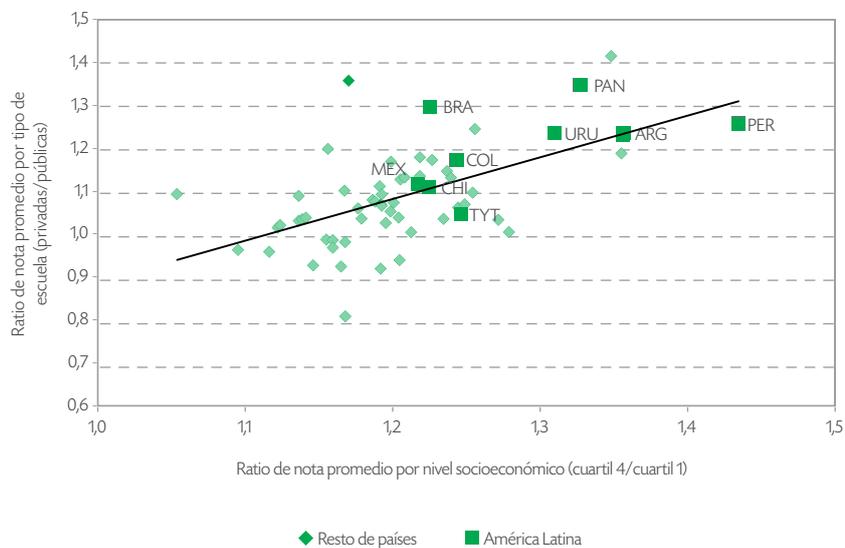
En este aspecto de la calidad educativa, de tanta importancia para el logro efectivo de la creación de capital humano, se enciende una alarma que indica que detrás de las mejoras de progresividad en términos del acceso, puede esconderse una regresividad “cualitativa”.

Gasto público en infraestructura y equidad

La infraestructura condiciona no solo las posibilidades productivas de una economía, sino también la calidad de vida de la población afectada por su existencia o por sus fallas en términos de cantidad o calidad. Los servicios básicos de vialidad, agua potable, servicio eléctrico, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, medios masivos de transporte, espacios públicos urbanos y las edificaciones que sustentan la producción de servicios públicos (como los sanitarios y educativos) son cruciales para el desarrollo. La característica principal que hace a la infraestructura un elemento esencial del tramado productivo y social es su complementariedad con otros bienes y servicios, lo que potencia la producción privada y el bienestar social (CAF, 2009).

36. Por supuesto, estas dos dimensiones de desigualdad están correlacionadas positivamente no solo en América Latina, sino también para toda la muestra de países de la prueba PISA (ver Gráfico 2.14).

Gráfico 2.14 Ratios de rendimiento (nota promedio PISA en lectura) por nivel socioeconómico (ratio cuartil 4 /cuartil 1)^{a/} y por tipo de escuela (privada/pública) para países seleccionados de América Latina y resto del mundo (2009)



a/ El nivel socioeconómico de los estudiantes se mide en las pruebas estandarizadas PISA por un índice de estatus social, económico y cultural (ESEC). Este índice recoge una serie de aspectos del contexto familiar del estudiante que combina información sobre la educación de los padres, sus ocupaciones y las posesiones materiales en el hogar. Los cuartiles están contruidos sobre la base de la distribución interna de este índice en cada país.

Fuente: elaboración propia con base en PISA (2009).

En cuanto a la interacción de la infraestructura con la equidad, existe evidencia de que las mejoras en las condiciones de acceso a los servicios básicos y de vivienda traerían aparejadas importantes mejoras de bienestar entre los pobres. Por ejemplo, Cattaneo *et al.* (2009) encuentran que un programa de mejora de las condiciones habitacionales en México (en los suelos de las casas) implicó también avances importantes en la salud de los niños (hubo menor incidencia de parásitos y diarrea infantil, entre otros), así como aumentos en las medidas de satisfacción personal y de calidad de vida de los adultos beneficiados. Relacionado con estos resultados, otro estudio (González Navarro y Quintana Domeque, 2010) encuentra que la pavimentación de las calles tiene un efecto significativamente positivo sobre las medidas de riqueza (valor de la vivienda, de la tierra), el acceso al crédito, el consumo de bienes durables y en las inversiones privadas para mejoras habitacionales por parte de los propietarios de las viviendas situadas sobre las nuevas calles asfaltadas. Estos son claros ejemplos del papel de la complementariedad de la infraestructura con otras dimensiones importantes para el bienestar de los hogares y como herramienta para combatir la pobreza.

Por este tipo de evidencia, usualmente se cita a los servicios urbanos como una de las formas de infraestructura básica que puede tener un impacto significativo sobre la población de más bajos ingresos. El Cuadro 2.12 muestra la cobertura media de algunos servicios urbanos y la evolución de su distribución desde

Cuadro 2.12 Cobertura promedio y desigualdad de cobertura por nivel de ingreso en agua corriente, saneamiento y electricidad para países seleccionados de América Latina^{a/}

País	Agua corriente			Saneamiento			Electricidad		
	Cobertura (porcentaje)	Ratio quintil 5/ quintil 1		Cobertura (porcentaje)	Ratio quintil 5/ quintil 1		Cobertura (porcentaje)	Ratio quintil 5/ quintil 1	
		Año más reciente	Circa 1990		Año más reciente	Año más reciente		Circa 1990	Año más reciente
Argentina	100	1,1	1,0	65	n.d.	2,0	100	n.d.	n.d.
Bolivia	80	n.d.	1,7	35	n.d.	11,4	74	n.d.	3,0
Brasil	93	2,0	1,2	59	3,7	2,2	99	1,4	1,0
Chile	97	1,2	1,0	84	1,7	1,2	100	1,1	1,0
Colombia	91	1,5	1,2	75	2,2	1,8	97	1,2	1,1
Costa Rica	99	n.d.	1,0	26	n.d.	1,7	99	n.d.	1,0
Ecuador	91	1,9	1,1	57	3,0	2,2	96	1,4	1,1
El Salvador	70	3,7	1,8	n.d.	11,3	n.d.	91	2,1	1,3
México	89	n.d.	1,2	59	n.d.	3,0	99	n.d.	1,0
Nicaragua	65	2,4	2,7	21	8,3	11,2	74	2,1	2,3
Paraguay	95	1,3	1,1	10	36,6	12,4	97	2,2	1,1
Perú	69	n.d.	2,2	57	n.d.	5,2	83	n.d.	1,7
República Dominicana	76	n.d.	1,4	25	n.d.	2,9	98	n.d.	1,0
Uruguay	98	n.d.	1,0	57	n.d.	2,5	99	n.d.	1,0
Venezuela, RB	90	n.d.	1,2	91	n.d.	1,1	99	n.d.	1,0

a/ Circa 1990: año 1996 para Colombia, 1995 para Paraguay y 1994 para Ecuador. Para el resto de los países el dato corresponde al año disponible más cercano a 1990 en el período 1990-1993. Año más reciente: Argentina, 2010; Bolivia, 2005; Brasil, 2009; Chile, 2009; Colombia, 2007; Costa Rica, 2009; Ecuador, 2009; México, 2008; Nicaragua, 2005; Paraguay, 2009; Perú, 2009; República Dominicana, 2009; Uruguay, 2009; Venezuela, RB, 2006.

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2011).

comienzos de los años noventa. El tema del saneamiento sigue siendo uno de los más críticos en América Latina, debido a su baja cobertura promedio y a su distribución, que está más concentrada en los quintiles de mayor ingreso. Sin embargo, los tres servicios listados en el Cuadro 2.12 (agua corriente, saneamiento y electricidad) han mostrado una tendencia favorable en cuanto a la disminución de las inequidades en su provisión entre los distintos niveles de ingreso.

Subsidios específicos

Los subsidios a la demanda de ciertos bienes y servicios han sido utilizados por los gobiernos de la región con el pretexto de inducir mejoras distributivas, sobre todo en los casos de subsidios al consumo domiciliario de energía, alimentos y ciertos combustibles. Actualmente, alrededor de la mitad de los países de la

región cuenta con subsidios al consumo de alimentos, mientras que más de dos tercios de ellos subsidian la energía, los combustibles y el transporte. Por otro lado, solo un tercio de los países subsidian el consumo de agua potable y los servicios sanitarios conexos (Banco Mundial, 2011).

Si bien muchas veces estos subsidios adoptan la forma de tarifa social y efectivamente alcanzan a la población de más bajos ingresos, en otros casos llegan a grados de universalización que implican altos costos fiscales y que pueden interferir en la asignación de recursos por inducir a fuertes cambios ficticios en los precios relativos. Básicamente, las principales críticas al uso intensivo de subsidios se refieren, justamente, a este tipo de argumentos, ya que suele subrayarse que no siempre atienden las necesidades de los más pobres, que son fuentes de ineficiencia asignativa, y que comprometen considerablemente los recursos públicos. Además, cuando se introducen subsidios con un objetivo redistributivo, con frecuencia se pasa por alto el hecho de que en efecto la redistribución no se llevará a cabo porque los pobres no tienen acceso a ciertos bienes complementarios necesarios para gozar de los subsidios (como un automóvil o la conexión al servicio eléctrico público). De esta manera, algunos subsidios, que por la dificultad de ser focalizados se erigen en esquemas universales, terminan siendo solamente disfrutados por escalones medios y altos de la distribución de la renta. Es decir, una política de universalización del acceso –por ejemplo, a las redes eléctricas, de agua potable o de servicios sanitarios– sería una precondition para aliviar la incidencia de su financiamiento en los presupuestos de las familias más pobres a través de subsidios.

El Cuadro 2.13 (ver p. 94) ilustra algunos de los “errores” de inclusión y exclusión a través de los índices de concentración de beneficios en concepto de subsidios específicos. Los datos allí presentados indican que los subsidios a alimentos son los que más benefician a los pobres por sobre los demás grupos de ingresos, mostrando en todos los casos índices de concentración negativos. Esto difiere mucho del caso de los subsidios a combustibles y energía, con extremos de gran concentración entre los estratos relativamente más ricos, como en el caso del subsidio a la gasolina en México. En este caso, el índice de concentración del subsidio es de 0,46 que, aunque es muy cercano al que mide la concentración de la renta en ese país (su índice de Gini es de 0,527, ver Cuadro 2.14, p. 98), es todavía inferior y por lo tanto se trata aún de una transferencia relativamente progresiva. Cabe recalcar, además, que este subsidio tiene un costo del orden del 1,6% del PIB, que equivale a casi cinco veces el gasto en el programa Oportunidades (0,34% del PIB)³⁷. Ahora bien, un caso más extremo en lo que se refiere a la concentración de beneficios de los subsidios específicos entre ricos es Argentina, donde el subsidio a las aerolíneas tiene, por ejemplo, un índice de concentración de 0,80, muy superior a la concentración del ingreso (el Gini del ingreso de mercado es de 0,48); es decir, se trata de un subsidio absolutamente regresivo que implica, igualmente, un importante costo fiscal³⁸. El Cuadro 2.13 también muestra que en Argentina, si bien los subsidios a la energía y al transporte no aéreo son relativamente progresivos (tienen un índice de concentración positivo aunque menor que el Gini), el costo fiscal es también muy elevado. Estos dos tipos de subsidios juntos equivalen a nueve veces el presupuesto de la Asignación Universal por Hijo (AUH), casi el doble del gasto en atención primaria de la salud, o casi lo mismo que el costo fiscal de toda la educación primaria y secundaria pública del país³⁹.

37. Los porcentajes que representan estos programas públicos en el PIB de México fueron tomados de Lustig (2012).

38. El costo de los subsidios a las aerolíneas es igual a lo que se gasta actualmente en el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias juntos, y es equivalente a la mitad del gasto en la Asignación Universal por Hijo.

39. Estas proporciones fueron calculadas teniendo en cuenta la información en Lustig (2012) para el caso de Argentina en 2009-2010.

Cuadro 2.13 Índices de concentración^{a/} de los beneficios de los subsidios y sus tamaños (en porcentajes del PIB) para países seleccionados de América Latina (varios años)^{b/}

País	Alimentos			Combustibles/energía			Transporte		
	Programas	Coefficiente de concentración	Tamaño del subsidio (porcentaje del PIB)	Programas	Coefficiente de concentración	Tamaño del subsidio (porcentaje del PIB)	Programas	Coefficiente de concentración	Tamaño del subsidio (porcentaje del PIB)
Argentina	Seguridad Alimentaria	-0,47	0,11	Subsidios energéticos	0,22	1,70	Subsidios a transporte (no aéreo) y a aerolíneas	0,16 (no aéreo), 0,80 (aerolíneas)	No aéreo: 2,20 Aerolíneas: 0,20
Bolivia	Desayuno Escolar	-0,12	0,01	Subsidios al gas licuado, diésel y gasolina	0,33	0,48	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	n.a.	n.a.	n.a.	<i>Auxilio-Gas</i> ^{c/}	-0,20	0,001	n.a.	n.a.	n.a.
México	Programas de alimentación (DIF)	-0,14	0,03	Subsidios eléctricos y al combustible (gas LP y gasolina ^{d/})	0,14 (electricidad); 0,28 (gas LP); 0,46 (gasolina)	Eléctricos: 0,01 Combustibles: 0,20 en gas (LP) y 1,60 en gasolina (IEPS)	n.a.	n.a.	n.a.
Perú	Programa Integral de Nutrición (PIN), Vaso de Leche y Programa de Complementación Alimentaria (PCA)	-0,38	0,24	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.

a/ Ver Recuadro 2.2 para una explicación detallada de los índices de concentración o cuasi Ginis.

b/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

c/ Aunque *Auxilio-Gas* fue absorbido por *Bolsa Familia*, todavía existe de manera independiente para un grupo de familias.

d/ El subsidio a la gasolina es en realidad un impuesto (IEPS) negativo (desde 2006).

n.a.: no aplica.

n.d.: no disponible.

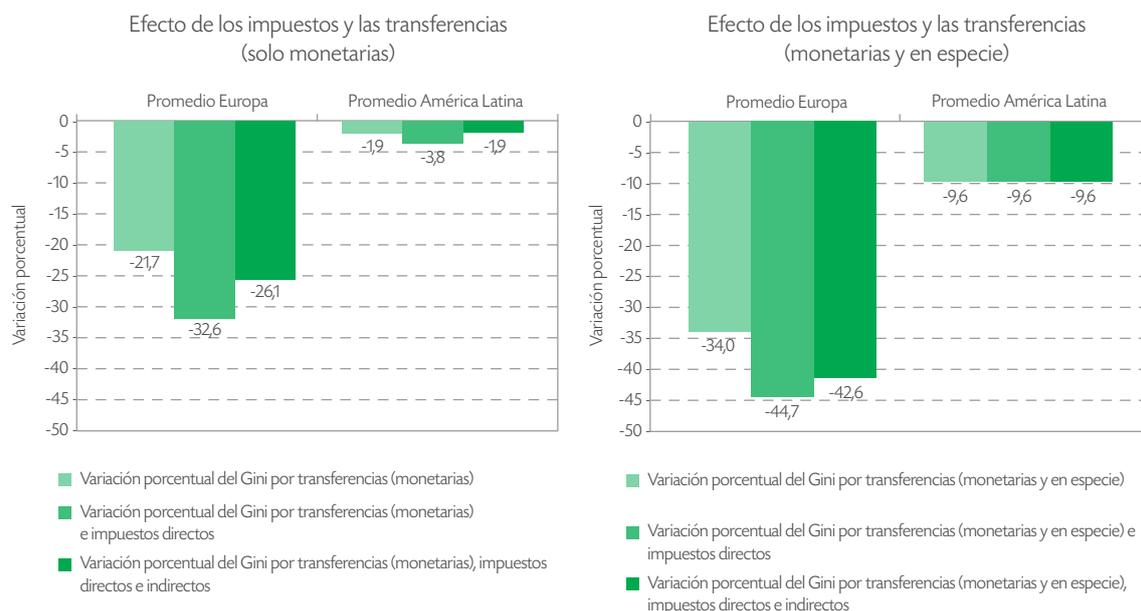
Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

ANÁLISIS GLOBAL DE LA INCIDENCIA DEL GASTO Y LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA

Los trabajos previos que analizan la incidencia del gasto y de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la región no presentan un panorama alentador. Por ejemplo, Goñi *et al.* (2011) o Breceda *et al.* (2008) coinciden en concluir que, a diferencia de lo que sucede en países desarrollados de Europa, en América Latina el Estado redistribuye muy poco. Además, también indican que este hecho contribuye bastante a explicar la peor distribución secundaria del ingreso observada en América Latina en relación con economías

Europeas, ya que la distribución primaria no sería tan distinta entre estas dos regiones. Del mismo modo, el trabajo de Goñi *et al.* (2011) muestra que en los países europeos, las transferencias monetarias son las que realizan gran parte de la redistribución, a diferencia de lo que sucede en América Latina, donde las transferencias en especie son relativamente más importantes y aun así reducen la desigualdad (el índice de Gini) en un porcentaje muy bajo en relación con lo observado en Europa (ver el Gráfico 2.15). En lo referido a los impuestos, los países latinoamericanos no logran casi redistribuir (ver Gráfico 2.15, panel izquierdo); en cambio, en el caso europeo, los impuestos sí logran reducir el índice de Gini, que luego de impuestos (directos e indirectos) es inferior al Gini después de transferencias (solo monetarias en el panel izquierdo y monetarias y en especie en el panel derecho). El mal desempeño de las transferencias monetarias como herramienta de redistribución en América Latina se debe a múltiples causas. En primer lugar, podría deberse al menor tamaño del gasto público de la región, en comparación con el de los países de la OCDE. En segundo lugar, los altos niveles de informalidad –que implican la exclusión de los trabajadores informales de los sistemas de transferencias contributivas– condicionan la eficacia redistributiva de las transferencias monetarias por no poder alcanzar a las porciones más pobres de la población a través de los mecanismos del mercado formal del trabajo, que son los que facilitan la canalización de estas transferencias. Estos dos aspectos

Gráfico 2.15 Efectos de las transferencias y de los impuestos sobre los índices de Gini en Europa y en América Latina^{a/}



a/ Los valores para América Latina son promedios simples para: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los valores para Europa son promedios simples para los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. En el caso de la inclusión de las transferencias en especie, los países de Europa incluidos son: Alemania, Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido. Para mayor detalle, ver Goñi *et al.* (2011).

Fuente: elaboración propia con base en Goñi *et al.* (2011).

tos están, además, íntimamente vinculados entre sí y se relaciona a la alta prevalencia de la informalidad y de las prácticas de evasión en la región.

El pobre papel redistribuidor de los impuestos en América Latina se debe igualmente a varios motivos. Por un lado, están las reducidas bases imponibles, sobre todo en los impuestos directos, donde la alta incidencia de la elusión y evasión erosiona el potencial de recaudación y, por lo tanto, su importancia cuantitativa como fuerza igualadora de los ingresos después de impuestos⁴⁰. De igual modo, las alícuotas del impuesto a la renta personal son notablemente más bajas que las vigentes en el mundo desarrollado y la estructura de la recaudación en nuestra región pone un mayor peso relativo en los impuestos indirectos, los cuales tienen menor poder redistribuidor.

Estas conclusiones derivadas de estudios previos sobre incidencia del gasto e impuestos en la región son corroboradas por resultados más recientes, como los obtenidos en Lustig (2012), cuyo análisis de los cambios en los índices de Gini para distintas medidas de ingreso se resume en el Gráfico 2.16⁴¹. En él puede observarse que la mayor parte de la redistribución se logra con las transferencias en especie (diferencia entre el ingreso disponible/ingreso post fiscal y el ingreso final), en particular en los casos de Brasil, México y Argentina. En este último país, también son importantes las transferencias monetarias directas (principalmente, las pensiones no contributivas y las transferencias de ingreso para la niñez bajo el programa AUH), ya que es notable la diferencia entre el Gini que mide la distribución del ingreso neto de mercado y el que mide la del ingreso disponible. Los resultados en Lustig (2012) también muestran el escaso poder redistribuidor de los impuestos, tanto de los directos (cambio del Gini del ingreso de mercado al del ingreso neto de mercado) como de los indirectos (reflejado en el pequeño cambio desde el Gini del ingreso disponible al del ingreso post fiscal).

De estos cinco países, el país que logra una menor redistribución general es Perú, que muestra la menor caída del Gini de los ingresos de mercado hasta el del ingreso final (-6,2%), seguido por Bolivia (-7,0%). De acuerdo con los resultados mostrados en el Gráfico 2.16 y en el Cuadro 2.14 (ver p. 98), los dos países de mayor eficacia redistributiva son Argentina (-22,8%) y Brasil (-19,9%), mientras México queda en la posición intermedia (-15,1%). El Cuadro 2.14 reproduce también los resultados del impacto fiscal en materia de reducción de la pobreza, los cuales muestran un orden similar de efectividad entre países que en el caso de la desigualdad. Las reducciones de la tasa de pobreza van desde un 39,1% para Argentina (cae la pobreza del 23% al 14%) a solo el 2,8% para Perú (del 28,6% al 27,8%). La reducción en las tasas de indigencia es mayor para todos los países, y abarca desde un 64% de caída en el caso de Argentina, hasta un descenso de solo el 6,6% en el caso de Bolivia⁴².

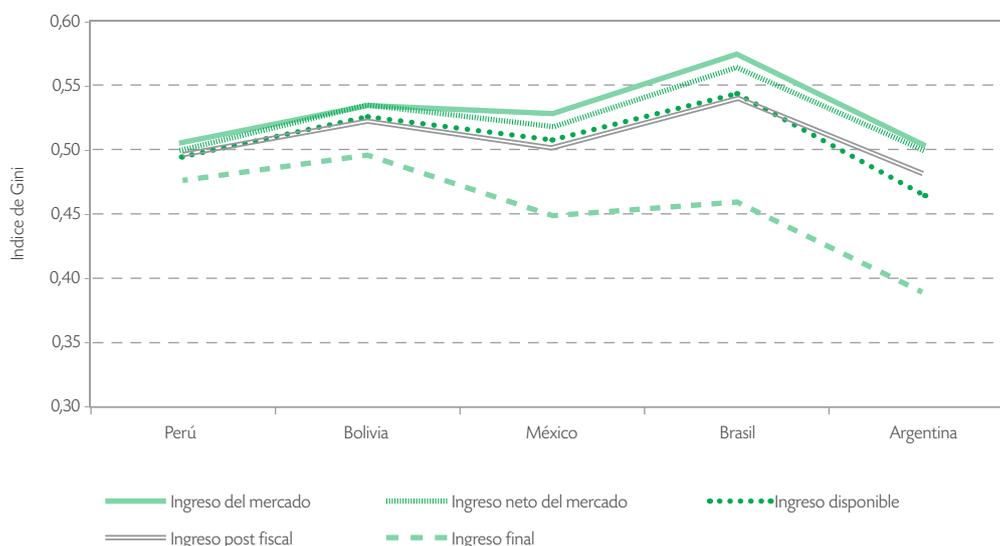
Estos resultados sustentan la idea de que el gasto público es la herramienta que realmente logra algo de redistribución directa en la región. Sin embargo, no todo el gasto público es absolutamente redistribuidor, ya que –como se señaló en la cuarta sección– hay ciertas provisiones públicas con índices de concentración menores que los Ginis de ingresos. Por ejemplo, el Gráfico 2.17 (ver p. 99) resume el amplio rango de variación de los índices de concentración (en el eje vertical) de muchos programas públicos en Argentina,

40. Ver capítulo 4 para un análisis más pormenorizado de este tema.

41. La metodología adoptada en Lustig (2012) implica considerar como parte del ingreso de mercado a los beneficios por pensiones contributivas. Sin embargo, los resultados en términos cualitativos quedan intactos cuando las pensiones contributivas se incluyen como parte de las transferencias gubernamentales. Para mayores detalles, ver Lustig (2012).

42. Las tasas de pobreza solo fueron calculadas de acuerdo al ingreso neto de mercado y al ingreso disponible, excepto para el caso de Argentina, donde sólo se reportan en Lustig (2012) las tasas de pobreza e indigencia asociadas al ingreso neto de mercado y al ingreso disponible. Por esta razón las reducciones en las tasas de pobreza e indigencia en cada país fueron calculadas de acuerdo a estas definiciones de ingreso.

Gráfico 2.16 Índices de Gini para el ingreso de mercado, neto de mercado, disponible, post fiscal e ingreso final^{a/} de países seleccionados de América Latina^{b/ c/ d/}



a/ Las definiciones de los distintos tipos de ingreso se encuentran en el Recuadro 2.2.

b/ El eje vertical no comienza en cero para hacer más visibles los cambios en los valores de los índices.

c/ Los países están ordenados en orden creciente de su impacto redistributivo total (Perú con la menor redistribución y Argentina con la mayor redistribución).

d/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

y en el eje horizontal se muestra la variedad de tamaños de dichos programas (medidos por la magnitud de los gastos en cada programa sobre el PIB). Pueden extraerse varias conclusiones de este gráfico. En primer lugar, coexisten programas públicos puramente regresivos (que benefician a los deciles de ingreso más alto) y otros que son relativa o absolutamente progresivos (con valores por debajo del Gini del ingreso de mercado). En segundo lugar, los programas más redistribuidores (transferencias monetarias focalizadas) son pequeños en términos del PIB. En tercer lugar, los programas que –tal como se aprecia en el Gráfico 2.17– están entre los que más contribuyen a la reducción del Gini en Argentina (educación básica, salud y pensiones contributivas) combinan dos características fundamentales: tienen índices de concentración negativos y además tienen un tamaño presupuestario importante. Finalmente, los programas que son solo relativamente distributivos a pesar de tener un tamaño presupuestario grande están destinados a los sectores medios de la distribución del ingreso, ya que para su disfrute se necesita contar con situaciones privadas “complementarias”, tales como el acceso al financiamiento (para asumir costos directos y de oportunidad durante la educación terciaria), el derecho a la jubilación contributiva (PAMI-Salud), y la posesión y uso asiduo del transporte y de aparatos que consuman gran cantidad de electricidad (para el aprovechamiento de los subsidios a la energía y el transporte).

Cuadro 2.14 Índices de Gini y tasas de indigencia y pobreza^{a/} de acuerdo a distintas medidas de ingreso^{b/} para países seleccionados de América Latina (varios años)^{c/}

País	Medida	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible	Ingreso post fiscal	Ingreso final	Reducción total de los índice de Gini y de las tasas de pobreza e indigencia (porcentaje) ^{d/}
Argentina	Gini	0,503	0,498	0,465	0,480	0,388	-22,8
	Pobreza	n.d.	23,0	14,0	n.a	n.a	-39,1
	Indigencia	n.d.	13,9	5,0	n.a	n.a	-64,0
Brasil	Gini	0,573	0,562	0,542	0,539	0,459	-19,9
	Pobreza	26,6	26,8	23,6	n.a	n.a	-11,2
	Indigencia	15,3	15,4	11,9	n.a	n.a	-22,0
México	Gini	0,527	0,517	0,508	0,500	0,448	-15,1
	Pobreza	23,4	23,8	22,5	n.a	n.a	-3,9
	Indigencia	12,2	12,4	10,8	n.a	n.a	-11,2
Bolivia	Gini	0,534	0,534	0,525	0,521	0,497	-7,0
	Pobreza	37,2	37,2	35,5	n.a	n.a	-4,5
	Indigencia	22,2	22,2	20,7	n.a	n.a	-6,6
Perú	Gini	0,504	0,498	0,494	0,489	0,473	-6,2
	Pobreza	28,6	28,6	27,8	n.a	n.a	-2,8
	Indigencia	15,2	15,2	14,0	n.a	n.a	-7,3

a/ La tasa porcentual de indigencia mide la proporción de la población que vive por debajo de la línea de ingresos de 2,5 USD diarios ajustados por PPA. La tasa porcentual de pobreza mide la proporción de la población que vive por debajo de la línea de ingresos de 4 USD diarios ajustados por PPA.

b/ Las definiciones de los distintos tipos de ingresos están en el Recuadro 2.2.

c/ Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil, 2009; México, 2008; Perú, 2009.

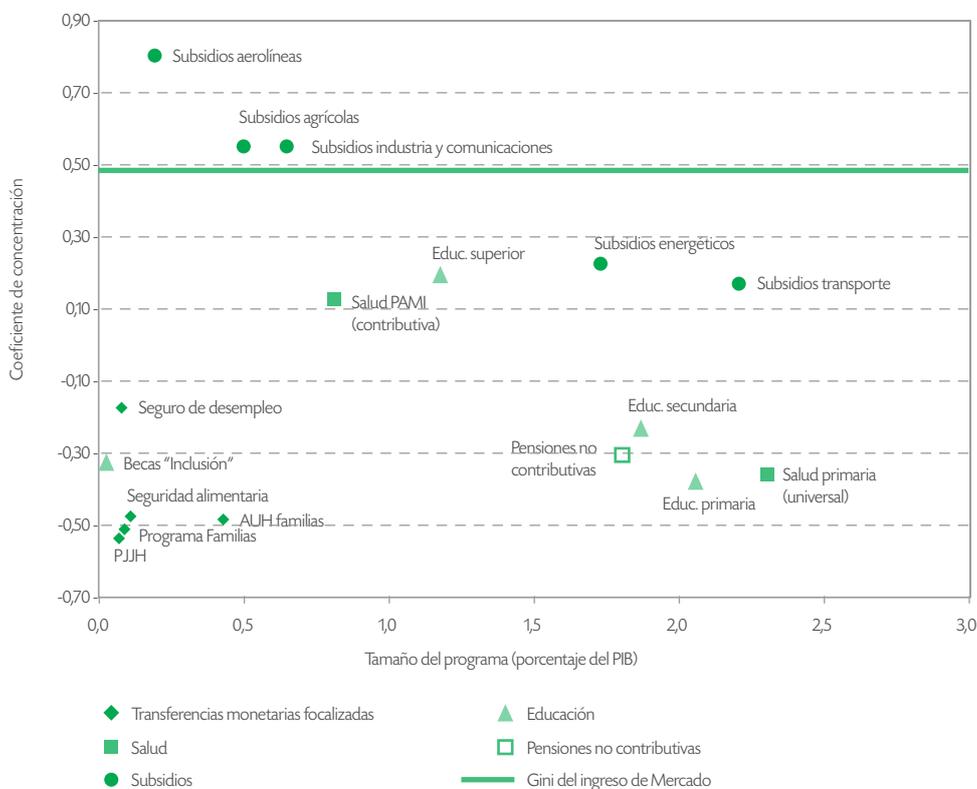
d/ La reducción total del índice de Gini representa el efecto redistributivo final del conjunto de impuestos y gastos considerados en el análisis de incidencia y se calcula como la variación porcentual entre el índice de Gini del ingreso final y el del ingreso de mercado. Las variaciones de la pobreza y la indigencia se calculan como los cambios porcentuales entre las tasas computadas de acuerdo al ingreso mercado y al ingreso disponible, excepto para el caso de Argentina (cambio de las tasas asociadas al ingreso neto de mercado al ingreso disponible).

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

Este panorama mixto en términos del poder redistributivo y el tamaño de cada programa se repite usualmente para otros países de la región y determina que solo algunas porciones del gasto sean absolutamente progresivas, mientras que otras lo son solo relativamente (concentradas entre los ricos, aunque menos de lo que lo está el ingreso primario) y hasta algunas partes son regresivas. Por ejemplo, en el caso de Argentina el 6,2% del gasto redistributivo es regresivo y esta cifra se eleva hasta el 16,4% en México. Solamente el 44,5% del gasto redistributivo en Argentina y el 42,8% en México son absolutamente progresivos (con índices de concentración negativos). El resto (49,3% y 40,8% para Argentina y México, respectivamente), es solo relativamente progresivo (Lustig, 2012).

Gráfico 2.17 Índices de concentración y tamaño (porcentaje del PIB) de distintos programas públicos en Argentina



Fuente: elaboración propia con base en Lustig (2012).

CONCLUSIONES

América Latina presenta grandes desigualdades entre su población, las cuales han sido muy persistentes en el tiempo. ¿Cuál es el papel de los Estados de la región en esta persistencia de las inequidades? Esta es la pregunta rectora del capítulo y sobre la cual se intenta arrojar luz para saber si existen fallas, tanto en la generación de ingresos públicos como en la forma en que gastan los gobiernos, que impiden generar equidad.

La evidencia revisada en materia del impacto de los tributos indica que en América Latina estos son un arma inocua en la lucha contra la desigualdad. Sin embargo, esto no tendría por qué ser así. En economías más desarrolladas, los impuestos –sobre todo, los directos– juegan un papel redistributivo importante. En este capítulo se muestra que tanto el diseño de la estructura tributaria como los montos recaudados no contribuyen a igualar los ingresos después de la intervención estatal en América Latina. Las razones residen en una

composición sesgada hacia recaudos menos redistributivos (indirectos), en las bajas alícuotas del impuesto a la renta personal y, guardando una gran relación con estos dos factores, en unos bajos montos recaudados en concepto de estos tributos. Los bajos niveles de recaudación se constituyen, entonces, en herramientas de escaso impacto igualador, por la sencilla razón de que los montos obtenidos de los contribuyentes con altos ingresos son relativamente escasos, sobre todo en comparación con lo que se observa en naciones más ricas.

Por otro lado, estos recaudos exigüos limitarían además la expansión de la cobertura y de la calidad de las provisiones de bienes y servicios públicos que tanto poder redistributivo tienen en otras economías. Además, el bajo impacto de las transferencias monetarias en América Latina en relación a regiones más desarrolladas está claramente influenciado por la mayor incidencia de la informalidad entre la población trabajadora. Esto hace que el mercado laboral no pueda canalizar fácilmente las transferencias monetarias como sí lo hace en regiones más desarrolladas y con menor informalidad.

No obstante, recientemente América Latina ha sabido avanzar en la implementación de mecanismos de transferencias de ingreso que no utilizan directamente al mercado laboral formal como la institución canalizadora de estos repartos (transferencias no contributivas) y que han logrado así mejorar un poco la redistribución. Además, varios países de América Latina también han logrado avances en términos de las transferencias dirigidas a la niñez, en las cuales el componente de corresponsabilidad parece haber actuado generalmente en la dirección deseada, lidiando con situaciones de bajos ingresos y apuntalando la creación de capital humano en los más jóvenes. Sin embargo, si bien todos estos tipos de transferencias no contributivas parecen encaminadas a mejorar las condiciones de desigualdad y pobreza, la evidencia indica que su tamaño es pequeño en comparación con las grandes demandas sociales insatisfechas, sobre todo en los países más pobres de la región.

Por otro lado, también se ciernen sombras en dos horizontes relacionados con esta área de expansión de la protección social. Primero, existe alguna evidencia de que las transferencias no contributivas, sobre todo las no condicionadas, podrían interferir con las decisiones de participación laboral y con la decisión de operar en los mercados formales. Si bien estos peligros pueden ser desdeñables en relación con los beneficios aparejados, habría que tenerlos en cuenta para el diseño cuidadoso de los programas de asistencia social en la región –cosa que ya se está haciendo en algunos países– con el fin de minimizar los efectos del sesgo en los incentivos introducido por las nuevas formas de protección social de base no contributiva. Un segundo aspecto preocupante tiene que ver con la efectividad de los programas de transferencias condicionadas en un horizonte temporal de más largo plazo. Por ahora, muchos de los logros de estos programas se observan en medidas de bienestar de corto plazo, tales como asistencia escolar o a centros de salud, y en gastos de alimentación. Sin embargo, todavía no se conoce de manera precisa si los niños beneficiados con estos programas han incrementado efectivamente su capital humano o si el mercado laboral compensará esta mayor inversión en sus años de adultez. Sobre esta materia resulta crucial asegurar que las provisiones de salud y educación, que son (más) utilizadas a causa de las transferencias condicionadas, sean provisiones de calidad y que, además, las condiciones más generales de la economía (los mercados del trabajo) lleven a trayectorias laborales más estables e inclusivas que las que se observan hoy en día. Esta tarea requiere una redirección de la atención a la mejora en la calidad promedio y en la distribución del rendimiento educativo, de la salud y de la formalidad laboral, tres aspectos sobre los que la situación actual descrita en este capítulo muestra resultados poco alentadores.

Una buena noticia que se desprende del análisis realizado –que además confirma los hallazgos de trabajos anteriores– es que en la última década se ha observado una mejora casi generalizada de la equidad en la distribución del ingreso en la región. Ahora bien, y a la luz de la evidencia mostrada en este capítulo, ¿es sustentable esta mejora de la equidad? Aquí aparece una señal de alarma, ya que las fuentes que alimentaron este cambio pueden llegar a agotarse. Esto se debe principalmente a que las fuerzas igualadoras fueron la caída en los retornos al trabajo calificado (que mejoró la distribución primaria de los ingresos laborales) y la política expansiva de transferencias de ingreso no contributivas y focalizadas en las personas de mayor edad (pensiones no contributivas) y en la niñez (transferencias de ingreso condicionadas). Estas fuentes que impulsaron la ecualización de los ingresos en la última década no garantizan seguir haciéndolo en el futuro. Esto se debe a que, por ejemplo en el caso de los cambios en los retornos a la educación, independientemente de las causas (todavía en debate) que los hayan originado (expansión relativa de la demanda por mano de obra no calificada, aumento en la oferta relativa de mano de obra calificada, caída en la calidad de la mano de obra calificada, cambios sectoriales que inducen a diferentes niveles de demanda de trabajo calificado, entre otras), todas pueden tener un horizonte temporal limitado en su accionar. En el caso de las transferencias de ingreso no contributivas, porque su financiamiento actual o sus posibles expansiones futuras comprometerían recursos fiscales que no necesariamente están disponibles para todos los países. Además, si bien los PTIC prometen romper con los vínculos intergeneracionales de la pobreza, este objetivo puede ser difícil de cumplir dadas las preocupaciones señaladas anteriormente sobre la calidad de las provisiones y las condiciones generales en los mercados laborales.

En resumen, un mensaje claro que otorga este capítulo indica que una redistribución efectiva y sostenible necesita dos herramientas claves: i) la generación de oportunidades reales a través de las inversiones de calidad en la formación de capital humano; ii) un Estado de bienestar inclusivo que ponga a todos los ciudadanos en el mismo nivel del contrato ciudadano-Estado, básicamente, a través de la lucha contra la informalidad laboral. Sin estas dos herramientas, parece difícil romper el círculo vicioso que ha colocado a América Latina en el grupo de las regiones más desiguales del mundo.

3

Gasto público de calidad:
medición y buenas prácticas

Gasto público de calidad: medición y buenas prácticas¹

INTRODUCCIÓN

Una gestión eficiente es una obligación moral de toda instancia gubernamental que da sustento al contrato social Estado-ciudadano y que incluso está explícitamente incorporada como principio en los marcos jurídicos de algunos países². Más aún, la eficiencia en el uso de los recursos públicos no solo da legitimidad a la acción tributaria, sino que puede ser el centro de un círculo virtuoso que promueva una mayor y mejor recaudación de acuerdo a la hipótesis de reciprocidad (ver capítulo 5).

Esta noción es trascendental para la gestión de gobierno y por ello el debate público debe establecer claramente qué se entiende por eficiencia y cómo medirla. Lamentablemente, muchas veces este debate suele restringirse a la exploración de medidas de los resultados que –si bien representan información muy útil– no es suficiente para hacer una evaluación de la eficiencia de la gestión. La razón es sencilla: un resultado desfavorable podría reflejar ya sea una insuficiencia de recursos o condiciones externas adversas y, no necesariamente, un mal uso de los recursos disponibles.

La eficiencia de la gestión pública puede estudiarse bajo diferentes ángulos. Por ejemplo, la eficiencia puede verse desde la perspectiva de una unidad ejecutora, cualquiera que esta sea, lo que se conoce como ‘eficiencia productiva’, o desde la perspectiva más amplia de la asignación social de recursos. El presente capítulo se restringe al concepto de eficiencia productiva que permite determinar si un gobierno nacional, por ejemplo, logra producir una cantidad de servicios consistente con el uso apropiado de sus insumos disponibles o, alternativamente, si la producción actual puede realizarse con menos insumos.

Obsérvese que esta noción de eficiencia no brinda información sobre en qué o cuánto gastar. Responder a estas preguntas, asociadas al nivel y la composición del gasto público y estrechamente ligadas con la asignación global de los recursos, requiere incorporar al debate la valoración social sobre los distintos bienes públicos y servicios provistos por el gobierno y, además, establecer qué fallas de mercado impide que la provisión privada de esos servicios sea la apropiada³. En la práctica, las decisiones a este nivel son el resultado de un proceso de interacción política entre los diferentes grupos de poder que suele materializarse en los presupuestos públicos. Si bien este debate se considera indispensable para el diseño de políticas públicas, el tema excede los alcances del presente capítulo.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Fernando Álvarez y la asistencia de investigación de Mauricio Stern y Mariana Urbina.

2. Solo a manera de ilustración, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 141, establece lo siguiente: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

3. Metodológicamente, explorar esta perspectiva integral es mucho más complejo y su discusión formal suele apoyarse en la construcción de modelos teóricos; ver, por ejemplo, Boldrin y Montes (2005, 2009) para el análisis conjunto de los sistemas de educación y los regímenes de pensiones y ver Hansen e İmrohoroğlu (1992) para el caso de los seguros de desempleo.

Ciertamente, la consecución de la eficiencia productiva no es suficiente para afirmar que la gestión pública es eficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos. Por ejemplo, se puede ser muy eficiente produciendo un bien público cuya valoración social es baja. Sin embargo, una buena gestión pública, en un sentido amplio requiere un uso apropiado de los insumos, esto es, ser eficiente desde el punto de vista productivo. En efecto, una vez que se establece cuánto va a gastarse en educación, redistribución, salud e infraestructura, es indispensable que ese gasto y sus insumos vinculados se empleen de la mejor manera. Por otra parte, mejorar la eficiencia productiva ofrece la oportunidad de incrementar la provisión y calidad del servicio público sin necesidad de incurrir en una mayor presión tributaria o, disminuir el impacto real de los ajustes fiscales, muchas veces inaplazables, y que suelen requerir cortes en áreas altamente sensibles. Estos argumentos indican que el estudio de la eficiencia productiva tiene, en sí mismo, un alto valor para el diseño de las políticas públicas.

Uno de los mensajes que se busca transmitir en este capítulo es que la medición apropiada de la eficiencia es el primer paso para alcanzarla. Ciertamente, la medición –aun de esta noción restringida de eficiencia– es una tarea compleja pero, afortunadamente, factible. Medir la eficiencia de una entidad pública va más allá de una simple exploración de sus resultados. En particular, implica una comparación entre los recursos o insumos empleados y los resultados obtenidos a la luz de una situación ideal o frontera, en la que se vinculan estos *inputs* y *outputs* en un entorno específico. En consecuencia, la medida de eficiencia está estrechamente ligada a la obtención de una “frontera” que delimite el mejor resultado que se pueda alcanzar bajo las condiciones vigentes, a partir de los insumos dados y de la tecnología disponible.

En otras palabras, desde la perspectiva empírica, poder cuantificar adecuadamente la ineficiencia supone la obtención o estimación de esa frontera que recoja las mejores prácticas. Para tal fin, se han desarrollado métodos de diversa naturaleza que se agrupan bajo la etiqueta de “métodos de frontera” y que, si bien no están exentos de críticas, constituyen una herramienta útil y poderosa a la hora de identificar los potenciales problemas de eficiencia de los gobiernos nacionales, subnacionales y de las instituciones prestadoras de servicios públicos. En cualquier caso, esta familia de métodos no se limita a comparar, por ejemplo, cada país con otro aparentemente más eficiente, sino que lo hace con una frontera que, empleando la información de una muestra de países, establece un valor referencial que busca indicar para cada país cuál debería ser su máximo alcanzable.

El presente capítulo consta de dos partes: la primera está conformada por dos secciones que tienen como objeto la presentación y aplicación de los métodos de frontera. En particular, la segunda sección lleva a cabo un análisis comparativo entre países a fin de explorar en qué medida las sospechas de ineficiencia del gasto público en la región se verifican a nivel nacional. Este análisis se realiza para los sectores de educación, salud e infraestructura. Por su parte, en la tercera sección se profundiza el estudio de la eficiencia del gasto público para el caso de la educación, mediante la utilización de información desagregada a nivel de unidades educativas para Chile y Perú. No obstante este énfasis en el gasto en educación y salud en esta primera parte, la intención del capítulo no consiste en llevar a cabo un análisis sectorial, sino, entre otros temas, en proveer soporte empírico a la medición de la eficiencia del gasto público en la región. La segunda parte del capítulo, conformada por la cuarta sección, analiza cuáles son aquellas prácticas, principios e instituciones que pueden favorecer la eficiencia. Esto es, estudia cómo acercarse a la frontera productiva que describe las mejores prácticas. La quinta sección presenta los comentarios finales.

En general, los ejercicios empíricos sugieren que si bien parte del pobre desempeño mostrado en los indicadores de gestión pública en América Latina puede explicarse por la insuficiencia de insumos y/o por condiciones externas adversas, se identifica también un importante componente de ineficiencia. Por ejemplo, dados los recursos destinados a educación, y algunas condiciones de entorno relevantes, los resultados educativos tanto en calidad como en acceso se encuentran entre el 80% y el 90% de su potencial. Un importante nivel de ineficiencia en el uso de los insumos también es identificado en el sector de salud a pesar de la notable mejora experimentada en ciertos indicadores en los últimos años. El ejercicio con información desagregada para establecimientos educativos en Chile y Perú confirma la necesidad de mejorar la gestión, sin embargo, permite observar que la condición de organismo público no implica necesariamente una gestión ineficiente. En efecto, al observar la distribución de los índices de eficiencia en unidades educativas, se verifica que algunas instituciones de naturaleza pública pueden ser tan eficientes como las instituciones privadas más eficientes.

Estos resultados ponen en el centro del debate sobre políticas públicas la cuestión de qué prácticas o arreglos institucionales favorecen una gestión eficiente. Algunas iniciativas que se han llevado a cabo en la región incluyen mecanismos de incentivos para alinear los intereses de los empleados públicos con los objetivos de las políticas; el buen diseño de los programas en términos de la población objetivo y los montos de los gastos y subsidios; el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la administración pública; y la importancia de las instancias de planificación y evaluación previa de los proyectos. La implementación de estas diversas prácticas es, en sí misma, una tarea compleja pero inevitable para alcanzar la tan necesaria eficiencia de la gestión pública.

¿ES INEFICIENTE EL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA? UN ENFOQUE DE FRONTERAS

¿Están satisfechos los ciudadanos de América Latina con los servicios públicos? El análisis de algunas fuentes de información sugiere que la respuesta es negativa. Por ejemplo, en la encuesta de Latinobarómetro 2010 se observa que la fracción de hogares que se encuentra “no muy satisfecho” o “nada satisfecho” con los servicios públicos varía desde un 40% hasta un 66%, dependiendo del servicio. Ciertamente, esta percepción podría estar reflejando fallas en la calidad y cantidad de los servicios públicos; aun así, ello no es evidencia de un uso ineficiente de los recursos del Estado. En efecto, es importante distinguir entre resultados y eficiencia. La razón es sencilla: un resultado desfavorable puede muy bien estar asociado a la falta de recursos o a condiciones de entorno⁴ desfavorables, y no necesariamente reflejar un mal uso de los recursos disponibles.

Tómese como ejemplo el caso de la calidad de la educación que suele medirse por resultados de pruebas estandarizadas. Es fácil argumentar que la nota promedio en cada unidad educativa depende de múltiples factores que no necesariamente se vinculan con la eficiencia en el uso de insumos educativos. En primer lugar, si el colegio dispone de muy pocos recursos, aun cuando estos se apliquen siguiendo las mejores prácticas, es probable que tenga un desempeño desfavorable. Más aún, es conocido que el entorno familiar y socioeconómico del estudiante impacta en los resultados estudiantiles; así pues, los hijos de padres con

4. ‘Condiciones de entorno’ se refiere a los elementos que afectan la variable de desempeño, pero que están fuera del control de la unidad ejecutora. Por esta razón, también se les conocen con el nombre de ‘variables no discrecionales’.

una mejor educación o con un mejor estatus socioeconómico podrían obtener mejores resultados en estas pruebas, independientemente de las características de la unidad educativa a la que asisten.

En consecuencia, un análisis de eficiencia debe incorporar, de manera sistemática, todos aquellos factores que afectan el resultado y que no se asocian con un mal uso de los recursos disponibles. Bajo esta visión, algunas unidades ejecutoras que, en principio, pueden lucir ineficientes sobre la base de sus resultados podrían, sin embargo, ser unidades eficientes dados sus recursos y el entorno en el que operan. El argumento en sentido opuesto es también válido.

Afortunadamente, se disponen de métodos –conocidos con el nombre de métodos de frontera– concebidos especialmente para estudiar la eficiencia productiva. El Recuadro 3.1 describe algunos de estos de manera muy sucinta. En cualquier caso, estos métodos ofrecen como salida un índice de eficiencia para cada unidad bajo análisis. Este índice se encuentra entre cero y uno e indica qué tan lejos se encuentra dicha unidad de su potencial. El índice puede estar orientado al producto, en cuyo caso un valor de, por ejemplo, 0,8 indicaría que se está alcanzando solo el 80% de lo que podría lograrse dados los insumos empleados y las condiciones de entorno. Alternativamente, el índice puede presentarse orientado al insumo; en este caso, un índice de 0,8 indicaría que la producción actual es alcanzable utilizando el 80% de los insumos empleados de aplicarse las mejores prácticas.

Estos métodos son muy útiles para identificar problemas de eficiencia productiva; sin embargo, no dejan de tener limitaciones, comunes en cierta medida con otros métodos de comparación (*benchmarking*). En primer lugar, las fronteras se construyen o estiman a partir de información proveniente de una muestra de unidades ejecutoras (p.e., países, municipios, unidades educativas, entre otras), esto hace que los índices de eficiencia obtenidos tengan un carácter relativo. En segundo lugar, se requiere cierto grado de homogeneidad respecto a la forma en que se miden los *inputs* y los *outputs*, lo cual no siempre es válido, especialmente en el análisis entre las diferentes naciones. Finalmente, resulta difícil incorporar en el análisis todos los elementos que inciden en los resultados pero que se consideran fuera de control de los niveles de gobierno o las entidades productoras de los servicios públicos, cuya eficiencia se evalúa. Estas variables externas o de entorno podrían confundirse con la estimación de ineficiencia. Debido a estas limitaciones, los resultados que arrojan estos métodos deben ser interpretados con cautela.

Recuadro 3.1 Concepto y medición de la eficiencia productiva

La medición moderna de la (in)eficiencia productiva tiene su origen en las ideas de Farrell (1957) y Debreu (1951). En estos estudios suele distinguirse entre la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa. La primera se refiere a la capacidad de maximizar la producción con los mismos insumos (eficiencia orientada al producto) o alternativamente, a la capacidad de minimizar la cantidad de insumos empleados para alcanzar los mismos resultados (eficiencia orientada al insumo). Por su parte, la eficiencia asignativa se refiere a la combinación de insumos en proporciones óptimas de cara a un vector de precios vigente (Lovell, 1992). En pocas palabras, una unidad ejecutora puede ser ineficiente desde el punto de vista productivo, bien sea porque utiliza sus insumos disponibles de manera inapropiada o porque compra una combinación de insumos que no es óptima de acuerdo a los precios de estos.

En cualquiera de sus dimensiones, la eficiencia productiva se restringe a una unidad ejecutora individual; en este caso, gobierno nacional, subnacional o entidad prestadora de servicios públicos. En consecuencia, la noción de eficiencia

productiva no es útil para decidir el nivel socialmente óptimo del gasto público o su composición adecuada; decisiones que en la práctica están sujetas a un proceso de debate y de negociación política. No obstante esta característica, la eficiencia productiva representa una condición necesaria para una gestión global eficiente y es un concepto de amplia relevancia para el diseño de políticas públicas.

La noción de Farrell de definir la eficiencia a partir de la distancia relativa entre el desempeño actual y una frontera que recoge las mejores prácticas se ha mantenido y ha motivado el desarrollo de técnicas que incorporan explícitamente esta noción. La lista de métodos para tal fin es extensa y de muy variada naturaleza; una clasificación común distingue entre métodos que suponen *a priori* una forma funcional para la frontera (paramétricos) y aquellos que no (no paramétricos).

Entre los métodos paramétricos, el más popular es el de la frontera estocástica. La estimación de la (in)eficiencia a partir de la frontera estocástica tiene como punto de partida una función de producción que relaciona el producto de cada unidad ejecutora con los insumos utilizados, con el índice de eficiencia –objetivo central del análisis–, con un término estocástico y con condiciones de entorno. El trabajo seminal para la estimación de la frontera estocástica se atribuye a Aigner *et al.* (1977). La idea es asumir funciones de distribución para el término estocástico y para el término de ineficiencia y luego estimar los parámetros mediante el método de máxima verosimilitud. La estimación de estos parámetros permite luego hacer inferencias sobre el término de ineficiencia de cada unidad ejecutora.

Entre los métodos no paramétricos, el más común es probablemente el Método del Análisis Envolvente de los datos (DEA, por sus siglas en inglés), introducido por Charnes *et al.* (1978). En esencia, el método asume que cualquier combinación lineal de las canastas de insumo-producto es factible y construye una función envolvente alrededor de las combinaciones observadas. El supuesto implica que la eficiencia de una unidad arbitraria se mide no solo comparando el desempeño real de las unidades comparables (sus llamados *peers*), sino a partir de una unidad ejecutora virtual cuyos *inputs* y *outputs* se construyen a partir de una combinación de los *inputs* y *outputs* de estas unidades comparables.

Cada método tiene ventajas relativas. Por ejemplo, los métodos no paramétricos son más flexibles por el hecho de no imponer una forma funcional específica para la frontera. Sin embargo, suelen ser relativamente sensibles a la existencia de observaciones atípicas en comparación con los métodos de frontera. La razón es que estos últimos incorporan un factor estocástico que bien puede recoger ruido, errores de medición y que atenúa el efecto de estas observaciones atípicas en la forma de la frontera.

Estas familias de métodos comparten el hecho de buscar una función envolvente que refleje las mejores prácticas, y no una función que atraviese una nube de puntos y que revele relaciones promedios entre *inputs* y *outputs*. Esto las diferencia de una rama de la literatura centrada en estimaciones de funciones de producción y costos. En efecto, la estimación de funciones de producción y funciones de costos son de larga data y antecedan las ideas de Farrell. Este enfoque, sin embargo, centra su atención en la estimación de parámetros técnicos y no en desviaciones del desempeño de las unidades ejecutoras respecto a un ideal de desempeño.

Si bien tienen ciertas limitaciones, los métodos de frontera constituyen una herramienta muy valiosa para identificar potenciales problemas de ineficiencia en las diferentes unidades ejecutoras y en particular, en entidades de naturaleza pública.

Las técnicas de frontera han sido de aplicación común para el estudio de la eficiencia del gasto público a nivel de países. Por ejemplo, Afonso *et al.* (2006) estudian el desempeño y la eficiencia para 23 países industrializados. El estudio indaga el desempeño en siete sectores: salud, educación, gestión administrativa, infraestructura pública, gestión distributiva, rol estabilizador y gestión de crecimiento o desempeño macroeconómico. A partir de estos sectores, se construye un índice compuesto de resultados del sector público que es empleado como *output*; por su parte, el ratio gasto total-PIB se emplea como insumo. El índice de eficiencia orientado al producto obtenido es, en promedio, 0,85, lo que implica que dado el nivel de gasto, el índice compuesto de resultado alcanzó, en promedio, un 85% de su potencial. El menor índice de eficiencia se encuentra en Italia (0,68). Otra conclusión de este trabajo es que los países con un sector público más reducido suelen tener un mejor índice de eficiencia.

En un trabajo subsecuente, estos mismos autores abordan el estudio de eficiencia para una muestra de 24 países menos desarrollados manteniendo el mismo indicador compuesto como variable resultado y el ratio gasto-PIB como insumo (Afonso *et al.*, 2010)⁵. A diferencia del trabajo anterior, encuentran una dispersión importante en términos de eficiencia. En efecto, los países más ineficientes obtienen un índice orientado al producto alrededor de 0,50. Más aún, el índice de eficiencia promedio es 0,67, lo cual implica que el nivel del índice compuesto es, en promedio, apenas dos tercios de lo que sería si todos los países aplicaran las mejores prácticas⁶.

Por su parte, Crouch y Fasih (2004) se concentran en el sector educativo y destacan la importancia de considerar simultáneamente elementos de acceso y de calidad. Los autores aprovechan la información comparable obtenida de la participación de países en diferentes programas internacionales de evaluación educativa⁷ con el fin de construir una medida común de logro educativo para 76 naciones. Asimismo, encuentran que aproximadamente un tercio de los países en desarrollo estudiados mostraban niveles de eficiencia considerablemente bajos (valores por debajo de 0,8).

Finalmente, Herrera y Pang (2005) estudian la eficiencia del gasto público en educación y salud, utilizando información disponible para una muestra de 140 países entre 1996 y 2006⁸. El trabajo sugiere que existe un importante nivel de ineficiencia en América Latina. Los autores también encuentran, en concordancia con Afonso *et al.* (2006), que los países con mayores niveles de gasto registran menores índices de eficiencia⁹.

En lo que resta de esta sección, se realiza un análisis comparativo entre países considerando los sectores de educación, salud e infraestructura. Los resultados en educación y salud son tomados de Álvarez Parra y St. Aubyn (2012), un trabajo especialmente elaborado para este reporte, mientras que para el sector de infraestructura se analiza, entre otros, un estudio focalizado en la provisión de servicios de puertos (Herrera y Pang, 2008).

5. La muestra está formada por los 10 nuevos miembros de la Unión Europea, dos candidatos (Bulgaria y Rumania), tres miembros antiguos con ciertos retrasos en el proceso de convergencia con respecto a sus socios de la Unión (Grecia, Irlanda y Portugal), y nueve países en desarrollo. De América Latina, se incluyeron solamente Brasil y Chile.

6. Ambos estudios emplean métodos paramétricos que suelen ser sensibles a la presencia de observaciones atípicas o *outliers* (ver Recuadro 3.1). En efecto, los autores recalculan los índices de eficiencia para el segundo trabajo sin Singapur (un claro *outlier*) y los resultados lucen menos dramáticos.

7. El más común de estos programas es posiblemente el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). También se puede mencionar el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad Educativa (LLECE), y el *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS, por sus siglas en inglés).

8. Al igual que los trabajos previamente citados, este estudio se restringe a técnicas no paramétricas para obtener las fronteras.

9. Claramente, esta no es una lista exhaustiva de trabajos enfocados en la eficiencia del gasto público entre países, lo cual excede el alcance del presente capítulo.

Eficiencia en la provisión de servicios educativos

El objetivo principal de todo sistema educativo es “producir” una mayor cantidad de ciudadanos con mejor educación a fin de promover el desarrollo económico y la inclusión social. De allí la importancia de considerar tanto indicadores de acceso como de calidad a la hora de evaluar la gestión pública en materia de educación. Más aún, los sistemas educativos de algunos países pueden presentar un buen desempeño en términos de calidad, medido por las notas en los exámenes estandarizados, pero un mal desempeño en términos de acceso o viceversa. En efecto, podría argumentarse que las bajas calificaciones pueden ser el reflejo de un sistema educativo inclusivo, o que las altas calificaciones son el reflejo de un sistema elitista. Esto simplemente refuerza la necesidad de evaluar ambas dimensiones de la provisión de los servicios educativos.

Los resultados presentados en esta sección son tomados de un trabajo elaborado para este reporte (Álvarez Parra y St. Aubyn, 2012). En este se emplea como medida aproximada de la calidad de la educación los resultados de los exámenes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés)¹⁰. Es evidente que este tipo de pruebas estandarizadas no necesariamente evalúan la calidad de la educación en un sentido amplio ni respecto de los objetivos curriculares propios de cada país; sin embargo, tienen la virtud de ofrecer una medida común para todos los países participantes. Por otra parte, se emplea la tasa de matriculación neta en secundaria como medida de acceso. El trabajo se concentra en la matriculación secundaria y no primaria, ya que –como se comentó en el capítulo anterior– en el caso de la educación secundaria la provisión de acceso parece ser más crítica.

Los Gráficos 3.1 y 3.2 (ver p. 112) muestran información sobre estos indicadores de resultados educativos. El Gráfico 3.1 muestra la nota PISA para 2006 (eje horizontal) frente a la nota PISA para 2009 (eje vertical) para todos los países donde ambos resultados están disponibles. Solo se han etiquetado los países de la región. Por su parte, el Gráfico 3.2 muestra el promedio de la tasa de matriculación neta para el período 2005-2009. La información se muestra por regiones y para algunos países de América Latina.

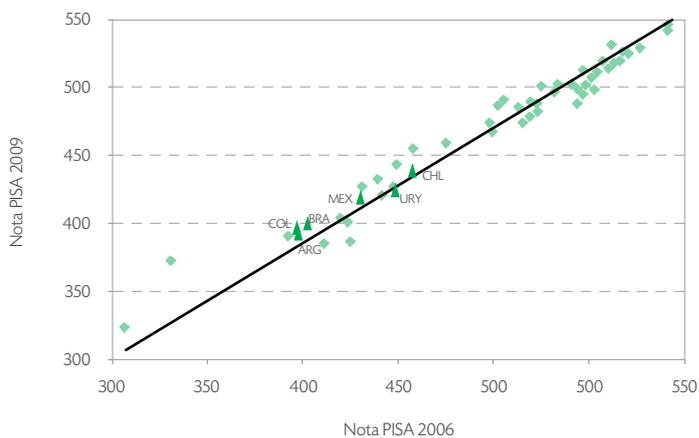
En lo que se refiere a la calidad educativa (ver Gráfico 3.1), se observa un pobre desempeño en ambos años para los países de la región que han participado en el programa PISA. Solo Catar y Kirguistán se desempeñan peor que los siete países de la región para los cuales se cuenta con notas en ambos períodos. Más aún, Panamá y Perú, que solo presentan resultados para 2009 y, por ende, no están representados en el Gráfico 3.1, muestran para ese año notas inferiores a las reportadas por Catar.

Por su parte, el Gráfico 3.2 muestra que, en materia de acceso a educación secundaria, América Latina mantiene un rezago con respecto de las regiones más desarrolladas, con diferencias de alrededor de 20 puntos porcentuales. Solo Argentina, Brasil y, especialmente, Chile se encuentran por encima de la mediana equivalente al 75%. Guatemala muestra tasas de matriculación neta cercanas a aquellas de África subsahariana e inferiores al 40%.

La situación relativa a los insumos educativos se presenta en el Cuadro 3.1 (ver p. 113). En particular, se muestra el gasto educativo como porcentaje del PIB, el gasto por estudiante en educación secundaria como porcentaje del

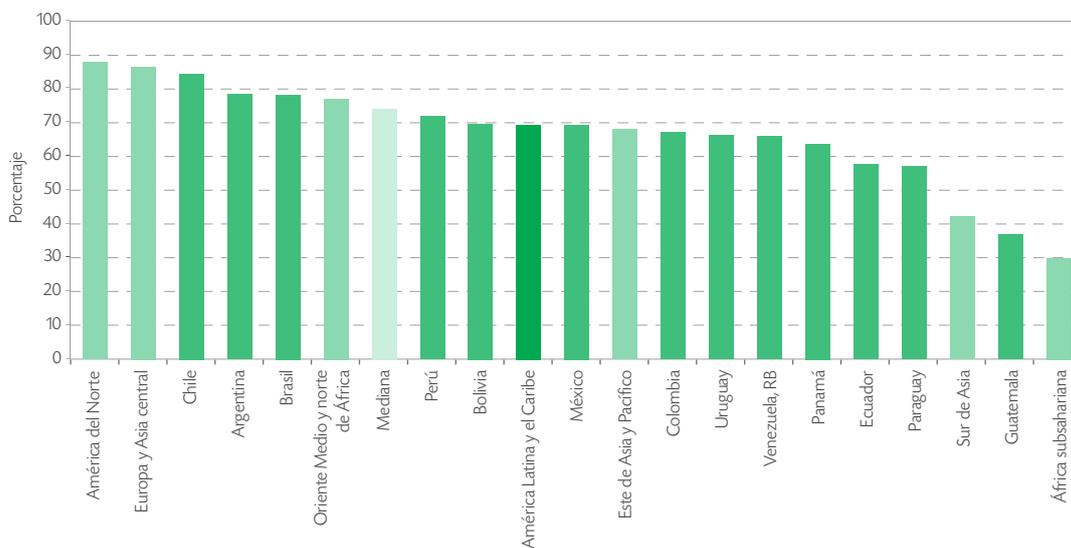
10. El programa PISA es organizado por la OCDE y revisa en qué medida los estudiantes cercanos a la culminación de la educación secundaria han adquirido los conocimientos y las habilidades esenciales para su contribución en las sociedades modernas [OCDE (2010), p. 17]. Las pruebas evalúan separadamente destrezas en lectura, matemáticas y ciencias. En este capítulo, se emplea el promedio de las tres áreas. Los resultados deberían ser robustos al usar individualmente algunas de las diferentes áreas del conocimiento, dada la alta correlación que presentan.

Gráfico 3.1 Notas comparativas PISA para países seleccionados (2006 vs. 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Gráfico 3.2 Tasa de matriculación neta en secundaria por región y países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009)



Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Cuadro 3.1 Insumos educativos por región y países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009)

Región/país	Gasto público en educación como porcentaje del PIB	Gasto por estudiante como porcentaje del PIB per cápita (secundaria)	Ratio profesor-alumno (secundaria)
África subsahariana	4,68	29,03	0,04
América del Norte	4,23	18,67	0,10
Este de Asia y Pacífico	4,01	17,40	0,06
Europa y Asia central	4,94	24,78	0,10
Oriente Medio y norte de África	4,68	18,68	0,07
Sur de Asia	4,30	18,85	0,04
Argentina	4,72	20,62	0,08
Bolivia	6,31	14,49	0,06
Brasil	4,90	15,80	0,06
Chile	3,33	13,02	0,04
Colombia	3,98	12,55	0,04
Guatemala	3,08	5,33	0,06
México	4,89	14,03	0,06
Panamá	3,82	12,63	0,06
Perú	2,62	9,77	0,06
Uruguay	2,77	10,13	0,07
Venezuela, RB	3,66	8,18	0,10
Promedio de países seleccionados	4,01	12,41	0,06

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

PIB per cápita y el ratio profesor-alumno en educación secundaria. Todas las variables representan promedios para el período 2005-2009.

El Cuadro 3.1 indica que para los países seleccionados de América Latina, el gasto público en educación se encuentra en torno al 4% del PIB; comparable con el de otras regiones, aunque ligeramente inferior al de Europa y Asia central. De la submuestra para América Latina, Bolivia presenta el mayor gasto, superior al 6% del PIB, mientras que Perú y Guatemala presentan niveles de gasto por debajo del 3% del PIB. En contraste, al considerar el gasto por estudiante en secundaria como proporción del PIB per cápita, la región aparece como la que menos gasta. Por su parte, el ratio profesor-alumno, si bien es superior al de las regiones del sur de Asia, África subsahariana y el este de Asia y el Pacífico, aún se encuentra considerablemente por debajo de los niveles asociados a las regiones más desarrolladas.

En Álvarez Parra y St. Aubyn (2012) al hacer el ejercicio de eficiencia a partir de los métodos de frontera, se emplean como insumos tanto el cociente profesor-alumno como las variables de gasto per cápita y gasto por estudiante, ambas medidas en términos reales ajustadas por la paridad del poder de compra. En la presente sección se muestran únicamente los resultados para el gasto per cápita¹¹. Finalmente, en el análisis de eficiencia, los autores incorporan variables de entorno seleccionadas de acuerdo a su significancia estadística y a la disponibilidad de datos¹².

El Cuadro 3.2 presenta los índices de eficiencia orientados al producto para el caso de la calidad de la educación¹³. En el cuadro se presentan los índices de eficiencia tanto para especificaciones que solo incluyen la variable insumo como para especificaciones que además incorporan las variables de entorno. Asimismo, la primera columna muestra el promedio de los resultados PISA (2006-2009), presentados como porcentaje de la nota máxima. La variable de gasto resultó significativa y con el signo esperado. Incluir variables no discretionales reduce la magnitud del coeficiente de la variable gasto, mas no elimina su significancia. Finalmente,

Cuadro 3.2 Índices de eficiencia de calidad de la educación por regiones y países seleccionados de América Latina (promedio 2006 y 2009)^{a/}

Región/país	Resultado PISA (relativa al máximo)	Índice de eficiencia (solo insumos)	Índice de eficiencia (insumos y entorno)
América del Norte	98,30	93,60	93,81
América Latina y el Caribe	76,02	87,24	87,63
Este de Asia y Pacífico	94,20	96,49	96,87
Europa y Asia central	89,94	91,53	92,38
Oriente Medio y norte de África	74,99	74,62	77,62
Argentina	70,34	81,01	81,22
Brasil	71,02	83,53	86,29
Chile	78,67	91,72	90,05
Colombia	70,52	85,71	87,77
México	74,93	83,36	85,44
Uruguay	76,79	95,47	93,35

a/ Variable resultado: nota PISA promedio de los años 2006 y 2009, Variable insumo: gasto público real per cápita en educación (ajustado por PPA), promedio de los cinco años previos a las pruebas, Variables de entorno: PIB real per cápita (ajustado por PPA) y años de escolaridad de los adultos, promedios de los cinco años previos a cada prueba, Medidas de eficiencia orientada al producto, Método de frontera estocástica.

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

11. Al tratar de explicar los resultados de PISA con el insumo “profesores por alumnos”, esta variable no resultó significativa. Este resultado, más que indicar que el tamaño de la clase es irrelevante para la calidad de la educación, podría estar reflejando problemas de comparación de la variable a nivel de países. Los resultados con ambas variables de gasto son similares (ver Álvarez Parra y St. Aubyn, 2012).

12. En particular, las variables que finalmente integran la frontera son el PIB per cápita ajustado la paridad del poder de compra y las variables que denotan el nivel de educación de la población adulta. La dispersión del ingreso medida por el coeficiente de Gini no fue incorporada porque reducía notablemente el número de observaciones. Para más detalle, ver Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

13. Los índices presentados fueron obtenidos por el método de la frontera estocástica; en el trabajo también se presentan resultados para el método DEA que, en general, ofrecen el mismo panorama. La estimación de la frontera se realiza a partir de un panel de dos periodos. La variable de desempeño en el primer periodo corresponde a la nota PISA 2006 y en el segundo periodo, a la nota PISA 2009. Por su parte, las variables de insumos y las variables no discretionales representan el promedio de los últimos cinco años en cada periodo.

el coeficiente y la significación de la variable “años de escolaridad de la población adulta” respalda la noción de que el nivel educativo de los padres afecta positivamente el desempeño de los hijos.

En primer lugar, nótese que –como se mencionara con anterioridad– América Latina tiene un desempeño, en términos de los resultados reportados por PISA, muy inferior al de los países desarrollados y al del este de Asia y el Pacífico. En segundo lugar, al considerar los insumos (gasto per cápita) y los factores socioeconómicos (PIB per cápita y años de escolaridad de la población adulta), la región se acerca a la frontera, lo cual indica que en América Latina, parte del desempeño desfavorable obedece a la carencia de insumos y a condiciones socioeconómicas relativamente adversas. Aun así, los estudiantes de América Latina obtienen resultados en las pruebas PISA (calidad de la enseñanza) que representan, en promedio, un 88% de lo que podrían alcanzar con los insumos y el entorno que caracteriza a la región. En otras palabras, el ejercicio realizado sugiere que los resultados desfavorables obtenidos por los países de América Latina en las pruebas PISA responden parcialmente a un entorno adverso y a que se utilizan menos recursos (insumos), pero también, y en un grado importante, a problemas de eficiencia en el uso de estos.

Entre los países de la región, Uruguay es el país con mayor índice de eficiencia en la dimensión de la calidad de la educación. Como se verá más adelante, este no es el caso de Uruguay en materia de acceso. Chile también suele posicionarse relativamente bien. Por su parte, Argentina y México se encuentran entre los países con menores índices de eficiencia en calidad¹⁴.

En el estudio, también se realizan estimaciones por separado para los resultados PISA de los años 2006 y 2009. Esto permite incorporar a Panamá y Perú en el análisis, que no participaron en el programa en 2006, y además, evaluar si existe algún cambio en el índice de eficiencia. Los resultados de estas estimaciones para los países de la región se presentan en el Gráfico 3.3. (ver p. 116).

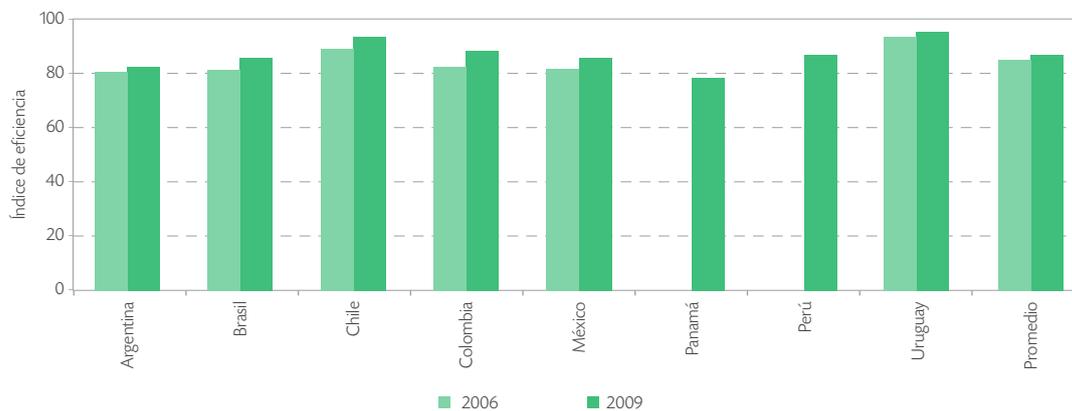
Comparando los dos años, todos los países muestran un muy ligero incremento en el índice de eficiencia; en efecto, el promedio del índice para los países de los que se dispone de información para ambos años pasa del 85% al 88%. Resulta estimulante que la mejoría se da en todos los países sin excepción. Perú y Panamá, países para los cuales solo se cuenta con información del año 2009, tienen índices de eficiencia por debajo del promedio de la región.

Como se indicó con anterioridad, conviene complementar las estimaciones de eficiencia usando el indicador de la prueba PISA con algún indicador de acceso, en este caso, la matriculación neta en secundaria. El Cuadro 3.3 (ver p. 117) presenta los índices de eficiencia (orientada al producto) para este caso. La variable insumo, gasto per cápita en términos reales, resultó estadísticamente significativa y su coeficiente, con el signo esperado. Al introducir las variables de entorno –PIB per cápita y la tasa de alfabetización adulta–, estas resultan significativas y con el signo esperado en la estimación de frontera¹⁵.

14. Podría argumentarse acertadamente que las notas más bajas podrían ser el resultado de sistemas educativos más inclusivos que terminan incorporando a estudiantes de entornos relativamente más desfavorables. Para incorporar este aspecto en la estimación de frontera, podría incluirse la tasa de matrícula como variable de control. Sin embargo, aquellos países que definen la frontera logran tener simultáneamente altas tasas de matriculación con altas notas. En efecto, al controlar por las variables socioeconómicas en la estimación de frontera, la tasa de matriculación correspondiente resultó no significativa e incluso con signo positivo. Más aún, para toda la muestra de países bajo estudio, el promedio de notas PISA está positivamente correlacionado con la tasa neta de matriculación (medida como el promedio de esta variable en los cinco años que anteceden el examen), con un coeficiente de correlación de 0,61 en el período de estudio.

15. Nuevamente, los resultados presentados corresponden al método de la frontera estocástica. Los resultados son similares al emplear el método DEA (ver Álvarez Parra y St. Aubyn, 2012).

Gráfico 3.3 Índice de eficiencia de calidad de la educación para países seleccionados de América Latina (2006 vs. 2009) (Insumos y entorno)^{a/}



a/ Variable resultado: notas PISA promedio de los años 2006 y 2009. Variable insumo: gasto público real per cápita en educación (ajustado por PPA), promedio de los cinco años previos a cada prueba. Variables de entorno: PIB real per cápita (ajustado por PPA) y años de escolaridad adultos, promedios de los cinco años previos a cada prueba. Medidas de eficiencia orientada al producto. Método de frontera estocástica.

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

El Cuadro 3.3 presenta estimaciones para dos subperíodos: 2000-2004 y 2005-2009. La primera columna de cada subperíodo presenta la variable resultado (tasas de matriculación), la cual muestra una mejoría para los países seleccionados de la región de casi 6 puntos porcentuales. En términos del índice de eficiencia, también se verifica una ligera mejoría entre los dos subperíodos (de 4 puntos porcentuales); sin embargo, aun al considerar el entorno socioeconómico y su nivel de gasto educativo, la región se encuentra por debajo del 80% del nivel asociado a las mejores prácticas internacionales¹⁶. Chile se ubica entre los países con mejor desempeño y aun así se encuentra, según el ejercicio, en el 90% de lo que sugieren sus insumos y condiciones socioeconómicas. Los niveles de ineficiencia pueden alcanzar valores tan bajos como el 55% (Guatemala). Además de Guatemala, la República Bolivariana de Venezuela, México y Panamá muestran índices de eficiencia relativamente bajos.

En conjunto, los resultados sugieren que América Latina se encuentra operando con importantes niveles de ineficiencia, tanto en materia de calidad como de acceso a la educación. Si bien parte del pobre desempeño mostrado parece estar parcialmente vinculado a condiciones de entorno adversas y a recursos insuficientes, el análisis de frontera sugiere que la provisión de calidad y de acceso se encuentra entre el 80% y el 90% del potencial de la región¹⁷.

16. En Herrera y Pang (2008) se encuentra un índice de eficiencia del 69%, que es cercano a nuestros resultados para el primer subperíodo, cuando no se controla por factores de entorno. Los índices presentados en Herrera y Pang (2005) no incluyen las variables de entorno; estas han sido incluidas por ellos en una segunda etapa orientada a explicar la ineficiencia.

17. Nótese que las medidas de desempeño corresponden a todo el sistema educativo y no se restringen a medidas del sector público. Estas son, sin embargo, las medidas comúnmente empleadas en el análisis de eficiencia del gasto público en educación (ver Herrera y Pang, 2005; Afonso y St. Aubyn, 2005). Una de las razones se debe a que una parte importante del gasto público en educación va a colegios subvencionados. Del mismo modo, existe una importante correlación entre los indicadores del sistema educativo como un todo y los del sector público. Por ejemplo, para 2009 el coeficiente de correlación entre la nota PISA promedio pública y la del sistema es de 0,98.

Cuadro 3.3 Indicadores de eficiencia en acceso educativo por región y países seleccionados de América Latina (2000-2004 vs. 2005-2009)^{a/}

Región/país	2000-2004			2005-2009		
	Tasa de matriculación secundaria neta (porcentaje)	Índice de eficiencia (solo insumos)	Índice de eficiencia (insumos y entorno)	Tasa de matriculación secundaria neta (porcentaje)	Índice de eficiencia (solo insumos)	Índice de eficiencia (insumos y entorno)
África subsahariana	28,63	0,34	0,50	33,91	0,39	0,55
América del Norte	86,67	0,83	n.d.	88,29	0,84	n.d.
América Latina y el Caribe	67,28	0,70	0,70	70,80	0,76	0,78
Este de Asia y Pacífico	61,71	0,72	0,65	64,95	0,73	0,73
Europa y Asia central	85,32	0,90	0,88	87,41	0,91	0,92
Oriente Medio y norte de África	64,09	0,65	0,75	70,69	0,73	0,83
Sur de Asia	33,27	0,39	0,77	41,39	0,52	0,73
Argentina	80,07	0,85	0,83	79,33	0,83	0,83
Bolivia	71,28	0,79	0,93	70,41	0,79	0,83
Brasil	73,49	0,80	0,85	79,07	0,85	0,90
Chile	n.d.	n.d.	n.d.	85,26	0,92	0,91
Colombia	57,54	0,63	0,65	68,12	0,75	0,78
Ecuador	49,90	0,59	0,54	58,34	n.d.	n.d.
Guatemala	30,70	n.d.	n.d.	37,82	0,44	0,55
Jamaica	77,34	n.d.	n.d.	77,80	0,84	0,93
México	61,74	0,64	0,67	70,00	0,73	0,76
Panamá	62,56	0,67	0,70	64,51	0,69	0,72
Perú	67,44	0,76	0,80	72,64	0,82	0,89
Paraguay	n.d.	n.d.	n.d.	57,82	0,66	0,68
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	67,06	0,74	0,74
Venezuela, RB	56,28	n.d.	n.d.	66,81	0,72	0,73
Promedio de países seleccionados	62,58	0,72	0,75	68,21	0,75	0,79

a/ Variable resultado: tasa de matriculación secundaria neta. Variable insumo: gasto público real per cápita en educación (ajustado por PPA), promedio de los cinco años previos a cada prueba. Variables de entorno: PIB per cápita real (ajustado por PPA) y tasa de alfabetización adulta, promedios de los cinco años previos a cada prueba. Medidas de eficiencia orientada al producto. Método de frontera estocástica.

n.d.: no disponible.

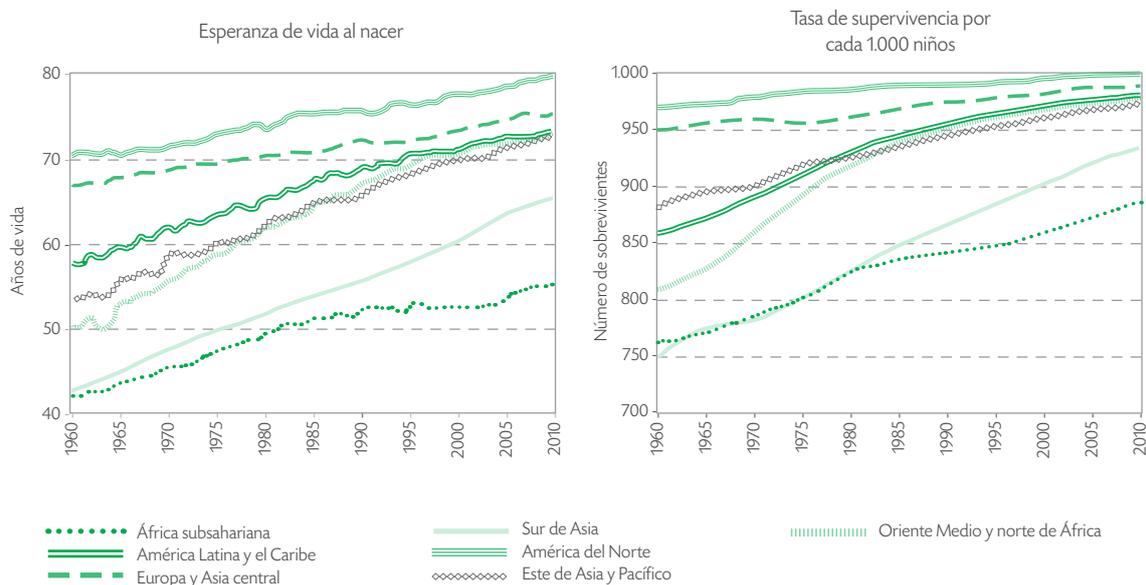
Fuente: elaboración propia con base en Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

Eficiencia en la provisión de servicios de salud

El objetivo final de los sistemas nacionales de salud es mejorar la condición médica de la población. Esto no solo se refiere a la eliminación de un problema de salud individual, sino también a la reducción de la posibilidad de que este u otro problema ocurra en el futuro. En consecuencia, tanto la dimensión preventiva como la curativa deberían estar presentes en la evaluación de los sistemas de salud.

La actividad productiva de un hospital se puede concebir como un proceso de múltiples fases o niveles. En un primer nivel, los insumos médicos se utilizan para producir servicios, por ejemplo, vacunaciones, intervenciones quirúrgicas o terapias. Es posible evaluar la eficiencia de un hospital a este primer nivel. El número de pacientes o casos tratados así como la duración del tratamiento pueden ser vistos como un producto intermedio con el cual puede vincularse otra dimensión de eficiencia. A fin de cuentas, sin embargo, el objetivo central del hospital es mejorar la condición de los pacientes al más bajo costo, relación a partir de la cual puede definirse un nivel más amplio de eficiencia (Zweifel *et al.*, 2009). Esta postura más amplia es la que utiliza el trabajo cuyos resultados se presentan en esta sección, al seleccionar como variables de resultados la esperanza de vida al nacer y la tasa de supervivencia de los niños menores de cinco años de edad por cada 1.000 niños (Álvarez Parra y St. Aubyn, 2012). Estos suelen ser indicadores comunes en el análisis entre países. El Gráfico 3.4 muestra la evolución de estos indicadores por región desde 1960.

Gráfico 3.4 Evolución de la esperanza de vida al nacer y de la tasa de supervivencia para infantes por regiones (1960-2010)

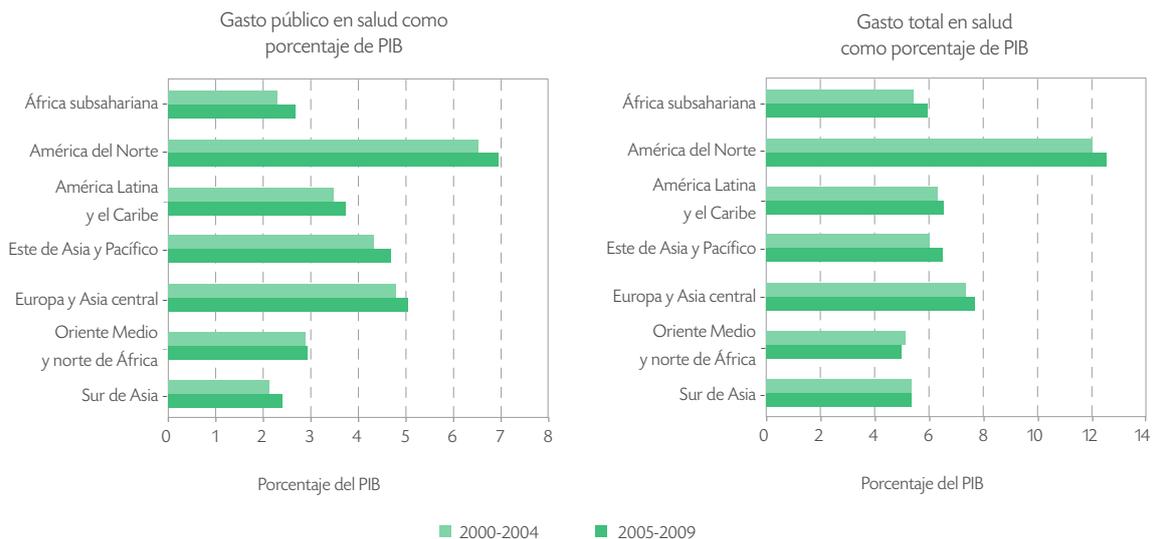


Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

El gráfico indica un incremento en ambos indicadores para todas las regiones. Las regiones con mejor desempeño en todos los años son América del Norte y Europa y Asia central. Al final del período, América Latina se encuentra en niveles comparables a los del Medio Oriente y el norte de África y a los de Asia del Este y el Pacífico; a pesar de que al principio de la década de los sesenta, América Latina estaba mejor que estas dos regiones en cuanto a la esperanza de vida al nacer. De igual modo, el gráfico sugiere una suerte de convergencia que se aprecia más claramente para el caso de las tasas de supervivencia; sin embargo, regiones como el sur de Asia y especialmente África subsahariana se encuentran aún fuertemente rezagadas también en estos dos indicadores de salud.

La información relativa al nivel de gasto en educación (tanto público como total) se presenta en los Gráficos 3.5 y 3.6. (ver pp. 119 y 120) El primero de ellos muestra la información por regiones para los subperíodos 2000-2004 y 2005-2009; mientras que el segundo muestra la información para algunos países de América Latina en el segundo subperíodo.

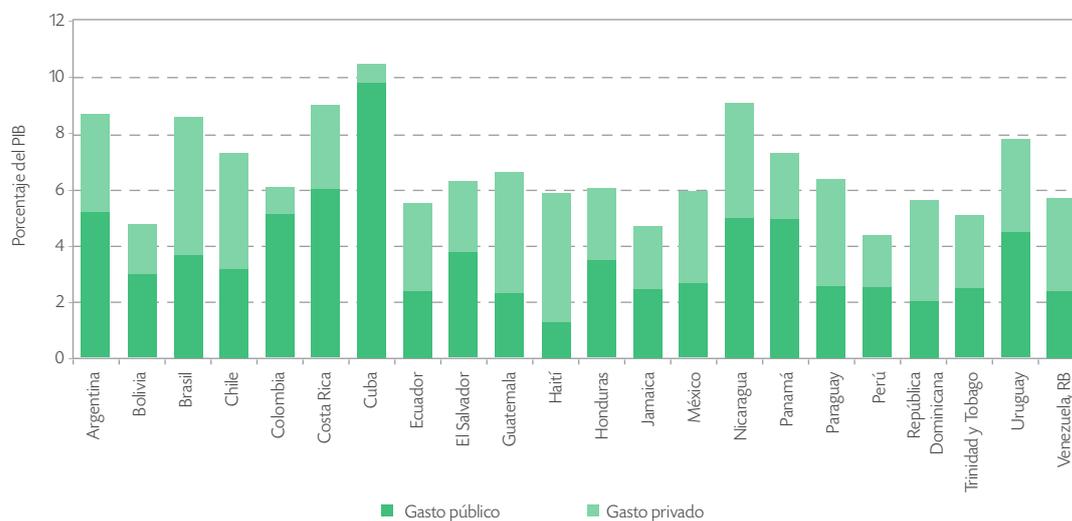
Gráfico 3.5 Gasto en salud como porcentaje del PIB por regiones (2000-2004 vs. 2005-2009)



Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

En primer lugar, se observa que en todas las regiones, el gasto público en salud como porcentaje del PIB se incrementa ligeramente entre los subperíodos sujetos a estudio. El gráfico también sugiere que el nivel de gasto público en salud en América Latina y el Caribe se encuentra por debajo del de las regiones más desarrolladas, e incluso ligeramente por debajo de aquel del este de Asia y Pacífico. Finalmente, se observa un componente no despreciable de gasto privado; en efecto, mientras que el gasto público en América Latina se encuentra por debajo del 4% del PIB, el gasto total supera el 6%.

Gráfico 3.6 Gasto en salud como porcentaje del PIB de países seleccionados de América Latina (promedio 2005-2009)



Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Por otro lado, existe una importante heterogeneidad en la región tal y como se aprecia en el Gráfico 3.6. Los países con mayor importancia del gasto (total) en salud son Cuba, Nicaragua, Costa Rica, Brasil y Argentina. Por su parte, Perú, Jamaica y Bolivia se encuentran entre los países con menor gasto total. Se observa que, en general, el gasto privado es de magnitud considerable, siendo relativamente dominante en países como Brasil y menos importante, en países como Colombia.

El Cuadro 3.4 muestra los indicadores de eficiencia (orientada al producto) para los dos indicadores de desempeño empleados: esperanza de vida y tasa de supervivencia infantil por cada 1.000 niños. En ambos casos, la estimación de la frontera incluye el gasto público y privado en salud per cápita en términos reales, el PIB per cápita real y la tasa de alfabetización. El cuadro muestra además de los índices de eficiencia, el promedio de las variables desempeño para el período 2000-2009. Finalmente, se muestran dos columnas que recogen las ganancias del uso de las mejores prácticas medidas en términos de las variables resultados; en otras palabras, cada una de estas dos columnas muestra, para el indicador que corresponda, la diferencia entre el valor que sugiere la frontera y el valor real.

Las medidas de eficiencia orientadas al producto para los indicadores de salud aquí empleados suelen ser relativamente altas para todos los países de la región. Los peores indicadores se tienen para Trinidad y Tobago, y Bolivia, países que se encuentran alrededor del 95% de su potencial en términos de la tasa de supervivencia, y en menos del 90% de su potencial de esperanza de vida. En parte, este relativamente alto índice obedece al hecho de que, en términos de las variables de resultado, América Latina se encuentra

Cuadro 3.4 Índices de eficiencia en salud para países seleccionados de América Latina (promedio 2000-2009)^{a/}

País	Tasa de supervivencia (por cada 1.000)	Índice de eficiencia en supervivencia	Esperanza de vida (años)	Índice de eficiencia en esperanza de vida	"Ganancia" en supervivencia (por cada 1.000)	"Ganancia" en esperanza de vida (años)
Argentina	982	0,99	75	0,95	15	4
Bolivia	928	0,95	65	0,89	48	8
Brasil	971	0,98	71	0,93	15	6
Chile	990	0,99	78	0,99	9	1
Colombia	977	0,99	72	0,97	12	2
México	978	0,99	75	0,95	15	4
Panamá	975	0,98	75	0,98	16	2
Paraguay	973	0,99	71	0,98	8	2
Perú	968	0,99	72	0,97	14	2
República Dominicana	964	0,98	72	0,95	18	4
Trinidad y Tobago	965	0,96	69	0,86	38	12
Uruguay	984	0,99	75	0,98	9	1
Venezuela, RB	979	0,99	73	0,94	13	4

a/ Variable resultado: esperanza de vida o supervivencia promedio del período 2000-2009. Variable insumo: gasto público real per cápita en salud (ajustado por PPA), promedio de los cinco años previos al período 2000-2009. Variables de entorno: gasto privado real per cápita en salud, PIB per cápita real (ambos ajustados por PPA) y tasa de alfabetización, promedios de los cinco años anteriores al período 2000-2009. Medidas de eficiencia orientada al producto. Método de frontera estocástica.

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

relativamente cerca de los países con mejor desempeño, luego del proceso de convergencia ilustrado en el Gráfico 3.4. No obstante, estos valores aparentemente pequeños tienen significancia en términos de lo que representan. Por ejemplo, para el caso de Bolivia, estar sobre la frontera de eficiencia implica incrementar el número de supervivientes infantiles en casi 50 (por cada 1.000) e incrementar la esperanza de vida en más de 8 años. Para Argentina, por su parte, este mismo movimiento (hacia la frontera) implicaría una reducción de la mortalidad infantil de 15 por cada 1.000 e incrementos en la esperanza de vida de casi 4 años.

Este análisis puede complementarse con una medida de eficiencia orientada al insumo, que nos indicaría cuánto podría ahorrarse, en términos de gasto, para alcanzar los niveles actuales de esperanza de vida y supervivencia infantil, si se fuera plenamente eficiente. Este análisis orientado al insumo es de particular utilidad o bien cuando la pregunta de interés indague precisamente sobre los niveles de ahorro que se podrían lograr o bien, como es este caso, cuando las variables resultados se encuentran en niveles similares para todos los países debido, por ejemplo, a un proceso de convergencia fruto de la diseminación internacional de innovaciones en salud básica (p.e., nuevas vacunas). Los resultados de este ejercicio se presentan en el Cuadro 3.5 (ver p. 122).

Cuadro 3.5 Índice de eficiencia en salud para países seleccionados de América Latina (promedio 2000-2009)^{a/}

País	Tasa de supervivencia (por cada 1.000)	Esperanza de vida (años)
Argentina	83	78
Bolivia	60	56
Brasil	80	68
Chile	91	100
Colombia	83	86
México	84	82
Panamá	76	85
Paraguay	82	73
Perú	81	82
República Dominicana	71	75
Trinidad y Tobago	62	54
Uruguay	85	82
Venezuela, RB	81	73
Promedio países seleccionados	78	77

a/ Variable resultado: esperanza de vida o supervivencia promedio del período 2000-2009. Variable insumo: gasto público real per cápita en salud (ajustado por PPA). Variables de entorno: gasto privado real per cápita en salud, PIB per cápita real (ambos ajustados por PPA) y tasa de alfabetización, promedios de los cinco años previos al período 2000-2009. Medidas de eficiencia orientada al insumo. Método DEA.

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez Parra y St. Aubyn (2012).

Los índices de eficiencia (orientada al insumo) sugieren que en la región los insumos médicos no se utilizan siguiendo las mejores prácticas. Ciertamente, estos resultados no implican que se pueden reducir los insumos sin sacrificar los resultados, ya que ello requeriría operar eficientemente, lo cual constituye en sí mismo un enorme reto. Este ejercicio ilustra la importancia de combinar un enfoque orientado al producto, con uno orientado al insumo, cuando la naturaleza del problema lo exija. El ejercicio sugiere que, en promedio, los indicadores de esperanza de vida y tasa de supervivencia infantil podrían obtenerse con un ahorro del 20% en términos del gasto público per cápita (en términos reales) de ser plenamente eficientes en el uso de este gasto. Nótese la coincidencia de los altos índices orientados al producto y los bajos indicadores de aquellos orientados al insumo¹⁸. La dispersión en la región es importante con países como Chile que tienen un alto nivel de eficiencia, y países como Bolivia que tienen importantes desvíos respecto de la frontera. Algunos países como Argentina se encuentran en el promedio de los países mostrados de la región, con un índice de eficiencia (orientada al insumo) de alrededor del 80%¹⁹.

18. Herrera y Pang (2005) también encuentran altos índices de eficiencia orientada al producto, con índices de eficiencia orientada al insumo relativamente bajos. En particular, su índice orientado al producto para la esperanza de vida es de 0,90, mientras que su índice orientado al insumo es de 0,69. Nuestros indicadores de eficiencia para la esperanza de vida son ligeramente más altos, debido probablemente al hecho de que nuestra muestra es más reciente y de que nuestras medidas de eficiencia incorporan el efecto de algunas variables de entorno.

19. En FIEL (2011) se reporta un índice de eficiencia orientada al insumo en salud para Argentina de 0,76; en este caso, se combinan tres variables de resultado: las dos empleadas aquí y la tasa de supervivencia a los 65 años.

Eficiencia en infraestructura

El capital público y la infraestructura son fundamentales no solo para la productividad agregada y el crecimiento económico, sino también para incrementar el bienestar de los hogares; toda vez que las familias son también consumidoras importantes de los espacios públicos, de los hospitales y las escuelas públicas así como de los servicios de agua y de electricidad que, en muchos casos, requieren de una fuerte inversión pública. De allí que la provisión de infraestructura de calidad sea vital para alcanzar la prosperidad. La función de los gobiernos nacionales y subnacionales sigue siendo determinante en la provisión de infraestructura a pesar del creciente papel que ha adquirido el sector privado en este ámbito²⁰.

Al evaluar la provisión de infraestructura, es conveniente analizar tanto la dimensión de calidad como la de cantidad. Un reciente trabajo del Banco Mundial ofrece información útil al respecto (Calderón y Servén, 2010). En este trabajo, se construyen algunos indicadores de cantidad y calidad de infraestructura en tres sectores: telecomunicaciones, electricidad y vías de comunicación²¹. El indicador de cantidad en el sector de telecomunicaciones refleja el número de líneas por cada 1.000 trabajadores, mientras que el de electricidad mide la capacidad de generación (en megavatios) por cada mil trabajadores. Por su parte, el indicador de vías se refiere a la longitud de la red de vías corregida por la extensión del territorio. En relación con los indicadores de calidad, se emplean los tiempos de espera para la instalación de una línea telefónica para telecomunicaciones²². La calidad del servicio eléctrico se mide por las pérdidas de transmisión y distribución como proporción del producto²³. Finalmente, el indicador de calidad de vías refleja el porcentaje de las vías pavimentadas en relación con el total de vías. Todos los indicadores de calidad son transformados de manera que se encuentren entre cero y uno, y que un mayor índice refleje más calidad.

El Gráfico 3.7 (ver p. 124) resume estos índices para tres quinquenios: 1981-1985, 1991-1995 y 2001-2005. El lado izquierdo presenta los indicadores de cantidad y el derecho, los indicadores de calidad. En todos los casos, se compara a América Latina con otros grupos de países.

Lo primero que se verifica es que para todas las regiones y en todos los sectores ha habido un progreso tanto en la cantidad como en la calidad de la infraestructura, con la excepción de la calidad en la provisión de energía eléctrica para América Latina y para el grupo de países de ingresos medios. También queda claro que la región mantiene un importante rezago en relación con el este de Asia e, incluso, con otros países de ingresos medios. Esto es más evidente para el caso de la calidad de las vías de comunicación. Las ganancias más claras se han obtenido en los servicios de las telecomunicaciones.

A partir de estos indicadores sectoriales, se produce un índice sintético para la cantidad y uno para la calidad de la infraestructura. Estos índices agregados se presentan en el Gráfico 3.8 (ver p. 125) para algunos países de América Latina.

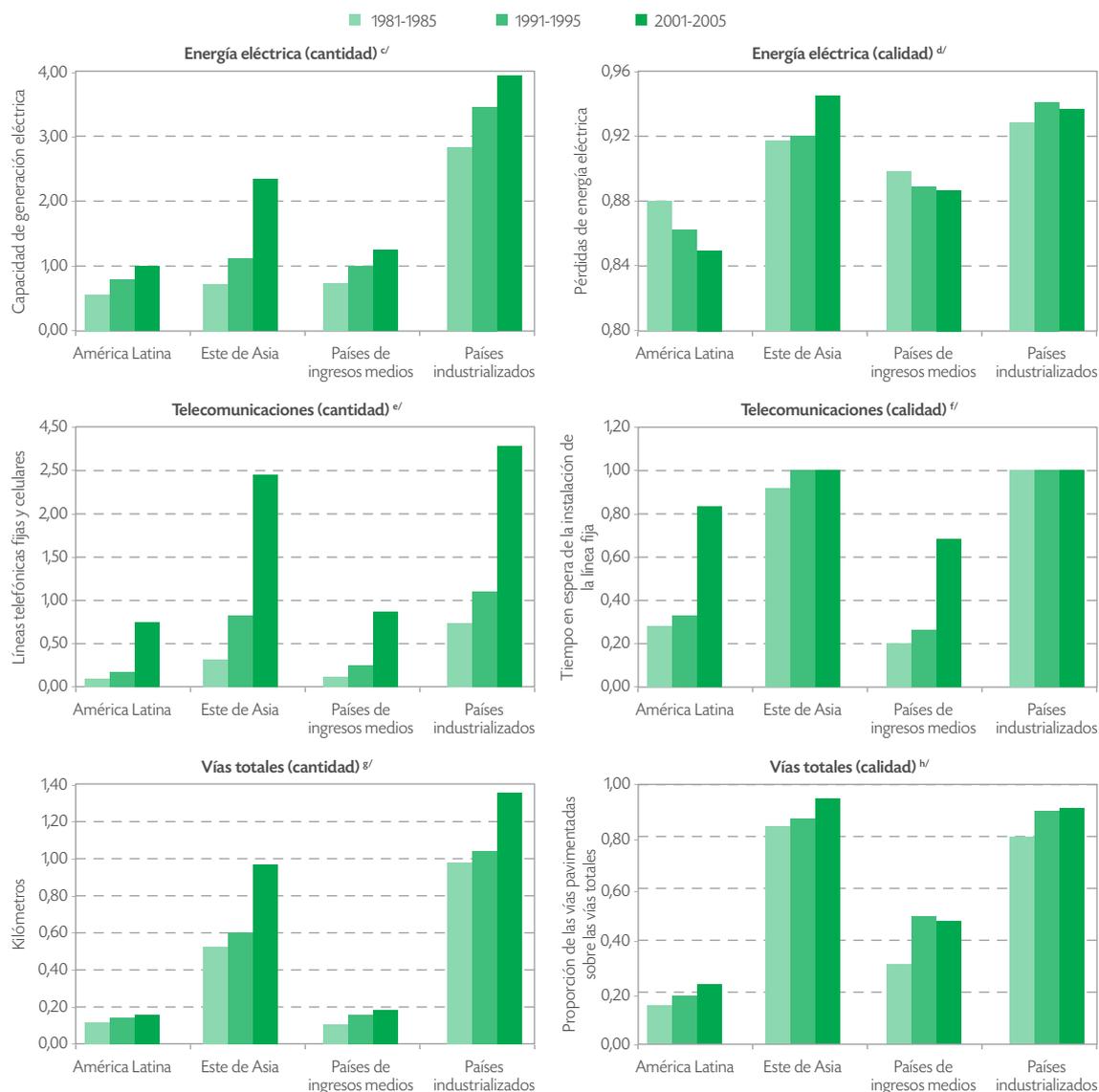
20. La crisis de los años ochenta ocasionó una importante caída del gasto público en inversión y un cambio en la composición público-privada del gasto en inversión en infraestructura en sectores donde los fondos públicos dominaban el panorama originalmente. Para el período 1981-1986 en la región, el gasto en infraestructura del sector público representaba el 3% del PIB y la inversión privada, alrededor del 0,6%. Para el período 2001-2006, el gasto público en infraestructura apenas se encontraba alrededor del 0,9% y el del sector privado alrededor del 1% (Calderón y Servén, 2010).

21. En estudios previos se encuentra una fuerte correlación entre los indicadores de calidad y cantidad a nivel de estos sectores, lo que implica que una mayor infraestructura suele venir acompañada de una mejor calidad (Calderón y Servén, 2004).

22. Los autores argumentan que otras medidas, tales como las fallas del sistema telefónico o las llamadas irrealizables, sugieren los mismos resultados cualitativos. No obstante, no se emplean estos otros indicadores de calidad del servicio eléctrico por no contar con información de países para una muestra suficientemente amplia.

23. Estas pérdidas reflejan aquellas asociadas a fallas técnicas y las relacionadas al robo eléctrico.

Gráfico 3.7 Cantidad y calidad de infraestructura: telecomunicaciones, energía eléctrica y vías (1981-2005) ^{a/ b/}



a/ Todas las variables están expresadas en logaritmos.

b/ Los índices de calidad están normalizados, de modo que un mayor valor indica mayor calidad.

c/ La capacidad de generación eléctrica es calculada en megavatios por 1.000 trabajadores.

d/ La calidad de la energía eléctrica es medida como la inversa aritmética de la participación de las pérdidas de transmisión y distribución en la producción de energía eléctrica.

e/ Las líneas telefónicas fijas y celulares están calculadas por 1.000 trabajadores.

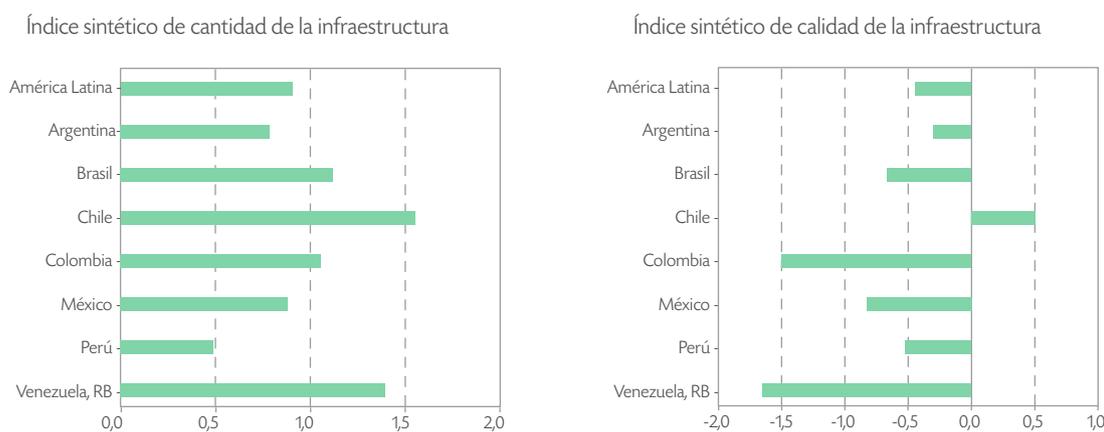
f/ La calidad de las telecomunicaciones es medida como la inversa del tiempo de espera para la instalación de la línea telefónica fija.

g/ La distancia de las vías es calculada en kilómetros por kilómetros cuadrados de la superficie del país.

h/ La calidad de las vías es medida como la proporción de las vías pavimentadas en las vías totales.

Fuente: Calderón y Servén (2010).

Gráfico 3.8 Índices sintéticos de cantidad y calidad de la infraestructura para países seleccionados de América Latina (promedio 2001-2005)



Fuente: Calderón y Servén (2010).

Chile y la República Bolivariana de Venezuela se encuentran a la vanguardia en términos de cantidad, pero la República Bolivariana de Venezuela muestra un desempeño muy desfavorable en términos de calidad. Colombia también muestra un desempeño muy desfavorable en términos de calidad y Perú, en términos de cantidad.

En conjunto, pese a que la información presentada sugiere que la región ha tenido avances importantes en la provisión de infraestructura tanto en términos de calidad como de cantidad, aún se mantiene rezagada al compararse con la región del sur de Asia e incluso al compararse con otros países de ingresos medios. Este rezago en los indicadores motiva la pregunta sobre el grado de eficiencia con que se maneja la inversión en infraestructura.

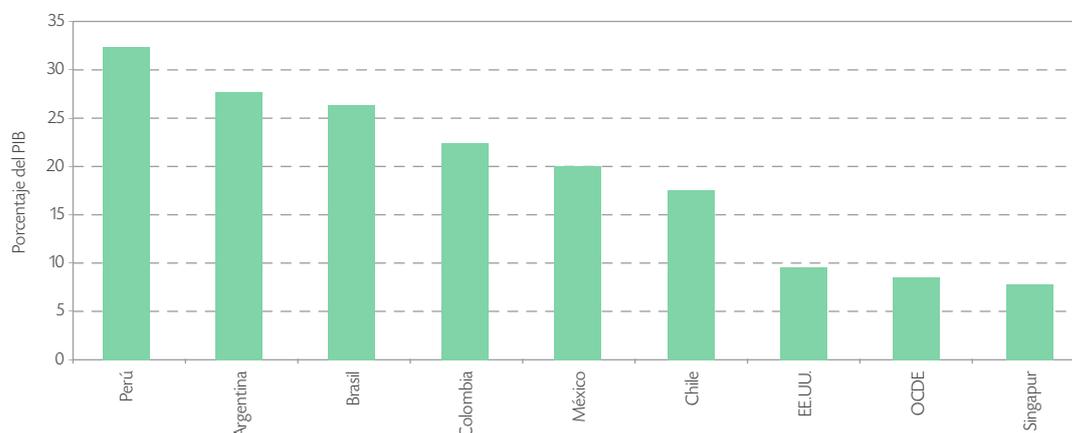
Una de las dificultades al llevar a cabo un análisis de eficiencia para estos sectores es encontrar información comparable sobre gasto en inversión para una amplia muestra de países. No obstante esta limitación, Clements *et al.* (2007) exploran la eficiencia para una muestra de siete países de América Latina. El estudio obtiene indicadores de eficiencia para los sectores de vías de comunicación, electricidad, agua y telecomunicaciones que luego son agregados para obtener un indicador global de eficiencia en infraestructura. En el mencionado estudio se clasifican a los países según el índice de eficiencia en alto (México y Chile), medio (Argentina, Perú y Brasil) y bajo (Bolivia y Colombia)²⁴.

Dentro de la provisión de infraestructura, aquella asociada a los servicios portuarios es vital para el desarrollo, dada su conexión con el comercio. Los costos logísticos de importar y exportar mercancías representan una traba importante para el comercio. Tal y como se ilustra en el Gráfico 3.9 (ver p. 126), estos costos son

24. Los autores sugieren interpretar con cautela el caso de Colombia, dado que es posible que la inversión pública esté sobreestimada en las cuentas nacionales para los años noventa. En efecto, una revisión hacia abajo ocurrió para el gasto desde el año 2003 en adelante, fundamentalmente asociado a la inversión de gobiernos locales y aunque no se ha hecho la revisión durante la década previa, es posible que también exista algo de sobreestimación.

relativamente altos para los países de la región, al compararlos con los costos en Estados Unidos y en los países de la OCDE²⁵. Entre otras razones, estos costos obedecen a la eficiencia de la operación de los puertos.

Gráfico 3.9 Costos logísticos como porcentaje del PIB en países seleccionados (2004)



Fuente: Guasch y Kogan (2006).

Herrera y Pang (2008) analizan la eficiencia de la infraestructura portuaria utilizando los métodos de frontera. Para ello, emplean como variable resultado el volumen de carga despachada. Como insumos se usan el área de terminal, grúas de barco a costa, el número de muelles, almacenes y grúas móviles así como el número de tractores y tráileres²⁶. Los autores confeccionan una base de datos que incluye 51 puertos para los cuales se tiene la variable resultado y los cuatro insumos. En el Cuadro 3.6 se muestran los índices de eficiencia para los puertos de la región²⁷. Se presentan los índices de eficiencia (orientada al insumo) para el caso de un solo insumo, y para el caso donde se combinan el área de terminal y las grúas de barco a puerto.

Los índices para el caso de dos insumos sugieren que los puertos de América Latina podrían producir el mismo volumen de carga con menos insumos; el índice de eficiencia orientado al insumo se encuentra, en promedio, alrededor del 90%. El puerto de Buenos Aires aparece como el menos eficiente mientras que los de Salvador (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Guayaquil (Ecuador) aparecen entre los más eficientes. En función de estos resultados, mejorar la eficiencia en los puertos debería tener importantes repercusiones en términos de costo de transporte y, por ende, en el comercio (Limao y Venables, 2000; Herrera y Pang, 2008).

25. Los costos logísticos suelen incluir costos de transporte, aduanas, almacenamiento y seguros, entre otros (González *et al.*, 2007).

26. Nótese que no se incluye el número de trabajadores por falta de disponibilidad. Los autores argumentan que esta omisión no es tan grave debido a cambios tecnológicos que han hecho menos trabajo-intensivo el servicio de puertos y debido a una relación estable entre el número de trabajadores y los diferentes equipos empleados como insumo.

27. Se incluyen puertos tales como Hong Kong, Shanghái, Brisbane, Nueva York/Nueva Jersey, Southampton, entre otros.

Cuadro 3.6 Índices de eficiencia en puertos en volumen de carga despachada para países seleccionados de América Latina (2000)^{a/}

Puerto/país	Un solo insumo				Dos insumos
	Grúas de barco a puerto	Grúas móviles	Área de terminal	Tractores y remolques	Grúas de barco a puerto y área
Buenos Aires/Argentina	59,0	41,0	79,5	52,7	79,5
Río Grande/Brasil	72,0	62,4	92,3	48,3	92,3
Salvador/Brasil	100,0	48,0	100,0	72,1	100,0
Santos/Brasil	68,5	57,0	87,3	58,3	87,3
Cartagena/Colombia	81,1	47,4	82,9	46,0	85,7
Guayaquil/Ecuador	96,4	51,9	85,8	54,1	96,4
Altamira/México	83,5	49,3	89,3	77,4	89,5
Manzanillo/México	80,9	55,0	89,8	57,3	91,2
Balboa/Panamá	71,0	29,6	87,5	54,4	87,5
Montevideo/Uruguay	96,4	59,5	92,1	43,0	96,4
Puerto España/Trinidad y Tobago	81,1	42,6	90,7	45,4	91,0
Promedio	80,9	49,4	88,8	55,4	90,6

a/ Medidas de eficiencia orientadas al insumo. Método DEA.

Fuente: Herrera y Pang (2008).

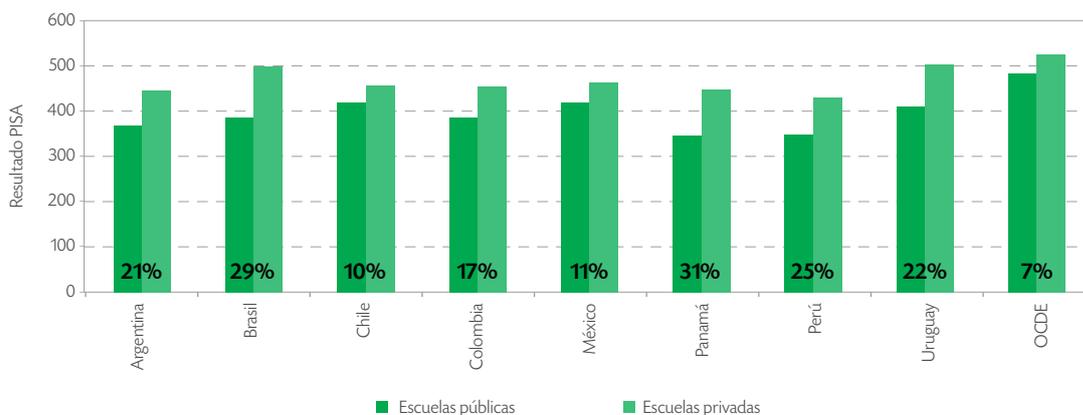
ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DESAGREGADA: EL CASO DE LA BRECHA EN CALIDAD DE LA EDUCACIÓN AL INTERIOR DE LOS PAÍSES

El análisis previo es de gran utilidad para evaluar el desempeño relativo de los países de la región en materia de gestión pública; sin embargo, es sensible a la violación de ciertos supuestos que no siempre se garantizan. Uno de particular relevancia en este tipo de comparaciones entre países es el de la homogeneidad en la medición de las variables involucradas. Entonces, el análisis de eficiencia al interior de un país muestra como una de sus ventajas que, al menos en principio, las variables son más comparables entre sí. Más aún, permite un análisis menos sensible a factores idiosincráticos asociados a cada país que no están vinculados con la eficiencia y que no pueden ser plenamente captados en los análisis comparativos entre naciones. Además, analizar unidades ejecutoras más desagregadas, tales como los gobiernos locales o incluso las entidades educativas, permite obtener un mayor número de observaciones y responder a preguntas específicas que no siempre pueden abordarse con información a nivel de país.

En esta sección, se presentan los principales resultados de un trabajo elaborado para este reporte (Álvarez Parra, 2012) en el cual se obtienen, mediante técnicas de frontera, índices de eficiencia a nivel de establecimientos educativos para dos países de América Latina: Chile y Perú. La información permite comparar el desempeño según regiones al interior de estas economías y según la naturaleza de la institución educativa (pública, privada, subvencionada) y representa un claro ejemplo de la utilidad de un análisis más desagregado²⁸.

Resulta fundamental explorar los niveles de eficiencia entre los colegios públicos y los colegios privados con un método apropiado, ya que es un hecho estilizado que los alumnos provenientes de colegios públicos suelen obtener peores notas en las pruebas estandarizadas. Obsérvese, por ejemplo, el Gráfico 3.10 donde se muestran los resultados de las pruebas PISA 2009 según el tipo de escuela.

Gráfico 3.10 Resultados PISA y la brecha de calidad entre escuelas públicas y escuelas privadas para países seleccionados (2009)^{a/}



a/ El máximo valor para 2009 se asocia a la región de Shanghái, China, donde las unidades públicas obtienen, en promedio, una nota de 574 y las privadas una nota de 601, lo que implica una brecha menor al 5%.

Fuente: elaboración propia con base en PISA (2009).

En todos los países de la región, existe un mejor desempeño en las escuelas privadas. Las mayores disparidades entre los estudiantes de las escuelas públicas y privadas se encuentran en Panamá y Brasil, con valores en torno al 30%. La menor diferencia se encuentra en Chile y México, con valores de alrededor del 10%. Estas diferencias también aparecen en los países de la OCDE pero, en este caso, la diferencia es de apenas el 7%.

28. Existen cada vez más estudios que investigan los problemas de eficiencia del gasto público, y en educación en particular, desde esta perspectiva más desagregada. Por ejemplo, Vera (2011) e Iregui *et al.* (2006) exploran la eficiencia en la educación para los casos de Argentina y Colombia, respectivamente. Los resultados para ambos países muestran un contraste interesante; mientras que para Argentina se encuentra que las diferencias en términos de eficiencia entre las escuelas públicas y privadas son significativas aun al poner los establecimientos de gestión estatal en entornos comparables con aquellos privados (Vera, 2011), para Colombia se encuentra que luego de controlar por factores socioeconómicos, no existen diferencias significativas entre el desempeño de las escuelas públicas y las escuelas privadas (Iregui *et al.*, 2006).

Si bien esta brecha genera sospechas sobre la eficiencia con que se ejecutan los recursos en las escuelas públicas, también puede obedecer a la carencia de recursos en los colegios públicos y a diferencias en el perfil socioeconómico del estudiante que asiste a cada uno de estos tipos de colegio. Para obtener índices de eficiencia que controlen por estos factores, que resultan claves en el proceso de aprendizaje, en Álvarez Parra (2012) se analizan las bases de datos de la prueba del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE) de Chile y de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de Perú. La confección y mantenimiento de estas bases de datos son claves para la medición de la eficiencia de la educación a la luz del marco curricular propio de cada país y en una fase temprana del proceso educativo. Esto es claramente útil para el diseño de políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación y por ello, son prácticas que deben promoverse en los gobiernos de la región.

Antes de presentar los resultados para cada país, es preciso reconocer algunas limitaciones propias de un análisis de naturaleza local, como el desarrollado en esta sección. En primer lugar, las mediciones usuales de eficiencia son de naturaleza relativa; es decir, reflejan en qué medida cada entidad dista de las mejores prácticas respecto a una muestra de entidades; en este caso, unidades ejecutoras dentro un mismo país. En consecuencia, el hecho de que una unidad ejecutora esté cerca de la frontera no implica necesariamente que esté utilizando las mejores prácticas según los estándares internacionales.

Además, y al igual que para el análisis entre países, no siempre se dispone de toda la información necesaria para obtener una medida de eficiencia libre de cuestionamientos. En consecuencia, se recomienda una interpretación cautelosa de los resultados. Para el caso aquí planteado, si bien las bases de datos permiten controlar por el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes pertenecientes a cada institución; no distinguen las habilidades innatas de los alumnos que también pueden afectar el desempeño. Así pues, la competencia por los alumnos más hábiles y motivados dentro de cada nivel de ingreso puede llevar a una distribución no uniforme de estas condiciones no observables al interior de cada colegio. Esto haría lucir relativamente más eficientes a aquellas unidades educativas exitosas en captar a los mejores estudiantes²⁹. Una competencia por profesores más talentosos tendría una implicación similar.

Chile y la prueba SIMCE

Para estudiar la eficiencia del gasto en educación pública en Chile se emplea información del SIMCE junto con información del Ministerio de Educación de Chile respecto al número de docentes y a la matrícula de cada unidad educativa a nivel nacional.

Las pruebas SIMCE evalúan el logro de los “objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios” del marco curricular vigente en diferentes subsectores de aprendizaje, a través de una medición que se aplica a nivel nacional, una vez al año, a los estudiantes que cursan un determinado nivel educacional³⁰. Además de los resultados de esta prueba, SIMCE ofrece información sobre otras variables, tales como el tipo de

29. El impacto de esta distribución desigual de la calidad del estudiante en el desempeño se magnifica en la presencia de los llamados *peer effects* o externalidades asociadas a las características del grupo de estudiantes. Algunos trabajos sugieren que si los colegios pueden seleccionar a los alumnos más hábiles, un equilibrio con segmentación podría emerger, donde los colegios privados se quedarían con los alumnos más hábiles (Macleod y Urquiola, 2009). En consecuencia, uno podría especular que las diferencias de eficiencia entre colegios públicos y privados presentadas a continuación podrían presentar un límite superior.

30. Hasta el año 2005, la aplicación de las pruebas se alternó entre 4° Básico, 8° Básico y 2° Medio. A partir del año 2006, se evalúa todos los años a 4° Básico y se alternan 8° Básico y 2° Medio. Desde el año 2010 se incorpora la evaluación en 3° Medio del subsector inglés (ver <http://www.simce.cl>).

institución (municipal, particular subvencionado y particular pagado), localidad (urbano o rural) y nivel socioeconómico asociado a la unidad educativa (bajo, medio bajo, medio alto o alto). La información, a nivel de unidad educativa, está disponible con base anual desde 1988.

Del Ministerio de Educación de Chile se obtiene información relativa a la matrícula (clasificada según género) y al número de profesores así como las horas contratadas, entre otros. Esta información está disponible por unidad educativa a partir de 2004. En consecuencia, el período que aquí se estudia corresponde a los años entre 2004 y 2010.

La variable que refleja la calidad de la educación en cada unidad educativa (nota SIMCE) se construye promediando las notas obtenidas en matemáticas y lectura para los diferentes niveles educativos evaluados en cada año; con ello se obtuvo una medida única por institución educativa por año³¹.

En el Cuadro 3.7 se muestran estadísticas descriptivas de las principales variables empleadas en el análisis. La información se presenta según la condición de ruralidad (panel superior) y por tipo de institución (panel inferior)³². Las variables presentadas en el cuadro son i) la medida de calidad (nota SIMCE), ii) el ratio de profesores por alumno, iii) el número de horas docentes contratadas por alumno, y iv) el porcentaje de “profesores de aula”, es decir, aquellos que se dedican a la actividad de la enseñanza y no a tareas directivas y/o técnico-pedagógicas (supervisión o planificación curricular).

Cuadro 3.7 Estadísticas descriptivas de la educación en Chile (promedio 2004-2010)

Tipo de entidad	Nota SIMCE			Proporción profesor - alumno	Horas por alumno	Porcentaje de profesores de aula
	Promedio	Máxima	Mínima			
Por condición de ruralidad						
Escuelas rurales	236,27	328,78	109,50	0,10	3,41	73,59
Escuelas urbanas	254,83	352,00	93,75	0,06	1,93	86,98
Por tipo de institución						
Escuelas municipales	236,99	344,00	93,75	0,08	2,80	79,16
Escuelas privadas subvencionadas	255,78	330,25	98,50	0,06	1,96	84,03
Escuelas privadas pagadas	296,60	352,00	100,00	0,12	3,62	88,06
Muestra completa	250,66	352	93,75	0,08	2,54	81,49

Fuente: Álvarez Parra (2012).

31. En algunos casos, también se dispone de información para los subsectores de ciencias sociales, ciencias naturales e inglés. Utilizar estos subsectores reduce el número de observaciones disponibles. Más aún, para el caso en que también se dispone de estas notas, la correlación entre estas y las notas en matemáticas y lectura es típicamente superior a 0.9.

32. Se dispone de un total de 6.471 unidades educativas, de las cuales el 51,1% es municipal y casi el 10%, privada no subvencionada. El 22% de los colegios se categorizan como rurales.

Las escuelas urbanas muestran un desempeño más favorable que las rurales en cuanto a los resultados en las pruebas SIMCE a pesar de contar con una menor cantidad de insumos en términos de docentes y horas contratadas por alumno. Asimismo, las escuelas municipales muestran un peor desempeño que las particulares subvencionadas y estas, a su vez, un peor desempeño que las particulares pagadas. Como ya se ha enfatizado, a este nivel no pueden extraerse conclusiones relativas al nivel de eficiencia con que se aplican los insumos educativos, lo cual justifica el análisis que sigue.

En la estimación de la frontera se empleó como variable resultado la variable nota SIMCE descrita previamente y como insumo, las horas efectivas de docencia por estudiante³³. También se incluyó la proporción de maestros de aula como una medida de las características del insumo. Como variables de entorno se incluyen la fracción de estudiantes mujeres, el estatus socioeconómico asociado al colegio y una variable que indica si la escuela está ubicada en un sector rural o urbano.

La estimación de la frontera indica que una mayor proporción de profesores de aula y de estudiantes de sexo femenino está asociada en forma estadísticamente significativa con mejores resultados en la prueba. La ruralidad tiene signo negativo y es significativa, lo que indica que la frontera está desplazada hacia abajo para el caso de los colegios rurales. Todas las variables de control por nivel de ingreso de las familias de los estudiantes resultaron significativas, con el signo esperado y de magnitud relevante. Por ejemplo, el hecho de que el colegio corresponda al grupo social más alto tiene asociada, en promedio, una diferencia del 20% en el desempeño de la prueba con respecto a la nota de un colegio vinculado al grupo social más bajo.

El Cuadro 3.8 compara los índices de eficiencia promedio para cada tipo de institución educativa. La primera columna representa la nota promedio de cada tipo de unidad como proporción de la nota máxima. La segunda columna muestra los indicadores de eficiencia cuando no se incluyen factores de control de entorno. Finalmente, la última columna corresponde a los índices de eficiencia según la frontera estimada, incluyendo las variables de entorno.

Cuadro 3.8 Indicadores de eficiencia en calidad de la educación por tipo de instituciones educativas en Chile (promedio 2004-2010)^{a/}

Tipo de entidad	Nota relativa	Índice de eficiencia (solo insumos)	Índice de eficiencia (insumos y entorno)
Escuelas municipales	0,67	0,81	0,90
Escuelas privadas subvencionadas	0,73	0,83	0,91
Escuelas privadas no subvencionadas	0,84	0,91	0,92

a/ Variable resultado: nota SIMCE. Variable insumo: horas de docencia. Variables de entorno: condición de ruralidad, proporción de estudiantes de sexo femenino y nivel socioeconómico. Medidas eficiencia orientadas al producto. Método de frontera estocástica.

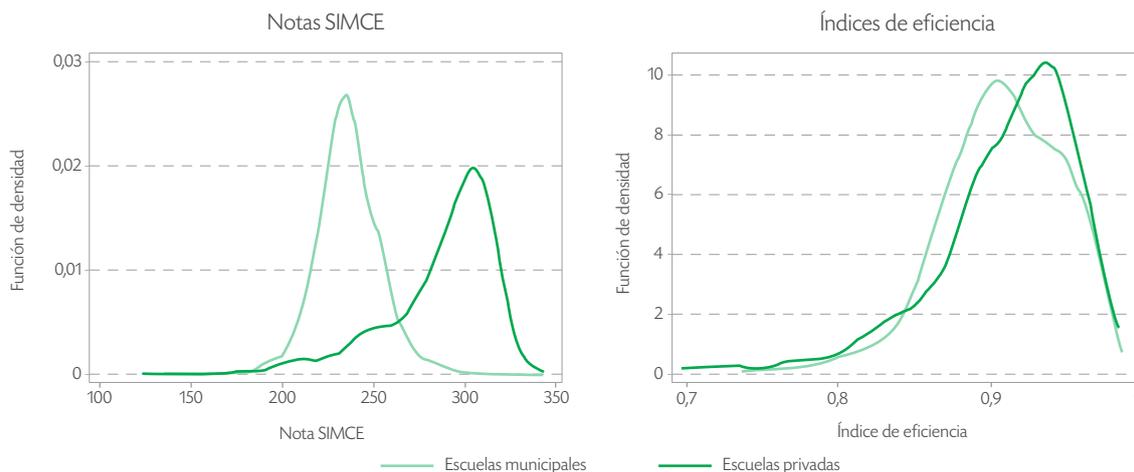
Fuente: Álvarez Parra (2012).

33. Alternativamente, se puede emplear profesores por estudiante con resultados similares. Sin embargo, el uso de horas por estudiante presenta un mejor ajuste (verosimilitud). Esto tiene sentido toda vez que la variable horas es una mejor medida del esfuerzo efectivamente realizado en educación.

Como se observa, los colegios privados lucen más eficientes que los municipales al incorporar solo los insumos en el análisis; sin embargo, luego de controlar por factores de entorno (nivel socioeconómico, condición de ruralidad, entre otros), la brecha se reduce notablemente³⁴. En promedio, los estudiantes de las escuelas municipales obtienen una nota en las pruebas SIMCE de solo el 90% de lo que corresponde con su perfil socioeconómico y con la dotación de los colegios. Niveles de ineficiencia ligeramente menores se observan también en los entes privados. Nótese que si bien las notas relativas de los colegios municipales representan, en promedio, apenas el 67% de las de los colegios de mejor desempeño, al estimar los índices de eficiencia considerando los insumos, la distancia relativa con respecto al nivel potencial (frontera) mejora, ubicándose por encima del 80%. Esto sugiere que, en parte, su pobre desempeño obedece también a carencias de insumos.

El Gráfico 3.11 compara la distribución de la variable nota SIMCE (panel izquierdo) con la del índice de eficiencia (panel derecho) para el caso de las unidades municipales y las privadas no subvencionadas.

Gráfico 3.11 Distribuciones de las notas SIMCE y de los niveles de eficiencia por tipo de escuelas (promedio 2004-2010)



Fuente: Álvarez Parra (2012).

En primer lugar, se aprecia que las grandes disparidades en la variable nota SIMCE no se reflejan en los índices de eficiencia. Sin embargo, la densidad de las instituciones privadas no subsidiadas muestra un ligero desplazamiento hacia la derecha indicando que, en promedio, ellas son un poco más eficientes. En promedio, la diferencia en el índice de eficiencia entre los colegios públicos y privados es de 2 puntos porcentuales. Esta diferencia es bastante uniforme a nivel regional; en efecto, la mayor diferencia apenas alcanza los 4 puntos porcentuales en las regiones de La Araucanía y de Los Ríos (ver Álvarez Parra, 2012). Se han

34. Esta diferencia, aunque pequeña, es estadísticamente significativa. Al incluir una *dummy* por entidad municipal en la frontera, esta es significativa al 1% con un coeficiente de -0,03.

encontrado resultados similares para Colombia (Iregui *et al.*, 2006) y en 13 de 16 países de la OCDE para los cuales la ventaja de la escuela privada se desvanece al controlar por factores observables, tales como el nivel socioeconómico del alumno y los insumos del colegio (OCDE, 2011b).

En síntesis, el caso de Chile muestra un panorama relativamente optimista: las instituciones educativas públicas pueden operar eficientemente. Sin embargo, reafirma la existencia de una brecha de calidad que se asocia a la insuficiencia de recursos, al origen socioeconómico del estudiante y, en menor medida, a un uso ineficiente de los recursos.

Perú y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)

Para analizar la situación del Perú, se combinó información estadística sobre la ECE con información sobre docentes por estudiante e indicadores socioeconómicos según los distritos donde se ubican los colegios³⁵. La ECE es una evaluación a nivel de sistema educativo que realiza anualmente el Ministerio de Educación, con el objetivo de obtener información sobre el rendimiento de los estudiantes de segundo grado de primaria y –en las escuelas que trabajan en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe– de los de cuarto grado de primaria. Los indicadores presentados a continuación se centran en los resultados que miden el desempeño de los estudiantes de segundo grado de primaria que reciben educación en lengua castellana.

La prueba ofrece información a nivel de unidad educativa en dos áreas: comprensión de lectura y nociones matemáticas. La base de datos no provee la calificación promedio sino la fracción de alumnos que alcanzan ciertos umbrales de nota. Así pues, se dispone de la fracción de alumnos por debajo del nivel 1, la fracción de alumnos en el nivel 1 y la fracción de alumnos en el nivel 2 en cada colegio³⁶. De las 13.175 instituciones para las cuales se dispone de los resultados ECE, el 69% están ubicadas en localidades urbanas. Por otro lado, el 67% son públicas de gestión directa. Un poco más del 1% son entidades públicas de gestión privada y el 32% restante son privadas³⁷. También se verifica que dentro de las escuelas ubicadas en los centros rurales, la mayoría son entidades públicas de gestión directa.

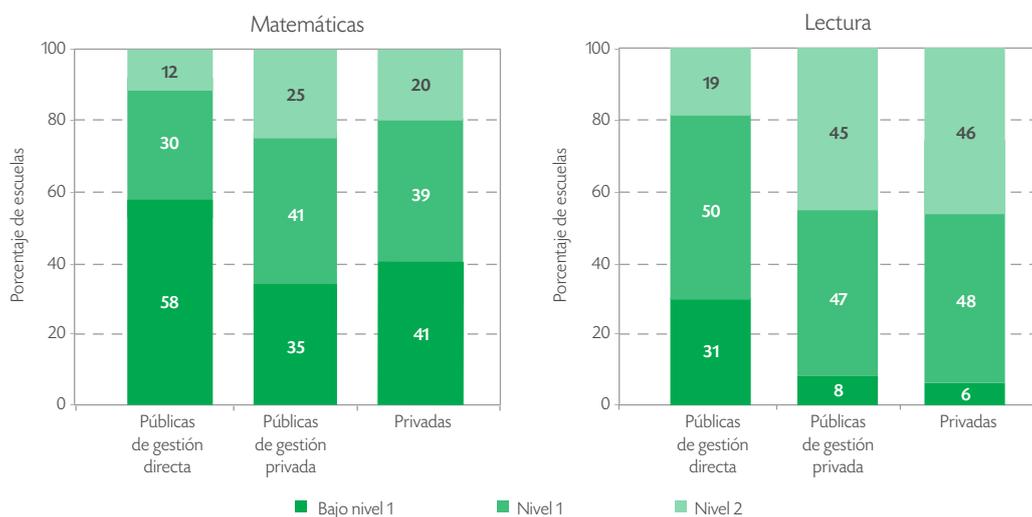
Al igual que en el caso de Chile, estudiado previamente, se verifica un mejor desempeño de las escuelas privadas, que se manifiesta con una mayor proporción de alumnos en los niveles 2 y 1. Las diferencias son más notables para el caso de la prueba de lectura (ver Gráfico 3.12, p. 134).

Mientras que el 58% de los alumnos están bajo el nivel 1 en la prueba de matemáticas en los colegios públicos, solo alrededor del 40% de los alumnos de los colegios privados están en esta situación. Asimismo, apenas el 19% de los alumnos de los colegios públicos de gestión directa superan el nivel 1 en lectura, mientras que el 46% de los alumnos en escuelas privadas lo logran. Nótese que las escuelas públicas de gestión privada no muestran un peor desempeño que las privadas; incluso, en el caso de las habilidades matemáticas, muestran un desempeño ligeramente superior.

35. Esta información de los resultados ECE y de los indicadores socioeconómicos ha sido gentilmente provista por funcionarios de la Unidad de Medición de Calidad Educativa y de la Unidad de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación de Perú.

36. El nivel 2 representa un mejor desempeño que el correspondiente al nivel 1.

37. Las entidades públicas de gestión privada son instituciones educativas a cargo de organizaciones sin fines de lucro que presentan servicios educativos gratuitos en convenios con el Estado (ver artículo 16 del Decreto Supremo N° 009-2005-ED).

Gráfico 3.12 Resultados ECE por tipo de escuelas (2010)

Fuente: Álvarez Parra (2012).

Tal y como se muestra en el Gráfico 3.13, también existen diferencias notables de resultados según la naturaleza urbana o rural de la institución. En efecto, el 17% (35%) de los alumnos de las instituciones ubicadas en las zonas urbanas alcanzan el segundo nivel en lectura (matemáticas), mientras que para el caso de las instituciones rurales esta cifra alcanza apenas el 9% (11%).

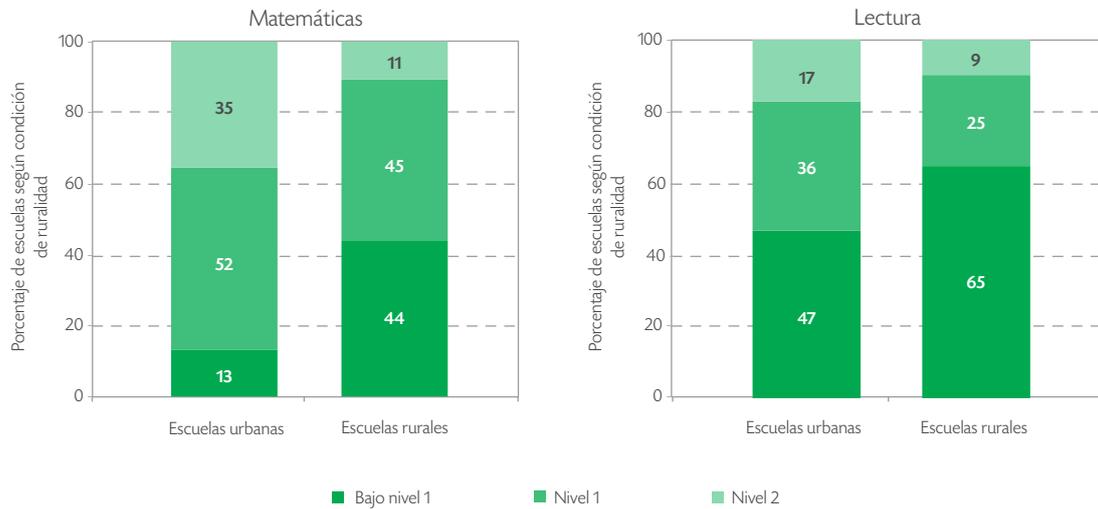
Además de disponer de información relativa al desempeño de cada colegio en la prueba ECE; se dispone de información socioeconómica sobre los distritos en los cuales se ubica cada colegio. En particular, se dispone de información del quintil de ingreso de la familia típica del distrito, del índice de desarrollo humano, de la proporción de familias sin electricidad, de la proporción de familias sin sistema de aguas servidas, y de la proporción de niños (entre 6 y 9 años de edad) con problemas nutricionales.

Como es de esperar, los colegios ubicados en distritos con mayor nivel de ingresos tienen un desempeño significativamente mejor (ver Gráfico 3.14).

Resulta de interés también estudiar cómo las características socioeconómicas del alumno promedio varían según el tipo de institución. El Cuadro 3.9 y el Gráfico 3.15 indagan al respecto (ver p. 136).

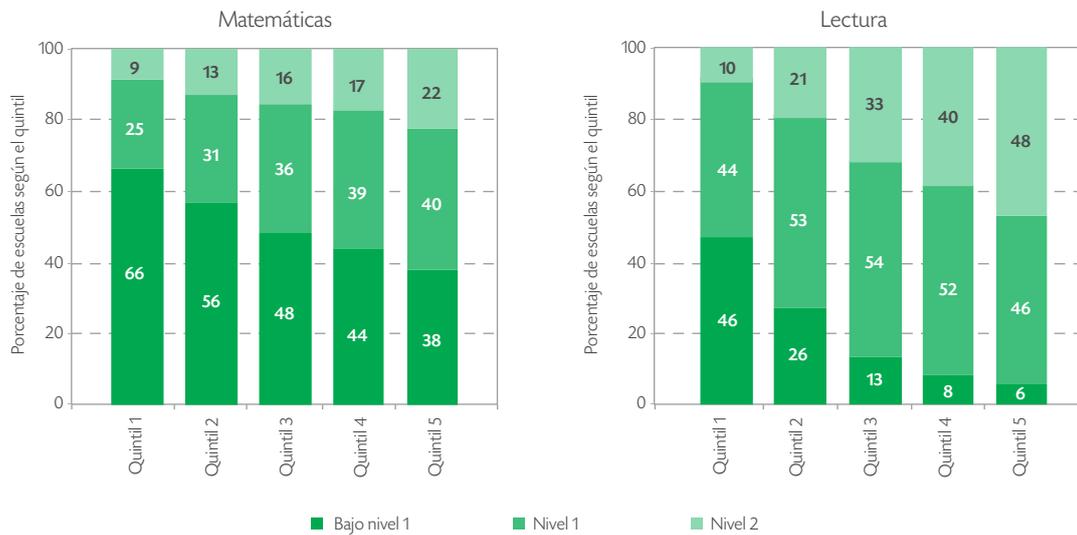
Se aprecia que los colegios públicos suelen estar ubicados en distritos con mayores problemas de acceso a la electricidad y a sistemas de aguas servidas así como en distritos con mayor incidencia de desnutrición infantil. El Cuadro 3.9 también sugiere un menor ratio profesor-alumno en los colegios públicos al compararlos con los privados; es decir, al igual que en el caso de Chile, se verifica una menor provisión de insumos (docentes) en los colegios públicos.

Gráfico 3.13 Resultados ECE según condición de ruralidad de las escuelas (2010)



Fuente: Álvarez Parra (2012).

Gráfico 3.14 Resultados ECE según el nivel de ingreso de los distritos donde se ubican las escuelas (2010)



Fuente: Álvarez Parra (2012).

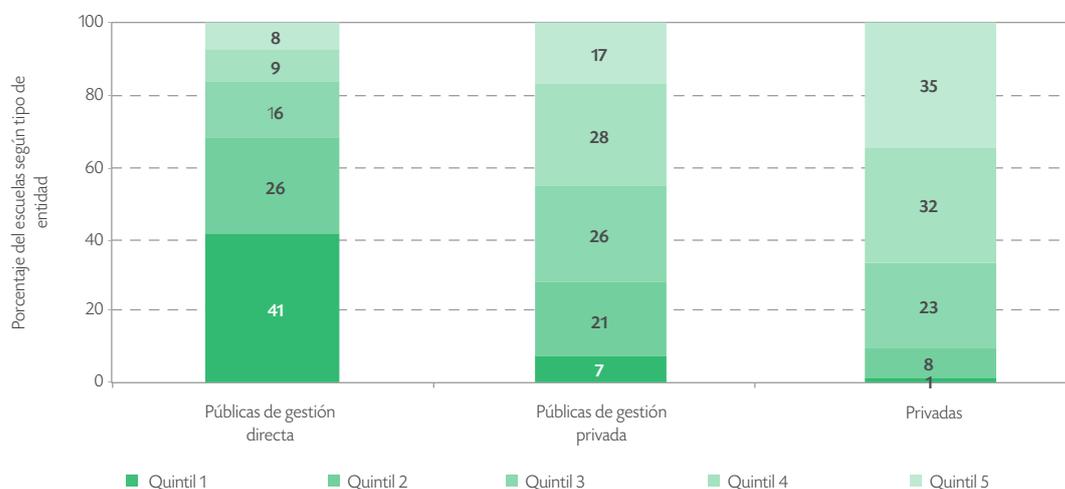
Cuadro 3.9 Características socioeconómicas de los distritos donde se ubican las escuelas de Perú (2010)

Características socioeconómicas	Escuelas públicas de gestión directa	Escuelas públicas de gestión privada	Escuelas privadas
Población sin electricidad (porcentaje)	27,47	11,72	6,79
Población sin desagüe (porcentaje)	39,95	17,27	8,85
Niños con problemas de nutrición (porcentaje)	29,07	14,50	10,13
Índice de desarrollo humano	0,57	0,63	0,67
Proporción profesor-alumnos	0,05	0,04	0,06

Fuente: Álvarez Parra (2012).

Por su parte, el Gráfico 3.15 muestra que los colegios públicos se encuentran ubicados en distritos con menor nivel adquisitivo; en efecto, el 41% de los colegios públicos (de gestión directa) se encuentran ubicados en distritos del quintil de ingresos más bajos, mientras que esta cifra alcanza solo el 1% para el caso de los colegios privados. Por su parte, el 35% de los colegios privados se encuentran ubicados en distritos asociados al quintil más alto del nivel de ingresos, mientras que solo el 8% de los colegios públicos de gestión directa se encuentran en este tipo de distritos.

Gráfico 3.15 Nivel socioeconómico de las escuelas según tipo de entidad (2010)



Fuente: Álvarez Parra (2012).

La información descriptiva indica que los colegios públicos de gestión directa tienen un peor desempeño, pero también que estos emplean menos insumos y atienden a estudiantes con condiciones socioeconómicas más adversas. ¿En qué medida este pobre desempeño se explica por la falta de insumos y por el perfil socioeconómico del estudiante? ¿En qué medida obedece a problemas de eficiencia? Para explorar al respecto, se estiman las fronteras que tienen como variable resultado la proporción de alumnos que alcanzan el nivel 2 en cada colegio y como variable insumo, el ratio profesor-alumnos. Además, como variables de entorno se incluyen algunos indicadores socioeconómicos del distrito al cual pertenece el colegio³⁸. El Cuadro 3.10 y el Gráfico 3.16 (ver p. 138) resumen los principales resultados de este análisis.

Cuadro 3.10 Índices de eficiencia de la prueba ECE y variables resultado por tipo de gestión de las escuelas (2010)^{a/}

Tipo de Gestión	Matemáticas		Lectura	
	Porcentaje de alumnos en el nivel 2	Índice de eficiencia	Porcentaje de alumnos en el nivel 2	Índice de eficiencia
Pública de gestión directa (1)	11,97	46,06	18,75	44,76
Pública de gestión privada (2)	24,79	56,65	44,75	61,75
Privada (3)	19,59	51,63	45,74	59,64
Diferencia (2)-(1)	12,82	10,59	26,00	16,99
Diferencia (3)-(1)	7,62	5,58	26,99	14,88

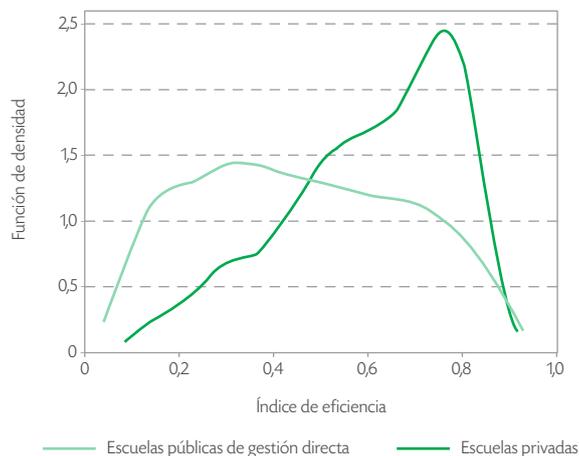
a/ Variable insumo: ratio profesor-alumno. Las variables de entorno describen el nivel socioeconómico del distrito al cual pertenece el colegio. Para mayor detalle ver Álvarez Parra (2012).

Fuente: Álvarez Parra (2012).

Se aprecia que los niveles de eficiencia son bajos para todos los tipos de instituciones, pero más bajos para los colegios públicos de gestión directa. Por ejemplo, el análisis sugiere que para los colegios públicos, la proporción de alumnos que alcanzan el segundo nivel en las pruebas del ECE se encuentra en torno al 45% del nivel asociado con el uso de las mejores prácticas. El índice de eficiencia para los colegios públicos de gestión directa es, en promedio, entre 5 y 15 puntos porcentuales inferior al de los colegios privados. También se aprecia que los colegios públicos de gestión privada están entre los más eficientes. Finalmente, el gráfico sugiere que existen algunos (pocos) colegios públicos cercanos a la frontera.

En síntesis, si bien los problemas de insuficiencia de insumos y alumnos con condiciones socioeconómicas adversas explican parte del pobre desempeño de las unidades públicas, aun al considerar estos aspectos permanece una brecha importante de eficiencia, resultado que contrasta con el caso chileno estudiado previamente. Obsérvese, además, que más allá de la propiedad pública o privada, la gestión es importante, tal y como lo muestra el desempeño favorable de las entidades públicas de gestión privada y de algunos colegios públicos.

38. Algunas variables son: una *dummy* por la ruralidad del distrito, el índice de desarrollo humano, el porcentaje de familias que vive en condiciones pobres de agua, el porcentaje de niños desnutridos y el nivel socioeconómico vinculado al distrito.

Gráfico 3.16 Distribución del índice de eficiencia lectura de la prueba ECE (2010)

Fuente: Álvarez Parra (2012).

En el caso de Perú, la dispersión regional de la brecha de eficiencia público-privada y de los índices de eficiencia en general es mucho mayor que para el caso de Chile. Por ejemplo, la brecha en comprensión lectora puede ser tan grande como 36 puntos (Ucayali) o tan pequeña como 7 puntos (Moquegua)³⁹.

PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE

En el análisis previo se presentaron y aplicaron algunos métodos que permiten identificar si el gasto público es eficiente desde un punto de vista técnico-productivo; esto es, si dados los insumos empleados y las condiciones de entorno, los resultados obtenidos son los que se prevén de la aplicación de las mejores prácticas. El análisis sugiere que en los sectores claves de educación, salud e infraestructura parece existir un desvío de la frontera de posibilidades que refleja esas mejores prácticas, alcanzando niveles inferiores al potencial que correspondería para el monto de recursos (insumos) dedicados a esos sectores.

Ciertamente, el análisis previo poco dice sobre cuáles son los cuellos de botella o sobre las razones que explican este desvío; sin embargo, el hallazgo de importantes niveles de ineficiencia pone en el centro del debate de las políticas públicas el análisis de las prácticas, instituciones y principios que permiten explotar al máximo los insumos empleados. En la presente sección se introducen algunos elementos que contribuyen con este debate.

Uno de los principios fundamentales y comunes a todo el ámbito de acción del sector público es la transparencia y el uso de prácticas de anticorrupción. En un estudio aplicado a Uganda, Ablo y Reinikka (2000) encuentran diferencias entre el presupuesto asignado a las instalaciones educativas y de salud, y lo que efectivamente llega

39. Para más detalle ver Álvarez Parra (2012).

a estas, lo cual se atribuye, principalmente, a problemas de mal gobierno y de asignación de responsabilidades (*accountability*). Los mecanismos de contraloría externa y/o interna son importantes; asimismo, prácticas tan sencillas como solicitar varios presupuestos para compras a partir de cierto umbral y someter las licitaciones a procesos públicos son principios básicos que deben seguirse. Asimismo, también resulta fundamental procurar procesos flexibles y menos burocráticos a fin de promover la eficiencia. En efecto, algunos estudios revelan que existen elevados costos administrativos asociados a la implementación de programas de transferencias condicionadas. Por ejemplo, el Banco Mundial reporta que durante el período 2000-2004, de cada 100 dólares gastados por el programa “Familias en Acción” de Colombia, 10,5 dólares representan costos administrativos. Los gastos administrativos asociados a los programas alimenticios son incluso más significativos (ver Lindert *et al.*, 2006).

Otra práctica necesaria se refiere a la confección y el mantenimiento de sistemas de información que permita evaluar de manera uniforme las diferentes instancias de aplicación de los gastos. Esto permitiría identificar las unidades ineficientes e incorporar correctivos a tiempo. Este tipo de sistemas de información para la evaluación de la gestión no son la norma en la región y en consecuencia, deberían estimularse.

En esta sección se presentan sucintamente algunos principios que, si bien se muestran para contextos específicos, ofrecen enseñanzas que pueden ser trasladadas a muchos campos de la gestión pública. Se desarrollan elementos asociados al tratamiento apropiado de los incentivos, al empleo de mecanismos de monitoreo, al diseño de programas sociales, al uso de las TIC, y a la implementación de instituciones para la planeación y la evaluación de proyectos.

Premios, castigos y monitoreo: alinear los incentivos de los trabajadores públicos

Alcanzar altos niveles de eficiencia requiere que los trabajadores de la administración pública estén fuertemente motivados en el logro de los objetivos propios de cada organización. Desafortunadamente, este no siempre es el caso. Un trabajador ejemplar puede desmotivarse si observa que sus colegas, con prácticas de ausentismo y con poca dedicación, reciben un reconocimiento similar, económico o no, de las autoridades. Típicamente, estos problemas pueden emerger cuando el esfuerzo de los trabajadores no es observable y su remuneración es independiente de los resultados; bajo estas circunstancias, los incentivos económicos de cada trabajador pueden implicar un bajo esfuerzo en la consecución de los objetivos (riesgo moral).

Existen diferentes maneras de atacar este tipo de problemas, una de ellas está dirigida a la dimensión ética del trabajo y a la exaltación de una cultura de excelencia dentro de cada institución. La implementación de sistemas de monitoreo y de incentivos mediante premios y castigos con base en un indicador observable es otra práctica dirigida a confrontar este problema. Por lo general, un plan efectivo debería integrar estas líneas de acciones usualmente complementarias.

La presencia de incentivos monetarios basados en pagos por desempeño ha mostrado buenos resultados en general. Por ejemplo, Lazear (2000) muestra que un pago vinculado al desempeño puede incrementar la productividad de la firma considerablemente⁴⁰. En América Latina se han comenzado a introducir pagos por mérito en la administración pública, incluyendo el caso de la educación (ver Recuadro 3.2). Sin embargo, el análisis experimental de impacto de estos programas de incentivos se encuentra en una fase incipiente.

40. Parte de la ganancia está vinculada a que este tipo de programas puede atraer mejores trabajadores.

Recuadro 3.2 Pago por desempeño en los sistemas educativos de América Latina

Para mejorar la calidad de la educación pueden emplearse diferentes instrumentos usualmente complementarios. Por ejemplo, introducir planes de entrenamiento para los docentes o elementos que hagan atractiva la carrera docente y permitan captar a los mejores individuos. Los mecanismos de remuneración basados en el desempeño son un instrumento de particular relevancia en el contexto de esta sección.

El principio es muy claro: si el esfuerzo del docente es capaz de mejorar el desempeño de sus estudiantes, atar parte de la remuneración al resultado de las pruebas estandarizadas incentiva a los profesores a realizar un gran esfuerzo, lo que redundará en una educación de mayor calidad. Obviamente, pueden ocurrir resultados adversos no intencionados de estos programas de incentivos; por ejemplo, se pueden desincentivar prácticas colaborativas entre docentes y promover la exclusión de los alumnos de peor desempeño. Algunos países de la región han incorporado programas de este tipo. Este es el caso del programa Carrera Magisterial de México y del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED) de Chile.

Carrera Magisterial comenzó en 1993 como un programa mediante el cual el docente podía moverse hacia niveles de remuneración superiores con base en el puntaje de una evaluación multidimensional anual. El número total de puntos posible es 100, de los cuales, 20 se asocian con el rendimiento estudiantil. La asignación de remuneraciones se ofrecía sobre la base de un umbral establecido a nivel estatal cada año. El diseño del programa implicaba que no todos los profesores tenían los mismos incentivos para realizar un mayor esfuerzo docente. Por ejemplo, los docentes con mejores credenciales asociados a los 80 puntos restantes estaban más cerca de lograr el premio y, por ende, estaban más incentivados a realizar un esfuerzo; lo mismo sucedía con los docentes que trabajaban en los estados con umbrales más bajos.

Por su parte, el SNED nació en 1996 y ofrece bonos a escuelas con desempeño sobresaliente. Las escuelas se dividían en grupos homogéneos con el fin de comparar el desempeño de las escuelas que tienen estudiantes similares. El bono se le otorgaba a las escuelas con mejor desempeño hasta cubrir el 25% de la matrícula nacional. El 90% del bono era repartido entre los profesores del colegio, mientras que el 10% restante era empleado de acuerdo al criterio del director de la unidad educativa.

Ambos programas tenían importantes diferencias dignas de destacar. Mientras que el pago en el programa mexicano implicaba un premio para el profesor específico, en el caso chileno el premio se asociaba a la unidad educativa. El sistema mexicano contemplaba cambios permanentes de salarios mientras que el chileno se asociaba a bonos transitorios. Por otra parte, el sistema de Chile agrupaba colegios según las características de la población estudiantil, reconociendo que el entorno y los antecedentes del estudiante podían afectar el desempeño. Este elemento no estaba presente en el esquema mexicano. Finalmente, el tamaño de los incentivos asociados al programa Carrera Magisterial eran mayores a los del SNED; en el primer caso, podía implicar un incremento del salario base de 4 veces, mientras que en el segundo, el incentivo correspondía, a lo sumo, al 7% del salario promedio anual.

Las evaluaciones no experimentales de estos programas no son del todo alentadoras. Por ejemplo, en el caso de Carrera Magisterial, aquellos docentes que teóricamente deberían tener más incentivos en realizar un mayor esfuerzo por estar más cerca del umbral no tienden a tener estudiantes con mejor desempeño. El caso de

SNED es más favorable; en particular, se encuentra evidencia preliminar de que los incentivos del programa tienen un efecto positivo en el desempeño de los estudiantes de aquellos colegios con relativamente más oportunidad de ganar el premio. Incluso el caso de ausencia de efectos no invalida el mecanismo ya que podría más bien estar señalizando fallas en el diseño de las intervenciones. Entre estas fallas se pueden citar: i) una muy reducida posibilidad de recibir el premio y ii) un premio muy bajo, lo cual parece más claro en el caso de Chile. El problema de diseño, de este y otro tipo de programas, merece especial atención y se trata más adelante en esta sección.

Fuente: elaboración propia con base en Vegas y Umansky (2005).

Las altas tasas de ausentismo son otra forma en que se puede manifestar un bajo esfuerzo. Existe evidencia de que en los países en desarrollo, hay un fuerte ausentismo en el caso de los trabajadores de la educación y de la salud; por ejemplo, Chaudhury *et al.* (2006) encuentran que en el caso de Perú la tasa de ausentismo es del 11% para el caso de los docentes y del 25% para el caso de los trabajadores de la salud, mientras que en el caso de Ecuador, la tasa de ausentismo en el sector de educación es del 14%⁴¹. De acuerdo a los autores, estos niveles son significativamente superiores a los de los países desarrollados⁴² e incluso mayores al promedio de los trabajadores de otros sectores en los países en desarrollo.

La incorporación de sistemas de monitoreo combinados con incentivos monetarios es una forma de atacar el problema del ausentismo⁴³. Una primera evaluación de los mecanismos de este tipo para el caso de docentes se llevó a cabo por Duflo y Hanna (2005) en las áreas rurales de Udaipur, India. En particular, el ejercicio estudiaba el uso de mecanismos de monitoreo combinado con incentivos monetarios. El ejercicio era de naturaleza experimental y el tratamiento consistía en darle una cámara al docente para que cada día tomara dos fotografías (de él y de los alumnos), una al principio y una al final de la jornada. La remuneración de los docentes en los colegios tratados estaba supeditada a los días efectivamente trabajados al mes y variaba entre 500 rupias y 1.300 rupias. En los colegios de control, la remuneración era de 1.000 rupias y no se aplicaba el mecanismo de monitoreo basado en cámaras. Los resultados fueron altamente alentadores, la tasa de ausentismo bajó de 36% a 18%. Más aún, la remuneración promedio en ambos tipos de colegio (tratamiento y control) terminó siendo similar, por lo que las ganancias en asistencia tenían como costo adicional el costo de las cámaras y los costos administrativos. El mecanismo resulta ser efectivo, económico y trasladable a otros centros educativos.

El ejemplo anterior muestra que los mecanismos de monitoreo e incentivos pueden ser muy efectivos; pero debe garantizarse un mecanismo transparente de aplicación de las reglas de juego. Por ejemplo, en un programa en Kenia se confiaba a los directores la tarea del monitoreo y al final del período se asignaba un

41. En cada país se visitaron 100 centros educativos y 100 centros de salud seleccionados aleatoriamente, los cuales fueron visitados dos veces en el período de estudio. Un trabajador es considerado como ausente si durante la visita no se encontraba en la instalación, independientemente de la razón. La medición del ausentismo se restringe a trabajadores de tiempo completo y a aquellos que se suponía deben estar en el horario de la visita.

42. Los autores reportan tasas de ausentismo de 5% en escuelas distritales del estado de Nueva York, para mediados de los años ochenta, aunque reconocen que los datos no son directamente comparables.

43. Algunos estudios confirman que el monitoreo, sin alteración de pagos, puede ser insuficiente para reducir el ausentismo. Por ejemplo, Banerjee *et al.* (2004) exploran el impacto de monitoreo asignado a un miembro de la comunidad, quien a cambio de un pago, verificaba una vez a la semana la asistencia de trabajadores de la salud en Udaipur, India. La información de la asistencia no afectaba la remuneración. El resultado: el tratamiento no alteró significativamente la tasa de asistencia.

premio a los profesores con buena asistencia. La evaluación experimental (de Kremer y Chen, 2001) muestra que los directores garantizaban que los profesores de su colegio ganaran el premio (alterando la asistencia) aunque en realidad las tasas de asistencia eran similares entre los colegios tratados y los no tratados.

La importancia de un buen diseño

Como se comentó en el capítulo 2, el uso de transferencias condicionadas y de sistemas de aseguramiento social, como el seguro de desempleo, ha crecido notablemente en los últimos años en la región. Para que estos programas logren una eficiencia en un sentido técnico, es decir, más productos con el mismo presupuesto, es indispensable que estén bien diseñados⁴⁴. El diseño significa especificar de manera precisa los diferentes parámetros que definen el programa.

El diseño apropiado es una tarea complicada pero indispensable si se quiere mejorar la eficiencia. En general, deben tomarse en cuenta las asimetrías de información, los incentivos de los agentes y sus respuestas al introducir el programa⁴⁵. Este requerimiento implica que el buen diseño debe apoyarse en estudios académicos rigurosos, lo cual parece ser la excepción más que la regla. Para el caso de las transferencias condicionadas, el diseño eficiente supone enfrentar dos aspectos centrales, a saber, la selección de la población objetivo y el tamaño de la transferencia, que bien puede variar con algunas características observables del receptor.

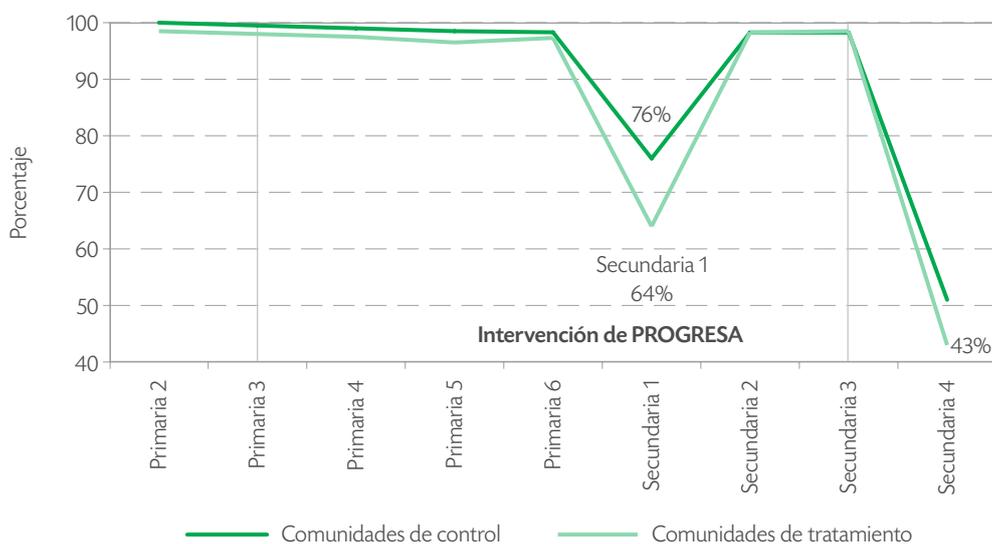
Tómese como ejemplo los resultados asociados al Programa de Educación y Salud de México (PROGRESA), un programa de transferencia condicionada implementado en 1997 con el objeto de promover la acumulación de capital humano en los niños de las zonas rurales. El componente educativo del programa incluye becas, condicionadas a la asistencia escolar, que se ofrecen a los menores de 18 años en las familias beneficiarias que asistan desde el tercer grado de primaria al tercer año de secundaria en las escuelas públicas⁴⁶. El condicionamiento del programa claramente se orientaba a incentivar la asistencia de los niños de estas familias rurales, quienes, en muchos casos, eran retirados del colegio para ser empleados en actividades productivas.

Para evaluar el programa, PROGRESA confeccionó una muestra de 506 comunidades (que cubrían alrededor de 17.000 niños elegibles). De ellas, 320 fueron seleccionadas aleatoriamente como comunidades de tratamiento (recibiendo el beneficio durante los dos primeros años) y el resto recibirían los beneficios a partir del tercer año, siendo empleadas como grupo control. A partir de esta base de datos se puede ilustrar la importancia de una buena selección de la población objetivo y del nivel de la transferencia; tal y como lo hace el Gráfico 3.17, tomado de Janvry y Sadoulet (2006).

44. Como se vio en el capítulo 2, los objetivos distributivos suelen esgrimirse como motivación en la implantación de las transferencias condicionadas; pero la eficiencia también justifica su existencia. En general, una transferencia condicionada potencialmente podría mejorar la asignación de recursos siempre que sea conveniente modificar el comportamiento de los hogares receptores y cuando el efecto ingreso asociado a una transferencia no condicionada sea insuficiente para modificar el consumo en los niveles deseados (Das *et al.* 2005 y de Janvry y Sadoulet, 2006).

45. Un ejemplo de una respuesta no deseada se encuentra en Khandker *et al.* (2003) donde se analiza si un sistema de becas exclusivo para niñas, como el implementado en Bangladesh, tiene efectos en la tasa de matriculación masculina. Al emplear información de matriculación con base en la escuela, encuentran una caída del 30% de la matriculación de los varones en las escuelas vinculadas al programa, un resultado claramente no deseado por el sistema de becas.

46. Para tener acceso a la beca es necesario comprobar una tasa de asistencia de por lo menos el 85%. El componente educativo contemplaba para 1998 un techo máximo de 525 pesos mexicanos, el total de transferencias que los hogares pueden recibir por este concepto al mes, lo cual representaba alrededor de 50 dólares. Los montos de las transferencias asociadas al programa eran de magnitudes importantes para la población objetivo, representando, en promedio, un 22% del incremento en el ingreso de estos hogares. (Para más detalle ver de Janvry y Sadoulet, 2006; Scott, 1999).

Gráfico 3.17 Tasa de continuación por grado educativo para PROGRESA (1994-2002)

Fuente: de Janvry y Sadoulet (2006).

El eje horizontal del gráfico refleja el año de estudio, mientras que el eje vertical muestra la tasa de continuación para el grado correspondiente; esto es, la fracción de estudiantes que no abandonó el colegio. En el gráfico, la línea punteada representa a las comunidades de control y la continua, a las comunidades tratadas por el programa.

Para los alumnos de primaria, el programa no produce cambios significativos en la tasa de continuación. En efecto, la tasa de continuación para estos niveles es notablemente alta tanto en las comunidades tratadas como en las no tratadas. El gráfico también indica que la mayor diferencia se logra en el primer año de secundaria donde la transferencia es capaz de incrementar en 12 puntos porcentuales la tasa de continuación. Finalmente, también se verifica para ese grado un importante problema de participación, con 24% de las familias que no aceptan la oferta de mantener al niño en el colegio a cambio de la transferencia.

Que los mayores problemas de continuación se den al comenzar la secundaria puede estar asociado al hecho de que al alcanzar ese nivel, los retornos de la educación percibidos por los padres pueden ser menores al retorno de emplear a sus hijos en actividades alternativas⁴⁷. La transferencia condicionada, al incrementar los beneficios de asistir al colegio, es entonces capaz de inclinar la balanza a favor de una mayor inversión en capital humano para un 12% de los estudiantes; sin embargo, su tamaño parece ser insuficiente para que un importante número de familias decidan mantener al niño en la escuela.

47. En general, una baja participación en programas de este tipo también puede deberse a fallas de oferta. Por ejemplo, es difícil pensar que una transferencia de cierto nivel promueva la matriculación educativa si el colegio más cercano se encuentra a 10 kilómetros y no existen medios de transporte adecuados. En este caso, las intervenciones complementarias, tales como la construcción de una escuela cercana o la implementación de transporte público entre el colegio y las comunidades, son necesarias.

Estos resultados sugieren importantes preguntas relativas al diseño: ¿tiene sentido otorgar la transferencia a toda la educación primaria? ¿Algunos de los que deciden continuar debido a la transferencia, lo habrían hecho por una transferencia menor? ¿Parte de ese 24% que no continúa estudiando en el primer año de secundaria se habría mantenido en la escuela con una transferencia ligeramente superior? En pocas palabras, ¿cuáles son los criterios de elegibilidad y el tamaño de transferencia que –dado el comportamiento heterogéneo de las familias– maximiza la tasa de matriculación para un tamaño de presupuesto dado? Estas preguntas son abordadas en de Janvry y Sadoulet (2006) quienes, basados en ejercicios de simulación, encuentran potenciales ganancias de replantear los niveles y criterios de elegibilidad del programa. En esencia, las simulaciones sugieren un incremento en las transferencias hacia los estudiantes de secundaria.

El diseño de muchas intervenciones públicas también debe considerar las asimetrías de información, la estructura y la dinámica del mercado laboral y, especialmente para la región de América Latina, la presencia de un amplio sector informal. Los seguros de desempleo son un programa particularmente sensible a estos condicionantes⁴⁸. La presencia de un sector informal ofrece al trabajador no empleado en el sector formal la posibilidad de contar con un ingreso alternativo al del seguro de desempleo. Más importante aún es el hecho de que en la medida que el trabajador participa en el sector informal, no solo deja de dedicar tiempo a la búsqueda de un nuevo trabajo formal, sino que incrementa la valoración marginal por el ocio, lo que hace más difícil incentivarlo a buscar empleo.

¿Cuáles son los efectos de diseñar el esquema de seguro de desempleo sin tomar en cuenta la presencia de un sector informal? ¿Qué implicaciones tiene el sector informal en la forma eficiente de proveer este programa de seguro? Estas preguntas son planteadas en Álvarez Parra y Sánchez (2009). Estos autores encuentran que un diseño ineficiente puede manifestarse en sectores informales excesivamente grandes y en un costo del programa relativamente alto. También hallan que la presencia de un sector informal tiene implicaciones importantes en la forma eficiente de implantar el perfil de pagos del seguro. Se distinguen dos implicaciones cruciales: la primera es un aplanamiento de los pagos en la fase temprana del desempleo, la segunda es una caída brusca de los pagos y su eliminación para desempleados de largo plazo.

¿Cuál es la lógica tras estos cambios? La conveniencia de reducir la velocidad con que caen los pagos por desempleo (aplanamiento) obedece al deseo de mantener al trabajador alejado del sector informal y facilitar la provisión de incentivos de búsqueda de un nuevo empleo. Durante esta fase, el incentivo a la búsqueda de empleo opera por la perspectiva de la caída abrupta y posterior eliminación de los pagos. La eliminación de pagos surge entonces como mecanismo para convertir el desempleo de largo plazo en una situación menos atractiva y en consecuencia, incentivar la búsqueda de trabajo en la fase temprana del desempleo. En pocas palabras, el trabajo sugiere que la presencia de un sector informal implica elevar los pagos, pero acortar la duración del beneficio por desempleo.

48. Existe una amplia evidencia empírica de que la implantación del seguro de desempleo modifica la conducta de los agentes y la dinámica del mercado laboral. Un ejemplo reciente es el trabajo de González Rozada *et al.* (2011), quienes al explorar variaciones del seguro de desempleo temporales y a lo largo del ciclo de vida del trabajador para el caso de Argentina, encuentran que los incrementos en el nivel y/o la duración del seguro de desempleo elevan, de manera significativa, la duración del desempleo.

TIC: innovaciones para una gestión eficiente

Las TIC han revolucionado la forma en que las personas interactúan entre sí y con las instituciones, e indudablemente tienen y tendrán un enorme impacto en la asignación de recursos, en la eficiencia económica y en la productividad de las naciones.

El impacto de las TIC como instrumento coadyuvante en la lucha contra la pobreza, como mecanismo de inclusión financiera y como apoyo a los más diversos ámbitos de la acción humana es reconocido en la literatura (BID, 2011). Claramente, la gestión pública en sus diversas facetas no escapa de esta revolución; en efecto, el uso conveniente de las TIC puede representar una práctica que conlleve a una gestión más eficiente de las instancias públicas.

La lista de ejemplos de la aplicabilidad de las TIC en las instancias públicas es extensa. Un primer caso es el conocido *e-Government* (gobierno electrónico), entendido como el uso de las TIC en los procesos internos del gobierno y para la provisión de servicios públicos al ciudadano y a la empresa. Un ejemplo es el pago de impuestos que puede efectuarse con una simple transferencia bancaria llevada a cabo por Internet, reduciendo los costos transaccionales de esta acción. La automatización de los mecanismos para la solicitud y entrega de documentos de identidad (p.e., pasaportes) es una opción que ha reducido la burocracia, eliminado la incómoda figura de los gestores y mejorado los tiempos de entrega; en pocas palabras, la automatización ha favorecido la eficiencia del servicio.

Las TIC podrían mejorar también la transparencia y la auditabilidad de la gestión pública al mejorar el acceso a la información. Existe una marcada tendencia de los gobiernos locales y nacionales al uso de plataformas de información en Internet. Diversos estudios sugieren que estas prácticas pueden mejorar la asignación de responsabilidades (*accountability*); sin embargo, no necesariamente corrigen las diferencias respecto de la burocracia entre naciones, en la medida que ciertas prácticas inadecuadas existentes sean trasladadas a las plataformas basadas en Internet (Wong y Welch, 2004).

La seguridad ciudadana es otra de las áreas donde el ámbito público desempeña un papel importante y donde las TIC pueden contribuir a mejorar la eficiencia. Una política empleada para aliviar el problema del crimen y vinculada a las TIC es el uso de cámaras de video tanto en puntos estratégicos de la ciudad como en unidades de transporte público y unidades policiales, combinada con centros de monitoreo estratégicamente ubicados de modo que favorezcan una respuesta pronta y efectiva de las autoridades policiales.

Un ejemplo de este tipo de proyecto se presenta en la ciudad de Lima, especialmente en el municipio de San Isidro. Estos sistemas parecen generar una sensación de seguridad, pero poco es lo que se conoce en la región sobre el impacto real de estos medios para disuadir el delito y, en caso de ocurrir, para facilitar la detención de los infractores. Un estudio reciente para las ciudades americanas de Baltimore, Chicago y Washington muestra resultados promisorios. El estudio encuentra que en aquellos lugares donde las cámaras fueron suficientemente concentradas y monitoreadas por personal entrenado, el impacto de la reducción del crimen fue significativo sin evidencia de mayor incidencia de crimen en sectores adyacentes (La Vigne *et al.*, 2011).

El uso de dispositivos de GPS en las unidades policiales también ha sido una estrategia empleada, por ejemplo, en algunos municipios de la ciudad de Caracas así como en ciudades colombianas y brasileras.

Teóricamente, cabe esperar que estos dispositivos reduzcan el crimen. Por un lado, permiten monitorear efectivamente el cumplimiento del patrullaje, lo cual resulta muy útil para aliviar las asimetrías de información entre los patrulleros y el cuerpo policial. Por otro lado, pueden facilitar una respuesta más efectiva de los cuerpos policiales, identificando con precisión el sector donde ocurra algún delito e indicando las rutas más eficientes para llegar al lugar de los hechos.

La salud es otro ámbito sensible a mejoras por el uso de las TIC. “Según datos de la Organización Panamericana de la Salud, a marzo de 2011, al menos 135 millones no acceden a servicios básicos de sanidad en América Latina, ya sea por razones económicas o geográficas” (Fernández, 2011, p. 2). El uso de las TIC en el sector salud (*e-salud*) puede revertir esta realidad. Desde hace ya algunos años, la región ha comenzado a desarrollar prácticas en estas líneas (Fernández y Oviedo, 2010); aunque el estado actual es aún muy incipiente, se muestra un creciente interés.

Existen diferentes innovaciones de las TIC para el caso particular de la salud, quizás la más notoria y promisoría es la telemedicina, entendida como la prestación de servicios de asistencia sanitaria por medio de las TIC, en la que el paciente y el profesional médico se encuentran a distancia; las características de los servicios pueden ser de diversa índole y la interacción puede ser en tiempo real o diferido. De este modo, es posible reducir el traslado de los pacientes y lograr una atención más oportuna.

Otra de las aplicaciones interesantes en *e-salud* es la historia clínica electrónica que promueve la eficiencia en al menos tres dimensiones: i) permite elaborar un diagnóstico con información comprensiva del paciente; ii) posibilita la generación de alertas médicas a partir de un trabajo complementario con televigilancia, y iii) posibilita la vigilancia epidemiológica al generar una base de datos “georreferenciada” y de continua actualización⁴⁹ (Fernández y Oviedo, 2010).

Existen algunas experiencias en la región, algunas de ellas documentadas en Fernández y Oviedo (2010). Un ejemplo es *SIGA Saúde*, un sistema integrado de salud en São Paulo. Este sistema comprende cuatro componentes: historial electrónico, control de pacientes, gestión de unidades de salud y conectividad del sistema. Los resultados han sido excepcionales, con más de 14 millones de usuarios registrados, y un sorprendente número de consultas vinculadas a diferentes atenciones. Más aún, “se ha logrado reducir en un 30% en los tiempos de espera para consultas y procedimientos especializados y se ha controlado de que las medicaciones se encuentren disponibles en farmacias locales debido al monitoreo que se realiza a la cadena de oferta” (Katz, 2009, p. 22).

Finalmente, el sector de la educación también se presta para explotar las ventajas del uso de las TIC. La educación a distancia y el uso de terminales portátiles y herramientas informáticas en las escuelas son dos ejemplos de ello. Algunos autores encuentran que la educación a distancia puede llegar a ser un medio efectivo de transmisión de conocimiento (Hudson, 1990; Witherspoon *et al.*, 1993). Por su parte, el uso de computadores portátiles para promover el proceso de aprendizaje tiene potencialmente grandes ventajas. Este insumo se complementa con el docente para lograr una enseñanza más dinámica y efectiva. Lo novedoso del recurso, y la forma amena en que podrían transmitirse los contenidos programáticos, puede generar un mayor entusiasmo en los alumnos mejorando su dedicación y por ende, sus resultados. Más aún, este recurso puede contribuir a homogeneizar la calidad de la educación, complementando las deficiencias de

49. Otras ventajas respecto a la historia clínica convencional son el acceso remoto y simultáneo así como la uniformidad, orden y legibilidad de la información. La educación en salud a distancia, y la formación de sistemas integrados de salud también se presentan como aplicaciones comunes de *e-salud*.

los docentes menos calificados⁵⁰. Estas iniciativas pueden promoverse desde los gobiernos nacionales (proyecto Canaima de la República Bolivariana de Venezuela) hasta los gobiernos subnacionales (proyecto Más Tecnología de la municipalidad de Guayaquil).

La evidencia empírica sobre la efectividad de estos programas para mejorar la calidad de la educación no es del todo concluyente. Algunos estudios encuentran efectos positivos (Barrow *et al.*, 2009; Barnerjee *et al.*, 2005), mientras que otros no encuentran evidencia de que el uso de computadores y programas educativos tenga algún impacto positivo en el logro estudiantil (Leuven *et al.*, 2007; Rouse y Kruger, 2004). La ausencia del efecto no invalida el potencial del recurso, y más bien podría interpretarse como que el uso de computadores no es, en sí mismo, una garantía del éxito; es necesario que los contenidos programáticos sean apropiados, la interfaz amigable, el entrenamiento de los docentes sea efectivo e incluso que se involucre a los hogares. En consecuencia, parte de los estudios de impacto de estos programas deben enfocarse en entender las circunstancias en las cuales el uso de los computadores es efectivo como herramienta de la enseñanza.

La evaluación de este tipo de programas en la región es escasa. Un ejemplo es el trabajo de Carrillo *et al.* (2010) que evalúa el programa Más Tecnología de Guayaquil. Los autores usan una estrategia experimental para identificar el efecto causal del uso de computadores y encuentran un impacto positivo y estadísticamente significativo en el desempeño en matemáticas⁵¹. Además, encuentran que el efecto es mucho más grande para los estudiantes que inicialmente se encontraban en el tope de la distribución de notas.

En suma, las TIC se muestran como innovaciones que potencialmente podrían promover la eficiencia en la gestión pública. Sin embargo, su implementación no es una panacea, ya que deben entenderse claramente cuáles son las estrategias más efectivas y bajo qué condiciones es más probable que opere, todo lo cual requiere el desarrollo de estudios de costo-efectividad.

Instituciones para una mejor planeación y evaluación de los proyectos de inversión pública: el caso de la infraestructura

El gasto de inversión tiene particularidades importantes que conviene considerar al evaluar prácticas que promuevan su eficiencia. En primer lugar, el gasto en infraestructura corresponde usualmente a grandes inversiones que requieren de un horizonte temporal relativamente largo. Asimismo, las inversiones suelen realizarse en los sectores donde las economías de escala son importantes y donde la figura de los monopolios emerge naturalmente; lo que, aunado a la participación privada que se ha experimentado recientemente, suele justificar regulaciones de diversos tipos, resaltando la imposición de límites de precios o tarifas. Estas particularidades hacen de la inversión en infraestructura algo altamente sensible a la incertidumbre, a los problemas de planeación y a las fluctuaciones cíclicas.

Existen razones para pensar que el gasto en infraestructura puede ser más sensible al ciclo político. Por un lado, se argumenta que las decisiones de gasto público preelectoral funcionan como señales sobre las preferencias y capacidades del gobierno en relación con la provisión de bienes públicos (Rogoff, 1990); por el otro, el gasto en infraestructura suele ser uno de los más visibles para el votante y a la vez, un gasto de mayor

50. Sin embargo, podría argumentarse que cuando la efectividad del uso del computador como instrumento de enseñanza depende de la calidad del docente, se reduce el potencial de este recurso para homogeneizar la calidad de la educación.

51. El impacto sobre los exámenes de lectura no es estadísticamente significativo.

complejidad en su ejecución, lo que lo hace idóneo para señalar potenciales habilidades del gobierno. Un estudio a nivel municipal para Colombia respalda esta hipótesis, encontrándose que el ciclo electoral parece afectar las decisiones de gasto de capital, particularmente el gasto en infraestructura, más que otro tipo de erogaciones (Drazen y Eslava, 2005)⁵². Más allá del ciclo electoral, se encuentra una gran sensibilidad del gasto de inversión al ciclo económico, en especial para América Latina. Por ejemplo, Akitoby *et al.* (2006) encuentran que el gasto de capital suele ser mucho más procíclico que el del resto de los componentes y que la diferencia es mucho mayor para la muestra de países proveniente de América Latina y el Caribe⁵³.

Estos vaivenes de la inversión en capital pueden tener importantes implicaciones en términos de eficiencia. En efecto, la prociclicidad y la alta volatilidad del gasto en inversión y en mantenimiento suelen ocasionar abandonos y retrasos de las obras en proceso y/o poco mantenimiento de las obras concluidas, lo que puede introducir problemas de ineficiencia del gasto público en inversión (Fay y Morrison, 2005).

Pueden identificarse algunas instituciones para solventar este problema. La sostenibilidad fiscal del proyecto es fundamental para evitar retrasos que, a la larga, incrementan los costos. El uso de presupuestos plurianuales y la conveniente planeación son estrategias potencialmente efectivas para tal fin. El Reporte de Economía y Desarrollo (CAF, 2009) ilustra el uso de estos instrumentos en el caso de Brasil y Perú. En muchos casos, la volatilidad y prociclicidad del gasto de inversión pueden estar asociadas a reglas que impongan rigideces, tales como límites de endeudamiento y reglas de equilibrio fiscal. En estos casos, puede ser recomendable exonerar el gasto en inversión de estas reglas. Un ejemplo es la conocida ‘regla de oro’ que exige al gobierno tener equilibrada la cuenta corriente pero permite acudir al endeudamiento para financiar la inversión.

Los sistemas nacionales de inversión pública que velan por la eficiencia y calidad del gasto público a través del fortalecimiento del sistema de evaluación de inversiones también se presentan como una institución deseada.

El desarrollo de una ‘cultura de evaluación’ *ex ante* que determine el impacto ambiental de cada proyecto y las especificaciones técnicas más apropiadas para cada caso son altamente convenientes. Estas instituciones también mejoran la transparencia al incrementar el acceso de los ciudadanos a la cartera de proyectos de inversión. Las experiencias de Chile y Perú con el sistema nacional de inversión pública sólido parece ser un ejemplo favorable (CAF, 2009).

Las asociaciones entre los sectores público y privado han sido una práctica reciente que, si bien presentan algunas complicaciones, pueden mejorar la eficiencia. En cierto sentido, la presencia del sector privado ofrece una “prueba de mercado” que puede promover un uso más racional de los recursos, impone cierta transparencia en la ejecución del proyecto y evita el desarrollo de proyectos inviables a largo plazo que sobreviven solo frente a subvenciones fuertes y permanentes. Para fomentar estas asociaciones, es preciso elaborar un marco regulatorio apropiado que asegure los compromisos de ambas partes. Algunos principios de estos arreglos se analizan en el Reporte de Economía y Desarrollo (CAF, 2009). Las alianzas supranacionales también pueden rendir frutos de eficiencia importantes, especialmente para los países pequeños, dado que la inversión en infraestructura suele disfrutar de importantes economías de escala que aquellos podrían no

52. Los aspectos regulatorios (p.e., las tarifas máximas permitidas) también están sujetos al ciclo político y a problemas de inconsistencia dinámica. Toda esta incertidumbre es internalizada por inversores privados, lo que podría reducir el tamaño de las inversiones y en consecuencia, la provisión de infraestructura. La delegación de la función reguladora en una agencia independiente podría ser un mecanismo que alivie este problema y promueva una mayor inversión privada.

53. El estudio analiza 51 países en desarrollo, de los cuales 16 se encuentran en América Latina y el Caribe.

estar en capacidad de explotar. De allí que un proyecto multinacional puede ayudar a estos países a reducir el costo de la provisión. Esta parece haber sido una motivación importante para proyectos tales como el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central.

Finalmente, es importante tener claro que la calidad y provisión de bienes y servicios asociados a la infraestructura no solo responden a proyectos nuevos; el mantenimiento de la infraestructura es vital. En América Latina, como se muestra en el Reporte de Economía y Desarrollo (CAF, 2009), la infraestructura existente está altamente descuidada y el gasto en inversión está sesgado hacia la creación de nueva infraestructura, más que hacia el mantenimiento de la existente (Fay y Morrison, 2005). Este sesgo parece inapropiado a la luz de ciertos estudios que sugieren importantes ganancias de reorientar parte del gasto de infraestructura hacia el mantenimiento (Rioja, 2003).

La experiencia de la región está llena de ejemplos donde la falta de transparencia y de planeación, la falta de previsión de recursos financieros, los cambios en las empresas involucradas en el proyecto y en autoridades públicas responsables han degenerado en obras más costosas, inconclusas, atrasadas y de poca calidad. Mejorar la calidad y la provisión de servicios asociados a la infraestructura supone una visión integral que no solo incorpore nuevas obras sino que garantice su apropiado mantenimiento. Esta visión integral, además, debe fomentar la cultura de la evaluación técnica y ambiental de los proyectos. La mejora de la eficiencia también requerirá de una importante planeación de largo plazo y de figuras que eviten que los vaivenes del ciclo económico, político y fiscal ocasionen costosas paralizaciones de los proyectos de inversión. Finalmente, la eficiencia puede apoyarse en alianzas público-privadas y regionales (o supranacionales) debidamente estructuradas.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha comentado la importancia de la eficiencia como principio rector de la gestión pública; sin embargo, alcanzar la eficiencia requiere su apropiada medición. Como bien lo expresara William Thompson Kelvin, “si no lo puedes medir, entonces no lo puedes mejorar”. En consecuencia, una práctica necesaria es la construcción y el mantenimiento de sistemas de información y evaluación de desempeño que sirvan de insumo en el análisis de la eficiencia.

Este análisis de la eficiencia, por su parte, debe superar la pura observación y comparación de resultados e incorporar, de manera sistemática, no solo los insumos empleados para alcanzar tales resultados, sino las condiciones sobre las cuales se opera, que bien pueden condicionar los resultados pero estar fuera del control de las unidades ejecutoras que serán evaluadas. En efecto, se debe diferenciar claramente entre lo que reflejan los indicadores de resultados de cualquier instancia pública y la noción de eficiencia. Los métodos de frontera, a pesar de tener algunos problemas, se presentan como un instrumento útil para tal fin. Estos métodos intentan determinar si los resultados obtenidos son los asociados a la aplicación de las mejores prácticas dados los insumos empleados y las condiciones de entorno de cada una de las unidades que serán evaluadas.

La eficiencia productiva, objeto de análisis de este capítulo, es en sí misma de vital importancia para el diseño de las políticas públicas; sin embargo, no garantiza que la gestión pública sea eficiente desde un punto de vista amplio; esto es, no asegura que la composición y la magnitud del gasto en los diferentes niveles de

gobierno sea la apropiada. Sin embargo, una vez definidos estos aspectos en los presupuestos nacionales y locales, la eficiencia productiva se convierte en una condición necesaria para una gestión pública adecuada.

En el presente capítulo se verifica que los países de la región se encuentran por debajo de lo esperado en materia de gestión pública, aun al considerar la relativa insuficiencia de insumos bajo los cuales suele operar el sector público y al incorporar otros factores no discrecionales, típicamente más desfavorables en la región. En otras palabras, hay grados importantes de ineficiencia que se comparan desfavorablemente con aquellos obtenidos en el mundo desarrollado y en los países emergentes de Asia. Por ejemplo, para el caso de la educación, el análisis de frontera sugiere que la provisión de calidad y de acceso se encuentra entre el 80% y el 90% del potencial de la región, dados los recursos asignados a este fin.

El análisis con información a nivel de colegios ofrece resultados interesantes. En primer lugar, parte importante de la brecha de desempeño, medida por los resultados de las pruebas estandarizadas, está asociada a la insuficiencia de insumos y a diferencias en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes que asisten a cada tipo de unidad educativa. Por otra parte, se encuentra que la condición de colegio público no invalida la posibilidad de que este sea eficiente; en efecto, en los dos países estudiados en este capítulo, algunos colegios públicos mostraron indicadores de eficiencia tan altos como los de los colegios privados más eficientes. Desafortunadamente, para algunos casos, se mantiene aún, en promedio, una brecha considerable de eficiencia luego de controlar por factores socioeconómicos y de insumos.

Esta evidencia pone de manifiesto la importancia de incorporar prácticas al conjunto de políticas públicas, que promuevan un uso más eficiente de los recursos. La lista de estas buenas prácticas es extensa, y algunas de ellas han sido planteadas en este capítulo. Aplicar estas buenas prácticas dista de ser una tarea trivial. Por un lado, la sola identificación de esas prácticas según las condiciones de cada país es una tarea difícil. Por otro lado, implementar estas buenas prácticas suele implicar cambios institucionales que, muchas veces, enfrentan resistencias de diversa índole. Esto implica que los retos en materia de eficiencia del sector público son enormes; sin embargo, ineludibles, si se quiere avanzar en el camino del desarrollo y de la inclusión social.

4

La estructura impositiva y los retos de la recaudación

La estructura impositiva y los retos de la recaudación¹

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina enfrentan la necesidad de proveer infraestructura económica y programas sociales con el fin de apuntalar el proceso de crecimiento económico con equidad. Ello requiere, como se mencionó en el capítulo 1, no solo mejorar la eficiencia del uso de los recursos sino también aumentar el monto de los ingresos que recibe el Estado. La evidencia reseñada sobre los niveles de gastos y recursos totales del sector público muestra que si bien en los últimos años ha habido un incremento en los niveles de recaudación, la región aún se encuentra rezagada, especialmente en lo que se refiere a los niveles de ingresos obtenidos vía impuestos regulares.

Este capítulo se propone estudiar con detalle la evolución reciente de la estructura impositiva en América Latina y analizar cuáles son los mayores desafíos que estos países enfrentan para apuntalar la recaudación de impuestos. Uno de los argumentos centrales que se desarrollan es que el nivel total de recaudación depende en parte de la estructura impositiva. En particular, es necesario establecer una combinación adecuada entre los tributos directos y los indirectos, donde se expanda el uso de aquellos que generen menores costos de eficiencia y a la vez produzcan un efecto positivo sobre la equidad. Por ejemplo, el uso generalizado del IVA (con quizás algunas alícuotas menores para productos básicos de la canasta familiar) y los impuestos progresivos a los ingresos de personas naturales, así como los impuestos con tasas relativamente uniformes a los beneficios y ganancias de las empresas.

Sin embargo, implementar una estructura de gravámenes de este tipo en América Latina enfrenta importantes restricciones que están relacionadas con el alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, la informalidad de firmas y trabajadores, las dificultades técnicas y las restricciones de las capacidades de administración y control del recaudo de impuestos, el costo político y las presiones sectoriales que afrontan las autoridades para extender la base de contribuyentes e instaurar un sistema de impuestos más progresivo, así como la percepción de la población sobre la poca eficiencia del gasto público y las inequidades tributarias que debilitan la disposición de los ciudadanos a cumplir sus obligaciones con el Estado. Todo esto determina altos niveles de evasión que evidentemente retroalimentan la baja disposición a pagar impuestos y la baja moral impositiva.

El presente capítulo documenta con detalle las debilidades de las instituciones impositivas en América Latina. En particular, como se mencionó anteriormente, a pesar del aumento de la recaudación que experimentó la región en la última década, el nivel de esfuerzo tributario se encuentra todavía por debajo del que correspondería dadas sus características y su nivel de desarrollo. Ello se explica, en parte, por una deficiente estructura tributaria donde los impuestos a los ingresos y las rentas de empresas y personas (especialmente

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Pablo Sanguinetti y la asistencia de investigación de Alexandra Reuter.

este último caso) tienen una muy baja participación (alrededor del 28%) en el total recaudado. La evidencia sugiere, nuevamente, que este problema no necesariamente se justifica en función del PIB per cápita y la estructura económica de la región. Otros países en desarrollo, Asia oriental por ejemplo, o aun los países hoy desarrollados cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares a los actuales en América Latina, han implementado reformas en las estructuras de impuestos con un fuerte crecimiento de los tributos a los ingresos dentro del total recaudado (superior al 50%), lo que les ha permitido apuntalar sus niveles de recaudación manteniendo un equilibrio entre los objetivos de eficiencia y la equidad redistributiva.

El alto nivel de evasión también es otra variable que explica el bajo esfuerzo tributario en América Latina. Desafortunadamente, no existen buenas estadísticas –realizadas en forma periódica y con metodologías que usen muestreos aleatorios aplicados a contribuyentes– que midan la magnitud de este problema. De todas formas, las estimaciones indirectas realizadas con información de las cuentas nacionales y las encuestas de hogares sugieren que las tasas de evasión promedio rondan el 27% para los impuestos al consumo (IVA) y valores cercanos al 50% para el impuesto a los ingresos y rentas. Sin desmerecer la posibilidad de que el combate a la evasión podría implicar aumentos en la recaudación, este fenómeno también afecta sustancialmente la estructura de los impuestos. Por ejemplo, ante la más alta probabilidad de incumplimiento en el pago de impuestos a los ingresos, las autoridades pueden encontrar adecuado reducir las tasas de esos tributos (sobre todo las marginales más altas) y reemplazar estos ingresos por otros impuestos indirectos más fáciles de administrar y difíciles de evadir (p.e., impuestos específicos al consumo o a las transacciones financieras). Sin embargo, esto vuelve menos equitativo el sistema.

Un plan efectivo para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias debería combinar varios elementos. Por un lado, la posibilidad de que el diseño de los impuestos genere incentivos para reportar operaciones de ventas e ingresos que, como en el caso del IVA en la relación entre una firma y sus proveedores, constituyen un factor muy relevante para reducir la evasión. Por otro lado, también es importante que el sistema financiero y otras instituciones (grandes empresas, la aduana, entre otros) funcionen como terceras fuentes de información sobre los ingresos y como agentes de retención. Más allá de estas acciones, que mejoran los incentivos y el flujo de información, en aquellos casos de firmas y contribuyentes donde el pago de impuestos depende de su propia declaración, se ha constatado que la amenaza creíble de una mayor probabilidad de inspecciones y auditorías es un elemento que debe estar siempre presente en el sistema.

Más allá de las consideraciones de eficiencia y equidad, que podrían justificar tanto un mayor papel para los impuestos a los ingresos como también un control de la evasión más efectivo, un aspecto clave del argumento en el presente reporte es que estas acciones son un elemento importante a la hora de fomentar las capacidades del Estado y las instituciones democráticas (Bird, 2008; Bird *et al.*, 2004, Lledo *et al.*, 2004). En otras palabras, el cobro efectivo de impuestos directos sobre un amplio espectro de la población y de las empresas puede fomentar mecanismos de control y participación ciudadana que mejoren la gestión pública, lo que a su vez podría repercutir positivamente en la disposición de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente forma: la segunda sección ofrece un marco conceptual para entender cuáles podrían ser los argumentos en términos de la eficiencia y equidad para la elección de una determinada estructura impositiva. Asimismo, se estudia en qué medida las restricciones provenientes de la estructura económica, las capacidades administrativas del Estado, las razones de tipo político y/o electoral

y la eficiencia en la provisión de bienes públicos podrían afectar la combinación óptima de impuestos. La tercera sección describe las tendencias recientes en la recaudación y la estructura impositiva en América Latina, mientras que en la cuarta sección se analizan las limitaciones de la estructura impositiva en la región y el problema de la evasión. La quinta sección concluye sugiriendo avenidas de intervención que permitan, a la vez, mejorar el cumplimiento tributario y la estructura de impuestos.

MARCO CONCEPTUAL: ¿CUÁL DEBERÍA SER LA COMBINACIÓN ADECUADA ENTRE LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS?

Como se mencionó previamente, la estructura de impuestos podría desempeñar un papel fundamental en lograr una mayor recaudación impositiva que combine la eficiencia con una mayor equidad distributiva. En este contexto, antes de analizar en detalle las tendencias recientes en la evolución de la estructura impositiva en América Latina, y como paso previo a la identificación de sus posibles limitaciones, es conveniente repasar los argumentos conceptuales que se han desarrollado para recomendar una determinada combinación de impuestos directos (al ingreso y a la riqueza) e indirectos (al consumo de bienes y servicios)². A continuación, en primer lugar, se describen las principales predicciones de la teoría normativa de finanzas públicas que hace énfasis en los costos de eficiencia y en aspectos referidos a la equidad. En segundo lugar, y con el fin de obtener hipótesis que se ajusten mejor al caso de los países de América Latina, se incorporan argumentos relativos a las restricciones de las capacidades de administración y control de la evasión de los tributos, así como también consideraciones de economía política, y premisas sobre los beneficios sociales obtenidos de los bienes públicos que se financian con los ingresos.

Las hipótesis que surgen de la teoría de la estructura óptima de impuestos: eficiencia *versus* equidad

La intuición convencional sobre los beneficios y costos de recurrir a impuestos directos *versus* impuestos indirectos es que los primeros (impuestos progresivos a los ingresos) tienen costos de eficiencia (a saber, efectos negativos en las decisiones de oferta de trabajo y de ahorro/inversión) mientras que, en el caso de los segundos, estos costos de eficiencia no existirían o serían menores. Por otro lado, desde el punto de vista redistributivo, los primeros son claramente superiores a los segundos ya que es difícil pensar en atender objetivos redistributivos con impuestos que graven el consumo de bienes y servicios que, por definición, no se establecen en función de los ingresos de las personas que compran los productos.

El efecto negativo de los impuestos directos al ingreso sobre la eficiencia se puede dar a través de múltiples canales. En primer lugar, dependiendo de la elasticidad de la oferta de trabajo respecto del salario, un impuesto a los ingresos podría tener consecuencias negativas sobre la oferta de trabajo en la medida en que

2. La definición de impuestos directos e indirectos ha estado sujeta a cierta controversia. Una definición popular entre especialistas en finanzas públicas establece que los impuestos directos serían aquellos que afectan directamente el ingreso de los contribuyentes (familias o empresas) responsables de pagarlos, mientras que los impuestos indirectos serían aquellos cuya carga efectiva se puede trasladar a otras personas u empresas diferentes de las que formalmente deben pagarlos al Estado (Buchanan, 1970; Due y Friedlaender, 1973). Una definición alternativa que se ajusta más al propósito del presente capítulo es aquella propuesta por Atkinson (1977), en donde los impuestos directos son todos aquellos cuya obligación puede ajustarse a las características individuales del contribuyente (sea este una empresa o individuo), mientras que los impuestos indirectos son cargados sobre transacciones independientemente de las características de los agentes que intervienen.

grava los ingresos laborales. Este efecto tendería a ser más significativo en el caso en que la estructura de tasas sea altamente progresiva con alícuotas marginales crecientes a medida que aumenta el ingreso³.

Un segundo canal de posibles ineficiencias del impuesto al ingreso es que este no solo grava el ingreso salarial sino también el ingreso proveniente de la acumulación de activos de las familias. En un contexto intertemporal, estos gravámenes encarecen relativamente el consumo futuro (el que se financia, en parte, con el rendimiento de los ahorros) frente al consumo corriente, por lo que se desincentiva dicha acumulación de riqueza. Esto no sucede con los impuestos al consumo que se mantienen constantes en el tiempo. Es claro que a través de su efecto en el ahorro, estos impuestos afectan indirectamente la inversión en la economía al reducir la oferta de capital disponible para las empresas. Además, en la medida que los impuestos al ingreso también gravan los beneficios de las empresas, estos gravámenes afectan directamente las decisiones de compra de capital y de producción. Evidentemente, ello también repercute de manera indirecta sobre las decisiones de ahorro de las familias al desalentarlas a colocar estos ahorros en la adquisición de participaciones (acciones) en las firmas, inhibiendo el desarrollo del mercado de capitales. Esta potencial fuente de ineficiencia de los impuestos al ingreso y su impacto negativo en la inversión y en la producción (y a través de ello, en el crecimiento económico) ha sido tradicionalmente muy enfatizada en América Latina, promoviendo el establecimiento de incentivos impositivos a la inversión (Tanzi y Zee, 2000).

Un canal adicional a través del cual los impuestos al ingreso podrían incidir negativamente sobre la eficiencia es aquel relativo a las decisiones de acumulación de capital humano. Aquí las predicciones de la teoría son mucho más ambiguas. En el caso de los impuestos proporcionales, el hecho de que la decisión de acumular capital humano (p.e., educación superior) acarrea una pérdida de ingresos salariales sujetos a impuestos implica un incentivo a adquirir una mayor educación que se ve compensado por las pérdidas de ingresos que se producen una vez que el individuo se reinserta en el mercado de trabajo (Trostel, 1993). Sin embargo, tal como lo sugieren Heckman *et al.* (1998), un impuesto progresivo al ingreso podría desincentivar una mayor educación, ya que lo que se ahorra en impuestos durante la época universitaria es compensado con creces (en valor presente) por los mayores gravámenes que se pagan por los ingresos adicionales generados por el mayor nivel de capital humano. En otras palabras, un impuesto progresivo al ingreso reduce los retornos esperados de la educación. Obviamente, si los fondos públicos que se obtienen de los impuestos son utilizados para financiar gastos adicionales en educación (elevando los retornos en comparación con una situación sin impuestos) entonces, el efecto se vuelve indeterminado (Bénabou, 2002).

Más allá de los impactos sobre la eficiencia, en particular sobre las decisiones de acumulación de capital físico y humano, la elección de la estructura de impuestos tiene efectos sobre la equidad distributiva, ya que para una estructura de gastos dada, la decisión de qué impuestos se utilizarán para financiarlos va a determinar las características, especialmente en términos de ingresos, de los individuos sobre los que recaen dichos tributos. Si se identifica una correlación precisa entre la carga impositiva y el nivel de ingresos de las familias, la estructura impositiva puede afectar la distribución de los ingresos después de impuestos. Dicha

3. En el trabajo seminal sobre la combinación óptima de impuestos directos e indirectos de Atkinson y Stiglitz (1976) se muestra que, en el contexto de un modelo estático (no hay decisiones de ahorro de las familias por lo que todo el ingreso se consume) y donde la elasticidad de la oferta de trabajo cumple con ciertas condiciones (dicha elasticidad no depende del consumo de bienes), la eliminación de los impuestos al consumo genera ganancias de eficiencia por cuanto los beneficios de la baja de precios son solo parcialmente compensados por los costos de distorsionar las decisiones de la oferta de trabajo. Estos autores muestran, entonces, que el impuesto al ingreso no solo es superior en términos redistributivos sino también en términos de eficiencia. En este contexto, no habría ningún rol para los impuestos indirectos en la estructura impositiva óptima. Como se describe en el texto, la conclusión de Atkinson y Stiglitz (1976) sobre la mayor eficiencia del impuesto al ingreso en comparación con los impuestos diferenciados al consumo se ve fundamentalmente modificada cuando se incorporan decisiones de ahorro e inversión de las familias y empresas.

distribución será más equitativa si la carga está positivamente correlacionada con el nivel de ingresos y la hará más desigual si la correlación es negativa.

El conocido argumento de que la utilización de impuestos al consumo en lugar de impuestos progresivos al ingreso puede tener costos en términos de una mayor desigualdad descansa en el hecho de que estos tributos no pueden graduarse en términos de los ingresos de los individuos. En los impuestos como el IVA o las ventas, en general las tasas son independientes de quien consuma los bienes. En la medida que la proporción de gasto en consumo sobre el ingreso total sea mayor para las familias de menores ingresos, la incidencia de la carga del impuesto afectará relativamente en mayor proporción a estas familias comparadas con las más ricas⁴, con lo que la distribución del ingreso después de impuestos podría hacerse más desigual⁵. Los impuestos a los ingresos de las personas con un componente progresivo en las alícuotas podrían revertir claramente esta tendencia desigual en la carga tributaria, ya que su incidencia (carga tributaria como proporción de los ingresos) subiría más que proporcionalmente con el nivel de renta de las familias.

¿En qué medida un objetivo redistributivo a través del sistema tributario debe jugar un papel importante en la elección de la estructura impositiva? Del mismo modo, ¿cuánto deben pesar los elementos de eficiencia económica? Estas preguntas son difíciles de responder pues implican determinar la función de bienestar social que debería utilizar el gobierno para elegir sus políticas. Dicha función agrega el nivel de consumo de todos los individuos de la economía y, dependiendo de sus parámetros, le da más o menos importancia a la existencia de desigualdad en los niveles de ingreso⁶. Una vez definida dicha función, la estructura de impuestos “óptima” puede ser determinada de forma que esta maximice el bienestar agregado. Dicha elección tendrá en cuenta en qué medida los costos de eficiencia afectan los incentivos a acumular capital físico y humano y sus consecuencias sobre el ingreso de largo plazo de la economía, pero también en qué medida la elección de dichos tributos colabora o no con la mejora de la equidad en la distribución del ingreso.

La literatura sobre finanzas públicas ha provisto ejercicios donde se utilizan modelos que, si bien representan contextos estilizados de las economías, permiten evaluar cualitativa y cuantitativamente este posible dilema (*trade off*) –entre ganancias de eficiencia y costos de equidad– que tendría una determinada estructura impositiva dependiendo de la mayor o menor participación de impuestos al ingreso o la riqueza frente a impuestos indirectos al consumo. Estos ejercicios arrojan como resultado que la estructura de impuestos óptima siempre incorpora un componente significativo de tributos al ingreso con tasas marginales que se aproximan a las observadas en algunos países desarrollados (Fellman *et al.*, 1999; Widmalm, 2001; Bénabou, 2002)⁷. Más aún, dicho impuesto incluye no solo aquel que grava los ingresos

4. La incidencia de los impuestos al consumo sobre las familias más pobres podría reducirse si se aplicasen tasas impositivas diferenciales, como en el caso del IVA, con alícuotas más bajas a algunos productos que estos hogares consumen en mayor proporción. No obstante, un extensivo uso de este tipo de mecanismo podría complicar la administración y control de la recaudación tributaria.

5. Normalmente, este argumento ha sido defendido en contextos de análisis de tipo estáticos. Cuando se piensa en contextos más dinámicos, por ejemplo en modelos de ciclo de vida, donde el ahorro de hoy se convierte en consumo futuro, es menos cierto que la proporción de gasto en el consumo sobre el ingreso varíe tanto a lo largo de la distribución del ingreso (Metcalf, 1994; Tanzi y Zee, 2000).

6. En particular, una reducción en la desigualdad incrementa más el bienestar agregado cuanto más se pondera el cambio en el consumo en el caso de una familia de bajos ingresos respecto del mismo cambio en el consumo cuando lo obtiene una familia de altos ingresos.

7. Por ejemplo, en Bénabou (2002) se elabora un modelo donde los impuestos al ingreso generan costos en términos de las decisiones de ahorro y de oferta de trabajo, aunque las transferencias que se financian con dichos impuestos producen beneficios en el caso de las familias de menores ingresos que, por problemas de acceso al mercado de crédito, no acceden a seguros contra *shocks* idiosincráticos en los ingresos o préstamos para la inversión en capital humano. En este contexto, la tasa marginal promedio que maximiza el crecimiento agregado de la economía es del 48%, con un nivel de gasto redistributivo de alrededor del 14% del PIB.

salariales sino también aquellos provenientes del capital o acumulación de ahorros/inversión (Erosa y Gervais, 2002; Conesa *et al.*, 2009)⁸.

¿Por qué la estructura de impuestos de los países en desarrollo se aleja de aquella sugerida por la teoría?

En general, los modelos provenientes de la teoría de las finanzas públicas representan enfoques de tipo normativo que, si bien pueden extenderse para incorporar fallas de mercado –como el caso de las restricciones del acceso al crédito–, no tienen en cuenta los aspectos asociados con los costos o capacidades de los países para administrar y controlar el pago de los impuestos. Tampoco incorporan elementos de economía política referidos, por ejemplo, a las consecuencias electorales (como la probabilidad de ser reelegido para un nuevo período) de recaudar tributos y de brindar nuevos servicios con los ingresos que se obtienen.

Es evidente que estos otros elementos son también muy relevantes en un análisis de tipo positivo que explique la estructura de impuestos que los países adoptan en la práctica en un momento dado, o mejor aún, aquella que se observa a lo largo de su sendero de desarrollo. En tal sentido, este enfoque podría explicar por qué, a pesar de las predicciones de la teoría normativa sobre cuál sería una estructura de impuesto “correcta”, subsisten importantes diferencias en los niveles y estructuras de tributos aplicados en los países desarrollados *vis à vis* aquellos en desarrollo o aun dentro de este último grupo de economías.

Un paso interesante en esta dirección es el planteado en el trabajo de Roger y Li (2009). Estos autores mencionan que, más allá de los preceptos de la teoría normativa, un aspecto que contrasta enormemente el funcionamiento de las economías en desarrollo con aquel de las más avanzadas es el problema de la administración y el control de las obligaciones tributarias cuando una parte significativa de la economía es informal, esto es, cuando se desenvuelve fuera de los registros legales, contables y financieros establecidos. Una forma fácil de ejemplificar este fenómeno es el hecho de que la actividad económica en este sector se maneja únicamente a través del uso de efectivo ya que el uso del sistema financiero para las transacciones implicaría dejar rastros sobre operaciones que podría utilizar la autoridad fiscal para reforzar el control y asegurar el pago de las obligaciones tributarias.

En este contexto de alta informalidad, las autoridades deberían elegir la estructura de impuestos en función de sus efectos sobre las decisiones de las firmas de operar en el sector formal *versus* el sector informal y cómo ello afecta la posibilidad de administrar y recaudar los tributos. La amenaza de pasarse al sector informal (evitar el uso del sistema financiero para realizar las operaciones y así eludirla detección de la conducta de evasión) podría justificar la fijación de tasas relativamente bajas sobre los impuestos a los ingresos de las firmas o que dichas tasas varíen entre sectores económicos⁹. Por ejemplo, estas podrían ser más altas para las industrias capital-intensivas que necesitan utilizar mucho más los servicios provistos

8. Conesa *et al.* (2009) desarrollan un modelo donde se permite que la política impositiva del gobierno fije tasas diferenciales a los impuestos aplicados al ingreso salarial y al ingreso de capital, asumiendo la existencia de restricciones de crédito y *shocks* idiosincráticos al ingreso. Los autores encuentran que la tasa de impuesto al ingreso del capital que maximiza el bienestar agregado (que sopesa los costos de las distorsiones sobre la oferta de trabajo y el ahorro *versus* los beneficios de la redistribución) es del 36%. Al mismo tiempo, las tasas marginales aplicadas al ingreso salarial son más reducidas (23%).

9. Aquí se sugiere que una causa de la informalidad sería los altos impuestos u otras regulaciones (p.e., laborales) que encarecen los costos de las firmas. Sin embargo, debe notarse que detrás de este problema pueden también existir razones más estructurales relacionadas con la productividad de las empresas que afectan sus ganancias antes y después de impuestos (Pagés, 2010).

por el sistema financiero, y mucho más bajas para el sector de servicios, especialmente los comercios pequeños, donde los beneficios de acceso a los servicios financieros son, en principio, menores (o los costos de acceso mucho más altos). Este problema de la informalidad también podría explicar la muy baja participación en la recaudación total del impuesto al ingreso de las personas. En la medida que una buena parte de la recaudación de este gravamen dependa de lo que se cobra sobre los salarios, su funcionamiento efectivo requiere que una parte importante de la población esté empleada en el sector formal donde la autoridad fiscal pueda valerle de las empresas para que estas realicen la retención de las obligaciones impositivas a sus empleados.

Esta teoría también predice que si el acceso al sistema financiero se facilita por un menor costo del uso de estos servicios, y por el hecho de que las empresas perciban que sus beneficios son mayores (a pesar de los mayores costos impositivos que ello pueda acarrear), ello redundará en una mejor capacidad de las autoridades para controlar y fiscalizar el pago de impuestos. Ello, a su vez, facilitará la implementación de cambios en la estructura impositiva que paulatinamente podría converger hacia aquella que se observa en países más desarrollados¹⁰.

El enfoque previo señala a la economía informal como un determinante de la capacidad de administrar y controlar las obligaciones impositivas en los países en desarrollo, lo que, a su vez, condiciona la elección de la estructura de tributos. Este enfoque puede ser extendido incorporando elementos de economía política y también puede tomar en cuenta explícitamente los beneficios (incluidos los electorales) que generan los bienes públicos que se financian con los tributos recaudados. Esto último está relacionado con la hipótesis de reciprocidad que será investigada extensivamente en el capítulo 5¹¹. El trabajo de Kenny y Winner (2006) presenta un análisis con estas características. Estos autores postulan el caso de un gobierno que debe elegir la estructura de impuestos con el objetivo de mantener un alto nivel de apoyo electoral con la intención de ser reelecto. El apoyo político (electoral) del gobierno aumenta con la provisión (eficiente) de bienes públicos y descende con la necesidad de recaudar impuestos de las personas y firmas¹². Para simplificar este caso, puede asumirse que el gobierno tiene que decidir entre dos tipos de impuestos, a saber, impuestos generales al consumo (p.e., IVA) y al ingreso de las personas. El costo político (menor apoyo electoral) por una mayor carga tributaria sobre la población se explica por el menor ingreso disponible que generan esos impuestos y por los costos que probablemente tengan que incurrir los votantes para ajustarse a los requerimientos impositivos (entre otros, el tiempo y los recursos usados para pagar los tributos y también las acciones llevadas a cabo para evitarlos). Evidentemente, estos costos políticos podrían variar según el tipo de impuestos, por ejemplo, el costo electoral podría ser más alto para el impuesto al ingreso –por ser más visible y afectar más directamente el ingreso disponible– comparado con los impuestos al consumo.

10. Este análisis provee otro canal a través del cual el desarrollo del sistema financiero puede influir positivamente en el crecimiento económico mediante el fortalecimiento de la recaudación impositiva y una mayor provisión de bienes públicos (p.e., infraestructura). El análisis del vínculo entre desarrollo financiero y crecimiento se desarrolla en Levine (2005). Ver también CAF (2011a).

11. Según esta hipótesis, en muchos países en desarrollo, y en América Latina en particular, los individuos no cumplen con sus obligaciones impositivas porque perciben que los servicios que ofrece el Estado, y que se financian con dichos impuestos, son ineficientes, de mala calidad o, en el peor de los casos, no se proveen por desvíos de fondos o corrupción.

12. Si bien las firmas no votan, se puede asumir que estas pueden organizarse para realizar tareas de lobby que afectan las oportunidades electorales del gobierno. Más directamente, las empresas pueden hacer aportes a las campañas de los candidatos (del partido del gobierno o la oposición), influyendo de este modo sobre las posibilidades de reelección.

Se reconoce, de igual modo, que la recaudación de cada tributo neto de los costos de administración y control está sujeta a una curva de tipo U invertida (o curva de Laffer), donde la recaudación es una función positiva de la tasa aplicada dentro de cierto rango, pero que, a partir de un nivel alto, los incrementos adicionales en las tasas producen una reducción en la recaudación. Esto último puede ser consecuencia de que la base imponible disminuye más que proporcionalmente con el aumento en la alícuota (p.e., los beneficios de las empresas se reducen porque estas invierten mucho menos cuando las tasas del impuesto son extremadamente altas), o porque cuando las tasas son muy elevadas los incentivos a evadir son muy altos y esta evasión solo se puede controlar a través de costos que superan la recaudación potencial. Esta curva de Laffer de recaudación neta podría adoptar una forma distinta según los impuestos (p.e., ser más plana para el impuesto a los ingresos de los individuos, reflejando el mayor costo de administración).

Este sencillo marco conceptual puede utilizarse para estudiar las consecuencias sobre la estructura de impuestos y sobre el nivel de recaudación total de diversos eventos. En particular, podría resultar interesante considerar tres tipos de situaciones: i) cambios en la estructura económica de los países que favorecen un crecimiento del sector formal de la economía (p.e., desarrollo del sector manufacturero); ii) mejoras en la capacidad de administración que implican una reducción del costo en que incurren el ciudadano o las firmas para cumplir con el pago de impuestos y que, a la vez, disminuyen los costos de fiscalización para la agencia recaudadora (p.e., el uso de Internet para enviar las declaraciones del IVA); y finalmente, iii) una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos.

Estos tres escenarios implican un mayor nivel de recaudación y un sector público más grande. Además, el crecimiento relativo del sector formal de la economía conlleva un aumento de la base imponible (la curva de recaudación se traslada hacia arriba) del tributo a los ingresos de las personas (más trabajadores figuran como asalariados formales), lo que acarrea que este impuesto incremente su participación en el total recaudado. Lo mismo ocurre con el IVA cuando una mejora tecnológica reduce los costos de administración del impuesto. En este caso, no solo la curva de recaudación neta se desplaza hacia arriba sino que también se reducen los costos políticos (por menores distorsiones en el caso de cumplimiento) por la utilización de este impuesto. Ambos factores llevan a un incremento de la participación de este tributo en la estructura impositiva.

Finalmente, el aumento de la eficiencia de la provisión de bienes públicos afectará la estructura de impuestos de acuerdo al costo político relativo de cada tributo y de su capacidad de generar más recursos en función de la magnitud de la base tributaria disponible y de sus costos de administración (ambos aspectos representados por la forma de la curva de recaudación neta). Por ejemplo, si el costo político de recaudar impuestos es menor en el IVA con respecto al impuesto al ingreso de los individuos y también son menores los costos de recaudación, la mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos implicará un aumento en la proporción del IVA dentro de la estructura impositiva.

¿En qué medida la estructura de impuestos observada en las economías de América Latina en los últimos años responde a las predicciones del enfoque normativo sobre la estructura óptima de impuestos? De no ser el caso, ¿cuáles son los desvíos más significativos y en qué medida se pueden explicar por algunos de los factores mencionados previamente, tales como la estructura de las economías, los problemas de administración y control, y los costos políticos o electorales? En función del grado de desarrollo que muestra la región, ¿puede decirse que el nivel de recaudación y su estructura están rezagados respecto de lo que se podría esperar? Las dos secciones siguientes tratan de responder a estos interrogantes.

TENDENCIAS RECIENTES EN EL NIVEL DE RECAUDACIÓN Y LA ESTRUCTURA DE IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA¹³

Durante los últimos veinte años, la presión tributaria en América Latina se ha incrementado como resultado del crecimiento económico, la consolidación de la estabilidad macroeconómica, el aumento en los precios de los productos básicos y las reformas fiscales de comienzos de la década de los noventa. El Cuadro 4.1 (ver p. 162) describe, para una muestra de 17 países de América Latina, información sobre la evolución de la recaudación impositiva total (en puntos porcentuales del PIB) para el período 1990-2009. La información sobre impuestos corresponde al nivel general de gobierno (incluye la administración central y los niveles subnacionales) para los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, mientras que para el resto se refiere al nivel central¹⁴. Los ingresos impositivos incluyen aquellos sobre el ingreso y las ganancias de las empresas y personas, sobre la propiedad o riqueza, impuestos generales (IVA) y específicos sobre el consumo; impuestos al comercio internacional y otros impuestos menores (p.e., a las transacciones financieras). Asimismo, se incluyen las contribuciones sociales a los sistemas de seguridad social de carácter público. Finalmente, también se agregan los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables solo en el caso de que se obtengan a través de instrumentos impositivos (p.e., impuestos a las ganancias cobrados a las empresas petroleras, incluidos los provenientes de alícuotas específicas)¹⁵.

El Cuadro 4.1 muestra que en promedio, la recaudación de la región aumentó en aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB entre principios de los años noventa y el período 2008-2009 (34% de aumento del promedio simple). No obstante, como también se aprecia en el mismo cuadro, se ha observado una alta heterogeneidad entre los países de la región en cuanto al nivel y la dinámica de sus ingresos tributarios. De modo que mientras algunos países, como Brasil y Argentina, muestran actualmente cargas tributarias superiores al 30% del PIB, otros, como México, Guatemala y Paraguay, no superan los 14 puntos porcentuales. Las diferencias en los niveles de presión tributaria hacia el final de la primera década del presente siglo reflejan disparidades en los ritmos de crecimiento. En tal sentido, la evolución ascendente de la carga tributaria en América Latina ha sido liderada por un grupo de nueve países entre los que se destacan Argentina y Bolivia con un crecimiento del doble o más que el promedio. En el otro extremo, sobresalen México y la República Bolivariana de Venezuela, países en los que el nivel promedio de la carga tributaria ha retrocedido respecto de los valores alcanzados durante la década de los noventa¹⁶.

Es interesante observar que estas diferencias en los niveles y en la dinámica de la presión tributaria no necesariamente están ligadas con el ingreso per cápita (los países pobres recaudan poco mientras que los países ricos recaudan más). Como se mostró anteriormente, en América Latina es posible observar economías que incrementan significativamente sus ingresos tributarios hasta ubicarlos por encima del promedio regional pero

13. Esta sección y la próxima utilizan información obtenida de Gómez Sabaini y Jiménez (2011), trabajo que fue encargado especialmente para este reporte.

14. Podría argumentarse que este hecho afecta claramente las comparaciones entre países, subestimando el tamaño de los impuestos totales para aquellos que solo se reporte el nivel central de gobierno. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los países para los que solo se dispone de información del nivel central de la administración pública son, en general, naciones con constituciones unitarias con un muy bajo nivel de descentralización fiscal en entidades territoriales, por lo que la omisión de la información de los niveles subnacionales no representa un problema significativo.

15. Se excluye, entonces, como ingresos no tributarios del Estado lo recaudado por regalías (derechos de explotación aplicados sobre el valor producido de minas e hidrocarburos) y las utilidades por participaciones en empresas públicas o privadas que explotan estos recursos.

16. Como se indica en la nota del Cuadro 4.1 la fuente de información utilizada es CEPALSTAT (2011). Las conclusiones previas no se modifican sustancialmente si se utilizara la información provista por la OCDE sobre ingresos tributarios en América Latina (ver OCDE, 2011a), la que, sin embargo, cubre un menor número de países de la región.

Cuadro 4.1 Evolución de la presión tributaria en países seleccionados de América Latina (1990-2009), valores promedios por trienio y en porcentaje del PIB^{a/}

País	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2009	Variación porcentual 1990-2009	Variación (puntos del PIB) 1990-2009
Argentina	18,50	21,10	20,50	21,20	23,20	27,80	31,20	68,65	12,70
Bolivia	10,40	13,60	17,40	17,80	17,80	20,10	22,20	113,46	11,80
Brasil	23,70	25,90	27,10	30,20	31,80	33,60	34,40	45,15	10,70
Chile	17,00	18,20	18,90	18,90	18,70	20,00	19,10	12,35	2,10
Colombia	10,90	13,20	15,20	15,50	16,80	18,20	17,80	63,30	6,90
Costa Rica	17,20	17,90	18,60	19,00	20,10	21,40	22,40	30,23	5,20
Ecuador	10,10	9,50	9,60	11,50	13,30	13,80	16,90	67,33	6,80
El Salvador	10,80	12,40	12,20	12,30	13,20	14,60	14,30	32,41	3,50
Guatemala	8,80	8,60	10,10	10,90	12,00	12,00	11,10	26,14	2,30
Honduras	13,30	13,70	12,90	15,40	15,50	16,50	16,00	20,30	2,70
México	12,70	12,80	11,30	12,40	12,40	11,10	11,15	-12,20	-1,55
Panamá	15,00	16,20	16,00	15,90	14,60	15,40	16,70	11,33	1,70
Paraguay	9,80	11,90	12,70	11,90	11,80	12,90	13,70	39,80	3,90
Perú	13,10	14,90	15,90	14,30	14,30	16,30	16,20	23,66	3,10
República Dominicana	8,60	10,60	11,20	12,20	12,60	15,20	14,10	63,95	5,50
Uruguay	22,50	22,50	22,70	23,00	21,90	23,30	24,60	9,33	2,10
Venezuela, RB	17,30	14,10	14,90	13,20	12,10	16,50	14,40	-16,76	-2,90
Promedio simple	14,00	15,00	15,70	16,20	16,70	18,30	18,80	34,29	4,80
Promedio ponderado	18,50	19,40	20,20	19,70	19,60	22,00	23,30	29,44	5,30

a/ El total de la recaudación incluye los ingresos por los siguientes tributos: impuestos a los ingresos y ganancias de las personas y empresas, impuesto a la riqueza y propiedad, impuestos generales (IVA) y específicos sobre el consumo, impuestos sobre el comercio internacional y otros impuestos menores (p.e., a las transacciones financieras). Asimismo, se incluyen las contribuciones sociales a los sistemas de seguridad social de carácter público.

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011) y CEPALSTAT (2011).

con un PIB per cápita relativamente bajo (tal como Bolivia) así como casos paradójicos (como el de México) con un alto nivel de ingresos per cápita en términos relativos respecto al promedio regional, pero con niveles de carga tributaria poco dinámicos y que se encuentran entre los más bajos de la región. Como se verá más adelante, este nivel desigual de recaudación tributaria está relacionado, en parte, con la posibilidad de obtener

ingresos no impositivos, entre los que se destacan las rentas por extracción de recursos naturales (p.e., Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela) o el uso del Canal en el caso de Panamá¹⁷.

La evolución de la estructura impositiva en América Latina: impuestos directos e impuestos indirectos

Uno de los fenómenos más significativos que muestra la evolución de la estructura impositiva de los países de América Latina en las últimas dos décadas ha sido el aumento de la participación de los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA o similares) dentro del total de los ingresos tributarios. El Gráfico 4.1 (ver p. 164) muestra un crecimiento de 11,5 puntos porcentuales del peso relativo de dichos tributos en la estructura tributaria promedio a nivel regional (pasa del 24,2% del total en el período 1990-1992 al 35,7% en el período 2008-2009). Se observa, además, que casi todo el aumento de la ponderación porcentual de este tipo de impuestos se dio durante la década de los noventa a raíz de las reformas que ampliaron la base tributaria y aumentaron las alícuotas legales de este gravamen.

La mayor participación del IVA en la recaudación total en América Latina se da en un proceso global que muestra una extensión significativa en el uso de este impuesto en el mundo: de 47 países en 1990 a 140 en la actualidad (Bird y Gendron, 2007; Keen y Lockwood, 2010). El mayor uso de este tributo está relacionado, principalmente, con su mayor eficiencia (evita la imposición en cascada de los impuestos simples a las ventas) y también con el hecho de que su cumplimiento es mucho más fácil de controlar ya que las firmas tienen incentivos para declarar y documentar las transacciones que realizan con otras firmas. En otras palabras, los incentivos a la declaración de operaciones que involucra el diseño del IVA actúan como un elemento muy importante a la hora de mejorar la administración de este tributo y reducir los niveles de evasión¹⁸.

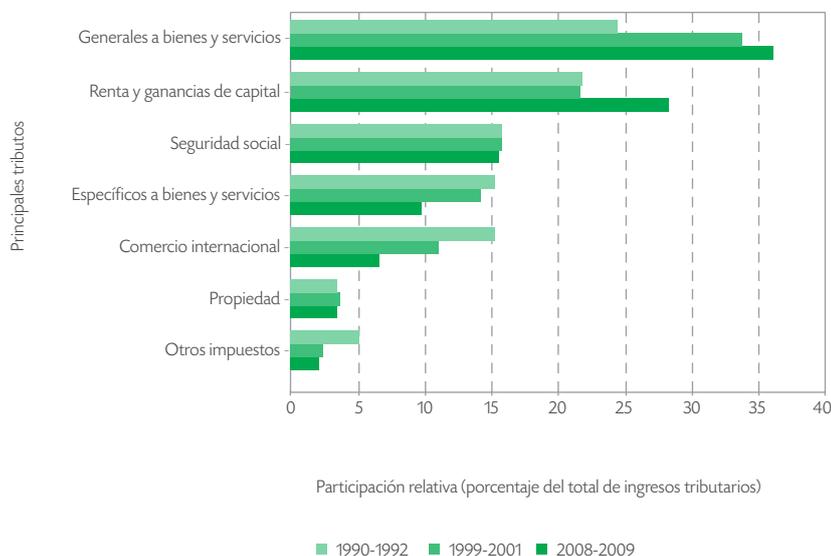
Los impuestos que recaen sobre los ingresos y las ganancias de capital constituyen el segundo factor que explica el incremento de la carga tributaria regional durante las últimas dos décadas. Estos tributos mostraron un aumento en su participación porcentual dentro del total de recursos tributarios de 6,7 puntos porcentuales, pasando de un promedio del 21,3% del total de los impuestos para el trienio 1990-1992 a un promedio del 28% entre 2008 y 2009. En este caso, la mayor parte del incremento se dio en los últimos diez años y, como se verá más adelante, estuvo significativamente influido por el buen comportamiento de los impuestos a las ganancias de las empresas, impulsado, a su vez, por el fuerte crecimiento de la actividad económica de los sectores productivos asociados con la explotación de recursos naturales. De todas formas, a pesar del aumento, la participación de estos impuestos al ingreso y las ganancias dentro del total recaudado se encuentra por debajo de los estándares de los países de la OCDE y también de otros países en desarrollo de Asia del este, tal como se documentará posteriormente.

Pese a que el fortalecimiento de estos dos impuestos (impuestos generales al consumo/IVA y a los ingresos y ganancias) ha sido una característica común en las estructuras tributarias de todos los países, esta ha sido más importante en aquellas economías donde la recaudación impositiva ha crecido en forma más significa-

17. En el caso de México, los ingresos fiscales –cuando se incluyen las regalías petroleras– suben, en promedio, a casi 17 puntos del PIB durante 2008-2009 y se elevan al 20% del PIB si se suman las utilidades que PEMEX le paga al Gobierno.

18. Pomeranz (2010) evalúa cuantitativamente para Chile el impacto de estas características en la menor evasión y en los efectos derrame entre firmas que se encuentran ligadas por relaciones cliente-proveedor. Más adelante, en la cuarta sección, se comentarán con detalle estos resultados.

Gráfico 4.1 Evolución de la participación relativa de los principales tributos dentro de la estructura tributaria promedio de América Latina^{a/} (en porcentajes del total de ingresos tributarios)



a/ La muestra de países incluida coincide con la información presentada en el Cuadro 4.1 (ver p. 162) y se calcula un promedio simple.
Fuente: Gómez Sabañi y Jiménez (2011).

tiva. Como se muestra en el Cuadro 4.2, en el caso de Brasil y Argentina, donde la recaudación se elevó en más de diez puntos porcentuales del PIB, la participación de estos dos impuestos es de casi el 60% en el total recaudado en los últimos años. Chile es otro caso donde existe una fuerte contribución de estos tributos en los ingresos totales (por encima del 70%), aunque en este país el aumento de la recaudación total fue menor (2 puntos porcentuales del PIB). Dentro de las economías más pequeñas con un aumento significativo de la recaudación total basado en un incremento de la participación de los impuestos generales al consumo y al ingreso, se destaca Bolivia con un aumento en la recaudación total de casi el 12% del PIB entre los períodos 1990-1992 y 2007-2009 (aunque en este caso el aumento se fundamentó, en una mayor medida, en el impuesto a los ingresos y las ganancias).

Otro fenómeno importante en términos del cambio en la estructura impositiva de la región está relacionado con la reducción de los impuestos al comercio exterior. Como consecuencia de las políticas de apertura al comercio internacional, los impuestos que gravan el comercio exterior han mostrado una caída del 55% en su participación en la estructura tributaria: de un promedio del 13,6% para el trienio 1990-1992 al 6,1% en el período 2008-2009, perdiendo más relevancia durante la década de los noventa (ver Gráfico 4.1). No obstante esta tendencia general, cabe destacar que recientemente algunos países han reinsertado estos impuestos, especialmente aquellos sobre las exportaciones, con el objetivo de gravar actividades intensivas en la explotación de recursos naturales (p.e., Argentina).

Los tributos sobre el consumo específico de bienes y servicios (impuestos selectivos) también tuvieron una pérdida de peso relativo dentro de la estructura tributaria promedio, pasando del 14,5% de la recaudación total en el período 1990-1992 al 9,1% en el período 2008-2009. Sin embargo, la mayor parte de esta disminución se produjo en la última década ante la consolidación de los impuestos generales al consumo con una tendencia unívoca para todos los países considerados.

Finalmente, las contribuciones a la seguridad social representan también un porcentaje importante de los recursos tributarios en el promedio regional y han mantenido medianamente estable su participación dentro de la estructura tributaria de América Latina, en torno al 17% sobre el total, lo que en términos del PIB significó pasar del 2,5% al 3,1% en los mismos períodos considerados. Como se muestra en el Cuadro 4.2 (ver p. 166), este tipo de tributo tiene una mayor importancia relativa en los países de mayor carga tributaria (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay), los cuales recaudan hasta tres y cuatro veces más en porcentajes del PIB con respecto a los países con menor presión tributaria (Guatemala, Honduras y Paraguay). Es evidente que este hecho está muy correlacionado con los niveles de formalidad de la actividad económica, y en particular del empleo, en los diferentes países¹⁹.

Cuadro 4.2 Dinámica de la estructura de impuestos para países seleccionados de América Latina^{a/} (1990-2009)

País	Tipo de impuesto	Ingresos tributarios por tipo de impuesto				Variación (puntos del PIB)
		Participación en la recaudación total (porcentaje)		Participación en el PIB (porcentaje)		
		1990-1992	2008-2009	1990-1992	2008-2009	
Argentina	Renta y ganancias de capital	6,6	16,5	1,2	5,1	3,9
	Generales sobre bienes y servicios	30,3	34,9	5,7	10,9	5,1
	Otros impuestos	37,6	29,7	6,8	9,3	2,5
	Seguridad social	25,5	18,9	4,7	5,9	1,2
Bolivia	Renta y ganancias de capital	8,7	23,0	0,9	5,1	4,2
	Generales sobre bienes y servicios	50,3	43,1	5,3	9,5	4,3
	Otros impuestos	28,8	25,6	3,0	5,7	2,7
	Seguridad social	12,2	8,2	1,3	1,8	0,6
Brasil	Renta y ganancias de capital	17,1	22,5	4,1	7,7	3,7
	Generales sobre bienes y servicios	37,5	37,3	8,9	12,8	3,9
	Otros impuestos	19,6	14,6	4,6	5,0	0,4
	Seguridad social	25,8	25,6	6,1	8,8	2,7

19. Además, debe mencionarse que las diferencias entre países, o para un mismo país en diferentes años, en la recaudación de contribuciones a la seguridad social se ve también afectada por la adopción o no de sistemas de capitalización privados. Por ejemplo, la importante baja en los ingresos por contribuciones a la seguridad social observada para Chile entre los períodos 1990-1992 y 2008-2009 se explica significativamente por el crecimiento del régimen de capitalización dentro del sistema de jubilaciones y pensiones en dicho país.

Ingresos tributarios por tipo de impuesto

País	Tipo de impuesto	Participación en la recaudación total (porcentaje)		Participación en el PIB (porcentaje)		Variación (puntos del PIB)
		1990-1992	2008-2009	1990-1992	2008-2009	1990-2009
Chile	Renta y ganancias de capital	18,9	31,9	3,3	6,1	2,9
	Generales sobre bienes y servicios	40,8	43,7	6,9	8,3	1,4
	Otros impuestos	31,6	16,5	5,3	3,1	-2,2
	Seguridad social	8,7	7,9	1,5	1,5	0,0
Colombia	Renta y ganancias de capital	32,0	35,1	3,5	5,3	1,8
	Generales sobre bienes y servicios	29,5	35,5	2,8	5,4	2,5
	Otros impuestos	30,1	14,4	3,2	2,2	-1,1
	Seguridad social	12,0	13,4	1,3	2,0	0,7
Costa Rica	Renta y ganancias de capital	9,9	19,0	1,7	4,3	2,6
	Generales sobre bienes y servicios	25,9	26,5	3,7	5,9	2,2
	Otros impuestos	35,2	23,2	6,0	5,2	-0,9
	Seguridad social	33,4	31,6	5,7	7,0	1,3
Ecuador	Renta y ganancias de capital	13,7	27,0	1,4	4,6	3,2
	Generales sobre bienes y servicios	29,2	32,5	2,9	5,5	2,6
	Otros impuestos	31,4	17,4	3,2	3,0	-0,2
	Seguridad social	25,7	23,1	2,6	3,9	1,3
El Salvador	Renta y ganancias de capital	19,6	31,4	2,1	4,5	2,4
	Generales sobre bienes y servicios	30,0	43,7	3,3	6,3	3,0
	Otros impuestos	37,5	13,4	4,1	1,9	-2,1
	Seguridad social	12,9	11,5	1,4	1,6	0,2
Guatemala	Renta y ganancias de capital	26,6	29,0	2,4	3,2	0,9
	Generales sobre bienes y servicios	30,3	46,6	2,6	5,2	2,6
	Otros impuestos	43,2	21,6	3,8	2,4	-1,4
	Seguridad social	0,0	2,7	0,0	0,3	0,3
Honduras	Renta y ganancias de capital	24,9	30,1	3,3	4,8	1,5
	Generales sobre bienes y servicios	18,1	36,2	2,4	5,8	3,4
	Otros impuestos	52,6	26,3	7,0	4,2	-2,8
	Seguridad social	4,4	7,4	0,6	1,2	0,6
México	Renta y ganancias de capital	35,1	48,5	4,4	5,2	0,8
	Generales sobre bienes y servicios	23,6	33,5	3,0	3,6	0,7
	Otros impuestos	23,9	3,0	3,0	0,4	-2,7
	Seguridad social	17,5	15,0	2,2	1,6	-0,6
Panamá	Renta y ganancias de capital	27,3	30,0	4,1	5,0	0,9
	Generales sobre bienes y servicios	9,6	13,7	1,4	2,3	0,8
	Otros impuestos	34,4	22,2	5,2	3,7	-1,5
	Seguridad social	28,8	34,2	4,3	5,7	1,4

Ingresos tributarios por tipo de impuesto

País	Tipo de impuesto	Participación en la recaudación total (porcentaje)		Participación en el PIB (porcentaje)		Variación (puntos del PIB)
		1990-1992	2008-2009	1990-1992	2008-2009	1990-2009
Paraguay	Renta y ganancias de capital	13,2	19,0	1,3	2,6	1,3
	Generales sobre bienes y servicios	4,8	45,4	0,5	6,2	5,7
	Otros impuestos	75,6	26,0	7,4	3,6	-3,9
	Seguridad social	6,4	9,7	0,6	1,3	0,7
Perú	Renta y ganancias de capital	8,2	38,4	1,1	6,2	5,1
	Generales sobre bienes y servicios	19,0	37,4	2,5	6,1	3,5
	Otros impuestos	60,3	13,0	7,8	2,1	-5,7
	Seguridad social	12,5	11,3	1,7	1,8	0,1
República Dominicana	Renta y ganancias de capital	25,3	24,6	2,1	3,5	1,3
	Generales sobre bienes y servicios	16,3	31,5	1,4	4,4	3,0
	Otros impuestos	58,4	43,6	5,1	6,1	1,0
	Seguridad social	1,2	0,6	0,1	0,1	0,0
Uruguay	Renta y ganancias de capital	5,4	19,7	1,2	4,8	3,6
	Generales sobre bienes y servicios	27,8	34,7	6,3	8,5	2,3
	Otros impuestos	29,8	18,3	6,7	4,5	-2,2
	Seguridad social	37,0	27,4	8,3	6,7	-1,6
Venezuela, RB	Renta y ganancias de capital	78,0	39,9	13,7	5,8	-7,9
	Generales sobre bienes y servicios	0,0	36,9	0,0	5,3	5,3
	Otros impuestos	16,8	17,2	2,8	2,5	-0,3
	Seguridad social	5,2	6,0	0,9	0,9	0,0

a/ La información corresponde al Gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México; y corresponde al Gobierno central en el resto de los países. La clasificación de otros impuestos incluye impuestos sobre la propiedad, impuestos específicos sobre bienes y servicios, impuestos al comercio internacional y a las transacciones financieras.

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011) y CEPALSTAT (2011).

Impuestos a las transacciones financieras y sobre la explotación de los recursos naturales

Más allá del comportamiento de las principales categorías de impuestos descritas anteriormente, una característica de la política tributaria de América Latina ha sido la compensación de las deficiencias en el nivel de la carga tributaria mediante la creación de gravámenes que permitan ampliar la recaudación con costos políticos reducidos, un fácil manejo administrativo y poca posibilidad de evasión. Dentro de estos impuestos, se destacan aquellos que gravan a las transacciones financieras y la explotación de recursos naturales. Sin perjuicio de sus ventajas, ha sido minimizada la posibilidad de que algunos de estos impuestos -en particular los gravámenes a las transacciones financieras- tengan efectos distorsivos que impacten negativamente sobre la eficiencia de la economía.

Impuestos a las transacciones financieras

Los impuestos sobre las actividades financieras, que adoptan diversas denominaciones en los países, han tenido un crecimiento importante en la última década. En América Latina, los casos de Argentina, Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela se mencionan como los más significativos²⁰.

Los argumentos para usar el impuesto a las transacciones financieras como fuente “fácil” de recursos son los siguientes: i) puede ser puesto en efecto en un período de tiempo relativamente corto, ya que se basa en una operación de retención por parte de los intermediarios financieros que requiere poco trabajo preparatorio y ninguna cooperación del contribuyente; ii) una pequeña tasa impositiva puede recaudar un monto significativo, puesto que los débitos de los bancos son un múltiplo del PIB, en especial, si la tarifa es baja y el impuesto no es permanente; y iii) posiblemente este impuesto implica un bajo costo político al ser un impuesto indirecto que no repercute directamente en el ingreso disponible de las familias.

En la actualidad, este tipo de impuesto se aplica en siete países de la región y, según los hechos imponderables alcanzados, puede clasificarse en dos grupos (González *et al.* 2009): i) los débitos de las transacciones financieras (p.e., Colombia, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela); y ii) los débitos y créditos en las cuentas corrientes y otras operaciones del sistema financiero (p.e., Argentina, Bolivia, Brasil y Perú). Además, con el fin de evitar maniobras elusivas, en Argentina, Brasil, Perú y la República Bolivariana de Venezuela se gravan también los movimientos de fondos a través de sistemas organizados de pagos y no solamente de entidades financieras.

Los ingresos tributarios recaudados por el impuesto a las transacciones financieras han contribuido significativamente a la recaudación total. En el Cuadro 4.3 se muestra cómo dicho ingreso ascendió a más del 7% de los ingresos impositivos totales en Argentina y sobrepasó el 5% en Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.

No obstante sus ventajas en términos de generación de ingresos y bajo costo de recaudación, este gravamen tiene un impacto negativo sobre la eficiencia económica a través de varios canales: i) por el lado de la producción, incentiva la integración vertical (transacciones al interior de la empresa para evitar el pago del impuesto); ii) por el lado del consumo, incrementa el precio relativo de los bienes con múltiples etapas productivas, es decir, bienes intensivos en bienes intermedios o que requieren mayor rotación de recursos financieros; iii) las consecuencias más negativas quizás se den a más largo plazo ya que el tributo, en la medida que esté vigente por largos períodos, tiende a fomentar la desintermediación financiera; esto, además de generar costos productivos y de bienestar a lo largo de toda la economía (en empresas y en las familias) puede actuar en contra de la recaudación y del control de los otros impuestos puesto que el uso y la información provista por el sistema financiero es crucial para fiscalizar y facilitar el pago de los impuestos²¹.

20. Coelho (2009) muestra que el uso de estos impuestos también se ha extendido en la región de Asia y el Pacífico.

21. Erosa (2001) presenta un ejercicio cuantitativo donde muestra que un impuesto a las transacciones financieras genera distorsiones más significativas que un impuesto al capital, ya que el primero distorsiona además de las decisiones de ahorro e inversión, las decisiones ocupacionales de los individuos que prefieren invertir sus ahorros (aun cuando estos fueran escasos) en un negocio que en la compra de activos financieros (p.e., depósitos) dado el menor retorno que estos tienen por causa de los impuestos.

Cuadro 4.3 Ingresos tributarios de impuestos a las transacciones financieras en países seleccionados de América Latina (2008)

País	Ingresos tributarios	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total
Argentina ^{a/}	1,89	7,15
Bolivia	0,28	1,20
Brasil ^{a/ b/ c/}	1,40	5,75
Colombia ^{d/}	0,67	5,01
Perú	0,31	1,95
Venezuela, RB	0,91	6,74

a/ Corresponde únicamente al Gobierno central.

b/ La Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF) fue puesta nuevamente en vigencia durante el año 2011, luego de haber sido derogada el 1° de enero de 2008.

c/ La información corresponde al año 2007.

d/ Recientemente, se inició un proceso de reducción progresiva de la alícuota del impuesto a las transacciones financieras con la finalidad de lograr su eliminación completa en el año 2014.

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011) con base en Coelho (2009).

Ahora bien, cabe preguntarse por qué, a pesar de estas desventajas, los países han implementado este tipo de tributo. La respuesta radica en cierta forma en que los costos más importantes se dan a largo plazo, mientras que los beneficios de la recaudación se realizan a corto plazo. En estas circunstancias, en momentos de crisis en las finanzas públicas, estos costos de eficiencia tienden naturalmente a subestimarse.

El papel de los recursos fiscales provenientes de los recursos naturales

Un segundo camino seguido por varios países respecto a las formas de mejorar el nivel de ingresos fiscales está relacionado con la gran relevancia que tienen en la región los ingresos tributarios y no tributarios provenientes de la producción y exportación de bienes intensivos en recursos naturales, sobre todo aquellos no renovables (como los hidrocarburos). Como se mencionara anteriormente, el fuerte aumento en la recaudación de impuestos a los ingresos y ganancias de las firmas se debe, en parte, a la expansión de los ingresos provenientes de esta actividad en la última década.

Como se verá más adelante, en la medida que estas actividades generan rentas extraordinarias (ingresos muy superiores a los costos de extracción que incluyen el costo de oportunidad del capital), los costos de eficiencia directos por el uso de estos tributos no serían significativos. No obstante, la existencia de estos recursos fiscales sí podría implicar costos de eficiencia más generales al incentivar la “pereza fiscal” (disuadir la mejora de la estructura y administración tributaria) y probablemente también podría afectar la calidad del gasto y la gestión pública, como se analizará en detalle en el capítulo 6. Esto podría ocurrir porque la presencia de estas fuentes alternativas de ingresos debilita la relación entre la demanda por bienes públicos y la necesidad de recaudar impuestos para financiarlos, debilitando los incentivos de los ciudadanos-contribuyentes de monitorear las decisiones de gasto de las autoridades.

En los países que poseen importantes dotaciones de recursos no renovables (gas, petróleo, minerales), la forma más directa en que los gobiernos se apropian de los ingresos por la exportación de productos básicos y los transforman en recursos fiscales ha sido mediante su intervención en la explotación, ya sea a través de empresas públicas o teniendo participación accionaria. Por otra parte, los gobiernos cuentan con otros mecanismos para gravar estas actividades, como el uso de regalías, habitualmente basadas en la producción, que permiten asegurar un ingreso mínimo por la explotación de estos recursos. En muchos casos, también se aplica el tradicional impuesto a la renta con alícuotas diferenciales sobre las empresas pertenecientes a este sector.

El Cuadro 4.4 muestra que los recursos provenientes de la explotación de productos primarios (renovables y no renovables) se han incrementado en términos del PIB en todos los países respecto del trienio 1990-1992 y, en especial, respecto de los primeros años de la década del 2000, cuando se registraron valores mínimos para este tipo de ingresos fiscales, producto a su vez de precios internacionales muy reducidos²². El cuadro muestra igualmente variaciones interesantes entre países según si los ingresos provienen de recursos tributarios (impuesto a la renta de sociedades o a las exportaciones) o no tributarios (regalías, giro de utilidades de empresas públicas o participaciones en empresas privadas). Por ejemplo, Argentina, Bolivia y Perú concentran sus ingresos utilizando instrumentos impositivos. Por otro lado, Chile, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela han tenido, en general, un fuerte componente de ingresos a través de la remisión de utilidades y otras transferencias por parte de empresas públicas encargadas de la explotación de los recursos. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, se ve un fuerte cambio en la composición de estos ingresos entre 1990-1992 y 2007-2009 con un importante crecimiento de los ingresos no tributarios. En la actualidad, este país continúa siendo la economía de América Latina con mayores ingresos fiscales por este concepto (17% del PIB).

El aumento en los ingresos estuvo motivado, en parte, por medidas para fortalecer la tributación de este sector ante el acelerado crecimiento internacional de los precios de los productos básicos en la última década. Por ejemplo, Bolivia, Chile y la República Bolivariana de Venezuela crearon nuevos impuestos sobre la comercialización de estos productos. Argentina, aprovechando la mayor rentabilidad relativa que obtuvieron los sectores exportadores de productos naturales a partir de la devaluación posterior al régimen de convertibilidad, decidió generar ingresos fiscales por concepto de derechos de exportación de productos primarios, entre los cuales se encuentran las exportaciones agrícolas y petroleras.

El impacto de estos impuestos sobre la eficiencia económica es por lo general reducido. En la medida que estos impuestos gravan la producción de bienes que utilizan intensivamente recursos no renovables (esto es, hay poco valor agregado), las altas tasas o alícuotas no generan mayores distorsiones dada la baja elasticidad de la oferta de la producción²³. En este caso, los impuestos sirven para que el Estado se adueñe de manera apropiada de la mayoría de la renta asociada con la explotación de este factor productivo no renovable (por supuesto, ello se produce en forma automática cuando el Estado es el que gestiona directamente la producción).

22. Las estimaciones que se presentan en el Cuadro 4.4 incluyen también el caso de impuestos a la producción o exportaciones de productos agrícolas (especialmente en el caso de Argentina). Por otro lado, las diferencias existentes entre estas estimaciones y las que se presentan en el capítulo 6 (allí solo se toman en cuenta los recursos no renovables) están basadas en que aquí los ingresos se calculan para el gobierno general (CEPAL, 2011), mientras que en el capítulo 6 las estimaciones se realizan para el sector público no financiero, lo que implica consolidar dentro del aparato estatal a las empresas públicas (Villafuerte *et al.*, 2010; Perry *et al.*, 2011).

23. En el corto plazo, efectivamente la baja elasticidad de oferta (para un nivel dado de reservas existentes) implica que la aplicación de estos impuestos genera costos de eficiencia reducidos (no se altera mayormente la producción). Sin embargo, debe mencionarse que en un contexto más dinámico, donde las reservas no son fijas sino que dependen de actividades de exploración y del desarrollo tecnológico, la oferta se vuelve más elástica respecto de la variación de los impuestos. Si estos son muy elevados, podrían desincentivarse estas actividades, afectando las posibilidades de expansión futura de la producción.

Cuadro 4.4 Ingresos fiscales provenientes de productos primarios como proporción del PIB en países seleccionados de América Latina (1990-2009)

País	Ingresos	1990-1992	1999-2001	2007-2009
Argentina	Tributarios	0,5	0,0	2,9
	Otros	0,0	0,0	0,0
	Totales	0,5	0,0	2,9
Bolivia	Tributarios	1,1	2,8	7,5
	Otros	6,8	2,3	3,1
	Totales	7,9	5,1	10,6
Chile	Tributarios	0,0	0,0	0,0
	Otros	2,8	0,6	3,4
	Totales	2,8	0,6	3,4
Colombia	Tributarios	0,2	0,1	1,2
	Otros	0,7	1,0	1,4
	Totales	0,9	1,2	2,6
Ecuador	Tributarios	0,0	0,0	0,0
	Otros	9,8	7,2	11,1
	Totales	9,8	7,2	11,1
México	Tributarios	0,6	1,4	0,0
	Otros	5,7	4,7	8,0
	Totales	6,3	6,1	8,0
Perú	Tributarios	0,0	0,2	1,9
	Otros	0,0	0,0	0,0
	Totales	0,0	0,2	1,9
Venezuela, RB	Tributarios	12,7	3,0	2,9
	Otros	4,5	5,7	13,3
	Totales	17,2	8,7	16,2

Fuente: Gómez Sabañi y Jiménez (2011).

Aparte de las consideraciones de eficiencia productiva, existen dos factores importantes que deben tenerse en cuenta al evaluar este tipo de ingreso fiscal. En primer lugar, en la medida en que se trate de recursos no renovables, es necesario plantearse qué hacer cuando estos se agoten, pues el vacío resultante de la carencia de ingresos provenientes de la explotación de estos recursos requerirá un fuerte ajuste en el nivel de gasto o mayores ingresos tributarios. En segundo lugar, es necesario decidir qué hacer con la volatilidad de los ingresos públicos originada en los ciclos de precios de los bienes primarios exportados.

El primer factor conlleva el problema de equidad intergeneracional, pues el vacío originado por la disminución de los ingresos afectará a las generaciones futuras mediante menores niveles de gasto o mayores impuestos. En el segundo caso, las fluctuaciones en los precios inciden significativamente sobre el ingreso tributario, haciendo aún más difícil la tarea de determinar la estructura impositiva adecuada. Los desafíos de las políticas públicas que implican la existencia de estos recursos serán tratados con mayor detalle en el capítulo 6.

¿ES BAJO EL ESFUERZO TRIBUTARIO EN AMÉRICA LATINA? PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA DE IMPUESTOS Y LA EVASIÓN

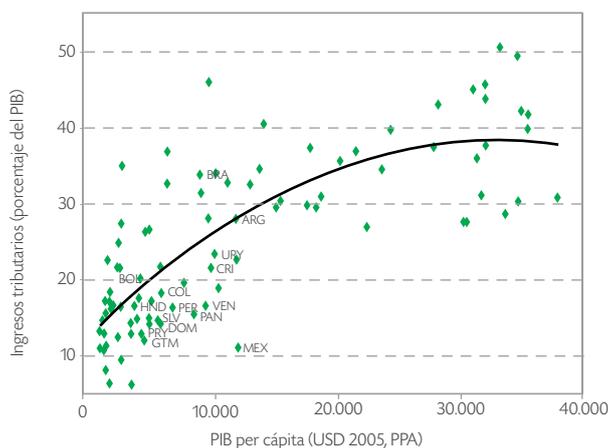
Más allá de las mejoras observadas en el nivel de la carga tributaria, los sistemas tributarios en la región han tenido dificultades para cumplir con los objetivos de proveer suficientes recursos al Estado en un contexto de eficiencia y equidad. Son varios los problemas que pueden identificarse y que, evidentemente, están muy relacionados entre sí: i) bajo esfuerzo tributario; ii) estructuras de impuestos demasiado sesgadas hacia tributos indirectos que comprometen el objetivo de la equidad; y finalmente, iii) altos niveles de evasión. A continuación, se ilustra cada uno de estos aspectos.

Esfuerzo tributario débil

El esfuerzo tributario en América Latina es menor de lo que se puede esperar dado el nivel de desarrollo de sus economías. Esta conclusión surge de la evidencia que presenta el Gráfico 4.2, donde se muestra la relación entre la carga tributaria total como porcentaje del PIB y el ingreso per cápita para una muestra de 96 países que incluye tanto economías desarrolladas (OCDE) como en desarrollo²⁴. La línea que pasa a través de la nube de puntos representa el comportamiento promedio de la recaudación en función del nivel de desarrollo de los países. Como puede apreciarse, esta relación es positiva, lo que sugiere que el buen funcionamiento de las instituciones impositivas y de la capacidad del Estado de recaudar está correlacionado directamente con la riqueza. Esto implica que el mayor ingreso per cápita (generado por factores tales como el desarrollo tecnológico y los aumentos en la inversión y el ahorro) está asociado con una mayor demanda de bienes públicos y más capacidades del Estado de recaudar impuestos para satisfacer dichas demandas. Este efecto positivo compensa con creces el impacto negativo que los impuestos puedan tener sobre la eficiencia y, consecuentemente, sobre el ingreso de largo plazo. Por otro lado, la relación entre el PIB per cápita y la presión tributaria es positiva pero no lineal (cóncava), lo que sugiere que existe un límite para el crecimiento de la carga impositiva como proporción del tamaño de la economía. Dicho límite podría estar relacionado con un crecimiento menos elástico de la demanda de bienes públicos a partir de un nivel alto del ingreso o también de distorsiones (costos de eficiencia) crecientes si la recaudación aumenta cuando los recursos fiscales ya alcanzan niveles significativos (p.e., superiores al 35% del PIB).

En el Gráfico 4.2 se observa que la mayoría de las economías de América Latina se encuentran por debajo de la línea, lo que indica que para el nivel de desarrollo alcanzado por estos países, la presión tributaria es menor que lo esperado en comparación con la amplia muestra de países considerada. Como se puede apreciar, solo en el caso de Brasil la recaudación está significativamente por encima del promedio.

24. Para aquellos países donde esta información está disponible, la recaudación impositiva corresponde al gobierno general (administración central y niveles subnacionales).

Gráfico 4.2 Carga tributaria^{a/} y PIB per cápita para países seleccionados (varios años)

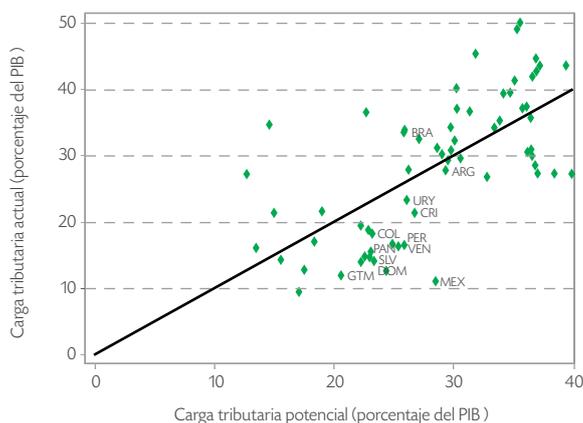
a/ Los ingresos tributarios incluyen contribuciones sociales a instituciones públicas.

Fuente: elaboración propia con base en Pessino y Fenochietto (2010).

La conclusión previa se mantiene si se relaciona la recaudación impositiva con otras características estructurales de las economías que podrían estar determinando los niveles potenciales de recaudación, como son el grado de apertura comercial, la urbanización y la participación de la agricultura en el empleo total²⁵. El Gráfico 4.3 muestra la relación entre la recaudación actual y aquella predicha por una regresión entre la recaudación actual y estos determinantes (recaudación “potencial”). Como se observa, la mayoría de los países de América Latina, salvo el caso de Brasil, se encuentran por debajo de la línea de 45 grados, lo que indica que la recaudación observada es menor que aquella que se espera en función del valor que toman las variables mencionadas en las economías de América Latina.

En lugar de comparar la recaudación de cada país con el promedio de aquellos que tienen un nivel de ingreso similar, un enfoque alternativo, que se conoce como el ‘enfoque de frontera’, consiste en hacer la comparación con aquellos casos (naciones) que presentan las mejores prácticas o comportamientos en términos de las variables de interés. Esta metodología ya fue utilizada en el capítulo 3 para evaluar la eficiencia del gasto público en salud y educación. Aquí se trata de utilizar dicha metodología para comparar la recaudación (medida en términos del PIB) de un país determinado con aquellos valores esperados dadas ciertas

25. La incorporación de estas otras variables pretende darle más precisión al modelo econométrico que intenta medir la capacidad de recaudar impuestos en función de las características estructurales de las economías. Por ejemplo, tanto el grado de urbanización como la participación del sector agrícola son dos formas de medir la facilidad con que las autoridades fiscales podrían fiscalizar a los contribuyentes, siendo menos costoso el caso en que la población se concentre en empleos o actividades económicas urbanas en comparación con el de aquella que se desenvuelve en áreas rurales que, además, es más proclive a desenvolverse en contextos de informalidad. Asimismo, en la medida que una mayor parte de la producción se oriente al mercado exterior es mucho más probable que las autoridades cuenten con registros (a través de la aduana) de las operaciones comerciales, lo que facilita la fiscalización y el cobro de los tributos. Finalmente, un aspecto estructural que no se ha incorporado aquí pero que se realizará en el ejercicio presentado en el Cuadro 4.5 es una variable que represente el grado de concentración de la distribución del ingreso. Como se analizará más adelante, la relación entre este determinante y el esfuerzo tributario es compleja. Aquí solo podría anticiparse que una alta desigualdad podría darle más posibilidades a los grupos de individuos (y empresas) que ostentan la riqueza del país en organizarse para evitar ser sujetos de gravámenes. Sobre este punto se vuelve en la cuarta sección.

Gráfico 4.3 Carga tributaria actual y potencial^{a/} para países seleccionados (varios años)

a/ La carga tributaria actual es la recaudación en porcentaje del PIB; la carga tributaria potencial es el valor predicho por la siguiente regresión lineal: $\text{recaudación} = \text{constante} + a \log(\text{PIB}) + b(\text{urban}) + c(\text{agricultura}) + d(\text{apertura comercial})$, donde $\log(\text{PIB})$ es el logaritmo del PIB per cápita ajustado por PPA, urban es el índice de urbanización, agricultura es la proporción del empleo en la agricultura sobre el empleo total y apertura comercial es el comercio internacional como porcentaje del PIB.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011) y Pessino y Fenochietto (2010).

características (como el PIB per cápita) de las economías pero sin considerar el promedio de los países sino el de aquellos cuyo nivel de recaudación se encuentra entre los más altos (de allí el nombre de 'frontera').

El Cuadro 4.5 muestra las estimaciones del esfuerzo tributario siguiendo la metodología de frontera para una muestra de países de América Latina sobre la base de las estimaciones que se presentan en Pessino y Fenochietto (2010). Estos autores incorporan, dentro de los determinantes de la recaudación potencial, además del ingreso per cápita, el nivel de apertura de la economía, el valor agregado del sector agropecuario dentro de la economía, el nivel educativo de la población y la distribución del ingreso²⁶. La conclusión previa de que los países de América Latina recaudan menos de lo que deberían se refuerza por la evidencia presentada en el cuadro. Por un lado, aparece Brasil con un nivel de esfuerzo tributario muy cercano a su valor teórico (esto ocurre en menor grado con Uruguay) mientras que en el otro extremo aparecen países como Guatemala o República Dominicana con niveles de recaudación del 50% o menos de lo que les correspondería dado su nivel de desarrollo y su estructura económica.

26. Los determinantes de la recaudación potencial son muy similares a los mencionados en el modelo de regresión del Gráfico 4.3. Aquí se agrega el nivel educativo y el Gini. Tal como se señala en la nota previa, los resultados de las estimaciones con esta metodología sugieren una relación negativa entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el esfuerzo tributario.

Cuadro 4.5 Esfuerzo tributario de países seleccionados de América Latina (varios años)

País	Año	Presión tributaria (porcentaje del PIB)	Esfuerzo estimado (recaudación sobre nivel potencial, en porcentaje)
Argentina	2006	27,4	63,9
Brasil	2006	34,2	98,4
Bolivia	2006	26,6	67,8
Colombia	2003	19,6	73,6
Costa Rica	2006	22,2	67,9
El Salvador	2006	15,3	54,3
Guatemala	2005	10,7	38,7
Panamá	2001	14,3	46,8
Paraguay	2006	15,3	63,7
Perú	2005	15,3	56,9
República Dominicana	2005	14,2	48,5
Uruguay	2006	25,0	89,0
Mediana de países de bajos ingresos		13,9	77,6
Mediana de países de ingresos medio bajos		16,5	63,2
Mediana de países de ingresos medio altos		26,8	77,2
Mediana de países de ingresos altos		36,0	78,4

Fuente: Pessino y Fenochietto (2010).

Sesgo hacia la tributación indirecta: baja participación de los impuestos directos a los ingresos y la riqueza

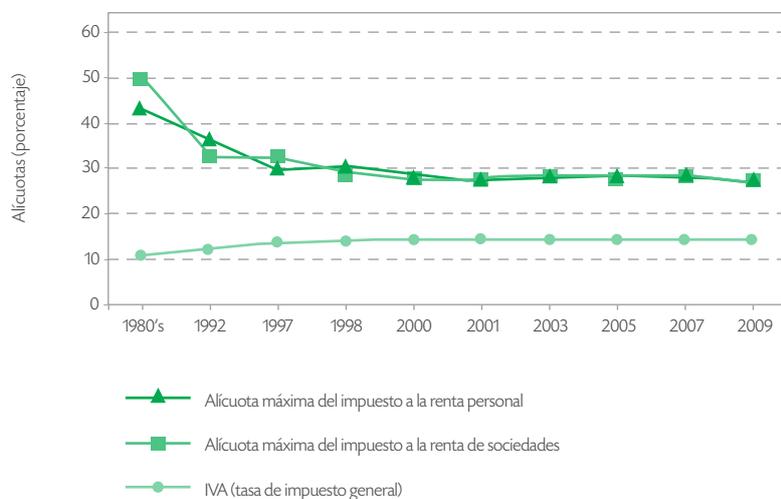
El menor esfuerzo tributario en la región, documentado previamente, se debe, en parte, a una estructura impositiva que aún no explota suficientemente los tributos al ingreso de empresas y familias y que, en cambio, depende en gran medida de los impuestos indirectos al consumo de bienes y servicios²⁷. Ciertamente, este hecho también implica, como se mostró en el capítulo 2, que los sistemas impositivos en América Latina no cumplen un papel relevante en términos de su capacidad de redistribuir ingreso.

La mayor participación dentro de la recaudación total de los impuestos indirectos está explicada parcialmente por la expansión de la base y el aumento de las alícuotas del IVA que han convertido a este

27. El menor uso de los impuestos directos no solo se debe, como se documentará más adelante, al menor esfuerzo que realiza la región en cobrar impuestos al ingreso y las ganancias, sino también a la subutilización de impuestos a la riqueza, como el caso de los impuestos a la propiedad inmueble que en muchos países están bajo la órbita de los gobiernos subnacionales.

tributo en el principal instrumento de recaudación. El Gráfico 4.4 muestra cómo la alícuota del IVA se ha incrementado desde el 10,9% a mediados de la década de los ochenta hasta alcanzar un valor promedio del 14,7% en el año 2009.

Gráfico 4.4 Evolución de las alícuotas legales del impuesto a la renta y del IVA en América Latina (década de los ochenta a 2009)



Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011).

Más allá de los cambios ocurridos con el IVA, el sesgo hacia la tributación indirecta también está asociado a cambios en la estructura de las tasas y otros aspectos referidos al funcionamiento de los impuestos al ingreso. En este sentido, en consonancia con el contexto internacional, ante la gradual liberalización de los movimientos de capitales, América Latina redujo las alícuotas del impuesto a la renta, tanto a las personas naturales como a las empresas. Como se muestra en el Gráfico 4.4, entre mediados de la década de los ochenta y el año 2009, las tasas marginales máximas se redujeron en un 45%, pasando del 49,6% (sociedades) y el 43,3% (personas naturales) a valores en torno al 27% para ambos casos.

Como se muestra en el Cuadro 4.6, la reducción de las tasas máximas del impuesto que recae sobre la renta personal en los países de América Latina ha sido mucho mayor que la reducción operada para el promedio de los países de la OCDE, que han mantenido las tasas de la imposición personal en niveles superiores al 40%.

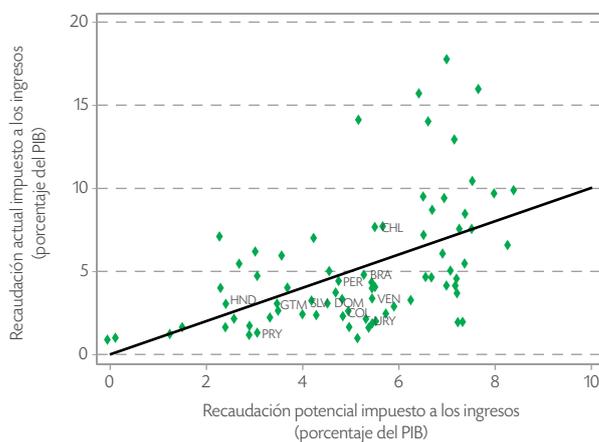
En la práctica, la recaudación de los impuestos a los ingresos y ganancias en la región muestra un rezago con respecto a lo que se esperarían en función del nivel de desarrollo y las estructuras de las economías. El Gráfico 4.5 muestra un ejercicio similar al utilizado para el nivel total de recaudación de impuestos

Cuadro 4.6 Tasas legales promedio del impuesto a la renta en América Latina y OCDE (2007)

Tipo de impuesto	Tasas legales promedio (porcentaje)	
	América Latina	OCDE
Individuos	28,2	40,6
Sociedades	28,4	27,7

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011).

(Gráfico 4.3) pero, en este caso, restringido a la recaudación de impuestos al ingreso. Como se observa, la mayoría de las economías de América Latina están por debajo de la línea de 45 grados indicando que la recaudación (en porcentaje del PIB) de impuestos es menor que el nivel potencial determinado por el PIB per cápita, urbanización, apertura comercial y proporción del empleo en la agricultura sobre el empleo total. Esta evidencia sugiere nuevamente el bajo esfuerzo de América Latina para utilizar esta base imponible (ingresos de personas y firmas) con el objetivo de apuntalar los ingresos del Estado.

Gráfico 4.5 Recaudación de impuestos a los ingresos de personas y empresas, valores actuales y potenciales^{a/} para países seleccionados (2005-2007)

a/ La recaudación actual está compuesta por los impuestos a los ingresos y ganancias como porcentaje del PIB en 2006; la recaudación potencial es el valor predicho por regresión la siguiente regresión lineal: recaudación = constante + a log(PIB) + b (urban) + c (agricultura) + d(apertura comercial), donde log(PIB) es el logaritmo del PIB per cápita ajustado por PPA, urban es el índice de urbanización, agricultura es la proporción del empleo en la agricultura sobre el empleo total y apertura comercial es el comercio internacional como porcentaje del PIB.

Fuente: elaboración propia con base en WDI del Banco Mundial (2011).

Algunos países, como Chile, parecieran destacarse en términos del esfuerzo realizado para cobrar estos impuestos. Sin embargo, tal como lo muestra el Cuadro 4.7, la mayor parte de la recaudación del impuesto a la renta proviene del tributo sobre las ganancias de las empresas. En efecto, para el promedio de los países de América Latina, las sociedades aportan un promedio de 3,6% del PIB, lo que representa más del 70% de los ingresos totales generados por este tributo, y más del doble de los ingresos recibidos de las personas naturales en la mayoría de los países de la región (1,4% del PIB). Por el contrario, en los países

Cuadro 4.7 Estructura de la recaudación del impuesto a la renta en países seleccionados de América Latina y en la OCDE (varios años)

País	Año	Sociedades		Individuos			Total (porcentaje del PIB)	Sociedades/ Individuos
		Alicuota máxima	Recaudación (porcentaje del PIB)	Alicuota máxima	Recaudación (porcentaje del PIB)	Mínimo ingreso para la máxima alícuota (en términos del PIB per cápita)		
Argentina	2007	35,0	3,6	35,0	1,6	3,3	5,4	2,3
Bolivia	2007	25,0	3,0	n.d.	0,2	n.d.	3,3	15,0
Brasil	2007	34,0	5,1	27,5	2,6	2,4	7,7	2,0
Chile	2007	17,0	7,3	40,0	1,2	11,0	8,4	6,1
Ecuador	2006	25,0	2,3	25	0,8	n.d.	3,1	2,9
El Salvador	2007	n.d.	2,7	n.d.	1,9	n.d.	4,6	1,4
Guatemala	2007	31,0	2,9	31,0	0,3	13,1	3,4	9,7
Honduras	2004	n.d.	3,7	n.d.	1,6	n.d.	5,3	2,3
México	2005	30,0	2,4	30,0	2,2	3,4	4,6	1,1
Panamá	2006	30,0	2,9	27,0	2,0	4,0	5,0	1,5
Perú	2007	30,0	5,9	30,0	1,4	13,1	7,2	4,2
República Dominicana	2007	25,0	2,9	n.d.	1,1	n.d.	4,0	2,6
Uruguay	2007	n.d.	2,6	25,0	1,0	10,0	3,5	2,6
América Latina^{a/}		28,2	3,6	30,1	1,4	7,1	5,0	2,6
OCDE	2006	28,1	3,9	42,6	9,2	3,3	13,1	0,4

a/ Se promediaron los datos de 13 países de la región por no disponer de información detallada en otras fuentes consultadas.
n.d.: no disponible.

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011) y KPMG (2011).

de la OCDE, los ingresos tributarios por concepto del impuesto a la renta de los individuos representa el 70% del ingreso tributario total (9% del PIB) y la recaudación de rentas de sociedades participa con el 30% restante (3,9% del PIB). Así, esta característica del impuesto a los ingresos en América Latina descarta claramente la posibilidad de que el sistema impositivo pueda ser un factor relevante de redistribución de ingresos, debido a que la incidencia final de la contribución de las empresas es incierta y depende de las circunstancias de los mercados.

Existen varias razones que pueden explicar este pobre comportamiento del impuesto a los ingresos de los individuos más allá de las tasas que los países aplican. Entre estos factores debe destacarse la fuerte concentración en la distribución del ingreso, los altos niveles de pobreza y el alto grado de informalidad de las actividades económicas. La estrecha base imponible se sustenta en una reducida proporción de la remuneración de asalariados del mercado laboral formal en el valor agregado total de América Latina. Además, una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel de exención de impuestos a la renta. Por ende, los impuestos solo alcanzan a un grupo minoritario que no supera en muchos casos el 10% de la población económicamente activa. Más aún, dentro de los que pagan los tributos, las alícuotas máximas alcanzan solo a unos pocos contribuyentes. Como se ve en el Cuadro 4.7, en varios países de la región el mínimo ingreso correspondiente a la máxima tasa equivale a 10 veces el ingreso per cápita, mientras que este nivel es solo tres veces el PIB per cápita en los países de la OCDE.

A lo anterior se suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos, quienes son mucho más difíciles de controlar y fiscalizar por las autoridades.

Además de los problemas que afectan a la recaudación del impuesto a los ingresos salariales, también se observa la existencia de generosos tratamientos preferenciales que reciben las rentas de capital en la gran mayoría de los países de la región, las que o bien están totalmente exentas o bien están sujetas a tasas efectivas sumamente reducidas, lo que explica la tributación casi inexistente de estos ingresos no salariales.

La evolución de la tributación al ingreso desde una perspectiva histórica

Estas limitaciones que imponen la estructura y el grado de desarrollo de las economías sobre la recaudación efectiva del impuesto a los ingresos (especialmente aquel cobrado a los individuos) ha hecho pensar a muchos observadores sobre la inconveniencia de centrar el esfuerzo recaudatorio en mejorar el cobro de este gravamen. No obstante ello, la evidencia presentada en el Gráfico 4.5 muestra que América Latina está realizando menos esfuerzos que otros países en desarrollo con similares niveles de ingreso y estructura económica. Esta conclusión también se confirma cuando se compara a la región con los países hoy desarrollados cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares a los que América Latina ostenta en la actualidad.

En otras palabras, la baja recaudación de impuestos en general y de impuestos al ingreso en particular (y dentro de ellos, el que recae sobre las personas) es una característica que ha estado acompañando a la región desde hace décadas y que a pesar del crecimiento y el mayor desarrollo alcanzado en tiempos más recientes no se ha modificado sustancialmente, significando un importante déficit en términos de la evolución de las instituciones y políticas públicas.

Para entender y documentar este punto, quizás resulte conveniente repasar información de más largo plazo sobre la evolución de la recaudación y la estructura impositiva de los países y comparar esa dinámica con aquella correspondiente a otras economías desarrolladas. Utilizando información histórica para el período 1925 a 2008, el Gráfico 4.6 muestra en el panel izquierdo el promedio (así como el nivel máximo y el mínimo) de la participación de los impuestos al ingreso de empresas y personas en el total recaudado para un grupo de países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), considerando los distintos rangos de ingreso per cápita (de 1.000 a 13.000 dólares per cápita ajustados por PPA a precios de 1990). El panel derecho muestra la misma información para Estados Unidos y Canadá²⁸. El uso de información para un período prolongado de tiempo permite comparar la evolución de la estructura de impuestos para ambos grupos de países a lo largo de su sendero de desarrollo para niveles de ingresos similares, aunque en la mayoría de los casos el período de tiempo en que unos y otros alcanzan dichos niveles de PIB per cápita no coincide (los países desarrollados los alcanzan antes). Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos tenían ingresos per cápita de aproximadamente entre 4.000 y 5.000 dólares en la década de 1925-1935; en América Latina solo Chile y Argentina tenían ingresos similares (entre 3.000 y 4.000 dólares) en ese mismo período. Brasil, Colombia y Perú obtienen ese nivel de ingreso recién cuarenta años más tarde (1976-1985).

La comparación de la evolución de la estructura de impuestos para los distintos rangos de ingreso per cápita entre ambos grupos de países muestra importantes contrastes. Mientras que en América Latina la participación de los impuestos a los ingresos y ganancias de personas y empresas se mantiene estable con un muy modesto crecimiento (el promedio pasa del 24% para niveles de ingresos de 1.000 a 3.000 dólares al 35% cuando los ingresos suben a montos entre 11.000 y 13.000 dólares), en Estados Unidos y Canadá este no es el caso. Es así que en estos dos países, los impuestos a los ingresos representaban aproximadamente el 30% del total para los niveles de ingreso comprendidos entre 3.000 y 5.000 dólares (muy similar a América Latina para ese mismo nivel de PIB per cápita). Sin embargo, luego se observa un fuerte crecimiento en dicha participación a medida que estas economías se desarrollan, llegando al 60% para el rango superior de ingresos (casi duplicando la proporción observada en América Latina)²⁹.

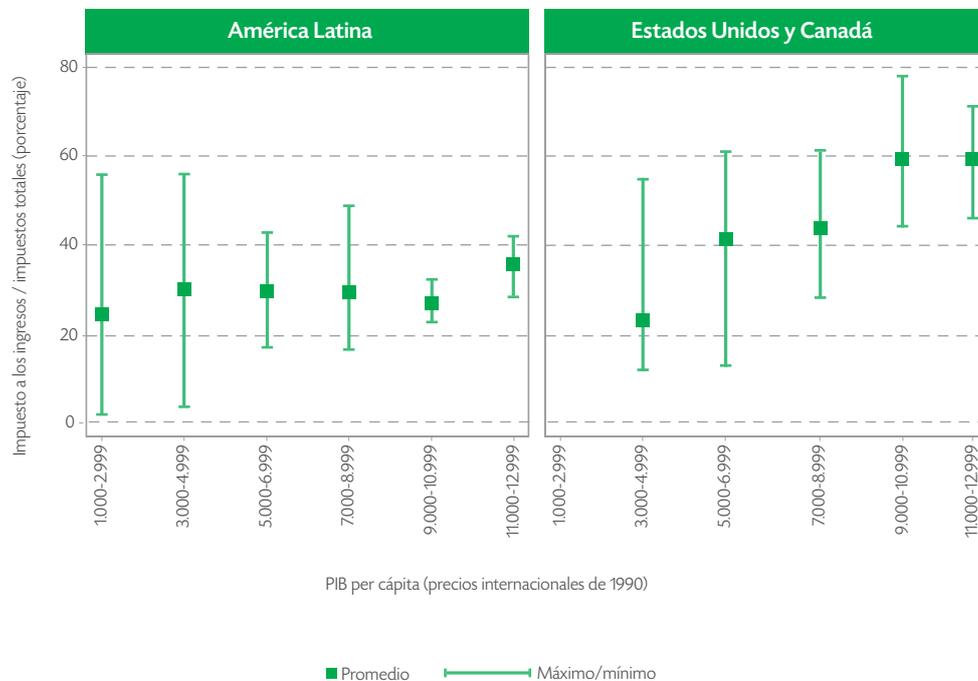
Ahora bien, ¿qué explica este relativo subdesarrollo de los impuestos al ingreso en América Latina en comparación con América del Norte y el hecho de que ello pueda explicar, a su vez, la baja capacidad de recaudar impuestos por parte de los Estados de América Latina *vis à vis* sus ahora mucho más desarrollados vecinos del Norte?

Sokoloff y Zolt (2007) analizan esta pregunta a través de un exhaustivo análisis histórico que abarca el período desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Los autores muestran que entre 1870 y 1880, en términos de ingreso per cápita, Canadá y Estados Unidos no estaban en posiciones mucho más avanzadas que sus vecinos del Sur, aunque un aspecto que sí los distinguía fuertemente era la distribución de la riqueza, mucho más concentrada en los países de América Latina. Dicha concentración de la riqueza estuvo determinada, a su vez, por la naturaleza de las explotaciones de cultivos con fuertes economías de escala en el uso de trabajo semiesclavo (con grandes plantaciones y haciendas para la explotación, entre otros, de azúcar en América Central y Brasil); en el otorgamiento de licencias y régimen de trabajo en

28. Las comparaciones no se modifican sustancialmente si se incluye a España dentro de los países desarrollados.

29. El debate previo de baja participación del impuesto al ingreso dentro de los ingresos impositivos totales se da en un contexto donde, de todas formas, los niveles de recaudación del sector público como porcentaje del PIB son sensiblemente inferiores en América Latina comparados con los países de América del Norte, por lo que la menor participación implica niveles de recaudación sustancialmente menores en términos del PIB de las economías.

Gráfico 4.6 Participación promedio de los impuestos al ingreso de las personas naturales y sociedades sobre la recaudación total en América Latina, Estados Unidos y Canadá por nivel de ingreso per cápita^{a/}



a/ Los países de América Latina incluidos en la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Se utilizan datos para el período comprendido entre 1925 y 2009. El promedio se calcula utilizando observaciones país/año para cada rango de ingreso.

Fuente: Mitchell (1992), Fondo Monetario Internacional (2011), Gómez Sabaini y Jiménez (2011) y CEPALSTAT (2011).

las explotaciones de minerales (p.e., plata en Bolivia y Perú); y en el acceso desigual a la tierra para la explotación agropecuaria, fruto de la herencia del régimen colonial de tenencia de tierra (p.e., Argentina). En comparación, en el norte de Estados Unidos y Canadá la abundancia de tierras y de tecnologías de producción agrícola que requerían relativamente poco capital (bajas economías de escala) permitió la proliferación de productores independientes, lo que puso límites a la concentración de la riqueza e ingreso en estos países³⁰.

30. No cabe duda de que en el sur de Estados Unidos también funcionaron economías locales basadas en la explotación de industrias extractivas (como tabaco y arroz) con una alta demanda de empleo, parte del cual fue provisto por trabajo esclavo. De hecho, la hipótesis de que existe una correlación negativa entre la desigualdad en el ingreso y la riqueza, y el uso de impuestos directos (p.e., impuestos a la propiedad) se verifica para los estados de Estados Unidos aun en períodos relativamente recientes como el año 1980 (Sokoloff y Zolt, 2007).

Según estos y otros autores, estas características afectaron negativamente el desarrollo posterior de una serie de instituciones que son cruciales para el crecimiento y desarrollo económico y político, como la extensión de los derechos de votación, la educación pública y la aparición de impuestos a los ingresos que permitieran recaudar suficientes recursos para financiar la mayor demanda de bienes y servicios públicos (Engerman *et al.*, 2002; Engerman y Sokoloff, 2005)³¹.

La conexión entre una mayor desigualdad inicial en la distribución de la riqueza y fallas en el establecimiento de un sistema impositivo progresivo que aporte, a su vez, suficientes recursos al sector público ya fue desarrollada en el capítulo 1. Básicamente, en sistemas democráticos e institucionales débiles existe una relación entre desigualdad económica y desigualdad en el acceso efectivo a los derechos políticos. En estas circunstancias, el poder político real depende del nivel de ingreso y los grupos más pudientes utilizan mecanismos de búsqueda de rentas con la intención de imponer condiciones que los beneficien como grupo. Estos mecanismos llevan a un diseño regresivo de la estructura tributaria. Además, cuando la desigualdad es muy alta suele argumentarse que las posibilidades de evadir también difieren entre grupos de ingreso, de manera similar a lo que sucede con la distribución de los derechos políticos efectivos. Esto reduce las bases tributarias efectivas (menor posibilidad de imposición sobre bases más amplias), lo cual redundaría en bajos niveles de recaudación.

Evasión

El bajo nivel de esfuerzo tributario que se ha documentado previamente se explica en una gran medida por los altos niveles de evasión de impuestos. Además de implicar un nivel efectivo de recaudación por debajo de su potencial, la falta de cumplimiento tributario puede modificar el impacto distributivo buscado por la legislación impositiva, afectando tanto a la equidad horizontal (trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias) como a la equidad vertical (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas). En relación con la equidad horizontal, la evasión puede permitir que los individuos con la misma capacidad de pago no afronten la misma carga tributaria, ya que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias. En cuanto a la equidad vertical, esta se puede ver afectada, ya que las personas con una mayor capacidad contributiva suelen tener más oportunidades de acceder a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos por incumplimiento.

Además, un sistema tributario que presenta altos niveles de evasión atenta contra la incidencia real del sistema, alterando no solo los principios de equidad antes descritos, sino también la cohesión social, debilitando la confianza de la sociedad en el Estado, afectando negativamente la moral impositiva y reforzando el incumplimiento y la evasión.

En la región no hay muchos países que realicen mediciones de la evasión de forma consistente y periódica en el tiempo, lo cual dificulta seriamente la posibilidad de usar este tipo de información para fijar metas de reducción del incumplimiento, así como para monitorear la eficacia y eficiencia de las administraciones tributarias. Además, en los limitados casos en los que sí se realiza de forma periódica, la medición se

31. Nótese que esta conclusión que surge a partir del análisis histórico es consistente con la evidencia econométrica obtenida para una muestra amplia de países en años recientes, donde los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso están asociados con los bajos niveles de esfuerzo tributario (ver Pessino y Fenochetto, 2010).

refiere generalmente al IVA. Tal es el caso de Chile, por ejemplo, donde la administración tributaria mide la evasión del IVA anualmente y tiene metas ambiciosas, establecidas a nivel de gobierno, para reducir el incumplimiento tributario. Merece también destacarse el caso de México que, desde el año 2003, incorporó por ley la necesidad de publicar estudios sobre evasión fiscal, tanto de impuestos directos como de impuestos indirectos y que, desde entonces, ha venido publicando numerosas investigaciones que facilitan tanto la medición como el seguimiento de la evasión en el país.

El Recuadro 4.1 describe brevemente distintas metodologías que se han desarrollado para la estimación de la evasión impositiva. Dentro de estas, se destacan aquellas mediciones indirectas donde, por ejemplo, se utilizan las cuentas nacionales para estimar el monto teórico de recaudación del IVA o del impuesto a las ganancias de las firmas. En el caso del impuesto al ingreso de los individuos, el uso de las encuestas de hogares es una fuente usual de información. Las estimaciones de evasión que se presentan más adelante, en el Cuadro 4.8, utilizan estas metodologías. Otro método más riguroso y directo para medir la evasión impositiva se basa en la realización de auditorías e inspecciones a una muestra de firmas e individuos, lo que permite estimar precisamente los montos de impuestos adeudados y luego, en función de estos resultados, inferir los niveles de evasión extrapolando estas estimaciones al conjunto de contribuyentes de la economía. La desventaja de esta metodología es que es mucho más costosa de implementar y que su diseño debe ser cuidadoso (p.e., la muestra de los contribuyentes que se auditan es aleatoria) de forma que las inferencias sobre el comportamiento agregado sean confiables.

Recuadro 4.1 Metodologías existentes para medir la evasión

Jorrat y Podestá (2010) agrupan las diferentes metodologías existentes en dos grandes categorías. Por una parte, se encuentran los sistemas globales, mediciones macro o enfoques indirectos, que comprenden las metodologías que se basan en agregados económicos (cuentas nacionales), aquellos que utilizan información procedente de encuestas de hogares y aquellos que relacionan la recaudación con el uso de determinados insumos físicos utilizados en la producción del bien o servicio. Por otra parte, los sistemas parciales, micromediciones o enfoques directos se refieren a programas especiales de auditoría o fiscalizaciones concretas que, a partir de la medición de la evasión para una muestra considerada representativa, infieren comportamientos a un grupo determinado de contribuyentes.

Entre los métodos más habituales se destaca la estimación de la recaudación potencial a partir de cuentas nacionales. Este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto basándose en las cuentas nacionales para, posteriormente, comparar esta recaudación potencial con la recaudación real o efectiva, obteniendo una brecha que suele ser atribuida a la evasión tributaria. Esta metodología resulta útil para cuantificar la evasión en impuestos con tasa plana y cuya base tiene relación con algún agregado macroeconómico. Por ello, es el método más utilizado para la estimación de la evasión en el impuesto sobre el valor agregado y en el impuesto a la renta de las empresas. Como ventajas suelen citarse la facilidad del cálculo, su bajo costo y la posibilidad de medir la evasión para series anuales, permitiendo así el análisis de su evolución a lo largo de un período determinado. La limitación más señalada alude a la confiabilidad de la fuente utilizada.

Sin embargo, para el cálculo de la evasión en el impuesto a la renta de las personas físicas, las metodologías más utilizadas son aquellas que se basan en la estimación de la recaudación potencial a partir de encuestas de hogares. Debido al carácter progresivo de estos impuestos, la utilización de encuestas de hogares que permiten aplicar distintas tasas a distintos grupos de individuos resulta más apropiada. El método consiste en calcular el impuesto que debería pagar cada individuo encuestado, y en función de la renta declarada anualizada, si se aplicara la escala de tasas correspondientes. Posteriormente, se agrupa la recaudación calculada en los distintos percentiles de ingreso y se compara con la recaudación efectiva obtenida por la administración tributaria en esos mismos percentiles de ingreso. Como ventajas principales suelen destacarse la simplicidad y el bajo costo, mientras que, suele citarse como limitación el hecho de que frecuentemente hay omisión y subdeclaración por parte del encuestado, que suelen ser particularmente fuertes para los niveles de ingreso más altos.

Otro tipo de métodos, más directos, son los métodos muestrales de punto fijo. En ellos, a través de auditorías a una muestra de contribuyentes, la administración tributaria obtiene información concreta de la tasa de evasión. Si bien su principal ventaja consiste en la posibilidad de aplicar todo tipo de técnicas estadísticas, su efectividad dependerá, entre otros factores, de la experiencia de quien lleve a cabo dichas auditorías. Sin embargo, puede resultar difícil la extrapolación de estos resultados al resto de la población. Uno de los motivos comúnmente señalados alude al sesgo producido por el hecho de que las administraciones tributarias suelen auditar a aquellos contribuyentes con más posibilidades de evadir impuestos. Es evidente que ello no ocurriría en el caso de que las auditorías se realicen a una muestra aleatoria de contribuyentes.

Fuente: Gómez Sabaíni y Jiménez (2011).

Estimaciones de evasión para América Latina

En el Cuadro 4.8 se presentan los datos de la evasión del impuesto a la renta procedentes de un estudio comparativo promovido por la CEPAL, en el que se realizan estimaciones de evasión del impuesto al ingreso en siete países sobre la base de una metodología común que utiliza información de cuentas nacionales y de las encuestas de hogares. El cuadro también presenta indicadores de evasión para el IVA obtenidos de Gómez-Sabaíni y Jiménez (2011).

Las estimaciones de evasión tributaria disponibles demuestran que este fenómeno es de mucha mayor profundidad en el impuesto a la renta, tanto personal como de sociedades, si se compara con el impuesto al valor agregado. Como puede observarse, mientras las tasas de evasión en el IVA calculadas para los países de América Latina se ubican en un rango del 11% (Chile) al 38,1% (Nicaragua) con un promedio del 27% aproximadamente, las tasas de incumplimiento en el impuesto a la renta van desde el 41,6% (México), pasando por el 47,4% (Chile) al 63,8% (Ecuador) con un valor medio del 51,4%. Además, en la mayor parte de los países mencionados la evasión en la imposición a la renta de sociedades registra valores superiores a los correspondientes del impuesto a la renta de las personas naturales.

Del análisis de los estudios existentes sobre la evasión de impuestos en la región se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, cabe destacar las altas tasas de evasión en general, tanto en el impuesto sobre la renta como en el IVA; si bien existe disparidad entre los países, exceptuando la tasa de

Cuadro 4.8 Comparación de las tasas de evasión en el IVA y en el impuesto a la renta de países seleccionados de América Latina (varios años)

País	Impuesto al valor agregado		Impuesto a la renta			
	Año	Tasa de evasión estimada (porcentaje)	Año	Tasa de evasión estimada (porcentaje)		
				Total	Individuos	Sociedades
Argentina	2006	21,2	2005	49,7	n.d.	n.d.
Bolivia	2004	29,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	2005	11,0	2003	47,4	46,0	48,4
Costa Rica	2002	28,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia	2006	23,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	2001	21,2	2005	63,8	58,1	65,3
El Salvador	2006	27,8	2005	45,3	36,3	51,0
Guatemala	2006	37,5	2006	63,7	69,9	62,8
México	2006	20,0	2004	41,6	38,0	46,2
Nicaragua	2006	38,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	2006	33,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	2006	37,7	2006	48,5	32,6	51,3
República Dominicana	2006	31,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	2006	26,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: no disponible.

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2011).

evasión del IVA en Chile, todas ellas superan, al menos el 20% de la recaudación potencial. Ello sugiere que, en principio, el combate a este problema a través de mejoras en la administración y fiscalización podría reeditar aumentos significativos en los recursos al Estado³².

En segundo lugar, según los datos mencionados, la evasión de los impuestos sobre la renta es superior a la evasión del IVA. Estos cálculos confirman la presunción de que el IVA genera incentivos en las firmas para documentar y declarar operaciones de compras de insumos con sus proveedores (y así pagar menos impuestos sobre sus ventas) y facilitar el reporte de esa información a las autoridades (reporte de terceros). Estas ventajas implican una gran ayuda para facilitar el control y fiscalización de las obligaciones tributarias de una forma mucho más económica y eficiente.

32. De todas formas, estas estimaciones deberían tomarse como un límite superior al aumento de la recaudación, ya que es de esperar que un mayor control y cumplimiento de las obligaciones tributarias podría afectar la producción y las ganancias de una serie de firmas y actividades económicas que hoy sobreviven en función de la evasión de los gravámenes. Increíblemente, a pesar de la importancia de evaluar este tipo de impacto de hacer cumplir las leyes tributarias, no existen estimaciones confiables que puedan arrojar luz sobre este aspecto.

El impacto de estas características del IVA sobre un mejor control de la evasión fue recientemente investigado en un trabajo de Pomeranz (2010) para el caso de Chile. Este estudio indica que, en una muestra aleatoria de 2.800 firmas, el anuncio de una auditoría no solo incrementó el pago del IVA en las firmas que recibieron el aviso, sino también en aquellas que eran sus proveedoras³³. Por otro lado, no se encuentran cambios significativos en las firmas que eran clientes de las firmas tratadas con el anuncio, lo que demuestra los incentivos asimétricos que se generan entre empresas clientas y proveedoras³⁴. De igual modo, el mencionado estudio muestra que estos incentivos que tienen las firmas de declarar las compras que realizan a sus proveedores, y que abarca a toda la cadena productiva, se rompen en el último eslabón de dicha cadena en el caso de las empresas que venden al consumidor final. En ese sentido, la mayor probabilidad de recibir una auditoría (implementada a través de un anuncio enviado a 100.000 empresas seleccionadas aleatoriamente) tuvo un fuerte impacto en los pagos del IVA en el caso de las firmas que venden directamente al consumidor final, mientras que fue mucho más débil en las firmas que estaban ubicadas al interior de la cadena productiva. Ello implica que para estas firmas con un fuerte encadenamiento de relaciones proveedor-cliente, los incentivos a develar la información y a reportar correctamente los montos de ventas vienen a ser como un reemplazo de las auditorías e inspecciones de la administración tributaria.

Evasión en Estados Unidos

Con el objetivo de hacer una comparación de la conducta de la evasión en América Latina con aquella observada en los países desarrollados, podría ser interesante mostrar información para el caso de Estados Unidos. Además, la información sobre la evasión para este país tiene la particularidad de que se obtiene a través de una de las metodologías más confiables. Esta consiste en realizar auditorías aleatorias para una muestra de contribuyentes y comprobar de esta forma si lo que estos contribuyentes aportan al fisco corresponde con lo que establece la ley. Este tipo de análisis es realizado por el *Internal Revenue Service* (IRS) cada tres años. En un informe elaborado en 2006 (IRS, 2006), el IRS calcula la tasa de evasión en Estados Unidos en el año 2001 en aproximadamente el 16% del valor potencial. Esto equivale a 345 mil millones de dólares. La Figura 4.1 indica los diferentes componentes de la brecha entre lo recaudado y las obligaciones impositivas que deberían haberse cobrado. Claramente, más del 80% de la evasión proviene de problemas de subdeclaración de ingresos tanto de firmas como de individuos, aunque este problema es mucho más relevante para el caso de las personas naturales.

El Cuadro 4.9 (ver p. 188) ilustra con mayor detalle las fuentes de subdeclaración en el caso de los dos componentes más importantes del impuesto al ingreso de los individuos: ingresos no asociados a negocios e ingresos asociados con estas actividades. Del análisis de esta información surgen algunas conclusiones que merecen resaltarse. En primer lugar, el hecho de que los empleadores retienen el impuesto a los ingresos sobre los salarios implica que las posibilidades de evasión se minimizan sustancialmente. Apenas un 1% de estos ingresos son reportados erróneamente (por debajo de lo que corresponde) al fisco. En segundo término, la importancia de terceras fuentes para el reporte de ingresos u operaciones sujetas a impuestos queda demostrada en el bajo nivel de evasión en el caso de ingresos por intereses, ganancias de capital, pensiones y dividendos que se realizan a través del sistema financiero. En este caso, la subdeclaración de ingresos no llega al 4%. Finalmente, el rubro ganancias por actividad ligada a negocios es el que reporta mayor nivel de

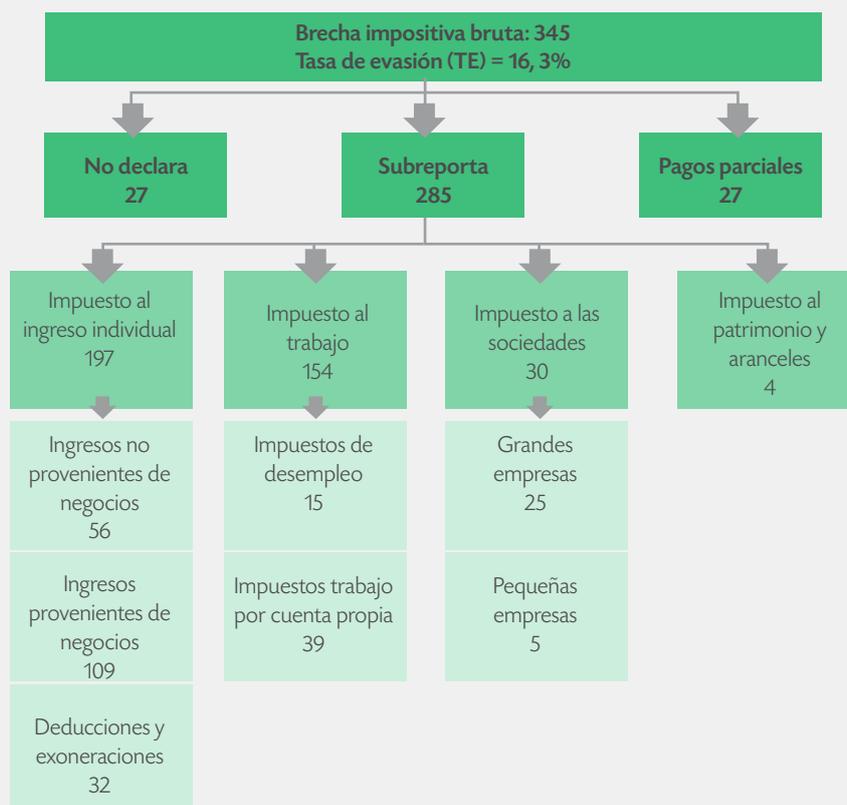
33. De Paula y Scheinkman (2010) también presentan evidencia de externalidades (efectos derrame) del control tributario hacia empresas proveedoras de insumos en el caso de Brasil.

34. Esto es, las empresas que venden a sus clientes no tienen incentivos para llevar registros de sus ventas sobre las que se calcula el pago del IVA, y sí los tienen para registrar las compras de insumos ya que el costo del IVA de esas compras puede deducirse de sus pagos del IVA por concepto de ventas.

evasión; dentro de este, los niveles de subdeclaración en la actividad agrícola son los mayores (el 72% de lo que se debería declarar no es reportado), seguido por los ingresos obtenidos a partir de propiedades no agrícolas o de trabajadores autónomos (57%).

Es interesante ver que, aun en el caso de los países desarrollados, donde las capacidades del sistema y administración de impuestos están mucho más avanzadas, también se detectan problemas de control y fiscalización en las actividades económicas en sectores más informales y más pequeños, donde las posibilidades de detectar las infracciones al código impositivo son más difíciles de establecer debido a la falta tanto de agentes de retención de impuestos como de fuentes de reporte de información sobre las transacciones. Estos resultados son confirmados en un estudio que recoge un experimento realizado en 1995 en Minnesota, Estados Unidos, donde un grupo de 1.724 contribuyentes (del impuesto al ingreso estadual) fue seleccionado aleatoriamente para el envío de una carta que les indicaba que sus declaraciones iban a ser auditadas

Figura 4.1 Componentes de la brecha impositiva bruta en Estados Unidos (2006)



Fuente: Besfamille (2011).

(Slemrod *et al.*, 2001). El estudio muestra que, comparado con el grupo de control que no recibió esta carta, los contribuyentes con ingresos medios y bajos en el grupo de tratamiento incrementaron en promedio sus pagos de impuestos respecto del año previo. Cabe destacar que el efecto fue mucho más significativo en aquellos contribuyentes que tenían más posibilidades de evasión dado que eran autoempleados o trabajaban en el sector agrícola.

Cuadro 4.9 Tasa de evasión en el impuesto al ingreso de las personas naturales en Estados Unidos (2001)

Tipo de ingreso	Brecha impositiva (miles de millones de USD)	Brecha impositiva (porcentaje del total evadido)	Evasión (porcentaje)
Ingresos subreportados	166,00	100,00	11,00
Ingresos no provenientes de negocios	56,00	33,73	4,00
Sueldos, salarios, propinas	10,00	6,02	1,00
Ingresos por intereses	2,00	1,20	4,00
Ingresos por dividendos	1,00	0,60	4,00
Reintegros de impuestos pagados en exceso a los estados	1,00	0,60	12,00
Ingresos por pensión al excónyuge	n.d.	n.d.	7,00
Pensiones y anualidades	4,00	2,41	4,00
Compensaciones por desempleo	n.d.	n.d.	11,00
Beneficios de seguridad social	1,00	0,60	6,00
Ganancias de capital	11,00	6,63	12,00
Otros ingresos	26,00	15,66	64,00
Ingresos provenientes de negocios	109,00	65,66	43,00
Ingresos por propiedades no agrícolas	68,00	40,96	57,00
Ingresos agrícolas	6,00	3,61	72,00
Rentas y regalías	13,00	7,83	51,00
Asociaciones	22,00	13,25	18,00

n.d.: no disponible.

Fuente: Besfamille (2011).

Estos resultados analizados para Estados Unidos se ven también confirmados en un estudio elaborado recientemente para Dinamarca. Kleven *et al.* (2010) llevan a cabo un ejercicio experimental donde una

muestra aleatoria de 20.000 individuos que realizaron su declaración de impuestos fue seleccionada para una auditoría. Los autores encuentran que la tasa de evasión es muy pequeña (0,3%) para aquellos individuos sujetos al reporte de terceros (p.e., empleados asalariados). Por otro lado, la evasión es mucho mayor (37%) en aquellos individuos donde el monto de pago de impuestos depende de la autodeclaración de ingresos. Para estos individuos, a su vez, las auditorías aumentan significativamente la declaración de ingresos y el pago de impuestos en años posteriores, lo que sugiere que la amenaza creíble de realizar controles y fiscalizaciones tiene un impacto en la conducta de cumplimiento³⁵.

Amenaza de auditoría y el cumplimiento impositivo: evidencia experimental en el municipio de Sucre, Caracas

Con el propósito de examinar el impacto de una mayor amenaza de auditoría en el contexto de un país en desarrollo, y como parte de los trabajos para la preparación del presente reporte, se realizó un experimento con empresas en el municipio de Sucre perteneciente al área Metropolitana de Caracas. En coordinación con la Dirección de Rentas Municipales y la Dirección de Estudios de la Alcaldía de dicho municipio (el segundo más grande de la ciudad con alrededor de un millón de habitantes y 164 km² de extensión), se seleccionaron 6.300 empresas para participar en el estudio (aproximadamente el 87,5% de las empresas del municipio). Dicho estudio consistió en el envío de una serie de cartas (cinco en total), una de las cuales le informaba a la empresa de distintas acciones que estaba tomando la Dirección de Rentas para fortalecer el control y cumplimiento tributario³⁶. Se entregaron efectivamente un total de 2.255 cartas a lo largo de todo el municipio, con la excepción de las zonas más periféricas³⁷.

Los registros oficiales de la Dirección de Rentas Municipales de la Alcaldía permiten hacer un seguimiento del saldo deudor de cada empresa cada 15 días a partir del 15 de mayo de 2011 y hasta finales del mes de septiembre (10 cortes en total). Los resultados muestran que luego de recibir la carta que aumenta la percepción sobre la probabilidad de ser auditadas, las empresas redujeron su saldo deudor de manera significativa en comparación con las empresas que no recibieron ninguna carta. Esto es cierto independientemente del sector económico y de la ubicación geográfica en el municipio, aunque este efecto es especialmente relevante para las empresas más pequeñas. El Gráfico 4.7 (ver p. 190) muestra el efecto estimado para cada quincena con respecto al saldo inicial el 15 de mayo de 2011 con un intervalo de confianza (al 95%); el panel izquierdo muestra el efecto para todas las empresas y el panel derecho, solo para las empresas pequeñas (que tienen ventas de menos de 4.700 dólares al mes). En ambos paneles el saldo deudor de impuestos se expresa como porcentaje de las ventas de las firmas.

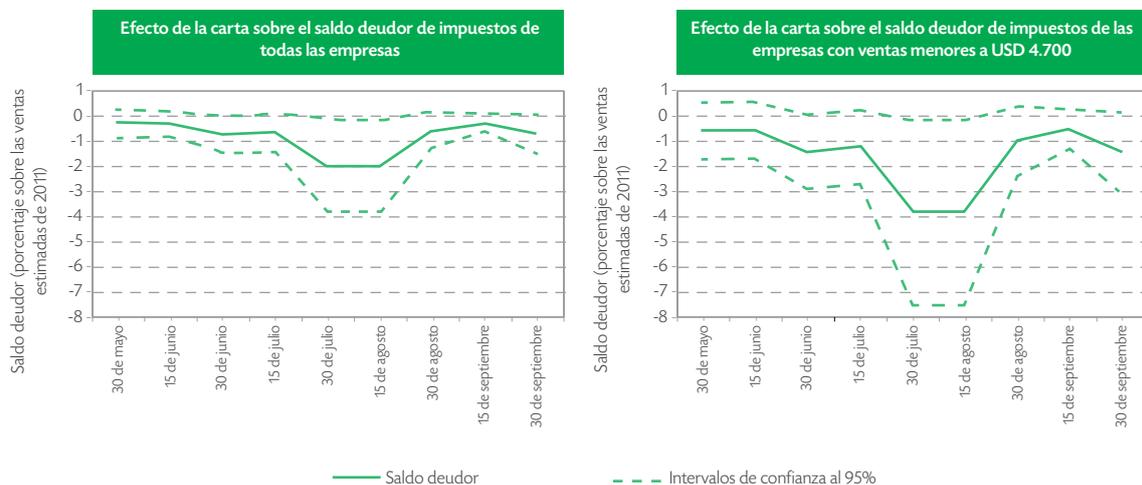
Las cartas se repartieron entre el 7 y el 25 de junio, con lo cual puede considerarse el final de dicho mes como el primer corte después de la intervención (recepción de las cartas). Al 30 de junio ya se observa un efecto

35. Fellner *et al.* (2011) también encuentran que el aumento de la percepción sobre la probabilidad de ser auditado aumenta el cumplimiento en el caso del pago de licencias de televisión por cable en Austria.

36. En particular, la carta informaba a la empresa sobre la modernización de la Dirección de Rentas Municipales a través de la contratación de nuevos inspectores fiscales, nuevos sistemas de información electrónica que permiten una mejor identificación de los contribuyentes y la renovación de la flota de vehículos para la movilización de los inspectores. Las otras cartas hacían referencia a: i) la importancia de pagar puntualmente los tributos (moral impositiva); ii) las acciones en el área de programas sociales para reducir la pobreza y en los servicios de educación y salud; iii) las mejoras en infraestructura de tipo económica (seguridad, iluminación, recolección de residuos y transporte. La última carta (placebo) le recordaba al contribuyente la dirección de la nueva oficina de la Dirección de Rentas Municipales.

37. La asignación aleatoria entre los seis grupos posibles –ninguna carta o uno de los cinco tipos de carta– se hizo teniendo en cuenta la distribución por tamaño y localización de las empresas, de tal manera que en los grupos que recibieron cada tipo de carta (así como el grupo de control que no recibió ninguna carta) fueran estadísticamente comparables, y cualquier diferencia entre ellos posterior al experimento fuese atribuible a la recepción de la carta enviada por la alcaldía.

Gráfico 4.7 Pago de impuestos de empresas del municipio Sucre (estado Miranda, Venezuela) ante la recepción de una carta que aumenta la percepción de la probabilidad de una auditoría (2011)



Fuente: elaboración propia.

cuantitativamente pequeño pero estadísticamente significativo. El efecto acumulado hasta el 15 de agosto es una reducción de la deuda de las empresas con la municipalidad equivalente al 2% de las ventas anuales. Para el caso de las firmas pequeñas, la caída de la deuda fue de alrededor del 4% de las ventas. Estos efectos son importantes cuantitativamente teniendo en cuenta que la deuda promedio acumulada al 15 de agosto era equivalente al 3,1% de las ventas estimadas para el total de las empresas y al 4,1% para las empresas pequeñas. Para estas últimas firmas, entonces, el impacto consistió básicamente en que se pusieran al día, o mejor dicho, que pagaran puntualmente sus obligaciones impositivas que se vencían al final del trimestre (30 de julio). Además, como muestra el gráfico, el efecto sobre la conducta de las firmas es temporal, esto es, pasado un tiempo de haber recibido la carta que indicaba un aumento en la probabilidad de ser auditado, la conducta de estas empresas no se diferencia de aquellas que no recibieron esa información³⁸.

Implicaciones para el combate a la evasión

La evidencia analizada sobre la evasión en América Latina sugiere que podría haber ganancias significativas en términos de los recursos recaudados si se lograra bajar los niveles de incumplimiento. Ahora bien, como se vio anteriormente, diversos estudios sugieren que un plan efectivo para combatir este fenómeno debe combinar varios elementos. Por un lado, procurar que el diseño de los impuestos genere incentivos, como en el caso del IVA, a reportar operaciones de ventas e ingresos. Estos mecanismos pueden reducir la necesidad de hacer auditorías a estas empresas y sugieren la conveniencia de estrategias para el diseño de inspecciones que contemplen externalidades; esto es, auditando a determinadas firmas (con una amplia red de relaciones de proveedores) se puede aumentar la recaudación de otras empresas sin necesidad de ejercer controles directos.

38. Los impactos temporales del envío de información a los contribuyentes que incrementaba la probabilidad de ser auditados también se obtienen en el caso del experimento realizado en Minnesota, Estados Unidos (Slemrod et al., 2001).

Por otro lado, también se ha comprobado que fomentar la posibilidad de que el sistema financiero y otras instituciones (grandes empresas, aduanas, entre otras) funcionen como terceras fuentes de información sobre los ingresos y como agentes de retención de impuestos tiene impactos significativos sobre el cumplimiento impositivo.

Más allá de estas acciones que mejoran los incentivos y el flujo de información, se ha comprobado que la amenaza creíble de una mayor probabilidad de inspecciones y auditorías es un elemento que debe estar siempre presente, especialmente en los casos de las firmas y contribuyentes donde el pago de impuestos depende de su propia declaración.

Un aspecto que también debe mencionarse es que la presencia de la evasión y las dificultades para mitigarla tienen implicaciones en el diseño de la política impositiva. En tal sentido, un resultado que los estudios sobre finanzas públicas han detectado es que la alta probabilidad de incumplimiento, junto con los costos significativos de controlar este fenómeno, puede hacer que el sistema impositivo se vuelva más regresivo (Besfamille, 2011). En otras palabras, ante la posibilidad de que los individuos subdeclaren sus ingresos, las autoridades pueden encontrar adecuado reducir las tasas de impuestos (sobre todo las tasas marginales más altas) para prevenir este comportamiento. El trabajo antes citado de Kleven *et al.* (2011) aporta alguna evidencia indirecta sobre esta hipótesis al mostrar que las tasas de evasión de impuestos a los ingresos de los individuos en Dinamarca suben cuanto mayor es la tasa marginal que se aplica.

En el mismo sentido, podría interpretarse la evidencia descrita sobre la reducción en las tasas marginales de los impuestos a los ingresos de las sociedades y personas naturales en América Latina en los últimos años. Esto podría estar reflejando –al menos en parte– dificultades crecientes para administrar un sistema impositivo con un componente progresivo significativo que, si bien puede ser bueno desde el punto de vista de la equidad, tal objetivo no se cumple en el contexto de altos niveles de evasión como los documentados. La situación inversa es ciertamente válida: las mejoras en la administración de impuestos y en el combate a la evasión no solo pueden implicar una mayor recaudación sino también que el sistema pueda volverse más progresivo.

Finalmente, un aspecto enfatizado por algunos autores (Mikesell y Birskyte, 2007) es que aun cuando el establecimiento de auditorías y penas por incumplimiento son elementos centrales para reducir la evasión, estos componentes por sí solos no puede dar cuenta del alto grado de pago de impuestos observado en varias economías, sobre todo en aquellas más desarrolladas. En tal sentido, el cumplimiento fiscal es un fenómeno que, aunque en gran medida depende de la capacidad de fiscalización estatal, también se ve influido por múltiples factores, incluso aquellos de índole subjetiva; en particular, lo que en la literatura se ha dado en llamar ‘moral impositiva’ (Bird *et al.*, 2004), definida como el grado en el cual los individuos perciben que pagar los tributos es la actitud correcta de un buen ciudadano más allá de las circunstancias en que la economía (y el gobierno) se desenvuelve.

En el próximo capítulo se investigará con más detalle en qué medida este factor es importante en América Latina; aquí solo vale aclarar que este aspecto de moral impositiva es susceptible también de influir desde la política pública y la administración tributaria. En ese sentido, la administración tributaria podría asumir un papel protagónico en la concientización de la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que implica pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado. Además, como se verá en el capítulo 5, la moral impositiva, más allá de poder ser influida por una mejor y más transparente administración tributaria, también depende de la percepción de la población de que los ingresos recaudados se asignan a gastos y programas que generan beneficios palpables para la población en general y para el contribuyente en particular.

CONCLUSIONES

El análisis de la evidencia sobre los niveles y la estructura impositiva de América Latina muestra que a pesar del aumento de la recaudación que experimentó la región en la última década, el nivel de esfuerzo tributario se encuentra aún por debajo del que correspondería dado su grado de desarrollo y otras características de estas economías. Ello se explica, en parte, por una deficiente estructura impositiva, donde los tributos a los ingresos y rentas de las empresas y los individuos tienen una baja participación (ligeramente superior al 28%) en el total recaudado. La comparación de América Latina con otros países indica, una vez más, que no necesariamente este problema pueda justificarse en función del PIB per cápita y la estructura económica de la región. Otras naciones en desarrollo, por ejemplo, aquellas de Asia del este, o aun los países hoy desarrollados cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares a los actuales en América Latina, implementaron reformas en las estructuras de los impuestos con un fuerte crecimiento de los impuestos al ingreso dentro del total recaudado (superior al 50%), lo que les permitió apuntalar sus niveles de recaudación manteniendo un equilibrio entre los objetivos de eficiencia y equidad redistributiva.

El alto nivel de evasión es otra variable que explica el bajo esfuerzo tributario en América Latina. No existen buenas estadísticas –elaboradas en forma periódica y con metodologías que usen muestreos aleatorios realizados a contribuyentes– que midan la magnitud de este problema. De todas formas, estimaciones indirectas realizadas utilizando información de las cuentas nacionales y las encuestas de hogares sugieren tasas de evasión promedio del 27% para los impuestos al consumo (IVA) y de valores cercanos al 50% para el impuesto a los ingresos y rentas. Sin desmerecer la posibilidad de que el combate a la evasión podría implicar aumentos en la recaudación, la presencia de este fenómeno también afecta sustancialmente la estructura de impuestos. Por ejemplo, ante la más alta probabilidad de incumplimiento en el caso de los impuestos a los ingresos, las autoridades pueden encontrar adecuado reducir las tasas de esos tributos (sobre todo las marginales más altas), y reemplazar estos ingresos por otros impuestos indirectos más fáciles de administrar y más difíciles de evadir (p.e., impuestos específicos al consumo o a las transacciones financieras). Esto vuelve menos equitativo el sistema.

Un plan efectivo para mejorar el cumplimiento tributario debería combinar varios elementos. Por un lado, la posibilidad de que el diseño de los impuestos genere incentivos a reportar operaciones de ventas e ingresos que, como en el caso del IVA en la relación de una firma con sus proveedores, constituyen un factor muy relevante para reducir la evasión. Por otro lado, la posibilidad de que el sistema financiero y otras instituciones (grandes empresas, la aduana, entre otros) funcionen como terceras fuentes de información sobre ingresos y como agentes de retención es igualmente fundamental. Más allá de estas acciones, que mejoran los incentivos y el flujo de información en los casos de las firmas y contribuyentes donde el pago de impuestos depende de su propia declaración, se ha visto que la amenaza creíble de una mayor probabilidad de inspecciones y auditorías es un elemento que debe estar siempre presente en el sistema.

Más allá de las consideraciones de eficiencia y equidad, que podrían justificar tanto un mayor papel para los impuestos a los ingresos como también un control de la evasión más efectivo, un aspecto a tener en cuenta que se desarrollará en el próximo capítulo, es que estas acciones son un elemento importante a la hora de fomentar las capacidades del Estado y las instituciones democráticas.

5

Impuestos y buen gobierno:
empoderamiento y reciprocidad

Impuestos y buen gobierno: empoderamiento y reciprocidad¹

INTRODUCCIÓN

Desde los orígenes de la conformación de los Estados modernos, el financiamiento de sus actividades ha estado estrechamente ligado a la manera en que estos se relacionan con la ciudadanía. Si el Estado obtiene sus recursos a través de mecanismos estrictamente coercitivos, utilizando su monopolio sobre el uso de la fuerza, o los obtiene, por ejemplo, de rentas sobre la explotación de un recurso natural, entonces la valoración que la ciudadanía hace de los servicios que este ofrece es irrelevante para su capacidad de recaudación. Si, por otra parte, y como es común en las sociedades modernas, el Estado necesita acudir a las empresas y a los ciudadanos para solicitar su aporte a través del pago de impuestos, es de esperar que estos exijan alguna participación en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos, por ejemplo, a través de la formación de parlamentos o congresos donde se fijen límites a la acción del gobierno y donde se negocien las prioridades de inversión y gasto.

La historia de América ofrece ejemplos de cómo las exigencias impositivas se relacionan con demandas por parte de los contribuyentes; durante la época de la Colonia prevalecía en el Virreinato de Nueva Granada el llamado ‘pacto colonial’ entre los blancos criollos y la Corona española, según el cual todas las decisiones de tipo tributario debían tomarse en consulta con los locales, quienes además debían ocupar posiciones de autoridad en la burocracia colonial; sin embargo, hacia finales del siglo XVIII la Corona aumentó unilateralmente la presión tributaria sobre actividades económicas no auríferas, lo cual se interpretó como una violación al pacto colonial y contribuyó al sentimiento antiimperialista y a la movilización política que, junto a otros factores, llevó a la declaración de la independencia (Kalmanovitz, 2008). En el norte ocurrió un proceso similar entre la Corona inglesa y los Estados Unidos de América que también aceleró su proceso independentista luego de un conflicto sobre las decisiones impositivas de la Corona divorciadas de la representación de las colonias de América del Norte en el Parlamento inglés; la conocida frase “*no taxation without representation*” se popularizó durante este conflicto histórico (Moore, 2007).

Se trata, pues, de un razonamiento antiguo que puede reinterpretarse a la luz de evidencia más reciente con el propósito de contribuir a un nuevo debate sobre las posibilidades de desarrollo de los países de América Latina y, en particular, sobre las posibilidades de explotar este viejo vínculo para generar una simbiosis positiva entre la calidad del gobierno y los recursos de los que dispone. Es un intento de aportar a un debate donde tanto las fallas en términos de eficiencia y efectividad del sector público (ver capítulo 3) como la necesidad de contar con mayores recursos para la provisión de bienes y servicios públicos con fines distributivos ya se han destacado (ver capítulo 2), y donde parece posible fomentar un círculo virtuoso entre el buen gobierno y la recaudación de impuestos.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Daniel Ortega y la asistencia de investigación de Mauricio Stern y Mariana Urbina.

La relación entre el buen gobierno y los impuestos tiene varias aristas que en este capítulo se clasifican en dos grupos. Por una parte, existe la idea de que la ciudadanía tendrá una mayor disposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor; y por la otra, la noción de que cuando la ciudadanía hace un aporte mayor al fisco tiene una mayor motivación para participar activamente en el proceso de monitoreo y control del gobierno, lo cual redundará en una gestión de mayor calidad. Estos dos mecanismos pueden retroalimentarse formando un círculo virtuoso (como lo muestra la Figura 5.1), donde finalmente las economías llegan a un nivel de financiamiento adecuado de las actividades del Estado y donde la ciudadanía ejerce un rol de control que garantiza que esas actividades se lleven a cabo de la manera más eficiente posible y en atención apropiada a las demandas y necesidades de la población.

Figura 5.1 Círculo virtuoso de la recaudación y la eficiencia pública



Fuente: elaboración propia.

La percepción y la expectativa que tenga el ciudadano sobre el aporte fiscal que hacen sus conciudadanos es otro factor que puede tener un peso importante en esta simbiosis. En la medida en que el individuo tenga no solo una buena imagen de la gestión del gobierno, sino que perciba también que el resto de la población participa del esfuerzo público a través del pago de impuestos, probablemente sienta una mayor inclinación a hacer su propio aporte e incluso a apoyar políticas que le signifiquen asumir mayores tasas de impuestos. El análisis del capítulo 4 sobre los niveles de tributación en la región sugiere que este es un canal de especial interés, ya que en varios países pareciera haber espacio no solamente para iniciativas que reduzcan la evasión, sino también para hacer reformas tributarias que impliquen aumentos en los impuestos que recaen sobre los

individuos. En ese contexto, el papel que puede tener la percepción sobre la calidad de la gestión pública así como los elementos de las “normas sociales” que conduzcan a un comportamiento similar entre ciudadanos podrían marcar la diferencia entre la viabilidad o el fracaso de iniciativas de reforma tributaria en la región.

Sobre la relación entre la calidad de la gestión pública y la disposición a pagar impuestos, el presente capítulo toma elementos de la literatura sobre moralidad fiscal y rescata el concepto de reciprocidad como aspecto esencial de esta relación. La idea de que pagar impuestos es un deber ciudadano o de que es algo bueno se encuentra inexorablemente asociada a la noción de que aquello que el Estado ofrece a la ciudadanía tiene valor para ella. En un sistema tiránico, el concepto de moralidad fiscal no tendría sentido, ya que las funciones del Estado (y por ende, del gobierno) no estarían orientadas a mejorar el bienestar de la población, y sería anormal que esta sintiera un compromiso por ayudarlo a llevarlas a cabo. Además, resulta natural pensar que cada ciudadano puede percibir que su aporte fiscal no hace una gran diferencia para la provisión de bienes y servicios, de tal manera que la razón por la cual el buen gobierno podría llegar a motivarlo a pagar sus impuestos con mayor puntualidad y rectitud tendría que ser una manifestación de reciprocidad hacia el gobierno o el Estado (altruismo condicional), algo diferente a la relación típica mediada por la racionalidad económica individual. Este argumento se desarrolla con más detalle en el presente capítulo y se analizan sus méritos empíricos a la luz de la evidencia ya existente sobre moralidad fiscal, y de nueva evidencia de tipo experimental con hogares recogida en el contexto del presente reporte. Por otra parte, la idea de que los ciudadanos responden también al comportamiento de otros ciudadanos corresponde más bien a que ciertas normas sociales o efectos demostración influyen igualmente en las decisiones individuales.

El vínculo que va de la recaudación de impuestos hacia la calidad de la gestión pública tiene trasfondos históricos que lo hacen más familiar, y en este capítulo se describen dos interpretaciones muy relacionadas. Por una parte, existe el argumento de que mayores impuestos generan incentivos para que el gobierno negocie el incremento de los tributos con los grupos de quienes pretende obtenerlos y como parte de esa negociación, se tomen más en consideración sus necesidades e inquietudes; la otra interpretación, relacionada pero un tanto distinta, es que cuando el gobierno aumenta los impuestos, el ciudadano se muestra más propenso a ejercer presión para monitorearlo y controlarlo en el uso de esos recursos. La segunda interpretación tiene un atractivo mayor en términos de las posibilidades de generar lecciones para la política pública, en particular en las democracias modernas, donde los mecanismos de participación ciudadana son cada vez más importantes, y en las que el avance de las comunicaciones y los medios electrónicos ejercen un papel fundamental. La evidencia que se muestra aquí es consistente con la existencia de este canal, aunque la información descriptiva de la encuesta CAF 2011 sugiere que los canales a través de los cuales los impuestos podrían aumentar la participación ciudadana –y por lo tanto, la rendición de cuentas de las autoridades– aún son insuficientes: la población todavía percibe el voto como el mecanismo de control más importante, y guarda cierto escepticismo respecto de los mecanismos de participación directa.

Buena parte del debate en torno a este tema no hace una distinción clara entre las percepciones sobre la calidad de la gestión del gobierno, que transitoriamente administra los recursos públicos, y del Estado, que comprende todo el conjunto de normas e instituciones que de alguna forma regulan la convivencia en la sociedad. Es posible que en algunos ejercicios empíricos estos conceptos se encuentren confundidos. Sin embargo, desde el punto de vista de los mecanismos que se investigan en este capítulo, tal confusión no es particularmente problemática ya que nos interesa tanto la reciprocidad hacia el gobierno o el Estado, como

la percepción sobre su calidad y la disposición de la ciudadanía a ejercer control sobre la gestión de todo el aparato público. Desde el punto de vista metodológico, sin embargo, esta confusión sí puede entorpecer la identificación de una relación de reciprocidad hacia el gobierno específicamente o hacia la figura más amplia del Estado.

El presente capítulo no busca ofrecer una conclusión definitiva sobre el peso de los mecanismos de reciprocidad o de control ciudadano, pero muestra evidencia nueva sobre su relevancia y con ello espera aportar a un debate especialmente importante en la coyuntura actual de la región. La siguiente sección aborda el tema de la reciprocidad hacia el gobierno, y la tercera sección analiza el canal de los impuestos y la rendición de cuentas. La cuarta sección ofrece unas reflexiones finales.

LAS MOTIVACIONES PARA PAGAR IMPUESTOS Y EL PAPEL DEL BUEN GOBIERNO

El capítulo anterior hace una revisión cuidadosa de los sistemas impositivos y del papel que desempeña la administración tributaria en lograr mayores niveles de tributación en los países. El principio básico, y el punto de partida, es que las personas y las empresas preferirían no pagar impuestos y que, por lo tanto, el Estado debe establecer mecanismos para imponer los tributos a los ciudadanos y las empresas. Como ha quedado claro en aquel capítulo, es importante que el sistema impositivo tenga un diseño que minimice los incentivos a la evasión y a la elusión, y que el propio sistema de administración tributaria sea suficientemente sólido en términos de recursos legales, humanos y materiales para llevar a cabo su labor.

Tanto en el ámbito académico como en el debate de la política pública, se ha sugerido que a pesar de la importancia de los sistemas coercitivos de los que dispone el Estado para recaudar impuestos, existen otros factores que pueden cumplir un papel relevante en el aumento de la tributación, tales como el hecho de que las personas, en alguna medida, sientan una obligación moral de pagar impuestos simplemente porque es un deber ciudadano (Alm *et al.*, 1992), o que estén dispuestas a pagar más impuestos o a evadir menos al percibir que sus conciudadanos hacen un aporte mayor (Frey y Torgler, 2007; Frey y Meier, 2004). Uno de los argumentos que ha apoyado más estas ideas es que el modelo clásico de finanzas públicas, que descansa únicamente sobre los aspectos coercitivos de la recaudación de impuestos, predice niveles de evasión mucho más altos que los observados en la realidad (Andreoni *et al.*, 1998) y por consiguiente, se presume que debe haber factores no económicos que explican buena parte del comportamiento observado de la ciudadanía. La presente sección desarrolla el marco conceptual que sustenta la hipótesis de moralidad fiscal y se describe la evidencia empírica tanto sobre esta hipótesis como sobre la idea de que los individuos conforman a una cierta expectativa de comportamiento social.

Suele llamarse ‘moralidad fiscal’ al grado en que la población percibe que el pago de impuestos es una obligación ciudadana y que no debe evadirse; frecuentemente se mide a través de encuestas con preguntas sobre el grado en que la ciudadanía considera inaceptable la evasión de impuestos. Es propicio plantearse el origen de este deber ciudadano, y la manera en que se relaciona con los incentivos individuales para mejorar el bienestar propio, ya que un marco conceptual claro puede contribuir a comprender las implicaciones de la evidencia empírica a favor (o en contra) de este tipo de comportamiento. La idea de que el ciudadano tiene el deber de contribuir con parte del fruto de su trabajo al Estado se encuentra necesariamente vinculada a la noción (si bien vaga) de que el Estado tiene algún valor social; si el Estado y toda su estructura

formal fuesen abiertamente nocivos para la ciudadanía, la idea de moralidad fiscal perdería su sentido ético y político. De tal manera que la valoración del pago de impuestos se encuentra vinculada a la percepción que la ciudadanía tiene sobre si el Estado cumple una función positiva en la sociedad o no y, como todas las percepciones, puede variar significativamente entre países, ciudades e incluso personas tanto en el tiempo como en un mismo momento histórico. Ahora bien, una vez que la idea de moralidad fiscal se plantea en estos términos, esta se acerca mucho más al concepto de reciprocidad, en este caso hacia el Estado o su representación en el gobierno.

Un comportamiento es recíproco cuando origina en la percepción individual de un gesto positivo o beneficioso, sin esperar ninguna retribución adicional (Cox *et al.*, 2008) y formalmente es una forma de altruismo, pero condicional a la recepción de un gesto positivo; por ejemplo, cuando una persona ayuda a un conocido que le ofreció apoyo en el pasado, solo como respuesta al buen trato recibido antes, y no como una estrategia para incrementar su propio bienestar en el futuro. En el caso de la tributación, se diría que el individuo puede estar dispuesto a pagar más impuestos en la medida en que percibe que el uso que se le da a esos recursos es positivo y beneficioso para la sociedad y por tanto, para él, aunque perciba que su aporte es tan pequeño como proporción del total de ingresos del Estado que probablemente no hace ninguna diferencia; es decir, el uso de sus impuestos no genera una diferencia en su propio bienestar, por lo que pagarlos, de alguna forma, es un acto de reciprocidad hacia el gobierno que escapa al cálculo económico individual. Nótese que el concepto de reciprocidad se encuentra estrechamente vinculado al de altruismo, pero en este caso es condicional a haber recibido un buen trato (buenos servicios) por parte del gobierno; es diferente a la idea de pagar impuestos con el propósito de recibir un beneficio en el futuro, ya que el individuo estima que su contribución al presupuesto público es muy pequeña.

El rechazo a la evasión de impuestos (medida típica de moralidad fiscal) es una manifestación de la disposición a pagar impuestos, y en la medida en que ello dependa de la percepción sobre la calidad de la administración de los recursos, existe reciprocidad hacia el gobierno. Sin embargo, Estado y gobierno no son lo mismo, y es posible que un individuo tenga una disposición muy baja a pagar impuestos a un gobierno particular a pesar de tener una valoración alta de las instituciones del Estado y por ende, a sentirse obligado a pagar los impuestos de ley. Aunque esta distinción no se hace en lo que sigue, es posible que la diferencia entre reciprocidad hacia el gobierno y reciprocidad hacia el Estado sirva de plataforma para una mejor definición de moralidad fiscal.

Este tema requiere un mayor estudio en los países en desarrollo no tanto como un intento por explicar la sobreestimación de la evasión que generan los modelos clásicos de finanzas públicas, sino para explorar la relevancia cuantitativa que podrían tener las políticas tributarias diseñadas sobre la base de este tipo de comportamiento individual y que podrían complementar las iniciativas más tradicionales. La reciprocidad, tal como se ha definido en los párrafos anteriores, puede influir en el apoyo político a las reformas tributarias orientadas a aumentar el recaudo a través de la reducción de la evasión y del aumento en las alícuotas de impuestos. Este tipo de intervención puede tener mayor relevancia en los países donde la institucionalidad del sector público es débil y donde puede haber dificultades en la fiscalización, debido a la baja calidad de la información sobre los contribuyentes o a la poca capacidad de castigar a aquellos que incumplan la normativa por existir fallas en el sistema procesal-judicial, o problemas de incentivos perversos de los auditores, o cualquier otro problema que, en última instancia, limite la capacidad de coerción del Estado en esta materia.

La idea de reciprocidad con el Estado o con el gobierno tiene una implicación adicional, y es que puede ser una de las piezas clave de un posible círculo virtuoso, descrito en la introducción, que comienza por la idea de que la recaudación de impuestos aumenta gracias a la buena gestión de las autoridades, más allá de la mejora en sus capacidades de administración tributaria, lo cual representa un mecanismo natural para canalizar recursos a las mejores gestiones; esto, en un contexto de creciente relevancia de los gobiernos subnacionales y locales en la región, puede mejorar la provisión de bienes y servicios públicos cruciales para el proceso de desarrollo. Este concepto puede concretarse de diversas maneras, y el Recuadro 5.1 relata una experiencia interesante en la ciudad de Bogotá, donde un alcalde con buena imagen pública logró estimular aportes voluntarios por parte de la ciudadanía para la alcaldía.

Recuadro 5.1 “Aportar para el progreso” en Bogotá

En el año 2001, Antanas Mockus ganó por segunda vez las elecciones para la alcaldía de Bogotá con su propuesta “Para vivir todos del mismo lado”, que promovía las políticas de cultura ciudadana y una gestión pública eficiente y transparente. Comprometido con una política fiscal responsable (según cifras de la Secretaría Distrital de Hacienda, la Alcaldía tenía un déficit fiscal sobre el PIB distrital de 0,30% y 0,20% para los años 2000 y 2001, respectivamente) y con un 51% de aprobación del Alcalde en el año 2002 (IPSOS-Napoleón Franco, 2011), la administración de Mockus creó en ese año un mecanismo de captación de ingresos fiscales llamado “Aportar para el progreso”, que consistió en un aporte voluntario por parte de los contribuyentes de un 10% adicional sobre lo que debían pagar por concepto de impuestos prediales unificados y de los impuestos a industrias, comercios y avisos, siendo tales ingresos destinados exclusivamente al desarrollo de proyectos de inversión social.

El mecanismo tuvo como resultado, según cifras de la Secretaría Distrital de Hacienda, ingresos anuales adicionales de alrededor de 5.600 millones de pesos en los años 2002 y 2003 por este concepto, lo que representó alrededor del 0,51% y el 0,38% sobre el total recaudado de los impuestos prediales y de industrias para los años 2002 y 2003, respectivamente. Si bien estas cifras no son muy significativas, muestran la disposición de la ciudadanía a aportar recursos tributarios al gobierno local cuando percibe que se les dará un uso socialmente beneficioso. Este tributo voluntario se ha mantenido en el tiempo, pero su recaudación desde entonces ha estado por debajo de la lograda en 2002.

Fuente: elaboración propia con base en IPSOS-Napoleón Franco (2011) y Secretaría Distrital de Hacienda (2011).

Evidencia sobre moralidad y reciprocidad fiscal o tributaria en América Latina

La medida empírica de moralidad fiscal que suele usarse en los estudios relacionados con este tema es el grado en que la población considera justificable la evasión de impuestos. Esta medida se ha usado en varias encuestas internacionales como la *World Values Survey*, *European Values Survey* y *Latinobarómetro*, y ha permitido la realización de análisis comparativos entre países y la investigación de algunos de los factores correlacionados con la posición de la población sobre la evasión de impuestos (p.e., ver Torgler, 2005; Frey y Torgler, 2007; Azar *et al.*, 2008; Daude y Melguizo, 2010). Usando varias rondas de *Latinobarómetro* y de la *World Values Survey*, el Cuadro 5.1 (ver p. 201) muestra la fracción de la población que responde que la evasión de impuestos es totalmente injustificable, la fracción que aprueba la gestión presidencial y la fracción de

Cuadro 5.1 Fracción de la población que responde que evadir impuestos es totalmente injustificable, fracción que aprueba la gestión presidencial y fracción que manifiesta confianza en el gobierno por regiones y países seleccionados de América Latina (promedios de varios años)^{a/}

País/región	Moralidad fiscal		Medidas de aprobación del gobierno	
	Latinobarómetro	World Values Survey	Aprobación gestión presidencial (Latinobarómetro)	Confianza en el gobierno (World Values Survey)
África	n.a.	65,18	n.a.	25,19
Europa occidental	n.a.	58,22	n.a.	5,13
Europa oriental	n.a.	51,85	n.a.	5,68
Asia central	n.a.	75,37	n.a.	25,46
Asia oriental	n.a.	67,15	n.a.	18,81
América del Norte ^{b/}	n.a.	62,99	n.a.	6,34
Oceanía	n.a.	61,50	n.a.	4,48
Argentina	59,29	80,65	53,86	3,79
Bolivia	35,45	n.a.	51,71	n.a.
Brasil	52,96	38,87	75,40	9,62
Chile	50,39	66,74	69,05	11,88
Colombia	48,55	71,94	76,40	14,74
Costa Rica	50,56	n.a.	52,47	n.a.
Ecuador	43,50	n.a.	50,11	n.a.
El Salvador	49,83	81,07	66,19	17,50
Guatemala	43,39	54,25	43,85	6,43
Honduras	51,30	n.a.	46,17	n.a.
México	45,67	64,38	53,31	10,85
Nicaragua	51,86	n.a.	42,30	n.a.
Panamá	45,59	n.a.	50,25	n.a.
Paraguay	57,42	n.a.	53,46	n.a.
Perú	40,72	64,22	20,16	4,82
República Dominicana	28,99	n.a.	52,82	n.a.
Uruguay	51,31	68,62	64,45	20,53
Venezuela, RB	58,88	70,10	52,03	20,74
Promedio América Latina	48,09	66,08	54,11	12,09

a/ Moralidad fiscal: 1998, 2003, 2005 y 2008 (Latinobarómetro); 1998, 1999, 2000, 2001, 2005 y 2006 (World Values Survey). Medidas de aprobación del gobierno: 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 (Latinobarómetro); 1999, 2000, 2001, 2005 y 2006 (World Values Survey).

b/ Excepto México.

Fuente: Latinobarómetro (2011) y World Values Survey (2011).

la población que manifiesta tener confianza en el gobierno. Los datos de Latinobarómetro cubren el período 1998-2010 y los de la *World Values Survey*, el período 1998-2008².

Los promedios ocultan variaciones importantes de un año a otro en muchos países, pero el cuadro sirve para describir el nivel de moralidad fiscal en la región y algunas de las diferencias entre países de la región así como con otras regiones del mundo. Los datos de Latinobarómetro muestran que, en promedio, un poco menos de la mitad de la población de la región opina que evadir impuestos nunca se justifica, aunque en algunos países, como Argentina, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, esta cifra parece estar más cerca del 60%, y en otros, como República Dominicana, parece estar por debajo del 30%, y Perú, alrededor del 40%. La hipótesis de que estas diferencias entre países guardan una relación con la valoración que el ciudadano hace de los servicios que le ofrece el Estado no es sencilla de medir con una sola pregunta y en las bases de datos que se recopilan para este fin se suele aproximar con la aprobación a la gestión del gobierno de turno o del presidente. Como se observa en el Cuadro 5.1, la aprobación de la gestión del presidente ha sido muy alta en América Latina en la última década (54%, en promedio, entre 1998 y 2010), aunque según la *World Values Survey* la confianza en el gobierno ha sido mucho menor. Este período coincidió, en general, con tasas de crecimiento económico sustanciales que suelen aumentar la popularidad de los líderes en funciones del gobierno. Como se ha mencionado, la moralidad fiscal lleva necesariamente asociada una noción de que el Estado, o la gestión del gobierno, son buenos, de modo que es de esperar que en la medida que la percepción sobre la calidad de la gestión del gobierno mejore, también aumente el rechazo a la evasión.

Para ubicar las cifras sobre moralidad fiscal y sobre apoyo a la gestión del gobierno en el contexto de otras regiones del mundo, también se muestra la medida de confianza en el gobierno de la *World Values Survey*, que cubre todos los continentes y también varios años³. A pesar de las diferencias en niveles con respecto a Latinobarómetro para el caso de los países de la región donde se tienen ambas mediciones, el cuadro es útil desde el punto de vista comparativo y sugiere que la moralidad fiscal en América Latina no es baja para los estándares mundiales. Lo más relevante para el propósito de este estudio es si ambas bases de datos sugieren una relación positiva entre la disposición a pagar impuestos y la percepción sobre la calidad del gobierno; en efecto, la correlación entre la moralidad fiscal y la aprobación gubernamental es de 0,28, usando los datos de Latinobarómetro y de 0,29, usando los datos de la *World Values Survey*. Ambas fuentes generan la misma predicción sobre la relación entre la percepción ciudadana sobre el gobierno y su rechazo a la evasión de impuestos.

En general, el objetivo de los estudios sobre moralidad fiscal es cuantificar el peso que tienen diversos factores, como la confianza en las instituciones, la probabilidad de detección y castigo a la evasión, y la percepción sobre la calidad de los gobernantes en la aceptación social de la evasión. En la medida en que haya un mayor rechazo a la evasión, debería haber una mayor disposición a pagar impuestos y por lo tanto, un aporte fiscal al Estado también mayor, independientemente del sistema tributario y de su administración; de tal manera que si las autoridades pueden incidir sobre los elementos que mejoran la moralidad fiscal, deberían ser capaces de aumentar la recaudación. Con el fin de ilustrar el tipo de análisis que se ha llevado a cabo en esta literatura, el Cuadro 5.2 muestra la correlación condicional de la moralidad fiscal (medida por la fracción de la población que considera que evadir impuestos es completamente injustificable) con la percepción

2. En el caso de República Dominicana, el promedio se ha calculado solo desde 2005.

3. Se muestran los promedios para el período 1998-2008. Nótese que los países incluidos en la *World Values Survey* no necesariamente aparecen todos los años y, en muchos casos, aparecen solo una vez en todo el período, de tal manera que el promedio reportado tanto sobre moralidad fiscal como sobre la aprobación del gobierno, en muchos casos, es un solo dato para un año puntual, y por ende, los niveles de las variables no son directamente comparables con los reportados por Latinobarómetro.

sobre el desempeño del presidente del país, que es una medida de la percepción de la población sobre el uso que se le da a los tributos que paga. Se utilizan todos los años de la encuesta Latinobarómetro donde se ha formulado la pregunta sobre moralidad fiscal (1998, 2003, 2005, 2008, 2009 y 2010) y todos los países de la muestra. Esta es una extensión significativa al análisis de Torgler (2005) que solo utiliza la información para el año 1998. La diferencia en cada una de las columnas está en las dimensiones adicionales que se toman en cuenta al calcular la correlación: la primera columna muestra la correlación sencilla tomando todos los años y a todos los países conjuntamente; la segunda columna hace el mismo cálculo pero teniendo en cuenta las diferencias entre países y las diferencias en el tiempo, así como las diferencias individuales de edad, género, nivel socioeconómico, educación, situación ocupacional y estado civil; finalmente, la tercera columna añade también el efecto de la ideología (derecha/izquierda), una medida de confianza en las instituciones y una medida del nivel de orgullo nacional que manifiesta la persona. Cabe resaltar que la correlación condicional se reduce a la mitad al incluir el primer grupo de controles (columna 2 *versus* 1) y luego se reduce otro 25% al incorporar las variables que miden ideología, instituciones y orgullo nacional (columna 3 *versus* 2), lo cual indica que estas variables tienen una relación importante tanto con la aprobación de la gestión del gobierno como con la moralidad fiscal.

Cuadro 5.2 Correlación entre la aprobación de la gestión del presidente y la moralidad fiscal de países seleccionados de América Latina^{a/} (varios años)^{b/}

	(1)	(2)	(3)
Aprobación de la gestión	0,025***	0,012***	0,009***
Número de observaciones	159.889	159.874	74.890
R ²	0,001	0,342	0,471

a/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, RB.

b/ 2003, 2005, 2008, 2009 y 2010.

*** p < 1%.

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro (2011).

Entre las conclusiones que pueden extraerse, cabe resaltar que la medida de moralidad fiscal se encuentra fuertemente correlacionada –a nivel individual e independientemente de la edad, género, educación, riqueza y otras características individuales– con la percepción de la calidad del gobierno. Esta afirmación es representativa de los resultados encontrados no solo respecto de América Latina sino también respecto de otras regiones del mundo. En la siguiente sección se retoma este análisis a la luz de una nueva edición de la encuesta CAF en distintas ciudades de la región.

Evidencia a partir de la encuesta CAF 2011

Desde la perspectiva de la reciprocidad, las medidas típicas de moralidad fiscal analizadas hasta ahora estarían aproximando la disposición a pagar más impuestos utilizando medidas de la percepción de la ciudadanía sobre la conducta evasora. Este año, la encuesta CAF, que cubre 17 ciudades importantes en 9 países de

América Latina⁴, incluye una serie de preguntas dirigidas a medir el pago efectivo de impuestos por parte de los hogares, su percepción sobre la calidad de los gobiernos (locales y nacionales) y su disposición a pagar más impuestos de distintos tipos. Dado el carácter local de la encuesta, se busca también distinguir las percepciones sobre los gobiernos nacionales y locales en cada ciudad.

Cuadro 5.3 Disposición a pagar más impuestos ante ciertas situaciones hipotéticas relacionadas con el gobierno en ciudades seleccionadas de América Latina^{a/} (2011)

Ciudad	Elimina la corrupción	Mejora la transparencia	Elimina la evasión	Mayor gasto para los pobres	Mejor salud y educación	Más seguridad	Promedio
Buenos Aires	5,27	7,73	-0,96	6,57	18,34	13,18	8,36
Córdoba	-3,12	-2,52	-8,15	-1,35	26,84	16,38	4,68
La Paz	14,07	15,54	8,51	20,57	30,55	29,26	19,75
Santa Cruz	-4,86	6,94	2,81	15,13	32,17	28,68	13,48
São Paulo	18,63	13,55	17,77	-6,78	-14,38	-10,57	3,04
Río de Janeiro	23,93	29,96	32,16	18,31	10,29	20,08	22,46
Bogotá	13,15	12,17	7,91	37,30	43,66	33,44	24,61
Medellín	-11,49	-12,97	-13,51	-8,00	-0,10	-7,47	-8,92
Quito	-2,98	-8,28	-6,15	8,46	18,26	15,12	4,07
Guayaquil	-16,75	-21,84	-20,70	-16,41	-18,15	-16,04	-18,32
Ciudad de Panamá	-10,02	-16,42	-18,22	-8,88	-12,93	-7,55	-12,34
Lima	10,85	12,08	3,38	19,98	33,73	29,44	18,24
Arequipa	9,58	5,95	-3,22	5,63	21,60	10,67	8,37
Montevideo	3,02	2,40	-8,60	8,59	25,30	21,12	8,64
Salto	1,24	-0,37	1,60	16,80	43,54	30,27	15,51
Caracas	0,75	0,93	-3,04	16,52	18,72	19,31	8,87
Maracaibo	-11,56	-3,87	-13,47	-6,39	-3,64	-1,94	-6,81
Total^{b/}	11,56	11,52	9,98	9,23	11,37	11,44	10,85

a/ Fracción que responde "sí, pagaría más" menos la fracción que responde "no, pagaría menos".

b/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

En la encuesta también se han incorporado preguntas de tipo hipotético como: "Si el gobierno redujera la corrupción, ¿estaría usted dispuesto a pagar más impuestos?" con el fin de explorar los aspectos de la calidad de la gestión del gobierno con potencial para afectar la disposición a pagar impuestos. El Cuadro 5.3

4. Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Santa Cruz, São Paulo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Ciudad de Panamá, Lima, Arequipa, Montevideo, Salto, Caracas y Maracaibo.

muestra, para las ciudades incluidas en la encuesta, la fracción de la población que está dispuesta a pagar más impuestos menos la que afirma que pagaría menos impuestos, en varios escenarios hipotéticos.

En promedio, los hogares manifiestan que estarían dispuestos a pagar más impuestos si hubiera un gasto en educación y salud más eficiente, en caso de que el gobierno proveyera más seguridad, si se aumentara la asistencia estatal para los segmentos pobres de la población y también en general, si mejorara la gestión de los recursos públicos (menos corrupción, más transparencia y menos evasión). Las excepciones parecen ser Maracaibo, Guayaquil, Ciudad de Panamá y Medellín, donde hay una percepción de que el pago de impuestos es elevado, de tal forma que en cualquier escenario propuesto, las familias manifiestan mayoritariamente su deseo de que los impuestos bajen. En Brasil parece haber la percepción de que el país necesita una mayor fortaleza institucional y una mayor transparencia. “Eliminar la evasión” se interpreta de diversas maneras en distintos sitios, y da lugar a una mayor disposición a pagar impuestos en algunas ciudades y en otras, sucede lo contrario; quizá en algunas ciudades las percepciones de justicia sobre el sistema impositivo juegan un papel determinante. El Cuadro 5.3 muestra una descripción sencilla y resulta natural plantearse que lo más probable es que

Cuadro 5.4 Fracción de la población que paga cada tipo de impuesto y su percepción para ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Paga impuesto sobre la renta	Paga impuesto sobre el automóvil	Paga impuesto sobre la vivienda	Paga muchos impuestos	Ha evadido el IVA
Buenos Aires	5,66	12,20	50,05	74,14	38,35
Córdoba	3,60	24,07	56,29	84,63	15,38
La Paz	4,32	18,63	73,41	62,70	59,05
Santa Cruz	2,92	23,08	43,71	63,94	45,38
São Paulo	19,33	40,95	43,26	93,12	27,55
Río de Janeiro	14,98	23,55	31,62	83,20	43,78
Bogotá	9,75	26,70	61,15	73,10	15,84
Medellín	6,73	8,30	61,10	80,47	12,19
Quito	10,17	8,17	35,88	73,28	24,77
Guayaquil	2,45	3,98	42,76	79,27	38,21
Ciudad de Panamá	17,25	7,53	2,82	68,42	22,93
Lima	15,58	7,99	50,10	70,03	20,54
Arequipa	15,99	5,58	50,30	67,92	20,75
Montevideo	46,88	28,10	71,97	72,62	17,49
Salto	27,48	30,89	63,81	75,68	17,71
Caracas	4,67	7,07	9,02	52,15	21,73
Maracaibo	3,23	5,81	19,97	55,69	2,56
Total^{a/}	13,51	23,59	44,40	78,98	28,63

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

existan factores circunstanciales en Brasil, Ecuador o la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, o elementos específicos de algunos grupos etarios o educativos que explican las diferencias que se observan. Por esta razón, un paso adicional es intentar establecer la correlación entre la disposición a pagar más impuestos y algunas medidas de la percepción de la calidad del gobierno, pero en este caso haciendo el esfuerzo por no confundir las circunstancias específicas de un país o las de un grupo etario con la relación de interés, tal como se ha ilustrado con la información de Latinobarómetro en la sección anterior.

Antes de adelantar ese ejercicio con la información de la encuesta CAF 2011, vale la pena describir el pago de impuestos por parte de los hogares en cada ciudad y su percepción sobre si su nivel de tributación actual es elevado o no. El Cuadro 5.4 describe la fracción de los hogares que dicen pagar algunos impuestos nacionales y locales, y su percepción general sobre si ese nivel de tributación es adecuado.

La población entrevistada percibe que paga muchos impuestos; casi el 80%, en promedio, en la región responde de esta manera, con poca variación entre ciudades, quizá con la excepción de Caracas y Maracaibo. Sin embargo, menos del 14% de los hogares reporta haber pagado el impuesto sobre la renta o sobre las ganancias, y en la mitad de las ciudades este porcentaje baja a menos del 7%. Por su parte, en promedio, menos del 24% reporta haber pagado el impuesto sobre el automóvil. El impuesto sobre el que parece haber mayor consciencia de haber pagado es el impuesto sobre la vivienda, aunque en ciudades como Caracas, Maracaibo y Ciudad de Panamá estos niveles son muy bajos, posiblemente porque en algunas partes este impuesto solo puede cobrarse de manera compulsiva en los momentos en que la familia realiza la venta de su inmueble. Además, más de la cuarta parte de la población reporta haber evadido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), aceptando hacer una compra sin que le den factura, a cambio de ahorrarse el cobro de dicho tributo que el establecimiento debe hacer por ley. En algunas ciudades, los niveles de evasión autorreportados son tan elevados como el 59% (p.e., La Paz). La lección del Cuadro 5.4 es que la población en la región paga pocos impuestos en general, pero percibe que paga mucho.

Dado este punto de partida comparativo, se busca establecer el grado en el que los hogares están dispuestos a pagar más impuestos en respuesta a su percepción de la calidad de la gestión pública. En el Cuadro 5.5 se muestra la correlación entre la disposición a pagar más impuestos de distintos tipos (a la propiedad, al automóvil, a la renta, entre otros) y la percepción del individuo sobre si el gobierno realmente busca el bienestar de la población o no, excluyendo el efecto que puede tener la edad, la ciudad de residencia, el género, la riqueza y la ideología política (izquierda, centro o derecha). Cada fila en el cuadro identifica la variable con la que se correlaciona la respuesta sobre el gobierno, y muestra que las personas que perciben que el gobierno busca su bienestar suelen decir con menos frecuencia que “pagan muchos impuestos” y esto es cierto tanto para los impuestos locales (vivienda y automóvil) como para los impuestos nacionales; además, dicen estar dispuestas a pagar más impuestos, tanto locales como nacionales (ingresos, riqueza y consumo). Así, una vez que se controla por algunos factores observables, la correlación positiva entre disposición a pagar impuestos y percepción sobre el gobierno se vuelve muy consistente y muy fuerte desde el punto de vista estadístico. Este es un resultado similar al ilustrado anteriormente con otra fuente de datos y al reportado en los diversos estudios sobre moralidad fiscal.

Además de la disposición a pagar más impuestos, es útil analizar si esta guarda una relación con los impuestos que los hogares reportan pagar de manera efectiva. Tal como se ha señalado anteriormente, el nivel de reporte de los impuestos que los hogares pagan parece estar sujeto a importantes errores de medición. Sin

Cuadro 5.5 Correlaciones condicionales entre percepción sobre el gobierno (local o nacional) y la disposición a pagar más impuestos^{a/} en ciudades seleccionadas de América Latina^{b/} (2011)

Disposición y pago declarado de impuestos	Correlación condicional con "gobierno busca el bienestar de la población" (local o nacional según impuesto)
Pago muchos impuestos locales	-0,013**
Estoy dispuesto a pagar más impuestos a la vivienda	0,006***
Estoy dispuesto a pagar más impuestos al automóvil	0,003
Pago muchos impuestos nacionales	-0,051***
Estoy dispuesto a pagar más impuestos sobre los ingresos	0,004**
Estoy dispuesto a pagar más impuestos sobre la riqueza	0,012***
Estoy dispuesto a pagar más impuestos sobre el consumo	0,007***

a/ Las correlaciones son condicionales en la ciudad de residencia, el nivel de riqueza, el género, la educación, la edad y la ideología política de cada persona. Se utilizaron 10.200 observaciones a nivel individual.

b/ Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Santa Cruz, São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Ciudad de Panamá, Lima, Arequipa, Montevideo, Salto, Caracas y Maracaibo.

*** p < 1%, ** p < 5%.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

Cuadro 5.6 Correlaciones condicionales entre la percepción sobre el gobierno (local o nacional) y el pago declarado de impuestos^{a/} en ciudades seleccionadas de América Latina^{b/} (2011)

Pago declarado de impuestos	Correlación condicional con "gobierno busca el bienestar de la población" (local o nacional según impuesto)
Impuestos sobre los ingresos	0,002
Impuestos sobre el automóvil	-0,005
Impuestos sobre la vivienda	0,004
Ha aceptado que no le den factura para no pagar el IVA	0,005

a/ Las correlaciones son condicionales en la ciudad de residencia, el nivel de riqueza, el género, la educación, la edad y la ideología política de cada persona. Se utilizaron 10.200 observaciones a nivel individual.

b/ Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Santa Cruz, São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Ciudad de Panamá, Lima, Arequipa, Montevideo, Salto, Caracas y Maracaibo.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

embargo, resulta útil calcular la misma correlación condicional reportada en el cuadro anterior pero para el nivel de pago de impuestos declarado por los hogares (descrito en el Cuadro 5.4), lo que se muestra en el Cuadro 5.6. El resultado muestra un contraste con el del Cuadro 5.5, ya que, en general, la correlación es estadísticamente indistinguible de cero.

La diferencia de los resultados entre las medidas de pago efectivo y de la disposición a pagar es sugerente de que la hipótesis de reciprocidad en el pago de impuestos requiere un análisis cuidadoso, al menos por dos razones. En primer lugar, la disposición a pagar no representa una decisión económica concreta por parte

de los individuos, solo representa una declaración de intención, que puede quizá hacerse con menos atención a los costos reales involucrados en la decisión. En segundo lugar, la correlación condicional reportada puede, en realidad, capturar otro fenómeno distinto, como el hecho de que el individuo suele evadir todos los impuestos que puede y que al ser consultado sienta que la única forma de justificarse a sí mismo es declarando que el gobierno es ineficiente o que no hace su trabajo adecuadamente. En este caso, se obtendría una relación positiva entre la disposición a pagar impuestos y la percepción sobre el gobierno, pero por razones que no tienen nada que ver con la reciprocidad entre el ciudadano y las autoridades que manejan los recursos públicos. Como este ejemplo, hay otros⁵ que ilustran el hecho de que las correlaciones aquí descritas y utilizadas extensamente en la literatura sobre moralidad fiscal no permiten afirmar con propiedad que lo que lleva a este grupo de individuos a responder que están dispuestos a tributar más es, en realidad, su percepción positiva del gobierno local o nacional.

Una investigación experimental en los hogares

Como se ha sugerido con anterioridad, la pregunta central que surge en el debate sobre moralidad fiscal y reciprocidad es si existe una relación de causalidad entre la percepción del gobierno o del Estado y la disposición a pagar impuestos o incluso efectivamente pagarlos. En un nivel básico de análisis, la evidencia empírica se basa en preguntas hipotéticas del tipo: “¿Pagaría usted más impuestos si el gobierno hiciera mejor su labor?”. A un nivel más complejo de análisis se encuentran las correlaciones entre las medidas de moralidad fiscal y la intención declarada de pagar impuestos, o el pago efectivo de impuestos, las cuales pueden ser correlaciones simples o ajustadas que tienen en cuenta el efecto de factores demográficos, socioeconómicos y del entorno de los individuos estudiados. Finalmente, es importante realizar estimaciones que descarten que la relación descubierta se deba a otros factores que pueden incidir sobre ambas variables en la misma dirección. Esto último es lo que se busca con estudios de tipo experimental que establezcan la causalidad de una manera creíble.

Un cambio en la percepción individual sobre la calidad del gobierno (local o nacional) debería alterar la disposición de la persona a pagar más impuestos. Con el fin de examinar esta hipótesis con mayor confianza, se incorporó un elemento experimental en la encuesta CAF 2011: a las 600 personas entrevistadas en cada ciudad se les ofreció, hacia el final del cuestionario, la elección de uno de cuatro sobres, el primero contenía un párrafo con una noticia real que reflejaba un hecho positivo sobre la gestión del gobierno nacional, el segundo una noticia similar sobre el gobierno local, el tercero una noticia que afectaba negativamente la percepción de calidad de la gestión de ese gobierno local y el último sobre (en blanco) no aportaba ningún tipo de información⁶. Aproximadamente el 21% de los entrevistados eligió el primer sobre, el 28% el segundo, el 29% el tercero y el 22% restante, el cuarto. Luego de leer la noticia, o de abrir el sobre en blanco, la persona debía responder un grupo pequeño de preguntas adicionales sobre su percepción del gobierno nacional y local y sobre su disposición a pagar más impuestos municipales y nacionales. La idea es que la recepción de

5. Otras razones por las que sería posible observar una correlación positiva entre la disposición a pagar impuestos y la percepción sobre la calidad del gobierno podrían tener una relación con las preferencias sobre ciertos servicios públicos: por ejemplo, la valoración del alumbrado público o la seguridad puede aumentar la disposición del individuo a pagar por ello e inducir una percepción más positiva sobre la calidad del gobierno. Otra posibilidad es el cambio en el ingreso: es posible que las personas a quienes les ha ido mejor recientemente vean más favorablemente la gestión del gobierno y posiblemente sean también quienes tienen mayores excedentes y mayor disposición a pagar impuestos. Bagués y Esteve Volart (2011) sugieren que un aumento en el ingreso puede mejorar el apoyo al gobierno sin mejorar necesariamente la percepción ciudadana sobre su calidad.

6. Cruces *et al.* (2011) incorporan un experimento aleatoriamente asignado a una encuesta de hogares en una investigación sobre las preferencias por redistribución. Otros experimentos recientes donde la intervención es la provisión de algún tipo de información son Duflo y Sáez (2003), Chetty y Sáez (2009).

información positiva o negativa sobre el gobierno local y sobre el gobierno nacional responde estrictamente al azar (los sobres que tenía ante su vista el entrevistado eran idénticos). Por esa razón, puede observarse si esta información cambia la percepción de la persona sobre las autoridades y si se observa, además, una diferencia en la disposición a pagar impuestos entre los que reciben información y los que no. Este experimento, entonces, permite atribuir a la información recibida la diferencia en la voluntad expresada por pagar impuestos, y suministra evidencia más creíble sobre la hipótesis de reciprocidad.

Como se documenta con detalle en Ortega *et al.* (2011), el primer resultado que emerge del análisis de los datos es que la recepción de información sobre el gobierno local logra cambiar en una pequeña medida, que es estadísticamente significativa, la percepción individual sobre su calidad. Para mostrar el efecto que las notas informativas tuvieron sobre la percepción de las familias, se estima la relación entre la respuesta a la siguiente afirmación: “Los impuestos que se cobran en su ciudad son utilizados para financiar servicios públicos con el fin de mejorar el bienestar de la gente. Con esta afirmación, ¿está Ud...? [1 = Muy en desacuerdo al 10 = Muy

Cuadro 5.7 Efecto de recibir un sobre con información que refleja positiva o negativamente la gestión del gobierno local en la percepción de la calidad del gobierno^{a/} de ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Sobre con noticias positivas – sobre con noticias negativas
Buenos Aires	0,06
Córdoba	0,49***
La Paz	0,26
Santa Cruz	0,24
São Paulo	0,04
Río de Janeiro	0,68***
Bogotá	0,45**
Medellín	-0,21
Quito	0,08
Ciudad de Panamá	-0,12
Lima	0,12
Arequipa	0,10
Montevideo	-0,13
Salto	0,39**
Caracas	-0,20
Maracaibo	-0,05
Total	0,22***

a/ Los efectos son condicionales en la ciudad de residencia, el nivel de riqueza, el género, la educación, la edad, la ideología política, la situación laboral, la nacionalidad, percepción del pago de los conciudadanos y la moralidad fiscal de cada persona. Guayaquil no se incluyó en este experimento. Se utilizaron 9.600 observaciones a nivel individual.

*** p < 1%; ** p < 5%.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

de acuerdo]”, y el hecho de haber recibido una noticia que refleja positiva o negativamente en la gestión del gobierno local. El Cuadro 5.7 muestra la relación entre estas medidas, para todas las ciudades conjuntamente y para cada ciudad por separado. El resultado obtenido es que, en promedio, recibir una noticia positiva (o negativa) sobre la localidad mejora (o empeora) la percepción del individuo en 0,22 puntos. En relación con el promedio, que es de 5,5, esto representa un impacto pequeño, pero estadísticamente significativo. Cuando se examina esta relación ciudad por ciudad, se encuentra que el experimento tiene generalmente efectos en la dirección esperada, aunque de una magnitud que varía significativamente entre ciudades. Por ejemplo, en Córdoba, Rio de Janeiro, Bogotá y Salto, la noticia induce un aumento significativo, mientras que en otras ciudades como Buenos Aires, Ciudad de Panamá o Maracaibo, el efecto es esencialmente nulo.

Una vez establecido que la información distribuida afecta la percepción individual sobre el gobierno, se buscó cuantificar el grado en el que las personas que cambiaron de opinión debido a la noticia contenida en el sobre manifestaron estar dispuestas a pagar más o menos impuestos locales y su opinión sobre si pagaban muchos impuestos locales o no. Este ejercicio se llevó a cabo utilizando la información de todas las ciudades conjuntamente, y también de las cuatro ciudades en las que se encontró que la nota informativa había logrado alterar las percepciones en una magnitud importante, a saber, Córdoba, Rio de Janeiro, Bogotá y Salto. La predicción de la hipótesis de reciprocidad es que las personas que cambiaron su percepción sobre el gobierno local, gracias a la información que recibieron, deberían también manifestar una disposición mayor a pagar más impuestos locales que, en este caso, son impuestos a la vivienda/propiedad e impuestos sobre el uso de automóviles. Además, deberían también declarar con menos frecuencia que los impuestos que pagan son muy elevados. En vista de que las familias no necesariamente distinguen muy bien quién es el responsable de los distintos tipos de impuestos, también se analizó el efecto sobre la evasión del IVA.

El Cuadro 5.8 (ver p. 211) reproduce los resultados para Rio de Janeiro. En dicho cuadro, se aprecia que en esta ciudad, haber alterado levemente las percepciones de la ciudadanía sobre la calidad del gobierno local resultó, en general, en un incremento en su disposición a pagar impuestos. El cuadro muestra el efecto de la percepción sobre el gobierno local respecto de la disposición a pagar impuestos sobre la propiedad, el cual resulta muy cercano a cero y estadísticamente no significativo. El cuadro muestra que el efecto, en este caso positivo, sobre la disposición a pagar más impuestos sobre los automóviles resultó estadísticamente significativo. Además se muestra que no se encontró ningún efecto en la percepción sobre el pago excesivo de impuestos (fracción que responde que se pagan demasiados impuestos) y finalmente se muestra que hay un impacto negativo (acorde con lo esperado) de una mejora en la percepción del gobierno local sobre la disposición del ciudadano a evadir el IVA a través de la aceptación de la compra de un artículo pero sin factura (o boleta). Los resultados para las otras tres ciudades son en general similares pero no se reportan por ser menos confiables estadísticamente. Nótese que estas correlaciones fueron generadas solamente utilizando el cambio en las percepciones sobre el gobierno local producidas como consecuencia de las notas informativas. Las correlaciones del Cuadro 5.8, por lo tanto, no están afectadas por los problemas de identificación que se comentaron anteriormente, ya que se puede afirmar con certeza que el cambio en la opinión sobre el gobierno se debió a la información recibida y no a otros factores.

La evidencia que se presenta en el Cuadro 5.8, aunque no es concluyente en todos los casos, favorece la idea de que la ciudadanía se comporta de manera recíproca con el gobierno en cuanto al pago de impuestos. Los coeficientes reportados tienen, en general, el signo esperado, aunque la hipótesis parece manifestarse más claramente en la disposición a pagar impuestos sobre automóviles y en el rechazo a la evasión de impuestos.

Cuadro 5.8 Correlaciones entre la percepción ciudadana sobre el gobierno local y la disposición a pagar más impuestos locales a través de un experimento^{a/} en Rio de Janeiro (2011)

Efectos de la percepción ciudadana sobre el gobierno local en la disposición a pagar más impuestos locales

Efecto sobre la disposición a pagar más impuestos a la propiedad	-0,017 (0,188)
Efecto sobre la disposición a pagar más impuestos sobre automóviles	0,273** (0,137)
“Los impuestos locales son muy elevados”	-0,043 (0,076)
Efecto sobre la disposición a evadir el IVA	-0,101** (0,048)

a/ Los efectos son condicionales en la ciudad de residencia, el nivel de riqueza, el género, la educación, la edad, la ideología política, la situación laboral, la nacionalidad, percepción del pago de los conciudadanos y la moralidad fiscal de cada persona. Se utilizaron 600 observaciones a nivel individual.

** p < 5%.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

A pesar de que los resultados reportados aquí no son del todo concluyentes estadísticamente, sí permiten sugerir que la percepción ciudadana sobre el desempeño de sus autoridades guarda una relación con su disposición a pagar impuestos. Teniendo en cuenta que las percepciones en este experimento se alteraron con una nota informativa, que probablemente haya tenido poco poder para modificar las opiniones de la ciudadanía de una forma considerable y que, a pesar de ello, se logró identificar algún cambio en la disposición a pagar algunos impuestos, puede pensarse que ante un cambio más considerable en las percepciones sobre la calidad del gobierno, la respuesta en la disposición a pagar impuestos probablemente sería más importante. Esto puede interpretarse como evidencia favorable a la existencia de un comportamiento recíproco de los ciudadanos hacia el gobierno en el pago de impuestos.

He aquí otro mensaje que deja esta investigación experimental: merece la pena continuar y mejorar los esfuerzos de investigación sobre esta relación, ya que las correlaciones condicionales que no intentan identificar de manera creíble la relación entre percepción sobre el gobierno y disposición a pagar impuestos o moralidad fiscal pueden llevar a conclusiones imprecisas e, incluso, potencialmente erradas. También es necesario subrayar que la implicación de estos resultados no es que las autoridades deben centrar sus esfuerzos de recaudación en campañas de información; antes bien, sugiere que en la medida en que la ciudadanía tenga una mejor impresión de la calidad de la gestión de los gobiernos, tendrá una mayor disposición a contribuir al fisco, aunque la magnitud de este efecto dependerá del contexto particular y debe ser objeto de investigaciones, experimentales o de otro tipo, diseñadas específicamente para cada localidad.

Otra evidencia

En un trabajo preparado para este reporte, Timmons (2011) hace uso de un sistema de auditorías implementado por el Gobierno Federal de Brasil sobre los municipios de ese país, para investigar si la revelación de información sobre corrupción, o ausencia de ella, tiene efectos sobre la recaudación propia de impuestos por parte de los municipios. El esquema de monitoreo consiste en la selección aleatoria de entre 20 y 40 municipalidades por mes (entre 2003, cuando el programa empezó, y el 2008 se habían seleccionado, en

promedio, 24 municipios por mes) para ser auditadas por el equipo técnico de la Contraloría General de la Unión (CGU). Los resultados de estas auditorías son de libre acceso y reciben una cobertura importante en los medios de comunicación locales, lo cual, en principio, debería tener consecuencias sobre la evaluación que la ciudadanía hace de las autoridades locales y, posiblemente, sobre su disposición a pagar los impuestos municipales que le corresponden. Timmons (2011) muestra que los municipios que reciben un informe de auditoría negativo o que revela hechos de corrupción recaudan menos impuestos a la propiedad luego de publicado el informe, mientras que aquellos que reciben un informe favorable logran incrementar su recaudación propia. Sin embargo, la magnitud del efecto identificado en este estudio es importante solo para los municipios con menores niveles de recaudación inicial: por cada acto de corrupción identificado en el informe de auditoría (el promedio es 3), la recaudación subsiguiente se reduce en alrededor de 0,33 reales per cápita, monto que representa más del 10% de la recaudación per cápita de la mitad de los municipios. Para los municipios más ricos, estas magnitudes son despreciables: por ejemplo, el 25% superior recauda más de 7,9 reales per cápita por este impuesto, lo cual hace que el efecto de un acto de corrupción sobre la recaudación sea inferior al 5% sobre ese monto, y si además se considera que el impuesto a la propiedad representa alrededor del 1% de los ingresos fiscales municipales, esta estimación implica que un acto de corrupción reduce los ingresos municipales totales en alrededor del 0,05%.

Una pregunta central en este caso es si la caída en la recaudación de impuestos que se produce como consecuencia del informe de auditoría negativo se debe a un comportamiento recíproco por parte de la ciudadanía o al comportamiento estratégico del formulador de políticas que podría reducir los esfuerzos de recaudación o incluso las tasas de impuestos con fines más bien electorales o de contención de daños políticos, una vez que se revela la información sobre corrupción. Aunque esta distinción no puede hacerse con toda certeza, hay indicios de que al menos parte del efecto se debe a la respuesta de la ciudadanía, ya que cuando los informes de auditoría son positivos, la recaudación aumenta y, en ese caso, el argumento de la economía política es menos plausible (aunque no descartable del todo). Sin embargo, en cualquiera de los dos casos, el de la penalización ciudadana o el de la economía política, el mecanismo es consistente con la hipótesis de reciprocidad.

La ciudadanía podría decidir pagar menos impuestos si el gobierno es corrupto o ineficiente, pero puede también optar por castigar a los políticos de otras formas. Por ejemplo, cuando los reportes de las auditorías en Brasil revelan elevados niveles de corrupción, los alcaldes tienen una menor probabilidad de ser reelectos (Ferraz y Finan, 2008); por otra parte, la probabilidad de adoptar un esquema de presupuesto participativo en los tres años posteriores a una auditoría es mucho mayor en los casos en que el informe revele actos de corrupción en comparación con aquellos en que no se revela corrupción, lo cual no es necesariamente un castigo al formulador de políticas, pese a representar una reducción en el grado de delegación de la ciudadanía en las autoridades electas para decidir sobre la asignación de recursos.

Normas sociales, reciprocidad y reforma tributaria

Además del efecto de la calidad de la gestión pública sobre la disposición del ciudadano a incrementar su aporte tributario o a cumplir adecuadamente con sus obligaciones fiscales formales, la percepción sobre el comportamiento de otros ciudadanos también puede tener impactos significativos en las decisiones individuales. Ello puede obedecer a una inclinación natural a conformar con ciertas normas sociales que hacen de uno u otro tipo de comportamiento algo más o menos aceptable. Asimismo, puede estar vinculado

con un efecto demostración, donde el ciudadano experimenta satisfacción simplemente por comportarse de manera parecida a otros. Este tipo de motivaciones pueden ser particularmente importantes en el debate sobre los impuestos no solamente por la disposición a aumentar la contribución individual sino también a apoyar reformas tributarias que impliquen incrementos en la tasa de impuestos. Utilizando los datos de la encuesta CAF 2011, el Gráfico 5.1 muestra que la disposición a pagar impuestos es mayor para las familias que perciben que una fracción más elevada de la población cumple debidamente con sus obligaciones tributarias. Esta relación, por supuesto, no logra distinguir entre el impacto de la percepción sobre la disposición a pagar y el hecho de que posiblemente las personas más dispuestas a pagar impuestos sean también aquellas que creen que los demás también pagan; sin embargo, muestra que estos dos factores suelen ir de la mano y es consistente con evidencia experimental de que cuando a las personas se les informa sobre el elevado nivel de cumplimiento de otros ciudadanos (en el pago de impuestos u otros temas como el consumo de energía eléctrica), ellas suelen también incrementar su propio cumplimiento (p.e., ver Wenzel, 2001 o Allcott, 2009).

Gráfico 5.1 Normas sociales: disposición a pagar impuestos propios y percepción del pago por parte de otros ciudadanos, promedio para ciudades seleccionadas de América Latina^{a/} (2011)



a/ Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Santa Cruz, São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Ciudad de Panamá, Lima, Arequipa, Montevideo, Salto, Caracas y Maracaibo.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

Es posible que una gestión pública con alta credibilidad y apoyo ciudadano pueda no solamente reducir la evasión de los impuestos ya existentes, sino que además logre reunir apoyo político para una reforma tributaria que implique mayores tasas de impuestos. Esto concuerda con la idea de que la reciprocidad, las normas sociales y los efectos demostración pueden complementarse de tal forma que el impacto recaudador del buen gobierno puede ser más significativo a través de cambios en las tasas de impuestos (o la creación de nuevos tributos) que a través de la reducción de la evasión.

La importancia de las normas sociales y de los efectos demostración en su interacción con la reciprocidad hacia el gobierno o el Estado requiere una mayor investigación, en particular a la luz de la evidencia del comportamiento recíproco de la ciudadanía no solamente a través del pago de impuestos sino también a través de otros mecanismos. El tema del debate es el aspecto impositivo, pero posiblemente en otros ámbitos también existan complementariedades entre la reciprocidad y las normas sociales o el comportamiento inducido por el comportamiento del grupo.

La evidencia sugiere que la ciudadanía responde a la calidad de la gestión del gobierno principalmente a través de mecanismos institucionales, como por ejemplo el electoral o mediante la exigencia de mayores controles sobre los políticos o de una mayor participación directa en la toma de decisiones. Sin embargo, parece haber fuertes indicios de que la ciudadanía también responde alterando el cumplimiento de sus compromisos impositivos, pagando menos impuestos cuando percibe que el gobierno es corrupto o ineficiente, y pagando más cuando percibe que sus impuestos tienen un buen uso, lo que podría ser potenciado a una escala mayor por el efecto de las normas sociales o lo que podría verse también como una cuestión de reciprocidad entre los conciudadanos. En algunos casos, la magnitud de estas respuestas no parece ser muy grande, pero en otros, alcanza magnitudes considerables. La moraleja del hallazgo de estos indicios es que se requiere de una mayor y más profunda investigación sobre este tema para conocer mejor la magnitud de sus efectos.

En suma, la eficiencia y honestidad de las autoridades son elementos fundamentales para la gestión pública en general, y muy posiblemente también para la recaudación de impuestos en particular. Los canales a través de los cuales la eficiencia puede aumentar la recaudación pueden tener mucho que ver con la disposición a pagar de la ciudadanía, pero también con la efectividad del esfuerzo recaudador de la autoridad tributaria de manera directa, como se ha argumentado en el capítulo 4. Indirectamente, también guardan una gran relación con las demandas de la ciudadanía por más y mejores mecanismos de control sobre las autoridades fiscales, como se analiza en la siguiente sección.

EL PAGO DE IMPUESTOS COMO MECANISMO DE “EMPODERAMIENTO”

La idea de que existe una relación entre la calidad de la gestión del gobierno y la forma en que este se financia no es nueva. Las autoridades reciben el encargo de llevar adelante ciertas tareas para las que se necesitan recursos, y por lo general quien brinda esos recursos tiene influencia sobre las decisiones que se toman sobre su uso. Históricamente, en la medida en que el Estado dejó de obtener sus recursos por el uso de la fuerza, fue necesario generar mecanismos a través de los cuales aquellos que pagarían los tributos manifestarían su acuerdo o su aprobación sobre los destinos de los fondos. En las democracias modernas, este proceso de negociación ocurre a través de instancias delegadas: la ciudadanía que paga impuestos delega en el parlamento, por ejemplo, la negociación con el gobierno sobre el nivel de impuestos y el uso de los recursos. Una referencia histórica interesante es la toma del control de las finanzas públicas por parte del Parlamento inglés en el siglo XVII, donde las fuentes de financiamiento del Gobierno (incluyendo a las fuerzas armadas y a la burocracia) debían aprobarse; las autoridades se veían en la obligación de negociar con los sectores allí representados no solamente los montos de los impuestos, sino también el uso de los recursos obtenidos. A finales del siglo XVIII, ya era una tradición establecida, por lo que el intento de cobrar impuestos a las colonias inglesas fue visto como una falta grave al buen gobierno y finalmente, a través de su negativa a pagar

impuestos sin tener representación en el Parlamento inglés (“*no taxation without representation*”) tuvo lugar la revolución por la Independencia norteamericana (Moore, 2007).

Como se ha comentado en los capítulos 2 y 4, existen distintas fuentes posibles de financiamiento para el Estado: el control monopólico de la oferta de ciertos servicios, como la energía o los puertos, la extracción de rentas o control directo de actividades económicas vinculadas a la explotación de los recursos naturales, la ayuda internacional, las empresas públicas, y finalmente, los impuestos a la ciudadanía y las empresas en general. Una interrogante general se refiere a los determinantes del buen gobierno o de la calidad de la gestión pública, pero acá interesa indagar cómo se relaciona la forma de financiamiento de las actividades del Estado con la eficiencia o efectividad con la que lleva adelante su tarea. El énfasis se encuentra en la relación entre la recaudación de impuestos y la gestión pública, si bien es importante mantener presente que existen otros determinantes del buen gobierno y que, además, los impuestos pueden interactuar con las otras formas de financiamiento público para generar consecuencias distintas sobre la calidad de la gestión.

¿Por qué podría esperarse que la recaudación de impuestos tenga por sí misma un efecto positivo sobre la eficiencia del gobierno? Como se ilustró en la Figura 5.1, la idea consiste en que el pago de impuestos promueve la rendición de cuentas por parte de las autoridades al servir como un mecanismo de empoderamiento de la ciudadanía, con la consecuente mejora de la calidad del gasto y la gestión pública en general. Una lógica sencilla y estilizada para este argumento sería que, en la mayoría de las circunstancias, el ciudadano no observa perfectamente todo el presupuesto del que dispone el gobierno. En particular, tiene mejor conocimiento de (o interés en) la parte del presupuesto a la que él ha contribuido de manera directa a través del pago de impuestos, mientras que tiene solo una estimación imperfecta de los recursos provenientes de otras fuentes (transferencias, ingresos por recursos naturales, entre otros [ver capítulo 6]). De esta manera, en la medida en que una fracción mayor del presupuesto provenga de la recaudación por impuestos, el ciudadano tendrá una mayor claridad sobre lo que puede esperar en términos de gasto; y si el formulador de políticas no provee los bienes y servicios que corresponden a ese nivel de presupuesto, el ciudadano puede penalizarlo en las elecciones o por medio de otro mecanismo, lo cual genera incentivos al formulador de políticas para no malgastar los recursos. El caso opuesto ocurre cuando el presupuesto proviene principalmente de transferencias que el ciudadano no puede observar claramente; un presupuesto más opaco le permite al formulador de políticas una mayor discrecionalidad en el uso de los recursos y por lo tanto, menos incentivos para proveer bienes y servicios de la manera más eficiente posible. Como se analizará posteriormente, no es suficiente que los impuestos impulsen una demanda ciudadana por una mayor rendición de cuentas. Es necesario que existan canales a través de los cuales estas demandas puedan transmitirse y convertirse en obligaciones para los administradores públicos, que son el voto y las diversas instancias de presión directa y de participación en las democracias modernas.

El argumento de los impuestos como mecanismo de revelación de información se complementa muy bien con la interpretación ligeramente diferente de que los impuestos pueden activar políticamente a los ciudadanos; en otras palabras, los impuestos movilizan a algunos ciudadanos a resistirse contra los impuestos, lo cual genera ya de por sí un mayor debate y conciencia sobre el destino de los impuestos que recauda el Estado. De alguna forma, son ideas muy similares, y su eje central radica en que los impuestos generan un aumento en la necesidad de rendición de cuentas de las autoridades y también de un empoderamiento de la ciudadanía para exigirlos. Además de analizar los argumentos, e incluso de reconocer las anécdotas que existen en torno a este mecanismo, la pregunta natural es si existe o no evidencia empírica sistemática a

favor de estas hipótesis. La siguiente sección presenta algunos resultados obtenidos en la encuesta CAF 2011 y posteriormente se examina alguna evidencia que intenta identificar una relación de causalidad de manera más rigurosa.

Una mirada basada en la encuesta CAF 2011

Algunos de los elementos para que el efecto empoderamiento de los impuestos funcione son la percepción de la población sobre su papel como monitor de los formuladores de políticas, su participación política y electoral, y especialmente, la forma en que perciben que el pago de impuestos les da más o menos derecho para exigir a las autoridades. En la encuesta CAF 2011, se han incluido algunas preguntas en este sentido y esta sección reporta las más relevantes con el fin de poner en perspectiva el potencial de este mecanismo en el actual contexto de la región. El primer elemento e indicador fundamental para esta hipótesis es el nivel de participación o activación política de la ciudadanía. El Cuadro 5.9 muestra la fracción de la población que

Cuadro 5.9 Fracción que manifiesta haber votado en la última elección presidencial y se ha esforzado por informarse sobre las propuestas electorales de los candidatos (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Votó en la última elección	Cuando vota, ¿se esfuerza por conocer las propuestas?		
		Mucho	Poco	Nada
Buenos Aires	89,83	40,52	47,31	12,17
Córdoba	89,31	20,80	42,21	36,98
La Paz	96,00	44,87	44,18	10,94
Santa Cruz	90,56	46,71	37,69	15,60
São Paulo	90,29	44,76	40,26	14,98
Rio de Janeiro	91,62	41,89	38,51	19,60
Bogotá	73,19	66,46	19,92	13,62
Medellín	58,81	40,56	40,33	19,11
Quito	92,18	45,25	42,69	12,05
Guayaquil	90,30	38,52	44,71	16,77
Ciudad de Panamá	83,03	59,08	31,45	9,48
Lima	94,44	55,91	35,06	9,03
Arequipa	94,12	51,06	39,01	9,93
Montevideo	95,23	54,84	32,39	12,78
Salto	97,13	53,18	34,37	12,45
Caracas	84,29	49,31	33,91	16,78
Maracaibo	91,33	77,37	15,93	6,70
Total^{a/}	88,29	47,94	36,82	15,24

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

Cuadro 5.10 Participación electoral en las elecciones presidenciales más recientes en países seleccionados de América Latina (varios años)

País	Año	Tasa de participación (porcentaje)
Argentina	2011	78,89
Bolivia	2005	84,51
Brasil	2010	82,19
Chile	2010	86,94
Colombia	2010	49,27
Ecuador	2009	75,30
México	2006	58,55
Paraguay	2008	65,48
Perú	2011	83,71
Uruguay	2009	89,88
Venezuela, RB	2006	74,69

Fuente: Dirección Nacional Electoral de Argentina (2011); base de datos políticos de las Américas, Universidad de Georgetown (2011); *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil (2011); Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (2011); Consejo Nacional Electoral de Colombia (2010); Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2010); Consejo Nacional Electoral del Ecuador (2011); Instituto Federal Electoral de México (2011); Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay (2011); Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (2011); Corte Electoral de Uruguay (2011) y Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2011).

dice haber votado en la última elección presidencial de su país y el grado en el que cada quien manifiesta esforzarse por estar informado sobre las propuestas electorales de los candidatos. En casi todas las ciudades, una fracción muy elevada de la población reporta haber votado en la última elección presidencial (en promedio, casi el 90% de los entrevistados), esta cifra –aunque un poco elevada en comparación con los reportes oficiales (que se reportan a nivel nacional en el Cuadro 5.10)– sugiere una valoración importante de los procesos electorales presidenciales. Más aún, cuando se consulta sobre el esfuerzo que hacen para informarse sobre las propuestas de los candidatos, una fracción considerable (casi la mitad, en promedio, y mucho más que la mitad en algunas ciudades) manifiesta esforzarse mucho para conocer sus propuestas. Si bien es probable que haya algún grado de sobreestimación en el nivel de activación política de la ciudadanía en esta medida, las cifras apuntan a que en las ciudades de la región la población valora de manera importante el voto como mecanismo para manifestarse sobre las decisiones de los políticos.

Otra forma de medir la activación política es a través de las manifestaciones directas. El Cuadro 5.11 (ver p. 218) muestra la fracción de los entrevistados que responden haber participado en reuniones, protestas o marchas para exigir un mejor uso de los recursos públicos. Claramente, la mayor parte de la población considera el voto como su mejor instrumento de protesta, más del 85% de la población manifiesta no haber participado en este tipo de actividad directa en los últimos cinco años, un poco más del 8% participó una vez y menos del 5%, dos o más veces. Incluso en la ciudad con más participación en estas actividades en la muestra, Caracas, menos del 17% participó una vez y casi el 7%, dos o más veces.

Es posible que las protestas o marchas representen para algunas personas mecanismos riesgosos para presionar a favor de sus preocupaciones o necesidades, y que decidan optar por otros canales más institucionales y donde existe una mayor claridad sobre el papel que va a cumplirse y sus consecuencias. Un ejemplo de

Cuadro 5.11 Participación durante los últimos cinco años en alguna reunión, protesta o marcha para exigir al gobierno un mejor uso de los recursos públicos (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Nunca	Una vez	Entre 2 y 5 veces	6 ó más veces
Buenos Aires	85,53	8,25	4,39	1,83
Córdoba	93,36	3,39	2,62	0,63
La Paz	80,14	14,08	4,57	1,21
Santa Cruz	79,76	15,17	4,36	0,70
São Paulo	92,41	3,79	2,45	1,34
Río de Janeiro	80,12	14,33	5,20	0,34
Bogotá	86,95	6,08	5,03	1,94
Medellín	85,48	11,16	3,10	0,26
Quito	84,88	10,98	3,37	0,76
Guayaquil	90,11	9,22	0,68	0,00
Ciudad de Panamá	83,37	12,82	2,28	1,53
Lima	90,63	4,95	2,76	1,67
Arequipa	78,11	14,79	6,00	1,10
Montevideo	88,37	6,74	3,92	0,97
Salto	89,44	5,83	3,85	0,88
Caracas	76,73	16,74	3,60	2,94
Maracaibo	87,83	8,97	2,26	0,95
Total^{a/}	86,86	8,36	3,57	1,21

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

este tipo de mecanismos es la modalidad del presupuesto participativo, en la que la ciudadanía tiene la potestad de decidir, de manera vinculante para el gobierno, sobre el uso de una parte de los recursos públicos. Este tipo de esquema pretende ajustar mejor algunas decisiones de gasto a las necesidades de las comunidades e incluso, en algunos casos, transferir parte de la gestión de los recursos directamente. El Cuadro 5.12 (ver p. 219) describe, para cada ciudad, la fracción que reporta conocer el mecanismo de presupuesto participativo y la fracción que ha participado alguna vez en él. En algunas ciudades, el conocimiento del mecanismo es elevado, como en Medellín, Arequipa, Montevideo, Salto, Caracas y Maracaibo, donde entre la cuarta parte y la mitad de la población tiene conocimiento del esquema; incluso la participación no es despreciable en Montevideo, Arequipa y Medellín, donde está en el entorno de 10%. En promedio, sin embargo, el conocimiento se encuentra apenas en torno al 13% de la población, y menos del 5% ha participado en él alguna vez.

A pesar de que la mayoría de los ciudadanos no estaban familiarizados con las iniciativas de presupuesto participativo en su ciudad, se le informó al entrevistado sobre el concepto con el fin de obtener una

Cuadro 5.12 Conocimiento y participación en esquemas de presupuesto participativo (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Conoce los esquemas de presupuesto participativo	Ha participado alguna vez en esquemas de presupuesto participativo
Buenos Aires	10,63	2,85
Córdoba	3,64	0,71
La Paz	15,70	6,22
Santa Cruz	8,06	2,30
São Paulo	9,33	3,10
Rio de Janeiro	9,91	3,32
Bogotá	12,74	6,42
Medellín	26,28	9,49
Quito	4,29	2,57
Guayaquil	8,94	1,93
Ciudad de Panamá	6,28	1,31
Lima	18,06	7,22
Arequipa	23,77	13,18
Montevideo	45,69	10,64
Salto	24,20	5,96
Caracas	33,44	6,67
Maracaibo	23,42	1,87
Total^{a/}	13,57	4,58

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

valoración de parte de todos sobre el esquema. Se consultó si estarían dispuestos a pagar más o menos impuestos en caso de que se tomaran más decisiones de gasto a través de presupuestos participativos. Para aquellos que respondieron esta pregunta, los resultados se muestran en el Cuadro 5.13 (ver p. 220). Lo más destacable es que la gran mayoría (alrededor del 68%) de los hogares responde que pagaría la misma cantidad de impuestos que ahora en caso de que se tomen las decisiones a través de presupuestos participativos. Esto puede ser el reflejo de que la ciudadanía simplemente no conoce bien el esquema y por lo tanto, no cambiaría su condición actual en caso de aumentar la importancia que tienen, debido a que no sabe cómo valorar sus efectos. Por otra parte, un grupo de alrededor del 20% de la población de las ciudades responde que estaría dispuesto a pagar menos impuestos, lo que sugiere una valoración negativa; y finalmente, el 12% manifiesta que estaría dispuesto a pagar más. Con diferencias importantes entre cada una de las ciudades, la imagen que emerge de este cuadro es un elevado nivel de desconocimiento o incertidumbre sobre el efecto de este esquema para el bienestar de la ciudadanía y una valoración ligeramente negativa por parte de aquellos que se sienten con una opinión mejor formada, bien sea a partir de su propia experiencia o de la información recibida por otras vías.

Cuadro 5.13 Disposición a pagar más o menos impuestos que actualmente si el gobierno gastara dinero a través de presupuestos participativos (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Mucho más	Un poco más	Lo mismo que ahora	Un poco menos	Mucho menos
Buenos Aires	6,82	12,82	72,18	7,02	1,16
Córdoba	0,71	6,64	74,95	17,70	0,00
La Paz	1,28	11,80	71,49	15,05	0,38
Santa Cruz	2,45	17,33	69,04	10,15	1,03
São Paulo	0,67	8,41	65,67	14,14	11,10
Rio de Janeiro	0,85	6,31	57,49	29,07	6,28
Bogotá	1,85	6,31	85,04	6,67	0,13
Medellín	8,85	9,23	76,58	5,23	0,11
Quito	4,27	12,31	77,93	5,24	0,25
Guayaquil	10,57	19,90	64,25	5,28	0,00
Ciudad de Panamá	11,16	31,59	50,66	6,19	0,40
Lima	0,80	12,50	72,33	14,37	0,00
Arequipa	2,86	10,71	74,96	10,53	0,94
Montevideo	0,97	7,57	83,30	7,14	1,02
Salto	2,09	9,07	79,31	9,17	0,34
Caracas	4,63	15,98	65,86	13,46	0,08
Maracaibo	3,84	24,67	60,82	10,07	0,60
Total^{a/}	2,04	9,95	68,33	14,93	4,74

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

Otro componente crucial de esta hipótesis de empoderamiento es la percepción ciudadana sobre los derechos que trae consigo el pago de impuestos. El Cuadro 5.14 muestra la opinión de la población sobre si el pago de impuestos de ley aumenta la autoridad moral del ciudadano para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes. La gran mayoría de los hogares, casi tres cuartas partes, siente que el pago de impuestos genera el derecho de exigirle al gobierno, o análogamente, en la percepción del público en general, no pagar los impuestos de ley inhibe la activación ciudadana que demanda de las autoridades una gestión transparente y eficiente. Los bajos niveles de tributación que la propia población reporta pagar (lo que se ha ilustrado previamente en el Cuadro 5.1) pueden, por esta vía, guardar alguna relación con los bajos niveles de movilización directa en reclamo de mejores gestiones (ver Cuadro 5.11), aunque este hecho puede también estar vinculado al favorable desempeño económico de la región en los últimos años. Incluso en las ciudades donde esta percepción sobre el pago de tributos es baja (Caracas, Ciudad de Panamá, Córdoba y Buenos Aires), más del 55% de los hogares ve el pago de impuestos como un elemento que ratifica los derechos ciudadanos frente a los tomadores de decisiones públicas.

Otro elemento importante de la activación política de la ciudadanía está asociado con el escrutinio que los votantes hacen de los candidatos en épocas electorales y, en particular, si este escrutinio guarda alguna

Cuadro 5.14 Percepciones sobre la siguiente afirmación: “Un ciudadano que paga sus impuestos de acuerdo a lo estipulado en la ley debería tener más derecho a exigirle al gobierno que uno que no lo hace” (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Sí	No
Buenos Aires	61,66	38,34
Córdoba	59,92	40,08
La Paz	91,81	8,19
Santa Cruz	85,77	14,23
São Paulo	63,86	36,14
Rio de Janeiro	76,05	23,95
Bogotá	81,34	18,66
Medellín	78,68	21,32
Quito	74,88	25,12
Guayaquil	68,13	31,87
Ciudad de Panamá	55,18	44,82
Lima	80,34	19,66
Arequipa	78,84	21,16
Montevideo	85,45	14,55
Salto	83,56	16,44
Caracas	60,20	39,80
Maracaibo	69,34	30,66
Total^{a/}	72,57	27,43

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

relación con el pago de impuestos. El Cuadro 5.15 (ver p. 222) muestra la opinión de la población entrevistada sobre esta idea; en las entrevistas se le consulta a la población si considera que pagar impuestos conduce a que las personas se informen mejor a la hora de votar. Aunque la pregunta se formula en términos de una opinión general, la respuesta refleja la posición introspectiva del entrevistado: si este considera que su disposición a informarse sobre los candidatos durante las elecciones sería mayor en caso de pagar más impuestos. Aunque, como se apreció anteriormente, una fracción importante de la población manifiesta esforzarse mucho por conocer las propuestas de los candidatos en las elecciones (ver Cuadro 5.9), un poco menos de un cuarto de la población entrevistada piensa que el pago de impuestos conduce a una mayor participación en los procesos electorales, con algunas ciudades como Salto y Rio de Janeiro que tienen fracciones que manifiestan esta opinión por encima del 40%.

Más concretamente, la encuesta CAF 2011 también pregunta si los hogares perciben que el pago de impuestos conduce definitivamente a un mayor nivel de participación y control ciudadano de las labores del gobierno. El Cuadro 5.16 (ver p. 223) muestra el resultado de esta consulta. Aunque en una medida un poco menor, de manera similar al caso de la búsqueda de información sobre los candidatos, la opinión más

Cuadro 5.15 Percepciones sobre la siguiente afirmación: “Pagar impuestos lleva a que las personas se informen mejor a la hora de votar” (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Incorrecta	Ninguna	Correcta
Buenos Aires	57,69	18,68	23,61
Córdoba	73,09	11,14	15,76
La Paz	46,04	26,88	27,08
Santa Cruz	44,26	21,88	33,87
São Paulo	72,41	14,03	13,56
Rio de Janeiro	37,24	19,65	43,12
Bogotá	68,61	10,86	20,52
Medellín	64,64	21,67	13,70
Quito	50,36	23,00	26,64
Guayaquil	36,92	40,69	22,38
Ciudad de Panamá	61,88	25,31	12,80
Lima	60,88	15,94	23,19
Arequipa	68,86	12,61	18,54
Montevideo	59,76	12,00	28,24
Salto	43,07	14,19	42,75
Caracas	51,59	23,17	25,25
Maracaibo	61,00	24,52	14,47
Total^{a/}	59,01	17,44	23,55

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

frecuente es que el pago de impuestos no necesariamente mueve a las personas a involucrarse más en las actividades dirigidas a controlar la gestión del gobierno. De nuevo, sin embargo, casi el 30% de los entrevistados responden que el pago de impuestos sirve como móvil de la ciudadanía hacia el control y monitoreo del gobierno. Con algunas diferencias importantes entre ciudades, destaca, por ejemplo, el caso de Córdoba, donde el 83% dice que los impuestos no movilizan a la ciudadanía; y el de Guayaquil, donde las opiniones están más o menos equitativamente distribuidas entre los que creen que sí afecta y los que creen que no.

Esta evidencia descriptiva es consistente con una relación entre la recaudación impositiva, el grado de empoderamiento de los ciudadanos y el buen gobierno. La ciudadanía manifiesta darle un valor considerable al voto, mecanismo de participación por excelencia de la democracia, y por lo general expresa una apreciación significativa por la información sobre las propuestas de los candidatos en las elecciones. Siente incertidumbre y desconocimiento sobre otros mecanismos de participación y monitoreo, pero cuando los llega a comprender, los valora. Sin embargo, en general suele movilizarse relativamente poco para exigir una mejor

Cuadro 5.16 Percepciones sobre la siguiente afirmación: “Pagar impuestos lleva a que las personas se involucren en actividades dirigidas a controlar cómo gasta el dinero el gobierno” (porcentaje de los encuestados) en ciudades seleccionadas de América Latina (2011)

Ciudad	Incorrecta	Ninguna	Correcta
Buenos Aires	49,96	21,56	28,48
Córdoba	82,34	12,14	5,51
La Paz	35,60	32,04	32,35
Santa Cruz	39,41	22,90	37,69
São Paulo	69,28	14,20	16,53
Rio de Janeiro	35,44	23,79	40,77
Bogotá	42,53	13,52	43,95
Medellín	55,72	22,24	22,03
Quito	40,32	26,08	33,61
Guayaquil	29,38	42,36	28,25
Ciudad de Panamá	51,23	29,11	19,67
Lima	42,23	23,76	34,01
Arequipa	43,42	23,41	33,17
Montevideo	54,04	11,32	34,63
Salto	38,09	15,62	46,28
Caracas	47,42	31,07	21,50
Maracaibo	56,46	21,82	21,72
Total^{a/}	50,83	20,36	28,81

a/ Corresponde al promedio ponderado de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2011b).

gestión al gobierno, más allá de su manifestación a través del voto. Aunque la ciudadanía estima que el pago de impuestos conlleva el derecho a exigirle a las autoridades, en general no se observa que esta aprecie una relación concreta entre el pago de impuestos y la activación de algunos mecanismos específicos de control ciudadano. Lo cual, de nuevo, puede estar asociado al desconocimiento y la desconfianza en los mecanismos de participación existentes distintos al voto directo, y ratifica a este último como el mecanismo de control más importante de las democracias de la región.

Aunque estas cifras podrían sugerir que hoy en día en América Latina una presión tributaria directa mayor puede generar presiones hacia la rendición de cuentas de los gobiernos en distintos niveles, es muy difícil concluir de manera clara que un aumento de la tributación conduciría a una mejora en la eficiencia del gobierno. Para esto, es necesario establecer una relación causal entre el peso de la tributación directa respecto de las transferencias u otras fuentes de financiamiento y la transparencia de los gobiernos o alguna medida de su eficiencia. La siguiente sección revisa algunos estudios que intentan establecer esta relación.

Evidencia de otros estudios

Al igual que en el caso de la percepción sobre el gobierno y la disposición de la ciudadanía a pagar impuestos, la identificación de la relación causal entre el pago de impuestos y la eficiencia del gobierno es compleja. Incluso si se llegase a establecer una correlación positiva entre los impuestos y algunas medidas de eficiencia gubernamental, no necesariamente se podría interpretar que la tributación mejora la eficiencia, ya que podría haber razones diversas por las que esta relación se observe, como el hecho de que en los países con institucionalidad pública de mayor calidad haya menos corrupción y más impuestos al mismo tiempo, pero sin que exista una relación causal. Otro ejemplo podría estar vinculado al capital humano: si una economía acumula capital humano y por ello, recauda más impuestos porque la fuerza de trabajo es más productiva, podría observarse también una mejora en la gestión pública bien sea por fuerzas de demanda de los ciudadanos con una mayor formación o por la acumulación de capacidades en el sector público en paralelo con el resto de la fuerza de trabajo. Aun en el caso de lograr establecer una relación causal entre impuestos y buen gobierno, el canal específico a través del cual esa causalidad funciona no es siempre evidente, por lo que resulta fundamental comprender los canales para generar un aporte duradero y útil para la política pública.

Este debate guarda una relación cercana con la literatura sobre el desarrollo que estudia el efecto de los *booms* de los recursos naturales con los problemas de transparencia y de búsqueda de rentas en el sector público, ya que los ingresos por regalías o rentas sobre los recursos naturales desplazan frecuentemente a la recaudación tributaria en términos de importancia en los ingresos totales. Varios estudios recientes que utilizan datos a nivel subregional para Brasil ofrecen un conjunto de evidencia consistente con la hipótesis de que el peso de la recaudación tributaria tiene consecuencias positivas para la calidad de la gestión pública en ese país. Por ejemplo, el *boom* petrolero iniciado en la primera década del presente siglo ha implicado un aumento sin precedentes en los ingresos no tributarios de los municipios del país (entre 2000 y 2010 la producción total de petróleo de Brasil aumentó en 66% gracias, en parte, a la explotación en la plataforma continental atlántica [ANP, 2011]); este aumento no se ha distribuido de manera uniforme entre los distintos municipios, puesto que de acuerdo a las reglas de distribución de las regalías petroleras, los municipios reciben una fracción que depende de su producción o de su ubicación con respecto a los pozos que se encuentran fuera de la costa. Todo esto ha generado variaciones importantes en los ingresos que reciben algunos municipios por este concepto. Por ejemplo, en 1997 los ingresos municipales por regalías eran aproximadamente 167 millones de reales, y en 2008 fueron 4.700 millones de reales (Ferraz y Monteiro, 2010). En vista de que estos cambios de ingresos tan abruptos son atribuibles a las fluctuaciones en el precio del petróleo y a factores geográficos que determinaron la ubicación del petróleo en diferentes lugares del territorio, es razonable asumir que fueron exógenos a las condiciones políticas o económicas previas prevalientes en los municipios.

En este contexto, se ha encontrado que en los municipios donde hubo mayores incrementos de los ingresos petroleros y, por lo tanto, una reducción de la participación de los ingresos tributarios en los presupuestos municipales, hubo también mayores indicios de actos de corrupción (Caselli y Michaels, 2011). Un hallazgo especialmente relevante es que a pesar de que el incremento abrupto en los ingresos petroleros aumentó la probabilidad de reelección de las autoridades municipales en una primera instancia, una vez que el electorado se dio cuenta de que la bonanza petrolera no se traducían en mejoras en la provisión de bienes y servicios públicos, castigó a los alcaldes reelectos al quitarles su confianza en la elección siguiente (Ferraz y Monteiro, 2010). Esto muestra que efectivamente la población castiga a los formuladores de políticas públicas cuando

existe la información adecuada sobre los recursos que estos tienen a su disposición y hay evidencia de un uso ineficiente, que es precisamente uno de los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía ejerce su función contralora en las democracias modernas.

Este razonamiento no solo encuentra respaldo en estudios sobre ingresos fiscales extraordinarios provenientes de los recursos naturales (que se estudian con más detenimiento en el capítulo 6); también parece validarse en contextos donde, por alguna razón, cambia la composición de los ingresos fiscales de los municipios, alterando el peso relativo de la recaudación propia en comparación con las transferencias recibidas del gobierno central. Un ejemplo fue el *Programa de Modernização de Administração Tributária* (PMAT) en Brasil, que es un programa de apoyo a los municipios ofrecido por el Gobierno Central para modernizar sus sistemas de administración tributaria. Este programa mejoró la capacidad de la recaudación de impuestos propios de la localidad y como consecuencia de ello, aumentó la calidad de la información que los ciudadanos tenían sobre el presupuesto público; esto, a su vez, movilizó los mecanismos ciudadanos para ejercer el control social sobre las autoridades y redujo los reportes de corrupción en los municipios beneficiados por el programa (Gadenne, 2011). Por otra parte, también en Brasil, se ha encontrado evidencia de que cuando los presupuestos locales se componen en una fracción mayor de transferencias del Gobierno Federal, aumentan los reportes de corrupción (Brollo *et al.*, 2010).

Aunque la mayoría de los estudios recientes se hayan concentrado en Brasil, esta hipótesis es consistente también con hallazgos en otros países. Un estudio reciente realizado sobre la República Bolivariana de Venezuela investiga la relación entre un índice de transparencia presupuestaria municipal (calculado y monitoreado por la organización no gubernamental Transparencia Venezuela) y el peso de los ingresos municipales por transferencias del Gobierno Central. Se analiza no solamente el efecto de las transferencias sobre el nivel del índice en 82 de los 336 municipios del país, sino también la opción que tienen los municipios de no participar en el estudio que anualmente hace la organización no gubernamental.

El análisis muestra dos resultados principales: en el primer caso, un aumento de los ingresos municipales por transferencias generadas debido a incrementos en el precio del petróleo (Ley de Asignaciones Económicas Especiales) genera una caída en la medida de transparencia presupuestaria, y esto es cierto incluso cuando se tienen en cuenta los posibles problemas de endogeneidad de las transferencias, que podrían estar asociadas a la capacidad del gobierno local para hacer presión política en la asamblea nacional y que, a su vez, también podría guardar alguna relación con la transparencia presupuestaria. El segundo resultado es que la participación política de la ciudadanía, medida a través de la fracción de la población que se encuentra inscrita en el registro electoral del municipio, aumenta la probabilidad de que el municipio participe en el estudio que calcula el índice de transparencia municipal. Estos resultados son consistentes con la hipótesis de que el peso de los ingresos tributarios, o de los ingresos más susceptibles de ser sujetos a escrutinio por parte del público, mejora la transparencia con la que se administran esos recursos. Además, también sugiere que la movilización política puede ser el canal por medio del cual este efecto funciona (Catanho, 2011).

En Argentina y Perú, hay también evidencia de que el peso de la recaudación propia de los gobiernos subnacionales mejora sus indicadores de gestión. En estos países, las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables han generado recientemente efectos parecidos a los descritos para Brasil (estos casos se tratarán con más detalle en el capítulo 6).

CONCLUSIONES

Un hecho inherente a la evolución hacia sociedades organizadas es la tensión que existe entre la provisión de ciertos bienes y servicios, que ningún particular encontraría en su interés proveer, y la necesidad de organizar su financiamiento. La provisión de infraestructura vial, defensa nacional, alumbrado público, y más recientemente (a partir de finales del siglo XIX), educación y salud pública, así como la función de mantenimiento de la institucionalidad necesaria para la convivencia en sociedad (leyes, sistemas de justicia, entre otros), son actividades delegadas por la ciudadanía en las distintas ramas del Estado. Dificilmente algún agente privado encontraría los motivos suficientes para proveer estos bienes y servicios sin tener la posibilidad de excluir a aquellos que no le compensen adecuadamente. El financiamiento de estas actividades proviene naturalmente del aporte (por lo general no voluntario) de las personas que pagan los impuestos que su condición de ciudadanos les exige; pero en los regímenes democráticos, ese pago también les otorga el derecho de decidir a quién se delega el poder de administrar los recursos y bajo qué condiciones. La supervivencia del Estado depende, en buena medida, de la capacidad que tenga de responder a las demandas ciudadanas expresadas con su voz y su voto y, en última instancia, también a través de la migración (Hirschman, 1978). Desde el punto de vista individual, el aporte al fisco otorga el poder moral para demandar un uso adecuado de los recursos. Los impuestos son la expresión concreta de que el ciudadano delega en otro la función pública, y en ese sentido se encuentra en mejores condiciones para exigir sus derechos, que son las obligaciones del Estado.

Este capítulo ha presentado elementos conceptuales y evidencia empírica de que la forma en que el Estado se financia es importante para el proceso de desarrollo. En la medida en que el financiamiento del sector público descansa en una proporción mayor en impuestos visibles para la población, se deben activar los mecanismos de control y monitoreo ciudadano de la gestión pública; por otra parte, en la medida en que las autoridades hagan mejor su trabajo, la ciudadanía puede reducir el rechazo que naturalmente siente hacia el pago de impuestos, cerrando un círculo virtuoso entre eficiencia de la gestión pública y pago de impuestos.

Si bien se han identificado efectos relativamente pequeños de reciprocidad hacia el gobierno a través del experimento con las encuestas en algunas ciudades de la región, el solo hecho de que se haya logrado identificar un efecto positivo en ese ejercicio de bajo poder estadístico sugiere que los efectos verdaderos podrían ser importantes cuando se modifica en una magnitud más considerable la percepción ciudadana sobre la calidad del gobierno y posiblemente de los bienes y servicios que las familias utilizan y que, por tanto, les afectan de manera directa. Aunque no se presenta evidencia directa de la reciprocidad hacia el gobierno nacional, es razonable esperar que el mismo tipo de motivación identificada con relación a las autoridades locales exista respecto de las autoridades centrales. Además, se ha revisado la evidencia reciente que sugiere, de manera consistente y desde diversos ángulos, que la importancia del pago de impuestos en el presupuesto local aumenta la activación ciudadana y las exigencias de rendición de cuentas a las autoridades, que es el mecanismo por excelencia para garantizar una gestión pública de mayor calidad y por ende, un mayor aporte del sector público al desarrollo de los países.

A pesar de estos hallazgos, es pertinente advertir que los impuestos también pueden estar vinculados al mal gobierno, en particular en ausencia de mecanismos de participación democrática. El pago de impuestos no es garantía de que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a exigir a las autoridades una buena gestión; esto requiere, además, los canales institucionales suficientes para que estas exigencias efectivamente lleguen

a su destino. En sociedades sin instrumentos de participación política, bien sea directa o a través de la elección de representantes, el pilar elemental de la rendición de cuentas no existe, por lo que la forma de financiamiento del Estado puede no guardar ninguna relación con la calidad de la administración de los recursos públicos. Es importante, por lo tanto, valorar los mecanismos de participación política disponibles para la ciudadanía y la forma en que estos pueden no solamente ganar la confianza de la población, sino también servir efectivamente para que ella ejerza la función de monitoreo y control del gobierno. Los impuestos pueden aumentar la demanda de canales de participación ciudadana, y es importante que existan opciones de participación y que se le dé validez a las que surjan de manera espontánea en el futuro.

El capítulo siguiente extiende la discusión sobre la relación entre las fuentes de financiamiento, la transparencia y la eficiencia de los gobiernos para el caso específico de los ingresos por rentas sobre la extracción de recursos naturales no renovables.

6

Recursos naturales y el vínculo
del ciudadano con el Estado

Recursos naturales y el vínculo del ciudadano con el Estado¹

INTRODUCCIÓN

Las rentas asociadas con la explotación de recursos naturales no renovables, entendidas como el excedente por encima de los costos de producción incluyendo el costo de oportunidad del capital, pueden llegar a ser considerables para las regiones con abundancia relativa de estos recursos, como es el caso de América Latina. La apropiación de una parte –o incluso de la totalidad– de estas rentas permite a los gobiernos financiar una fracción importante de sus presupuestos. Tras el repunte de los precios de los metales y de los hidrocarburos, desde mediados de la década pasada, la participación de estos ingresos en los presupuestos de los principales productores de minas e hidrocarburos en América Latina se elevó, en promedio, del 18% al 35%. Aun bajo escenarios con cotizaciones de las materias primas por debajo de las actuales, es de esperar que las rentas de los recursos naturales continúen siendo cruciales para el financiamiento de los presupuestos públicos en la región. Los cambios recientes en los regímenes fiscales para los recursos naturales en América Latina destinados a lograr una participación más progresiva del Estado en las ganancias revelan, además, el interés de los gobiernos en preservar la importancia de estas fuentes de financiamiento.

La presencia de estos recursos debería tener efectos positivos sobre el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, pues constituyen una fuente adicional de ingresos para el Estado que aumenta las posibilidades de mejorar la oferta de bienes y servicios públicos para apuntalar el crecimiento y mejorar la equidad. Sin embargo, como se vio en el capítulo 5, en la medida en que el Estado disponga de fuentes de financiamiento alternativas a los ingresos provenientes del esfuerzo tributario de una base amplia de contribuyentes, se debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado a través del empoderamiento y la reciprocidad. En otras palabras, los ciudadanos pierden incentivos para monitorear la gestión pública (directa o indirectamente) y demandar un uso adecuado de los recursos, porque perciben que parte del financiamiento del presupuesto no sale de sus bolsillos. Ello, a su vez, reduce las presiones para que el Estado mejore la calidad de los servicios que provee. Al percibir que recibe servicios de baja calidad, el ciudadano tampoco se siente estimulado a pagar impuestos adicionales y esto termina por generar un círculo vicioso de bajos impuestos, poca participación ciudadana, escaso monitoreo del proceso presupuestario y mala calidad de las políticas públicas.

En el caso de los recursos naturales no renovables, estos problemas pueden agudizarse. En primer lugar, la naturaleza de la explotación de minas e hidrocarburos hace que una fracción considerable de los ingresos del Estado se concentre en un número limitado de empresas, lo que rompe la conexión entre el financiamiento del presupuesto y la mayor parte de la ciudadanía. En segundo lugar, si el Estado se apropia de las rentas de los recursos naturales a través de regímenes poco transparentes, excesivamente complejos o inestables desde el punto de vista legal, podría entorpecerse el acceso a la información sobre estos ingresos, lo que dificultaría el monitoreo de la gestión pública por parte de los ciudadanos o de las instancias de control pertinentes. En tercer lugar, la alta volatilidad inherente a los precios de las materias primas se traslada directamente a

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Adriana Arreaza y la asistencia de investigación de Carlos Catanho, Alexandra Reuter y Mariana Urbina.

los ingresos fiscales y complica la planificación presupuestaria, lo que genera potenciales ineficiencias en la asignación de recursos, sobre todo en la dimensión intertemporal. Finalmente, en contextos institucionales débiles, las altas rentas involucradas en la explotación de estos recursos pueden desatar luchas por la apropiación de estos ingresos por parte de grupos de interés o exacerbar el clientelismo político. Todo ello podría agravar los problemas de gobernabilidad y desmejorar la institucionalidad legal del Estado, en detrimento de la calidad de la gestión pública.

El hecho de que la abundancia de recursos naturales no siempre conduce a un mayor desarrollo económico ha sido abordado extensivamente en la literatura económica. Entre las hipótesis propuestas para explicar el fenómeno, quizás la más conocida se refiera a los efectos que tienen las fluctuaciones de los precios de las materias primas sobre el tipo de cambio real y, por consiguiente, sobre la asignación de recursos en la economía. Otras hipótesis, en cambio, se concentran en el papel que desempeñan las instituciones como condicionantes del buen o mal uso que pueda darse a las rentas de los recursos naturales. En el presente capítulo, se explora un canal quizás menos estudiado hasta ahora, que se concentra en el efecto que los recursos naturales pueden tener en el desarrollo de las capacidades y la calidad de la gestión del Estado, a través de su impacto sobre la estructura de financiamiento del gasto público. Como se mencionó antes, los menores incentivos a controlar al administrador público por parte de la ciudadanía, la falta de información oportuna y confiable sobre el monto de estos recursos, la alta volatilidad de estos ingresos y la posibilidad de que las rentas sean capturadas, en parte, por grupos de interés o se generen fuertes luchas distributivas puede implicar que la mayor disponibilidad de ingresos derivados de los recursos naturales no siempre se traduzca en mayor inversión pública, incrementos continuos y sostenidos de la provisión de servicios y, sobre todo, en mejores indicadores de bienestar para la sociedad.

La evidencia que se recoge en este capítulo sugiere que, en efecto, disponer de ingresos por recursos naturales no se traduce necesariamente en un desempeño más eficaz de la política fiscal. Por un lado, una mayor fracción del presupuesto financiada con recursos naturales se asocia con menores niveles de transparencia, no solo en la gestión propia de estos ingresos, sino en la gestión presupuestaria en general. Por otro lado, si bien los países con abundancia de recursos naturales invierten más en la formación de capital físico y humano, en la última década esto no se reflejó en una mayor eficiencia en el gasto en educación y salud o en mejoras en algunos indicadores de la calidad de vida de los ciudadanos. Algunos estudios sugieren que este tipo de hallazgos se replican a nivel subnacional en la región. En particular, la evidencia para Brasil y Perú muestra que los municipios que reciben ingresos por explotación de hidrocarburos o minas, si bien exhiben un mayor aumento del gasto total y del gasto en inversión con respecto a aquellas entidades territoriales que no cuentan con estos ingresos, esto no ha redundado en mejores indicadores de calidad de vida, como las condiciones de la vivienda, de infraestructura pública, de escolaridad y de salud.

La pregunta clave es qué pueden hacer los países con elevadas rentas de recursos naturales para garantizar una gestión fiscal más eficaz y eficiente que incida positivamente en el bienestar de los ciudadanos. Muchos de los países con abundancia de recursos naturales han recurrido a reglas presupuestarias o a fondos soberanos de estabilización o de ahorro para mejorar la gestión de estos ingresos. Sin embargo, la experiencia internacional indica que el éxito de estos arreglos parece depender fundamentalmente de su transparencia y compatibilidad con los incentivos de los actores que participan en las decisiones del presupuesto. Además de la transparencia y facilitación de la información sobre estas fuentes de ingresos, es esencial que existan mecanismos de contrapeso y control para el funcionamiento de cualquier arreglo que pretenda incorporar

las rentas de los recursos naturales a las decisiones presupuestarias de manera ordenada y eficiente para generar incentivos consistentes con un buen gobierno.

El capítulo consta de siete secciones incluyendo esta introducción. El resto del capítulo se organiza de la siguiente forma: la segunda sección desarrolla el marco conceptual sobre las características de las rentas por recursos naturales y los posibles canales a través de los cuales pueden afectar la gestión pública. La tercera sección presenta evidencia empírica a nivel internacional para evaluar el impacto de estos recursos sobre la estructura de los ingresos públicos, sobre la composición del presupuesto y sobre la calidad de la gestión fiscal. La cuarta sección presenta un análisis similar pero con información a nivel subnacional para algunos países de América Latina. En la quinta sección se revisa la importancia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales en América Latina y se examina la manera en que los países obtienen estos ingresos. La sexta sección analiza la experiencia de algunos países con reglas presupuestarias y fondos soberanos para el manejo de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones.

RECURSOS NATURALES, ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN MARCO CONCEPTUAL

En la literatura se han identificado varios canales a través de los cuales los recursos naturales inciden en el desarrollo. A partir de los hallazgos empíricos de Sachs y Warner (1997, 2001), que sugieren que los países abundantes en recursos naturales crecen, en promedio, menos que los países con bajas dotaciones de recursos, se ha desarrollado una extensa literatura que intenta explicar los mecanismos que pueden dar lugar a este fenómeno aparentemente paradójico que se dio a conocer como “la maldición de los recursos naturales”². Inicialmente, el énfasis estuvo puesto en el canal de transmisión que opera a través de la apreciación en el tipo de cambio real y la consiguiente desindustrialización de las economías como causante del fenómeno³. Sin embargo, estudios posteriores no encuentran evidencia robusta a favor de este canal⁴ y ponen de relieve que otras variables del entorno podrían estar condicionando la relación⁵. En un número creciente de estudios que siguen esta línea de investigación se destaca, por ejemplo, la idea de que los recursos naturales pueden tener un impacto negativo en el desarrollo, cuando existen instituciones débiles y problemas de gobernabilidad que inhiben la participación y el control ciudadano, dando pie a una gestión inadecuada de las políticas públicas⁶.

2. Existen hallazgos empíricos más recientes como, por ejemplo, los de Lederman y Maloney (2007) que contradicen los resultados de Sachs y Warner, si bien la evidencia empírica no resulta concluyente.

3. El argumento central, en este caso, es que una bonanza de recursos naturales conlleva a una apreciación del tipo de cambio real que genera un repliegue de la producción de bienes transables que pierden competitividad. Se supone, además, que el desarrollo del sector de transables tiene más impacto en el desarrollo económico (p.e., mayores efectos de derrames tecnológicos), por lo que su contracción tiene repercusiones negativas en el crecimiento. Ver los estudios seminales de Forsyth y Kay (1980, 1981) y Corden y Neary (1982).

4. Ver, por ejemplo, Manzano y Rigobón (2001); Lederman y Maloney (2007); Brunnschweiler y Bulte (2008) y van der Ploeg y Poelhekke (2009).

5. En esta literatura se destaca que los recursos naturales pueden llegar a ser una bendición cuando existen buenas instituciones. En cambio, los arreglos político-institucionales con menos contrapesos y que imponen pocos límites a la discrecionalidad del Ejecutivo pueden dar lugar a un uso inadecuado de las rentas de los recursos naturales, con consecuencias negativas sobre el desarrollo. Por ejemplo, en regímenes poco democráticos y con instituciones débiles, los auges repentinos de los recursos naturales suelen elevar la persecución de rentas, aumentar la corrupción, deteriorar aún más las instituciones y empeorar la gobernabilidad. Por otra parte, los países con mercados financieros domésticos poco desarrollados y escaso acceso al financiamiento internacional se ven más limitados para enfrentar la volatilidad característica de las rentas de los recursos naturales. Ver van der Ploeg (2011) para un análisis detallado de estas y otras hipótesis.

6. Ver, por ejemplo, Sala-i-Martin y Subramanian (2003); Mehlum *et al.* (2006); Robinson *et al.* (2006); Arezki y van der Ploeg (2007); y van der Ploeg y Venables (2010).

Como se explicó con anterioridad en el capítulo 5, en la medida en que los ingresos del fisco dependen más de los tributos directos a los ciudadanos, estos podrían desarrollar una mejor idea del costo de la provisión de bienes públicos en términos de los impuestos que deben pagar para financiarlos. Esto estimularía a los ciudadanos a monitorear más de cerca la gestión pública, con el objeto de velar por el uso adecuado de sus impuestos. Los contribuyentes pueden ejercer esta función de control directamente o también de manera indirecta, a través de instancias institucionales donde los responsables de las políticas públicas rinden cuentas (agencias de contraloría, parlamento, entre otros). De este modo, los contribuyentes pasarían a ser jugadores importantes en las decisiones del presupuesto y ello debería inducir un mejor desempeño del Estado que, a su vez, motivaría a los contribuyentes a pagar más impuestos. Con ello se crearía un círculo virtuoso entre los impuestos, la participación y el control de la población sobre las decisiones presupuestarias, la gobernabilidad y la calidad de las políticas públicas.

Por el contrario, si el sector público dispone de fuentes de financiamiento alternativas al esfuerzo tributario de una amplia base de ciudadanos y empresas, se reducen los incentivos de los contribuyentes para monitorear las políticas públicas y los programas de gasto, pues las decisiones presupuestarias tienen consecuencias menos directas y visibles sobre sus ingresos. En consecuencia, disminuyen también los incentivos del gobierno para desempeñar eficaz y eficientemente sus funciones, con potenciales implicaciones negativas en el desarrollo de los países.

Estos problemas de desconexión entre las decisiones presupuestarias y las fuentes de ingresos impositivas pueden llegar a ser particularmente serios en el caso de los países abundantes en recursos naturales, especialmente aquellos con recursos no renovables, como la minería y los hidrocarburos. En primer lugar, la relación entre el ingreso y el costo de producir recursos naturales no renovables es desproporcionadamente grande, lo que genera elevadas rentas. Esto impone diferencias considerables entre la obtención de ingresos fiscales derivados de la explotación de los recursos naturales, bien sea a través de impuestos, gravámenes, dividendos o contribuciones especiales, y los tributos a la producción de otros bienes y servicios (Dalgaard y Olsson, 2006). Aparte de la magnitud de las rentas, la explotación de recursos naturales no renovables se caracteriza por grandes economías de escala, de modo que la tributación de las actividades extractivas se concentra en pocas empresas productoras. El argumento que quiere destacarse aquí es que la obtención de elevados ingresos de unas pocas empresas productoras de recursos naturales no renovables distancia a los ciudadanos del proceso tributario, pues tales ingresos no pesan, en forma directa, en el bolsillo de la mayoría de los contribuyentes. En consecuencia, esto puede dar lugar al mecanismo antes aludido de bajos incentivos en los ciudadanos para informarse, participar y ejercer funciones de monitoreo y control sobre la gestión pública.

En segundo término, aun cuando el hecho de pagar pocos impuestos reduce los incentivos de los ciudadanos para controlar la gestión pública, podría argumentarse que, de cualquier modo, saber qué hace el Estado con los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales podría ser de interés para los ciudadanos, ya que una buena administración de aquellos debería redundar en mejoras en su calidad de vida. Sin embargo, la transparencia sobre el uso de las rentas de los recursos naturales podría ser menor que en el caso de los ingresos tributarios regulares. Este sería el caso si, por ejemplo, la información disponible al público acerca de la gestión de los ingresos recaudados de las actividades extractivas es escasa y poco oportuna o, también, si estos ingresos se consignan directamente a fondos desvinculados del presupuesto y con criterios de gestión poco conocidos por el público. En otras palabras, las rentas de los recursos naturales

pueden pasar directamente al fisco a través de mecanismos extrapresupuestarios o menos transparentes, lo que dificulta el acceso a esta información por parte de los ciudadanos ordinarios (Farejohn, 1986). Esto, naturalmente, entorpecería la acción de las instancias de control y auditoría establecidas para los recursos presupuestarios. La menor transparencia de información sobre los ingresos de los recursos naturales puede, entonces, ser un elemento adicional que condicione la eficiencia de la gestión de las políticas públicas que se financian con estos recursos.

En tercer lugar, si los problemas de transparencia impiden el adecuado seguimiento del proceso presupuestario y se sospecha que los gobernantes son ineficientes, sería razonable para los ciudadanos demandar una mayor ejecución del gasto en el presente a través de mecanismos que incrementen directamente su ingreso, en lugar de dejar las decisiones de asignación al Estado, ante un incremento repentino de las rentas de los recursos naturales. En este contexto, los gobernantes tendrían incentivos para gastar más en el presente para elevar el consumo con el fin de ganarse a los votantes y permanecer en el poder, en detrimento de una mejor gestión de las políticas públicas⁷.

Otro elemento que puede afectar negativamente la calidad de las políticas públicas es que la existencia de rentas elevadas y concentradas en unos pocos productores muy visibles puede desatar luchas entre grupos de interés para apropiarse de estos ingresos. Ello podría agravar los problemas de gobernabilidad, desmejorar la institucionalidad legal del Estado y potenciar los riesgos de confiscación e inseguridad jurídica, con consecuencias negativas en la eficiencia de la gestión pública (Cárdenas *et al.*, 2011). En los casos más extremos, las luchas por la apropiación de las rentas podrían conducir a la inestabilidad social, política e incluso a conflictos armados (Collier y Hoeffler, 2004). Por ejemplo, la explotación de recursos de fácil transporte y contrabando –como diamantes o metales preciosos– puede generar, en entornos de debilidad de los derechos de propiedad, mayores incentivos para la corrupción de las autoridades que la explotación de recursos agrícolas (Boschini *et al.*, 2007).

Finalmente, un rasgo prominente de las rentas de los recursos naturales es su alta volatilidad. Esta se deriva de las profundas fluctuaciones que caracterizan a las cotizaciones de las materias primas. Por otra parte, el agotamiento progresivo de las reservas impone límites al horizonte de ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables. Considerando entonces que una parte de la bonanza de los ingresos es de carácter temporal, los gobiernos deberían reinvertir una parte de las rentas en activos financieros, productivos o humanos, cuyos retornos compensen el declive progresivo de la renta a medida que se agota el recurso o sirvan para amortiguar las fluctuaciones cíclicas de los ingresos. Con esto se evitaría que las variaciones transitorias de los ingresos se trasladen al consumo. En otras palabras, el gasto no debería reaccionar año a año a las variaciones del ingreso por recursos naturales si se pretende garantizar niveles estables de consumo en el tiempo. Sin embargo, cuando existen problemas de competencia política y el marco institucional lo permite, tanto la variabilidad de las rentas como su posible extinción una vez que se agote el recurso pueden afectar la calidad de las decisiones presupuestarias de los gobiernos. En estos casos, el gobierno tenderá a gastar más recursos en el presente e invertir menos eficientemente⁸, atentando contra una adecuada asignación de los recursos en el tiempo y entre sectores, lo que acarrea pérdidas de eficiencia y de bienestar.

7. Alesina *et al.* (2008) desarrollan el argumento de cómo la política fiscal se hace procíclica en presencia de asimetrías de información e incentivos electorales. Ardanaz (2011) explora las fuentes de las asimetrías de información que exacerban la prociclicidad. Esta lógica podría extenderse más allá de la asignación intertemporal de recursos a la distribución del gasto entre rubros.

8. Lane y Tornell (1996) y van der Ploeg (2011).

La magnitud, transitoriedad y volatilidad de estas rentas hace que las sociedades se planteen el dilema de qué hacer con ellas y de cómo proceder para garantizar que el Estado las use eficientemente. Si bien los criterios de uso óptimo de los recursos naturales no son el tema central de este capítulo, es relevante conocer algunos de ellos. Esto porque muchas de las reglas presupuestarias que los países han implementado para mejorar la gestión presupuestaria de los ingresos por recursos naturales y que se analizarán en la última sección del capítulo fueron concebidas sobre la base de estos criterios. En el Recuadro 6.1 se exponen brevemente algunos de ellos.

Recuadro 6.1 ¿Qué pueden hacer los países con los ingresos de los recursos naturales no renovables?

En principio, las rentas que un país o región recibe por la extracción y comercialización de los recursos naturales relajarían la restricción presupuestaria de la economía, lo que permitiría expandir el consumo y elevar el bienestar de los ciudadanos. El dilema que se plantea es cuánto consumir de las rentas en el presente y cuánto ahorrar para el consumo de las próximas generaciones. Esto resulta particularmente relevante en el caso de los ingresos cuya permanencia en el tiempo está limitada por el agotamiento del recurso.

A un nivel conceptual muy sencillo, un criterio óptimo de utilización de la renta de los recursos consistiría en ahorrar una fracción para reinvertirla en activos durables, bien sea en activos financieros o en activos productivos (capital físico o humano), dependiendo de las tasas de retorno de los activos y de la importancia que la sociedad asigne al consumo presente *versus* el consumo futuro. Esto se haría con la finalidad de que los retornos de las inversiones en otros activos garanticen ingresos suficientes para compensar el declive progresivo de la renta, asociado con el agotamiento progresivo de los recursos, de manera que los niveles de consumo puedan sostenerse en el futuro. Si una sociedad desea mantener el consumo constante en el tiempo, deberá invertir de modo tal que los retornos de esa inversión compensen el declive de la renta.

La idea de invertir la renta en otras formas de capital constituye una regla pragmática para alcanzar un desarrollo sostenido (Hartwick, 1977; Hamilton y Hartwick, 2005). En la medida en que las sociedades logren ahorrar parte de estas rentas para destinarlas a la acumulación de capital físico y humano (en el presente o en el futuro), aumentará el potencial productivo de los países y el bienestar de la sociedad (van der Ploeg, 2011). A su vez, la decisión de cuánto invertir y en qué invertir dependerá de los retornos de las alternativas de inversión que, naturalmente, varían de país a país.

Por consiguiente, las estrategias de inversión deberían variar de acuerdo con el grado de desarrollo de los países. Por ejemplo, en economías con escasa acumulación de capital, tanto físico como humano, debería existir un mayor abanico de proyectos de inversión con retornos elevados que en las economías más desarrolladas y abundantes en capital. En consecuencia, las economías menos desarrolladas deberían consignar una mayor fracción de la renta de los recursos naturales a la inversión en activos domésticos (infraestructura y capital humano) que las economías más desarrolladas y ricas en recursos naturales (Collier *et al.*, 2010). Siguiendo esta lógica, es de esperar que un país desarrollado destine el grueso de su renta petrolera al ahorro en un fondo de pensiones intergeneracional, con un portafolio de activos financieros externos, mientras que para un país en desarrollo resulte más provechoso asignar una mayor fracción de la renta petrolera a incrementar el capital productivo doméstico, donde los retornos de invertir en educación, por ejemplo, serían mucho más elevados. Esto siempre y cuando la inversión doméstica no sobrepase la capacidad de absorción de la economía.

Fuente: elaboración propia.

El debate presentado anteriormente sugiere que existen varios canales a través de los cuales la presencia de importantes recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales podría afectar negativamente el desempeño de la gestión pública y, en particular, de la política fiscal. Se han enfatizado los aspectos asociados con la desconexión que producen esos ingresos entre las decisiones presupuestarias y de gastos, por un lado, y la necesidad de cobrar tributos a las personas y empresas, por el otro, lo que puede reducir los incentivos de los ciudadanos para adquirir la información necesaria para supervisar la gestión del gobierno. Los problemas de información y la falta de transparencia del manejo de los ingresos fiscales de los recursos naturales también pueden impedir la adecuada rendición de cuentas de la gestión, lo cual dificultaría el control ciudadano. Además, la concentración y visibilidad de estas altas rentas en unos pocos sectores podrían desatar conflictos distributivos en la apropiación de estos ingresos que podrían minar la estabilidad política y social, con repercusiones negativas en el desarrollo. Finalmente, la alta volatilidad de estos ingresos dificulta la planificación presupuestaria y, en entornos institucionales débiles, puede inducir a un comportamiento procíclico y poco eficiente de la política fiscal.

¿Existe evidencia de que los países con una fuerte concentración de ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales hayan manejado las políticas públicas de manera menos eficiente? En la próxima sección se examina la evidencia internacional a nivel de países, mientras que en la cuarta sección se presentan hallazgos a nivel subnacional para algunas economías de América Latina.

FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO CON RECURSOS NATURALES Y SU EFECTO SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA: EVIDENCIA EMPÍRICA INTERNACIONAL

En la presente sección se examina la evidencia presentada en estudios comparativos entre países para comprobar si efectivamente la calidad de las políticas públicas se ve afectada por la presencia de ingresos provenientes de los recursos naturales. En esencia, se investiga si las elevadas rentas derivadas de la explotación de recursos naturales afectan el comportamiento de los ingresos y gastos fiscales, el grado de transparencia en las decisiones presupuestarias y la efectividad del Estado en proveer bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

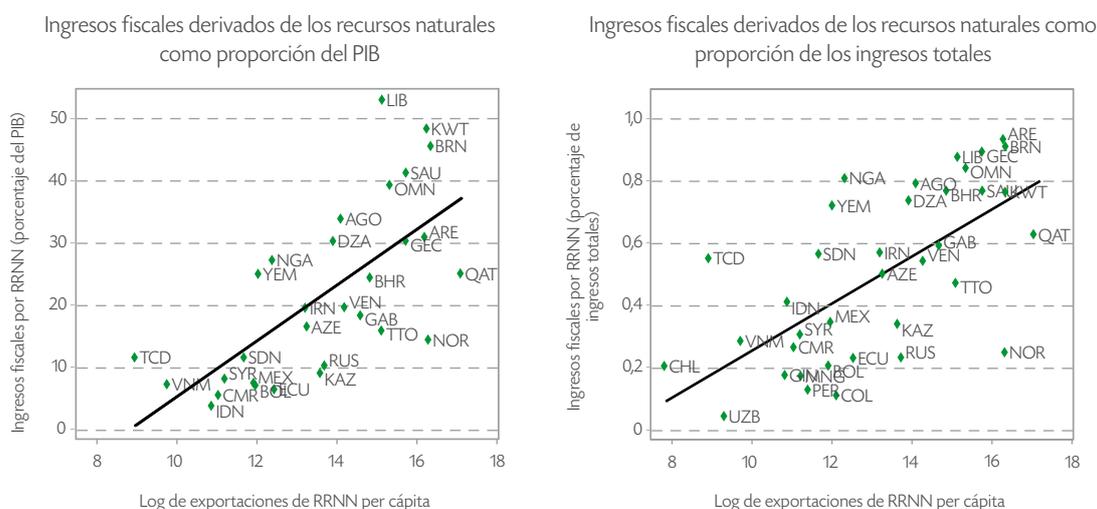
Uno de los primeros aspectos que surge de la revisión de los datos internacionales es que los países que tienen rentas elevadas por recursos naturales son fiscalmente más dependientes de esos ingresos. En el Gráfico 6.1 (ver p. 238) se presenta la relación entre una medida de abundancia en recursos naturales no renovables (exportaciones per cápita de hidrocarburos y minerales) y los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales como porcentaje del PIB (panel izquierdo) y como porcentaje del total de ingresos fiscales (panel derecho)⁹. Como muestra el gráfico, la importancia fiscal de las rentas de los recursos naturales con respecto al tamaño de la economía (panel izquierdo) y como proporción de los ingresos totales (panel derecho) crece a medida que aumenta el valor per cápita de las exportaciones de estos recursos.

El desarrollo económico e institucional de los países puede, no obstante, estar mediando en esta relación. Por ejemplo, la importancia fiscal de la renta petrolera en Noruega (cerca del 25% del presupuesto) está muy por debajo del valor que se esperaría dado el tamaño de sus exportaciones, mientras que lo opuesto ocurre en los casos de Nigeria o Libia, que financian casi el 90% del presupuesto con ingresos petroleros,

9. La muestra incluye aquellos países donde al menos el 25% de las exportaciones se concentran en recursos naturales.

exhibiendo una dependencia mucho mayor de lo que correspondería con el tamaño de las exportaciones y rentas que generan. Noruega, sin embargo, ya contaba con una amplia base impositiva sobre las actividades de las empresas y personas e instituciones presupuestarias sólidas que no decayeron con el descubrimiento del petróleo, lo cual no siempre es el caso en los países menos desarrollados.

Gráfico 6.1 Abundancia de recursos naturales, magnitud de la renta y financiamiento del presupuesto fiscal para países seleccionados (promedio 2004-2008)



(ver Cuadro 6.1). Esto último puede indicar que las acciones del Estado en los países con amplios ingresos que provienen de sus recursos naturales no necesariamente se materializan en mejoras del bienestar.

Cuadro 6.1 ¿Cómo se comportan fiscalmente los países con altos ingresos de recursos naturales no renovables? ^{a/}/^{b/} (promedio 2000-2003)

Descripción	Países que no dependen fiscalmente de los recursos naturales		Países fiscalmente dependientes de los recursos naturales	
	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Ingresos fiscales por recursos naturales (porcentaje del PIB)	0,01	0,30	10,61	12,86
Ingresos fiscales totales (porcentaje del PIB)	30,21	20,15	31,55	12,75
Gasto fiscal (porcentaje del PIB)	31,97	14,10	30,81	12,75
Deuda del gobierno central (porcentaje del PIB)	54,61	32,95	54,03	48,41
Acumulación neta de activos (porcentaje del PIB)	13,69	13,69	18,10	15,93
Índice de efectividad del gobierno (ICRG)	0,10	1,04	-0,41	0,78

a/ Un país es considerado dependiente cuando financió, en promedio, entre 2000 y 2003, al menos 25% del presupuesto con ingresos de recursos naturales no renovables. De una muestra total de 184 naciones, se identificaron 41 países que dependen fiscalmente de los recursos naturales.

b/ Los países de la muestra que dependen fiscalmente de los recursos naturales son los siguientes: Angola, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaijón, Bahrein, Bolivia, Botswana, Brunei, Camerún, Catar, Chad, Chile, Colombia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Guinea, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Irán, Kazajistán, Kuwait, Libia, México, Mongolia, Namibia, Nigeria, Noruega, Omán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Sierra Leona, Siria, Sudán, Trinidad y Tobago, Uzbekistán, República Bolivariana de Venezuela, Yemén y Zambia.

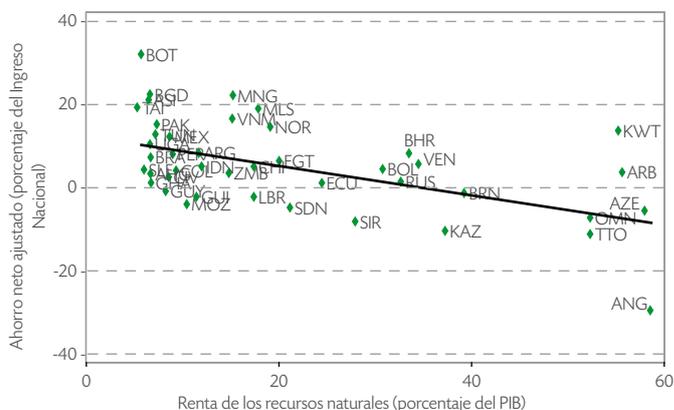
Fuente: elaboración propia con base en Perry *et al.* (2011).

Por otra parte, los países abundantes en recursos naturales parecen ahorrar más, lo que se refleja en una acumulación neta de activos totales (públicos y privados) más elevada. Más allá de la acumulación neta de activos, vale la pena evaluar también la sostenibilidad de las estrategias de gasto e inversión de los países con amplias rentas provenientes de los recursos naturales. Para ello se utiliza la definición de ahorro neto ajustado (Pearce y Atkinson, 1993; Hamilton, 1994) que se refiere básicamente al ahorro bruto público y privado menos la depreciación del capital fijo, más el gasto en educación (que se considera una inversión en capital humano en lugar de un gasto), menos el valor del agotamiento de las reservas de los recursos naturales minerales, petroleros, gasíferos y forestales. En el Gráfico 6.2 (ver p. 240) se aprecia una correlación negativa entre la tasa de ahorro neto ajustado y las rentas de los recursos naturales como porcentaje del PIB. Esto indica que, aun incluyendo la inversión en capital humano, los países con rentas más elevadas de recursos naturales tienden a ahorrar menos, cuando se toman en cuenta la depreciación del capital y el declive de las reservas de los recursos naturales.

Estos países son, entonces, menos capaces de transformar la renta de los recursos naturales en otros activos que garanticen un flujo de ingresos en el futuro. Sin embargo, la definición no recoge el hecho de que los retornos de invertir en educación varían entre países. Tampoco captura las diferencias en la efectividad y eficiencia del gasto en educación. Esto puede hacer que el impacto de niveles similares de ahorro neto tenga impactos disímiles en la sostenibilidad de la estrategia del uso de los recursos entre los países. A pesar de esto, no deja de ser un concepto ilustrativo que amplía la definición tradicional de ahorro.

Otro aspecto que parece distinguir a los países abundantes en recursos naturales no renovables es la transparencia de la gestión fiscal. En primer lugar, la forma como el Estado se apropia de las rentas explica en parte el peso de estos ingresos en el presupuesto y, como se indicó en la segunda sección, puede también incidir sobre el grado de transparencia en la gestión de los ingresos. Como se aprecia en el Gráfico 6.3, existe una relación negativa entre la transparencia en el manejo de los ingresos por la explotación de minas e hidrocarburos¹¹ y el monto de las regalías aplicadas a estas actividades que, como se verá en la quinta sección, es uno de los métodos más utilizados por el fisco para apropiarse de la renta de los recursos naturales no renovables en América Latina.

Gráfico 6.2 Ahorro neto ajustado y renta de los recursos naturales para países seleccionados (promedio 2003-2008)

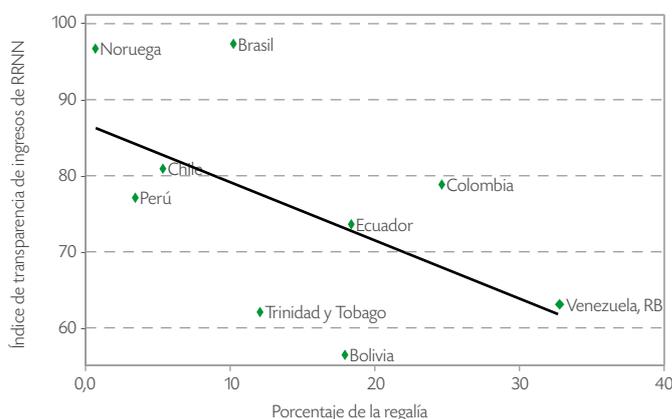


Fuente: cálculos propios con base en WDI del Banco Mundial (2011).

En segundo lugar, esta correlación negativa se mantiene cuando se toma en cuenta la totalidad de los ingresos fiscales derivados de las rentas de los recursos naturales no renovables. En el Gráfico 6.4 (ver p. 242), se presentan los resultados del índice de transparencia de los ingresos fiscales de origen petrolero para los principales productores internacionales en 2010 y se comparan con el tamaño de la renta fiscal petrolera con respecto al PIB. A pesar de la dispersión de los datos, se aprecia que a medida que aumenta el tamaño de la renta fiscal petrolera se reduce la transparencia en la gestión fiscal de esos ingresos. Noruega es el país que alcanza mayores índices de transparencia en el manejo de los recursos naturales, incluso muy por encima de lo que la magnitud de la renta petrolera sugeriría. Al otro extremo se encontraría Guinea Ecuatorial, que exhibe los niveles más bajos de transparencia, muy por debajo de lo que se esperaría dado el tamaño de la renta fiscal petrolera. Como se mencionó en la segunda sección, la falta de transparencia en la gestión de los ingresos de los recursos naturales genera problemas de información para los ciudadanos que entorpecen el

11. El índice evalúa y califica la disponibilidad de información en las siguientes dimensiones: mecanismos de acceso a los recursos (procedimientos de contratos y licencias para los productores); mecanismos de generación e ingresos (producción y pagos); marco institucional (reglas y funciones de los principales actores); funcionamiento de las empresas estatales (gobierno corporativo y publicación de información); fondos soberanos de recursos naturales (reglas de operación); transferencias subnacionales y cumplimiento con criterios de transparencia de la Iniciativa Internacional de Transparencia de las Industrias Extractivas.

Gráfico 6.3 Transparencia en la gestión de los ingresos fiscales de provenientes de los recursos naturales no renovables y porcentaje de las regalías para países seleccionados de América Latina (2010)



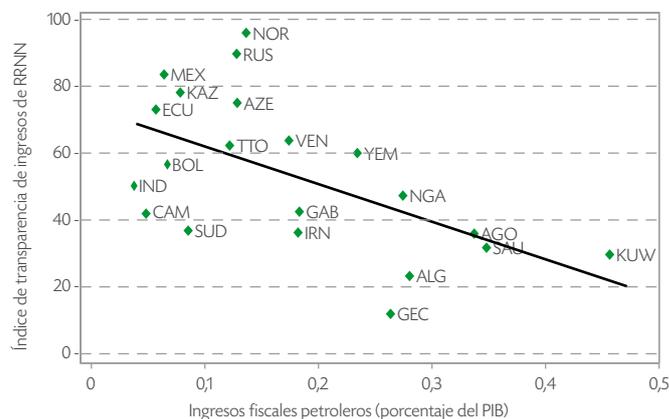
Fuente: cálculos propios con base en *Transparency International* y *Revenue Watch Institute* (2010).

control que pueden hacer sobre la gestión pública, lo que reduce los incentivos del gobierno para desempeñarse más eficientemente.

En tercer lugar, más allá del manejo de los ingresos, Perry *et al.* (2011) encuentran que mientras mayor sea la fracción del presupuesto financiada con ingresos provenientes de los recursos naturales, el proceso presupuestario global es menos transparente, de acuerdo con una medida de transparencia presupuestaria¹² para una muestra más amplia de países.

Hasta ahora se han presentado relaciones sobre la base de los promedios de los datos. Los promedios, sin embargo, ocultan la variabilidad temporal de los datos que puede diferir ampliamente entre países. En este sentido, un análisis estadístico más riguroso de la relación entre la presencia de los recursos naturales, las decisiones presupuestarias y la efectividad del Estado requiere explotar tanto la dimensión transversal como la dimensión temporal de los datos. Perry *et al.* (2011) realizan una serie de ejercicios econométricos para investigar la relación entre la disponibilidad de las rentas fiscales de los recursos naturales no renovables y las variables de desempeño fiscal, controlando por el ingreso per cápita y la calidad institucional con información para 184 países entre 1960 y 2010. Estos autores encuentran que las rentas fiscales más elevadas provenientes de los recursos naturales se asocian con mayores niveles de gasto público con respecto al PIB, pero que esta relación se debilita en la medida en que el ingreso per cápita aumenta. Es decir, las porciones de la renta petrolera que se gastan son mayores en los países de ingreso per cápita más bajo mientras que los países más ricos ahorran una mayor porción de esas rentas.

12. La medida es un índice construido a partir de las encuestas del *Open Budget Initiative* que evalúan el acceso público a la información presupuestaria; las oportunidades que tienen los ciudadanos para participar en el proceso presupuestario; y la autoridad que poseen las instancias de supervisión relevantes (poder legislativo y auditores externos).

Gráfico 6.4 Transparencia en la gestión fiscal de los ingresos petroleros y tamaño de la renta fiscal petrolera (2010)^{a/}

a/ Los ingresos fiscales petroleros como porcentaje del PIB corresponden al promedio del período 2000-2008.

Fuente: cálculos propios con base en Perry *et al.* (2011), *Transparency International* y *Revenue Watch Institute* (2010).

El resultado previo luce congruente con el hecho de que en los países de ingresos más bajos, la inversión en capital físico y humano debería tener rendimientos más elevados que en los países de elevados ingresos. En este sentido, vale la pena indagar si los países con abundantes rentas de recursos naturales efectivamente invierten más en educación, salud (capital humano) o en infraestructura pública que el resto de los países, dada la incidencia que esto puede tener en la calidad de vida de los ciudadanos. Según Perry *et al.* (2011), la evidencia internacional no indica que los gobiernos de los países con elevadas rentas de los recursos naturales gasten significativamente más que el resto en salud y educación, independientemente del nivel de ingreso per cápita de los países. Por otro lado, encuentran que solamente en los países ricos se verifica una relación positiva entre inversión pública y abundancia de ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales. En otras palabras, entre los países con ingresos per cápita más bajos, los gobiernos de los países abundantes en recursos naturales no renovables exhiben un gasto total más elevado, pero no asignan una fracción significativamente mayor del gasto a la inversión en infraestructura pública, a la salud o a la educación, que el resto de los países.

Habría también que preguntarse si existe una relación entre algunos indicadores que reflejen los resultados de la gestión fiscal y el financiamiento del presupuesto mediante rentas de los recursos naturales. En este caso, la participación de las rentas provenientes de los recursos naturales en los ingresos fiscales se asocia con peores indicadores de eficiencia en el gasto en educación (matriculación primaria y secundaria por dólar gastado) y en salud de la población (esperanza de vida e inmunización por dólar gastado).

Por otro lado, también hay evidencia reciente acerca de las deficiencias en la asignación en el tiempo del gasto. Humphreys y Sandbu (2007) encuentran una correlación positiva y significativa entre las variaciones

del consumo del gobierno y las fluctuaciones de los ingresos de recursos naturales en el corto plazo, lo que indica que la presencia de este tipo de ingresos puede afectar la eficiencia de la asignación intertemporal de los recursos naturales. No obstante, la sensibilidad del gasto a las variaciones de los ingresos se reduce significativamente en países que tienen sistemas de contrapesos al poder político del Ejecutivo. Esto sugiere que la propensión del gobierno a cambiar sus planes de gasto de un año a otro frente a variaciones de la renta se reduce cuando existen límites a la discrecionalidad del Ejecutivo. Perry *et al.* (2011) también encuentran que los países que dependen más de los recursos naturales para financiar el presupuesto exhiben una mayor volatilidad en el gasto público, pero no consiguen sustento empírico de que estos países tengan un comportamiento más procíclico del gasto público con respecto al PIB, en comparación con el resto de los países. Atribuyen este hallazgo al débil comovimiento contemporáneo promedio entre los ingresos fiscales por recursos naturales y el producto, aunque encuentran una alta variabilidad en este aspecto entre los países abundantes en recursos naturales.

Estos resultados son sugerentes entonces de la existencia de una relación entre dependencia fiscal de los recursos naturales y una gestión menos eficiente y de menor transparencia por parte del Estado. A continuación se analizan experiencias a nivel subnacional que complementan los hallazgos a nivel de países.

AMÉRICA LATINA: IMPACTO DE LA PRESENCIA DE INGRESOS POR RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES A NIVEL SUBNACIONAL

La evidencia empírica a nivel de países es sugerente sobre los problemas que pueden resultar de la dependencia del fisco de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Sin embargo, los ejercicios econométricos con datos de países presentan algunas limitaciones a la hora de establecer las relaciones de causalidad. Por ejemplo, algunas variables no observables (aspectos culturales, institucionales, políticos, eficiencia general del Estado, entre otros) pueden estar afectando tanto las decisiones sobre el uso de las rentas de los recursos naturales como la importancia de los recursos naturales en las exportaciones y el grado de dependencia fiscal; de manera que los movimientos en los precios de los recursos naturales inciden no solamente en el nivel de los ingresos y en su asignación, sino también en las decisiones de producción, haciendo endógenas las medidas de abundancia o dependencia fiscal. En otras palabras, las variables explicativas son también un resultado. Naturalmente, eso entorpece la determinación de la causalidad en las relaciones. Algunos de estos problemas se pueden mitigar con el uso de datos a nivel subnacional, pues se cuenta con observaciones de corte transversal (p.e., municipios) más homogéneas que mantienen constantes las diferencias no observables entre países. Ello permite realizar inferencias más confiables a partir de los resultados.

Aunque existen diferencias entre países, los gobiernos locales en América Latina tienen cada vez una mayor participación en la provisión de salud y educación en los niveles básicos, además de saneamiento, alumbrado público, vialidad local y tratamiento de desechos, entre otros. A pesar de esto, la capacidad tributaria de los gobiernos locales sigue siendo insuficiente, por lo que dependen de las transferencias del gobierno central para financiar el gasto. En promedio, estas transferencias representan cerca del 70% de los ingresos de los municipios en la región¹³. Las transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables han ganado una mayor participación en años recientes. Uno de los criterios centrales en la

13. Ver Eguino *et al.* (2010) para un análisis detallado de la estructura de ingresos y gastos de los municipios en América Latina.

asignación de estas transferencias a los gobiernos locales en varios países de la región es la tendencia a beneficiar mayormente a las entidades territoriales (municipios, departamentos y estados) donde se localizan las actividades extractivas.

Una línea de investigación creciente en la literatura intenta evaluar empíricamente la incidencia de los ingresos fiscales derivados de los recursos naturales sobre las decisiones de asignación de los recursos, la eficiencia del gasto y la transparencia del proceso presupuestario, con información a nivel subnacional. En general, estos estudios se basan en el hecho de que las transferencias por rentas de recursos naturales no renovables suelen tener un componente exógeno asociado con la ubicación geográfica de la producción (y la evolución de los precios internacionales) que no depende de las condiciones de los municipios, como ocurre con otro tipo de transferencias. Usualmente, los estudios comparan el cambio en los resultados de las variables de interés en dos momentos del tiempo y entre municipios que reciben ingresos por recursos naturales y aquellos que no lo hacen.

Evidencia para Brasil

Caselli y Michaels (2011) emplean esta aproximación metodológica para evaluar si en las regiones de Brasil que se beneficiaron de las regalías petroleras entre 1991 y 2000 mejoró la calidad de vida de los ciudadanos, con relación a las regiones a las que no corresponde este tipo de transferencias. Como grupo de tratamiento, toman los municipios ubicados “frente” a los pozos de petróleo *off-shore* de Petrobras, a los que por ley la empresa estatal petrolera debe pagar un porcentaje fijo de regalías¹⁴. Utilizan, además, la producción petrolera municipal per cápita como instrumento para los ingresos que recibe el municipio, para evitar problemas de endogeneidad derivados de la posible dependencia de las regalías de las condiciones de las regiones¹⁵.

Los autores encuentran que los municipios que concentran una mayor cantidad de pozos petroleros son más dependientes, desde el punto de vista fiscal, de las regalías petroleras. Estas regiones obtuvieron importantes aumentos de ingresos que se reflejaron en mayores niveles de gasto, particularmente en infraestructura urbana, educación y servicios de salud. Sin embargo, el incremento en el gasto no se reflejó en mejores resultados en la provisión de bienes públicos. A partir de la comparación de varios indicadores sobre las condiciones de la vivienda, de infraestructura pública, de escolaridad y de salud, no puede inferirse que las regiones receptoras de regalías hayan registrado mejoras con respecto al resto. Los autores tampoco encuentran evidencia de un aumento estadísticamente significativo en el ingreso de las familias en las regiones receptoras de regalías, en comparación con el resto. Aparte de posibles ineficiencias en el uso del gasto, los autores encuentran cierta evidencia que sugiere que existen mayores problemas de corrupción en los municipios ricos en regalías.

Ferraz y Monteiro (2010) complementan el trabajo de Caselli y Michaels (2011) estudiando el comportamiento de los gobiernos municipales en la región productora de petróleo de la costa de Brasil frente al

14. El Tesoro distribuye mensualmente las regalías a los municipios beneficiarios. A su vez, los municipios pueden disponer libremente de los recursos para proveer bienes públicos, salvo que por ley no pueden utilizarlos para aumentar la nómina pública bajo contratos permanentes o para pagar deudas. Vale destacar que los municipios son los principales proveedores de salud y educación en Brasil.

15. La unidad geográfica que utilizaron fueron las áreas mínimas comparables, construcciones estadísticas ligeramente más grandes que los municipios, para las que se cuenta con información detallada de las variables de resultados que se evaluaron.

aumento de los ingresos por concepto de regalías petroleras¹⁶. Estos autores encuentran que el aumento de los ingresos se asocia con un importante repunte del empleo público bajo contratos temporales, mas no con un incremento significativo en la oferta pública de servicios de educación y salud. Sin embargo, determinaron que la expansión de la nómina concedió ventajas electorales a los gobernantes en el poder en la siguiente elección, pero que esta ventaja se diluyó en el mediano plazo. Los autores argumentan que los resultados son consistentes con una conducta de aprendizaje por parte de los votantes, quienes eventualmente castigan al gobernante con los votos al caer en cuenta de que el aumento de los ingresos públicos no se refleja en una mayor provisión de bienes públicos.

Evidencia para Perú

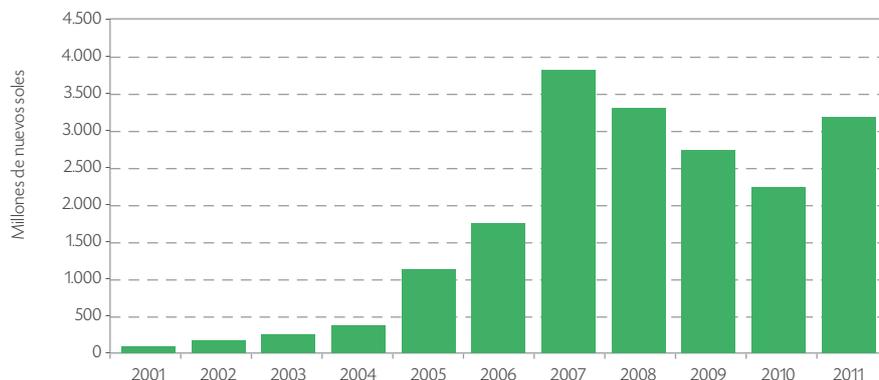
Para el caso de Perú, el fuerte aumento del canon minero en la década pasada permite evaluar si existen diferencias en la gestión fiscal entre los municipios que se beneficiaron de estos ingresos extraordinarios frente al resto de municipios. El canon minero en Perú es un régimen de transferencias intergubernamentales que consiste en una participación del 50% en la recaudación del impuesto a la renta del 30% que el Estado cobra a las firmas que explotan los yacimientos. La distribución de estos recursos es la siguiente: i) el 25% del canon se otorga al gobierno regional, donde se encuentra el municipio donde se explota el recurso, más 5% para las universidades públicas de la región; ii) el 10% lo recibe la municipalidad distrital donde se extrae el mineral; iii) el 25% se otorga a las municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral; y iv) el 40% restante se distribuye a las municipalidades del departamento donde se extrae el mineral¹⁷. Como se aprecia en el Gráfico 6.5 (ver p. 246), las transferencias por concepto de canon minero aumentaron consistentemente desde comienzos de la primera década del presente siglo, pero registraron un incremento exponencial a partir de 2004, con el repunte de la cotización de los metales en los mercados internacionales. Entre 2004 y 2007, cuando alcanzaron el máximo histórico, las transferencias aumentaron más de 1.000%. A pesar de la reversión que experimentaron los precios luego de la crisis financiera en 2008, las transferencias se mantuvieron en niveles elevados y en 2011 repuntaron de nuevo.

Sanguinetti (2010) utiliza el cambio en el tiempo del canon así como las diferencias en el tratamiento de los gobiernos locales, según si son mineros o no, para estudiar el impacto del sistema de distribución de fondos obtenidos por la minería sobre las prácticas fiscales subnacionales y, en consecuencia, sobre el nivel de desarrollo a nivel local en Perú. Para ello, el autor evalúa cómo las transferencias por canon minero afectan el esfuerzo de recaudación tributaria y la composición del gasto de los municipios de Perú, distinguiendo los municipios mineros de aquellos no mineros.

En primer lugar, el estudio busca determinar si estas transferencias afectan negativamente la recaudación propia de los gobiernos locales y encuentra que a nivel departamental no existe un efecto sustitución de tributos estadísticamente significativo. En otras palabras, la percepción del canon minero no se traduce en la reducción de otros tributos. En segundo lugar, se evalúa cómo las transferencias por canon minero inciden sobre la calidad y composición del gasto público. Los resultados indican que un mayor canon minero está asociado, en promedio, con un mayor gasto público de capital relativo al gasto corriente. El autor relaciona

16. Ferraz y Monteiro (2010) utilizan la municipalidad en lugar de las áreas mínimas comparables como unidades geográficas y el período de estudio abarca desde 1996 (antes del *boom* de precios) hasta 2008, controlando por efectos fijos tanto temporales como por municipios. Los autores utilizan variables instrumentales similares a las de Caselli y Michaels (2011).

17. La distribución entre municipios distritales, provinciales y departamentales cambió en 2009, pero la distribución que aparece antes es la más relevante para la muestra que se empleó en el estudio.

Gráfico 6.5 Evolución de las transferencias del canon minero a las municipalidades en Perú (2001-2011)

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2011).

este resultado con el mandato a las regiones que reciben estas transferencias de destinar los fondos a inversiones públicas. Concluye, además, que la concentración del canon en las regiones más ricas podría ampliar las brechas de desarrollo entre las distintas regiones.

Una vez que se evalúa el impacto de las transferencias por canon minero sobre la recaudación y composición del gasto público local, resulta interesante determinar si estas inciden positivamente sobre algunos indicadores de bienestar. Específicamente, se busca determinar si una mayor transferencia por canon minero tiene un impacto positivo sobre la calidad de vida. Arreaza y Reuter (2012) evalúan si los municipios de Perú que recibieron mayores transferencias por canon minero presentan mejores indicadores de bienestar que aquellos que no disfrutaron de estos ingresos. Para este análisis, se utilizan datos provenientes del Registro Nacional de Municipalidades que recoge información estadística anual sobre la gestión de las municipalidades (distritales, provinciales y de centros poblados) en términos de infraestructura, servicios públicos locales, gestión y política de desarrollo social. En particular, se utilizan los resultados reportados por 1.540 municipios distritales y provinciales para comprobar si los indicadores de gestión en las municipalidades que reciben el canon minero variaron significativamente entre 2004 y 2007 con respecto a las municipalidades que no recibieron el canon minero durante el mismo período, controlando por algunas variables específicas de las municipalidades.

Los resultados indican que un mayor canon per cápita genera un impacto significativo sobre el número y monto de las obras de inversión per cápita aprobadas en el presupuesto de las municipalidades. Sin embargo, la evidencia sugiere que aquellos municipios que percibieron mayores transferencias por canon minero no presentaron mejoras significativas en los indicadores de gestión con respecto a los municipios que no se beneficiaron del repunte de estos ingresos. Por ejemplo, en el caso de los indicadores de salud, los resultados del análisis estadístico indican que no se aprecia una diferencia significativa en el cambio del número de establecimientos municipales de salud y de propiedad pública per cápita en los municipios que recibieron

altos ingresos por canon minero con respecto a los otros. De igual modo, los hallazgos tampoco sustentan evidencia a favor de un impacto diferencial de las transferencias del canon minero sobre el número de locales de protección al niño, al adolescente y al adulto mayor; el número de organizaciones sociales; el total de beneficiarios de estos dos tipos de instituciones; o el número de locales públicos que ofrecen servicios de comunicación, como Internet. Considerando que las transferencias sí se asocian con mayores niveles de gasto, al menos en el presupuesto, esta evidencia sugiere cierto grado de ineficiencia en la gestión de los recursos.

¿Qué puede explicar que el aumento en los recursos de los municipios a través del canon minero no se correlacione con un incremento en la oferta o provisión de bienes y servicios públicos? Un aspecto administrativo que puede haber limitado la capacidad de ejecución de los municipios es el hecho de que, si bien los ingresos del canon deben destinarse a proyectos de inversión, los estudios de factibilidad previos a la inversión no podían financiarse con recursos del canon¹⁸. Esto podría explicar algunos retrasos en la ejecución de las obras de inversión. Por otra parte, Maldonado (2010) estudia el impacto de los ingresos de los gobiernos locales en Perú sobre la extensión de las demandas de pagos no oficiales por empleados públicos, utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), que incluye un módulo sobre gobernabilidad. El estudio, analiza específicamente el incremento de los ingresos locales resultante del canon minero entre 2000 y 2006 y encuentra que la probabilidad de pagos no oficiales aumenta de manera significativa con el canon cuando se limita la muestra al grupo de regiones que más se beneficiaron del auge minero. Concluye entonces que la magnitud del *shock* sobre los ingresos de los gobiernos locales, producido por los recursos del canon, genera un desvío del gasto, el cual en parte se aleja de la producción de bienes públicos.

La evidencia a nivel subnacional parece sugerir que las rentas provenientes de recursos naturales amplían los ingresos de las economías locales y esto se asocia con un mayor gasto. Sin embargo, no queda claro que la asignación del gasto pueda asociarse con mejoras en los indicadores de gestión de los gobiernos o en la calidad de la provisión de los bienes públicos¹⁹.

REGÍMENES FISCALES PARA LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EN AMÉRICA LATINA

Como se vio anteriormente, el hecho de que los gobiernos puedan financiar parte de su presupuesto mediante ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales puede tener consecuencias negativas sobre la transparencia y calidad de la gestión pública. Ahora bien, el peso de estos ingresos en las finanzas públicas no solamente depende de la magnitud de la renta de los recursos, sino de la participación del Estado en la renta. Interesa conocer entonces cómo se apropia el Estado de las rentas de los recursos naturales. En esta sección, la atención se centra en ello, así como en los cambios en la regulación fiscal que

18. A partir de 2008, la regulación permite a los municipios destinar una fracción del canon para estudios de factibilidad de los proyectos, en lugar de financiarlos solo con gasto corriente, como debían hacer anteriormente.

19. Otros estudios para la región también demuestran que la presencia de los recursos naturales tiene un impacto en la gestión fiscal de los gobiernos locales. En el caso de Argentina, Gelemur y Pochat (2011) encuentran que las provincias con mayores regalías gastan más, aunque esto no necesariamente implica una mayor provisión de salud, educación, otros bienes públicos o diferencias sustantivas en los indicadores básicos de bienestar social. Perry y Olivera (2009) estudian el impacto de las regalías petroleras en la conducta fiscal de los gobiernos locales en Colombia. Con datos de corte transversal para los municipios, encuentran que el hecho de percibir regalías no hace que los municipios dejen de recaudar otros impuestos. Más aún, en presencia de buenas instituciones, las regalías se correlacionan positivamente con el esfuerzo tributario. Las regalías se asocian también con mayores niveles de inversión pública, como cabría esperarse dada la regulación que establece tal destino para estos ingresos. El trabajo, además, documenta casos emblemáticos de corrupción y de falta de eficiencia en manejo de las autoridades de las regalías petroleras, como fue el caso del departamento de Arauca.

contribuyeron a elevar la participación del Estado en los beneficios de los negocios de minas e hidrocarburos en los principales países productores de América Latina.

¿Cómo es la relación entre el Estado y los productores de recursos naturales de quienes se extraen los ingresos? El punto de partida de la relación entre el Estado y las empresas productoras es el régimen contractual para la explotación de los recursos naturales. Al igual que en buena parte del mundo, en América Latina el Estado es propietario del subsuelo y de sus recursos y, por lo tanto, es común que tenga empresas nacionales para la explotación de los recursos, particularmente en el caso de la minería y de los hidrocarburos. Por otra parte, si el sector privado participa en la explotación de los recursos, el Estado establece arreglos productivos y fiscales con las compañías privadas a través de concesiones o contratos específicos.

En el caso de las concesiones, el Estado otorga el derecho de propiedad a las operadoras por un período finito durante el cual las empresas contribuyen al fisco en función de su desempeño. Respecto de los contratos, existen varias modalidades: en los contratos de producción compartida, la empresa obtiene como retribución una parte de la producción que se establece en el contrato; en los contratos de servicio, la empresa recibe una remuneración directa del Estado por la explotación del recurso, que generalmente depende de las ganancias del negocio, las cuales están exentas del pago de impuestos específicos de las actividades extractivas; finalmente, existen contratos donde el Estado y las operadoras privadas se asocian en empresas mixtas para compartir los riesgos y beneficios del negocio.

El Estado, además, puede apropiarse de las rentas a través de diversos mecanismos como la participación de los dividendos de las empresas estatales o mixtas; el cobro de impuestos generales como lo hace con el resto de las actividades productivas (impuestos sobre las ganancias, impuestos al valor agregado); y el cobro de contribuciones específicas a las actividades extractivas, como las regalías, bonos o impuestos a las ganancias extraordinarias cuando los precios superan ciertos umbrales²⁰.

Las regalías constituyen uno de los mecanismos más utilizados por el Estado para apoderarse de las rentas de los recursos naturales. Representan montos que la empresa operadora paga al Estado sobre la base del volumen de producción (p.e., por tonelada métrica producida de metal o por barril de crudo); o sobre la base del valor del recurso producido o vendido (tasa de la regalía por el valor). A diferencia de las regalías sobre el volumen, las regalías sobre el valor fluctúan con los precios del recurso. Ambos tipos de regalías se pagan independientemente de si la empresa está generando beneficios o no. Por otro lado, existen también regalías basadas en los beneficios que resultan más compatibles con los incentivos de las empresas. Sin embargo, son mucho menos utilizadas, pues la simplicidad del cobro de las regalías sobre el volumen o sobre el valor resulta más atractiva para los gobiernos²¹. Por otra parte, dado que el fisco no tiene información perfecta sobre el desempeño de la empresa productora, las regalías sobre el valor resultan convenientes para mitigar problemas de evasión, así como para garantizar ingresos de fácil monitoreo y de mayor estabilidad que los impuestos sobre las ganancias. En este caso, prima la conveniencia para el fisco sobre la eficiencia económica del impuesto²². No obstante, las regalías no garantizan una participación progresiva del Estado en las rentas cuando aumenta el precio de los recursos.

20. Ver Monaldi (2011) para una revisión de los tipos de contratos y regímenes fiscales para la explotación de los recursos naturales en América Latina.

21. En América Latina las regalías cobradas sobre los beneficios solo se usan en Chile y a partir de 2011 en Perú.

22. Ver Otto *et al.* (2006) para mayores detalles sobre las regalías en el sector minero.

Por otra parte, los impuestos sobre los beneficios se cobran sobre las ganancias de las empresas, una vez deducidos los costos, la depreciación y las regalías. Tanto las tasas de los impuestos como las de las regalías pueden ser fijas o variables. Las tasas fijas no son progresivas. A medida que aumenta el precio del recurso y, por ende, los beneficios de las empresas, la tasa promedio es menor que la tasa marginal. En cambio, con tasas variables que dependan del precio del recurso o de tramos de ingresos, el Estado puede asegurarse cierta progresividad en los ingresos. Otra manera del Estado de asegurarse una participación progresiva en las rentas es a través del cobro de los llamados “impuestos a las ganancias extraordinarias” que se activan a partir de ciertos umbrales de precios y con tasas marginales incrementales. El Estado también puede participar en la renta de los recursos naturales a través de mecanismos menos convencionales como el cobro de bonos o pagos especiales para garantizar la firma de los contratos de explotación; bonos de producción; límites a la recuperación de costos en las fases de producción, desarrollo y operación que deben ser reembolsados a las empresas operadoras; cercos fiscales (impedimentos a la consolidación de operaciones de las empresas); entre otros (Monaldi, 2011).

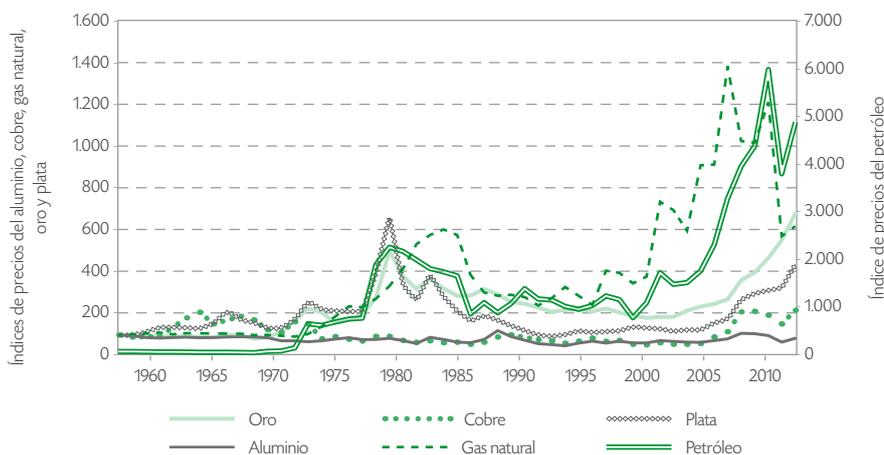
Por otro lado, la forma en que el Estado captura las rentas de ingresos naturales no necesariamente es estable en el tiempo. De hecho, el marco tributario y regulatorio para las actividades de minas e hidrocarburos ha estado sujeto tradicionalmente a los ciclos de precios de los recursos. Cuando los contratos entre el Estado y los productores no contemplan la progresividad tributaria a medida que aumentan los precios de las materias primas, el fisco se apodera de una fracción menos que proporcional de la renta en escenarios de precios elevados y más que proporcional cuando los precios son bajos. Ello suele originar tensiones distributivas entre el fisco y las compañías productoras (incluyendo las compañías estatales a las que tiende a extraérseles una mayor fracción de la renta), los gobiernos regionales y los consumidores que finalmente conllevan a una renegociación de los contratos para que el Estado aumente su participación de la renta²³.

Por ejemplo, el proceso de apertura a la inversión extranjera de estos sectores, a principios de la década de los noventa, se dio en un contexto donde los precios de los recursos naturales eran bajos, de modo que los gobiernos optaron por eliminar algunos impuestos y reducir otros con el fin de que las actividades extractivas fuesen más atractivas para los inversionistas. En cambio, a raíz del repunte de los precios a partir de 2003, la tendencia en muchos países ha sido la de incrementar la participación del Estado de las rentas, bien sea a través de la estatización de la actividad, de la renegociación de los contratos o de incrementos en las regalías e impuestos (Campodónico, 2008; Otto *et al.*, 2006; Monaldi, 2011). Como puede apreciarse en el Gráfico 6.6 (ver p. 250), el precio de los principales recursos naturales que exporta la región registró un aumento significativo en la última década, particularmente en el caso de los hidrocarburos, en comparación con los precios en la década de los noventa.

En términos fiscales, el repunte de los precios significó un aumento sustancial en la importancia de las rentas de los recursos naturales para el fisco en América Latina. En efecto, en promedio, la renta fiscal por explotación de recursos naturales pasó de poco menos del 5% del PIB en 2002 al 11% del PIB en 2008, cuando los precios de las materias primas alcanzaron máximos históricos. A pesar de la corrección en los precios de los hidrocarburos tras la crisis financiera internacional, las rentas por hidrocarburos en relación con el tamaño de la economía resultaron más elevadas en 2010 que a principios de la década (ver Gráfico 6.7, panel izquierdo, p. 251).

23. Ver Monaldi (2011) para un tratamiento detallado del tema.

Gráfico 6.6 Índices de precios de los principales recursos naturales no renovables en América Latina (1960-2010)^{a/}



a/ 1960 = 100.

Fuente: elaboración propia con base en GEM Commodities del Banco Mundial (2011).

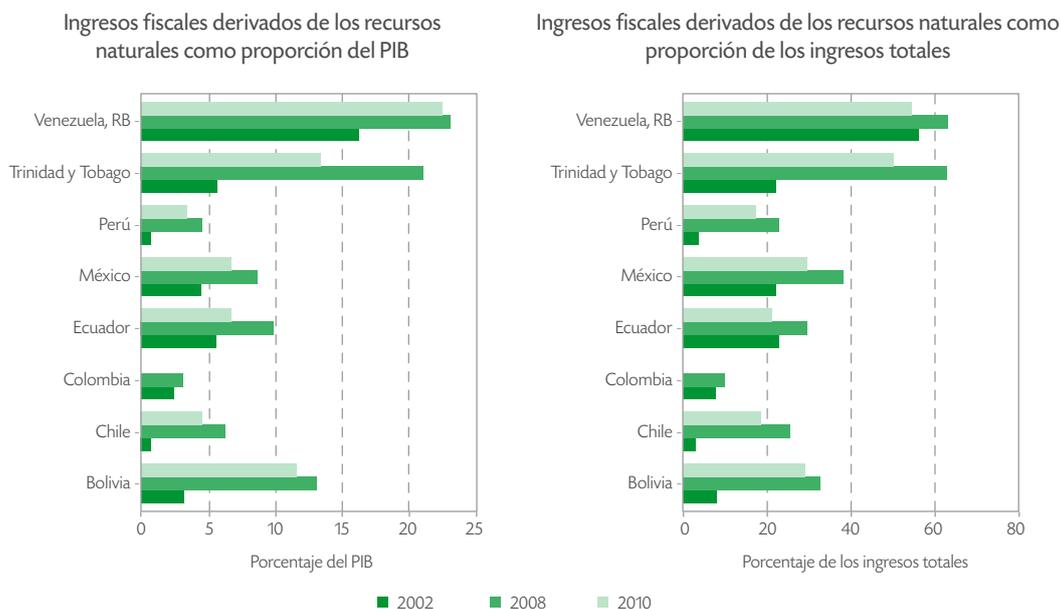
Por otra parte, la fracción del presupuesto financiada con las rentas de los recursos naturales capturadas por el Estado se elevó, en promedio, del 18% al 35% en la región, aunque también con diferencias importantes entre los países. Mientras que en Chile y Perú el aumento del precio de los metales elevó la participación de la renta minera por encima del 20% del presupuesto, en Trinidad y Tobago y la República Bolivariana de Venezuela las rentas petroleras financiaron más del 60% del presupuesto del sector público en 2008²⁴. En Colombia, no obstante, la importancia de las rentas petroleras y mineras en el presupuesto no se elevó en la misma magnitud que en el resto de los países, en parte como resultado del entorno regulatorio, favorable a la atracción de inversión (ver Gráfico 6.7, panel derecho)²⁵.

El aumento de la participación de las rentas provenientes de los recursos naturales como porcentaje de los ingresos públicos en América Latina no resultó exclusivamente del incremento de los precios, sino que, en muchos casos, el régimen fiscal y los cambios en la regulación de los contratos con las empresas productoras permitieron al Estado obtener fracciones incrementales de las rentas. El Cuadro 6.2 (ver p. 252) esquematiza los principales mecanismos de participación del Estado de la renta de los recursos naturales para los principales productores y exportadores de hidrocarburos y minas de América Latina.

24. La cobertura de las cuentas fiscales se refiere al sector público no financiero para Bolivia, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela; el Gobierno general en Chile y el Gobierno central en Perú, incluyendo a las regiones que se benefician del canon minero. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, Villafuerte *et al.* (2010) imputan al gasto no petrolero parte del gasto de la empresa estatal productora de hidrocarburos (PDVSA) para capturar la importancia del gasto cuasi fiscal de la compañía en años recientes. Por ejemplo, las erogaciones de PDVSA para los programas sociales y los aportes a los distintos fondos de desarrollo que maneja el Ejecutivo alcanzaron el 6,6% del PIB en 2006 y el 8,5% en 2010. Esta definición de sector público difiere de las cifras presentadas en el capítulo 4 que se refieren al gobierno central o al gobierno general.

25. Merece la pena destacar también los casos de Panamá y Paraguay. En ambos países, una parte sustancial del presupuesto se financia con recursos que no provienen del esfuerzo de los contribuyentes, aspecto que genera similitudes con los países dependientes de los recursos naturales. En el caso de Panamá, los honorarios y dividendos de las operaciones del Canal representaron, en promedio, el 3% del PIB durante la última década y el 12% del total de los ingresos del Gobierno. Asimismo, en el caso de Paraguay, los ingresos que el fisco percibe por la exportación de energía de Itaipú-Yacretá representan el 3% del PIB y el 17% de los ingresos totales del Gobierno. En este capítulo, sin embargo, la atención se centra en los productores de recursos naturales no renovables.

Gráfico 6.7 Ingresos fiscales derivados de la renta de los recursos naturales para países seleccionados de América Latina^{a/} (varios años)



a/ Los datos para Colombia son hasta 2007.

Fuente: elaboración propia con base en Villafuerte *et al.* (2010) y Perry *et al.* (2011).

En primer lugar, se aprecia que las empresas estatales ejercen un papel preponderante en la producción. A pesar de que en la mayor parte de los países la empresa privada participa en el negocio, en buena parte de los casos el Estado suele ser el accionista único de la mayor empresa productora o tener una participación mayoritaria en los contratos de asociación con las empresas privadas que operan en el país, lo que concentra el cobro de regalías, impuestos y otras contribuciones en unas pocas empresas. Una excepción sería el caso de la minería en Perú, donde las empresas privadas explotan las minas bajo contratos de producción. Además, todos los países utilizan las regalías sobre el valor del volumen de producción. Sin embargo, las alícuotas varían sustancialmente y van desde menos del 5% en Chile para la extracción de cobre hasta el 30% en la República Bolivariana de Venezuela para la extracción de crudos. En todos los países se cobran impuestos a las ganancias similares a los del resto de las actividades productivas, pero en Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela se aplica una sobretasa a las actividades petroleras.

Otro aspecto digno de resaltar es que a lo largo de la última década en todos los países productores (salvo México) se produjeron cambios en la legislación que regula el sector con el fin de elevar la participación del Estado en la utilidad del negocio, mediante regalías e impuestos y, en algunos casos, se introdujeron tributos adicionales para las actividades extractivas, entre los que destacan los impuestos a las ganancias extraordinarias en Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela y las retenciones en Argentina. Estos se diseñaron para asegurar una participación incremental del Estado en las ganancias del negocio cuando los

Cuadro 6.2 Regímenes fiscales para los recursos naturales en países seleccionados de América Latina

País	Regalías (alícuotas)	Tasa de impuesto sobre la renta en exceso a la tasa corporativa
Hidrocarburos		
Argentina	12% del valor de la producción (1967)	No
Bolivia	18% de la producción fiscalizada (2005)	No
Brasil	10% del valor de la producción de petróleo y gas natural del campo (1998)	No
Colombia	20% en antiguos contratos y 8% - 25% en nuevos contratos (2002) ^{i/}	No
Ecuador	12,5% - 18,5% del volumen extraído dependiendo del yacimiento (1978)	100% para Petroecuador, 0% para los privados
México	n.a. ^{i/}	35%
Venezuela, RB	33% del valor del volumen extraído (2001)	16%
Minería		
Chile (cobre)	0,5% - 5% del valor de la producción (2005) ^{d/}	No
Perú (polimetálica)	1% - 12% (2011) ^{f/}	No

a/ En caso de que el precio de petróleo supere los 42 USD/b, se aplica la fórmula de valor de corte para hacer progresivo el impuesto.

b/ En la modificación de la Ley de Hidrocarburos se nacionalizan los hidrocarburos.

c/ Se tributa en caso de grandes volúmenes de producción o en periodos de grandes rentabilidades para los explotadores de petróleo o de gas natural.

d/ La tasa depende de los volúmenes de producción.

e/ El impuesto solo se aplica a la compañía estatal CODELCO.

f/ Dependiendo de la producción diaria del campo.

g/ Los derechos económicos recaudados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), aparte de las regalías, son por el uso de subsuelo, por explotación y por altos precios.

h/ Se reconocerá una participación del 99% a favor del Estado en las ganancias extras que reciben las nuevas concesiones por el alto precio del crudo.

i/ No hay impuestos especiales sobre las industrias petroleras en México. Las actividades petroleras son reservadas al Gobierno mexicano y a PEMEX.

j/ A partir de 2011, las regalías se cobran sobre la utilidad operativa trimestral (no sobre el valor de las ventas) y todas las empresas pagarán regalías bajo este nuevo esquema (ya no solo pagan las empresas sin contrato de estabilidad jurídica).

k/ Se introdujo en 2008 y se modificó en 2011 para asegurar la participación creciente de los ingresos cuando el precio supere los 70 USD/b de la canasta venezolana.

l/ Tiene por objeto reservar al Estado la actividad de intermediación para el suministro de combustibles líquidos.

m/ Se cobra el IEM a las empresas sin contratos de estabilidad sobre la utilidad operativa en función de los márgenes operativos.

n/ Se cobra el GEM a las empresas con convenios de estabilidad sobre la utilidad operativa en función de los márgenes operativos.

n.a.: no aplica.

Fuente: elaboración propia con base en Monaldi (2011), Campodónico (2008) y fuentes nacionales, varios años.

Participación accionaria estatal	Otros tributos	Cambios en la legislación (últimos 10 años)
Hidrocarburos		
Sí, YPF	Impuesto a las exportaciones Valor de corte (2007) ^{a/}	Sí
Sí, se refunda YPFB (2005) ^{b/}	Impuesto Directo a los Hidrocarburos 32% (2005)	Sí
Sí, Petrobras	Participaciones especiales 10 - 40% (1998) ^{c/}	Sí
Sí, Ecopetrol	Impuestos recaudados por la ANH (2003) ^{d/}	Sí
Sí, Petroecuador	Ganancias extraordinarias 50% (2006) 99% (2007) ^{h/}	Sí
Sí, Pemex	Impuestos especiales a las ganancias y derecho de utilización de hidrocarburos	No
Sí, PDVSA	Ley Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (2011) ^{k/} Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos (2008) ^{l/} Financiamiento directo de programas sociales Ley Orgánica de Hidrocarburos (2006) y (2001)	Sí
Minería		
Sí, CODELCO	Ley N° 18.445 10% de ingresos por ventas al exterior (1985) ^{e/} Impuesto Específico a la Renta Operacional 5% - 34,5% (1974)	Sí
No	Impuesto Especial a la Minería (IEM) 2% - 8,4% (2011) ^{m/} Gravamen Especial a la Minería (GEM) 4% - 13,12% (2011) ^{n/}	Sí

precios exceden ciertos umbrales. Asimismo, se renegociaron los contratos con las empresas privadas productoras en Bolivia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela para elevar la participación accionaria del Estado y, naturalmente, obtener una fracción más alta de la renta.

A su vez, los cambios de régimen estuvieron condicionados por la dotación de recursos naturales de los países y de la madurez de las inversiones existentes. Por ejemplo, en el caso de los hidrocarburos, los exportadores netos con márgenes amplios de reservas probadas y niveles significativos de capital en operación –como Argentina, Bolivia, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela– han tendido a extraer más rentas que los países con menos reservas para abastecer sus mercados domésticos y que desean atraer inversión, como Brasil, Colombia y Perú (Monaldi, 2011). En su conjunto, las contribuciones previstas bajo estos regímenes indujeron un aumento considerable del nivel de apropiación de las rentas por parte del Estado. No obstante, en algunos casos, estos cambios no necesariamente implicaron una mayor transparencia en la gestión de los ingresos fiscales de los recursos naturales o del presupuesto en general. En el apéndice a este capítulo se presenta con mayor detalle la evolución del marco fiscal para la recaudación de los ingresos de los recursos naturales en los principales productores de América Latina y el impacto que ello tuvo en términos de los ingresos y su composición.

Como consecuencia de los cambios de los regímenes fiscales aplicados a la explotación de recursos naturales arriba comentados y del repunte de los precios de las materias primas, los gobiernos en América Latina obtuvieron una cantidad considerable de ingresos en la última década. ¿Qué uso se dio a esos ingresos y cuán efectivo fue ello en mejorar la calidad de las políticas públicas?

La evidencia con información a nivel agregado sugiere que los países manejaron de distintas maneras los ingresos extraordinarios que recibieron. Hubo un aumento considerable de los ingresos fiscales en los ocho principales exportadores de recursos naturales no renovables de la región (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tobago). Una fracción de estos recursos se destinó al gasto, mientras que otra parte a la reducción de la deuda. Sin embargo, la expansión del gasto fue mucho más pronunciada en algunos casos. Por ejemplo, el aumento del gasto fue mucho más acelerado en Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela que en Chile donde, a diferencia de los otros países, existe una regla fiscal de balance estructural del 0,5% del PIB. En términos de la composición del gasto, la inversión pública aumentó significativamente en Ecuador y Trinidad y Tobago y, en menor medida, en el resto de los países (Perry *et al.*, 2011).

La heterogeneidad entre países bien podría resultar de las diferencias en el entramado institucional y político. Por ejemplo, en países donde existen reglas presupuestarias claras y vinculantes para el manejo de los ingresos de los recursos naturales, los resultados fiscales deberían ser distintos a los de los países donde el uso de los recursos es discrecional y poco transparente. Esto se analizará con detenimiento en la siguiente sección del capítulo.

ARREGLOS PRESUPUESTARIOS PARA EL MANEJO DE LOS INGRESOS DE LOS RECURSOS NATURALES

Los resultados presentados en las secciones previas indican que contar con ingresos que provengan de los recursos naturales no necesariamente se traduce en un desempeño más eficaz de la política fiscal. La pregunta clave es qué pueden hacer los países con elevadas rentas provenientes de los recursos naturales para

garantizar una gestión fiscal que incida positivamente en el bienestar de los ciudadanos. Muchos de los países abundantes en recursos naturales han recurrido a reglas presupuestarias o a los fondos soberanos de estabilización o de ahorro para mejorar la gestión de estos ingresos. Sin embargo, la experiencia internacional indica que el éxito de estos arreglos en incorporar las rentas de los recursos naturales al presupuesto de manera adecuada y en generar incentivos para un buen gobierno parece depender, fundamentalmente, de su transparencia, de su compatibilidad con los incentivos de los actores que participan en las decisiones del presupuesto, y de la existencia de mecanismos de contrapeso. En esta sección, se analiza bajo qué condiciones los arreglos presupuestarios pueden servir para garantizar una gestión más eficiente de los ingresos de los recursos naturales.

Varios países han propuesto e implementado reglas presupuestarias para la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad fiscal y evitar que las decisiones de ahorro y asignación del gasto se desvirtúen por posibles problemas de economía política. En principio, el objetivo primordial de muchas de esas reglas consiste en desvincular la trayectoria del gasto de las fluctuaciones de la renta, con el propósito de evitar una excesiva prociclicidad fiscal y garantizar que las generaciones futuras se beneficien de la bonanza de los recursos naturales. En ese sentido, dichas reglas de ahorro y gasto actúan usualmente en función de los precios de los recursos naturales de largo plazo. Asimismo, muchos países han optado por acumular los excedentes en los fondos soberanos de ahorro o de estabilización.

Si bien las reglas y los fondos son importantes, es imprescindible que se consideren los problemas de la economía política asociados con el manejo de estos recursos, para evitar desvíos respecto de los objetivos planteados. Ello puede facilitarse cuando existe un sistema de contrapesos, donde las decisiones finales deben pasar por una serie de instancias de chequeo y aprobación por parte de distintas instituciones. Adicionalmente, la transparencia del proceso presupuestario resulta esencial para que los ciudadanos se conviertan en jugadores informados con capacidad de monitorear el proceso presupuestario y con peso en la toma de decisiones, bien sea a través de sus representantes en las instancias donde el gobierno rinde cuentas (como el parlamento), de manera directa o mediante el voto para premiar o castigar la gestión de los gobernantes.

Lo ideal sería que el diseño del arreglo presupuestario variase para adaptarse a las condiciones económicas, políticas e institucionales de cada país. Por ejemplo, aquellos países con instituciones presupuestarias sólidas y sistemas de contrapesos políticos no necesitarían imponer reglas presupuestarias para el manejo adecuado de los ingresos provenientes de los recursos naturales tan estrictas como las que requieren los países menos desarrollados para ganar credibilidad e incentivar a todas las partes involucradas (gobiernos, parlamentos, intereses privados) a cumplir a cabalidad sus compromisos.

Por otra parte, los arreglos deben tener en cuenta el origen de las presiones distributivas que pueden desatarse frente al surgimiento de una bonanza económica y garantizar que la asignación de recursos entre sectores y en el tiempo tenga en cuenta las condiciones económicas de los países. Por ejemplo, como se mencionara en la primera sección, los retornos de invertir en educación y en capital fijo tienden a ser más elevados en los países menos desarrollados que en los países industrializados. En este sentido, no debe esperarse que un país de ingresos bajos tenga una regla basada en los mismos criterios que un país industrializado.

Asimismo, es importante que el Estado establezca relaciones contractuales y tributarias claras y transparentes con las empresas productoras, de manera que pueda darse un adecuado seguimiento de los aportes que

hacen los productores al fisco. Es igualmente fundamental que los contratos contemplen una participación progresiva del Estado en las ganancias a medida que aumentan las rentas, para minimizar los incentivos que de otra forma tendría el gobierno de renegociar los contratos ante cambios en los escenarios de precios o de captar una fracción incremental de las rentas a través de mecanismos opacos o poco compatibles con los incentivos de inversión de las empresas. Estos cambios no solo afectan la capacidad de monitorear los ingresos que percibe el fisco, sino que también afectan la capacidad de inversión de las empresas, lo que se traduce a más largo plazo en una menor producción. Ello, a su vez, puede potenciar un círculo vicioso donde el Estado se apodera de fracciones incrementales de las rentas para compensar la caída de la producción a través de mecanismos cada vez más distorsionantes y menos transparentes.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos estudios recientes coinciden en resaltar la importancia de ciertas premisas que deberían tener los arreglos presupuestarios para gestionar los ingresos provenientes de los recursos naturales para garantizar su efectividad (Humpreys y Sandbu, 2007; Truman, 2007). En primer lugar, el establecimiento de reglas presupuestarias tiene la ventaja de facilitar el monitoreo y, en la medida en que se cumplan, las instituciones presupuestarias ganan credibilidad y se fortalece el compromiso de las partes. Las reglas pueden ser cuantitativas o cualitativas. Las reglas cuantitativas determinan topes sobre cuánto de los ingresos que provienen de los recursos naturales se puede gastar, bien sea del ingreso anual o de la cantidad acumulada en los fondos de ahorro (si existen). También existen reglas para establecer cuánto ingresa a los fondos de ahorro o estabilización. Las reglas cualitativas, por su parte, establecen en qué se gasta. Usualmente se preasignan los recursos para usos específicos o bien se crean fondos de inversión para sectores prioritarios.

Las reglas cuantitativas tienen la ventaja de ser transparentes y de fácil seguimiento por las partes, pero tienen la desventaja de restar flexibilidad al manejo del presupuesto, lo que suele ocasionar sus constantes modificaciones o incluso su supresión. Existen reglas muy simples que, por ejemplo, limitan el gasto a un porcentaje de los ingresos y que, por ende, pueden restar espacio para implementar políticas anticíclicas al gobierno. Por el contrario, hay reglas mejor diseñadas que pueden facilitar e incluso hacer viable el manejo anticíclico. Con las reglas cualitativas puede ocurrir lo contrario: dan mayor flexibilidad a la gestión fiscal, pero son menos transparentes. Por ejemplo, en algunos casos los gastos preasignados pueden degenerar en presupuestos paralelos que restan transparencia y eficiencia a la gestión fiscal. En este sentido, los incentivos y las presiones políticas pueden sesgar la asignación del gasto hacia el consumo presente y hacia usos menos eficientes.

Otro aspecto que puede contribuir con la transparencia es la relativa simplicidad de las reglas. En la medida en que sean sencillas, su acatamiento será más fácil de controlar. Las reglas podrían incluso relajarse en el tiempo o eliminarse, en la medida en que el proceso presupuestario gane transparencia y eficiencia. La mayor confianza que esto generaría en el Estado tendería además a mitigar los incentivos que los ciudadanos puedan tener de demandar más gasto en el presente para aprovecharse directamente de la bonanza, en lugar de dejar que un Estado poco efectivo tome decisiones inadecuadas o que los recursos se desvíen hacia actividades de corrupción.

Otro aspecto clave para asegurar una buena gestión de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales es la presencia de contrapesos en el proceso de las decisiones presupuestarias. Si no existe un organismo encargado de velar por la supervisión de las actividades de los fondos soberanos o del cumplimiento de las reglas presupuestarias y si no hay instancias a las que rendir cuentas, posiblemente el costo de

eludir los compromisos sea bajo²⁶. La idea es cómo lograr arreglos institucionales adecuados para generar estos contrapesos. Una manera de regular el proceso de decisión es dividir las responsabilidades y que cada una rinda cuentas frente a otro cuerpo del poder público. Un proceso de decisiones donde participen los actores políticos clave (partido de gobierno, oposición), distintas ramas o instancias de poder (el parlamento o el organismo independiente para el manejo del fondo, si existe) así como los ciudadanos, puede hacer que cada uno tenga en consideración los intereses del otro en cada período, lo que podría mejorar la eficiencia en la asignación del gasto. En este sentido, para mantener en línea los incentivos de los gobernantes con el cumplimiento de los arreglos presupuestarios, pueden separarse entre instancias diferentes las decisiones sobre el monto del gasto de su asignación.

La rendición de cuentas de cada una de las instancias que participan en el proceso es indispensable. La supervisión por parte de un organismo independiente del Ejecutivo (contraloría) también debería contribuir a afianzar la transparencia y credibilidad del arreglo presupuestario. Cada una de estas instituciones debería tener poder suficiente para hacer su trabajo. Por ejemplo, su opinión podría ser vinculante para las decisiones sobre las transferencias de los recursos de los fondos de ahorro o para sus operaciones de inversión.

En cualquier caso, la transparencia en el uso de los recursos es clave, particularmente para incorporar a los ciudadanos y a la opinión pública como jugadores de peso en el proceso de decisión. La transparencia debería tener un efecto sobre la conducta de los gobernantes en la medida en que los ciudadanos estén preparados para castigar el mal uso de los recursos. Los fondos soberanos de ahorro o de estabilización pueden ser una oportunidad para generar transparencia, si como parte de sus objetivos se establece la diseminación de información al público de cuánto recibe, en qué lo invierte, cuánto se retira para el gasto y posteriormente, cómo se asigna ese gasto a través del proceso presupuestario²⁷. La transparencia también se puede fortalecer mediante relaciones contractuales con institutos internacionales que requieran el registro público de las operaciones y transferencias del fondo a través de algún banco internacional.

Finalmente, las reglas de ingresos, desembolsos y asignación de estos fondos de ahorro asociados con los ingresos fiscales por recursos naturales deben estar plenamente vinculadas con el presupuesto. Aun cuando las decisiones sean hechas por entes separados, es esencial que todo pase por un presupuesto consolidado, con el fin de mantener las finanzas públicas en orden y asegurar la transparencia. Un presupuesto de gasto separado para los recursos naturales que no tenga las mismas restricciones legales a las que se somete al resto del presupuesto puede facilitar que se malgaste la renta de los recursos naturales a través de mecanismos sin la debida supervisión. Esto puede cobrar especial importancia en los países menos desarrollados que tienen mayores necesidades de inversión y gasto social. Una práctica frecuente en estos casos es crear fondos para financiar programas o sectores considerados como estratégicos, con el fin de atender estas necesidades de manera más expedita. Sin embargo, la ausencia de contraloría o la opacidad de las operaciones pueden terminar por minar la efectividad y eficiencia final de los programas, en detrimento del bienestar de los ciudadanos.

26. Si los desvíos de la regla no tienen consecuencias negativas para el gobernante, esta tenderá a incumplirse. Aun cuando las reglas estén legalmente blindadas y su desacato implique sanciones, los gobernantes seguirían teniendo incentivos para incumplirlas o modificarlas si el costo de la sanción es bajo en relación con el beneficio de incumplirlas, bien sea porque eleva sus probabilidades de permanecer en el poder o porque puede beneficiarse a través de la apropiación directa de parte de los recursos. Si los incentivos políticos no se toman en cuenta en el diseño de la regla, podrían desencadenar sucesivas alteraciones de la regla (Humphreys y Sandbu, 2007).

27. Algunos países han hecho explícito su compromiso de transparencia a través de la adhesión voluntaria a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, apoyada por el G8 y el Banco Mundial o a "los lineamientos para los fondos soberanos de riqueza" del Fondo Monetario Internacional.

Un ejemplo emblemático de buenas prácticas lo constituye el caso de Noruega, resumido en el Recuadro 6.2. En primer lugar, en Noruega existe un proceso presupuestario en el que se integran de manera coherente los ingresos petroleros acumulados en un fondo de ahorro soberano, a través de una regla para los aportes y desembolsos. El objetivo del arreglo presupuestario es claro: garantizar que las generaciones futuras se beneficien de los ingresos petroleros e incorporar de manera progresiva la renta petrolera a la economía. El diseño del mecanismo es congruente con este objetivo y se aprovecha de las fortalezas institucionales del país y de la existencia de contrapesos a las distintas ramas del poder público. Finalmente, existe un elevado grado de transparencia en cuanto a los flujos financieros de los fondos y las inversiones que estos realizan, al que contribuyen la separación de las distintas decisiones presupuestarias y la obligatoriedad que tiene cada uno de los actores de rendir cuentas de su gestión.

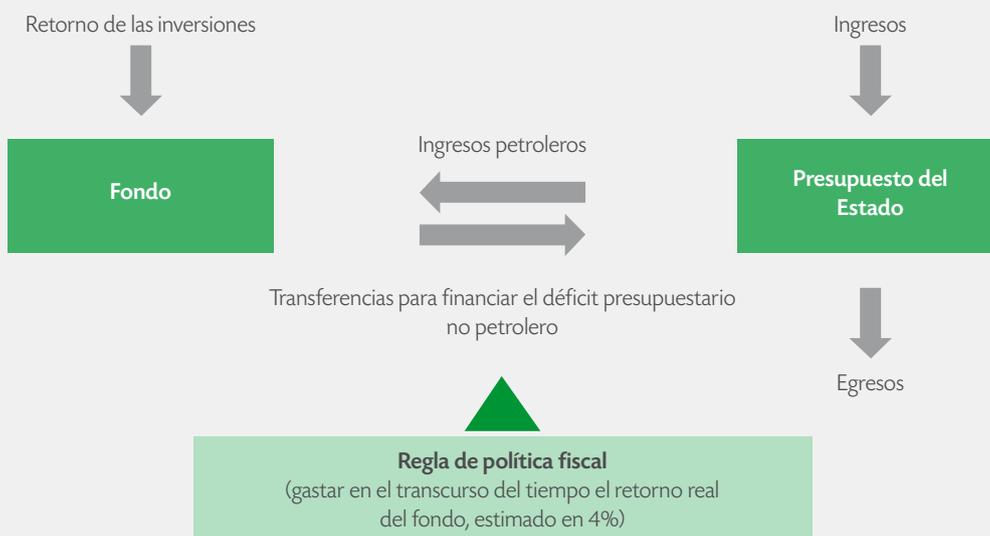
Recuadro 6.2 Fondo Gubernamental de Pensiones de Noruega

En 1990, Noruega creó un fondo soberano para la administración de largo plazo de la renta petrolera. El Fondo Gubernamental de Pensiones de Noruega (GPF, por sus siglas en inglés) tiene el doble propósito de servir como mecanismo para manejar la volatilidad del ingreso petrolero, así como de ser un vehículo de ahorro para que el Gobierno acumule activos financieros para hacer frente a los compromisos de gasto en el futuro asociados con el envejecimiento de la población. Con esto último se persigue una distribución intergeneracional de la renta petrolera.

El Fondo recibe por parte del Gobierno central el flujo de efectivo neto de la actividad petrolera, los retornos de sus capitales y los resultados netos de las transacciones asociadas a la actividad petrolera y, a su vez, se descuenta el gasto realizado para cubrir el déficit no petrolero. El Fondo transfiere recursos únicamente para el presupuesto gubernamental y está enteramente vinculado con el proceso presupuestario.

La regla fiscal para el uso de los recursos establece que la magnitud del déficit no petrolero, que puede financiarse con los recursos del Fondo a lo largo del tiempo, no necesariamente en cada ejercicio, debería ser equivalente al retorno real anualizado de largo plazo del GPF que se estima actualmente en 4%. De este modo, el capital del Fondo no se utiliza para financiar el presupuesto anual. Los recursos del Fondo no están preasignados a gastos específicos.

El Ministerio de Finanzas es el responsable formal del manejo del GPF. No obstante, los cambios importantes se debaten previamente en el Parlamento, a fin de acoplar la visión estratégica del Fondo con la economía política. Además, el Ministerio de Finanzas establece los lineamientos de las inversiones, observa a las compañías donde pueden invertirse los recursos y tiene la potestad de excluir aquellas que representan un riesgo demasiado alto para el GPF o que presentan conductas poco éticas. El Banco de Noruega maneja los activos del GPF a través de la Administración de Inversión del Banco de Noruega (NBIM, por sus siglas en inglés), y promueve un buen gobierno corporativo. El Ministerio de Finanzas define los criterios de referencia para el portafolio de inversión (*benchmark*) y controla los niveles de riesgo, de modo que los retornos se ajusten al marco de referencia establecido. Ya definido ese marco, se encarga la gestión operativa al Banco de Noruega, que además ejerce los derechos de propiedad del Fondo. Es importante resaltar que una parte de los activos es administrada por gestores externos y el resto, por el Banco de Noruega.

Figura 1. Integración del GPF a la política fiscal

Fuente: CAF (2008b).

Existe además la figura del Consejo Estratégico que se encarga de fortalecer la legitimidad y las bases estratégicas de inversión a largo plazo del GPF así como de incrementar la transparencia y de promover el debate sobre las decisiones importantes respecto a las estrategias de inversión del Fondo. El Consejo Estratégico elabora un informe sobre las bases de la estrategia de inversión del Fondo, con miras hacia el futuro, pero sin evaluar el papel del Fondo en la política económica. De esta manera, las funciones operativas del Fondo, la supervisión y las decisiones presupuestarias recaen en entes separados, lo que limita los problemas de economía política que pudieran surgir si todas las decisiones se concentrasen en un actor.

Los distintos actores que están relacionados con el GPF promueven la transparencia haciendo del conocimiento público los movimientos de los fondos y las decisiones de inversión. En esta línea, el Banco de Noruega publica y difunde reportes trimestrales sobre finanzas y además divulga un listado de todas las inversiones y sus prioridades en el área de gobernabilidad corporativa. Hace público, además, cómo ha votado el Banco en los aspectos que evalúa de las empresas en las que ha invertido. El NBIM también provee informes sobre las estrategias, riesgos y resultados de las inversiones. El Ministerio de Finanzas suministra al Parlamento reportes anuales sobre estrategias, retornos de inversión e implementación de lineamientos éticos sobre la selección de las compañías en las que invierte. Los reportes de los auditores externos también son publicados.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2008b).

La experiencia en América Latina respecto de las reglas presupuestarias para el manejo de los ingresos provenientes de los recursos naturales ha sido variada. El caso que suele citarse como el más exitoso es el de Chile, donde existe un arreglo en el que se integran una regla de balance estructural (RBE) con tres vehículos de ahorro público. La RBE se diseñó para aislar a las finanzas públicas de las fluctuaciones cíclicas de la economía y del precio del cobre, de manera que el gasto siguiera la trayectoria de los ingresos permanentes. La RBE es una regla cuantitativa que establece que la política fiscal debe conducirse de modo que se genere un superávit estructural de 0,5% del PIB en cada ejercicio. La magnitud del superávit se ajustará de acuerdo con los pasivos a largo plazo que el Estado necesite financiar. El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se creó para complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas y aportes previsionales. Por otro lado, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) se concibió como un vehículo de ahorro fiscal intertemporal para estabilizar el gasto. También se creó el Fondo Bicentenario en 2008 para financiar becas en el exterior con los retornos financieros del Fondo.

Los aportes y los retiros de los fondos se hacen en función de las reglas cuantitativas claramente especificadas en las leyes que establecen usos para el superávit efectivo. Por ejemplo, el Gobierno debe hacer aportes anuales al FRP. Como mínimo, los aportes deben ser del 0,2% del PIB y como máximo del 0,5% del PIB. Estos aportes pueden provenir del superávit efectivo, del FEES o del endeudamiento. De este modo, si después de realizado el aporte al FRP del superávit efectivo queda un remanente, este deberá depositarse en el FEES. Los retornos de ambos fondos entran a formar parte del presupuesto como ingresos estructurales, aunque los retornos del FRP se asignan a los gastos previsionales. Asimismo, la ley establece usos claros para los recursos que se financian con los fondos así como límites para el gasto previsional que se puede financiar con recursos del FRP, o para las operaciones del presupuesto que pueden financiarse con el FEES, en caso de que se produzcan déficits.

Aparte de las reglas, la ley establece que el FEES deberá emitir y divulgar informes trimestrales sobre el estado de los fondos, y rendir cuentas oportunamente a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos. Claramente esto contribuye con la transparencia en la gestión de los recursos. Al igual que en el caso de Noruega, existen diversos agentes con funciones específicas que actúan de manera independiente para garantizar contrapesos. Por ejemplo, un comité independiente integrado por expertos, se encarga de determinar el precio a largo plazo del cobre y la tasa de crecimiento del producto a largo plazo, variables que sirven de base para calcular el balance estructural. Esto evita que el Gobierno ajuste esos parámetros de manera discrecional para sortear la regla, lo que aumenta la credibilidad y legitimidad del proceso presupuestario. Por otra parte, la operación del FEES recae en el Banco Central y el Ministerio de Finanzas ejerce funciones de contraloría.

Vale la pena destacar que el arreglo fiscal en Chile es mucho más rígido que en el caso de Noruega. En Noruega se permite que el déficit sea mayor o menor que la tasa de retorno de largo plazo del GPF, lo que confiere cierta flexibilidad para el manejo de las fluctuaciones cíclicas de la renta petrolera. En cambio, en Chile la RBE se usa para fijar topes al gasto en términos de los ingresos estructurales de cada año, de modo que se generen superávits para financiar los pasivos de largo plazo existentes (Jul, 2008). La fortaleza y credibilidad institucional, la transparencia y los contrapesos que ejercen los organismos encargados de la supervisión permiten que el arreglo presupuestario para los recursos naturales en Noruega parta de una regla más laxa, que confiere cierta flexibilidad al Gobierno. En cambio, en el caso chileno puede pensarse que la imposición de reglas mucho más estrictas para el manejo de los fondos se hizo con el propósito de generar credibilidad.

Si bien esto puede tener ciertos costos en términos de flexibilidad en el corto plazo, la transparencia en el manejo de los recursos y el fácil monitoreo del cumplimiento de la regla crean los incentivos adecuados para el respeto a la regla. Esto ha permitido al Gobierno ganar credibilidad frente a los ciudadanos y fortalecer la institucionalidad fiscal.

Los dos casos discutidos (Noruega y Chile) constituyen un claro ejemplo de cómo los arreglos fiscales deben acoplarse a las condiciones institucionales de los países para lograr sus fines. No obstante, en ambas experiencias se destaca que la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para la adecuada alineación de los incentivos de los principales actores que deben cumplir con el arreglo.

En el resto de los países de América Latina, la experiencia con este tipo de arreglos ha sido mixta. Se han dado incluso casos en los que existen reglas claras pero no hay requerimientos vinculantes para difundir de manera transparente y oportuna la información acerca de la gestión fiscal o para exigir que se rindan cuentas.

En el caso de Colombia, en 1995 se creó un Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica (FAEP), administrado por el Banco de la República de Colombia. Los actores que participaban en el arreglo eran la estatal petrolera Ecopetrol, el Gobierno nacional y algunos departamentos y municipios productores beneficiarios de regalías. El FAEP se creó con estrictas reglas cuantitativas para los ingresos y desembolsos, en torno al cálculo del promedio móvil de los ingresos. Los excedentes por encima de este monto debían ahorrarse en el Fondo. En cuanto a los objetivos de estabilización, el Fondo no logró cumplirlos del todo, posiblemente por no estar enteramente integrado al presupuesto. Esto permitió al Gobierno nacional y a las entidades territoriales endeudarse por montos superiores a los que ahorraba en el Fondo. El problema que esto generaba se hizo evidente cuando en 2000 (Artículo 133 de la Ley N° 633) se autorizó que los departamentos y municipios utilizaran los recursos ahorrados para reducir sus obligaciones financieras. Más adelante, en 2007, el FAEP se desmontó totalmente con la idea de que el Gobierno nacional también usara los recursos ahorrados para cubrir su endeudamiento. Sin embargo, puede decirse a favor del Fondo que en su momento contribuyó a hacer más transparentes los desbalances fiscales y ayudó a controlar los gastos de las entidades territoriales que no contaban con un acceso tan fácil al endeudamiento (Villar, 2001).

En el caso de Ecuador, desde la dolarización en 2000 se han establecido diversos arreglos fiscales cuyo incumplimiento ha conllevado a sucesivas modificaciones de la regulación. Entre 2005 y 2008, se crearon varios fondos con objetivos específicos y con premisas de aportes y retiros bien definidos, pero sin requerimientos de disseminación de información o de auditorías externas para sus actividades. En 2008 se modificó nuevamente el marco fiscal, se abolieron los fondos y se creó una nueva regla que estipuló que el gasto corriente podría ser financiado solamente por los ingresos no petroleros (Villafuerte *et al.*, 2010).

En México existe un fondo de estabilización desde 2000. Las reglas de ingresos y desembolsos al fondo se han modificado en repetidas ocasiones. Por ejemplo, en 2002 se estableció que una caída en los ingresos petroleros con respecto a lo presupuestado debería ser financiada en su totalidad con recursos del fondo. Posteriormente, en 2006 se adoptó una ley de responsabilidad fiscal con metas de balance presupuestario, marcos plurianuales y fondos petroleros integrados al presupuesto mediante estrictas reglas cuantitativas para los aportes y retiros del fondo para cubrir necesidades fiscales. La regla de balance presupuestario parece haber contribuido a elevar la credibilidad de las instituciones fiscales en años recientes y a contener el

déficit al incrementar la disciplina fiscal en las legislaturas y fomentar la transparencia con requerimientos de información periódica de las operaciones fiscales y de los movimientos de los fondos.

En Trinidad y Tobago, el Gobierno creó un fondo de estabilización en 2000 para desvincular el gasto de las fluctuaciones de la renta de hidrocarburos y fomentar la disciplina fiscal. El fondo permaneció inactivo por un tiempo y finalmente en 2007 fue sustituido por un nuevo fondo con fines de estabilización, pero también de ahorro intergeneracional de modo que las generaciones futuras se beneficien de la bonanza presente. Existen reglas cuantitativas claras para depositar y retirar del fondo, en función de los resultados fiscales. Por ejemplo, si los ingresos fiscales por hidrocarburos caen más del 10% de lo presupuestado, se podrán hacer retiros del fondo para cubrir hasta un 60% de la brecha, pero sin exceder el 25% de los recursos existentes en el fondo. El fondo es una cuenta pública y como tal es auditada cada año. La Junta de gobernadores del fondo debe rendir cuentas al Ministerio de Finanzas sobre el funcionamiento y rendimiento de las inversiones del fondo y asegurarse que las declaraciones financieras auditadas del fondo sean situadas en el Parlamento. Sin embargo, el arreglo fiscal parece no haber contribuido en gran medida a mitigar la prociclicidad del gasto en el último *boom* de precios.

Por último, el caso de la República Bolivariana de Venezuela es similar al de Ecuador, en el sentido que en la última década se han creado varios fondos cuyas reglas han sido constantemente modificadas. Actualmente, existen dos fondos, el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), creado en 1997, y el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), creado en 2005. La administración operativa del FEM está a cargo del Banco Central de Venezuela y periódicamente debe rendir cuentas de sus operaciones a la Asamblea. Se encuentra integrado al presupuesto mediante una regla cuantitativa, pero esta fue modificada sucesivamente y desde 2003 no se hacen aportes al Fondo, por lo que dejó de cumplir su función. El Fondo de Desarrollo, por otra parte, se nutre del aporte de las reservas excedentarias del Banco Central y de las contribuciones especiales de la petrolera estatal por precios extraordinarios del petróleo (inicialmente los aportes de la petrolera eran *ad hoc*). Existe una regla cuantitativa para los ingresos en función de los precios del petróleo, aunque ha sido modificada en dos ocasiones. No obstante, no existe una regla cuantitativa para los desembolsos. Los gastos del Fondo están preasignados a sectores estratégicos de infraestructura y de índole social, a juicio de su directorio ejecutivo, previa autorización del Presidente de la República. Las operaciones del Fondo no son auditadas y están desvinculadas del presupuesto de la Nación. Al igual que en el caso de Trinidad y Tobago, no parece que este arreglo para el manejo de los recursos petroleros haya contribuido de manera significativa a reducir la prociclicidad de la política fiscal.

CONCLUSIONES

A lo largo de este reporte se ha resaltado la importancia de la efectividad y eficiencia de la gestión del gobierno para el desarrollo. A su vez, se ha enfatizado que uno de los mecanismos que afecta la calidad de las políticas públicas es la estructura del financiamiento del presupuesto. En ese sentido, se ha explorado el argumento de que cuando los ingresos del fisco dependen menos del esfuerzo tributario de los ciudadanos, surgen problemas de información y se reducen los incentivos para monitorear el proceso presupuestario, lo cual puede conducir a un uso menos eficiente de los recursos por parte del gobierno. Las rentas de los recursos naturales no renovables constituyen una fuente de financiamiento muy relevante de los presupuestos públicos en América Latina, independientemente del esfuerzo de los contribuyentes. En algunos casos, la apropiación de las rentas mineras y de hidrocarburos por parte del fisco sobrepasa la mitad de sus

ingresos. Esto hace que merezca la pena profundizar en el impacto que estos recursos tienen sobre la gestión del gobierno. Si bien la literatura ha cubierto extensivamente otros canales económicos e institucionales a través de los cuales la presencia de recursos naturales afecta positiva o negativamente el desarrollo, el canal presupuestario que se estudia en este capítulo es quizás uno de los menos enfatizados hasta ahora, y no por ello resulta poco trivial.

La relativa exogeneidad y magnitud de las rentas provenientes de los recursos naturales a nivel de los presupuestos subnacionales permite, además, una evaluación empírica más confiable de su impacto en el comportamiento de los gobiernos. La evidencia que se presenta en este capítulo a nivel subnacional para América Latina apunta en la misma dirección que la evidencia internacional y sugiere que, efectivamente, el hecho de que los gobiernos financien una parte importante del presupuesto con rentas de los recursos naturales no renovables no se traduce en una mejor en gestión fiscal que se refleje, a su vez, en mejores indicadores de calidad de vida de los ciudadanos. A pesar de que las rentas fiscales derivadas de los recursos naturales no renovables relajan la restricción presupuestaria de los gobiernos de modo que les permite expandir el gasto, este gasto no se asocia con avances en la oferta de bienes públicos.

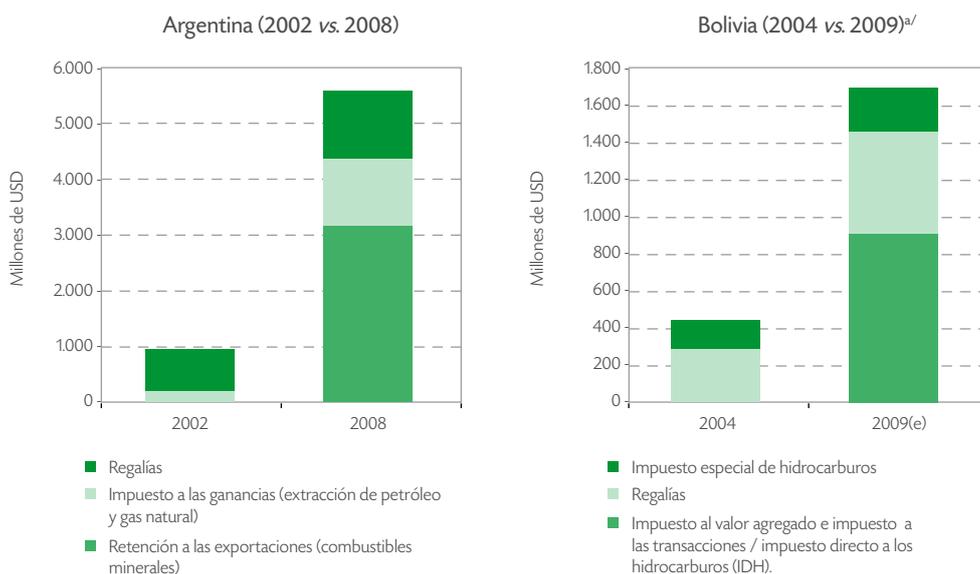
Es indudable que las rentas de los recursos naturales seguirán siendo una fuente de financiamiento importante en América Latina en el mediano plazo, aun suponiendo que mejorase la capacidad del Estado de recaudar tributos al resto de los sectores económicos. La pregunta clave es qué hacer para que esta realidad no distorsione los incentivos del Estado para funcionar de una manera más eficiente, de modo que estos recursos incidan positivamente en el bienestar de los ciudadanos. Buena parte de la atención a nivel de las políticas públicas se ha centrado en el diseño de mecanismos para garantizar una asignación eficiente en el tiempo de los ingresos de los recursos naturales no renovables, debido a la volatilidad y transitoriedad que los caracteriza y a las dificultades que de ello se derivan. Los países han recurrido para ello a mecanismos como las reglas presupuestarias o los fondos soberanos de estabilización o de ahorro. Sin embargo, el éxito de los arreglos presupuestarios en lograr los objetivos para los que fueron diseñados depende mucho más de su transparencia y compatibilidad con los incentivos de los actores que participan en las decisiones del presupuesto que de las especificaciones técnicas de la regla sobre cuánto se ahorra y gasta, o de la existencia misma de un fondo soberano. La presencia de mecanismos de contrapeso y control es esencial para el funcionamiento de cualquier arreglo presupuestario. Para ello, la transparencia de la gestión de los ingresos y de los procesos de control resulta imprescindible. Es esto lo que garantizará un engranaje efectivo de los ciudadanos en el proceso presupuestario, bien sea directa o indirectamente a través de las instituciones de representación y participación pertinentes.

La experiencia internacional así como la de la región apunta a que estos arreglos presupuestarios deben adecuarse a las características de los países y, en particular, a sus fortalezas o debilidades institucionales. En aras de ganar credibilidad, los países con menos fortaleza institucional pueden requerir de arreglos presupuestarios poco flexibles pero muy transparentes y de fácil monitoreo por parte de los ciudadanos. A medida que el acuerdo se cumpla y se cimiente la credibilidad, los arreglos pueden flexibilizarse. Por otro lado, en el caso de los fondos de estabilización o ahorro, es esencial que estos sean parte integral del presupuesto para garantizar un manejo transparente y eficiente. Finalmente, deben tenerse en cuenta los incentivos de todos los actores que participan en el proceso presupuestario para el diseño del mecanismo. Solo de esa manera se puede evitar que las presiones de los grupos o actores de interés conlleven al incumplimiento continuo del arreglo, lo cual desvirtuaría del todo su propósito. En el próximo capítulo se profundizará al respecto.

APÉNDICE: EVOLUCIÓN DEL MARCO FISCAL PARA LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

En Argentina, el impuesto sobre la retención de las exportaciones presentó un aumento progresivo que pasó de un 25% a una tarifa que varía entre el 25% y el 45%, dependiendo de los precios del petróleo. Posteriormente, en 2007 se estableció que las exportaciones de crudo seguirán tributando una alícuota del 45%, mientras el precio internacional del barril se ubique entre 45 y 60,9 dólares por barril. En el caso de que el petróleo supere el precio de 60,9 dólares por barril, la alícuota de exportación surgirá a través de un cálculo que contempla el precio internacional del producto y el precio que recibirá el exportador (valor de corte) fijado por el Gobierno. Al aplicar la nueva fórmula de retención, el valor de corte será de 42 dólares por barril y la diferencia será la retención. De este modo, en 2008 el Estado capturó más del 50% del total de los ingresos por hidrocarburos a través de las retenciones (ver Gráfico 6.8, panel izquierdo).

Gráfico 6.8 Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años)



a/ Desde junio de 2005 se recauda el IDH según la nueva Ley de Hidrocarburos (N° 3.058 del 17/05/2005).

(e): estimado.

Fuente: elaboración propia con base en Campodónico (2008), Secretaría de Energía (2002 y 2008), AFIP (2002 y 2008) y Unidad de Análisis de las Políticas Sociales y Económicas (2011).

En el caso de Bolivia, el cambio más significativo del marco legal fue la modificación de la Ley de Hidrocarburos del año 2005 que nacionaliza los hidrocarburos. Con la implementación de esta nueva ley, además de la regalía del 18%, el Estado comienza a cobrar un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del 32% del total de la producción de los hidrocarburos. De esta manera, la sumatoria de los ingresos por regalías y del IDH no será menor al 50%. De hecho, el IDH se convirtió en el mecanismo más importante de recaudación para los ingresos hidrocarburíferos (ver Gráfico 6.8, panel derecho).

Por otro lado, en Colombia, las regalías pasaron de una tarifa del 20% a una tarifa que varía del 8% al 25%, dependiendo del volumen producido. Igualmente, para el año 2003, se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos para administrar las áreas de exploración y explotación, la recaudación de regalías y las compensaciones monetarias que correspondan al Estado por la explotación de hidrocarburos, además de girar a las entidades el derecho de tales recursos. A pesar de que los aportes por concepto de hidrocarburos se duplicaron entre 2004 y 2010, la participación en los ingresos totales de los impuestos, las regalías y el excedente de Ecopetrol permaneció estable.

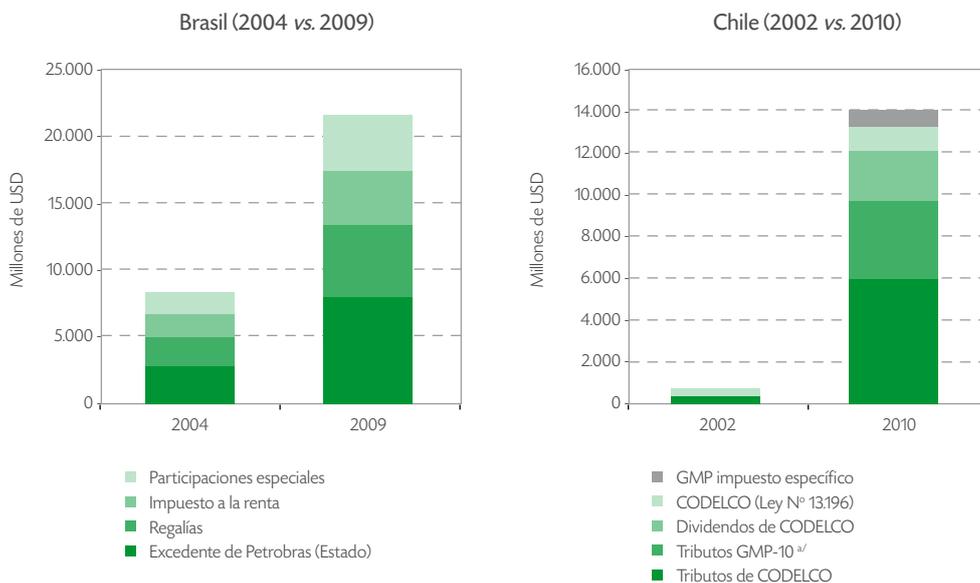
En cuanto a Brasil, el cambio más importante fue la introducción de los contratos de producción compartida en 2010, donde la empresa encargada de llevar a cabo la producción debe compartir la concesión de producción con la empresa estatal Petrobras. Hasta 2009, la participación de los distintos conceptos de ingresos por hidrocarburos había permanecido relativamente estable en los últimos años, con el excedente de Petrobras comportando el mayor aporte (ver Gráfico 6.9, panel izquierdo, p. 266).

En Chile, el cambio más significativo en la legislación fue en 2005, cuando se estableció la Ley N° 20.026 (Proyecto *Royalty II*). Con la implementación de esta ley se le aplica al explotador minero una renta imponible operacional que varía de acuerdo a las ventas anuales (en toneladas métricas) y que va de un 0,5% a un 5%. Sin embargo, el grueso de los ingresos mineros en Chile proviene de los tributos y dividendos de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), como se puede apreciar en el panel derecho del Gráfico 6.9.

En Ecuador, los ingresos petroleros capturados por el Estado se duplicaron entre 2000 y 2005. La mayor fracción de los ingresos provino de las contribuciones de Petroecuador, aunque las regalías se quintuplicaron gracias al aumento de la producción de las empresas privadas con contratos de asociación, alcanzando la misma importancia que el excedente de Petroecuador en los ingresos. El marco legislativo presentó importantes cambios en los últimos cinco años, sobre todo en lo que respecta a las ganancias extraordinarias. En 2006, se renegociaron los contratos petroleros firmados con empresas extranjeras para asegurar al Estado al menos el 50% de los ingresos extraordinarios que se generen por la diferencia entre el precio mensual y el precio al momento de la suscripción de los contratos. En 2007, se estableció que las nuevas concesiones reconocerán una participación del 99% de las ganancias extras que reciben por el alto precio del crudo a favor del Estado (ver Gráfico 6.10, panel izquierdo, p. 266).

Con respecto a México, no hubo mayores cambios en la legislación, pues el Estado se apropia del 100% de la renta y no se han dado las condiciones para reformar la Constitución y permitir a la empresa privada su participación en el negocio. Los derechos sobre los hidrocarburos y el aporte de PEMEX siguen representando el total de los ingresos (ver Gráfico 6.10, panel derecho, p. 266).

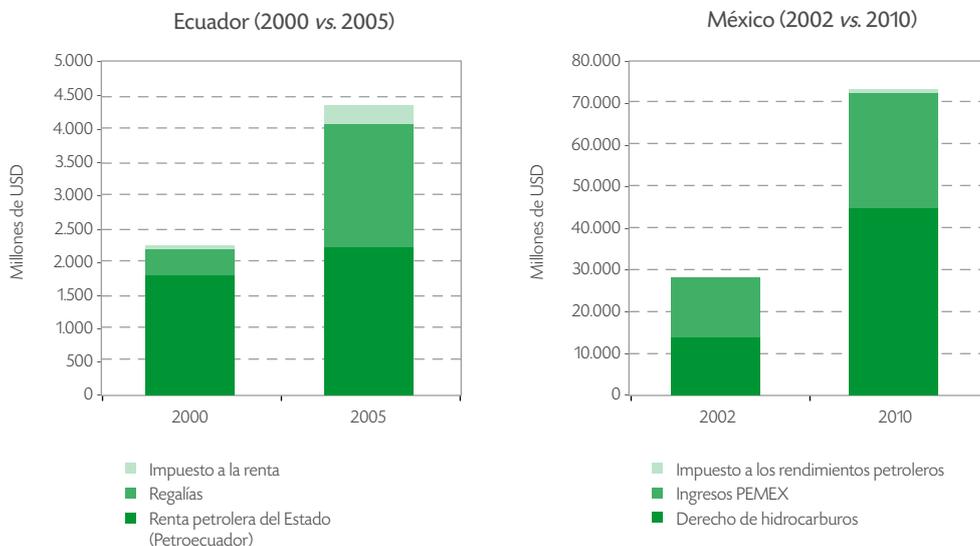
Gráfico 6.9 Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años)



a/ GMP-10 se refiere al Grupo Minero Privado de los Diez, que engloba a las 10 principales empresas privadas productoras de cobre en Chile.

Fuente: elaboración propia con base en Campodónico (2008), ANP (2009), Petrobras (2006 y 2009), COCHILCO (2011) y Memorias CODELCO (2002 y 2010).

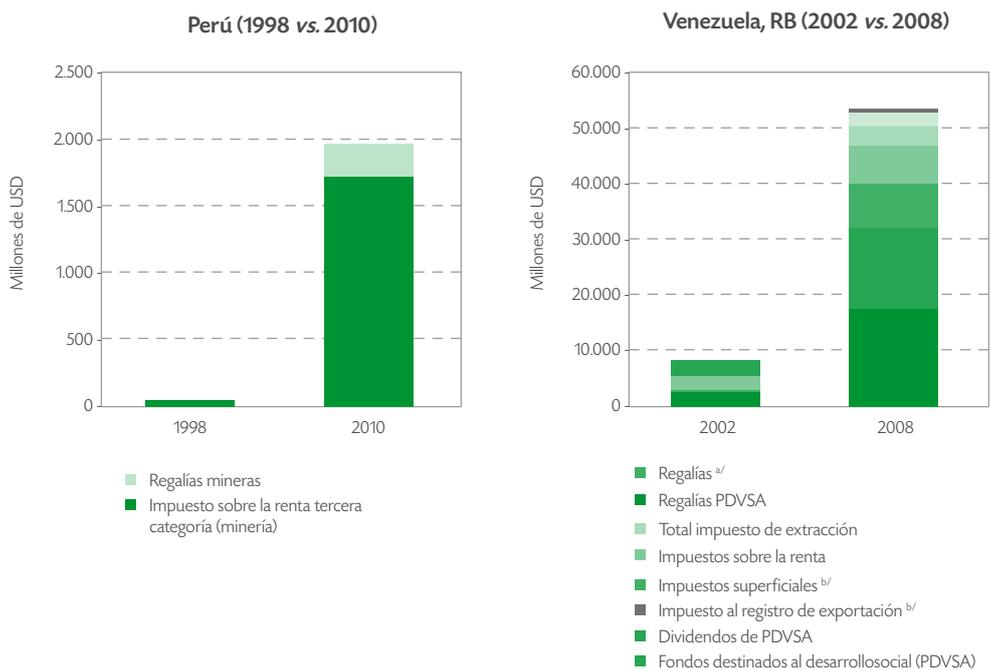
Gráfico 6.10 Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años)



Fuente: elaboración propia con base en Campodónico (2008) y en las leyes de la federación para el ejercicio fiscal (2002 y 2010).

En el caso de Perú, no se presentaron grandes cambios en la legislación correspondiente a la explotación de minerales, como el cobre y el oro, en la última década (2000-2010). Durante esa década, el Estado recaudó la renta minera a través de dos instrumentos: el impuesto sobre la renta y las regalías establecidas entre el 1% y el 3% en 2004. Hasta 2010, el grueso de los ingresos por recursos naturales provino del cobro de impuestos sobre las utilidades de las empresas (ver Gráfico 6.11, panel izquierdo). Sin embargo, a partir de septiembre de 2011, se produjo una modificación en la regulación para aumentar las regalías que serán entre el 1% y el 12% sobre la utilidad operativa trimestral en lugar de sobre el valor de las ventas. Asimismo, se reemplazó el aporte voluntario que las empresas pagaban anualmente por un nuevo impuesto sobre la utilidad operativa en función de los márgenes operativos: i) un Impuesto Especial a la Minería (IEM) para las empresas sin contratos de estabilidad, cuya tasa varía entre el 2% y el 8,5% y ii) un Gravamen Especial a la Minería (GEM), cuya tasa varía entre el 4% y el 13,12%. El nuevo régimen garantiza una participación más progresiva del fisco de la renta minera, aunque sigue siendo compatible con los incentivos de inversión de las empresas.

Gráfico 6.11 Composición de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en países seleccionados de América Latina (varios años)



a/ Pagadas por: Faja (asociaciones), Bitúmenes del Orinoco (BITOR) y convenios operacionales/empresas mixtas.

b/ Pagados por PDVSA.

Fuente: elaboración propia con base en la SUNAT (2011) y PODE (2007 y 2008).

Finalmente, la República Bolivariana de Venezuela ha sido uno de los países de América Latina con más cambios en la legislación petrolera en la última década. En 2001, se reformó la ley de hidrocarburos y se elevó la regalía efectiva al 33% a Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), y además, se aprobaron aumentos progresivos de las regalías para las empresas operadoras privadas. Posteriormente, en 2007 se modificaron los contratos de operación de las empresas de servicio, que pasaron a ser empresas mixtas con mayoría accionaria de PDVSA. En 2008, se introdujeron impuestos a los ingresos extraordinarios, con tasas incrementales cuando el precio del crudo excediera los 70 dólares. Esta ley se reformuló en 2011 con el objetivo de que el Estado captase más recursos provenientes de los altos precios del petróleo. Además, desde 2005 PDVSA financia directamente programas sociales que descuenta del cálculo del impuesto sobre la renta. De este modo, el peso del impuesto a las ganancias ha venido declinando a favor de las regalías y de otro tipo de contribuciones (ver Gráfico 6.11, panel derecho, p 55).



7

El proceso presupuestario y la
conexión entre ingresos y gastos

El proceso presupuestario y la conexión entre ingresos y gastos¹

INTRODUCCIÓN

El presupuesto público cumple un papel fundamental en la relación de la ciudadanía con el gobierno; es el espacio donde el poder ejecutivo propone prioridades para los niveles y la composición de gastos e impuestos que deben ser luego consensuadas con las distintas fuerzas políticas que representan a la ciudadanía. El proceso presupuestario también ofrece el marco adecuado para hacer explícita la conexión entre las decisiones de ingreso y de gasto. Como se ha enfatizado a lo largo de todo el reporte, en la medida que esta conexión se hace más transparente y visible es posible generar procesos de empoderamiento y reciprocidad que promuevan mejores decisiones de gasto e impuestos que, además de aumentar los recursos disponibles para el Estado, lo hagan de tal modo que se utilicen en forma eficiente y sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

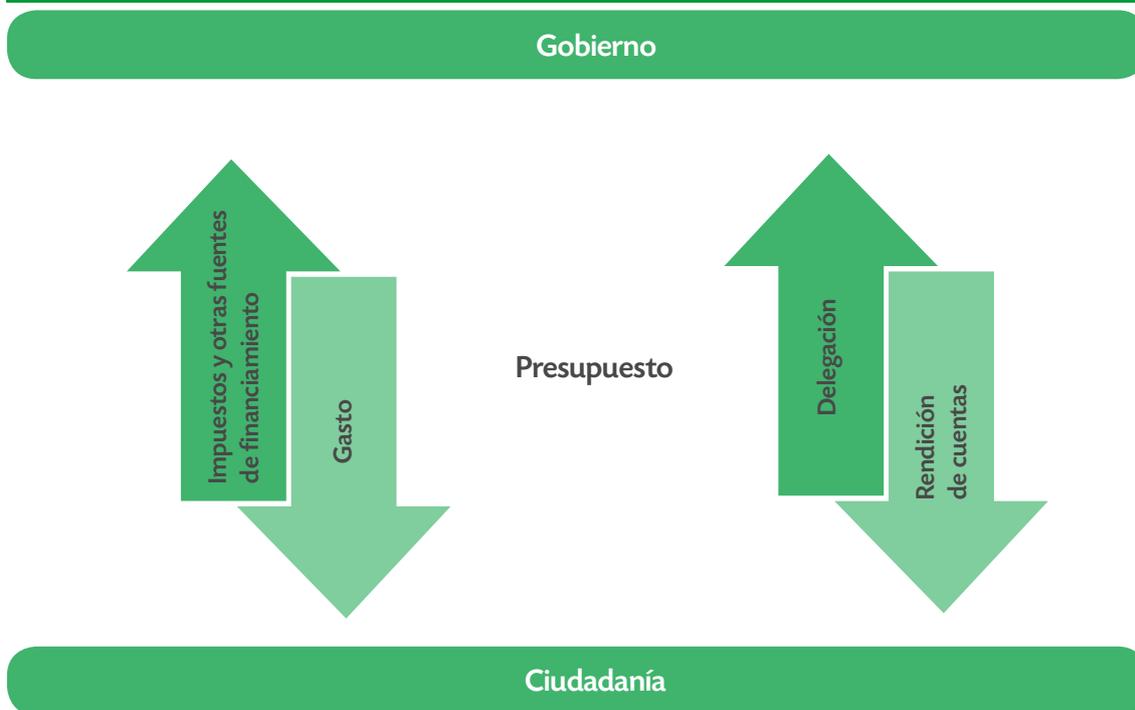
Al ser este el espacio donde se fijan los compromisos y metas, es también el espacio donde la ciudadanía exige al gobierno la rendición de cuentas. Por lo tanto, el presupuesto público desempeña un papel primordial en facilitar tanto el proceso de hacer explícitas las necesidades y exigencias de la población, como el debate sobre los objetivos o proyectos no alcanzados por el ejecutivo, que es el responsable de llevarlos adelante.

Esto implica que los cuerpos legislativos, donde los presupuestos se discuten y aprueban, cumplen una función clave para lograr una gestión pública más eficiente y ajustada a las necesidades de la población, ya que allí se representa la diversidad de intereses de la sociedad y en esta capacidad deben velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el ejecutivo. La Figura 7.1 (ver p. 272) ilustra los canales a través de los cuales el presupuesto media entre el gobierno y la población.

En la figura, el presupuesto (cuyo debate se aloja en el poder legislativo) sirve de espacio de intermediación política y de información entre la ciudadanía y el poder ejecutivo. En la medida en que las instituciones, reglas, procedimientos y prácticas presupuestarias favorezcan la conexión entre ingresos y gastos y entre compromisos y rendición de cuentas, será posible generar un círculo virtuoso entre los niveles de gasto público, las exigencias impositivas sobre la población y la calidad de la gestión del gobierno. Además, un proceso presupuestario transparente puede mejorar la supervisión que otros organismos contralores y auditores, tanto del Estado (p.e., contraloría general) como de la sociedad civil (ONG), hacen sobre el uso de los recursos públicos. En la Figura 7.1 se representan otras fuentes de recursos –tales como el endeudamiento o la venta de activos– como alternativas al financiamiento del gasto a través de impuestos, lo cual también subraya la importancia del proceso presupuestario para la estabilidad fiscal y macroeconómica.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Daniel Ortega, Michael Penfold y Pablo Sanguinetti y la asistencia de investigación de Tomás Lira.

Figura 7.1 El papel del presupuesto en la relación del gobierno con la ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

En América Latina, lamentablemente los arreglos presupuestarios no siempre cumplen este propósito. De hecho, los presupuestos en la región suelen ser ejercicios formales que no adquieren la relevancia política ni la importancia fiscal necesarias. En general, ante la necesidad de racionalizar la política fiscal y evitar que el juego político parlamentario implique aumentos en los gastos públicos y en los déficits, el poder ejecutivo de muchos países ha absorbido muchas de las tareas y prerrogativas en las decisiones presupuestarias en desmedro de la participación parlamentaria. A estas limitaciones formales se agregan también restricciones estructurales que reducen la relevancia del presupuesto en términos del ámbito donde se determinan importantes decisiones de gasto y de ingresos. Ello se debe a su rigidez e inercia, donde la mayor parte son gastos corrientes, mientras que los gastos de inversión (donde potencialmente el parlamento tendría mayor influencia) son poco relevantes. Al mismo tiempo, existen diversas preasignaciones definidas en otras leyes extrapresupuestarias o reglas fiscales que imponen fuertes límites en la asignación del gasto e incluso en la generación de ingresos. Estos mismos mecanismos también hacen más opaca la relación entre ingresos y gastos. Paradójicamente, esta rigidez presupuestaria también convive con prácticas que le otorgan al poder ejecutivo de muchos países capacidades discrecionales para modificar los acuerdos establecidos (extensiones, reestimaciones de ingresos, reasignación de partidas, asignación de recursos no presupuestados, entre otros) que hacen aún menos creíble el ejercicio presupuestario.

A estas restricciones estructurales también podrían añadirse limitaciones relacionadas con la capacidad del poder legislativo y de la población en general de procesar e interpretar la información presupuestaria. Esto limita la capacidad de los legisladores y otros representantes de la ciudadanía de mantener debates constructivos toda vez que dificulta el control. Más importante aún, los arreglos presupuestarios tienden a fraccionar la discusión simultánea entre ingresos y gastos que debe darse entre el poder ejecutivo y el legislativo, debido a que el ejecutivo concentra prerrogativas sobre la fijación de límites de gasto pero las potestades sobre el aumento o la creación de impuestos recae sobre el legislativo. Todos estos factores estructurales y limitaciones frenan la participación protagónica de los miembros del parlamento e indirectamente, de toda la ciudadanía.

El presente capítulo tiene dos objetivos: por una parte, describir los procesos presupuestarios de la región, destacando las dificultades institucionales y las políticas que hacen que el presupuesto no logre cumplir plenamente su papel de acercar al gobierno y la ciudadanía. Por otra parte, busca destacar algunas iniciativas y acciones que ya se han emprendido en distintas partes de América Latina para fortalecer el proceso presupuestario en términos de transparencia, participación ciudadana directa, capacidades de los poderes legislativos y mecanismos de auditoría y control. En última instancia, la intención es aportar a una reflexión sobre cómo, más allá de la estructura impositiva y de gastos que existe en la región, la institución presupuestaria puede mejorarse y fortalecerse para alcanzar el papel primordial que debe cumplir en el funcionamiento de la democracia.

LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN AMÉRICA LATINA

El presupuesto es uno de los mecanismos a través de los cuales se hace explícita la estructura de prioridades del gobierno para la distribución de recursos, y debería reflejar las necesidades y aspiraciones de los distintos sectores de la sociedad; al mismo tiempo, debería considerar las restricciones globales de los recursos. En este sentido, cada una de las etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, implementación y control) es de vital relevancia cuando se quiere fortalecer las instituciones gubernamentales, promover una mayor eficiencia en el gasto público y generar una mayor confianza y credibilidad en las políticas del gobierno, evitando los “presupuestos ocultos” que facilitan la malversación de fondos y las fallas de gobierno (Schick, 1998). En principio, unas instituciones presupuestarias fuertes, que logren establecer un vínculo transparente entre ingresos y gastos, permiten mejorar la coordinación entre las distintas agencias públicas, lo cual fomenta una mayor estabilidad fiscal y mejora el desempeño de las acciones gubernamentales (Heald, 2003). Unas instituciones presupuestarias robustas también incentivan un mayor control social por parte de la ciudadanía tanto en la planificación como en la ejecución del gasto público.

En términos generales, la transparencia presupuestaria, que contribuye a establecer una mejor conexión entre ingresos y gastos, puede ser definida como la revelación de la información fiscal de forma oportuna y sistemática (OCDE, 2002). Esta información fortalece el control democrático sobre las decisiones públicas de asignación de recursos y colabora, de esta forma, a reducir el desvío de fondos a usos socialmente improductivos. Durante las últimas décadas, el interés por que dicha conexión entre ingresos y gastos genere mayores niveles de transparencia fiscal ha ido creciendo tanto en los sectores gubernamentales como en la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de su importancia, los temas presupuestarios en América Latina suelen tener poca relevancia política. Las razones son múltiples: barreras técnicas de acceso a la información,

discusiones que privilegian las decisiones de gasto por encima de las de ingreso, restricciones legales que ocasionan que los presupuestos sean poco transparentes e inoperantes, una excesiva delegación de los temas presupuestarios en el ejecutivo nacional, falta de capacidades institucionales de los órganos legislativos y una sociedad civil poco organizada para exigir una mayor rendición de cuentas. Este problema es aún más grave en países donde las instituciones son débiles y existe una alta dependencia fiscal de los recursos naturales no renovables.

La importancia de este tema en América Latina ha incentivado a diversos grupos de la sociedad civil e incluso a organismos multilaterales a apoyar reformas orientadas a promover el fortalecimiento presupuestario a través de: cambios legales y constitucionales; el fortalecimiento de instancias legislativas y de auditoría; la modernización de los sistemas de información; así como el desarrollo de instrumentos de medición y monitoreo de la transparencia tanto a nivel nacional, regional como local (Pereira y Melo, 2011). No obstante, muchas de estas iniciativas presentan dificultades al momento de ponerlas en marcha. Los políticos tanto dentro del poder ejecutivo como legislativo pueden tener incentivos electorales para ocultar ingresos o partidas de gastos que dificultan la realización y presentación de presupuestos claros y transparentes; y los ciudadanos, por su parte, se enfrentan a un problema de acción colectiva, pues deben dedicar tiempo y recursos en la adquisición de conocimientos sobre temas fiscales y de presupuesto, lo cual representa un alto costo de oportunidad para ellos.

El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario

El proceso presupuestario involucra a actores con responsabilidades formales, como el ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos; pero también incluye a otros que desempeñan un papel informal, como los medios de comunicación, las ONG, las asociaciones de ciudadanos, los empresarios, entre otros. La interacción entre esta diversidad de actores es compleja y cada uno podría tener un peso decisivo en el presupuesto. Sin embargo, dado el papel preponderante de los poderes legislativo y ejecutivo, la mayoría de los estudios se concentran en el balance de influencia existente entre estos dos poderes y cómo, en distintas circunstancias, este (des)balance puede llevar a un resultado más o menos cercano a las demandas ciudadanas (Cox y Morgenstern, 2001; Amorim *et al.*, 2003; Saiegh, 2005).

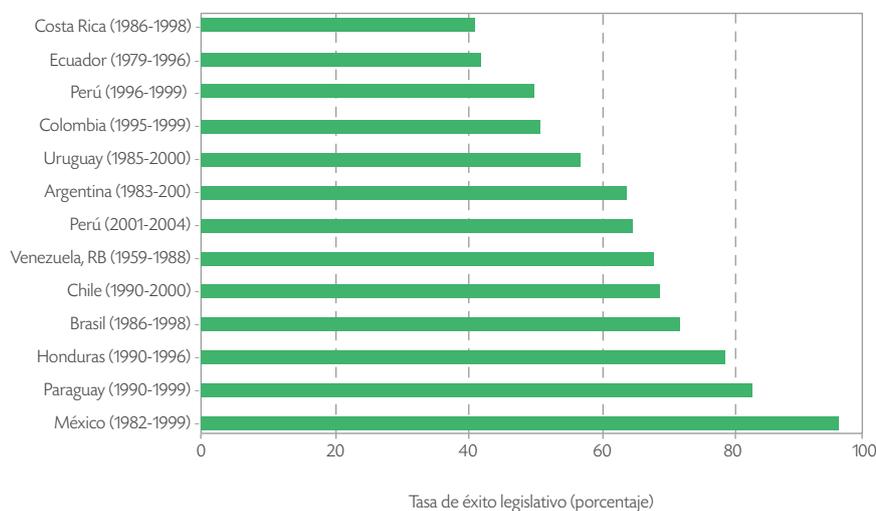
El poder legislativo representa las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, pero también propone y aprueba leyes que aseguren la implementación y cumplimiento de las políticas públicas y tiene la misión de supervisar y controlar la gestión del gobierno. En América Latina, sin embargo, algunas de estas funciones se han desdibujado como consecuencia del protagonismo del ejecutivo frente al legislativo en el proceso presupuestario (Santiso, 2006). Este proceso ha variado entre países en la región; algunos parlamentos tienen una participación activa dentro del proceso presupuestario, incluso actuando con poderes de veto y limitando las iniciativas legislativas del ejecutivo, pero otros han mostrado tener un rol más bien reactivo, con intervenciones marginales en los temas presupuestarios. Algunos estudios sugieren que estas diferencias repercuten de manera importante sobre la calidad de las políticas que se implementan (Stein *et al.*, 2006).

Un poder legislativo activo, eficiente y con amplias capacidades analíticas es capaz de promover un proceso presupuestario y un control posterior que fomenten políticas públicas, más sostenibles desde el punto de vista político y económico, que no solamente se ajusten más a las necesidades de la población, sino que se

ejecuten de manera más eficiente. El poder ejecutivo ha tenido en la región un peso importante en el proceso legislativo; el Gráfico 7.1 muestra, para varios países, la fracción de los proyectos de ley presentados por el ejecutivo nacional que se han terminado aprobando en los parlamentos. De 12 países representados, 9 muestran una tasa de “éxito legislativo” del ejecutivo superior al 50%, lo que revela una gran preponderancia del poder ejecutivo en los procesos de sanción de leyes. Aunque este indicador es sugerente de la influencia del ejecutivo en la aprobación de la ley de presupuesto, es una medida parcial, ya que no toma en consideración las enmiendas que el parlamento puede hacer a las propuestas de ley del ejecutivo, ni los mecanismos informales a través de los cuales influye sobre los proyectos (Stein *et al.*, 2006). Sin embargo, sí sugiere cierto desbalance en el protagonismo de los parlamentos en la iniciativa legislativa (de la cual forma parte el presupuesto anual) en comparación con el ejecutivo.

La participación de las legislaturas en las actividades presupuestarias se encuentra limitada por factores estructurales vinculados tanto a la organización interna de la legislatura como al contexto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo dentro del proceso presupuestario. Stein *et al.* (2006) identifican algunos de estos factores, como los poderes constitucionales del ejecutivo y el legislativo, el equilibrio de las fuerzas partidistas dentro de ambos poderes, la estructura, organización y capacidades de la legislatura, y los objetivos individuales de los legisladores derivados de sus incentivos partidistas y electorales.

Gráfico 7.1 Fracción de las iniciativas del ejecutivo aprobadas por el poder legislativo para países seleccionados de América Latina (varios años)



Fuente: Saiegh (2005).

Las soluciones a estos desbalances son muchas veces de carácter legal y también implican una gran dosis de fortalecimiento institucional. Sin embargo, los procesos de reforma que adoptan un sesgo legalista pueden terminar imponiendo un mayor número de normas y regulaciones sobre el proceso presupuestario, lo cual puede hacerlo aún más complejo (Alesina y Perotti, 1999). En cambio, existen otras alternativas que apuntan hacia una mayor especialización institucional tanto pública como privada en temas presupuestarios. Entre estas reformas, se ha sugerido que el fortalecimiento de una instancia legislativa independiente, la creación de instituciones externas al gobierno que ejerzan la función de asesoría técnica y de vigilancia, o la delegación de estas tareas a instituciones ciudadanas reconocidas nacional e internacionalmente pueden terminar siendo reformas más efectivas que los cambios formales en los procesos presupuestales (Alesina y Perotti, 1999).

El presupuesto, en términos generales, debe cumplir con una serie de principios que lo hagan políticamente relevante. Estos principios son los siguientes: i) responsabilidad, es decir, debe reflejar y garantizar la capacidad del Estado de armonizar su capacidad de pago con respecto a la evolución de sus ingresos (Scartascini y Stein, 2009); ii) transparencia, pues provee información oportuna y veraz sobre su contenido (OCDE, 2002 e *International Budget Partnership*, 2010); iii) integralidad, ya que debe ser comprehensivo y reflejar todos los ingresos y gastos realizados por el Estado sin privilegiar mecanismos paralelos diseñados para evadir determinados controles; iv) representatividad, dado que privilegia intereses colectivos por encima de intereses particulares como resultado de un proceso público sujeto a la discusión y aprobación democrática (Scartascini y Stein, 2009; Przeworsky *et al.*, 1999); y v) coordinación, pues implica que todas las instancias de gobierno participen en su formulación, aprobación y control sin poner en riesgo ninguno de los principios anteriormente mencionados. No obstante, como se verá más adelante, esta relevancia política puede verse seriamente afectada por diversos factores.

La necesidad de mantener el equilibrio fiscal y su impacto sobre las reglas de la gobernanza presupuestaria

Existe una serie de factores institucionales que limitan la relevancia de los procesos presupuestarios para la discusión de las políticas públicas, y que podrían ser revisados sin que ello implique sacrificar la responsabilidad fiscal. Esta compleja relación entre relevancia del presupuesto como instancia para la discusión de políticas públicas y la responsabilidad fiscal no siempre es fácil de balancear debido a consideraciones técnicas, el número de actores involucrados y los incentivos políticos anidados en los sistemas electorales (Hallerberg *et al.*, 2009). La evidencia sugiere que la mayor parte de los países de América Latina han privilegiado las consideraciones fiscales por encima de las reformas orientadas a dar mayor importancia a la negociación de los presupuestos. Las causas de esta preferencia son múltiples pero una de las más importantes es la adopción de reglas y procedimientos presupuestarios que otorgan un rol preponderante al poder ejecutivo por encima de los parlamentos.

La formulación del presupuesto, como ya se ha dicho, es un proceso de negociación entre diversos agentes, cada uno con sus intereses, cuotas de poder político-institucional e incentivos propios, que tratan de incidir sobre la distribución de los recursos del Estado. El hecho de que existan estos intereses e incentivos particulares dentro del proceso de negociación puede ocasionar un resultado ineficiente en la asignación de los recursos públicos, debido a que el juego de poder entre los distintos agentes podría favorecer ciertos intereses particulares, sin la debida jerarquización de los proyectos orientados a la satisfacción de las necesidades generales de

la población. Como los recursos disponibles generalmente son insuficientes con respecto a las necesidades, con frecuencia esta influencia sobre la asignación de recursos conduce a un resultado que no corresponde adecuadamente con las demandas de la ciudadanía. Las instituciones presupuestarias –al fundamentarse en un conjunto de regulaciones y procedimientos que rigen el proceso de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto– juegan un papel relevante dentro de este proceso, bien sea a través de restricciones o mediante la distribución de poderes constitucionales, responsabilidades e información entre los agentes que participan en este tipo de negociaciones (von Hagen y Harden, 1995; Stein *et al.*, 1999; Alesina *et al.*, 1999).

Los sistemas presidencialistas, que prevalecen en la mayoría de las democracias de América Latina, dotan al ejecutivo de un conjunto de poderes que limitan la participación del legislativo dentro del proceso presupuestario. El desbalance de poderes entre el ejecutivo y el legislativo –atribuido a los poderes legales– es claramente observable en cada una de las etapas del proceso presupuestario de los países de la región. Dentro de la formulación del presupuesto, el ejecutivo es el actor predominante al ser el único con la información y la capacidad técnica para determinar el presupuesto requerido para las actividades del sector público, y no cabe duda de que esto se debe, en parte, a que es responsable ante la ciudadanía también de que no genere un problema de incapacidad de pago. En general, la propuesta realizada por el ejecutivo es sometida a revisión por el legislativo, para luego ser aprobada, frecuentemente sin mucho margen para impulsar modificaciones. En una revisión de la experiencia de 20 países² de la región (Santiso, 2006), se plantea que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se encuentran generalmente enmarcadas en cinco elementos: los poderes de enmienda de los parlamentos, los poderes de veto presidenciales, los poderes de contra veto de los legisladores, los plazos para la revisión y aprobación del presupuesto, y los procesos y estructuras generales del legislativo. Estos factores varían mucho de país a país, aunque por lo general han derivado en un desbalance de poder a favor del ejecutivo.

Desde comienzos de la década de los noventa, América Latina ha venido asumiendo un proceso continuo de reformas en sus instituciones presupuestarias, orientadas principalmente hacia la búsqueda de un mejor desempeño fiscal. Dentro de este proceso de cambio, los países de la región optaron, en su mayoría, por un modelo de instituciones presupuestarias restrictivas, bien sea a través de la introducción de reglas fiscales (límite al gasto) u otorgando mayor poder a los ministerios de finanzas en los debates presupuestarios (reglas jerárquicas de procedimientos). En este sentido, en América Latina las instituciones presupuestarias tienden a privilegiar una orientación más jerárquica (concentración de poderes en el ejecutivo) que colegial (espacios de negociación en la legislatura) precisamente para favorecer mejores resultados fiscales.

Al analizar la evolución de las reformas presupuestarias en la región es posible distinguir dos momentos: el primero, a mediados de los años noventa, donde se produjo un aumento en las reformas enfocadas a conceder una mayor jerarquía, o mayores facultades, a los ministerios de finanzas en materia presupuestaria. Este proceso estuvo orientado a empoderar a los ministerios de finanzas, no solo por encima de los otros ministerios, sino incluso por encima de las legislaturas, para disminuir los riesgos asociados a las negociaciones políticas del presupuesto y facilitar los procesos de ajuste fiscal. Y el segundo momento, a finales de esa misma década, donde se adoptaron medidas de restricción fiscal y normas de transparencia. Esta segunda etapa involucró procesos de reformas orientados a promover una mayor estabilidad y responsabilidad fiscal (Filc y Scartascini, 2005).

2. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

En Brasil, la reforma de responsabilidad fiscal implementada a comienzos del milenio estableció límites de gasto a los estados, retención de transferencias federales discrecionales a aquellos gobiernos subnacionales que no cumplieran con sus metas y obligaciones, y también reglas que permitían el aumento del gasto corriente solo si existía un incremento real de los ingresos recurrentes (OCDE, 2006). En Chile, la reforma fiscal estuvo orientada a disminuir la volatilidad del gasto en función de una regla que permitiese fijar los ingresos de acuerdo al cambio promedio de mediano plazo de los ingresos permanentes del fisco, especialmente de aquellos provenientes del cobre. Esta regla le permitió al Gobierno central establecer metas de superávit estructural que favorecieron el ahorro público y permitieron un uso responsable de políticas contracíclicas en tiempos de crisis. Asimismo, otros países como Colombia y Perú también han adoptado este mismo tipo de reformas.

Los diversos índices de instituciones presupuestarias elaborados para medir los niveles de jerarquía arrojan resultados similares para el caso de América Latina (Alesina *et al.*, 1999; Filc y Scartascini, 2005; Dabla Norris *et al.*, 2010). En general, las reglas presupuestarias están orientadas a delimitar las funciones ejercidas por los diferentes actores que intervienen en las negociaciones que conforman cada una de las etapas del proceso. Alesina *et al.* (1999) establecen una clasificación de estas reglas con base en los atributos y el grado de liderazgo que ejercen los distintos actores en las negociaciones. Las instituciones jerárquicas son aquellas que otorgan un rol principal al ministro encargado de formular el presupuesto (ministro de finanzas o planificación, normalmente) dentro del poder ejecutivo, con predominio frente al legislativo, limitando los poderes y facultades de los parlamentos de realizar enmiendas a este. Por el contrario, las instituciones colegiadas distribuyen el poder en forma más democrática en cada etapa del proceso presupuestario, tales como las facultades de los ministerios dentro del gobierno y las facultades del legislativo frente al ejecutivo.

Alesina *et al.* (1999) proponen un índice que incluye 20 países de América Latina para medir el grado de jerarquía o colegiatura de las instituciones presupuestarias en cada una de las etapas del proceso de formulación del presupuesto. La información para construir el índice se obtuvo a través de dos cuestionarios aplicados a los directores de las agencias presupuestarias de cada país. Con el primer cuestionario, obtuvieron información detallada sobre el proceso presupuestario del año en estudio, mientras que con el segundo cuestionario recogieron información sobre la evolución de estas instituciones a lo largo del tiempo, descritas a través de los cambios ocurridos en sus reglas fiscales, de procedimientos y reglas de transparencia³. Por su parte, Filc y Scartascini (2005) construyeron un nuevo índice para evaluar las características de las instituciones presupuestarias tomando en cuenta –al igual que Alesina *et al.* (1999)– las reglas fiscales, de procedimientos y de transparencia, y utilizando nuevos datos recopilados por la OCDE, el Banco Mundial y el BID.

Los resultados de ambas investigaciones llegan a conclusiones similares al identificar que las instituciones presupuestarias de la región presentan niveles de jerarquía elevados (ver Gráfico 7.2)⁴. Además, encuentran evidencia de que estas instituciones tienen un impacto sobre los resultados fiscales. Específicamente, los países con reglas que limitan el gasto, que siguen procedimientos institucionales jerárquicos y con instituciones que otorgan mayores poderes a los ministros de finanzas, tienden a exhibir un déficit primario del gobierno menor (Alesina *et al.*, 1999⁵; Filc y Scartascini, 2005).

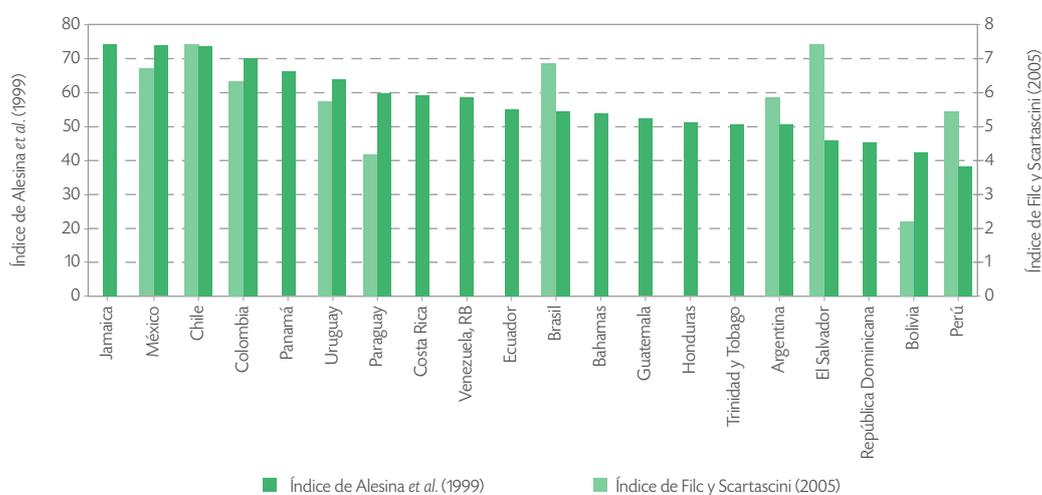
3. Para mayor información sobre el cuestionario, ver Alesina *et al.* (1999).

4. En el caso del índice de Alesina *et al.* (1999), los propios autores sugieren que los valores entre 50 y 80 son altos, aunque no ofrecen una comparación con el índice de las regiones del mundo donde se considere que la jerarquización es baja.

5. Alesina *et al.* (1999) clasifican las instituciones presupuestarias en función de una escala de “jerarquía/colegiatura”, y además presentan evidencia empírica de la relación entre el índice de instituciones presupuestarias y los resultados fiscales. Los resultados sugieren que los países con instituciones jerárquicas y procedimientos transparentes están asociados con una mayor disciplina fiscal durante el período de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Cuando el poder de negociación está concentrado en el ministro de finanzas, la participación de las legislaturas en temas presupuestarios se vuelve marginal, pues si bien el proceso puede ganar eficiencia y flexibilidad, se pierde la adaptabilidad y la representatividad del presupuesto (Stein *et al.*, 2006)⁶. Como consecuencia de esta jerarquización en las reglas, los presupuestos dejan de ser un instrumento central del proceso político –y por lo tanto, ciudadano– y pasan a ser simplemente un instrumento técnico de política fiscal que carece de contenido democrático.

Gráfico 7.2 Índices de jerarquía de instituciones presupuestarias en países seleccionados de América Latina (varios años)^{a/ b/}



a/ El índice de Alesina *et al.* (1999) toma el valor promedio de los años comprendidos en el período 1980-1992. Por su parte, Filc y Scartascini toman datos del año 2000.
b/ El índice de Alesina *et al.* (1999) tiene escala de 1 a 100 y el índice de Filc y Scartascini (2005) tiene escala de 1 a 10.

Fuente: Alesina *et al.* (1999) y Filc y Scartascini (2005).

Las instituciones presupuestarias jerárquicas tienden a otorgar al poder ejecutivo la facultad de limitar y asignar el gasto pero no le permiten necesariamente determinar la fuente de ingreso, pues este último aspecto con frecuencia continúa dependiendo de la aprobación del legislativo. A pesar de que tanto gastos como impuestos pueden ser iniciativa del ejecutivo, no suelen discutirse al mismo tiempo, lo que debilita la conexión entre ingresos y gastos. Una forma de rescatar esta conexión consistiría en separar el proceso en dos fases, una para discutir el monto global, cuyo criterio básico radicaría en la estabilidad macroeconómica; y otra para discutir la asignación de gasto dentro del monto global aprobado previamente. Sin embargo, esto requeriría un balance entre los poderes ejecutivo y legislativo que la jerarquización actual dificulta.

El énfasis de las reglas jerárquicas se basa precisamente en las restricciones secuenciales a los procedimientos y al control centralizado de la agenda. La delegación de autoridad a un agente fiscal hegemónico (p.e.,

6. Los poderes legislativos pueden, paradójicamente, reaccionar a la jerarquización imponiendo mayores rigideces como reglas sobre transferencias a los territorios, o destinación mínima de recursos para ciertos sectores, lo cual reduce la flexibilidad del presupuesto.

un ministro de finanzas) permite establecer una instancia única de decisión y promueve la disciplina fiscal (von Hagen, 1992; Alesina y Rosenthal, 1995). Para ser efectivo, este agente debe ser capaz de monitorear a los demás actores, proveer incentivos selectivos que permitan castigar a aquellos infractores y/o premiar a los colaboradores.

Hallerberg *et al.* (2009) denominan la forma hegemónica de la toma de decisiones descrita anteriormente como el ‘modo delegación’, en contraste con el ‘modo compromiso’, en el cual un grupo de actores con derechos de decisión similares llegan a un acuerdo para comprometerse por completo a ciertas normas presupuestarias como, por ejemplo, la fijación de objetivos presupuestarios para uno o varios años. La teoría predice que el modo delegación es eficiente en aquellos países donde los agentes gubernamentales se sienten cómodos de delegar el poder a un agente central (la presidencia representada en el ministerio de finanzas o planificación). En la práctica, estos países tienen un partido mayoritario de gobierno o gobiernos con partidos alineados entre ellos, los cuales participan en los comicios electorales como un bloque. El modo compromiso funciona en países donde existen gobiernos de coalición entre partidos que podrían enfrentarse unos a otros en elecciones futuras. Luego de las elecciones, los partidos negocian los objetivos presupuestarios y se enmarcan en el acuerdo de coalición.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la jerarquía del entramado presupuestario, a pesar de que pueda ser más eficiente desde un punto de vista fiscal, acarrea algunos riesgos (Santiso, 2006). Primero, este tipo de reglas le otorgan al ejecutivo una amplia discrecionalidad sobre el presupuesto público, dificultando los mecanismos de rendición de cuentas. A su vez, la amplia discrecionalidad del ejecutivo, junto a la falta de mecanismos de rendición de cuentas, socava la credibilidad del presupuesto como instrumento para reflejar y planificar acuerdos político-sociales.

Segundo, las reglas jerárquicas limitan la capacidad de reorientar el gasto público hacia objetivos de mayor prioridad, como son las políticas sociales ya que estas reglas están focalizadas en mantener una disciplina fiscal por encima de la eficiencia operacional y en el establecimiento de prioridades estratégicas que puedan surgir de nuevas realidades electorales o de discusiones en el ámbito democrático (Santiso, 2006). Otra tensión generada por las diferencias entre ambos tipos de instituciones (jerarquización *versus* colegiatura) es la transparencia presupuestaria. Alesina *et al.* (1999) sostienen que las reglas e instituciones más jerárquicas tienden a crear presupuestos menos transparentes, principalmente debido al monopolio que ejerce el ejecutivo sobre la información de las finanzas públicas. Por el contrario, las reglas e instituciones colegiadas permiten establecer mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión mejores y más efectivos, debido a un papel más prominente del cuerpo legislativo, por cuanto se reducen en gran medida las asimetrías de información entre los distintos actores.

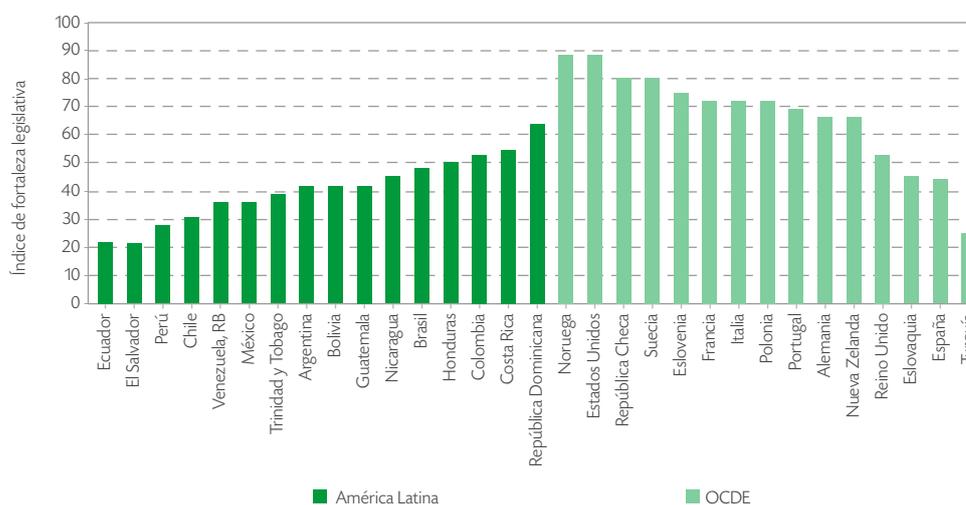
Podría argumentarse que los gobiernos y las legislaturas pueden –sin necesariamente poner en riesgo la estabilidad fiscal– impulsar reformas orientadas a incrementar la transparencia. El poder ejecutivo podría introducir cambios institucionales para permitir que la ciudadanía acceda y participe directamente en la elaboración del anteproyecto de ley presupuestaria; asimismo, podría favorecer la creación de espacios institucionales para que las legislaturas tengan un mayor papel en la revisión y seguimiento del proyecto de ley. De ahí que, como se retomará más adelante, América Latina tenga una oportunidad de mejora en la promoción de una mayor transparencia presupuestaria –otorgándole un papel más activo tanto a la ciudadanía como al congreso– sin que ello implique un retroceso en la disciplina fiscal que han alcanzado diversos países.

El Gráfico 7.3 muestra un índice de fortaleza institucional del proceso presupuestario en términos de la obligatoriedad de las consultas entre el legislativo y el ejecutivo, la potestad de hacer enmiendas, los plazos de tiempo para su aprobación, entre otros⁷. Se muestra que, en general, el indicador es significativamente menor para los países de América Latina en comparación con los de la OCDE, lo que sugiere que hay mucho espacio para fortalecer los mecanismos formales de colaboración entre el ejecutivo y el legislativo que, como se mencionará más adelante, resultan ser un elemento clave para apuntalar las capacidades de los legisladores y sus equipos técnicos.

Hallerberg y Marriar (2004) en su análisis sobre el déficit democrático en los temas fiscales, sugieren que una legislatura fuerte es un componente clave de una democracia sólida. La gran mayoría de las legislaturas de la región ejercen un papel reactivo y tienen poca influencia sobre las cuestiones presupuestarias, salvo en aquellos casos en los que se presentan enmiendas que tienen consecuencias distributivas electorales (Hallerberg *et al.*, 2009). Para el caso de América Latina, Cox y Morgenstern (2001) evalúan las instituciones parlamentarias de Argentina, Brasil, Chile y México, y establecen una clasificación de las legislaturas en proactivas y reactivas. Los autores concluyen que en esta región, los congresos son más reactivos que proactivos, pues el poder ejecutivo domina la iniciación de los proyectos de ley.

La separación de las decisiones de ingreso y gasto entre el legislativo y el ejecutivo no favorece el papel democrático del presupuesto y limita su relevancia política. Las reglas presupuestarias deberían ayudar

Gráfico 7.3 Índice de fortaleza de las instituciones legislativas en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (2010)



Fuente: *International Budget Partnership* (2010).

7. El índice de fortaleza legislativa elaborado por la *International Budget Partnership* (IBP) se calcula como el promedio simple entre los resultados obtenidos en 12 de las 123 preguntas presentes en la encuesta de presupuesto abierto que evalúan la participación del poder legislativo dentro de las etapas de formulación y aprobación del presupuesto público. Para más detalles sobre el cuestionario, ver:

<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

a que las decisiones de gasto no se tomen independientemente de las decisiones respecto del ingreso. Este es un aspecto que se ha tratado muy poco y que puede explicar, en sí mismo, muchas de las deficiencias propias de las instituciones presupuestarias en América Latina. Alcanzar esta mayor conexión entre ingresos y gastos solo es posible con una mayor coordinación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, lo cual supone mejorar las capacidades técnicas de los congresos para que puedan asumir un papel más constructivo en el proceso presupuestario y aumentar la transparencia por parte del ejecutivo, con el objeto de que los diversos actores –incluyendo la sociedad civil– puedan disponer de la información de manera oportuna y utilizar los mecanismos que estén a su alcance para proponer sus demandas ciudadanas.

ÁMBITOS PARA FORTALECER EL PAPEL DEL PRESUPUESTO

Las capacidades legislativas

Las discusiones del presupuesto público en el seno del poder legislativo forman parte integral del funcionamiento de las democracias: las leyes presupuestarias definen las prioridades del gasto público, establecen los parámetros básicos de la política fiscal y tributaria, y proporcionan una oportunidad para el debate democrático de las políticas públicas. Sin embargo, a lo largo de la historia de América Latina, los procesos presupuestarios han tenido una baja relevancia política, poca transparencia y –como se vio en la sección anterior– están dominados por la rama ejecutiva. Esto es sorprendente, considerando la magnitud de los retos económicos, sociales y fiscales que enfrentan los países en la región así como el surgimiento de una mayor demanda ciudadana orientada a democratizar los sistemas políticos.

La participación legislativa generalmente se lleva a cabo a través de comités o comisiones presupuestarios especializados. El mecanismo institucional clave para que esta participación sea efectiva es la existencia de una capacidad institucional permanente en la rama legislativa y, en particular, dentro de estos comités. En cualquier sistema político, la formulación del presupuesto implica una amplia negociación en torno a las prioridades presupuestarias, lo cual supone un sistema muy institucionalizado y especializado de comités y subcomités que participen activamente en las distintas fases del proceso. Esta división del trabajo en el poder legislativo genera eficiencia debido a que los legisladores pueden especializarse y desarrollar capacidades para intervenir en la discusión y formulación del presupuesto y, de igual forma, en la supervisión de su ejecución.

Además de proporcionar incentivos para que los legisladores adquieran experiencia en temas altamente especializados, los comités cuentan con asesoría técnica independiente en materia fiscal, tributaria y, en general, en todas las áreas de la política pública. Un personal de asesoramiento permanente es condición necesaria (más no suficiente) para la participación legislativa informada y efectiva. Más aún, incluso en aquellos países donde los comités sean débiles, la delegación de poderes a las instituciones de auditoría como instancias de contrapeso y control a los órganos ejecutivos puede mejorar la calidad del proceso, como se mencionará más adelante.

Al analizar el funcionamiento de los congresos de América Latina, la evidencia empírica sugiere que existen grandes diferencias en la capacidad institucional y política de los cuerpos legislativos. El grado en el cual los parlamentos de América Latina tienen la capacidad de intervenir en el proceso de formulación de

políticas públicas –entre ellas, el presupuesto– es mostrado por Stein y Tommasi (2006), quienes evalúan las características tanto del propio parlamento como de los legisladores. Estos autores construyen un índice que valora aspectos objetivos como la confianza de la opinión pública en el congreso, la efectividad de los cuerpos legislativos, la experiencia promedio de los legisladores (en años), el porcentaje de legisladores con educación universitaria, el número de comités por legislador, y aspectos más subjetivos, como la fortaleza de las comisiones, la posibilidad de hacer carrera dentro de la legislatura y la experiencia técnica.

El Cuadro 7.1 (ver p. 284) muestra los componentes del índice para varios países y allí se destaca tanto la poca experiencia promedio de los legisladores (4,4 años en promedio) como la baja especialización temática, que se refleja en el hecho de que, en promedio, un legislador forma parte de dos comisiones en el parlamento. Además, apenas tres cuartas partes de los legisladores tienen grado universitario –elemento que se suma para generar los bajos niveles de efectividad– y un nivel de confianza del público en el congreso bastante bajo (33,9%, en promedio, según la encuesta Latinobarómetro, 2011).

Al incluir estos factores en un mismo índice, Stein y Tommasi (2006) obtienen una descripción general de las capacidades del poder legislativo en cada país y encuentran que, como se aprecia en el Gráfico 7.4 (ver p. 285), las instituciones legislativas de mayor capacidad en la región se hallan en Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

Es necesario destacar que las deficiencias de las capacidades legislativas no son el único elemento que afecta las posibilidades del congreso de influir de manera efectiva en el proceso presupuestario, por lo que el ordenamiento de los países con base en ese índice no necesariamente genera una clasificación clara en la efectividad de sus parlamentos.

Aunque, en teoría, tanto el congreso como el parlamento son los órganos responsables de la supervisión y el control de todos los actos realizados por el ejecutivo –incluyendo el presupuesto–, los legisladores en América Latina no ejercen esta función a cabalidad. El congreso no siempre posee los incentivos necesarios para dedicar recursos al control del presupuesto a *posteriori*. Con raras excepciones, como Brasil, Chile y Colombia, la región se caracteriza por tener legislaturas débilmente institucionalizadas y preparadas, particularmente en sus sistemas de comités. De acuerdo a la OCDE (2006), solo cinco países de la región (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México) cuentan con una organización de investigación, adjunta al poder legislativo, especializada en conducir análisis presupuestarios. En un 43% de los países analizados de América Latina, existen menos de cinco profesionales empleados formalmente por los comités encargados de revisar y discutir el presupuesto.

Tal y como se analizó en la sección anterior, existen condiciones institucionales que definen el ámbito de acción del legislativo. Estas condiciones interactúan de manera importante con las capacidades del poder legislativo. Así, no solamente determinan hasta qué punto y en qué circunstancias dichas capacidades pueden tener alguna relevancia real, sino que cuanto menor sea la importancia del legislativo, menores serán también los incentivos para aumentar las capacidades del congreso.

La falta de capacidad de los legisladores en temas presupuestarios podría estar asociada, en cierto modo, con los incentivos electorales que dominan la carrera política de los congresistas: sistemas de partidos débiles y muchas veces fragmentados, sistemas electorales proporcionales que reducen la rendición de cuentas directa con el electorado, y limitaciones a la reelección de los legisladores, lo cual inhibe su especialización

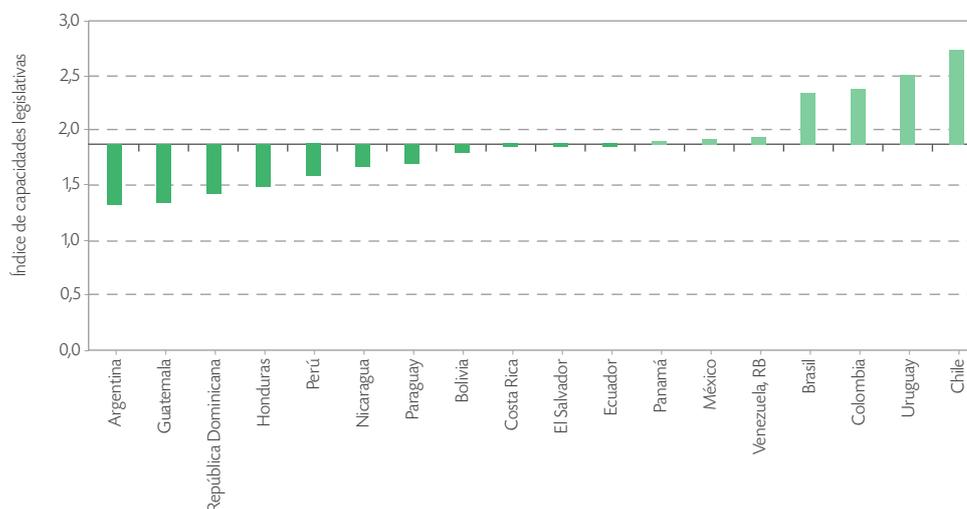
Cuadro 7.1 Resumen de las capacidades legislativas en países seleccionados de América Latina (varios años)^{a/}

País	Confianza en el congreso	Efectividad de los cuerpos legislativos	Experiencia promedio de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con estudios universitarios	Número promedio de comisiones por legislador
Argentina	39	2,06	2,90	69,60	4,50
Bolivia	28	2,26	3,30	78,40	1,66
Brasil	44	2,41	5,50	54,00	0,92
Chile	41	3,85	8,00	79,40	1,95
Colombia	33	2,98	4,00	91,60	0,86
Costa Rica	47	2,44	2,60	80,40	2,09
Ecuador	24	1,84	3,50	83,10	1,26
El Salvador	25	2,46	3,90	64,00	2,44
Guatemala	17	2,08	3,20	68,40	3,24
Honduras	41	3,19	3,00	73,10	2,34
México	28	2,45	1,90	89,50	2,43
Nicaragua	21	2,16	3,50	85,60	1,96
Panamá	37	2,40	5,80	85,60	1,86
Paraguay	28	1,99	5,50	85,60	3,15
Perú	14	2,08	5,20	92,90	2,44
República Dominicana	32	2,57	3,10	49,60	3,54
Uruguay	62	3,37	8,80	68,40	0,98
Venezuela, RB	49	1,55	4,90	74,60	0,97

a/ Confianza en el congreso, 2010; efectividad de los cuerpos legislativos, promedio 2006-2011; porcentaje de legisladores con estudios universitarios, 2002; experiencia promedio de los legisladores y número promedio de comisiones por legislador, 2005.

Fuente: Latinobarómetro (2011), PELA (2002), *World Economic Forum* (2006-2011), Stein y Tommasi (2006).

parlamentaria. Los países de América Latina deben fortalecer el papel de las legislaturas, particularmente en lo que se refiere a la organización de los comités legislativos, el nivel de capacidad técnica de asesoramiento legislativo así como su capacidad de investigación (Santiso, 2006). Incrementar las capacidades legislativas, en especial las de asesoramiento e investigación presupuestaria, permitiría que los parlamentos ejerzan un papel más activo en el análisis y seguimiento de las políticas públicas. La fragilidad institucional de las democracias emergentes –como es el caso de los países de la región– necesita mecanismos eficientes y responsables en materia presupuestaria, además de un mayor control externo de las finanzas públicas ejercido por los parlamentos y por la sociedad civil en general (Santiso, 2006).

Gráfico 7.4 Índice de capacidades legislativas^{a/} para países seleccionados de América Latina

a/ Escala de 1 a 3.

Fuente: Stein y Tommasi (2006).

Existe una serie de iniciativas de fortalecimiento de capacidades de los poderes legislativos en la región, algunas de las cuales se resumen en el Cuadro 7.2 (ver p. 286). En países como Argentina, Chile y Perú ha habido iniciativas que buscan mejorar la capacidad técnica de los cuerpos asesores en el legislativo y, aunque no se tenga una evaluación precisa del efecto que estas iniciativas pueden haber tenido sobre el desempeño legislativo, son esfuerzos que deberían reportar una mejora en la calidad del debate legislativo y potencialmente en un rescate de la discusión presupuestaria como espacio para negociar las prioridades de la ciudadanía con atención a las restricciones de los recursos.

Transparencia del proceso presupuestario

Para que el proceso presupuestario sirva efectivamente a los fines de profundización democrática y desarrollo, es necesario que la ciudadanía –y las organizaciones delegadas por ella– tengan acceso veraz y oportuno a la información presupuestaria y a la documentación que respalda las decisiones de las comisiones y del ejecutivo. Para que funcionen de manera adecuada la contraloría social y la exigencia de rendición de cuentas, es importante que exista un proceso transparente, donde todos los actores involucrados tengan la posibilidad no solamente de llevar sus planteamientos sino de revisar las posiciones y decisiones de los demás. Este es requisito fundamental para, por una parte, lograr una representación adecuada de las necesidades de la ciudadanía y, por la otra, alcanzar una vinculación apropiada y concertada de los gastos y los ingresos públicos.

Cuadro 7.2 Iniciativas de fortalecimiento de capacidades en América Latina

Iniciativas / programas	Objetivos	Alcance
Élites Parlamentarias de América Latina (PELA)	Ampliar y profundizar los conocimientos sobre las actitudes, opiniones y valores de las legislaturas de América Latina y su vinculación como factor determinante en la consolidación y calidad de las democracias en la región.	América Latina
Centro de Capacitación Superior (Honorable Senado de la Nación Argentina)	Ofrecer una variedad de cursos destinados a todo el personal legislativo, con la finalidad de mejorar el trabajo administrativo y parlamentario del Senado de la Nación.	Argentina
Área de Fortalecimiento Institucional (CIPPEC)	Trabajar con los distintos actores políticos de distintos partidos y niveles de gobierno, para contribuir en su formación y lograr cambios en el funcionamiento del Estado y los servicios que este brinda a sus ciudadanos.	América Latina
Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (Congreso de la República del Perú)	Elaborar, estructurar y efectivizar los programas de fortalecimiento de las capacidades del personal del Congreso de la República (funcionarios, especialistas y asesores), tanto del servicio como de la organización parlamentaria, involucrados en los contenidos y aplicación del derecho parlamentario y de sus procedimientos y técnicas legislativas.	Perú
Programa Legislativo ICAL (Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz)	Relacionar las demandas sociales con las iniciativas legislativas y las iniciativas legislativas con las demandas sociales. Crear insumos legislativos, entendiendo por estos, productos, servicios y en general todo suministro de carácter legislativo. Integración e independencia con los otros actores del proceso.	Chile
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Desarrollar diversas iniciativas, a nivel local y regional, focalizadas en la formación y capacitación de los funcionarios públicos en los distintos niveles de gobierno, para el fortalecimiento del sistema legislativo y la administración pública.	Chile
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL)	Impartir cursos internacionales, nacionales y subnacionales con el objetivo de contribuir a la creación y fortalecimiento de capacidades en los países de América Latina y el Caribe, entregando conocimientos, metodologías, herramientas y mejores prácticas para el diseño, programación, y evaluación de las políticas y programas públicos, tanto nacionales como subnacionales.	América Latina

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa (Congreso de la República de Colombia)	Proporcionar servicios de investigación jurídica y asesoría técnica legislativa de alta calidad a las comisiones del Congreso. De igual manera, se procura aumentar la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de la normativa y en la toma de decisiones de las políticas públicas.	Colombia
Instituto de Selección y Capacitación del Estado (INSELCAP)	Reclutar, seleccionar, capacitar y evaluar el desempeño de los servidores públicos integrantes de los poderes legislativo y judicial en los distintos niveles de gobierno, siguiendo lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas, México.	Zacatecas, México
Open Government Initiative (USAID)	Promover la eficacia, transparencia, la rendición de cuentas y la participación de las instituciones gubernamentales y del público en los procesos de reforma de las políticas en todos los niveles de gobierno. Además, proporciona liderazgo técnico a través de la investigación, capacitación y difusión de mejores prácticas y la gestión centralizada de los mecanismos diseñados para apoyar a nivel nacional los programas de gobierno.	América Latina y el Caribe

Fuente: PNUD (2011), USAID (2011), Élites (2011), Congreso de la República de Colombia (2011), Congreso de la República del Perú (2011), Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (2011), Senado de la Nación Argentina (2011), CIPPEC (2011).

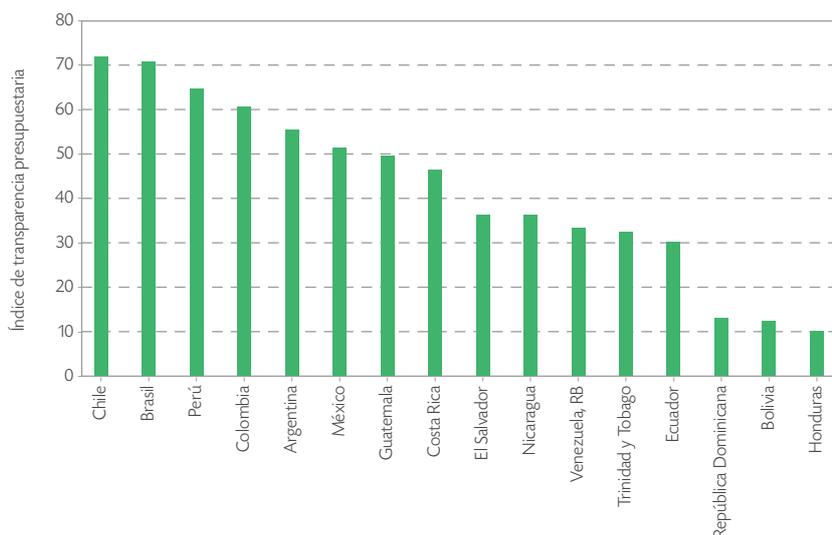
En la actualidad, existen diversos esfuerzos comparativos por medir los niveles de transparencia presupuestaria promovidos por diversas organizaciones internacionales (como por ejemplo OCDE, FUNDAR e IBP). Entre ellos, destaca el esfuerzo que el IBP ha realizado a través de la Encuesta de Gobierno Abierto, la cual es una iniciativa que busca establecer una medida regular comparativa e independiente de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas entre un grupo amplio de países. Sobre la base de esta encuesta, se elabora el *Open Budget Index* (OBI, por sus siglas en inglés, o índice de presupuesto abierto) que evalúa la disponibilidad de ocho documentos considerados claves en el proceso presupuestario, las características de la información contenida en estos documentos, la efectividad de las instituciones de auditoría y las oportunidades de participación directa de la sociedad civil.

El Gráfico 7.5 indica el OBI para varios países de la región en 2010 y muestra que, salvo algunas excepciones, en general el nivel de transparencia presupuestaria es muy bajo; la mayoría de los países tienen índices inferiores a 50 de un máximo posible de 100.

Los resultados de esta iniciativa internacional revelan que existe una falta de transparencia en materia presupuestaria a nivel mundial. Tan solo 20 de los 94 países evaluados proveen suficiente información sobre la actividad presupuestaria, mientras que el promedio del índice fue de 42%. Esto demuestra que la mayoría de los países evaluados facilitan al público menos de la mitad de la información necesaria para que sean considerados transparentes. Para el caso de América Latina, se evaluaron 16 países, obteniéndose un promedio de 43%, muy cercano al promedio mundial. Chile, Brasil, Perú y Colombia fueron los únicos países con un desempeño comparable al de las naciones desarrolladas en materia de transparencia presupuestaria, ocupando las posiciones más altas, mientras que Bolivia, Honduras y República Dominicana ocuparon las posiciones más bajas.

Con base en esta información, también es posible establecer la relación entre la transparencia y el nivel de ingreso y entre la transparencia y la dependencia en los ingresos generados por la extracción de recursos naturales. En general, los países que tienen un mayor ingreso per cápita presentan un mayor nivel de transparencia en el proceso presupuestario, mientras que aquellos países de menores ingresos tienen niveles más bajos de transparencia. Además, aquellos países dependientes de las rentas derivadas de los hidrocarburos –como Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y la República Bolivariana de Venezuela– muestran bajos niveles de transparencia en el proceso presupuestario. Estos patrones no implican necesariamente que existe una relación de causalidad entre abundancia de recursos naturales y opacidad presupuestaria, pero sí sugieren que en estos países el reto de la transparencia parece ser más importante, tal como se vio en el capítulo 6.

Gráfico 7.5 Índice de presupuesto abierto para países seleccionados de América Latina (2010)



Fuente: *International Budget Partnership* (2010).

Un análisis desagregado de estos mismos indicadores (ver Gráfico 7.6, p. 290) revela debilidades aún más notorias. De los 16 países evaluados en América Latina, solo un 25% (Brasil, Colombia, El Salvador y México) disponen y publican un documento preliminar sobre el contenido del presupuesto, mientras que el 31,3% no dispone de este documento y el 43,8% produce el documento pero solo para uso interno del gobierno. En otras palabras, los ciudadanos en América Latina pocas veces son informados por el poder ejecutivo sobre el contenido de los anteproyectos de las leyes presupuestarias y, por lo tanto, son

excluidos del proceso de la toma de decisiones. Este hecho es particularmente cierto en lo que se refiere a la posibilidad de la ciudadanía de interactuar con el ministerio de finanzas o planificación (que es la instancia que ejerce el liderazgo en la elaboración del presupuesto en la región). En Bolivia, Honduras y República Dominicana no se publica la información contenida en este documento. Sin embargo, el hecho de que otros países lo publiquen no implica que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer la propuesta original discutida en el seno del sector público. Por el contrario, la ciudadanía solo conoce este documento una vez que el anteproyecto es aprobado por el ministerio de finanzas y enviado para su discusión y aprobación al poder legislativo.

El proyecto de ley del presupuesto aprobado por el poder legislativo es publicado por la totalidad de los países. Sin embargo, el 87,5% de los países no realiza un documento de presupuesto ciudadano (una versión de divulgación del presupuesto) para su difusión. Tan solo Chile y El Salvador disponen de este documento. La complejidad de la ley de presupuesto es generalmente elevada, lo cual limita su comprensión debido a la cantidad de detalles contenidos en ella. El costo de oportunidad para la ciudadanía de aprender de estos temas es muy alto, por lo que tiene sentido que el gobierno invierta recursos en comunicar de forma sencilla el contenido de la ley presupuestaria.

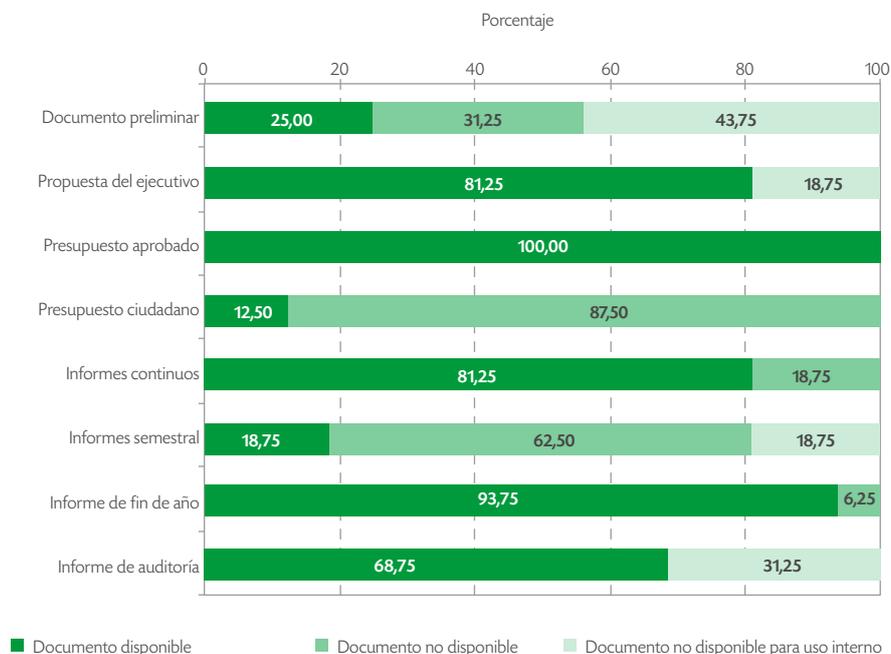
En cuanto a la información sobre la ejecución del presupuesto, los resultados no son más alentadores. Los reportes continuos de ejecución presupuestaria son elaborados por la totalidad de los países; sin embargo, muchos de ellos no publican esta información. Un 62,5% de los países evaluados no emite informes de ejecución semestral (ver Gráfico 7.6). El resto de los países sí elaboran dicho documento pero solo Chile, Costa Rica y Perú lo hacen público. El informe de fin de año es elaborado y publicado por todos los países salvo uno que no lo publica. Finalmente, solo el 68,8% de los países publica el reporte de auditoría.

El bajo desempeño, reflejado en la diferencia entre la cantidad de documentos exigidos para ser considerado transparente en esta escala y la cantidad de informes publicados, no es lo único que llama la atención en los países de América Latina. También destacan las diferencias en la naturaleza de la información contenida en cada uno de los documentos evaluados. En aquellos países que efectivamente elaboran y publican el presupuesto ciudadano, y que además divulgan el presupuesto aprobado y los reportes de ejecución, generalmente la información publicada es bastante completa. En contraste, los informes de auditoría solo contienen, en promedio, alrededor del 30% de la información requerida, mientras que la propuesta del ejecutivo, el documento preliminar y los informes semestrales contienen un poco más de la mitad de la información requerida para ser considerados transparentes (IBP, 2010).

Otras iniciativas han optado por resaltar los temas presupuestarios dentro de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), como es el caso de la Asociación de Cuentas Abiertas⁸ (*Associação Contas Abertas*) en Brasil, la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)⁹ en Argentina y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina como agencia pública de seguimiento presupuestario a nivel federal.

8. La Asociación de Cuentas Abiertas es una asociación civil, independiente y sin fines de lucro que reúne a líderes sociales, empresarios, estudiantes, periodistas, así como cualquier otro interesado en conocer y contribuir a mejorar el gasto público en cuanto a su calidad, prioridad y legalidad (<http://contasabertas.uol.com.br>).

9. ASAP es una asociación civil sin fines de lucro que busca promover la investigación y el estudio de las finanzas públicas y de los sistemas de administración financiera del sector público nacional, provincial y municipal (<http://www.asap.org.ar/>).

Gráfico 7.6 Disponibilidad de los documentos claves en países seleccionados de América Latina (2010)^{a/}

a/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela, RB.

Fuente: *International Budget Partnership* (2010).

A pesar de las reformas realizadas en esta materia, estos indicadores revelan que existe muy poca transparencia en las distintas etapas de los procesos presupuestarios en América Latina. Esta falta de transparencia impide que la ciudadanía pueda realizar un control más efectivo que permita establecer una vinculación más clara entre los ingresos y los gastos y así incrementar la efectividad y eficiencia presupuestaria, y una mejor identificación de las prioridades de inversión.

Auditoría y control presupuestario

Las instituciones autónomas de auditoría actúan como brazo auxiliar de las legislaturas en la función de supervisión y control sobre el gobierno, reduciendo las asimetrías de información existentes entre el poder ejecutivo y el legislativo y, de esta forma, permitiendo aumentar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas por parte del gobierno, proporcionando incentivos para mejorar la efectividad del gasto público (Pereira y Melo, 2011). Allen y Tommasi (2001) distinguen tres modelos de instituciones auditoras: el modelo monocrático, el modelo de corte y el modelo colegiado o de junta.

El modelo monocrático o uninominal se caracteriza por ser una institución auditora, presidida por un solo auditor general, focalizada en el control posterior y que otorga a la auditoría financiera y de gestión una relevancia central en lugar de controlar el cumplimiento. Este modelo se encuentra estrechamente relacionado con la burocracia, aunque tiene un amplio nivel de autonomía. Un ejemplo en la región es la Contraloría General de la República de Chile.

Por otro lado, las instituciones auditoras del modelo tipo corte están conformadas por un tribunal colegiado de auditores, dotado de poderes semijudiciales en asuntos administrativos, y que actúa usualmente como un tribunal administrativo. Este tipo de instituciones le dan una mayor importancia al control del cumplimiento financiero y legal, por encima de la auditoría de gestión. Un ejemplo de este tipo de instituciones es el caso del *Tribunal de Contas da União* en Brasil.

El modelo colegiado o de junta es un híbrido entre los dos modelos anteriores, con instituciones auditoras presididas por una junta de auditores sin autoridad jurisdiccional ni poderes judiciales. Bajo este modelo, las instituciones auditoras solo informan a las legislaturas sobre la confianza y validez de las cuentas gubernamentales, tal y como es el caso de la Auditoría General de la Nación Argentina.

Más allá del modelo particular, es esencial que estas instituciones sean independientes del poder ejecutivo, lo cual no quiere decir que la relación deba ser fragmentada y poco fluida. Al contrario, en vista de que en muchos casos las instancias auditoras no tienen poderes sancionatorios, es importante que la relación sea estrecha, pero sin sacrificar la independencia.

El Cuadro 7.3 (ver p. 292) muestra algunas características de las principales instituciones auditoras de 18 países de la región. Se trata de un grupo heterogéneo, aunque la mayoría está relacionada con el legislativo y recibe también, en muchos casos, poderes semijudiciales. En algunos casos, la relación con el poder legislativo es débil, ya que este solo participa en el proceso de nombramiento de la autoridad contralora (como en Colombia, Chile, Perú, República Dominicana, entre otros).

Más allá de estas características, sin embargo, la IBP elabora un indicador para evaluar la solidez que tienen estas instituciones en 16 países de la región (ver Gráfico 7.7). Dicho gráfico señala que las instituciones auditoras más sólidas se encuentran en Brasil y Chile. Curiosamente, estos dos países han adoptado modelos institucionales diferentes (Brasil, el modelo colegiado, y Chile, el uninominal), lo que sugiere que el modelo establecido no es el único factor que determina la solidez de las instituciones de auditoría. Colombia (modelo uninominal) y Costa Rica (uninominal igualmente) también poseen instituciones auditoras con un nivel de solidez superior al promedio de la región (51,5%). Sin embargo, el nivel de solidez medio de la región se encuentra por debajo del nivel que muestran las instituciones auditoras de algunos países pertenecientes a la OCDE, solo Brasil y Chile alcanzan niveles equiparables a ese grupo.

Existen otros estudios que analizan la importancia de factores tales como la independencia del ejecutivo, la confianza que se tiene en los resultados de las auditorías, la puntualidad de los reportes de auditoría y la aplicación que en última instancia se hace de las recomendaciones de los auditores (Santiso, 2007). Este conjunto de elementos se pueden combinar para construir un índice alternativo de desempeño de la institucionalidad de auditoría; el resultado revela una imagen congruente con la del Gráfico 7.7, donde países como Colombia, Costa Rica, Chile y Brasil aparecen con la institucionalidad más sólida y con una mayor efectividad (Santiso, 2007).

Participación ciudadana

La participación ciudadana en el proceso presupuestario es fundamental para que este represente de manera adecuada las necesidades y aspiraciones de la población, y en la medida en que esta participación se haga más efectiva, el proceso ofrecerá un aporte más importante al desarrollo. La pregunta abierta, sin embargo, es si los mecanismos tradicionales de participación a través de la delegación en los representantes de los poderes (especialmente el legislativo) son adecuados y suficientes o si requiere alguna revisión y mejoramiento o una extensión con alternativas de participación nuevas.

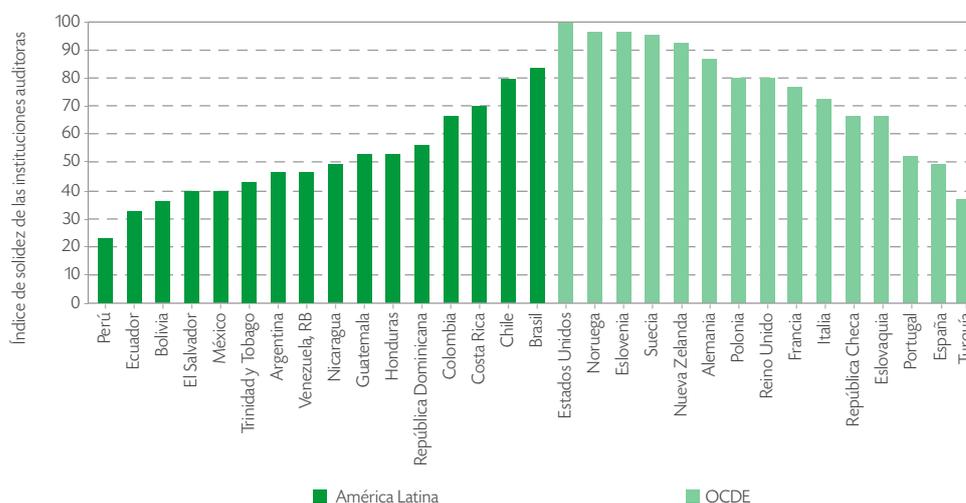
Las autoridades electas para los parlamentos representan la diversidad existente en la sociedad, de tal manera que la mejor garantía de participación por esta vía debería ser la transparencia y representatividad en los procesos electorales de legisladores, combinada con una fortaleza institucional y de capacidades para

Cuadro 7.3 Diseño de las instituciones auditoras de países seleccionados de América Latina

País	Nombre	Tipo	Instituciones relacionadas con el poder ejecutivo	Instituciones relacionadas con el poder legislativo	Poderes semijudiciales
Argentina	Auditoría General de la Nación	Colegiada		X	
Bolivia	Contraloría General de la República	Uninominal	X		
Brasil	<i>Tribunal de Contas da União</i>	Colegiada		X	X
Chile	Contraloría General de la República	Uninominal			X
Colombia	Contraloría General de la República	Uninominal			X
Costa Rica	Contraloría General de la República	Uninominal		X	
Ecuador	Contraloría General del Estado	Uninominal			
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Colegiada			X
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Uninominal		X	X
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Colegiada		X	
México	Auditoría Superior de la Federación	Uninominal		X	
Nicaragua	Contraloría General de la República	Colegiada		X	
Panamá	Contraloría General de la República	Uninominal			X
Paraguay	Contraloría General de la República	Uninominal		X	
Perú	Contraloría General de la República	Uninominal			
República Dominicana	Contraloría General de la República	Colegiada			
Uruguay	Tribunal de Cuentas	Colegiada		X	
Venezuela, RB	Contraloría General de la República	Uninominal			X

Fuente: elaboración propia con base en Santiso (2007).

Gráfico 7.7 Solidez de las instituciones auditoras en países seleccionados de América Latina y de la OCDE (2010)



Fuente: *International Budget Partnership* (2010).

ejercer dicha representación de manera efectiva. Sin embargo, por diversas razones, esta no ha sido siempre la realidad, por lo que han surgido esquemas complementarios de participación más directa en la toma de decisiones, como es el caso del presupuesto participativo. Este nuevo método de participación le otorga a la ciudadanía el poder de decidir sobre el manejo de los recursos públicos –generalmente a niveles municipales– mediante la discusión y negociación de sus demandas y prioridades así como la determinación de la asignación de recursos hacia usos distintos (Spada, 2009).

En América Latina, Brasil fue el país pionero en el desarrollo y aplicación de este modelo de participación ciudadana, particularmente a partir de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre. El caso de Porto Alegre, que se inició en 1988 con el triunfo del *Partido Dos Trabalhadores* (PT) en las elecciones municipales, es emblemático. Para aquel año, el presupuesto estaba comprometido, casi en su totalidad, en el pago de sueldos y salarios, dejando solo el 2% para realizar inversiones, por lo que el alcalde electo resolvió consultar y permitir que la comunidad decidiera el destino de los fondos públicos. El primer año logró la participación de aproximadamente 1.000 personas, aumentando a 15.400 personas para 1999 y a más de 18.000 en 2001, donde la mayoría pertenecía a estratos socioeconómicos bajos y medios bajos. El incremento en el número de participantes fue atribuido, en un principio, a la percepción de una mejoría en las finanzas públicas del municipio, la reducción de los conflictos salariales con los empleados públicos y un mejor funcionamiento de los servicios e inversiones municipales (Goldsmith y Vainer, 2001). En 2002, la participación ciudadana comenzó a disminuir luego de un cambio en las reglas de participación y del deterioro del apoyo popular del PT (Baierle, 2002, 2007; Chávez, 2006; Spada, 2010).

Sin embargo, la expansión de este esquema ha sido notable en ese país, puesto que más de 350 ciudades en Brasil adoptaron el presupuesto participativo durante los últimos 20 años, al igual que distintas ciudades de América Latina, en países como Argentina, Chile, México, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Lo que comenzó como un proceso de participación ciudadana de modesto alcance, se ha extendido por toda la región como una práctica común, aunque aún representa una fracción reducida de los presupuestos totales, y la población que participa y confía en estos mecanismos es aún pequeña (ver capítulo 5).

Más allá del alcance de estos mecanismos, existen algunos indicios de que los procesos de presupuesto participativo pueden haber mejorado la eficiencia de la gestión pública en algunas partes (ver Base de Datos de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la encuesta Banco Mundial/OCDE), pero la evidencia empírica en general no es concluyente, lo cual quizá se debe a que el análisis cuidadoso de estos efectos es complejo y no necesariamente a que no tienen efectos. Ahora bien, lo que queda claro es el hecho de que hoy en día estos esquemas tienen una escala relativamente pequeña. En otras palabras, pese a que pueda ser valioso seguir impulsándolos como canal de comunicación más directa entre los ciudadanos y el ejecutivo (municipal, generalmente), el canal de participación más importante seguirá siendo la delegación ciudadana en sus representantes en el parlamento, relación de participación que debe fortalecerse y validarse como eje central del papel democrático del presupuesto.

El otro mecanismo de participación ciudadana históricamente importante –y que seguirá siendo relevante– es la actividad del conjunto de ONG que se interesan en los procesos presupuestarios de los países (y a nivel internacional) y que median entre la población y los parlamentos y el ejecutivo. Aunque es difícil cuantificar la presencia de este tipo de organizaciones en la región en comparación con otras partes del mundo, en un contexto de debilidad institucional como el de América Latina, ellas pueden tener un papel importante como complemento (incluso a veces como sustituto) de los mecanismos oficiales para generar participación de la ciudadanía y rendición de cuentas de las autoridades.

CONCLUSIONES

El presupuesto está llamado a cumplir un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico y democrático de América Latina, ya que es el espacio natural para que las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía se reflejen y se conviertan en un compromiso por parte del gobierno y del Estado en general. Este compromiso es fundamental puesto que sirve también para que la ciudadanía le exija cuentas al gobierno y por lo tanto, para el control democrático de los recursos públicos, el cual mejora la eficiencia y profundiza la democracia.

En la década de los noventa, el debate presupuestario fue dominado por la primacía de la disciplina fiscal y los equilibrios macroeconómicos y, dada la percepción de que en el parlamento era difícil respetar la restricción agregada de presupuesto –debido a que ninguno de los actores participantes en el debate la internalizarían adecuadamente en sus deliberaciones y demandas de recursos (“tragedia de los comunes”)–, en la práctica se le restó protagonismo en el proceso presupuestario (con reglas que hacen que el ejecutivo sea más fuerte que el legislativo). Con ello se relegó a un segundo plano el papel democrático del proceso presupuestario, como espacio de auténtica deliberación y negociación sobre las necesidades de los distintos sectores de la sociedad. Hoy en día existe una oportunidad clara para devolverle al poder legislativo parte de esa función sin sacrificar la disciplina fiscal agregada.

En este sentido, en la actualidad la región busca el fortalecimiento de los mecanismos democráticos y de participación para el control del Estado y el mejoramiento de la delegación ciudadana en las autoridades electas. Algunas de las iniciativas más importantes que se están emprendiendo en América Latina están relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades analíticas y de información en los parlamentos así como de las instituciones de auditoría, que contribuyen al control ciudadano sobre el cumplimiento adecuado de los acuerdos plasmados en el presupuesto.

Finalmente, más allá de las iniciativas que existen y de los márgenes de mejoramiento que podrían contribuir a fortalecer el proceso presupuestario como mecanismo de participación democrática, existe una serie de restricciones político-institucionales que condicionan la viabilidad de estas iniciativas y no hay que dejar de tenerlas en cuenta. La multiplicidad de actores, la diversidad de arenas en las que se debaten distintas decisiones, las diferencias en sus preferencias por la austeridad o la holgura fiscal, las características de las reglas de elección y reelección, las prerrogativas constitucionales de las que disponen, y las fortalezas o debilidades de la burocracia que los apoya son todos factores con impacto sobre la calidad del debate presupuestario. En este sentido, a diferencia de algunos esfuerzos teóricos que han intentado identificar un único factor político como determinante (p.e., el efecto de los sistemas electorales o las características presidencialistas o parlamentarias de la constitución), es necesario subrayar que existe una combinación de elementos institucionales que influyen en dichos procesos con una variedad de resultados en cuanto a la calidad de las políticas públicas en general y del proceso presupuestario en particular.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

- Ablo, E. y Reinikka, R. (1998). *Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda*. (Policy Research Working Paper N° 1926). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Acosta, P., Leite, P. y Rigolini, J. (2011). *Implications for poverty and inequality in Latin America*. (Policy Research Working Paper N° 5875). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (2002). *Anuario de estadísticas tributarias*. <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/anuario.asp>
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (2007). *Plan de gestión 2008*. <http://www.afip.gov.ar/>
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (2008). *Anuario de estadísticas tributarias*. <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/anuario.asp>
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Afonso, A. y St. Aubyn, M. (2005). Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of Applied Economics*, 8(2), 227-246.
- Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2006). *Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets*. (ECB Working Paper N° 581). Frankfurt: Banco Central Europeo.
- Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2010). Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. *Journal of Economic Inequality*, 8(3), 367-389.
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). (2010). *Relatório de Gestão 2009*. <http://www.anp.gov.br/?id=312>
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). (2011). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2011*. http://www.anp.gov.br/?pg=57890#Se__o_2
- Aidt, T. y Jensen, P. (2009). The taxman tools up: an event history study of the introduction of the personal income tax. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 160-175.
- Aidt, T. y Eterovic, D. (2011). Political competition, electoral participation and public finance in 20th century Latin America. *European Journal of Political Economy*, 27(1), 181-200.
- Aigner, D., Lovell, C. y Schmidt, P. (1977). Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*, 6(1), 21-37.
- Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S. y Inchauste, G. (2006). Public spending, voracity, and Wagner's Law in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 22(4), 908-924.

- Albi Ibáñez, E., González Páramo, J. y Zubiri, I. (2004). *Economía Pública I*. (2ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Hacienda. (2011). *Sistema Integrado de Información de Estadísticas Comparadas (SIEC)*.
http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/economia/siec_eco/SIEC
- Alesina, A. y Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government and the economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253-273.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. En J. Poterba y J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 103-133). Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, A., Campante, F. y Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often pro-cyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1006-1036.
- Allcott, H. (2009). *Social norms and energy conservation*. (Working Paper N° 09-014). Cambridge: Center for Energy and Environmental Policy Research, MIT.
- Allen, R. y Tommasi, D. (2001). *Managing public expenditure: A reference book for transition countries*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Alm, J., McClelland, G. y Schulze, W. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), 21-48.
- Álvarez Parra, F. y Sánchez, J. (2009). Unemployment insurance with a hidden labor market. *Journal of Monetary Economics*, 56(7), 954-967.
- Álvarez Parra, F. (2012). *Diferencias en la calidad de la educación e ineficiencia: un análisis para Chile y Perú*. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.
- Álvarez Parra, F. y St. Aubyn, M. (2012). *Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach*. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.
- Alzúa, M., Cruces, G. y Ripani, L. (2010). *Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America*. (Documento de trabajo CEDLAS N° 95). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Amorim, O., Cox, G. W. y McCubbins, M. (2003). Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. *World Politics*, 55(4), 550-578.
- Andreoni, J., Erard B. y Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.

Ardanaz, M. (2011). *The politics of booms and busts: fiscal policy over the business cycle in developing countries*. Disertación doctoral no publicada. Nueva York: Universidad de Columbia.

Arezki, R. y van der Ploeg, F. (2007). *Can the natural resource curse be turned into a blessing? The role of trade policies and institutions*. (IMF Working Paper N° 07/55). Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Arreaza, A. y Reuter, A. (2012). *Can a mining windfall improve welfare? Evidence from Peru with municipal level data*. Manuscrito no publicado, Caracas, CAF.

Aterido, R., Hallward Driemeier, M. y Pagés, C. (2011). *Does expanding health insurance beyond formal-sector workers encourage informality? Measuring the impact of Mexico's Seguro Popular*. (Policy Research Working Paper N° WPS 5785). Washington D.C.: Banco Mundial.

Atkinson, A. y Stiglitz, J. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-76.

Atkinson, A. (1977). Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy. *The Canadian Journal of Economics*, 10(4), 590-606.

Atkinson, G. y Pearce, D. (1993). Capital theory and the measure of sustainable development: an indicator of weak sustainability. *Ecological Economics*, 8(2), 103-108.

Azar, K., Gerstenblüth M. y Rossi, M. (2008). *Moral fiscal en el Cono Sur*. (Documento de trabajo N° 02/08). Montevideo: Departamento de Economía, Universidad de la República.

Bagüés, M. y Esteve Volart, B. (2011). *Politicians' luck of the draw: Evidence from the Spanish Christmas Lottery*. (Documento de trabajo N° 2011-01). Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Baierle, S. (2002). OP ao termidor? En J. Verle y L. Brunet (Eds.), *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil* (p. 132-164). Porto Alegre: Guayí.

Baierle, S. (2007). *Urban struggles in Porto Alegre: Between political revolution and transformism*. Porto Alegre, Brasil: CIDADE - Centro de Assesoria e Estudos Urbanos.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *La era de la productividad*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (2010). *Health coverage, social assistance coverage, and pension coverage: Data by country and income deciles*. <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Coverage.pdf>

Banco Mundial. (2011). *A break with history: Fifteen years of inequality reduction in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Banco Mundial. (2011). *Global Economic Monitor Commodities*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/commodity-price-data>
- Banco Mundial. (2011). *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/indicator>
- Banerjee, A., Deaton, A. y Duflo, E. (2004). Wealth, health, and health services in rural Rajasthan. *The American Economic Review*, 94(2), 326-330.
- Banerjee, A., Cole, S., Duflo, E. y Linden, L. (2005). *Remedying education evidence from two randomized experiments in India*. (NBER Working Paper N° 11904). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2006). Addressing absence. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 117-132.
- Barrow, L., Brock, T., Richburg Hayes, L. y Rouse, C. (2009). *Paying for performance: the education impacts of a community college scholarship program for low-income adults*. (Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper N° 09-13). Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.
- Behrman, J. (2011). How much might human capital policies affect earnings inequalities and poverty? *Estudios de Economía*, 38(1), 9-41.
- Behrman, J., Parker, S. y Todd, P. (2011). Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? A five-year follow up of PROGRESA/Oportunidades. *The Journal of Human Resources*, 46(1), 93-122.
- Bénabou, R. (1996). Inequality and growth. En B. Bernanke y J. Rotemberg (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1996* (pp. 11-92). Boston: MIT Press.
- Bénabou, R. (2000). Unequal societies: Income distribution and the social contract. *The American Economic Review*, 90(1), 96-129.
- Bénabou, R. (2002). Tax and education policy in a heterogeneous-agent economy: What levels of redistribution maximize growth and efficiency? *Econometrica, Econometric Society*, 70(2), 481-517.
- Besfamille, M. (2011). *The economics of tax evasion*. (Documento de trabajo CAF N° 2011/10). Caracas: CAF.
- Bird, R. (1971). Wagner's 'Law' of expanding state activity. *Public Finance*, 26(1), 1-26.
- Bird, R. (1972). The 'displacement effect': a critical note. *Finanzarchiv*, 30(3), 454-463.
- Bird, R., Martínez Vázquez, J. y Torgler, B. (2004). *Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries*. (ITP Paper N° 04011). Institute for International Business: Universidad de Toronto.
- Bird, R. y Gendron, P. (2007). *The VAT in developing and transitional countries*. Boston: Cambridge University Press.

Bird, R. (2008). *Tax challenges facing developing countries*. (IIB Working Paper N° 12). Institute for International Business: Universidad de Toronto.

Bird, R. y Vázquez Caro, J. (2011). Benchmarking tax administrations in developing countries: A systemic approach. *e-Journal of Tax Research*, 9(1), 5-37.

Boldrin, M. y Montes, A. (2005). The intergenerational state education and pensions. *Review of Economic Studies*, 72(3), 651-664.

Boldrin, M. y Montes, A. (2009). Assessing the efficiency of public education and pensions. *Journal of Population Economics*, 22(2), 285-309.

Boschini, A., Pettersson, J. y Roine, J. (2007). Resource curse or not: A question of appropriability. *Scandinavian Journal of Economics*, 109(3), 593-617.

Bourguignon, F. (2002). The growth elasticity of poverty reduction: Explaining heterogeneity across countries and time periods. En T. Eichler y S. Turnovsky (Eds.). *Growth and Inequality*. Cambridge: MIT Press.

Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R. y Tabellini, G. (2010). *The Political Resource Curse*. (NBER Working Paper N° 15705). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Brunschweiler, C. y Bulte, E. (2008). The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(3), 248-264.

Buchanan, J. (1970). *The Public Finances* (3ª ed.). Homewood, Illinois: Irwin.

CAF. (2008a). *Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social*. Caracas: CAF.

CAF. (2008b). *Los fondos soberanos de riqueza: tendencias globales y casos de estudio*. (Documento Especial de Coyuntura Económica N° 2008/01). Caracas: CAF.

CAF (2009). *Caminos hacia el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina*. Caracas: CAF.

CAF. (2011a). *Servicios financieros para el desarrollo. Promoviendo el acceso en América Latina*. Caracas: CAF.

CAF. (2011b). *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina*. Manuscrito no publicado, Caracas, CAF.

Calderón, C. y Servén, L. (2004). *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. (Policy Research Working Paper N° 3400). Washington D.C.: Banco Mundial.

Calderón, C. y Servén, L. (2010). *Infrastructure in Latin America*. (Policy Research Working Paper N° 5317). Washington D.C.: Banco Mundial.

- Calvo, E., Bertranou, F. y Bertranou, E. (2010). Are old-age pension system reforms moving away from individual retirement accounts in Latin America? *Journal of Social Policy*, 39(2), 223-234.
- Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2009). *Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment*. (Documento CEDE N° 2009-18). Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Campodónico, H. (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cárdenas, M., Ramírez, S. y Tuzemen, D. (2011). *Commodity Dependence and Fiscal Capacity*. (Research Working Paper N° RWP 11-08). Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Carrasco, C. (2010). Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión. *Serie Temática Tributaria N° 7*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Caselli, F. y Michaels, G. (2011). *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*. (NBER Working Paper N° 15550). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Catanho, C. (2011). *Ingresos fiscales petroleros y transparencia presupuestaria: evidencia de municipios en Venezuela*. Manuscrito no publicado, Caracas, CAF.
- Cattaneo, M., Galiani, S., Gertler, P., Martínez, A. y Titiunik, R. (2009). Housing, Health, and Happiness. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 75-105.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centrángolo, O. y Gómez Sabaíni, J. (2006). *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2011). *Tributación y Administración Tributaria -América Latina-*. (Documento de Trabajo N° 1-2011). *Series comparativas*.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2011). <http://www.cippec.org>
- Chantrill, C. (2011a). *Time Series of UK Public Spending*. <http://www.ukpublicspending.co.uk>
- Chantrill, C. (2011b). *Time Series of Government Revenue*. <http://www.usgovernmentrevenue.com>
- Charnes, A., Cooper, W. y Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444.

Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. y Rogers, F. H. (2006). Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91-116.

Chávez, D. (2006). Participation lite: the watering down of people power in Porto Alegre. *Transnational Institute*. Extraído el 24 de enero de 2012 de <http://www.tni.org/>

Chetty, R. y Saez, E. (2009). *Teaching the Tax Code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients*. (NBER Working Paper N° 14836). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Clark, T. y Dilnot, A. (2002). *Long-term trends in British taxation and spending*. (Briefing Note N° 25). Londres: The Institute for Fiscal Studies.

Clements, B., Faircloth, C. y Verhoeven, M. (2007). *Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues*. (IMF Working Paper N° 07/21). Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Coelho, I. (2009, octubre). *Taxing banking transactions – The experience in Latin America and elsewhere*. Documento preparado para la tercera conferencia ITD, Beijing, China.

Collier, P. y Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.

Collier, P., van der Ploeg, F., Spence, M. y Venables, A. (2010). Managing Resource Revenues in Developing Economies. *IMF Staff Papers*, 57(1), 84-118.

Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (2011). *Anuario de Estadísticas del cobre y otros minerales 1991-2010*. <http://www.cochilco.cl/productos/descarga/anuarios/anuario2010.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010a). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010b). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. A. Bárcena y O. Kacef (Comps.). Santiago de Chile: Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva en América Latina*. <http://dds.cepal.org/bdptc/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). CEPALSTAT Estadísticas de América Latina y el Caribe: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Conesa, J., Kitao, S. y Krueger, D. (2009). Taxing capital? Not a bad idea after all! *The American Economic Review*, 99(1), 25-48.

Congreso de la República de Colombia. (2011). <http://www.senado.gov.co>

Congreso de la República del Perú. (2011). <http://www.congreso.gob.pe>

Consejo Nacional Electoral de Ecuador. (2011). *Resultados elecciones 2009*. <http://app.cne.gob.ec/resultados2009/>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial* N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

Corden, W. y Neary, J. (1982). Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *Economic Journal*, 92(368), 825-848.

Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). (2012). *Memoria Anual*. http://www.codelco.cl/flipbook/memorias/memoria2010/MEMORIA_00.PDF

Corte Electoral, República Oriental de Uruguay. (2011). *Estadísticas de Elecciones Nacionales*. <http://www.corteelectoral.gub.uy/>

Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-190.

Cox, J., Friedman, D. y Sadiraj, V. (2008). Revealed Altruism. *Econometrica*, 76(1), 31-69.

Crouch, L. y Fasih, T. (2004). *Patterns in educational development: Implications for further efficiency analysis*. Manuscrito no publicado, Washington D.C., Banco Mundial.

Cruces, G., Pérez, R. y Tetaz, M. (2011). *Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment*. (IZA Discussion Papers N° 5699). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Currie, J. (2009). Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 87-122.

Dabla Norris, E., Allen, R., Zanna, L. F., Prakash, T., Kvintradze, E., Lledo, V., Yackovlev, I. y Gollwitzer, S. (2010). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries*. (FMI Working Paper N° 10/80). Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Dalgaard, C. y Olsson, O. (2006). *Windfall gains, political economy, and economic development*. (Working Papers in Economics N° 223), Göteborg: Universidad de Göteborg.

Das, J., Do, Q-T. y Özler, B. (2005). Reassessing Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 57-80.

Daude, C. y Melguizo, A. (2010). *Taxation and more representation?: On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America*. (Working Paper N° 294). París: OECD Development Centre.

Debreu, G. (1951). The coefficient of resource utilization. *Econometrica*, 19(3), 273-292.

Decreto N° 2705 sancionado el 03 de agosto de 1998. *Diário Oficial da União N° 147*. Brasilia, Brasil, 4 de agosto de 1998. http://www.anp.gov.br/brasilrounds/round1/Docs/LDOC02_pt.pdf

Decreto N° 1760 de 2003. *Diario Oficial N° 45.230*. Bogotá, Colombia, 26 de junio de 2003. http://www.anh.gov.co/media/normatividadANH/creacion/decreto_1760_2003.pdf

Decreto Ejecutivo N° 662 sancionado el 4 de octubre del 2007. *Registro Oficial N° 193*. Quito, Ecuador, 18 de octubre del 2007. http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1483

Decreto Supremo N° 009-2005-ED: Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, Perú, 29 de abril de 2005. <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DecSupN009-2005-ED.pdf>

Decreto Supremo N° 173-2011-EF: Gravamen especial a la minería N° 29790. *Edición Extraordinaria del Diario Oficial El Peruano*. Lima, Perú, 29 de septiembre de 2011. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29790.pdf>

Decreto N° 1510 con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37323. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 13 de noviembre de 2001. <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/2001/37323.pdf>

Decreto con rango, valor y fuerza de ley que crea contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.022. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 18 de abril de 2011. <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/2011/6022.pdf>

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., Walton, M., Coady, D., Cunningham, W., Gasparini, L., Jacobsen, J., Matsuda, Y., Robinson, J., Sokoloff, K. y Wodon, Q. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?* Washington D.C.: Banco Mundial.

De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2006). Making conditional cash transfer programs more efficient: Designing for maximum effect of the conditionality. *The World Bank Economic Review*, 20(1), 1-29.

De Paula, A. y Scheinkman, J. (2010). Value – Added taxes, chain effects, and informality. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(4), 195-221.

- Dohrmann, T. y Pinshaw, G. (2009). *The road to improved compliance*. Nueva York: McKinsey & Company.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Drazen, A. y Eslava, M. (2005). *Electoral manipulation via expenditure composition: Theory and evidence*. (NBER Working Paper N° 11085). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Due, J. y Frie-laender, A. F. (1973). *Government finance: Economics of the public sector*. Homewood, Illinois: Irwin.
- Duflo, E. y Sáez, E. (2003). The role of information and social interactions in retirement plan decisions: Evidence from a randomized experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 118(3), 815-842.
- Duflo, E. y Hanna, R. (2005). *Monitoring works: Getting teachers to come to school*. (NBER Working Paper N° 11880). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Durevall, D. y Henrekson, M. (2011). The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 708-722.
- Easterly, W. y Rebelo, S. (1993). *Marginal income tax rates and economic growth in developing countries*. (Policy Research Working Paper N° 1050). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Eguino, H., Garriga, M., Pineda, C., Porto, A. y Rosales W. (2010). *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. (Documento de debate N° IDB-DP-145). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2008). *Public-Private partnerships: When and how*. Manuscrito no publicado, Caracas, CAF.
- Engerman, S., Maeriscal, S. y Sokoloff, K. (2002). *The evolution of schooling institutions in the Americas, 1800-1945*. Manuscrito no publicado, Departamento de Economía: UCLA.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. (2005). The evolution of suffrage institutions in the Americas. *Journal of Economic History*, 65, 41-102.
- Erosa, A. (2001). Financial intermediation and occupational choice in development. *Review of Economic Dynamics*, 4(2), 303-334.
- Erosa, A. y Gervais, M. (2002). Optimal taxation in life-cycle economies. *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338-369.
- Escobar, R. (2008). La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria. *Serie temática tributaria N° 2*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

- Esteban, J. y Ray, D. (1999). Conflict and Distribution. *Journal of Economic Theory*, 87(2), 379-415.
- Farejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public choice*, 50(1), 5-25.
- Farrel, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, 120(3), 253-281.
- Fay, M. y Morrison, M. (2005). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent developments and key challenges*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fellman, J., Jäntti, M. y Lambert, P. (1999). Optimal tax-transfer systems and redistributive Policy. *The Scandinavian Journal of Economics*, 101(1), 115-126.
- Fellner, G., Sausgruber, R. y Traxler, C. (2011). *Testing enforcement in the field: threat, moral appeal, and social information*. Manuscrito enviado para publicación, Journal of the European Economic Association.
- Fernald, J. (1999). Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity. *The American Economic Review*, 89(3), 619-638.
- Fernández, A. y Oviedo, E. (2010). *Salud electrónica en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fernández, A. (2011, julio). *Avances y retos de política pública en Salud-e: visión regional*. Ponencia presentada en el II Seminario Regional de Telemedicina y Salud-e: Prácticas de innovación y estándares, Caracas, Venezuela.
- Ferraz, C. y Finan, F. (2009). *Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local Governments*. (NBER Working Papers N° 14937). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ferraz, C. y Monteiro, J. (2010). *Does oil make leaders unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom*. Manuscrito no publicado, Universidad Católica Pontificia de Río de Janeiro.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2005). Budget institutions and fiscal outcomes: Ten years of inquiry on fiscal matters at the research department of the Inter American Development Bank. *International Journal of Public Budget*, 59(32), 81-138.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transferences: Reducing present and future poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. (2ª ed.). Washington D.C.: Departamento de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2011). *Mobilización de ingresos en los países en desarrollo*. Departamento de Finanzas Públicas. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

- Forsyth, P. y Kay, J. (1980). The economic implications of north sea oil revenues. *Fiscal Studies*, 1(3), 1-28.
- Forsyth, P. y Kay, J. (1981). Oil revenues and manufacturing output. *Fiscal Studies*, 2(2), 9-17.
- Forteza, A., Apella, I., Fajnzylber, E., Grushka, C., Rossi, I. y Sanroman G. (2009). *Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay*. (SP Discussion Paper N° 0926). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Frey, B. y Meier, S. (2004). Social comparisons and pro-social behavior: Testing 'Conditional Cooperation' in a field experiment. *The American Economic Review*, 94(5), 1717-1722.
- Frey, B. y Torgler, B. (2007). Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136-159.
- Fullerton, D. y Rogers, D. (1993). *Who bears the lifetime tax burden?* Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). (2011). *Eficiencia.gob.ar: la construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*. Manuscrito no publicado, FIEL.
- Gadenne, L. (2011). *Tax me, but spend wisely: The political economy of taxes, evidence from Brazilian local Governments*, Manuscrito no publicado, Paris School of Economics.
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009). Labor informality bias of a poverty-alleviation program in Argentina. *Journal of Applied Economics*, 12(2), 181-205.
- Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G. y Acosta, P. (2011). *Educational upgrading and returns to skills in Latin America. Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010*. (Documento de Trabajo CEDLAS N° 127). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Gasparini, L. y Lustig, N. (2011). *The rise and fall of income inequality in Latin America*. (Documento de Trabajo CEDLAS N° 118). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Gelemur, A. y Pochat, L. (2011). *Recursos naturales. ¿Bendición o maldición?: el efecto de las regalías petroleras en las provincias argentinas*. Memoria para optar al Título de Economista de la Escuela de Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Goldsmith, W. y Vainer, C. (2001). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *EURE*, 27(82), 115-119.
- Gómez Sabaini, J. (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. *Serie Políticas Sociales N°127*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez Sabaini, J., Jiménez, J. y Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina. En J. Jiménez, J. Gómez Sabaini y A. Podestá (Eds.), *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

- Gómez Sabaini, J. y Jiménez, J. (2011). *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. (Documento de trabajo CAF N° 2011/08). Caracas: CAF.
- González, J., Guasch, J. y Serebrisky, T. (2007). *Consulta de San José 2007. Latin America: Addressing high logistics costs and poor infrastructure for merchandise transportation and trade facilitation*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- González, D., Martinoli, C. y Pedraza, J. (2009). *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. Proyecto Eurosocial Sector Fiscalidad. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- González Navarro, M. y Quintana Domeque, C. (2010). *Urban Infrastructure and Economic Development: Experimental Evidence from Street Pavement*. (IZA Discussion Paper N° 5346). Bonn, IZA.
- González Rozada, M. y Llenera Pinto, F. (2011). *The effects of a Conditional Transfer Program on the labor market: The human development bonus in Ecuador*. (Working Paper Economía N° 2011-1). Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- González Rozada, M., Ronconi, L. y Rufflo, H. (2011). *Protecting workers against unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina*. (IDB Working Paper N° 268). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Goñi, E., López, H. y Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, 39(9), 1558-1569.
- Green, W. (2005). Reconsidering heterogeneity in panel data estimators of the stochastic frontier model. *Journal of Econometrics*, 126, 269-303.
- Guasch, J. y Kogan, J. (2006). Inventories and logistic costs in developing countries: Levels and determinants – a red flag for competitiveness and growth. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 1(1), 5-29.
- Hallerberg, M. y Marier, P. (2004). Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean countries. *Journal on Political Science*, 48(3), 571-587.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (2009). *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hamilton, K. (1994). Green Adjustments to GDP. *Resources Policy*, 20(3), 155-168.
- Hamilton, K. y Hartwick, J. (2005). Investing exhaustible resource rents and the path of consumption. *Canadian Journal of Economics*, 38(2), 615-21.

- Hansen, G. y İmrohoroğlu, A. (1992). The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard. *Journal of Political Economy*, 100(1), 118-142.
- Hartwick, J. (1977). Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. *The American Economic Review*, 67(5), 972-974.
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, 81(4), 723-759.
- Heckman, J., Lochner, L. y Taber, C. (1998). *Tax policy and human capital formation*. (NBER Working Paper N° 6462). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Herrera, S. y Pang, G. (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach*. (Policy Research Working Paper N° 3645). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Herrera, S. y Pang, G. (2008). Efficiency of infrastructure: The case of Container Ports. *Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia*, 9(1), 165-194.
- Hirschman, A. (1978). Exit, voice and the State. *World Politics*, 31(1), 90-107.
- Holtz Eakin, D. (1994). Public sector capital and the productivity puzzle. *Review of Economics and Statistics*, 76(1), 12-21.
- Hudson, H. (1990). *Communication satellites: their development and impact*. Nueva York: Free Press.
- Humphreys, M. y Sanbdu, M. (2007). The Political Economy of Natural Resource Funds. En M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz (Eds.), *Escaping the natural resource curse*. (pp. 194-233). Nueva York: Columbia University Press.
- Husted, T. y Kenny, L. (1997). The effect of the expansion of the voting franchise on the size of the government. *Journal of Political Economy*, 105(1), 55-82.
- Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz. (2011). <http://www.ical.cl/>
- Instituto Federal Electoral de México. (2011). *Sistema de consulta de las estadísticas de las elecciones federales 2008-2009*. <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>
- Internal Revenue Service (IRS). (2006). *IRS updates tax gap estimates*. IRS-2006-28 http://www.irs.gov/pub/irs-news/tax_gap_figures.pdf
- International Budget Partnership (IBP). (2010). *The Open Budget Survey*. Washington D.C.: International Budget Partnership.

International Tax Dialogue (ITD). (2007, octubre). *Tributación de la pequeña y mediana empresa*. Segunda conferencia global sobre impuestos de las pequeñas y medianas empresas, Buenos Aires, Argentina.

International Tax Dialogue (ITD). (2010). Revenue Administration in Sub-Saharan Africa. *ITD Comparative Information Series N°1*. Freetown: Sierra Leona.

IPSOS-Napoleón Franco. (2011, julio). *Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo vamos 2011*. Ponencia presentada en la presentación de resultados encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2011. Bogotá, Colombia.

Iregui, A. M., Melo, L. y Ramos, J. (2006). Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. *Borradores de Economía N° 381*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Jiménez, J. y Podestá, A. (2010). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. *Serie Macroeconómica del Desarrollo N°77*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jorrat, M. y Podestá, A. (2010). Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta. En J. Jiménez, J. Gómez Sabaini y A. Podestá (Eds.), *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

Kalmanovitz, S. (2008). Consecuencias económicas de la Independencia de Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 207-233.

Karabarbounis, L. (2011). One Dollar, One Vote. *The Economic Journal*, 121(553), 621-651.

Katz, R. (2009). *El papel de las TIC en el desarrollo: propuesta de América Latina a los retos económicos actuales* (2ª ed.). Madrid: Ariel.

Keen, M. y Lockwood, B. (2010). The value added tax: its causes and consequences. *Journal of Development Economics*, 92(2), 138-151.

Kenny, L. y Winer, S. (2006). Tax systems in the world: an empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime. *International tax and public finance*, 13(2), 181-215.

Khandker, S, Pitt, M. y Fuwa, N. (2003). *Subsidy to promote girls' secondary education: The female stipend program in Bangladesh*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Kleven, H., Knudsen, M., Kreiner, C., Pedersen, S. y Sáez, E. (2010). *Unwilling or unable to cheat? Evidence from a randomized tax audit experiment in Denmark*. (NBER Working Paper N° 15769). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

KPMG. (2011). *Corporate and Indirect Tax Survey 2011*. KPMG International.

Kremer, M. y Chen, D. (2001). *An interim Report on a teacher attendance incentive program in Kenya*. Manuscrito no publicado, Universidad de Harvard.

Lamartina, S. y Zaghini, A. (2008). *Increasing public expenditures: Wagner's Law in OECD countries*. (CFS Working Paper N° 2008/13). Roma: Center for Financial Studies.

Lane, P. y Tornell, A. (1996). Power, growth, and the voracity effect. *Journal of Economic Growth*, 1(2), 213-241.

Latinobarómetro. (2011). *Banco de datos*. <http://www.latinobarometro.org/>

La Vigne, N., Lowry, S., Markman, J. y Dwyer, A. (2011). *Documenting the use of public surveillance cameras for crime control and prevention in three U.S. cities*. Washington D.C.: Instituto Urbano, Centro de Justicia Policial.

Lazear, E. (2000). Performance pay and productivity. *The American Economic Review*, 90(5), 1346-1361.

Lederman, D. y Maloney, M. (2007). *Natural resources: neither curse nor destiny*, Washington D.C.: Banco Mundial y Stanford University Press.

Lee, Y. y Gordon, R. (2005). Tax structure and economic growth. *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 1027-1043.

Leuven, E., Lindahl, D., Oosterbeek, H. y Webbink, M. (2007). The effect of extra funding for disadvantaged children on achievement. *The Review of Economics and Statistics*, 89(4), 721-736.

Levine, R. (2005). Finance and growth: theory and evidence. *Handbook of Economic Growth*, 1(1), 865-934.

Ley de Hidrocarburos N° 17.319 sancionada el 23 de junio de 1967. *Boletín Oficial N° 21.220*. Buenos Aires, Argentina, 30 de junio de 1967. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/17319.htm>

Ley de Hidrocarburos N° 3058 sancionada el 17 de mayo de 2005. *Gaceta Oficial de Bolivia N° 2749*. La Paz, Bolivia, 19 de mayo de 2005. <http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/images/stories/normas/ley%20de%20hidrocarburos.pdf>

Ley de impuesto sobre la renta, contenida en el Artículo 1° del Decreto Ley N° 824 sancionada el 27 de diciembre de 1974. *Diario Oficial N° 29041*. Santiago de Chile, Chile, 31 de diciembre de 1974. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6368>

Ley N° 20.026. Establece un impuesto específico a la actividad minera sancionada el 27 de mayo del 2005. *Diario Oficial N° 38187*. Santiago de Chile, Chile, 16 de junio de 2005. <http://www.defensadelcobre.cl/?q=node/25>

Ley N° 756 sancionada el 23 de julio de 2002. *Diario Oficial N° 44.878*. Bogotá, Colombia, 25 de julio de 2002. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0756_2002.html

Ley de Hidrocarburos. Decreto Supremo N° 2967. *Registro Oficial 711*. Quito, Ecuador, 15 de noviembre de 1978.

Ley de Ingresos de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. México D.F., México, 1° de enero de 2002.

Ley de Ingresos de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. México D.F., México, 25 de noviembre de 2009.

Ley de regalía minera N° 29788 que modifica la Ley N° 28258. *Edición Extraordinaria del Diario Oficial El Peruano*. Lima, Perú, 29 de septiembre de 2011. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29788.pdf>

Ley N° 29789 que crea el Impuesto Especial a la Minería. *Edición Extraordinaria del Diario Oficial El Peruano*. Lima, Perú, 29 de septiembre de 2011. <http://www.presidencia.gob.pe/documentos/leyes/Ley%20que%20crea%20el%20Impuesto%20Especial%20a%20la%20Miner%C3%ADa.pdf>

Ley Orgánica de Reordenamiento del mercado interno de los combustibles líquidos. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.919*. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 18 de septiembre de 2008. <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/2008/39019.pdf>

Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*, 91(1), 1-14.

Limao, N. y Venables, A. (2000). Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs, and trade. *The World Bank Economic Review*, 15(3), 451-479.

Lindert, P. (2004). *Social spending and economic growth since the eighteenth century growing public*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). *Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean*. (SP Discussion Paper N° 0605). Washington D.C.: Banco Mundial.

Lledo, V., Schneider, A. y Moore, M. (2003). "Pro-poor tax reform in Latin America: A critical survey and policy recommendations", IDS, Sussex, March.

López Calva, L. y Lustig, N. (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Nueva York: The Brookings Institution.

Lott, J. y Kenny, L. (1999). Did women's suffrage change the size and scope of government? *Journal of Political Economy*, 107(6), 1163-1198.

Lovell, C. (1992). Production frontiers and productive efficiency. En H. Fried, C. Lovell y S. Schmidt (Eds.), *The measurement of productive efficiency: Techniques and applications*. Oxford: Oxford University Press.

Lustig, N. (Coordinadora). (2012). *Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom*. Proyecto integrante de la iniciativa “Compromiso con la equidad”, en colaboración con Pessino, C., Gray Molina, G., Jiménez, W., Paz, V., Yáñez, E., Pereira, C., Higgins, S., Scott, J. y Jaramillo, M. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.

Lustig, N., López Calva, L. y Ortiz Juárez, E. (2011). *The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why*. (Tulane Economics Working Paper N° 1118). Nueva Orleans: Universidad de Tulane.

Macleod, W. y Urquiola, M. (2009). *Anti-Lemons: School reputation and educational quality*. (NBER Working Paper N° 15112). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Madisson, A. (2011). *Historical statistics of the world economy: 1-2008 A.D.*
http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls

Maldonado, S. (2010). *Resource windfall and corruption: Evidence from a natural experiment in Peru*. Manuscrito no publicado, Universidad de California.

Manacorda, M. (2011, agosto). *Social assistance and labor market outcomes: Lessons from the evaluation of the Uruguayan PANES*. Ponencia presentada en el IEN-LACEA, Buenos Aires, Argentina.

Manzano, O. y Rigobón, R. (2001). *Resource curse or debt overhang?* (NBER Working Paper N° 8390). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Martínez Vázquez, J. (2008). The impact of budgets on the poor: Tax and expenditure benefit incidence analysis. En B. Moreno Dodson y Q. Wodon (Eds.), *Public finance for poverty reduction. Concepts and case studies from Africa and Latin America*, (pp. 113-1162). Washington D.C.: Banco Mundial.

McKee, D. y Todd, P. (2011). The longer-term effects of human capital enrichment programs on poverty and inequality: Oportunidades in Mexico. *Estudios de Economía*, 38(1), 67-100.

Mehlum, H., Moene, K. y Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, 116(508), 1-20.

Meltzer, A. y Richard, S. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.

Mesquita, M., Volpe, C. y Blyde, J. (2008). *Unclogging the arteries: The impact of transport costs on Latin American and Caribbean trade*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Metcalf, G. (1994). Life cycle versus annual perspectives on the incidence of a value added tax. En J. Poterba (Ed.), *Tax Policy and the Economy*, (pp. 45-64). Cambridge: MIT Press.

Mikesell, J. y Birskyte, L. (2007). The tax compliance puzzle: Evidence from theory and practice. *International Journal of Public Administration*, 30(10), 1045-1081.

Ministerio del Interior de Argentina, Dirección Nacional Electoral. (2011). *Resultados de las Elecciones Nacionales del 23 de octubre de 2011, por distrito y departamento*. <http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/estadistica.htm>

Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. (2011). *Petróleo y otros datos estadísticos (PODE) 2007-2008*. <http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=179>

Mitchell, M. (1992). *International historical statistics: The Americas 1750-1988*. Londres: Macmillan.

Monaldi, F. (2011). *La economía política de los impuestos a los hidrocarburos y otros recursos minerales en América Latina*. Manuscrito no publicado, IESA.

Moore, M. (2007). *How does taxation affect the quality of Governance?* (IDS Working Paper N° 208). Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies.

Murillo Zamorano, L. R. (2004). Economic efficiency and frontier techniques. *Journal of Economic Surveys*, 18(1), 33-77.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.

Ocampo, J. A. y Malagón, J. (2011). *El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina*. (Working Paper CAF N° 2011/11). Caracas: CAF.

Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. (2011). *Reporte Electoral*, 66. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011). *LABORSTA*. <http://laborsta.ilo.org/>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2011). *Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2001). *Compliance Measurement – Practice Note*. (Documento N° GAP004). Centre for Tax Policy and Administration.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 7-14.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 155-171

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial. (2006). Results of the survey on budget practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting*. <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2010). *PISA 2009 Results: What students know and can do – Student performance in Reading, Mathematics and Science*. (Volumen I). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2011a, marzo). *Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: Comparative Information Series 2010*. Forum on Tax Administration, Centre for Tax Policy and Administration, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2011b). Private schools: Who benefits? *PISA in Focus*, N° 7. París: OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2011). *Banco de datos*. <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

Ortega, D. (2003). *¿Por qué la desigualdad importa para el desempeño económico?* Documentos para la discusión, Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ortega, D., Ronconi, L. y Sanguinetti, P. (2012). *Reciprocity and willingness to pay taxes: Evidence from Latin America*. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.

Otto, J., Andrews, C., Cawood, F., Doggett, M., Guj, P., Stermole, F., Stermole, J. y Tilton, J. (2006). *Mining royalties: A global study of their impact on investors, government, and civil society*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Pagés, C. (Comp.). (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pattillo, G. (2003). Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile. *Estudios Públicos*, 89, 89-128.

Peacock, A. y Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.

Pecho Trigueros, M. (2010). *Tributación y administración tributaria en los países miembros del CIAT*. (Documento de Trabajo N° 2-2010), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Pereira, C. y Melo, M. (2011, junio). *The political economy of budgeting in Latin America: Procedures, oversight and participation*. Trabajo presentado en el Taller CAF, Bogotá, Colombia.

Perry, G. y Oliveira, M. (2009). *The impact of oil and mining in regional and local development in Colombia*. (CAF Working Paper N° 2009/06). Caracas: CAF.

Perry, G., Bustos, S. y Ho, S. (2011). *What do non-renewable natural resource rich countries do with their rents?* (Serie de Documentos de Trabajo CAF N° 2011/06). Caracas: CAF.

Pessino, C. y Fenochietto, R. (2010). Determining countries' tax effort. *Revista de Economía Pública*, 195(4), 65-87. Hacienda Pública Española.

Petrobras (2006). *Informe Anual 2006*. Brasilia: Petrobras.

Petrobras (2009). *Informe Anual 2009*. Brasilia: Petrobras.

Pomeranz, D. (2010). *No taxation without information: Deterrence and self-enforcement in the value added tax*. (Job Market Paper). Universidad de Harvard.

Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA). (2006). *Banco de datos*. <http://pisa2006.acer.edu.au/>

Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA). (2009). *Banco de datos*. <http://pisa2009.acer.edu.au>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA). (2011). <http://americo.usal.es/oir/elites/index.htm>

Przeworsky, A., Stokes, S. C. y Manin, B. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2010). *29.997.574 colombianos están habilitados para votar en la elección presidencial del 30 de mayo*. (Comunicado de prensa N° 127).

República Bolivariana de Venezuela, Consejo Nacional Electoral. (2011). *Estadísticas de Elección Presidencial – 3 de diciembre 2006*. http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php

Resolución N° 394. *Boletín Oficial de la República de Argentina N° 31283*. Buenos Aires, Argentina, 16 de noviembre del 2007. <http://200.69.252.41/hypersoft/Normativa/NormaServlet?id=15120>

Resolución N° 1352. *Consejo Nacional Electoral*. Bogotá, Colombia, 24 de junio de 2010.

Ribas, R. y Soares, F. (2011, junio). *Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?* Trabajo presentado en la Sexta Conferencia de IZA y Banco Mundial sobre Empleo y Desarrollo. México D.F., México.

Rioja, F. K. (2003). The penalties of inefficient infrastructure. *Review of Development Economics*, 7(1), 127-137.

Robinson, J., Torvik, R. y Verdier, T. (2006). Political Foundations of the Resource Curse. *Journal of Development Economics*, 79(2), 447-468.

- Rodríguez, F. (2004). Inequality, redistribution, and rent-seeking. *Economics & Politics*, 16(3), 287-320.
- Rodríguez Oreggia, E. y Freije, S. (2010). *Long term impact of a Cash Transfers Program on Labor Outcomes of the Rural Youth*. Manuscrito no publicado.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Rofman, R., Lucchetti, L. y Ourens, G. (2009). *Pensions System in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. (SP Discussion Paper N° 0616). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Roger, G. y Li, W. (2009). Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation. *Journal of Public Economics*, 93(7-8), 855-866.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Rouse, C. y Krueger, A. (2004). *Putting computerized instruction to the test: A randomized evaluation of a "Scientifically-based" Reading Program*. (NBER Working Paper N° 10315). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sachs, J. y Warner, A. (1997). *Natural resource abundance and economic growth*. (Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper N° 517). Cambridge: Universidad de Harvard.
- Sachs, J. y Warner, A. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45(4-6), 827-838.
- Saiegh, S. M. (2005, febrero). *The role of legislatures in the policymaking process*. Ponencia preparada para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2003). *Addressing the natural resource curse: An Illustration from Nigeria*. (NBER Working Paper N° 9804). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sanguinetti, P. (2010). *Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú*. (Documentos de Trabajo CAF N°2010/01). Caracas: CAF.
- Santiso, C. (2006). *Parliaments and budgeting: Understanding the political economy of the budget in Latin America*. (Working Paper N° 39). París: The American University of Paris.
- Santiso, C. (2007). Eyes Wide Shut? *The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Scartascini, C. y Stein, E. (2009). A new framework. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (Eds.), *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America* (pp. 1-23). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schick, A. (1998). *A contemporary approach to public expenditure management*. Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial.

Scott, J. (1999). *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas*. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Secretaría de Energía (2010). *Información Estadística de Hidrocarburos*. <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3181>

Senado de la Nación Argentina. (2011). <http://www.senado.gov.ar/>

Shelton, C. (2007). The size and composition of government expenditure. *Journal of Public Expenditure*, 91(11-12), 2230-2260.

Slemrod, J., Blumenthal, M. y Christian, C. (2001). Taxpayer response to an increase probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 79(3), 455-483.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2011). *Reporte Canon Minero 2010*. Lima: Sociedad Nacional de Minería.

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC). (2011). *Banco de datos de CEDLAS y Banco Mundial*. <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>

Sokoloff, K. y Zolt, E. (2007). Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas. En S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (Eds.), *The decline of Latin American Economies: growth, institutions and crises*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Spada, P. (2009, junio). *The economic and political effects of participatory budgeting*. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil.

Spada, P. (2010). *Political competition and the diffusion of policy innovations in local Government: the case of participatory budgeting in Brazil*. (Job Market Paper). Cambridge: Universidad de Harvard.

Stein, E., Talvi, E. y Grisanti, A. (1999). Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience. En J. Poterba y J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 103-133). Chicago: Chicago University Press.

Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (2006). *The politics of policies: Economic and social progress in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Pública (SUNAT). (2010). *Banco de datos*: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_ingresos.html

Tanzi, V. y Shome, P. (1993). Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties, a focus on Latin America. *Serie Política Fiscal N° 38*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tanzi, V. y Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tanzi, V. y Zee, H. (2000). Tax policy for emerging markets: developing countries. *National Tax Journal*, 53(2), 299-322.

Tanzi, V. (2005). The economic role of the State in the 21st century. *Cato Journal*, 25(3), 617-638.

Timmons, J. (2011). *Government performance, taxation and citizen participation: Evidence from Brazil*. Manuscrito no publicado, Caracas, CAF.

Torgler, B. (2005). Tax morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1-2), 133-157.

Transparency International y Revenue Watch Institute. (2010). *The Revenue Watch Index (2010): Transparency: Governments and the oil, gas and mining industries*. Nueva York: Revenue Watch Institute.

Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. (2011). *Estadísticas Elección de Presidente 2009*. http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2009_pres.htm

Tribunal Supremo Eleitoral de Brasil. (2011). *Estatísticas TSE*. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/eleicoes-2010/estatisticas>

Tribunal Superior de Justicia Electoral, República del Paraguay. (2011). Resultados nacionales para presidente de la República. <http://www.tsje.gov.py/e2008/>

Trostel, P. (1993). The effect of taxation on human capital. *Journal of Political Economy*, 101(2), 327-350.

Truman, E. (2007, octubre). *A scoreboard for sovereign wealth funds*. Trabajo presentado en la Conferencia de la Política Cambiaria de China del Peterson Institute, Washington D.C.

Unidad de Análisis de las Políticas Sociales y Económicas. (2011). *Operaciones consolidadas del Gobierno general. Banco de datos*. http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2011/htms/doss0301.htm

United States Agency for International Development (USAID). (2011). <http://www.usaid.gov/>

Universidad de Georgetown. (2011). *Base de datos políticos de las Américas*. <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Bolivia/pres05.html>

Universidad de Oxford. (2011). *The Montevideo-Oxford Latin American Economic History Database (MOxLAD)*. <http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>

U.S. Government Printing Office. (2011). *Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2011*. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/hist.html>

Van der Ploeg, F. y Poelhekke, S. (2009). Volatility and the natural resource curse. *Oxford Economic Papers*, 61(4), 727-760.

Van der Ploeg, F. y Venables, A. (2010). *Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics*. (OxCarre Research Paper N° 52). Oxford: Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies.

Van der Ploeg, F. (2011). Natural resources: curse or blessing? *Journal of Economic Literature*, 49(2), 366-420.

Vegas, E. y Umansky, I. (2005). *Improving teaching and learning through effective incentives. What we can learn from education reforms in Latin America?* Washington D.C.: Banco Mundial.

Vera, M. (2011). *La importancia del sistema público de educación para el desarrollo de una economía: análisis para las distintas jurisdicciones de la Argentina durante la década de los noventa*. Andalucía: Universidad Internacional de Andalucía.

Villafuerte, M., López Murphy, P. y Ossowski, R. (2010). *Riding the roller coaster: fiscal policies of nonrenewable resource exporters in Latin America and the Caribbean*. (IMF Working Paper N° 10/251). Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Villar, L. (2001). Reglas versus discrecionalidad en las políticas fiscales, monetaria y cambiaria: un problema de economía política y credibilidad. *Revista del Banco de la República*, 74(880), 68-76.

Villela, L., Lemgruber, A. y Jorrat, M. (2009). *Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación*. (Documento de trabajo N° 131). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Von Hagen, J. (1992). *Budgeting procedures and fiscal performance in the european communities*. (Center for German and European Studies Working Paper N° 1.9). European Economy: Universidad de California, Berkeley.

Von Hagen, J. y Harden, I. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.

Wagner, A. (1911). Staat in national ökonomischer Hinsicht. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Jena: Lexis.

Wenzel, M. (2001). *Misperceptions of social norms about tax compliance: A field experiment*. (Working Paper N° 8). Canberra: Centre for Tax System Integrity, Australian National University.

Widmalm, F. (2001). Tax structure and growth: Are some taxes better than others? *Public Choice*, 107(3/4), 199-219.

Witherspoon, J., Johnstone, S. y Wasem, C. (1993). *Rural Telehealth: telemedicine, distance education, and informatics for rural development*. Boulder, CO: WICHE Publications.

Wong, W. y Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A comparative analysis of Web-site openness and government accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(2), 275-297.

World Economic Forum. (2005). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2006). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2007). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2008). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2009). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2010). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2011). *The Global Competitiveness Report*. Nueva York: Oxford University Press.

World Values Survey. (2011). *Encuestas de opinión*. <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Zambrano, R. (2010). *La fusión de funciones, la fusión de sistemas*. <http://www.ciat.org/blog>

Zweifel, P., Breyer, F. y Kifmann, M. (2009). *Health Economics*. (2ª ed.). Londres: Springer.

Este libro se terminó
de imprimir en mayo de 2012
en Bogotá – Colombia.
La presente edición consta
de 2.000 ejemplares