

LC/L 2855 / C 2

HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL

Políticas económicas para un
desarrollo integral en América Latina

José Luis Machinea y Narcís Serra
Editores



900035262 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL



9452 41

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

LC/L.2855

ISBN: 978-84-87072-96-3

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Santiago de Chile, 2008

© Fundación CIDOB, Barcelona, España, 2008

Todos los derechos reservados.

Diseño de portada: Job López

Diseño y diagramación de interior: Andrés Hannach

Impreso en Chile

Índice

INTRODUCCIÓN

Apuntes para una agenda de desarrollo en América Latina

Narcís Serra.....11

CAPÍTULO I

La coyuntura económica de América Latina: ¿se justifica el optimismo?

José Luis Machinea y Osvaldo Kacef.....17

- I. Quinto año consecutivo de crecimiento para América Latina17
- II. Una coyuntura con pocos antecedentes históricos19
 - A. El contexto externo.....19
 - B. La cuenta corriente.....21
 - C. Producto, ingreso y componentes de la demanda22
 - D. Empleo y desempleo.....24
 - E. Menor vulnerabilidad a los *shocks* externos.....24
- III. Una mirada más de cerca revela diferencias importantes29
 - A. Evolución de la demanda30
 - B. Términos de intercambio y cuenta corriente32
 - C. Cuenta corriente y balanza básica35
 - D. Saldo fiscal y deuda pública.....37
 - E. Deuda externa y dolarización40
- IV. ¿Tristeza não tem fim?40
- V. Razones para conservar el optimismo44
 - A. El contexto externo y los desequilibrios globales:
¿es posible un ajuste coordinado y gradual?.....45
 - B. ¿Por qué América Latina no crece más?.....46
 - C. Los problemas de la política económica de la abundancia.....48

CAPÍTULO II

Protección social en América Latina: cobertura, fuentes de financiamiento y organización de los sistemas

<i>Daniel Titelman y Guillermo Cruces</i>	57
Resumen.....	57
I. Introducción.....	58
II. La protección social en América Latina: cobertura, evolución y perspectivas	60
A. Cobertura contributiva de la protección social	60
B. Déficit de protección social no contributiva	63
C. Mercado laboral y potencial de la cobertura contributiva.....	64
III. Gasto público social: evolución y potencial de la protección social no contributiva	68
A. Nivel, dinámica e impacto del gasto público social	68
B. Financiamiento de la protección social por vía no contributiva y potencial de los ingresos tributarios.....	76
IV. Integración de acceso contributivo y no contributivo: sistemas de protección social, solidaridad y eficiencia	80
A. Solidaridad, eficiencia y eficacia de los sistemas de protección social	80
B. Sistemas de salud	81
C. Sistemas de pensiones	84
V. Conclusión	87
Apéndice	89
A. Gasto público procíclico: estimación y análisis de las reglas	89
B. Estimaciones de presión tributaria	93
Bibliografía.....	94

CAPÍTULO III

El futuro de los pactos fiscales en América Latina

<i>Eduardo Lora</i>	97
Resumen.....	97
I. Introducción.....	98
II. Las estructuras fiscales de América Latina.....	99
III. La economía política de la política fiscal en América Latina	107
IV. Las posibilidades de un pacto fiscal.....	116
V. Políticas y estrategias para fomentar los pactos fiscales sociales...	126
Bibliografía.....	134

CAPÍTULO IV

El papel de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina

<i>Osmel Manzano</i>	139
Resumen.....	139
I. Introducción.....	140
II. El papel de los recursos naturales en el crecimiento.....	143
A. De la abundancia a la concentración.....	145

B. Dotaciones e inserción comercial.....	148
C. La diversificación a partir de los recursos naturales.....	151
III. El manejo de los recursos naturales.....	154
A. Las políticas de uso.....	155
B. El papel de los impuestos en el desarrollo del sector.....	157
C. Impuestos y volatilidad.....	164
IV. Conclusiones.....	168
Apéndice: La teoría sobre los precios de los recursos no renovables: el caso del petróleo.....	169
Bibliografía.....	173

CAPÍTULO V

Dévorame otra vez: termitas locales y violencia fiscal en América Latina; pactos sociales y pactos fiscales: México y Brasil desde una perspectiva comparada

<i>Carlos Elizondo y Javier Santiso</i>	181
Resumen.....	181
I. Introducción.....	183
II. La violencia fiscal.....	191
III. Termitas fiscales globales y depredadores locales en América Latina.....	193
IV. México y Brasil desde una perspectiva comparada.....	196
V. El ingreso en México y Brasil.....	198
VI. Las termitas en acción.....	200
VII. La calidad del gasto en México y Brasil.....	204
VIII. Un esbozo del mapa de la violencia fiscal.....	206
IX. Algunos ejemplos de violencia fiscal.....	211
X. Una respuesta posible: institucionalidad fiscal e institucionalidad civil.....	214
XI. Conclusiones.....	221
Bibliografía.....	223

CAPÍTULO VI

Pactos sociales y desarrollo económico en América Latina

<i>Carles Boix</i>	233
I. Pactos de carácter corporativo en las economías avanzadas.....	235
II. Las funciones y condiciones de los pactos sociales.....	238
A. El qué y el porqué del pacto corporativo.....	238
B. La lógica subyacente en los pactos sociales.....	240
C. España: un caso de pactos inestables.....	245
III. El sindicalismo latinoamericano.....	251
IV. Apertura y compensación.....	252
Bibliografía.....	259

CAPÍTULO VII

Reforma fiscal y equidad social en América Latina

<i>Edwin Goñi, J. Humberto López y Luis Servén</i>	201
I. Introducción.....	262
II. La desigualdad del ingreso y la redistribución fiscal en América Latina	266
III. Factores que limitan la redistribución fiscal en América Latina	273
A. Un marco simplificado.....	273
B. Recaudación de impuestos.....	275
C. Incidencia de los impuestos	282
D. Los efectos redistributivos del gasto público.....	287
IV. Conclusiones.....	292
Bibliografía.....	296

CAPÍTULO VIII

Respuesta fiscal a la incertidumbre de la renta

<i>Roberto Rigobón</i>	299
I. Introducción.....	299
II. Consideraciones generales	300
A. Prociclicidad de los gastos fiscales.....	301
B. Respuesta fiscal a la incertidumbre de la renta.....	308
III. Propiedades estocásticas y simulaciones.....	320
A. Mirada preliminar a los datos.....	321
IV. Conclusiones.....	328
Bibliografía.....	330

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

Cuadro I.1	América Latina (ocho países): situación fiscal 2005 y primer semestre de 2006.....	28
Cuadro I.2	Tasa de crecimiento por subregiones	29
Cuadro I.3	Efectos de la variación de los términos de intercambio y de las transferencias en relación con la década de 1990	50
Cuadro II.1	América Latina: cobertura de la seguridad social	61
Cuadro II.2	América Latina: aportes a la seguridad social de los ocupados, por quintil de ingreso del hogar	63
Cuadro II.3	Correlación entre gasto público y PIB.....	73
Cuadro II.4	Correlación entre variaciones del gasto público y el PIB.....	74
Cuadro II.5	Regresión de ingresos fiscales como proporción del PIB.....	79
Cuadro II.6	Interacción entre financiamiento público y cotizaciones a la seguridad social en salud	83
Cuadro II.7	Esquemas de incentivos a la cotización	87
Cuadro II.8	Correlación entre gasto público y PIB en algunos países	90

Cuadro II.9	Estadísticas descriptivas, presión tributaria y PIB	90
Cuadro III.1	América Latina: estructuras fiscales.....	100
Cuadro IV.1	Efectos de exportar productos primarios en el crecimiento	144
Cuadro IV.2	Factores que determinan la intensidad comercial	150
Cuadro IV.3	Concentración en la producción de recursos naturales	162
Cuadro IV.A.1	Evolución de los precios de los recursos no renovables	170
Cuadro V.1	Distribución de la carga fiscal por jurisdicción en Brasil	199
Cuadro V.2	Incidencia de la recaudación del impuesto sobre la renta y de la seguridad social por deciles, 2004.....	201
Cuadro V.3	Composición del gasto familiar por tipo de tasa impositiva.....	201
Cuadro V.4	Presupuesto de gastos fiscales, 2006-2007	202
Cuadro V.5	Presupuesto de gastos fiscales, 2002-2006	202
Cuadro V.6	Presupuesto de gastos fiscales, 2006-2007: impuesto sobre la renta empresarial.....	203
Cuadro V.7	Distribución del gasto público en servicios educativos, México, 2004.....	208
Cuadro V.8	Distribución del gasto público en salud según la utilización de los servicios de salud y tipo de atención en México	208
Cuadro V.9	Distribución del gasto público en pensiones en México.....	209
Cuadro V.10	Distribución del gasto público en pensiones en Brasil.....	211
Cuadro V.A.1	Situación financiera del sector público en México.....	228
Cuadro V.A.2	Situación financiera del sector público en Brasil	230
Cuadro VI.1	Nivel de densidad sindical en América Latina en la década de 1990.....	251
Cuadro VII.1	El papel de los impuestos indirectos en el Reino Unido.....	271
Cuadro VII.2	Comparación de las tasas impositivas en algunas regiones y agrupaciones	277
Cuadro VII.3	Recaudación de impuestos y productividad del IVA.....	278
Cuadro VII.4	Desigualdad de la renta antes y después de impuestos.....	285
Cuadro VII.5	Transferencias en América Latina y en Europa	287
Cuadro VII.6	Transferencias en América Latina. Incidencia por quintil de renta.....	291
Cuadro VIII.1	Tests aumentados de Dickey-Fuller (ADF).....	320
Cuadro VIII.2	Correlación entre los precios de las mercancías y los tipos de interés de cada país	324
Cuadro VIII.3	Correlación entre los precios de las mercancías y los mercados de valores de cada país	326
Cuadro VIII.4	Correlación entre los precios de las mercancías y la fortaleza de la moneda de cada país	327
Gráfico I.1	Tasas de crecimiento estimadas para el año 2007	18
Gráfico I.2	Tasas de crecimiento comparadas	18
Gráfico I.3	Evolución de los términos de intercambio	20
Gráfico I.4	Crecimiento y saldo en cuenta corriente	21
Gráfico I.5	Evolución de los componentes de la oferta y la demanda.....	22
Gráfico I.6	Contribución al incremento de la inversión.....	23

Gráfico I.7	Evolución del mercado de trabajo.....	24
Gráfico I.8.a	Deuda externa neta/exportaciones.....	25
Gráfico I.8.b	Deuda externa de corto plazo/reservas	26
Gráfico I.9.a	Sector público: saldo primario y saldo global.....	27
Gráfico I.9.b	Deuda pública/PIB	27
Gráfico I.10.a	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del volumen exportado de bienes, promedio 2004-2005	30
Gráfico I.10.b	América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo, promedio 2004-2005	31
Gráfico I.11	Tasa de inversión, 2006.....	32
Gráfico I.12	Variación de los términos de intercambio entre 1990 y 2006.....	33
Gráfico I.13	Descomposición de la variación de la cuenta corriente	34
Gráfico I.14	Evolución de la balanza básica	36
Gráfico I.15	América Latina y el Caribe: saldo primario y deuda del sector público no financiero, 2005	39
Gráfico I.16.a	Brasil: evolución de la inversión.....	41
Gráfico I.16.b	Brasil: tasa de crecimiento del volumen exportado.....	42
Gráfico I.17.a	Brasil: evolución de la tasa Selic, 2003-2006	43
Gráfico I.17.b	Brasil: diferencias de tasa de interés real (tasa de regulación monetaria) entre Brasil y otros países de América Latina, trimestre junio-agosto de 2006.....	43
Gráfico I.18	Tipo de cambio real, junio-agosto de 2006.....	49
Gráfico I.19	Variaciones de los términos de intercambio, transferencias y tipo de cambio real respecto de la década de 1990.....	51
Gráfico II.1	Partos atendidos por personal especializado, alrededor de 2002	65
Gráfico II.2	América Latina: recepción de ingresos por pensiones o jubilaciones	65
Gráfico II.3	América Latina (nueve países): evolución de la cobertura de trabajadores activos, alrededor de 1990-2002.....	67
Gráfico II.4	América Latina (21 países): nivel del gasto social per cápita, 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003	70
Gráfico II.5	América Latina (21 países): gasto social como porcentaje del PIB, 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003.....	71
Gráfico II.6	América Latina (promedio simple de nueve países): distribución y composición sectorial del gasto social por quintiles de ingreso primario per cápita de los hogares.....	72
Gráfico II.7	Producto interno bruto por habitante e ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 2003	78
Gráfico II.8	Carga tributaria en América Latina y el Caribe, 2004	79
Gráfico II.9	América Latina: costo de la concesión de pensiones focalizadas y universales.....	85
Gráfico III.1	Distribución del gasto público social en educación y salud, por quintiles de ingreso	105
Gráfico III.2	América Latina: participación electoral y nivel del gasto público.....	109

Gráfico III.3	Relación entre la cobertura de la seguridad social y el nivel de beneficios otorgados.....	113
Gráfico IV.1	Composición de las exportaciones	141
Gráfico IV.2	Dotaciones factoriales.....	142
Gráfico IV.3	Actividad petrolera e instituciones fiscales.....	161
Gráfico IV.4	Competitividad y recaudación	163
Gráfico IV.A.1	Evolución del producto interno bruto mundial	171
Gráfico IV.A.2	Evolución de los precios y el consumo de petróleo.....	171
Gráfico V.1	Evolución del PIB per cápita, 1900-2000.....	183
Gráfico V.2	Reformas estructurales en América Latina.....	185
Gráfico V.3	Bono demográfico: el caso de México	185
Gráfico V.4	Crecimiento del PIB de Brasil y México con respecto al de Estados Unidos.....	186
Gráfico V.5	Procesos de convergencia de Brasil y México con respecto a otras economías emergentes	187
Gráfico V.6	Recaudación tributaria en América Latina y los países de la OCDE, como porcentaje del PIB, 2005.....	188
Gráfico V.7	Origen de recaudaciones tributarias en América Latina, como porcentaje del PIB, 2000-2003	188
Gráfico V.8	Indicadores sociales: desigualdad, concentración de la riqueza, mortalidad y nutrición.....	189
Gráfico V.9	Porcentaje de impuestos respecto de la ganancia neta, por región de Brasil, 2005.....	197
Gráfico V.10	Costos temporales de apertura y regulación, 2006.....	197
Gráfico V.11	Evolución de la situación del sector público en México	199
Gráfico V.12	Desempeño en matemáticas con respecto al gasto, 2003	206
Gráfico V.13	Impacto del gasto social en el incremento de ingresos primarios en América Latina	207
Gráfico V.14	Distribución y composición sectorial del gasto según estrato de ingreso primario en América Latina	207
Gráfico V.15	Instituciones presupuestales, 2000, y resultados fiscales, 2000-2002, en América Latina	217
Gráfico VI.1	Nivel de negociación salarial en países de la OCDE, 1950-2000.....	235
Gráfico VI.2	Nivel de participación gubernamental en las negociaciones salariales, 1950-2000.....	236
Gráfico VI.3	Pactos sociales y evolución del gasto público en los países de la OCDE, 1970-1995.....	244
Gráfico VI.4	Pactos sociales y evolución del empleo público en los países de la OCDE, 1970-1995.....	244
Gráfico VI.5	Privatizaciones y percepciones sobre el tipo de gobierno en América Latina, 2003	254
Gráfico VI.6	Privatizaciones y percepciones sobre la situación económica en América Latina, 2003	255
Gráfico VI.7	Corrupción y regulación en el mundo, 1997-1998	257
Gráfico VI.8	Sector público y apertura comercial en el mundo	257

Gráfico VII.1	Desigualdad de la renta disponible y de la renta de mercado en América Latina y Europa.....	268
Gráfico VII.2	Efecto de los impuestos y las transferencias en América Latina y en Europa	270
Gráfico VII.3	Efecto de los impuestos indirectos en América Latina.....	272
Gráfico VII.4	Recaudación impositiva del gobierno central y PIB per cápita, 2000.....	276
Gráfico VII.5	Ingresos por concepto de impuestos y economía informal o sumergida en América Latina.....	279
Gráfico VII.6	Niveles de exención personal	281
Gráfico VII.7	Efecto redistributivo de un incremento de los impuestos y las transferencias en un 2% del PIB.....	282
Gráfico VII.8	Estructura de la tributación por quintiles de renta	284
Gráfico VII.9	Efecto redistributivo de un incremento de la progresividad tributaria	286
Gráfico VII.10	Transferencias públicas en América Latina y en Europa. Incidencia por quintil de renta	289
Gráfico VII.11	Pensiones y seguros de desempleo en América Latina. Incidencia por quintil de renta	289
Gráfico VII.12	Transferencias condicionales en efectivo en América Latina. Incidencia por quintil de renta	290
Gráfico VII.13	Efecto redistributivo de la mejora en la asignación de transferencias	292
Gráfico VIII.1	Correlación simple: producción y gasto total	302
Gráfico VIII.2	Evolución de los tipos de interés en Estados Unidos.....	322
Gráfico VIII.3	Evolución de los tipos de interés en Japón.....	322
Gráfico VIII.4	Evolución de los tipos de interés en el Reino Unido.....	323
Gráfico VIII.5	Evolución de los mercados de valores en Estados Unidos	325
Gráfico VIII.6	Evolución de los mercados de valores en Japón	325
Gráfico VIII.7	Evolución de los mercados de valores en el Reino Unido	325
Gráfico VIII.8	Evolución de la fortaleza del yen	326
Gráfico VIII.9	Evolución de la fortaleza de la libra esterlina.....	327
Recuadro III.1	La comedia fiscal	115
Recuadro III.2	El éxito del pacto fiscal chileno.....	117
Recuadro III.3	Brasil: complejidad producto de la inercia y la incapacidad de reforma	118
Recuadro III.4	Guatemala: el poder político de las élites empresariales.....	119
Recuadro III.5	Costa Rica: bloque político a los intentos de reforma tributaria.....	120
Recuadro III.6	El papel del dirigente en un pacto fiscal.....	128
Recuadro III.7	El presupuesto participativo en Porto Alegre: un pacto fiscal local.....	131

Introducción

Apuntes para una agenda de desarrollo en América Latina

Narcís Serra

Presidente de la Fundación CIDOB

América Latina se encuentra en un buen momento en lo que se refiere a su crecimiento económico. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se espera que el crecimiento de la región se eleve al 5% en el año 2006 y que el PIB por habitante aumente 3,5 puntos porcentuales. Las previsiones para el 2007 no son menos alentadoras, puesto que se prevé que el crecimiento se sitúe en torno al 5%, lo que significaría un quinto año de crecimiento consecutivo para la región.¹ Esta situación de crecimiento económico viene acompañada de un aumento de las exportaciones de bienes y servicios, del consumo total, de la inversión y del ingreso nacional en el período 2003-2005 en comparación con principios de los años noventa.

Pero pese a este panorama esperanzador, América Latina sigue viéndose afectada por dos factores que restringen el bienestar de buena parte de su población: la pobreza y la desigualdad. Según datos de la misma CEPAL, durante el año 2005 un 40,6% de la población vivía en situación

¹ Estos datos provienen de Machinea y Kacef (2007).

de pobreza y un 18% se encontraba en condiciones de pobreza extrema.² Estos porcentajes nos indican que, al día de hoy, unos 213 millones de latinoamericanos viven en la pobreza y unos 88 en situación de indigencia. Si bien es cierto que en términos globales la incidencia de estas lacras se ha reducido algunos puntos porcentuales respecto a años anteriores, las mejoras no corresponden al nivel de crecimiento generalizado que ha vivido la región. En 2004, y en relación con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, el conjunto de la región de América Latina y el Caribe había registrado un 34,2% del total de progreso requerido para el año 2015, lo que significa que ya había avanzado el equivalente a un 60% (Naciones Unidas, 2005). La observación de cada país por separado releva que precisamente los territorios y poblaciones que se encuentran en peores condiciones son los que menos avanzan en la reducción de la pobreza (Ayuso, 2007).

En cuanto a la desigualdad, América Latina es la región que presenta un grado más alto de inequidad de todo el mundo, solo inferior al África subsahariana (Banco Mundial, 2005). La media del coeficiente de Gini de 18 países de América Latina es del 51,8, mientras la de Europa se sitúa en un 31,8 y la de España en 32,5. Entre Nicaragua (país de la región con menos desigualdad) y Guatemala (país con más inequidad) existe una diferencia de 16,8 puntos; los respectivos índices de Gini son de un 43,1 y un 59,9.³ Estos niveles de desigualdad en materia de ingresos y consumo se traducen en dificultades para realzar el desarrollo y la prosperidad, puesto que perpetúan los altos índices de pobreza de la región. Asimismo, y debido a la situación de tensión social y política que provoca una percepción generalizada de injusticia, estos niveles de desigualdad actúan como mecanismo de deslegitimación de las instituciones y del Estado de derecho.⁴

América Latina se encuentra, por lo tanto, ante una situación dual. Los buenos resultados en materia de crecimiento económico contrastan con la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad. En respuesta a esta situación, algunos de los mejores economistas iberoamericanos se reunieron el pasado mes de octubre en Barcelona para analizar las políticas económicas necesarias para establecer un nuevo pacto social en América Latina. Aprovechando la favorable coyuntura económica de la región, los

² Datos de CEPAL (2006), p. 21.

³ Cálculos realizados a partir de PNUD (2005). Un coeficiente de Gini con valor 0 representa la igualdad perfecta y uno con valor 100, la desigualdad perfecta.

⁴ Véase en este sentido Ayuso (2007) y Servén y otros (2006).

participantes consideraron indispensable el avance en torno a dos ejes prioritarios: una reforma fiscal que aborde el problema de la desigualdad sin renunciar a la eficiencia y el aprovechamiento de los recursos naturales como catalizador del crecimiento.

La política fiscal es uno de los mecanismos que el Estado utiliza para la aplicación de políticas de redistribución de la renta. En gran parte de los países latinoamericanos, si observamos lo que la estructura fiscal supone para la población en lo que respecta al nivel de ingresos, se observa que los ciudadanos que más pagan son los que menos ingresos perciben.⁵ Además, las entradas del Estado dependen en buena medida de impuestos indirectos como el IVA y no de impuestos sobre la renta, lo que pone en evidencia el claro carácter regresivo del sistema tributario (Lora, 2007). Junto con esta falta de progresividad en lo que respecta a la recaudación, también hay importantes obstáculos que dificultan la utilización de la política fiscal como instrumento de redistribución de la riqueza por medio del gasto. De hecho, este tiende a concentrarse en los grupos con ingresos más elevados, lo que significa que los beneficios de un gasto social creciente en la región haya destinado a una pequeña parte de su población. Asimismo, el gasto público en América Latina tiene un carácter procíclico, es decir que cuanto mayores son las necesidades de la población menor es la capacidad recaudatoria del Estado y, por ende, también se reduce su gasto social y su capacidad redistributiva.

La abundancia de recursos naturales con que cuenta América Latina no siempre se traduce en un aprovechamiento de las ventajas comparativas que supone ni en crecimiento económico de los países. América Latina es la región del mundo que registra una mayor concentración de exportaciones de productos primarios como minerales, alimentos y combustibles (Manzano, 2007). La evolución de las exportaciones de dichos productos ha mostrado una tendencia al alza en los últimos tiempos, lo que ha suscitado un debate sobre la falta de una correlación entre la expansión de las ventas externas y el crecimiento económico. Algunos autores han considerado que la abundancia de recursos naturales puede ser un problema para el desarrollo de una región, debido en buena medida a la volatilidad de sus precios, pero en realidad el problema radica en la falta de diversificación de las exportaciones de dichos productos, que impide la elaboración de subproductos con uso intensivo de tecnología y mayor valor añadido. La receta de la diversificación de las exportaciones podría

⁵ Véase en este sentido Servén y otros (2006).

ser una buena solución para que los ingresos provenientes de la venta de dichos productos se traduzcan en nuevas inversiones en este y otros sectores productivos. En forma similar, el desarrollo de mecanismos de ahorro y desahorro eficientes permitiría paliar los efectos de la volatilidad de los precios de los recursos naturales. Además, las normas fiscales aplicable a esos recursos debería hacer posible la compatibilización de un ingreso adecuado para el Estado con la atracción de inversiones privadas.

El breve análisis de estos ejes temáticos permite identificar dos elementos imprescindibles para afrontar la situación dual en que se encuentra América Latina: el establecimiento de un pacto social y la consolidación de unas instituciones fuertes que nos permitan fortalecer el desarrollo y la cohesión social en la región. Las trabas institucionales y de política económica limitan la eficiencia y la equidad de las políticas fiscales y de gestión de los recursos naturales, en tanto que la escasa capacidad redistributiva de las políticas fiscales socava la estabilidad y legitimidad de las instituciones políticas de la región. Un requisito indispensable de la formulación de un pacto social sólido en América Latina es la consolidación de unas instituciones públicas capaces de ejecutar las políticas sociales.

Pero no solo las instituciones importan; la política tiene también un papel fundamental. La historia y las instituciones condicionan el margen de acción de la política, pero no lo determinan. En este sentido, sin un contexto de estabilidad política, la reducción de la pobreza y la desigualdad a largo plazo no parecen posibles. El establecimiento de un pacto social entre los distintos componentes del Estado y la sociedad civil constituye, pues, la mejor receta para poner en práctica las políticas económicas de desarrollo y de lucha contra la desigualdad que América Latina necesita.

Bibliografía

- Ayuso, Anna (2007), "Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los objetivos del Milenio", *Pensamiento iberoamericano*, N° 1, Madrid.
- Banco Mundial (2005), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2006. Equidad y desarrollo*, Bogotá, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile.

- Lora, Eduardo (2007), "El futuro de los pactos fiscales en América Latina", *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB, en prensa.
- Machinea, José Luis y O. Kacef (2007), "La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para el optimismo?", *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB, en prensa.
- Manzano, Osmel (2007), "El rol de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina", *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB, en prensa.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena, A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05. II.G.107.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe sobre desarrollo humano, 2005*, Nueva York.
- Servén, Luis y otros (2006), "Fiscal reform for social equity in Latin America", documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Barcelona, Fundación CIDOB, 6 y 7 de octubre.

Capítulo I

La coyuntura económica de América Latina: ¿se justifica el optimismo?¹

José Luis Machinea y Osvaldo Kacef²

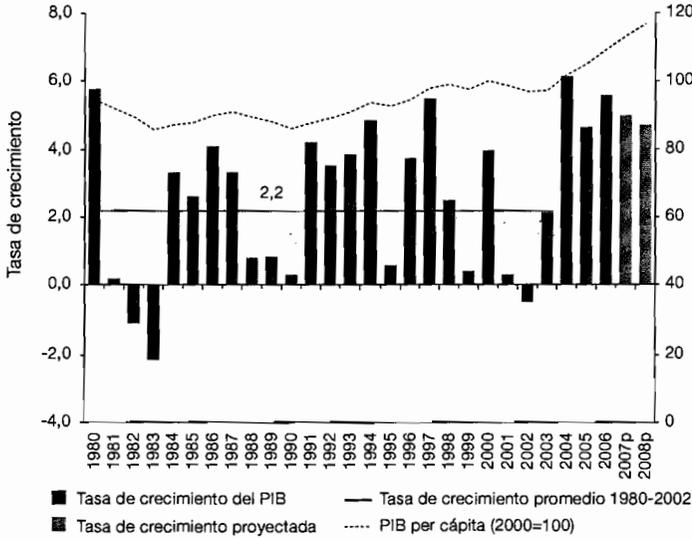
I. Quinto año consecutivo de crecimiento para América Latina

Para el año 2007 se prevé que América Latina y el Caribe crecería alrededor de un 5%, lo que supone un aumento del 3,5% del PIB por habitante (véase el gráfico I.1). En caso de concretarse esa previsión, 2007 sería el quinto año consecutivo de crecimiento y el cuarto con una tasa superior al 4%. Después del estancamiento observado entre 1980 y 2002, período en el que el PIB por habitante creció apenas un 0,1% por año, los últimos años aparecen como una coyuntura especialmente favorable.

¹ Este trabajo recibió una beca de la National Science Foundation.

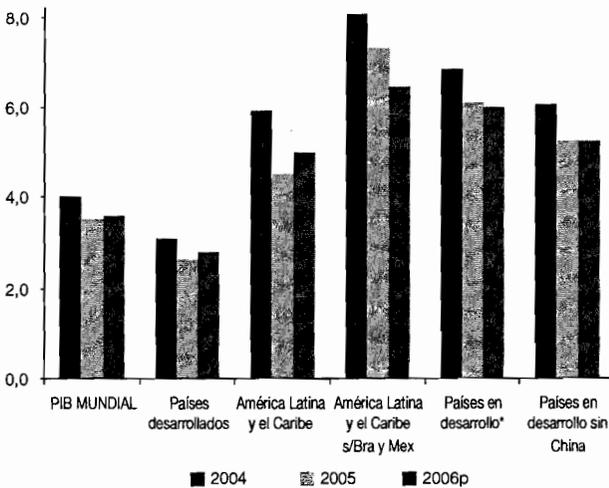
² José Luis Machinea es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Osvaldo Kacef es Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico I.1
TASAS DE CRECIMIENTO ESTIMADAS PARA EL AÑO 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico I.2
TASAS DE CRECIMIENTO COMPARADAS
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El desempeño de las economías latinoamericanas no es un hecho aislado, sino que, por el contrario, tiene lugar en un contexto de generalizado crecimiento de la economía mundial. En este sentido, cabe señalar que, aunque las tasas de crecimiento de la región son elevadas en términos históricos, son inferiores a las observadas en otras zonas del mundo en desarrollo (gráfico I.2).

Se podría argumentar que esta comparación está influida por el bajo crecimiento observado en los últimos años en las economías de Brasil y México, que representan en conjunto el 60% del producto regional. En términos generales, la situación de los últimos años demuestra que, mientras que en el resto del mundo en desarrollo, los países que registran un mayor crecimiento son "gigantes" como China e India, en América Latina los que menos crecen son los "gigantes regionales": Brasil y México. Por ello, una de las secciones de este artículo está dedicada a breve evaluación de las razones del bajo crecimiento relativo de Brasil.

Por otra parte, es importante resaltar que el crecimiento de la región se da simultáneamente con un superávit en cuenta corriente y un progresivo saneamiento de las cuentas públicas, lo que reduce la vulnerabilidad ante posibles perturbaciones externas. En este sentido, la actual fase de crecimiento es destacable incluso en términos internacionales, ya sea por la menor dependencia de los países de la región respecto del ahorro externo o por la aceleración que muestra el desendeudamiento.

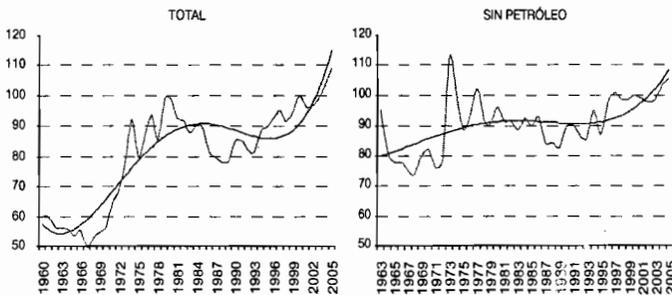
II. Una coyuntura con pocos antecedentes históricos

A. El contexto externo

El crecimiento de la región se ha visto respaldado por una coyuntura externa muy favorable, caracterizada no solo por la prolongada expansión de la economía mundial y la creciente importancia de China e India en la demanda mundial, sino también por la abundante liquidez observada en los mercados internacionales de capitales. Esto se tradujo en un significativo incremento del volumen exportado, así como en una mejora de los términos de intercambio de la región, factores que contribuyeron al surgimiento de crecientes excedentes en la balanza comercial.

En 2006, los términos de intercambio superaron en un 31% el valor promedio de los años noventa, mientras que si la comparación se realiza a partir del promedio de los últimos tres años (2004-2006) la mejora asciende al 24%. El mayor aporte a esta mejora provino de los precios de los productos primarios, especialmente del petróleo y los metales. Cabe destacar que parte de la mejora de los términos del intercambio respondió a la baja de los precios de los productos importados, aunque hacia fines del período los precios de las importaciones comenzaron a reflejar el impacto de las subidas en los combustibles.³ Como se señaló anteriormente, la mejora de los términos de intercambio fue acompañada por el incremento del volumen exportado, que aumentó cerca del 7% como promedio en los últimos años.

Gráfico I.3
EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

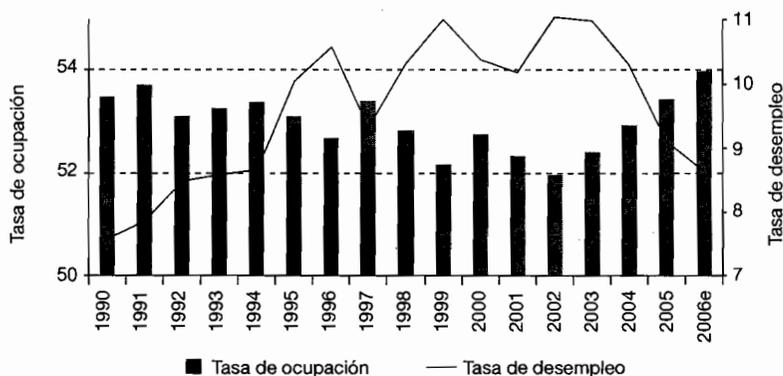


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otro elemento característico de la presente coyuntura ha sido la expansión de los recursos que ingresaron por concepto de remesas de los trabajadores emigrados, sobre todo en los países de Centroamérica y en México. Para la región en su conjunto las remesas representaron un 2,2% del PIB, mientras que en el conjunto de Centroamérica ascendieron a un 11,1% del PIB y en México a un 2,8%, más de lo que este país recibe por concepto de inversión extranjera.

³ Hasta 2003, los términos de intercambio de América del Sur habían aumentado un 14,3% en América del Sur en comparación con el promedio de los años noventa. Esta mejora se puede atribuir a un aumento de los precios de exportación del 1,4% y una baja de los precios de las importaciones del 11,3%. El descenso se redujo al 4,1% en 2004 y volvió a acentuarse a partir de 2005.

Gráfico I.7
EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

D. Empleo y desempleo

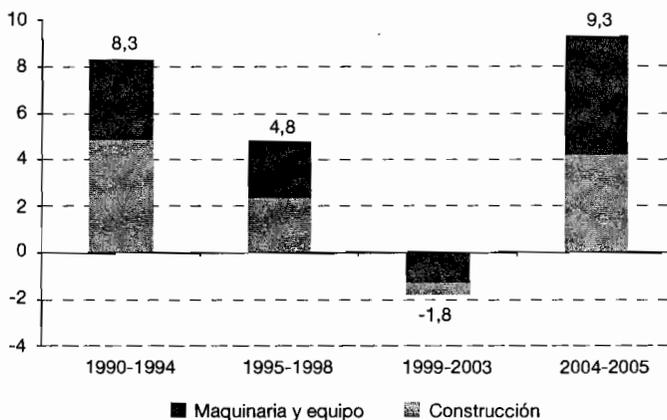
El crecimiento económico relativamente elevado de los últimos años tuvo un notable efecto en los mercados de trabajo de la región. De hecho, 2006 fue el cuarto año consecutivo en el que se observó un considerable incremento de la tasa de ocupación, que ascendió al 54% de la población en edad de trabajar y permitió el descenso de 2,4 puntos porcentuales de la tasa de desempleo, que se redujo a un 8,6% en 2006, el nivel más bajo desde mediados de los años noventa. No se puede dejar de tener en cuenta, sin embargo, que esta tasa sigue siendo elevada y se estima que más de 17 millones de personas todavía se encuentran sin trabajo.

La evolución de los últimos años muestra que un crecimiento relativamente alto influye positivamente en los mercados de trabajo. De hecho, en los últimos cinco años el empleo ha reaccionado con una alta elasticidad unitaria respecto del PIB, lo que tiene como contrapartida una baja tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra.

E. Menor vulnerabilidad a los shocks externos

Un rasgo distintivo del período de crecimiento por el que atraviesa América Latina se produce simultáneamente con una significativa reducción de la vulnerabilidad frente a posibles *shocks* externos. En primer término, la transición a tipos de cambio flotantes facilita el ajuste ante *shocks* externos. En segundo lugar, como consecuencia de la reducción

Gráfico I.6
CONTRIBUCIÓN AL INCREMENTO DE LA INVERSIÓN



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A pesar del mayor dinamismo mencionado, los coeficientes de inversión observados aún son insuficientes para sostener una tasa de crecimiento elevada. Si bien no es sencillo responder simplemente a la pregunta ¿qué nivel de inversión necesita América Latina?, una primera aproximación indica que para crecer de manera sostenida a una tasa del 5% al 6% anual, la región necesita invertir entre 22,5% y 27% del PIB.⁴

Como se observa en el gráfico I.5, no deja de ser interesante que en ambos períodos las importaciones hayan aumentado mucho más que el producto, por lo que la influencia del sector externo en el crecimiento ha sido negativa. Sin embargo, cabe destacar que en los últimos años el aumento de las importaciones en relación con el ingreso (elasticidad bruta) observado ha sido bastante inferior al registrado entre 1991 y 1994.⁵

⁴ Una respuesta más precisa debería tener en cuenta, entre otros factores, el tipo de inversión de que se trate, los sectores a los que se oriente, cómo se financia y una serie de factores que determinan la eficacia de la inversión. Una respuesta rápida y común a la pregunta, que no está exenta de críticas, es la que se basa en el supuesto de que la relación entre la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del PIB, o relación incremental capital-producto (RICP), es fija y determina a partir de ella la inversión necesaria para sostener una determinada tasa de crecimiento de la economía. En este sentido, para el cálculo de la relación incremental capital-producto de la región, que viene descendiendo y actualmente es superior a 5, se ha supuesto que debería converger en un valor de 4,5.

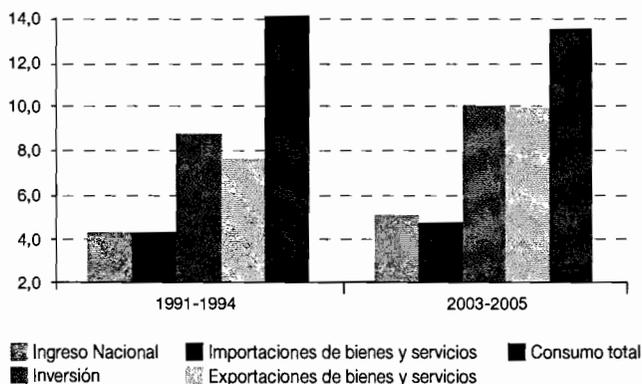
⁵ En parte, esto responde al proceso de apertura de comienzos de los años noventa, proceso que, junto con la apreciación cambiaria, redujo los precios relativos de los productos importados. Algunas estimaciones sobre la mayoría de los países de la región muestran que la elasticidad a largo plazo respecto de la demanda interna se ubica en torno a 1,5 en América del Sur, a 1,6 en Centroamérica y a 1,8 en México. En todos los casos se utilizó la demanda interna como factor explicativo de la variación de las importaciones.

C. Producto, ingreso y componentes de la demanda

Como consecuencia del efecto conjunto de los términos de intercambio y de las transferencias, la tasa de crecimiento del ingreso nacional fue superior a la del PIB regional (7,1% y 6% en 2004; 5,9% y 4,5% en 2005).

En relación con la evolución de los componentes de la oferta y la demanda globales, resulta interesante comparar lo que viene ocurriendo en los últimos años con lo sucedido entre 1991 y 1994, período en el que el crecimiento del PIB regional fue similar al observado recientemente. En primer lugar, cabe destacar que, aunque el consumo ha registrado tasas cada vez más mayores de expansión (4,9% en 2004, 5,6% en 2005 y 5,9% en 2006), estas han sido inferiores al aumento del ingreso nacional, lo que implica que el ahorro nacional ha ido en aumento, especialmente en América del Sur (gráfico I.5).

Gráfico I.5
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA
OFERTA Y LA DEMANDA
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

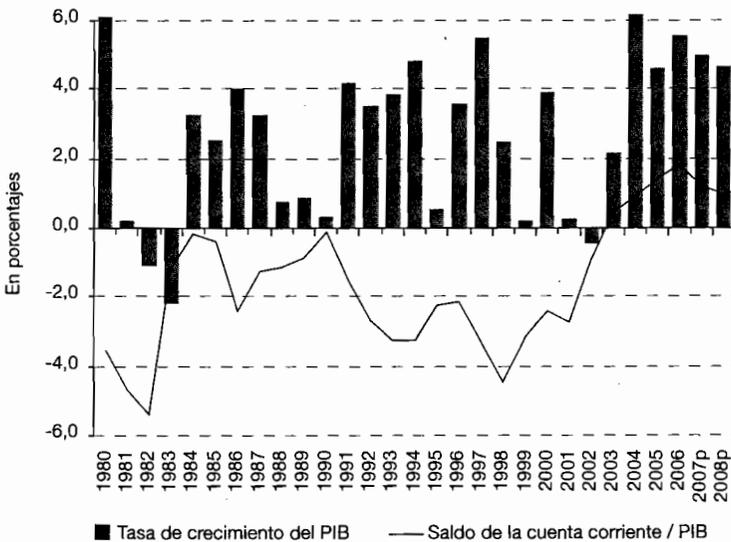
Asimismo, el actual período de crecimiento se caracteriza por mayores tasas de incremento de la inversión y de las exportaciones. Mientras las ventas externas segundas han aumentado a un ritmo del 10% anual, la inversión ha sido el elemento más dinámico de la demanda (sobre todo en los países favorecidos por la mejora de los términos de intercambio), en tanto que la formación bruta de capital fijo registra tasas de crecimiento del 12,7% en 2004, el 11,4% en 2005 y el 13,3% en 2006.

La mayor oferta de divisas derivada del favorable contexto externo ha permitido, con la excepción de Brasil, una reducción sustancial de la tasa de interés real fijada por los bancos centrales de la región. Esa baja de las tasas de interés facilitó la aceleración de la actividad económica de los últimos años y contribuyó a evitar una mayor apreciación de los tipos de cambio. Asimismo, las bajas tasas de interés fomentaron el endeudamiento en moneda local, lo que se tradujo en una corriente negativa de capitales, con la excepción de la inversión extranjera directa.

B. La cuenta corriente

La conjunción de los elementos mencionados, un superávit comercial y cuantiosas transferencias unilaterales explica el excedente de la cuenta corriente de la balanza de pagos que viene acompañando el crecimiento de la región como no había ocurrido nunca antes. En el pasado, los períodos de crecimiento del PIB se caracterizaban por un deterioro progresivo de la cuenta corriente. Solamente en tres de los últimos 25 años se observa una mejora en la cuenta corriente unida a un crecimiento del PIB regional superior al 2%, pero en todos estos casos se trató de episodios aislados y de tasas de crecimiento inferiores.

Gráfico 1.4
CRECIMIENTO Y SALDO EN CUENTA CORRIENTE

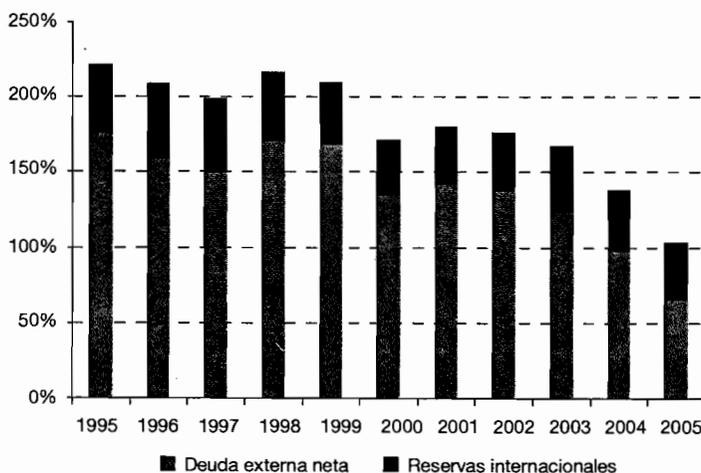


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

de las tasas de interés internas y una mayor incertidumbre asociada a la mayor flexibilidad de los tipos de cambio, se ha producido en los últimos años una notoria baja de la carga de la deuda externa, tanto en relación con el PIB como con las exportaciones regionales. Aunque en algunos países la deuda externa sigue siendo elevada, el coeficiente deuda externa/exportaciones de bienes y servicios es inferior a la mitad de lo registrado hace diez años si consideramos la deuda total, pero corresponde aproximadamente a la tercera parte si se considera la deuda neta de reservas internacionales (véase el gráfico I.8.a).

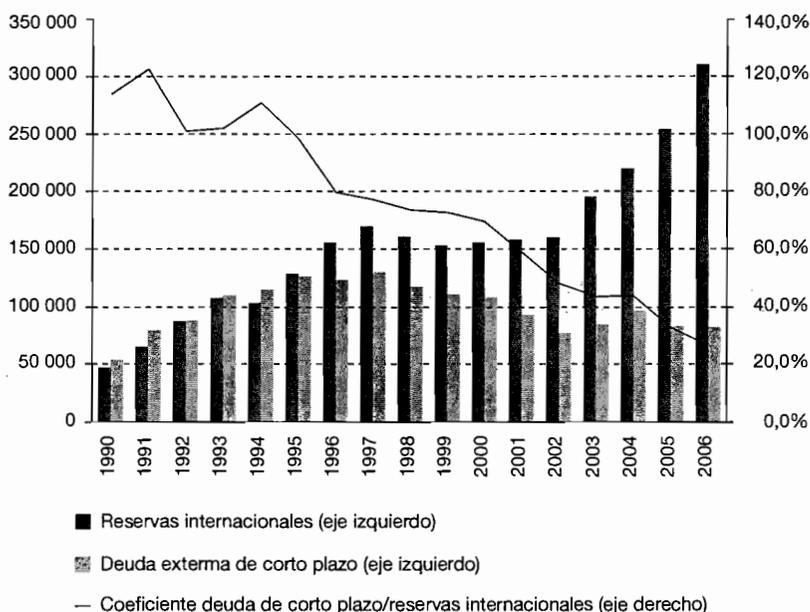
Por otra parte, al igual, aunque en menor escala, que lo que ocurre en otras partes del mundo, los países de la región han recompuesto las reservas internacionales. La importancia de este aumento de la liquidez, junto con un mejor perfil de la deuda, se aprecia cuando se compara la relación entre la deuda externa a corto plazo y las reservas internacionales que, como se observa en el gráfico I.8.b, ha venido reduciéndose aceleradamente. Además de los menores coeficientes de endeudamiento externo, la vulnerabilidad ante los shocks externos ha disminuido gracias al descenso del grado de dolarización de varias de las economías de la región, sobre todo en América del Sur.

Gráfico I.8.a
DEUDA EXTERNA NETA / EXPORTACIONES
(Como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico I.8.b
DEUDA EXTERNA DE CORTO PLAZO / RESERVAS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Además, cabe destacar que la conjunción de una macroeconomía más ordenada y una mayor liquidez redujo la necesidad de suscribir acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, es digno de mención el hecho de que a fines de 2005 dos de los principales deudores del Fondo Monetario Internacional, Argentina y Brasil, pagaron por anticipado 9.900 y 15.500 millones de dólares de los préstamos otorgados, respectivamente. Esta cancelación anticipada redujo a casi la mitad la cartera de préstamos del Fondo Monetario Internacional con la región, por lo que América Latina dejó de ser uno de los principales receptores de los recursos financieros de esa institución, ya que su participación se contrajo al 8,6% del total de créditos otorgados, porcentaje muy alejado del promedio del 35% del período 1984-2006.

En los últimos años, los países de la región han venido consolidando su posición fiscal, lo que obedece en primer término a que la situación macroeconómica permitió aumentar los ingresos fiscales, tanto por el incremento del nivel de actividad como por la mejora de los términos del intercambio. Por otra parte, a diferencia de lo observado en otros períodos

de expansión de la actividad económica, el gasto público se mantuvo relativamente controlado. Ambos factores se tradujeron en la generación de cuantiosos superávits primarios, que dieron lugar a cancelaciones de deuda (véanse los gráficos I.9.a y I.9.b).

A la reducción de la deuda se sumó la variación de su composición que consiste en un aumento de la proporción de deuda a tasa fija y de mayores plazos medios, así como en un incremento de la proporción de pasivos denominados en moneda nacional, lo que también contribuyó a reducir la vulnerabilidad. Si bien recientemente el gasto público ha comenzado a elevarse en mayor medida que la tasa de crecimiento del PIB en algunos países, esta recomposición del gasto no ha impedido que las cuentas públicas de los países de la región sigan arrojando saldos primarios positivos.

Gráfico I.9.a
SECTOR PÚBLICO: SALDO PRIMARIO Y SALDO GLOBAL

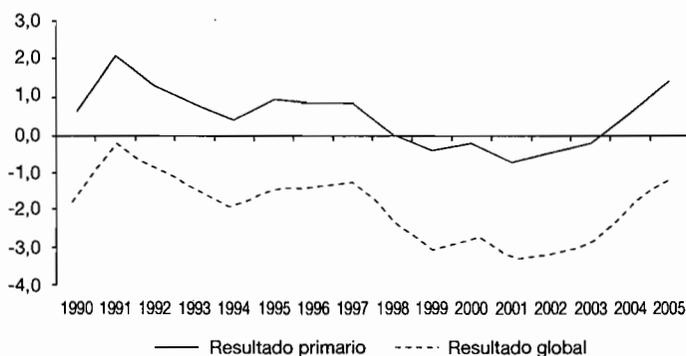
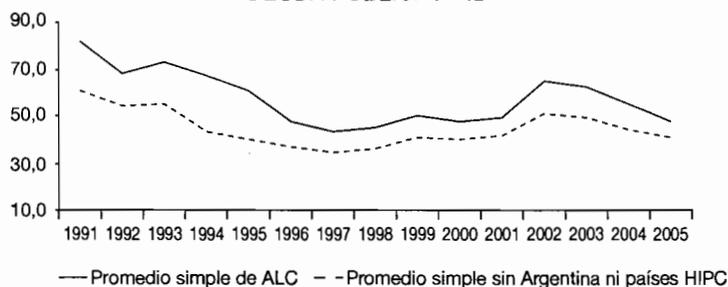


Gráfico I.9.b
DEUDA PÚBLICA / PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): SITUACIÓN FISCAL 2005 Y
PRIMER SEMESTRE DE 2006

País	Cobertura^a	Ingresos^b	Gastos^c	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto primario^c	PIB nominal
Argentina ^{b,c}	SPNF						
	2004/2003	28,5	18,2	21,4	81,5	21,1	19,1
	2005/2004	20,8	25,1	22,2	72,7	22,1	18,9
	IS-2006/IS-2005	24,2	23,0	16,1	66,1	27,4	19,9
Bolivia	SPNF						
	2004/2003	6,7	0,8	-6,5	26,6	-0,2	12,4
	2005/2004	27,8	13,9	10,8	21,9	14,1	10,2
	IS-2006/IS-2005	46,6	9,3	7,2	15,5	11,9	7,8
Brasil ^e	GC ^d						
	2004/2003	17,7	12,8	14,0	25,7	16,7	13,5
	2005/2004	16,4	25,5	16,2	22,0	17,6	9,7
	IS-2006/IS-2005	11,1	13,8	12,1	16,9	13,2	7,7
Colombia	GNC						
	2004/2003	13,5	11,0	...	...	12,7	11,3
	2005/2004	13,7	16,0	...	...	21,4	11,6
	IS-2006/IS-2005	19,5	12,9	...	...	12,3	9,1
Ecuador ^f	SPNF						
	2004/2003	18,3	13,8	14,8	10,1	16,1	14,9
	2005/2004	11,8	18,5	19,8	13,9	20,6	9,9
	IS-2006/IS-2005	22,5	11,7	16,7	-5,5	13,5	6,9
México ^g	SP						
	2004/2003	10,7	8,7	5,6	30,0	9,6	11,9
	2005/2004	10,0	9,0	10,0	3,5	8,6	8,6
	IS-2006/IS-2005	18,6	14,6	10,9	53,8	15,0	7,9
Uruguay	GC						
	2004/2003	21,1	11,2	9,9	37,1	13,1	20,2
	2005/2004	8,2	4,4	4,9	-2,3	6,5	8,4
	IS-2006/IS-2005	15,5	11,1	10,7	16,1	10,9	14,2
Venezuela (Rep. Bol. de) ^h	GC						
	2004/2003	67,9	60,5	...	...	...	54,7
	2005/2004	70,7	43,7	...	...	41,1	
	IS-2006/IS-2005	40,0	81,8	...	...	...	20,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Siglas de cobertura: SPNNF, sector público nacional no financiero; SPNF, sector público no financiero; GC, gobierno central; GNC, gobierno nacional central; SP, sector público.

^b Incluye contribuciones y gastos figurativos.

^c El gasto total incluye pensiones.

^d Incluye gobierno federal y el banco central.

^e Incluye transferencias a estados y municipios.

^f Los ingresos y gastos no incluyen partidas no presupuestarias.

^g Incluye solo ingresos y gastos ordinarios.

Como puede verse en el cuadro I.1, estas tendencias se mantuvieron, en general, en el 2006. De los ocho países analizados, si bien en un solo caso el gasto creció menos que el producto (Uruguay), el aumento en los otros países no parece inquietante, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, en el que el crecimiento del gasto es muy alto. Por otra parte, aunque Brasil muestra una desaceleración del aumento del gasto, registró una considerable expansión respecto del producto nominal en 2005. A la vez, y con la excepción de Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, el aumento del gasto es inferior al de los recursos, lo que permite suponer que la situación global habría seguido mejorando.

III. Una mirada más de cerca revela diferencias importantes

Si bien el actual es un contexto de crecimiento generalizado del que ningún país queda al margen, no todos se ven influidos de igual manera por las condiciones externas imperantes. Mas allá de que algunas economías de América del Sur atravesaron episodios de crisis a comienzos de esta década, por lo que parte del alto crecimiento es atribuible al descenso anterior, no deja de llamar la atención que desde que comenzó la actual fase de expansión, los países de América del Sur crecen sistemáticamente en mayor medida que los de Centroamérica y México. En parte ello parece deberse a que son los primeros quienes se están beneficiando de la mejora mencionada de las cuentas externas, en gran medida debido a partir de su condición de exportadores de productos básicos (*commodities*).

Cuadro I.2
TASA DE CRECIMIENTO POR SUBREGIONES

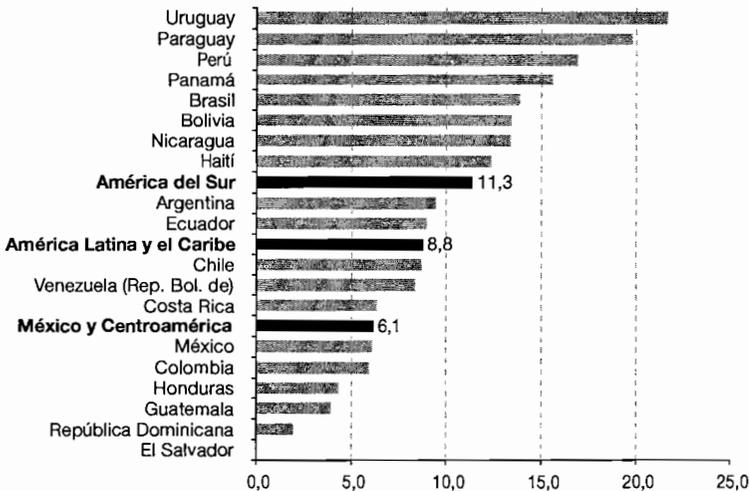
	2004	2005	2006
América Latina	6,2	4,6	5,5
América del Sur	7,4	5,3	5,8
- Brasil	5,7	2,9	3,7
- Cono Sur	6,7	4,8	7,5
- Países andinos	10,0	7,3	8,3
México y Centroamérica	4,2	3,0	4,9
- Centroamérica	4,2	4,6	6,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A. Evolución de la demanda

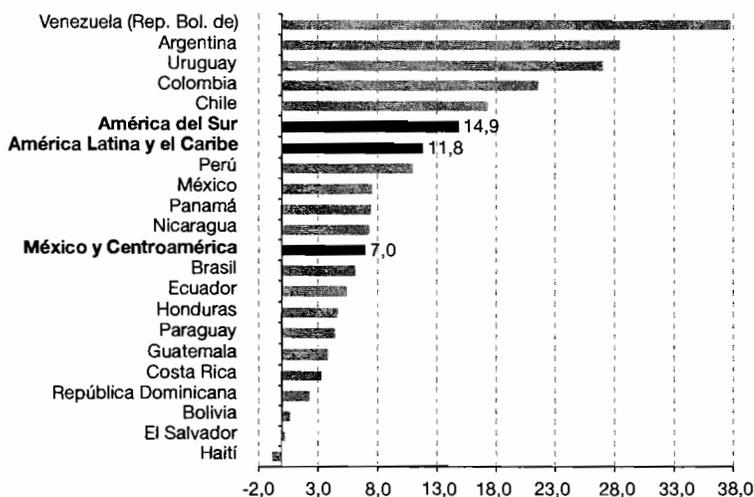
Las diferencias que se observan en la evolución de las economías de la región se reflejan asimismo en la evolución de los elementos más dinámicos de la demanda en los últimos años: la inversión y las exportaciones. El incremento de la formación de capital viene siendo claramente mayor en los países de América del Sur, que se han visto favorecidos por la mejora de los términos de intercambio y lo mismo ocurre con los volúmenes exportados, que se elevan más de un 11% anual en el promedio de estos países. Cabe destacar que en esta subregión, seis de diez países registraron tasas de crecimiento promedio del volumen exportado superiores al 10% anual.

Gráfico I.10.a
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO DEL
VOLUMEN EXPORTADO DE BIENES, PROMEDIO 2004-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico I.10.b
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FORMACIÓN BRUTA
 DE CAPITAL FIJO, PROMEDIO 2004-2005
 (Tasas de variación de las cifras en dólares a precios constantes del 2000)

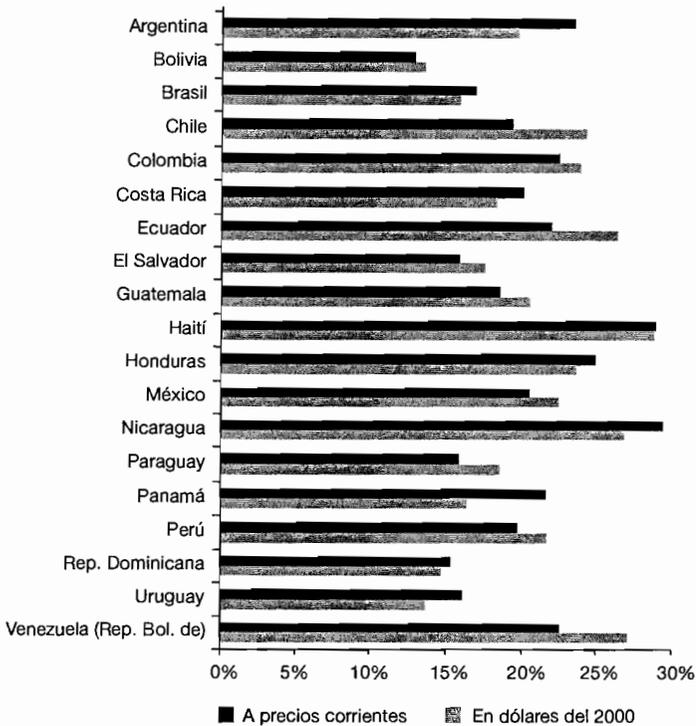


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No puede dejar de señalarse, sin embargo, que los coeficientes de inversión en términos del PIB también difieren significativamente entre los países de la región (véase el gráfico I.11). Esta disparidad responde no solo a la diferente dinámica que caracterizó al proceso de recuperación reciente, sino también al hecho de que algunos países están recobrándose de situaciones críticas que afectaron negativamente a la formación de capital, razón por la cual, a pesar de la recuperación, los coeficientes siguen siendo bastante bajos.⁶

⁶ Por ejemplo, los tres países que aparecen en el gráfico I.10.b con un mayor incremento de la formación de capital fueron los que sufrieron las mayores disminuciones en los dos o tres años anteriores. Con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, los otros dos (Argentina y Uruguay) muestran en 2005 una baja tasa de inversión.

Gráfico I.11
TASA DE INVERSIÓN, 2006
(En porcentajes del PIB a precios corrientes y dólares del año 2000)



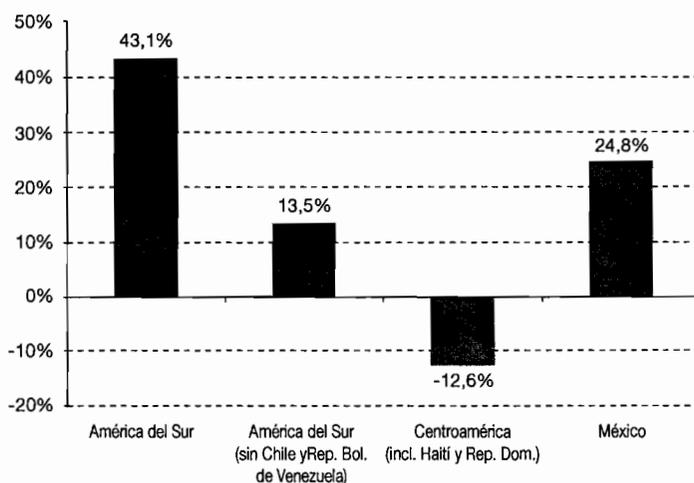
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. Términos de intercambio y cuenta corriente

Tal como se observa en el gráfico I.12, la mejora de los términos de intercambio benefició principalmente a los países de América del Sur (un 43,1% de aumento entre el promedio de los años noventa y 2006), en especial a la República Bolivariana de Venezuela, Chile, Colombia y Ecuador y en menor medida a México (un 24,8% de aumento en el mismo período). En el caso de algunos países de América del Sur, sobre todo de Argentina y Brasil, los cambios no se reflejaron tanto en términos

del intercambio más favorables como en el aumento de los volúmenes exportados. En cambio, los países de Centroamérica, importadores netos de petróleo y competidores de China en el mercado estadounidense de productos textiles, no solo han sufrido un deterioro de los términos del intercambio (un 12,6% entre el promedio de los años noventa y 2006), sino también una reducción significativa de la tasa de incremento de las ventas externas en términos reales. En contraposición, los países de Centroamérica y México han recibido un gran volumen de remesas de trabajadores emigrados.

Gráfico I.12
VARIACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
ENTRE 1990 Y 2006

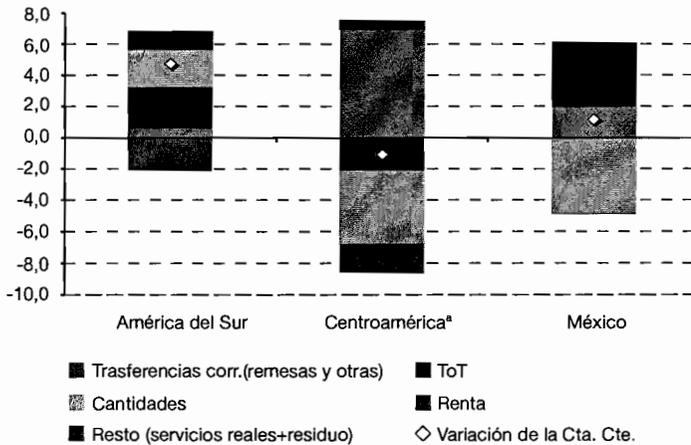


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el gráfico I.13 se ilustran el efecto de los fenómenos mencionados en términos del PIB de los países, a partir de la desagregación de los cambios registrados en la cuenta corriente entre el promedio de la década de 1990 y el promedio del bienio 2004-2005. En América del Sur se produjo una mejora del saldo cercana al 4,7% del PIB, debido al efecto combinado del aumento de los términos de intercambio equivalente al 2,7% del PIB y del saldo comercial en términos reales equivalente al 2,3% del PIB. En Centroamérica, a pesar del aumento de las remesas en una magnitud equivalente al 6,9% del PIB, el impacto del deterioro de

los términos de intercambio (equivalente al 2,1% del PIB) y del balance comercial en términos reales (equivalente al 4,7% del PIB), unido a otros efectos, implicaron una desmejora de la cuenta corriente que representó el 1,1% del PIB. En el caso de México se registró una mejora de la cuenta corriente de poco menos del 1,2% del PIB, dado que el efecto positivo de los términos de intercambio (2,1% del PIB), de las remesas (2% del PIB) y de otros factores se vio contrarrestado por el deterioro del saldo comercial en términos reales (4,9% del PIB).

Gráfico 1.13
DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE
(Promedio 1990-1999 y promedio 2004-2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Incluye Haití y Rep. Dominicana

En México y Centroamérica el efecto neto de los factores exógenos que incidieron en la variación de la cuenta corriente, básicamente las remesas y los términos de intercambio, dio origen a una apreciación del tipo de cambio real que incidió en la reducción del superávit de la balanza comercial (o el aumento del déficit). En cambio, en América del Sur la mayor oferta de divisas no redundó en una apreciación tan generalizada de las monedas en los distintos países; más aun, en promedio se produjo una depreciación de las monedas nacionales, lo que explica en parte la mejora de la balanza comercial, tema que se analiza en mayor detalle más adelante.

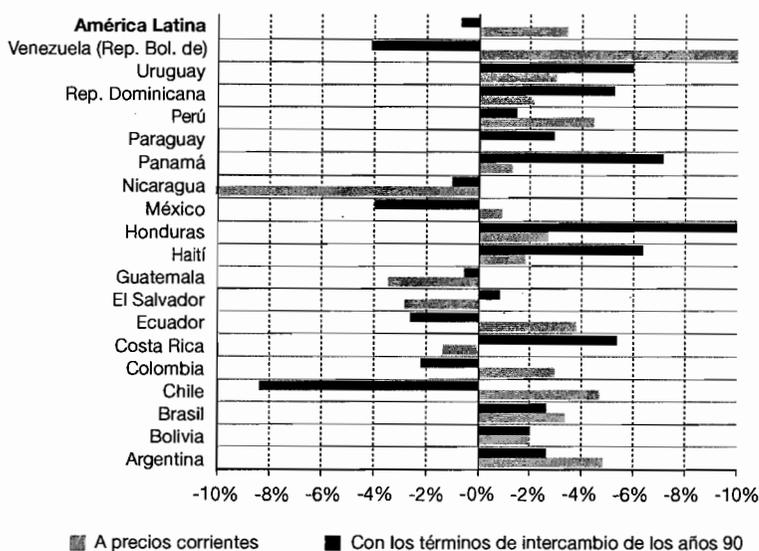
C. Cuenta corriente y balanza básica

Como ya se ha señalado, la región presenta un superávit creciente en cuenta corriente, pero el excedente se concentra en una minoría de países. En efecto, en 2004 solo ocho de 19 países de América Latina mostraban un saldo superavitario, mientras que en 2005 y en 2006 el excedente regional procedía apenas de siete países.⁷ De todos modos, cabe señalar que, en la mayoría de los casos, el saldo deficitario fue inferior a los ingresos de divisas por concepto de inversión extranjera directa, más estables que otras corrientes de capital. Por lo tanto, un análisis de la evolución de la balanza básica, en lugar de la balanza en cuenta corriente, revela que la región en su conjunto presentó un superávit equivalente al 3,5% del PIB en 2005 y al 2,7% del PIB en 2006 y el número de países con excedente se elevó en todos los casos.

Las diferencias observadas en la evolución de la cuenta corriente también apuntan a una disparidad en términos del grado de vulnerabilidad de los países en la medida en que, como se ha dicho, los excedentes registrados en algunas economías obedecen en gran medida con la evolución de los términos de intercambio. Si, por ejemplo, se calculara el comercio de bienes sobre la base de los términos de intercambio de la década de 1990, el superávit de la cuenta corriente de la región se transformaría en un déficit equivalente al 2,7% del PIB y el superávit de la balanza básica en un déficit del 0,7% del PIB de América Latina. Sin embargo, en caso de que los términos de intercambio retrocedieran a los registrados en los años noventa, el número de países con superávit en la balanza básica sería prácticamente el mismo que en el año 2005, ya que algunos países importadores de petróleo, sobre todo los centroamericanos, pasarían a ser superavitarios, y la situación de los demás se mantendría invariable.

⁷ De hecho, el superávit en cuenta corriente de la región proviene prácticamente en su totalidad de tres países: Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. Estos tres países comparten la característica de haber crecido desde comienzos de la presente década, a una tasa inferior al promedio regional. Por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela es el país de la región que más se ha beneficiado de la mejora de los términos de intercambio, mientras que en Argentina y Brasil se observa en los últimos años un significativo incremento del volumen exportado.

Gráfico I.14
EVOLUCIÓN DE LA BALANZA BÁSICA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En América del Sur, algunos países muy especializados en la exportación de materias primas, como Chile y la República Bolivariana de Venezuela, pasarían a registrar un alto déficit en la balanza básica.⁸ También se destaca el hecho de que las economías del Mercosur (grandes exportadoras de productos básicos de origen agropecuario) o no acusan grandes variaciones de los términos del intercambio (como en el caso de Argentina y Brasil) o bien la corrección por precios indicaría que el superávit se ha acentuado (Paraguay y Uruguay). Evidentemente, en estos casos la comparación con los años noventa no refleja un mayor deterioro de los términos de intercambio, dado que el aumento de los precios en los últimos años no ha sido muy acentuado y en la década de 1990 se observan precios de los productos agrícolas relativamente más altos que los de los metales y el petróleo.

⁸ Chile es, en todo sentido, un país poco vulnerable a los shocks externos como consecuencia de su política fiscal anticíclica, el de menor grado de dolarización y el de un bajo nivel de la deuda pública.

En síntesis, el superávit en cuenta corriente está muy concentrado en unos pocos países, pero la balanza básica muestra una situación más favorable, sobre todo porque casi ningún país muestra grandes desequilibrios. Una situación extrema, y muy poco probable también, como sería la vuelta a los términos de intercambio de los años noventa, convertiría en déficit el superávit en cuenta corriente de la región en su conjunto, aunque solo tres economías quedarían en una situación deficitaria de la balanza básica superior al 4% del producto. En la mayoría de los países se produciría una mejora de la situación actual.

D. Saldo fiscal y deuda pública

También se observan algunas disparidades en lo que respecta a la evolución de las cuentas públicas, ya que la mejora oculta una evolución heterogénea. En efecto, el saldo registrado en el año 2005 se debe al aumento generalizado de los ingresos fiscales de la región (solo Guatemala y Paraguay han registrado un descenso de recursos fiscales) superior al incremento observado en el gasto. Este crecimiento responde, en gran medida, a la sostenida alza de los precios de los productos básicos, como lo demuestra el hecho de que los países que muestran un mayor aumento de los ingresos son Bolivia (3,5% del PIB), Chile (2,3%) y la República Bolivariana de Venezuela (4%), que se especializan en la extracción de productos cuyo precio ha registrado un marcado aumento (gas, cobre y petróleo).⁹

Mientras que en la gran mayoría de los países el superávit primario ha aumentado, en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay se observa una baja en comparación con el registrado en 2004. En el caso de Argentina, Brasil y Colombia esta disminución del saldo primario se debe a un aumento del gasto respectivo (aun con un aumento en los ingresos fiscales del orden del 0,5% al 1% del PIB). En el caso de Guatemala se debe a un acentuado descenso de los ingresos fiscales.

La relación entre el superávit primario y los intereses de la deuda pendiente de pago ofrece un indicador de vulnerabilidad ya que, en la medida en que el primero cubra menos del 100% de los intereses (lo que supone un déficit global), plantea la necesidad de que las autoridades

⁹ Esta evolución ha despertado nuevas inquietudes en las autoridades fiscales de algunos de los países más favorecidos por el contexto externo y el alza de los precios de los productos básicos, en relación con el adecuado uso de los excedentes fiscales y su efecto en términos de estabilización y equidad.

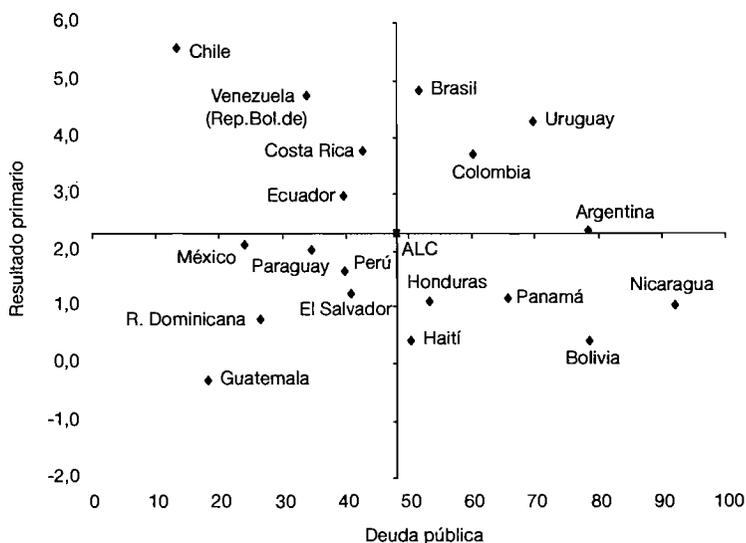
fiscales consigan créditos para cubrir los intereses de la deuda de países de acuerdo con la relación entre el superávit primario y los intereses de la deuda: i) países en que el superávit primario supera el 100% de los intereses: Argentina, Chile, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela; ii) países en que el superávit cubre entre el 80% y el 50% de los intereses: Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay, y iii) países en que el superávit cubre menos del 50%: Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Esta información, que corresponde al último año, muestra que solo un quinto de los países de la región tiene un superávit fiscal global.

En el gráfico I.15 se combina información sobre el saldo primario de 2005 con un indicador de las situaciones fiscales pasadas: la relación entre la deuda pública y el PIB. Tomando como referencia los promedios regionales de ambos, se puede agrupar a los países de la región en los cuatro cuadrantes del gráfico, en función de su situación fiscal presente (relación entre el saldo primario y el PIB) y pasada (nivel de deuda pública como porcentaje del PIB), teniendo en cuenta que la deuda pública refleja la acumulación de déficit pasados.

La combinación de la información sobre el saldo primario del gobierno central en 2005 con el nivel de endeudamiento público expresado como porcentaje del producto interno bruto permite clasificar la situación de las finanzas públicas de los países en las cuatro categorías ilustradas en el gráfico I.15: i) países con una relación entre deuda pública y PIB inferior al promedio y un superávit primario superior al promedio: Chile, Costa Rica, Paraguay, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela; ii) países con una relación entre deuda pública y PIB y un superávit primario inferiores al promedio: El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana; iii) países con una relación entre deuda pública y PIB y un superávit primario superiores al promedio: Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, y iv) países con una relación entre deuda pública y PIB superior al promedio y un superávit primario inferior al promedio: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Como se indica en el párrafo anterior, las situaciones observadas en la región en relación con los niveles de endeudamiento son heterogéneas, lo que pone de manifiesto, en primer término que en muchos casos el nivel de endeudamiento no parece condicionar los objetivos de la política fiscal. Es así como encontramos un conjunto de países con bajos niveles relativos de endeudamiento y un superávit primario elevado y, por otra parte, países relativamente más endeudados con un superávit primario inferior.

Gráfico I.15
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SALDO PRIMARIO Y DEUDA
 DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 2005
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Además de esto, y a pesar de la disminución del coeficiente entre la deuda pública y el PIB regional, sigue habiendo varios países con endeudamiento superior al 50% del PIB. Solo cuatro de los ocho países que se encuentran en esa situación (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) tienen un superávit primario elevado, mientras los otros cuatro presentan una situación más compleja, tanto desde el punto de vista del acervo de deuda como desde de las corrientes de déficit. Sin embargo, cabe señalar que tres de ellos han sido incluidos en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, conocida como HIPC por su sigla en inglés (Bolivia, Honduras y Nicaragua).

Por último, cabe comentar que, pese a los numerosos procesos electorales que tuvieron lugar en la región en 2006 no se observó, en general, un mal manejo fiscal. Sin embargo, varios gobiernos incrementaron el

gasto público en mayor medida que el producto nominal (véase el cuadro I.3), lo que no da origen a desequilibrios fiscales acentuados gracias al aumento de los ingresos, pero cabe preguntarse si este aumento será o no de carácter permanente. Dada la evolución del producto y los ingresos fiscales asociados a la exportación de productos primarios, parecería que en algunos casos las autoridades deberían actuar con más prudencia, sobre todo cuando el nivel de deuda pública es elevado.

E. Deuda externa y dolarización

A pesar de la generalizada disminución de la vulnerabilidad, persisten algunas situaciones de elevado endeudamiento. A las citadas en el punto anterior, cabe añadir los casos de muchos países en los que la deuda externa continúa siendo muy elevada. Si bien, como se señala en la sección II, la relación entre la deuda externa, una vez restadas las reservas internacionales, y las exportaciones de bienes y servicios ha venido descendiendo de manera significativa, en seis de los 19 países de América Latina el coeficiente sigue siendo superior al 100% (Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Nicaragua y Uruguay), aunque el único de estos países que presenta déficit en la balanza básica es un país incluido en la iniciativa para la reducción de la deuda (Nicaragua).

Asimismo, el grado de dolarización del sistema financiero sigue siendo alto en varios países. De hecho, siete países presentan coeficientes superiores al 60%.

En síntesis, si bien la vulnerabilidad de los países de la región ha venido disminuyendo gradualmente, hay varios casos en que la situación sigue siendo preocupante en distintos frentes. En caso de mantenerse el contexto externo relativamente favorable, la situación parece controlable, pero es evidente que los países con alto endeudamiento y con sistemas financieros muy dolarizados deben hacer mayores esfuerzos para reducir esa fuente de vulnerabilidad.

IV. ¿Tristeza não tem fim?

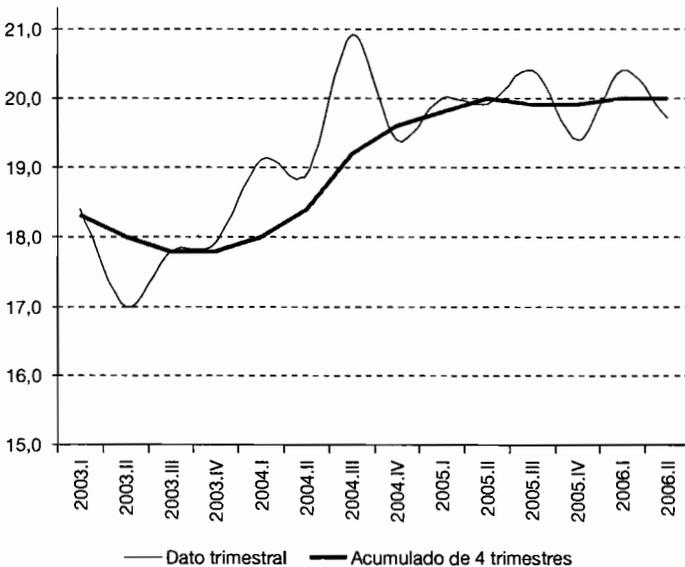
Uno de los hechos que más llaman la atención en los últimos años es el crecimiento a tasas bastante bajas y muy inferiores al promedio regional de Brasil, la mayor economía de la región. Aunque en la presente sección no se pretende presentar un examen pormenorizado de las causas del

bajo crecimiento relativo de la economía brasileña, vale la pena comentar brevemente la evolución reciente de los componentes de la demanda y de algunas variables macroeconómicas clave.

Hay dos factores que parecen estar impulsando la demanda: i) el relativamente dinámico consumo privado, impulsado por la expansión del crédito de consumo a las familias y las transferencias públicas que, en el marco de los programas sociales, se realizan a los sectores de menor ingreso de la población, y ii) la contracción del superávit primario, que sigue siendo elevado, lo que agrega dinamismo a la demanda.

Los problemas, a diferencia del resto de la región, han residido en la inversión y a ellos se les han sumado las exportaciones en los últimos semestres. La inversión, después de haber crecido significativamente en 2004, acompañando la baja de la tasa de interés real, aumentó menos que el PIB en 2005 y a continuación comenzó a presentar bastante volatilidad, sin dar muestras de sumarse al proceso de vigoroso crecimiento que caracteriza a la dinámica de la formación de capital en otras economías de América del Sur. Por lo tanto, la tasa de inversión sigue estancada en un nivel de alrededor del 20% del PIB desde comienzos del año 2005 (véase el gráfico I.16.a).

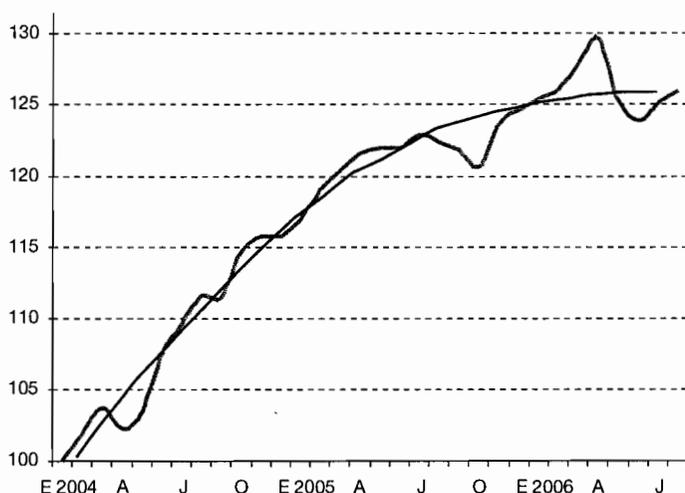
Gráfico I.16.a
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las exportaciones, que venían siendo el elemento más dinámico de la demanda hasta el año pasado, parecen estar desacelerándose rápidamente. En efecto, después de haber crecido alrededor del 18% en 2004 y del 12% en 2005, el volumen exportado se expandió apenas un 3% en los primeros ocho meses de 2006 en relación con el mismo período del año anterior.

Gráfico I.16.b
BRASIL: TASA DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN EXPORTADO
(Ajustado estacionalmente – promedios móviles semestrales)



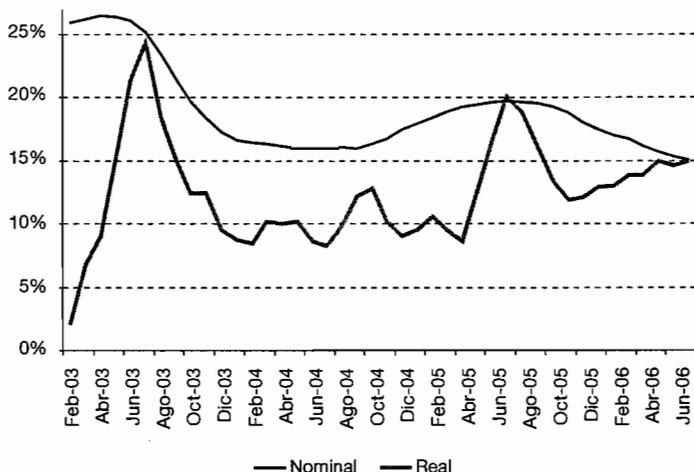
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¿Cuáles son los factores a los que puede atribuirse el escaso dinamismo de la inversión y las exportaciones? Si bien los determinantes de la inversión responden a un conjunto de factores, no puede ignorarse el hecho de que las tasas de interés en Brasil son mucho más altas en términos reales que las del resto de los países de la región. La tasa de interés real de intervención del banco central osciló en 2004-2005 entre el 10% y el 15% (véase al gráfico I.17.a), mientras que a mediados de 2006 se ubicaba alrededor del 15% anual (10 a 15 puntos más alta que las fijadas por otros bancos centrales de la región (véase el gráfico I.17.b). Estas tasas imponen un costo muy alto al capital.¹⁰

¹⁰ Estas elevadas tasas son compensadas parcialmente por los préstamos otorgados por el BNDES.

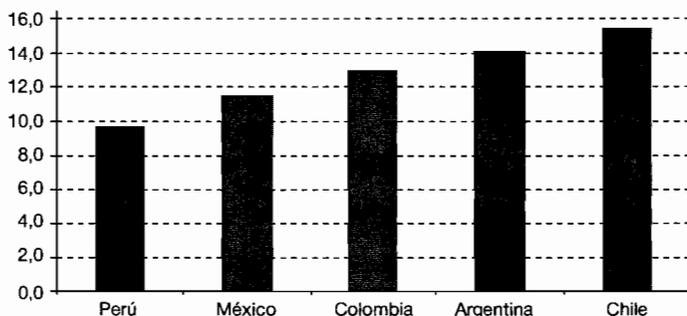
Asimismo, como se explica más adelante, la moneda brasileña es la que registró una mayor apreciación en los últimos años y, aunque el tipo de cambio real sigue siendo superior al observado en los años noventa, esto podría estar afectando a la dinámica de las exportaciones.

Gráfico I.17.a
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA TASA SELIC, 2003-2006
(Trimestres móviles centrados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico I.17.b
BRASIL: DIFERENCIAS DE TASA DE INTERÉS REAL (TASA DE REGULACIÓN MONETARIA) ENTRE BRASIL Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, TRIMESTRE JUNIO-AGOSTO 2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por consiguiente, se podría pensar que el manejo de la política monetaria, ha dado origen a tasas de interés excesivamente elevadas y una fuerte apreciación del tipo de cambio real. A la combinación de una alta tasa de interés y un tipo de cambio bajo que desalienta la inversión y las exportaciones es necesario agregarle una presión tributaria elevada y creciente que también conspira contra la competitividad y la rentabilidad de la inversión. Además, y fuera del nivel de presión fiscal, parece haber una cierta incertidumbre sobre las reglas del juego tributarias tanto estadual como municipal. La conjunción de estos elementos podría ser explicar, al menos parcialmente, el bajo crecimiento relativo de la economía brasileña en los últimos años.

Mientras por una parte parecería necesario corregir la política monetaria, por otra se da una situación de carácter más estructural, puesto que se relaciona con la presión tributaria y su estructura, tanto por el tipo de impuestos como por el carácter de las autoridades tributarias. Además, debe tenerse en cuenta que la elevada presión tributaria es precisamente el factor que ha hecho posible una reducción de la pobreza y una intensa disminución de la inequidad distributiva en los últimos años, por lo que todo cambio de política debería preservar los cambios positivos en el gasto social.

V. Razones para conservar el optimismo

Mirando hacia delante, no resulta aventurado afirmar que hay altas probabilidades de que la fase de crecimiento por la que atraviesa actualmente América Latina se extienda. Así, 2007 sería el quinto año consecutivo de crecimiento y el cuarto con una tasa superior al 4%. Tanto la forma en que está evolucionando la economía internacional como la relativa solidez que muestran las economías de la región permiten mantener un cauto optimismo con respecto al futuro cercano. Sin embargo, no puede ignorarse que para prolongar la actual bonanza económica y asentar el crecimiento que se observa actualmente sobre bases sólidas que le permitan sostenerse en el mediano plazo, más allá del mero aprovechamiento de condiciones externas muy favorables, aun queda mucho por hacer en términos de política económica, como también hay amenazas que sortear, vinculadas con las condiciones internacionales.

A. El contexto externo y los desequilibrios globales: ¿es posible un ajuste coordinado y gradual?

Los riesgos globales provienen sobre todo del creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de Estados Unidos, que mantiene latente la posibilidad de un ajuste brusco y desordenado que podría afectar el nivel de demanda interna en ese país y, dada su condición de motor de la economía internacional, amplificar sus efectos adversos para el resto del mundo.

A mediados de 2006, los factores que despertaban mayor interés eran los vinculados al impacto que tendría el aumento del precio del petróleo en la tasa de inflación y las expectativas de los consumidores de Estados Unidos. Sin embargo, al parecer se ha detenido, e incluso revertido, el ciclo alcista del precio de los hidrocarburos, lo que debería mitigar las presiones inflacionarias y, por ende, reducir o eliminar la posibilidad de nuevos aumentos de las tasas de interés, en particular en la economía de Estados Unidos.

Apesar de la probabilidad de que no se produzcan nuevas alzas de las tasas de interés, la mayoría de los análisis pronostican una desaceleración de la economía de Estados Unidos que afectaría a la demanda global. En este sentido, subsiste el interrogante sobre la posibilidad de que este menor crecimiento pueda ser compensado por un mayor nivel de actividad en los países de Europa y Japón. Esta posibilidad, por otra parte, está condicionada al comportamiento de sus bancos centrales, ya que un aumento excesivamente rápido de las tasas de interés podría dificultar una mayor expansión de esas economías. Asimismo, la probabilidad de un ajuste fiscal en algunos países de Europa, y en particular en Alemania, podría poner en riesgo la gradual recuperación de la demanda.

En caso de mantenerse el ritmo de crecimiento observado en Europa y Japón en los últimos meses, en un contexto de notable expansión de las economías asiáticas y sobre todo especial de China, se podría estar configurando un proceso de ajuste ordenado de la economía mundial, que permitiría una disminución gradual de los desequilibrios globales en un contexto caracterizado por el mantenimiento, o una ligera desaceleración, del ritmo de expansión mundial. Sin duda, esto sería una noticia alentadora, en la medida en que se podría producir un "aterrizaje suave" antes de que la magnitud de los desequilibrios lo impida.

Desde ya se podría decir que ese comportamiento positivo depende en gran medida de cómo evolucionen ciertas variables claves que despiertan

una gran incertidumbre en el panorama global, entre otras el precio del petróleo, las políticas monetarias y fiscales de los países europeos y Japón y las presiones proteccionistas que seguramente tenderán a aumentar como consecuencia del estancamiento de la Ronda de Doha.

En todo caso, es probable que esté llegando a su fin el período de bajas tasas de interés reales que han caracterizado a gran parte de la presente década y no puede descartarse la posibilidad de que se inicie un proceso de reorientación de las corrientes de capital a mercados de menor riesgo (*flight to quality*), que podría afectar a los mercados emergentes.

Desde el punto de vista de nuestra región, el análisis de las perspectivas a mediano plazo a partir de los factores mencionados depende, en primer término, del tipo de vínculos comerciales existentes entre los países. En este sentido, podría decirse que en el contexto de un ajuste gradual y ordenado, el menor ritmo de crecimiento de Estados Unidos debería afectar más a México y Centroamérica, en especial porque sus exportaciones están compuestas en una elevada proporción por manufacturas —muchas de las cuales se les aplican reglas de origen muy definidas, que son más difíciles de reubicar a corto plazo. En cambio, América del Sur presenta una estructura más diversificada y una mayor proporción de productos primarios.

También es necesario considerar las consecuencias que podría tener la acentuación de la incertidumbre y la volatilidad en los mercados financieros. De hecho, como consecuencia de la inquietud observada hacia mediados de 2006, la demanda de activos emitidos por economías emergentes se ha reducido, lo que se tradujo en un aumento del riesgo-país y presiones de variado alcance sobre los países. Si bien sería prematuro llegar a conclusiones categóricas, cabe destacar que el aumento del riesgo-país en América Latina ha sido menor que en otras economías emergentes, lo que podría atribuirse a la menor vulnerabilidad de la región no solo en comparación con su pasado, sino también respecto a otras regiones.

B. ¿Por qué América Latina no crece más?

El propósito de esta sección no es presentar un análisis exhaustivo de los factores subyacentes del bajo crecimiento relativo de la región, aun en la actual coyuntura en la que algunos de los problemas del pasado podrían estar comenzando a superarse. Podría señalarse que hay un conjunto de reformas cuya relevancia varía de un caso a otro, pero cuya pertinencia se extiende a toda la región. Entre estas podría citarse

las vinculadas a regulaciones que traban el funcionamiento de algunos mercados, como es el caso de las dificultades para crear nuevas empresas o para hacer cumplir los contratos; con la falta de incentivos claros o trabas a la participación del sector privado en algunos sectores clave; con el escaso desarrollo de los mercados financieros y de capitales, y con la ausencia de una estrategia de formación de recursos humanos, por citar solo algunos ejemplos.

Desde una óptica más coyuntural, tampoco es posible sintetizar la problemática del crecimiento de América Latina en un comentario general. En Brasil, como se ha dicho, se observan problemas vinculados a la política macroeconómica y a una excesiva presión tributaria. En México, es posible que, además de las insuficientes inversiones en el sector energético, la necesidad de una reforma tributaria y las dificultades para desregular el sector de las telecomunicaciones, la creciente competencia asiática en el principal mercado de destino de sus exportaciones, sumada a la dificultad para diversificar geográficamente las ventas externas, esté teniendo efectos negativos. Centroamérica se ve perjudicada por un entorno internacional desfavorable en el que confluyen la competencia de China y otras economías asiáticas y el alza del precio del petróleo. En Chile, la mayor inquietud es cómo generar a partir de los recursos naturales nuevas actividades dinámicas que den un impulso al crecimiento. Aunque esta es una preocupación de toda la región, en América del Sur la problemática más relevante parecería ser la búsqueda de alternativas que permitan crear las condiciones necesarias para un aumento de la inversión que haga sostenible el crecimiento actual.

Los continuos cambios de las reglas del juego o la existencia de una estructura de precios relativos inadecuada, sumados a la volatilidad macroeconómica característica de nuestra región, no son factores que incentiven la inversión, por más que el crecimiento sea considerable y el contexto externo favorable. En relación con la volatilidad, se plantea un interesante desafío para la política fiscal en el que se suman la necesidad de identificar mecanismos que contribuyan a compensar las fluctuaciones del ciclo económico y de hacerlo en un contexto de alza del precio de los productos básicos cuya producción está en muchos casos en manos de empresas estatales.

Asimismo, el alza del precio de los productos básicos, sumada al efecto de las transferencias, plantea un nuevo dilema, en este caso relacionado con la evolución de la paridad cambiaria y la influencia que ejerce en las exportaciones y el nivel de actividad.

C. Los problemas de la política económica de la abundancia

La mejora observada en los términos de intercambio, la inesperada expansión de la demanda de algunos de los productos que la región exporta, el aumento de los recursos provenientes de las remesas de los trabajadores emigrados y, en cierta forma también, la mayor liquidez externa de los países latinoamericanos son una noticia muy alentadora para una región que ha tenido serias dificultades para consolidar un proceso sostenido de crecimiento económico, en gran medida a causa de la escasez de divisas. No obstante, como se señaló anteriormente, esta situación plantea dilemas de política económica que, por su alcance, no solo influyen en la evolución de la economía a corto plazo, sino que también pueden influir en la determinación del perfil productivo de cada país.

La abundancia relativa de divisas tiende a disminuir la paridad real de equilibrio a corto plazo, lo que se trasmite al tipo de cambio de mercado a una velocidad y en una proporción que dependen del grado de flexibilidad de la política cambiaria. Dada la importancia de este precio relativo para el funcionamiento de la economía, es posible que esto conduzca a un tipo de cambio de equilibrio que, al mismo tiempo que aporta rentas a algunos sectores, comúnmente a los productores de bienes basados en recursos naturales, reduce considerablemente la rentabilidad de otros, impidiéndoles competir en los mercados internacionales, como puede ocurrir con parte importante del sector industrial. Esta situación, similar al fenómeno conocido en la literatura económica como "enfermedad holandesa", puede limitar el crecimiento si el sector relativamente perjudicado posee características por las que es para el crecimiento, entre otras un mayor dinamismo de la productividad, mayores encadenamientos productivos, economías de escala y externalidades.

Estas situaciones plantean desafíos a la política económica, que comprenden tanto aspectos de la estabilidad macroeconómica a corto plazo como el diseño de una estrategia de desarrollo.

1. Estabilidad cambiaria o estabilidad monetaria

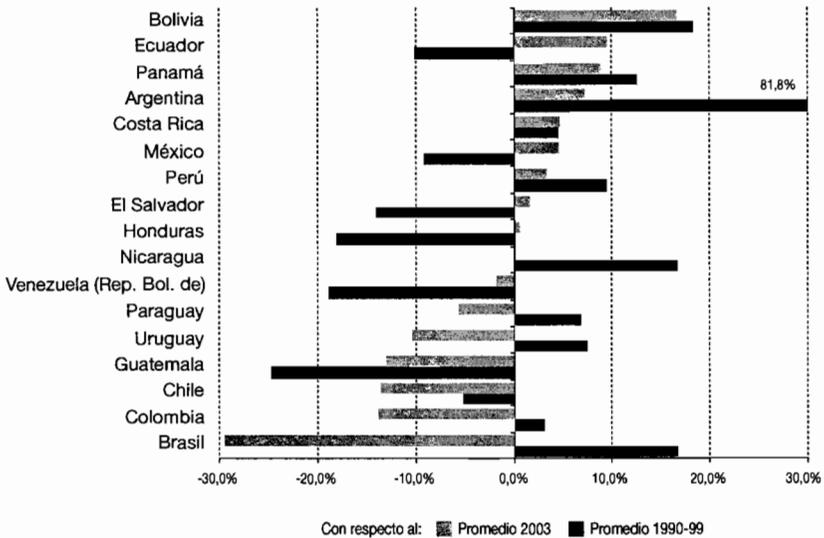
El exceso de oferta en el mercado cambiario ha presionado a la baja los tipos de cambio reales de la región con una intensidad que varía de un país a otro. Como consecuencia, la moneda de algunos países se ha apreciado en los últimos tres años, sobre todo en Brasil en el que la baja del tipo de cambio real fue de un 30%, mientras en otros

casos las autoridades monetarias han intervenido en los mercados de cambios para sostener la paridad, como ocurrió en forma destacada en Argentina.

Fuera de la apreciación de los últimos años, cabe preguntarse cómo se compara el tipo de cambio actual con el de otros períodos, para tener una visión a más largo plazo. A pesar de que la comparación con el pasado siempre plantea problemas relacionados con la selección del período más adecuado, para el presente artículo se ha optado por hacer una comparación con el promedio de los años noventa, período caracterizado por elevados déficit en cuenta corriente, aunque con considerables diferencias entre países, por lo que se podría inferir que muestra un tipo de cambio sobrevaluado, en especial en América del Sur.

Algunos países muestran tipos de cambio reales superiores a los de la década de 1990, especialmente en América del Sur y, dentro de esa región, sobre todo Argentina (véase el gráfico I.18). Sin embargo, hay países cuyo tipo de cambio se ha apreciado respecto de ese período y

Gráfico I.18
TIPO DE CAMBIO REAL, JUNIO-AGOSTO DE 2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

otros que muestran una depreciación inferior al 10%. En ese contexto, la posible profundización de la tendencia a la apreciación de la paridad real despierta cierta inquietud, por el hecho de reflejar la dificultad que plantea a los gobiernos el sostenimiento del nivel de competitividad sin descuidar la estabilidad de otras variables económicas en el ámbito interno.

A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, el problema al que actualmente se enfrenta nuestra región no es el de una apreciación cambiaria asociada al fuerte ingreso de capitales, sino fundamentalmente al alza de los precios de algunos productos básicos que la región exporta o a las remesas de los trabajadores emigrados. En la medida en que este problema responde solo parcialmente a la integración a los mercados financieros internacionales, es menor el margen que tiene la política económica para adquirir mayores grados de libertad, por ejemplo mediante la imposición de restricciones a la entrada de capitales. El cuadro I.3 ilustra la magnitud de los factores señalados en términos de PIB de los países de la región.

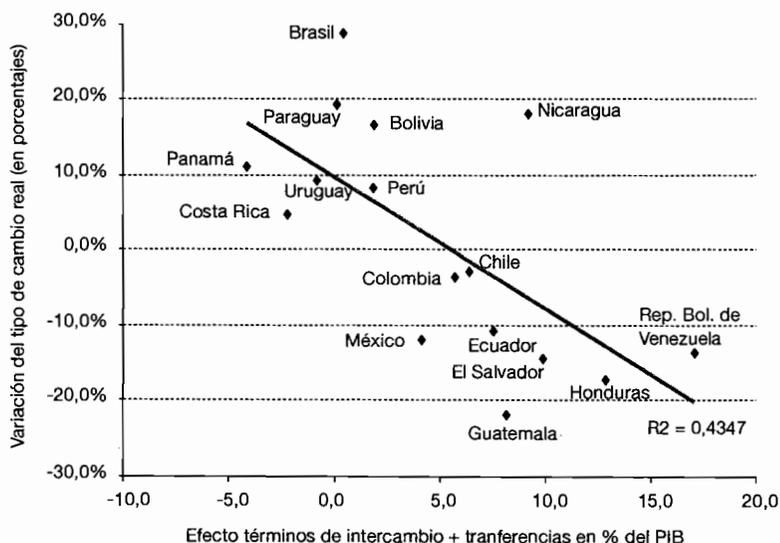
Cuadro I.3
EFFECTOS DE LA VARIACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y
DE LAS TRANSFERENCIAS EN RELACIÓN CON LA DÉCADA DE 1990
(En porcentaje del PIB)

	Términos de intercambio	Transferencias	Total	Variación del tipo
	(1)	(2)	(1+2)	de cambio real
Argentina	1,5	0,0	1,5	78,2%
Bolivia	-1,2	3,1	1,9	16,8%
Brasil	0,2	0,2	0,4	28,7%
Chile	5,4	1,0	6,4	-2,8%
Colombia	3,2	2,6	5,7	-3,5%
Costa Rica	-2,7	0,5	-2,2	4,7%
Ecuador	3,0	4,5	7,5	-10,7%
El Salvador	0,4	9,4	9,9	-14,2%
Guatemala	-1,2	9,4	8,2	-21,9%
Honduras	-4,7	17,5	12,8	-17,2%
México	2,1	2,0	4,1	-11,9%
Nicaragua	-1,1	10,2	9,2	18,2%
Panamá	-4,5	0,4	-4,1	11,3%
Paraguay	-1,2	1,3	0,1	19,5%
Perú	0,6	1,2	1,9	8,3%
Uruguay	-1,3	0,4	-0,8	9,2%
Venezuela (Rep. Bol. de)	17,0	0,1	17,1	-13,5%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los factores estructurales explican parte importante de la variación del tipo de cambio respecto a los años noventa, y en particular la apreciación cambiaria (véase el gráfico I.19). Dado que estos factores seguirán manifestándose por largo tiempo, cabe preguntarse qué medidas de política económica podrían adoptarse para evitar una apreciación excesiva. A corto plazo, el margen del que disponen la autoridades económicas para no verse obligadas a optar entre el grado de independencia monetaria que estén dispuestas a sacrificar y el grado de apreciación cambiaria que estén dispuestas a tolerar dependerá de la capacidad de los bancos centrales de esterilizar parte de la expansión monetaria resultante de la decisión de sostener una determinada paridad real, mediante operaciones de mercado abierto. Como sabemos, fuera de provocar problemas de variada intensidad dependiendo de la movilidad de capitales, la política de esterilización no elimina totalmente el problema, sino que lo transfiere en parte al futuro en la medida en que provoca un déficit cuasifiscal al que tarde o temprano habrá que prestarle atención.

Gráfico I.19
 VARIACIONES DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO,
 TRANSFERENCIAS Y TIPO DE CAMBIO REAL RESPECTO
 DE LA DÉCADA DE 1990^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Excluida Argentina.

En aquellos casos en que el banco central cuenta con una gran credibilidad, puede ser útil que su presidente muestre, al menos, una cierta preocupación por el tipo de cambio real, que indique a los mercados que no debe descartarse la posibilidad de una intervención. En algunos casos, eso puede ser suficiente para detener una apreciación excesiva, pero difícilmente será política relevante si los factores estructurales siguen ejerciendo una gran influencia en el conjunto de la economía.

La política fiscal también puede ser un instrumento que contribuya a estabilizar la paridad cambiaria, ya sea a través de la implementación de mecanismos contracíclicos o de la instrumentación de fondos de estabilización, sobre todo en el caso en que el sector público tenga a su cargo una parte importante de la producción y exportación de productos básicos.

2. El nuevo auge de las materias primas y los dilemas de política fiscal

Los efectos del aumento de los precios de los productos básicos que la región exporta también tienen una dimensión fiscal, especialmente cuando parte significativa de las exportaciones se lleva a cabo desde el Estado o desde sus empresas, como ocurre en varios países de la región. Quienes tienen a su cargo la formulación de la política fiscal se enfrentan a dos preguntas importantes en los períodos de auge: ¿cómo aprovechar el aumento de los precios de estos productos en términos de ingresos fiscales? y, en términos más generales ¿cómo mitigar el efecto que ejercen estas fluctuaciones, a fin de evitar los problemas que, en términos macroeconómicos, suelen plantearse en estos períodos? Una tercera pregunta, cuyo análisis escapa a los objetivos del presente trabajo y que, por ende, solo se comenta brevemente en el siguiente apartado, es la relacionada con el destino de los recursos procedentes del alza del precio de las materias primas.

Con respecto a la primera pregunta, las autoridades de los países de la región han diseñado varios mecanismos para aprovechar los recursos adicionales. La forma más directa de transformar los ingresos percibidos por la exportación de estos productos en recursos fiscales ha sido la participación de los gobiernos en su explotación. Además, los países suelen combinar los instrumentos tributarios enumerados a continuación, que permiten a empresas públicas o privadas recaudar los fondos provenientes de la producción y venta de estos productos: i) regalías, generalmente determinadas sobre la base de la producción, lo que permite asegurar al menos un pago mínimo por los recursos minerales; ii) impuesto sobre

la renta; iii) impuestos específicos sobre las utilidades, aplicables a las empresas dedicadas a la explotación de este tipo de recursos y, en algunos casos, iv) impuestos a la exportación aplicados a las actividades que podrían estar captando utilidades excepcionales.

La segunda pregunta se relaciona con el papel que desempeña la política fiscal en la estabilización de la economía. En este sentido, suelen formularse dos recomendaciones básicas, según las cuales cuando la economía se encuentra en un período de bonanza las autoridades fiscales deberían ser capaces de moderar la actividad restringiendo el gasto público y, por el contrario, en los períodos de recesión o menor actividad, la política fiscal debería ayudar a reactivar la economía. Por eso suele recomendarse que en la formulación de la política fiscal se contemple la creación de un mecanismo estabilizador, capaz no solo de atenuar las fluctuaciones reales, sino también de contribuir a estabilizar algunos precios relativos, entre otros el tipo de cambio real, evitando así que se produzcan cambios bruscos de la rentabilidad de algunos sectores.

En términos más generales, es posible diseñar políticas que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de las economías vinculada al impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales. Estas abarcan desde políticas a largo plazo tendientes a diversificar las exportaciones y a la creación de mercados de capitales en moneda local para evitar una excesiva dolarización, hasta la creación de instrumentos financieros relacionados con el precio de los productos primarios de exportación y la adopción de reglas que permiten reducir los efectos de la fluctuación de los ingresos en el gasto, incluida la creación de fondos de estabilización financiados con los ingresos excepcionales de las exportaciones.

Algunos países de la región han establecido diversos mecanismos de este tipo, que siguen siendo objeto de debate. En cuanto a las normas fiscales, Chile adoptó en 2001 una regla que establece un superávit estructural equivalente al 1% del PIB, cuyo componente cíclico está definido no solo por el ciclo del producto, sino también por el precio del cobre y del molibdeno; esto ha permitido atenuar los efectos de la volatilidad de los ingresos en los gastos públicos.¹¹ Asimismo, existen

¹¹ Con el fin de incrementar la demanda de divisas y con ello evitar una mayor apreciación del tipo de cambio, se ha sugerido invertir los recursos de los fondos de estabilización en el exterior. Esta es una medida acertada, pero cuya eficacia depende de la movilidad de capitales. En el caso extremo de perfecta movilidad de capitales, el tipo de cambio de mercado no depende de dónde se depositan los fondos, pero dado que esto no es común, sobre todo en el caso de los países de menor tamaño relativo, se puede decir que la inversión de fondos en el exterior tiende a aumentar el tipo de cambio de mercado.

en la región algunos ejemplos de fondos de estabilización, aunque en la mayoría de los casos su funcionamiento ha estado sujeto a frecuentes cambios normativos y a un alto porcentaje de preasignaciones que se han traducido en una escasa capacidad de acumulación de saldos, incluso en períodos de auge de precios.¹²

Cabe mencionar que la mitigación del impacto de las fluctuaciones en los precios internacionales dificulta más el diseño de instrumentos cuando los recursos naturales están en poder del sector privado, aunque lo ocurrido con el fondo de estabilización del café en Colombia puede ofrecer algunas enseñanzas.

Por último, cabe mencionar que si bien en los últimos años los países de la región han reconocido la necesidad de aplicar políticas más prudentes en la parte expansiva del ciclo, aun están lejos de haber logrado implementar políticas realmente contracíclicas. Además, un rasgo característico de los últimos años es que la mayor prudencia de las políticas fiscales se ha basado casi exclusivamente en la voluntad del gobierno de turno. Si bien la voluntad política es una condición necesaria para la aplicación de este tipo de instrumentos, y los avances son una manifestación de un cierto consenso regional sobre la materia, es necesario avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones fiscales.

La existencia de reglas sobre el balance fiscal estructural y la conformación de fondos de reserva asociados al precio del principal o los principales productos de exportación facilitaría la comprensión de la verdadera situación fiscal del sector público y daría más transparencia a la implementación de las políticas públicas contracíclicas en distintas circunstancias. A esto se suma el hecho de que la institucionalización puede mejorar la economía política del proceso y la percepción de los mercados. La experiencia demuestra la dificultad de explicar que un aumento de los ingresos públicos pueda deberse a una situación coyuntural que obliga a mostrar más cautela en la expansión del gasto público. Asimismo, en

¹² Existen algunos fondos de estabilización muy antiguos en la región, como el Fondo del Café de Colombia, que data de 1940. En los últimos años se ha reactivado la creación de estos mecanismos, cuyo objetivo es reducir el impacto de la volatilidad de los recursos en las cuentas públicas. Hasta la fecha se han creado los siguientes: en Chile, el Fondo del Compensación del Cobre (creado en 1985 y activado en 1987); en Colombia, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (creado en 1995); en Ecuador, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (creado en 2002 y desactivado en 2005); en México, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (creado en 2000), y en la República Bolivariana de Venezuela, el Fondo de Estabilización Macroeconómica (creado en 2004), que reemplaza al antiguo Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (creado en 1998).

la fase contractiva del ciclo, es más fácil, o menos difícil, explicar a los mercados que la política fiscal no está siendo expansiva, sino que es el resultado de la observancia de una regla. Para aumentar la credibilidad, es conveniente que estas reglas comiencen a aplicarse en la fase expansiva del ciclo.

3. La competitividad más allá del corto plazo

En un contexto de desaceleración del crecimiento mundial como el que se prevé, cabría esperar una evolución poco dinámica de los precios de los productos básicos que la región exporta, lo que repercutiría en la magnitud o el signo de los excedentes de la cuenta corriente. La coincidencia de un menor superávit del intercambio de bienes y servicios y una oferta menos fluida de fondos externos podría influir en los mercados cambiarios de tal manera que se detuviera o revirtiera en parte el proceso de apreciación observado en los últimos años.

Teniendo en cuenta la mejor situación en la que se encuentra la región en relación con su vulnerabilidad externa y fiscal y siempre que los cambios reseñados se den de manera gradual y moderada, no cabría esperar que en el futuro cercano se produzcan variaciones bruscas en lo que respecta a la trayectoria de crecimiento que América Latina y el Caribe han iniciado recientemente. Por otra parte, una coyuntura caracterizada por precios de productos básicos levemente menores y tipos de cambio reales un poco más altos plantea un nuevo desafío a las finanzas públicas, pero a la vez puede acentuar la búsqueda de un patrón de especialización más diversificado y que suponga un mayor contenido de conocimiento.

Una mirada a más largo plazo está fuera de los objetivos de este artículo, pero no puede dejar de mencionarse que una estrategia exclusivamente basada en los recursos naturales o en el bajo costo de la mano de obra difícilmente llevará a la región a un crecimiento sostenido. Por otra parte, es razonable pensar que en las estrategias de desarrollo deberían tomarse en consideración las ventajas relativas que posee la región. A partir de esas ventajas, vinculadas tanto a la abundancia de recursos naturales (productos primarios y turismo) como a la proximidad del mercado de Estados Unidos para la exportación de manufacturas (México y Centroamérica), la región debe diversificar su estructura productiva para desarrollar sus ventajas a mediano plazo. Independientemente de otros elementos que debieran mencionarse, esta estrategia debe tender a incorporar conocimiento a la estructura productiva, para lo que la innovación, definida de una manera amplia

(adoptar, adaptar y crear), y la formación de recursos humanos deben ser elementos indispensables de la agenda de políticas. En este contexto, cobra especial relevancia la posibilidad de utilizar parte de los recursos provenientes de los altos precios de los productos primarios para contribuir a la creación de encadenamientos que aumenten el contenido de valor agregado interno de los productos de exportación y fortalecer el proceso de innovación.

Capítulo II

Protección social en América Latina: cobertura, fuentes de financiamiento y organización de los sistemas

Daniel Titelman y Guillermo Cruces¹

Resumen

En este documento se estudian algunos aspectos de la relación entre la protección social y la política fiscal en América Latina. En primer lugar, se analiza la cobertura de los sistemas contributivos y no contributivos, concluyendo que por sus falencias históricas y por las perspectivas de los mercados laborales en el mediano plazo la universalización del acceso

¹ Daniel Titelman es Jefe de la Unidad de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Guillermo Cruces es investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y consultor de la CEPAL, en cuya Unidad de Estudios del Desarrollo se desempeñaba al momento de realizarse esta investigación.

Los autores agradecen los minuciosos comentarios de Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez y José Luis Machinea, así como los comentarios generales (y en varios casos también el aporte de datos) de Omar Bello, Ernesto Espíndola, Ricardo Martner, Nora Ruedi y Varinia Tromben. Agradecen asimismo los comentarios de los participantes en el seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", realizado en la Fundación CIDOB, Barcelona, los días 6 y 7 de octubre de 2006, y en especial los de José de Gregorio, comentador del documento en dicha conferencia. Como es de rigor aclarar, ninguno de ellos es culpable por los errores y omisiones remanentes. Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL o las Naciones Unidas.

efectivo a la protección social implica un serio problema para fortalecer el componente no contributivo. En ese sentido, es de esperar que el gasto social tenga un papel creciente, por lo que se analiza, en segundo lugar, tanto su evolución como su comportamiento cíclico, y las posibilidades de expandirlo en base a recursos tributarios. Finalmente, se plantea que para aliviar la tensión entre los recursos disponibles y las restricciones existentes, la necesaria convivencia de ambas fuentes de financiamiento debe darse en el marco de una creciente integración de los sistemas, que promueva la eficiencia a nivel sistémico y no solo a nivel microeconómico. En este proceso, se destaca el énfasis en la calidad de los servicios como incentivo para mantener el financiamiento contributivo y posibilitar, con ello, mayores niveles de solidaridad en la contribución.

I. Introducción

Debido a la persistencia de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad que caracteriza a las sociedades de América, las reformas de los sistemas de protección social se han convertido en un elemento fundamental de las agendas políticas en toda la región. El propósito de este documento es contribuir al debate sobre el tema, mediante el estudio de algunos aspectos de la relación entre los elementos contributivos y no contributivos de los sistemas de protección social, la política fiscal y el gasto público social.

La protección social se inscribe en la región en un complejo panorama económico y social. En los últimos 25 años, el crecimiento económico, magro y volátil, se combinó con altos niveles de pobreza y una gran desigualdad en términos de distribución del ingreso, lo que agudizó los ya serios problemas de exclusión social. Entre 1980 y 2006 el producto bruto de la región aumentó a una tasa promedio del 2,5%, mientras el producto por habitante se incrementó apenas un 0,5%, porcentaje muy inferior al necesario para una reducción significativa de la tasa de pobreza. En efecto, aunque en términos relativos el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza es menor en 2005 que en 1990, el número absoluto de pobres se ha mantenido relativamente constante. Se estima que en 2005 un 40,6% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, mientras un 16,8% no solo era pobre, sino que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia (CEPAL, 2005).

En el presente documento se plantea que el déficit histórico en materia de exclusión y falta de protección social obedece fundamentalmente a dos factores. El primero de ellos es la promesa incumplida que significaron los sistemas de la protección social basados en el empleo formal. El segundo, las deficiencias de los sistemas no contributivos que produjeron coberturas bajas e inequitativas, y servicios de calidad heterogénea. La necesidad de expandir la cobertura de la población, así como las limitadas perspectivas de formalización de los mercados laborales y la creciente presión en el costo de los sistemas (debido a las transiciones demográficas, epidemiológicas y tecnológicas) indican que será fundamental potenciar el componente no contributivo de la protección social, aunque reforzando también los incentivos a los aportes contributivos. Por ello, en el análisis se consideran tanto el nivel como la evolución del gasto social, y las posibilidades de aumentar los recursos para la protección no contributiva mediante impuestos.

Por último, la interacción entre financiamiento contributivo y no contributivo impone desafíos a la organización y gestión de los sistemas de protección social. Para que sea posible aliviar la tensión entre los recursos disponibles y las restricciones existentes, la necesaria convivencia de ambas fuentes de financiamiento debe darse en el marco de una creciente integración de los sistemas. No solo se debe hacer hincapié en la eficiencia microeconómica, sino también en la sistémica. Articular y superar las segmentaciones de los sistemas permite reducir la tendencia al "descreme" que caracteriza a los sistemas actuales, teniendo debidamente en cuenta la tensión entre los incentivos que estimulan a contribuir y los componentes no contributivos.

En el texto se argumenta, además, que avanzar en la integración de estos dos subsistemas permitiría realzar considerablemente la eficiencia, por posibilitar una mejor agregación del riesgo social y, por ende, un mejor aseguramiento de este, así como una utilización más efectiva de la capacidad instalada. Todo ello debe darse en el marco de la mejora de la calidad de los servicios, factor clave para incentivar la participación contributiva y elevar el componente de solidaridad.

II. La protección social en América Latina: cobertura, evolución y perspectivas

El acceso a la protección social en América Latina se da a través de mecanismos contributivos (sistemas de seguridad social ligados al empleo) y no contributivos (financiados con cargo a ingresos generales). En esta sección se analiza el nivel de cobertura y efectividad alcanzado por estos sistemas, y se intenta establecer en qué medida pueden mejorarse los resultados de la protección social.

A. Cobertura contributiva de la protección social

El modelo de Estado de bienestar que se planteó como paradigma de protección social desde fines de la segunda guerra mundial se basaba en la “sociedad del trabajo”, es decir suponía una situación ideal de pleno empleo, cada vez más formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones cada vez más amplias a los trabajadores. Según este modelo, el Estado era la institución encargada de dar cobertura universal de servicios básicos y educación y, asimismo, de articular la protección en materia de salud y pensiones sobre la base de contribuciones del empleador y del trabajador, y se hacía cargo directamente de quienes no tenían capacidad contributiva. Este modelo “bismarckiano” se basaba en el supuesto de que el trabajador y jefe de familia aseguraba a todo el grupo familiar con sus ingresos y con la protección ligada al empleo.

El modelo, basado en el empleo formal, siempre tuvo un alcance parcial en América Latina, debido a la naturaleza segmentada del mercado laboral. En efecto, a pesar de la larga historia de los seguros sociales, la protección social de índole contributiva nunca llegó a tener cobertura universal y actualmente dista de cubrir a todos los trabajadores y trabajadoras y sus familias.²

En el cuadro II.1 se indican las fracciones de trabajadores y trabajadoras ocupados que hace aportes a un esquema de seguridad social contributiva en 16 países de la región. A pesar de las significativas diferencias entre los países considerados, el promedio simple muestra que

² Evidentemente, hay grandes diferencias entre países, tanto en la estructura de los sistemas como en el grado de cobertura, aunque ni siquiera en los países y períodos con mayor cobertura se llegaron a registrar los niveles de acceso a la protección social contributiva observables en los países desarrollados con sistemas similares, entre otros los de Europa occidental.

Cuadro II.1
 AMÉRICA LATINA: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 (Porcentaje de trabajadores ocupados que cotizan)

País	Total nacional	Total zonas urbanas	Total zonas rurales	Sector urbano		Sector urbano informal asalariado ^b	Sector urbano informal no asalariado ^c	Total hombres	Total mujeres
				formal ^a	asalariado ^b				
Argentina (2002, zonas urbanas) ^d	...	56,0 ^d	...	66,5 ^d	22,7 ^d	...	...	59,0 ^d	52,5 ^d
Bolivia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4	...	13,8	15,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	76,3	34,4	17,1	...	48,4	47,0
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7	...	66,6	62,1
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0	...	68,5	59,3
Ecuador (2002, zonas urbanas)	...	32,3	...	57,4	12,8	10,9	...	32,0	32,0
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0	...	30,9	35,9
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3	...	18,4	16,7
México (2002) ^d	55,1 ^d	64,8 ^d	30,8 ^d	81,9 ^d	25,5 ^d	...	...	52,9 ^d	59,1 ^d
Nicaragua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3	...	16,3	21,9
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4	...	48,6	63,4
Paraguay (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8	...	13,1	14,2
Perú (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2	...	15,0	10,4
República Dominicana (2002) ^d	44,7 ^d	48,0 ^d	32,7 ^d	52,6 ^d	14,8 ^d	...	...	43,4 ^d	46,6 ^d
Uruguay (2002, zonas urbanas)	...	63,8	...	88,2	43,9	24,7	...	63,6	64,0
Venezuela (Rep. Bol. de) (2002) ^d	61,5 ^d	...	...	75,5 ^d	19,9 ^d	...	...	58,0 ^d	67,1 ^d
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	66,2	21,7	13,5	...	40,6	41,7

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

Nota: Las variables utilizadas para la definición del aporte a la seguridad social varían de acuerdo al sistema aplicado en cada país: aporte o afiliación a un sistema de pensiones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay), aporte o afiliación a un sistema nacional de seguro social (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), derecho a prestaciones sociales (República Bolivariana de Venezuela) y trabajo con contrato firmado (República Dominicana).

a Sector formal: asalariados del sector público y de empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia, profesionales y técnicos, y dueños de empresas de cinco empleados o más.

b Sector informal asalariado: asalariados de empresas con menos de cinco empleados e integrantes del servicio doméstico.

c Sector informal no asalariado: trabajadores por cuenta propia no profesionales o técnicos, familiares no remunerados y dueños de empresas con menos de cinco empleados.

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

solo el 38,7% de los ocupados cotiza a la seguridad social. El porcentaje es aun menor en el caso de los trabajadores del sector rural (21,9%), los empleados urbanos de empresas pequeñas³ y los integrantes del servicio doméstico (sector informal asalariado, 21,7%), e incluso mucho más bajo en otras categorías, como el sector informal no asalariado (13,5%). De hecho, y contrariamente a lo que podría esperarse de la configuración de los sistemas de seguridad social, apenas más de dos tercios (68,2%) de los trabajadores urbanos insertos en el sector formal y en sectores de alta productividad cuentan con protección garantizada por la vía contributiva.

En cuanto a la cobertura por sexo, la tasa de hombres y mujeres es similar (véase el cuadro II.1), aunque se debe tener en cuenta que en los cálculos sobre la proporción de empleados que cotizan no se consideran los obstáculos que afrontan las mujeres en el mercado de trabajo.⁴ En cambio, cuando se considera toda la población en edad de trabajar, es decir tanto la población activa como inactiva, estos factores quedan claramente en evidencia, dado que el 32% de los hombres y solo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años aportan al sistema (Fajnzylber, 2006).

Estas cifras indican que la cobertura contributiva reproduce claramente los patrones del mercado laboral y de la estructura social, dado que los trabajadores insertos en relación de dependencia en empresas de mayor tamaño o sectores de alta productividad y en general los que tienen más experiencia o más educación también tienen mayores probabilidades de cotizar (Tokman, 2006). Por consiguiente, las desigualdades que se observan en la inserción laboral y las que de esta se derivan, entre otras las debidas a factores geográficos, educativos y de género, se trasladan al ámbito de la protección social bajo la forma de desigualdad en términos de cobertura contributiva. Esta situación queda en evidencia en los datos presentados en el cuadro II.2, en el que se observa una estrecha correlación entre la posición del hogar en la distribución de ingreso y la tasa de aportes en todos los países estudiados. Los miembros de hogares

³ La baja tasa de aportes de los trabajadores del sector urbano informal, sobre todo de los no asalariados, es muy importante, porque estos representan en promedio el 48,6% de los ocupados urbanos de la región (lo que se compara con un 30,8% correspondiente a no asalariados). Esto significa que prácticamente la mitad de los trabajadores urbanos se inserta en áreas de actividad en las que menos del 20% está integrado a la seguridad social contributiva.

⁴ En términos de actividad, empleo y cuidado familiar, la situación de la mujer en el mercado de trabajo se caracteriza por posibilidades e incentivos limitados, en especial de las más pobres, para incorporarse al sector asalariado y aportar a la seguridad social (Cruces y Galiani, 2007).

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA: APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS
OCUPADOS, POR QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR^a

País	Quintil 1 (ingreso más bajo)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (ingreso más alto)	Q5 - Q1
Argentina (2002, urbana) ^b	15,2	38,3	57,7	66,4	76,1	60,9
Bolivia (2002)	3,2	6,3	10,3	16,2	30,3	27,1
Brasil (2001)	20,1	36,1	47,2	55,6	63,5	43,4
Chile (2003)	50,3	60,0	64,5	68,1	71,4	21,1
Costa Rica (2002)	49,6	58,2	63,7	66,2	75,1	25,5
Ecuador (2002, urbana)	11,1	18,8	25,1	33,7	54,5	43,4
El Salvador (2001)	11,5	16,8	29,5	36,1	52,9	41,4
Guatemala (2002)	4,7	15,0	17,1	23,3	24,0	19,3
México (2002) ^b	28,9	46,9	51,8	64,2	73,4	44,5
Nicaragua (2001)	6,4	12,0	13,5	23,5	26,9	20,5
Panamá (2002)	22,3	42,7	54,8	61,0	67,0	44,7
Paraguay (2000)	3,1	5,7	11,2	17,2	22,7	19,6
Perú (2001)	2,0	5,7	10,1	15,7	24,9	22,9
República Dominicana (2002) ^b	34,9	40,7	37,5	47,6	51,6	16,7
Uruguay (2002, urbana)	25,6	48,1	62,7	75,9	85,3	59,7
Venezuela (Rep. Bol. de) (2002) ^b	36,9	51,9	59,7	68,1	78,9	42,0

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

^a Las definiciones de cobertura se presentan en las notas del cuadro II.1.

^b La tasa corresponde al aporte a la seguridad social de los asalariados, excluidos los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los dueños de empresas.

de altos ingresos suelen presentar tasas sistemáticamente superiores de cotización, y se registran diferencias de hasta 60 puntos porcentuales entre el primer y último quintil.

B. Déficit de protección social no contributiva

A los ya mencionados problemas de inequidad y baja cobertura del sistema contributivo se suman los problemas provocados por las deficiencias de los sistemas no contributivos. En sociedades caracterizadas por una acentuada inequidad y una crónica escasez de recursos públicos ha sido frecuente que los sistemas públicos a cargo de los no cotizantes restrinjan la oferta de servicios y racionen las transferencias y subsidios, lo que se traduce en una baja cobertura efectiva y un acceso limitado a estos, además de graves problemas de gestión y eficiencia (Titelman y Uthoff, 2003; 2005). Un sistema como el descrito deja a amplios sectores

de la población al margen de la protección formal y, aunque la medición de la cobertura efectiva de los sistemas no contributivos es compleja, es posible llegar a algunas conclusiones que dejan en evidencia el efecto combinado de elementos contributivos y no contributivos inequitativos y racionados.

Esta situación puede describirse claramente con ejemplos correspondientes a servicios de salud y pensiones. En el gráfico II.1 se ilustran las diferencias por nivel de ingreso en el porcentaje de partos atendidos por personal especializado, considerado un indicador clave del acceso efectivo a servicios de salud. Mientras en el caso del quintil más rico de todos los países analizados esta proporción es superior al 90%, en cinco de los ocho casos es inferior al 50% en el 20% más pobre de la población. Por otra parte, cabe mencionar la desprotección derivada de la falta de ingresos en la vejez; de hecho, en la mayoría de los países de la región hay una proporción relativamente baja de adultos mayores que reciben ingreso por concepción jubilación o pensión (véase el gráfico II.2).⁵

Esta inequidad en términos de acceso y prestación de servicios constituye el déficit histórico de la protección social en la región, otra manifestación del grado de exclusión social que la caracteriza. Sin embargo, superar este déficit es solo uno de los desafíos de las reformas de los sistemas de protección social, al que se suman nuevas presiones derivadas de los procesos de transición demográfica, epidemiológica y tecnológica que conducen a un aumento sostenido de los costos de los sistemas de protección (Titelman y Uthoff, 2005).⁶

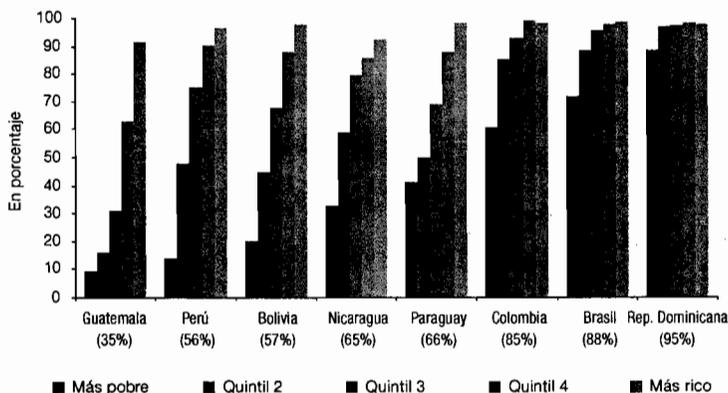
C. Mercado laboral y potencial de la cobertura contributiva

El potencial de mejorar la cobertura de la protección social en América Latina mediante mecanismos de financiamiento contributivo está determinado por la evolución del mercado laboral. Históricamente, este no ha sido un mecanismo de acceso muy común y tampoco se ha logrado ampliarlo en las reformas de los últimos años. Desde principios de los años noventa se ha venido produciendo una transformación estructural

⁵ Como se indica más adelante, se observan algunas excepciones correspondientes a los países muy desarrollados con sistemas de pensiones no contributivas.

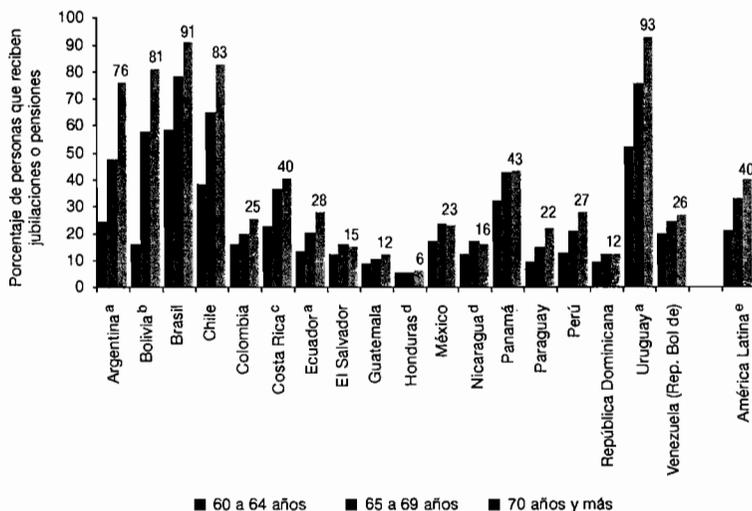
⁶ La transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en los sistemas de protección, sobre todo en la protección de la salud y de la vejez. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los sistemas de pensiones, encarece los servicios de salud y acentúa la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

Gráfico II.1
PARTOS ATENDIDOS POR PERSONAL ESPECIALIZADO,
ALREDEDOR DE 2002



Fuente: Banco Mundial, *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population*, Washington, D.C., 2000.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA: RECEPCIÓN DE INGRESOS POR PENSIONES
O JUBILACIONES



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

^a Corresponde a encuestas en zonas urbanas.

^b Incluye afiliados a Bolivida y Bonosol.

^c Solo se considera el ingreso por concepto de pensiones.

^d Jubilación o pensión de un miembro del hogar.

^e Promedio simple de los países.

del empleo que, unida a un contexto económico más inestable, redundó en un mayor desempleo y una creciente informalización de la fuerza de trabajo (CEPAL, 2004).

La persistencia y el aumento de la tasa de desempleo abierto reflejan, entre otros factores, las moderadas tasas de crecimiento económico de los países de la región, así como su volatilidad. El nivel de desempleo posterior a 1990 fluctúa en la mayoría de los casos entre el 7% y el 11%, lo que representa un marcado incremento con respecto a las tasas del período 1950-1970, cercanas al 4%. En cuanto al crecimiento económico, aunque América Latina completa en 2006 cuatro años consecutivos con una tasa media de alrededor del 4,5%, el período actual constituye una excepción en los últimos 30 años. Por otra parte, aunque auspicioso, ese nivel de crecimiento sigue siendo insuficiente para corregir los desequilibrios que aquejan a los mercados de trabajo regionales (CEPAL, 2006b).⁷

La estructura laboral se ha caracterizado en los últimos años por una mayor inestabilidad, la informalización de la fuerza de trabajo, la desregulación del mercado laboral que ha acentuado la precariedad del empleo y una mayor participación de la mujer. Estos factores han supuesto una transición de ocupaciones que ofrecen una mayor protección a empleos que ofrecen menos beneficios, lo que ha contribuido a una creciente informalidad del mercado laboral y a menores tasas de cotización (Tokman, 2006).

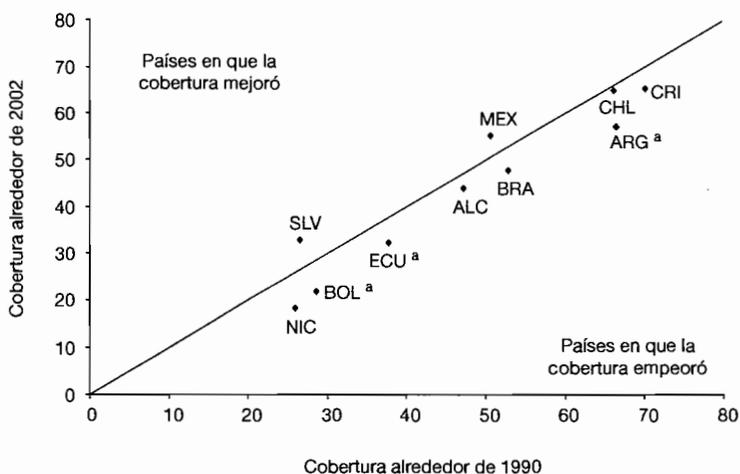
El desempleo y el cambio estructural observados en el mercado de trabajo en los últimos quince años también han afectado la cobertura contributiva de la protección social (véase el gráfico II.3).⁸ Con la excepción de El Salvador y México, todos los países considerados registraron una disminución de la fracción de los trabajadores ocupados que aportaban a la seguridad social. Esta reducción se dio en todos los ámbitos del mercado laboral, independientemente de la ubicación geográfica, el sector (formal o informal), el tipo de inserción (trabajadores del sector público y privado y por cuenta propia) y el sexo (Fajnzylber, 2006).

De lo anterior se deduce que el mercado del trabajo no ha mostrado capacidad de inclusión, ni en términos de creación de empleos de calidad

⁷ Además de presentar una tasa de crecimiento inferior a la del conjunto de países en desarrollo en el período 2003-2006, la población económicamente activa de la región aumenta a tasas cercanas al 2,4% anual, por lo que un incremento del PIB como el señalado no deja mayor margen para reducir la tasa de desempleo junto con permitir un cierto aumento de la productividad.

⁸ La selección de países responde a la disponibilidad de encuestas de hogares y variables comparables entre ambos períodos.

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA
COBERTURA DE TRABAJADORES ACTIVOS,
ALREDEDOR DE 1990-2002



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

^a Países con encuestas urbanas. Los países incluidos son Argentina (Gran Buenos Aires, 1990-2002), Bolivia (ocho ciudades principales, 1989-2002), Brasil (1990-2001), Chile (1990-2003), Costa Rica (1990-2002), Ecuador (urbano, 1990-2002), El Salvador (1995-2001), México (1989-2002) y Nicaragua (1993-2001). "ALC" representa el promedio simple de los nueve países considerados.

ni en términos de cobertura contributiva. En este contexto, las reformas estructurales de los sistemas de protección social realizadas en los años noventa, destinadas a fomentar la cotización mediante el establecimiento de una relación más estrecha entre beneficios y aportes, no lograron su objetivo. Si bien es importante revertir esta tendencia a largo plazo consolidando el crecimiento económico y el desarrollo productivo y aplicando políticas laborales tendientes a la formalización del empleo, es poco probable que la dinámica del mercado laboral se revierta a corto o mediano plazo, por lo que el empleo no puede ser el único mecanismo de protección para el grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros (CEPAL, 2006a). La premisa aplicable en este caso es que los sistemas de protección social deben adaptarse a las sociedades en que se insertan, en lugar de regirse por el criterio de que el mercado de trabajo debe adaptarse a ellos.

Ante la promesa incumplida que representaron en la región los sistemas de protección social basados en el empleo, destaca la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos para lograr una ampliación cada vez mayor de la cobertura. Estos mecanismos están limitados por la común escasez de recursos fiscales, que deja a amplios sectores de la población al margen de los sistemas formales de protección e impone grandes desafíos a las finanzas públicas; por consiguiente, es importante garantizar progresivamente un financiamiento adecuado y estable que complemente la protección de origen laboral. Además, la coexistencia de ambas fuentes de financiamiento impone la necesidad de una integración estratégica entre ellas, tanto para realzar la eficiencia como para evitar los problemas de incentivos que puede suponer la existencia de una mayor solidaridad. En las siguientes secciones se analizan la evolución y el potencial del gasto social, pilar de la protección social no contributiva, así como algunos aspectos de la organización de los sistemas de protección social en la región.

III. Gasto público social: evolución y potencial de la protección social no contributiva

Como se ha señalado, la cobertura contributiva se ha estancado en la región y no se vislumbra una reversión de ese proceso a corto plazo. Por ello, cobra particular importancia potenciar la modalidad no contributiva, cuyo pilar en términos de financiamiento y provisión es el gasto público social. A continuación, se examinan algunos de los rasgos más destacados del gasto social en la región, en especial los relativos a su nivel, evolución y estructura, así como las posibilidades de incrementarlo con ingresos tributarios.

A. Nivel, dinámica e impacto del gasto público social

1. Nivel, evolución reciente y efectos distributivos

En los últimos quince años la evolución del gasto social presenta un patrón positivo en la región. Mientras en los años ochenta el gasto social por habitante disminuyó un 28%, los noventa se caracterizaron por un marcado aumento de los recursos destinados a los sectores sociales,

concretamente educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, programas de lucha contra la pobreza y servicios básicos. Entre los bienios 1990-1991 y 2002-2003 el gasto social por habitante tuvo un alza promedio del 39%, de 440 a 610 dólares, aunque cabe señalar que este marcado incremento solo alcanza, en promedio, para recuperar el terreno perdido en los años ochenta (véase el gráfico II.4).

Si bien este aumento fue generalizado, la situación regional es muy heterogénea. Mientras en Argentina el gasto social superaba los 1.500 dólares por habitante en el bienio 2002-2003, en países como Ecuador y Nicaragua era inferior a 100 dólares, en parte debido a las diferencias de ingreso por habitante, pero también a la disparidad en la proporción del PIB destinada al gasto social.

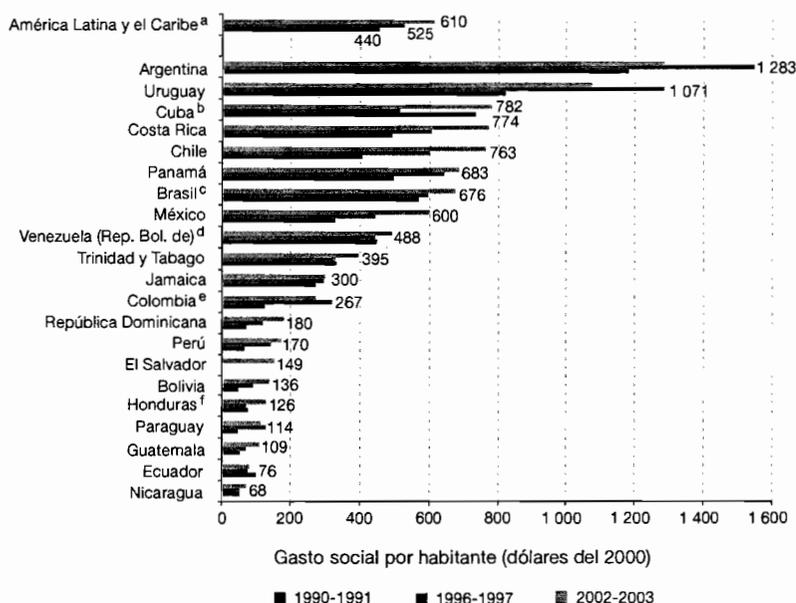
En este contexto, cabe señalar que el gasto social también mostró un aumento generalizado como porcentaje del PIB durante la primera mitad de los años noventa. La relación entre estos dos indicadores se elevó del 13,8% en el bienio 1996-1997 al 15,1% en 2002-2003 como promedio (véase el gráfico II.5).⁹

El alza del gasto público social en los últimos años no modificó significativamente las diferencias entre los países, ya que los de menores ingresos siguen siendo los que destinan a los sectores sociales una fracción más baja del PIB. Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Uruguay reservan actualmente más del 18% de su producto interno a gasto social, mientras Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana le asignan menos de 7,5 puntos del producto, fracción incluso más baja que la previsible a partir de las comparaciones internacionales basadas en el nivel de ingreso. Esto se traduce en disparidades del orden de 3 a 1 en el coeficiente gasto/producto, de modo que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países más pobres para elevar el gasto social en términos reales, no se ha observado en la región una tendencia clara a la convergencia en esta materia (CEPAL, 2005).¹⁰

⁹ Sin embargo, el menor ritmo de crecimiento registrado a partir de 1998 redujo la tasa de crecimiento del gasto público social en comparación con comienzos de la década de 1990. En efecto, entre 1991 y 1997 el gasto social por habitante creció a una tasa anual del 3,3%, en tanto que en el período 1998-2003 lo hizo a una tasa del 1,5%. En esos mismos períodos, el PIB por habitante se elevó a tasas del 1,8% y el 0,7%, respectivamente.

¹⁰ El acentuado incremento de la prioridad otorgada al gasto social a partir de 1996-1997 en Bolivia, Honduras y Nicaragua (cerca de 5 puntos porcentuales del PIB, alrededor de 6 puntos y algo más de 2 puntos, respectivamente) fue en gran parte posible gracias a las condonaciones del servicio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que se tradujeron en una mayor holgura fiscal (CEPAL, 2005).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): NIVEL DEL GASTO SOCIAL
PER CÁPITA, 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003
(En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, noviembre de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

^a Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.

^b Calculado sobre la base del tipo de cambio oficial de un peso por dólar.

^c La cifra del período 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social federal.

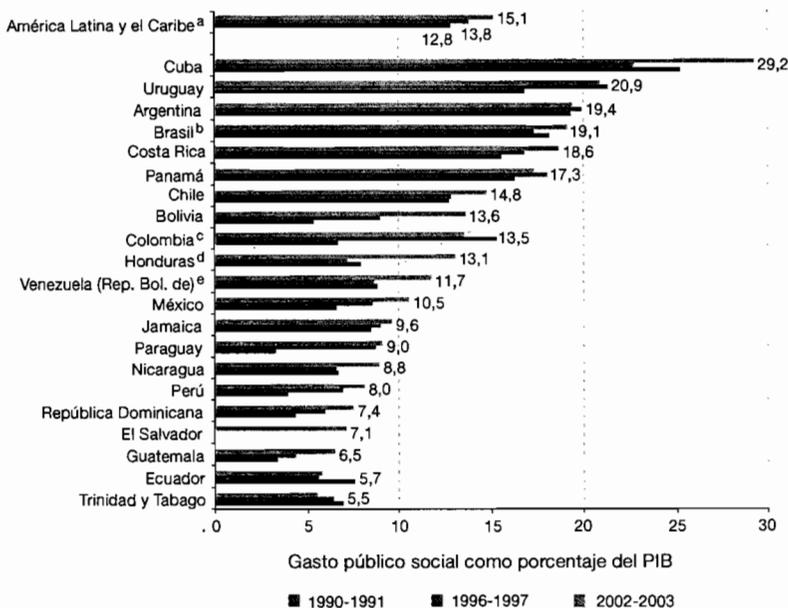
^d Las cifras corresponden al gasto social acordado (presupuesto y modificaciones a fines de año).

^e La cifra del período 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en el promedio general.

^f La cifra del período 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en el promedio general.

La considerable expansión del gasto social tampoco ha permitido revertir la persistencia de la pobreza y la exclusión social en la región, lo que puede atribuirse a distintos factores. En primer lugar, la pobreza está estrechamente relacionada con la dinámica del crecimiento y el aumento del gasto social no produce necesariamente una mejora en la distribución del ingreso o en la incidencia de la pobreza a corto plazo, dado que algunas erogaciones (entre otras, las destinadas a salud y educación) tardan cierto tiempo en rendir frutos. En segundo término, la elevación del gasto social ha coincidido con un aumento del desempleo y la informalidad, como se señaló anteriormente, factores que podrían contrarrestar sus efectos

Gráfico II.5
 AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL
 COMO PORCENTAJE DEL PIB
 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, noviembre de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

- ^a Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.
- ^b La cifra del período 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social federal.
- ^c La cifra del período 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en el promedio general.
- ^d La cifra del período 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en el promedio general.
- ^e Las cifras corresponden al gasto social acordado (presupuesto y modificaciones a fines de año).

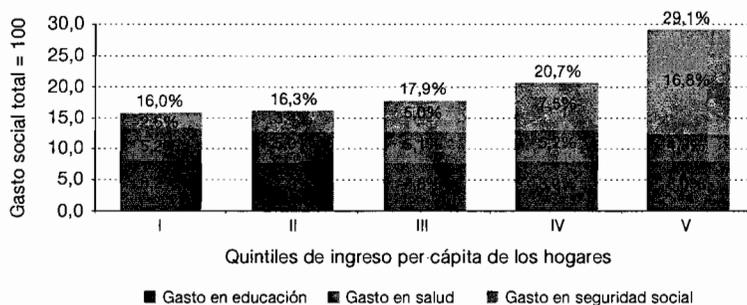
positivos. En tercer lugar, si bien el gasto social aumentó, lo hizo a partir de niveles sumamente bajos, por lo que su magnitud actual puede seguir siendo insuficiente. En cuarto lugar, el nivel del gasto social no es el único factor relevante y, de hecho, su influencia en la situación social de los países depende en gran medida de las repercusiones que tiene en los distintos grupos de ingreso de la población.

En este sentido, en la región en su conjunto el gasto público social representa el 46,2% del ingreso de los hogares del quintil más pobre, pero apenas el 8% del ingreso del quintil más rico, por lo que su efecto general es progresivo, aunque existen acentuadas diferencias sectoriales (CEPAL,

2005). El gasto público en asistencia social y transferencias es el de mayor sesgo progresivo, puesto que su efecto es mucho mayor en los quintiles inferiores de ingreso. Como puede observarse en el gráfico II.6, el gasto en educación y salud es levemente progresivo, pero el efecto del gasto en seguridad social (previsional) es claramente regresivo: el aporte al quintil inferior es inferior a un sexto del correspondiente a los hogares del quintil superior (véase el gráfico II.6). La concentración del gasto público en seguridad social en los estratos de ingresos medios y altos es un reflejo de las características de los mercados laborales de la región y de la inequidad que estos imponen a los sistemas de protección social ligados al empleo.

Por último, una dimensión importante del gasto social se refiere a su estabilidad y, en especial, su grado de variación a lo largo del ciclo económico.

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE NUEVE PAÍSES):
DISTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL POR
QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES
(Gasto social total = 100 y porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

^a Las cifras indicadas corresponden al porcentaje del total acumulado de todos los quintiles.

2. Dinámica del gasto social

A pesar de la expansión del gasto público social en los últimos quince años, este ha sido muy inestable y existe un cúmulo de evidencia en el pasado reciente sobre la naturaleza procíclica de las políticas fiscales en América Latina.

Con el propósito de comparar la prociclicidad del gasto público y el gasto social, se realizaron estimaciones econométricas sobre 20 países de América Latina y 24 países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), presentadas en detalle en el anexo estadístico. Los resultados de una regresión simple de variaciones del gasto público y variaciones del PIB, correspondientes a los dos paneles, se presentan en el cuadro II.3. El gasto público total es muy procíclico en los países de América Latina, con un coeficiente significativo y muy cercano a uno. La desagregación del gasto público total en “social” y “no social” revela que las dos categorías también muestran un comportamiento procíclico, aunque en la regresión del gasto social el coeficiente es casi un 25% superior al observado en el caso del gasto no social.¹¹ Estos resultados contrastan con los calculados para el grupo de países de altos ingresos de la OCDE. La relación entre la variación del PIB y del gasto público total presenta un coeficiente muy cercano a cero y estadísticamente no significativo, lo que permite pensar que la evolución del gasto público

Cuadro II.3
CORRELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y PIB^a

Regresión simple en diferencias			
Variable dependiente	$\Delta \log$ (gasto total)	$\Delta \log$ (gasto no social)	$\Delta \log$ (gasto social)
Coefficiente de variable independiente	$\Delta \log$ (PIB)	$\Delta \log$ (PIB)	$\Delta \log$ (PIB)
Regresión América Latina y el Caribe	0,976 [0,219] ^d	0,884 [0,322] ^c	1,097 [0,165] ^d
Observaciones	376		
Países	20		
Regresión OCDE	-0,005 [0,097]	0,156 [0,120]	-0,272 [0,150] ^b
Observaciones	466		
Países	24		

Fuente: Elaboración propia.

^a Estimación de panel con efectos fijos por país y errores estándar robustos corregidos por aglomeración por país.

^b Denota significatividad al 10%.

^c Denota significatividad al 5%.

^d Denota significatividad al 1%.

¹¹ Estas cifras coinciden con las calculadas en otros estudios sobre la dinámica del gasto público en América Latina, entre otros el de Snyder y Yackovlev (2000), que presentan un análisis comparativo de la región y Estados Unidos; Ravallion (2002), que analiza en detalle la evolución del gasto social en Argentina, y en Hicks y Wodon (2001), CEPAL (2004) y Aldunate y Martner (2006), en los que se examina la evolución del gasto social de numerosos países de la región.

total ha sido neutra a lo largo del ciclo. El gasto “no social” presenta un coeficiente positivo, estadísticamente no significativo y muy inferior al del conjunto de América Latina. En cambio, la regresión de gasto social arroja un coeficiente de -0,272 estadísticamente significativo, lo que significa que en los países de la OCDE como promedio el gasto social tiende a ser anticíclico.

También es posible calcular la reacción del gasto ante episodios de crecimiento o disminución del producto (Ravallion, 2002; véase información detallada en el apéndice). En la región, el gasto social también es marcadamente procíclico, tanto en años de expansión como de contracción económica, pero mientras el gasto público total es más procíclico ante contracciones del PIB, el gasto social muestra un comportamiento similar en períodos de crecimiento. Con respecto al promedio de países de la OCDE, se confirma el carácter anticíclico del gasto social, que puede atribuirse fundamentalmente a la reacción ante episodios de contracción del PIB, y presenta un coeficiente de -0,919 y significativo al 5% (véase el cuadro II.4). Lo anterior indica que el gasto social aumenta en proporción muy similar al descenso del producto en años recesivos, pero no varía significativamente cuando se eleva el producto.

Cuadro II.4
CORRELACIÓN ENTRE VARIACIONES DEL GASTO PÚBLICO Y EL PIB^a

Regresión en diferencias; variaciones positivas y negativas						
Variable dependiente	$\Delta \log$ (gasto total)		$\Delta \log$ (gasto no social)		$\Delta \log$ (gasto social)	
Coefficiente de variable independiente:	$\Delta \log(\text{PIB})+$	$\Delta \log(\text{PIB})-$	$\Delta \log(\text{PIB})+$	$\Delta \log(\text{PIB})-$	$\Delta \log(\text{PIB})+$	$\Delta \log(\text{PIB})-$
Regresión América Latina y el Caribe						
	0,849	1,065	0,491	1,163	1,233	1
	[0,368] ^c	[0,358] ^d	[0,455]	[0,515] ^c	[0,343] ^d	[0,268] ^d
Observaciones	376					
Países	20					
Regresión OCDE						
	0,059	-0,184	0,178	0,095	-0,049	-0,919
	[0,107]	[0,296]	[0,158]	[0,372]	[0,144]	[0,372] ^c
Observaciones	376					
Países	20					

Fuente: Elaboración propia.

^a Estimación de panel con efectos fijos por país y errores estándar robustos corregidos por aglomeración por país.

^b Significativo al 10%.

^c Significativo al 5%.

^d Significativo al 1%.

Las claras diferencias del gasto público de los países de América Latina y los de alto ingresos de la OCDE en términos de prociclicidad pueden atribuirse en gran medida a las diferencias en términos de volatilidad macroeconómica. Dado que en la región los ingresos tributarios son muy sensibles al ciclo económico y no es posible equilibrarlos en todos sus puntos, parte importante del ajuste cíclico de la política fiscal se realiza a través de los componentes del gasto público y con frecuencia el gasto social es uno de los factores más importantes de ajuste. Por consiguiente, en casos de crisis macrofiscales que traen aparejada una restricción del financiamiento es difícil mantener constante el nivel de gastos, lo que explica el mayor coeficiente en períodos de expansión. Asimismo, en los países federales o muy descentralizados los sistemas de transferencias a las provincias son procíclicos por definición. Específicamente en cuanto al gasto social, el grueso corresponde a erogaciones destinadas a salud y educación, compuestas fundamentalmente por salarios. La prociclicidad del salario real, junto a los aumentos de planta cuando se relaja la restricción fiscal asociada a la recesión, son factores que ayudan a explicar las cifras presentadas en los cuadros anteriores (Cetrángolo, 2006).

Las cifras de los países de la OCDE pueden atribuirse a la existencia de reglas fiscales explícitas (entre otros, en los países de la Unión Europea) o implícitas y, sobre todo, a sistemas de protección social más desarrollados y con mayor cobertura, en cuyo diseño se han incorporado elementos anticíclicos.

Estas consideraciones permiten entender la aplicación de distintos mecanismos de reglas fiscales contracíclicos utilizados, con mayor o menor éxito, en los países de la región. Estas abarcan desde fondos de estabilización de ingresos fiscales provenientes de materias primas hasta leyes de "responsabilidad fiscal" y normas sobre equilibrio estructural (véase el apéndice). El diseño y la aplicación efectiva de políticas fiscales de este tipo en los países de América Latina no es una tarea sencilla, lo que se debe en parte a dificultades técnicas, pero sobre todo a los problemas que plantean la búsqueda de los consensos políticos necesarios para la concertación de acuerdos sobre normas fiscales específicas y, en caso de que se haya alcanzado esta meta, la aplicación de medidas de control y el logro de la flexibilidad necesaria para que se adapten a situaciones de crisis extrema. A pesar de estas dificultades, es posible observar variados esfuerzos por estabilizar el gasto público y aumentar el gasto social.

Además de reducir la prociclicidad del gasto público social, la universalización del acceso a la protección social exige en muchos casos

elevant su nivel, lo que a su vez hace necesaria la asignación de más recursos públicos. A continuación se examina el nivel de la carga tributaria y su potencial de expansión, con miras a establecer algunos lineamientos para esta difícil tarea.

B. Financiamiento de la protección social por vía no contributiva y potencial de los ingresos tributarios

1. Carga tributaria, nivel y fuentes de los ingresos fiscales

Los países de América Latina presentan una carga tributaria promedio equivalente al 17,5% del PIB, o al 20,8% si se consideran los ingresos por concepto de donaciones y recursos naturales, entre otros; esta cifra es mucho menor que la observada en los países miembros de la OCDE (36,3%) y cercana a la de las naciones del sudeste de Asia. En promedio, la estructura tributaria presenta un evidente sesgo a favor de los impuestos indirectos, que representan un 55,4% de la recaudación, seguidos en importancia por las contribuciones a la seguridad social¹² (26,8% del total) y los impuestos directos (17,1%). En comparación, los países de la OCDE presentan una carga más equilibrada entre impuestos directos (25,6%) e indirectos (32,2%), y muestran una proporción mucho más alta de contribuciones a la seguridad social (42,1%).

La heterogeneidad de la situación fiscal de los países de la región se refleja en la proporción del PIB correspondiente a ingresos fiscales, que fluctúa entre un 35% del PIB en Brasil y alrededor de un 10% en Guatemala (véase el gráfico II.8). Las fuentes de ingresos fiscales también varían de un país a otro, aunque en general, con la excepción de Colombia, los ingresos de capital representan un bajo porcentaje de la recaudación de los gobiernos. En varios países, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del gobierno central, mientras en otros se complementan con recursos provenientes de las entradas aportadas por recursos naturales. Finalmente, en un número reducido de países, las donaciones externas también son una fuente importante de ingresos.

Esta heterogeneidad del nivel de los ingresos fiscales responde, en parte, a la amplia dispersión del ingreso per cápita observable en

¹² La privatización y las reformas introducidas en los sistemas contributivos de la región han dado origen a un debate con respecto a la categorización de las contribuciones a los sistemas de salud y pensiones, tanto públicos como privados, y los gastos pertinentes. En CEPAL, 2006a se presenta un breve análisis y referencias al respecto.

la región y reproduce el patrón habitual de aumento de estos ingresos paralelamente al desarrollo económico. La situación también plantea dificultades, ya que los países en los que se observa una mayor necesidad relativa de protección social, los de menor ingreso por habitante, son los que presentan una menor capacidad de financiamiento.¹³

2. Comparación internacional y posibilidades de aumento de la carga tributaria

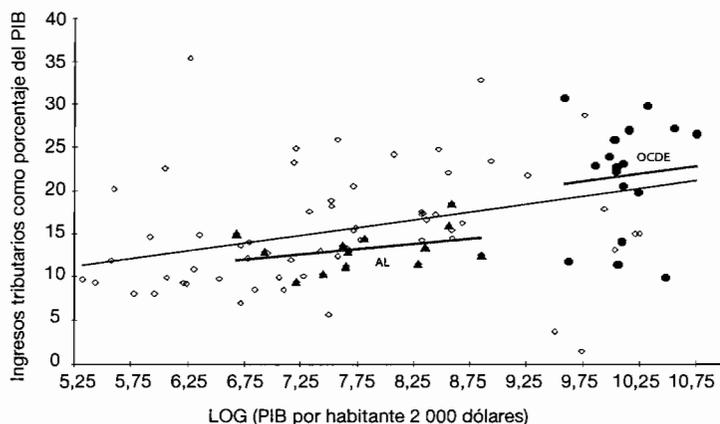
El nivel de presión tributaria de una sociedad es producto de procesos complejos en los que intervienen factores históricos, institucionales y políticos. Debido a esta serie de factores, no existe necesariamente una presión tributaria "óptima" para cada sociedad;¹⁴ de hecho, países relativamente similares y con el mismo nivel de producto por habitante tienen niveles de recaudación diferentes. Sin embargo, hay muchas pruebas de la existencia de una relación positiva entre el nivel de ingreso de un país y la presión tributaria, por lo que cabe preguntarse cómo se ubican en este ámbito los países de la región en el contexto internacional.

El gráfico II.7 presenta la relación entre el nivel de ingresos tributarios, como proporción del PIB y el nivel de producto per cápita (en dólares constantes de 2000), para 90 países en el año 2003. Puede observarse una clara relación lineal positiva entre ambas variables, y también se observa que los países de la región presentan en su gran mayoría ingresos tributarios inferiores a la media mundial del producto per cápita. Este hecho estilizado puede establecerse de manera más formal mediante un modelo de panel con datos del período 1990-2004 (véase el anexo estadístico para detalles sobre la base de datos y la estimación).

¹³ Otro aspecto de la heterogeneidad de los ingresos fiscales en la región es la capacidad de los gobiernos subnacionales para administrar y gestionar recursos. La complejidad de esta situación se acentúa debido a la existencia de jerarquías intermedias con atribuciones tributarias propias, que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Esto es lo que sucede en los países federales, aunque también se observa en varios países unitarios en proceso de descentralización. En Brasil, los estados y municipios recaudan más del 30% del total; en Argentina, Colombia y Uruguay los gobiernos subnacionales, alrededor del 20%, y en Perú, Nicaragua y Honduras, cerca del 10% (Cetrángolo, 2006).

¹⁴ Con el propósito de reflejar la capacidad tributaria de un país, y a partir de la relación entre ingresos y desarrollo económico, se suelen hacer regresiones de panel que permiten calcular la presión tributaria óptima en cada país y compararla con la tasa efectiva. Véanse Tanzi y Zee (2000), en el que se presenta una descripción del método, y Barreix, Villela y Roca (2005), en el que se analizan estimaciones recientes de la capacidad tributaria en el Mercosur. Las estimaciones presentadas tienen como único objetivo describir la relación entre recaudación y producto.

Gráfico II.7
 PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE E INGRESOS
 TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2003
 (En dólares constantes de 2000)



Fuente: Elaboración propia.

La información presentada en el cuadro II.5 confirma la conclusión del gráfico II.7. En primer lugar, existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre el producto per cápita (en términos constantes o en paridad de poder adquisitivo) y el nivel de presión tributaria. En segundo lugar, como señala el coeficiente negativo y estadísticamente significativo del indicador correspondiente, los países de la región tienen un nivel de recaudación mucho menor al que les correspondería en el contexto internacional en función de su nivel de ingreso.

Estas conclusiones indican que existe un cierto margen para incrementar la presión tributaria en muchos de los países de la región, aunque en ciertos casos puede ser más importante realizar reformas que modifiquen la incidencia tanto del gasto como de la tributación. Ante los problemas que puede plantear la instauración de nuevos impuestos o el incremento de las tasas impositivas, la eliminación o disminución de las exenciones, la reducción de las deducciones y la mejora de la administración tributaria se perfilan como elementos importantes de la agenda futura. También parece viable ampliar progresivamente las fuentes de tributación, fortalecer las bases imponibles y extender los efectos redistributivos del sistema tributario (Gómez Sabaini, 2005). En general, el objetivo es incrementar paulatinamente los ingresos fiscales hasta un nivel que garantice la solvencia fiscal, junto con mantener una estructura impositiva que no limite la competitividad de la economía (Tanzi, 2002).

Cuadro II.5
REGRESIÓN DE INGRESOS FISCALES COMO
PROPORCIÓN DEL PIB

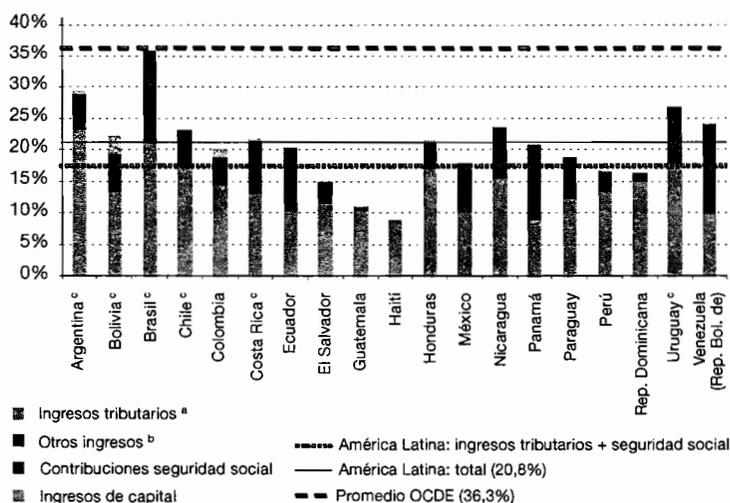
<i>Variable dependiente</i>	Ingresos fiscales como porcentaje del PIB	
<i>VARIABLES INDEPENDIENTES</i>		
Logaritmo del PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	1,962 [0,374] ^a	
Logaritmo del PIB per cápita PPP (dólares PPP constantes de 2000)		2,464 [0,500] ^a
Indicador América Latina	-4,746 [0,867] ^a	-4,507 [0,854] ^a
Constante	2,444 [2,992]	-3,108 [4,307]
Observaciones	1077	1050
Número de países	130	127
Años	1990-2004 (intervalos irregulares)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*.

Nota: Estimaciones de panel con efectos fijos por país y por año. Errores robustos estándar entre corchetes, ajustados por aglomeración por país.

^a Significativo al 1%.

Gráfico II.8
CARGA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

^a Los ingresos tributarios no incluyen devoluciones.

^b Las donaciones recibidas se incluyen en "Otros ingresos". En El Salvador representan un 0,5% del PIB; en Nicaragua, un 3,3% y en República Dominicana, un 0,2%.

^c Para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica se han utilizado las cifras del gobierno general. En los demás países corresponden al gobierno central.

IV. Integración de acceso contributivo y no contributivo: sistemas de protección social, solidaridad y eficiencia

A. Solidaridad, eficiencia y eficacia de los sistemas de protección social

Como se ha indicado, a pesar de la larga historia de los seguros sociales en América Latina, la protección social por vía contributiva no alcanza una cobertura universal y es difícil que llegue a tenerla, dada la dinámica del mercado laboral, por lo menos a corto y mediano plazo. Por ello, se ha planteado la necesidad de basar la expansión del acceso a la protección social potenciando los mecanismos no contributivos, históricamente relegados, lo que exige importantes esfuerzos fiscales.

Reconocer esta dualidad en las fuentes de financiamiento impone nuevos desafíos a los sistemas de protección social, sobre todo los de salud y pensiones, en tanto que universalizar el acceso implica que ambas fuentes y los subsistemas que sostienen se complementen en términos estratégicos y con eficiencia. Con tal objeto, se debe superar la tradicional segmentación entre la seguridad social contributiva y el sistema público no contributivo existente en la mayoría de los países de la región por lo menos en dos dimensiones. Por una parte, la creciente integración se puede justificar por el incremento potencial de la eficiencia que puede lograrse tanto en la provisión de servicios, mediante una mejor utilización de la capacidad instalada y una mayor agregación de los riesgos sociales. Por otra, la integración de los sistemas es fundamental dado que permite instrumentar una mayor solidaridad entre beneficiarios con distintos niveles de ingresos. Aunque ya existen variados mecanismos solidarios implícitos o explícitos, entre otros la agregación de riesgos en los sistemas de seguridad social y el financiamiento proveniente de las rentas generales en los sistemas públicos, se hace necesaria una reformulación de la solidaridad y su ampliación, a fin de que abarque tanto a quienes integran el mundo laboral como a quienes están fuera de él, y que no se limite exclusivamente al financiamiento impositivo. En ese marco, deben replantearse los mecanismos de transferencias, a fin de que permitan instrumentar esta solidaridad integral.

Las reformas iniciadas en los años noventa en los sistemas de salud y pensiones en varios países de la región se tradujeron en la incorporación de nuevas formas de administración, como la gestión por metas y resultados, la utilización intensiva de tecnologías de la información, los compromisos de gestión y otras innovaciones disponibles. Asimismo, se introdujeron cambios en la combinación público-privada, consistentes en una mayor participación del sector privado en la gestión del financiamiento y en la provisión de servicios de los regímenes contributivos. A continuación, y con el propósito de ahondar las reformas, se tomaron medidas destinadas a realizar la microeficiencia en la prestación de servicios; concretamente, las reformas apuntaban a profundizar la segmentación entre los beneficiarios de los subsistemas contributivos y no contributivos.

B. Sistemas de salud

La extensión de la cobertura efectiva de la población en materia de salud implica universalizar la protección ante los riesgos, de tal modo que la condición contributiva, el nivel de ingreso o la necesidad de realizar gastos de bolsillo no sean obstáculos para recibir la atención requerida. Asimismo, en vista de que la mayoría de los países de la región cuenta con escasos recursos tributarios y que las contribuciones a la seguridad social relacionadas con salud son importantes fuentes de financiación, la integración de financiamiento contributivo y no contributivo es una estrategia necesaria a corto y medio plazo. Si bien es necesario superar la segmentación entre los sistemas públicos y de seguridad social prevalentes en la región, debido a las carencias históricas de ambos sistemas, tanto en términos de organización como de escasez de recursos, es fundamental el desarrollo paulatino de sistemas de aseguramiento de cobertura universal y obligatoria.¹⁵

Para la financiación sobre la base de esquemas de aseguramiento explícito de carácter universal es imprescindible establecer una interrelación entre las distintas fuentes de financiamiento (impuestos generales, cotizaciones a la seguridad social y gastos privados), dado que el grado de integración que se logre será el principal determinante de la solidaridad y la equidad de los sistemas de salud. En el marco de esta interrelación, deben definirse explícitamente los mecanismos

¹⁵ Este documento se concentra en la organización de los sistemas. Otros aspectos importantes para la universalización del acceso (entre otros, el fortalecimiento de los sistemas tradicionales de salud pública, el realce de la eficiencia y la reducción de los costos de la prestación de servicios), se examinan en detalle en CEPAL (2006a).

de instrumentación de la solidaridad entre beneficiarios. También es importante la definición explícita de la cobertura y el acceso, en términos de servicios y de plazos para la provisión de atención, tanto para permitir una administración eficiente y una consideración adecuada del riesgo social como para que los beneficiarios conozcan sus derechos y tengan las herramientas necesarias para hacerlos valer.

Dada la diversidad de situaciones socioeconómicas y políticas existentes en la región, así como las múltiples formas de organización establecidas en ellas, no hay una fórmula aplicable a todos los casos. En los países de la región se han realizado procesos de integración de este tipo, con resultados muy variados, y que ilustran tanto las ventajas como los problemas que pueden quedar en evidencia en el proceso. En la integración de subsistemas se ha adoptado una gran variedad de mecanismos institucionales, que abarcan desde el financiamiento de las prestaciones públicas exclusivamente con cargo a los ingresos o rentas generales hasta sistemas con cierto grado de integración entre el financiamiento contributivo y el presupuesto nacional. Sin embargo, en la mayoría de los países sigue existiendo una baja o nula de integración (véase el cuadro II.6).

Independientemente del método que se escoja, el refuerzo progresivo de la integración y articulación del sistema de seguridad social y el sistema público es fundamental no solo para incrementar la equidad de la cobertura, puesto que facilita la instauración de mecanismos solidarios, sino también para mejorar la gestión de los riesgos de salud de la población, y potenciar la eficiencia y la capacidad de oferta de servicios.

En efecto, los sistemas únicos y obligatorios representan la máxima agregación posible de riesgos a nivel nacional, por lo que reducen los incentivos perversos para las aseguradoras y las prestadoras de servicios, entre otros el problema de la selección de riesgos ("descreme"), mecanismo conforme al cual las empresas aseguradoras acogen a las personas con menores riesgos y mayor capacidad contributiva, dejando a cargo del Estado a los grupos de población y la atención de enfermedades más caras de tratar. El caso de Chile presenta un claro ejemplo de este fenómeno (Titelman, 2000).

La integración también mejora el aprovechamiento de la capacidad instalada y la racionalización del uso de los recursos en los países de la región, en los que suelen coexistir múltiples ofertas de servicios (de proveedores privados, de las distintas "cajas" de seguridad social y del sector público) que presentan niveles dispares de utilización. En este

Cuadro II.6
INTERACCIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y
COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Financiamiento: rentas generales, sistemas integrados a partir de financiamiento no contributivo	Financiamiento: integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social	Financiamiento: baja o nula integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social
<i>La estructura de la prestación es heterogénea entre prestadores públicos y privados</i>	<i>En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y prestación. También varía el nivel de integración del financiamiento</i>	<i>La estructura de la prestación pública es heterogénea, y existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado</i>
<i>Prestación pública y privada:</i> Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití, ^a Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, República Bolivariana de Venezuela ^b	<i>Tipo 2A:</i> Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica <i>Tipo 2B:</i> Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda, ^c República Dominicana ^c	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
<i>Prestación solo a través del sistema público:</i> Cuba	<i>Tipo 2C:</i> Modelo dual con integración parcial: Chile	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero de 2006.

Nota: En todos los países, con la excepción de Cuba, existe un subsector privado que también presta servicios de salud.

^a En Haití no existe prácticamente el seguro social y la prestación y el financiamiento provienen fundamentalmente del sector público y de organizaciones no gubernamentales.

^b Las reformas de los últimos años han fomentado una mayor participación y cobertura del sistema público.

^c Tanto Antigua y Barbuda como República Dominicana se encuentran en un período de transición, aplicando reformas de salud con vistas a una mayor integración del financiamiento.

sentido, la eficiencia y eficacia de los sistemas no se limita a los métodos de gestión y provisión de los servicios, sino que también se extienden al sistema de articulación del financiamiento y la oferta de servicios del sistema público y la seguridad social.

Por último, cabe señalar que la solidaridad debe equilibrarse cuidadosamente con los incentivos que supone, por lo que un requisito fundamental para la integración efectiva de los subsectores es que los servicios ofrecidos sean de adecuada calidad. De lo contrario, los afiliados tienen grandes incentivos para “votar con los pies”, declarando menos ingresos que los percibidos o evadiendo las contribuciones, y recurrir al sector privado para la satisfacción de sus necesidades, lo que debilita el sistema (en Rodríguez, 2005, se presenta un estudio de este problema en el sector salud de Costa Rica).

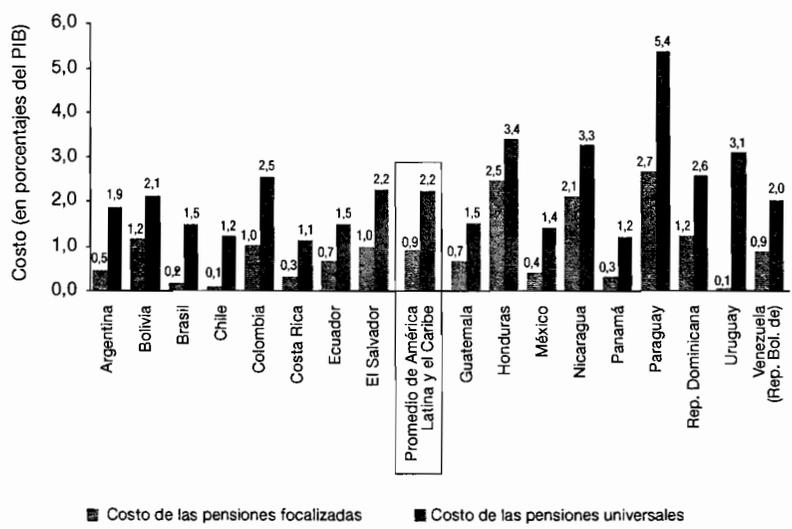
C. Sistemas de pensiones

Los países de la región afrontan el doble desafío de expandir la cobertura previsional a toda la población de adultos mayores y garantizar la sostenibilidad financiera a corto y largo plazo del sistema en su conjunto. Una de las principales lecciones de los procesos de reforma de los sistemas de pensiones es que en América Latina y el Caribe estos no pueden basarse exclusivamente en el componente contributivo, como lo demuestran los resultados de las primeras etapas de la reforma en Chile. Para facilitar la ampliación de la cobertura previsional debe recurrirse entonces a una combinación de esfuerzos de incorporación de los trabajadores al pilar contributivo (entre otras cosas mediante incentivos y aplicación de medidas sobre obligatoriedad) y el refuerzo de mecanismos solidarios que protejan a los trabajadores con menor capacidad de ahorro y una inserción laboral más precaria.

El fortalecimiento del componente solidario puede adoptar varias formas; en algunos países de la región existen programas de pensiones no contributivas de cobertura casi universal (véase el comentario al gráfico II.2). Dadas las restricciones fiscales existentes, en otros países sería factible aplicar programas de este tipo enfocados a los adultos mayores de menores ingresos. De acuerdo a estimaciones recientes, la concesión de una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población de mayores de 65 años tiene un costo promedio del 0,9% del PIB, lo que se compara con un promedio del 2% del PIB para el financiamiento de una pensión universal para el mismo tramo etario (véase el gráfico II.9) (CEPAL, 2006a). Al igual que en otros casos, cabe señalar que hay grandes diferencias entre los países en este ámbito, dado que en los de menores ingresos una medida de este tipo tiene un costo mucho más alto en términos del producto.

Es importante concebir un sistema de pensiones que integre los componentes contributivos y no contributivos, pero en forma estratégica, es decir, compatibilizando el alivio de la pobreza en la vejez con incentivos adecuados para que el mercado laboral tienda a formalizarse a largo plazo, aunque la concesión de pensiones focalizadas, o incluso universales, representa un costo relativamente bajo para muchos países de la región. Para lograr este objetivo existe la posibilidad de adoptar medidas destinadas a evitar que las normas de compatibilidad entre pensiones de ambos tipos y los mecanismos de focalización de las pensiones no contributivas reduzcan los incentivos para cotizar. Concretamente,

Gráfico II.9
 AMÉRICA LATINA: COSTO DE LA CONCESIÓN DE PENSIONES
 FOCALIZADAS Y UNIVERSALES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero de 2006.

el sistema debe cumplir con los siguientes requisitos: i) permitir la compatibilización de las pensiones no contributivas con jubilaciones contributivas, es decir que una persona pueda recibir simultáneamente beneficios de ambos regímenes; ii) permitir la flexibilización de las exigencias "discontinuas", por ejemplo, 30 años de aportes para recibir una jubilación), y iii) permitir la inclusión de un mecanismo de tasas decrecientes de beneficios no contributivos. Al respecto, se propone

la reducción gradual de un monto básico de prestaciones, a partir de cierto umbral de corte en función del grado de necesidades insatisfechas de los postulantes y de los derechos previsionales acumulados. Eso permitiría asegurar un mínimo de jubilación o de pensión, junto con mantener el incentivo para cotizar a fin de aumentar ese nivel, debido a que la posibilidad de combinar ambos ingresos y a la flexibilización de los requisitos sobre años de aporte permite a los trabajadores con largas “lagunas” contributivas recibir beneficios correspondientes a los períodos de vida laboral formal.¹⁶

Fuera de estas propuestas sobre las características del sistema, la estrategia aplicada en numerosas reformas en la región ha consistido en aumentar la correlación entre los aportes y los beneficios recibidos para incrementar los incentivos a la cotización. Sin embargo, esta correlación no debe ser absoluta, ya que se requieren mecanismos de solidaridad, contributivos y no contributivos, que ayuden a mejorar la calidad de las pensiones de los trabajadores de menores salarios relativos, lo que es muy importante porque, en la medida en que se estrecha la relación entre aportes y beneficios, la solidaridad contributiva inherente a los esquemas de reparto tradicionales suele verse reducida.

Lo ocurrido en la región permite concebir otros mecanismos para fomentar la participación contributiva mediante incentivos que asocian la cotización previsional con beneficios a corto plazo, como los que se sintetizan en el cuadro II.7. Sin embargo, cabe señalar que no siempre existirá un margen para destinar parte del gasto público al otorgamiento de subsidios a la participación contributiva, que debe justificarse cuidadosamente en función de los costos y los beneficios a largo plazo y una focalización adecuada. Como ya se ha mencionado, el gasto público previsional es uno de los componentes más regresivos del gasto y conviene evitar que estas medidas se transformen en nuevos subsidios a quienes ya tienen una inserción laboral de buena calidad. Por todos estos motivos, las medidas como las presentadas en el cuadro II.7 deben concentrarse en el

¹⁶ En la mayoría de los países de la región, y con la excepción de los empleados por cuenta propia con ingresos suficientes para cubrir cotizaciones mínimas, la decisión de hacer cotizaciones previsionales no corresponde al empleador, sino al trabajador (Moreno y Roca, 2002). Sin embargo, la existencia de beneficios tangibles para los trabajadores (entre otros, el no desperdicio de los beneficios acumulados en virtud de una cantidad limitada de años de cotización) implica que en el proceso de negociación, por limitadas que sean las alternativas, este aspecto de la relación laboral tendrá un mayor peso para el empleado.

Cuadro II.7
ESQUEMAS DE INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN

Propuesta	Descripción	Comentarios
Premios por participación	Entregar premios a la constancia en la cotización de trabajadores de bajos ingresos	Importancia de focalizar en la población de interés, porque puede tener un alto costo potencial.
Cuentas de vivienda	Destinar parte de los aportes a cuentas especiales de uso opcional para financiar viviendas que, en caso de no utilizarse, se transforman en activos provisionales.	Importancia de evitar la licuación de los fondos previsionales mediante restricciones que resten liquidez a las viviendas adquiridas por este medio.
Puntos para vivienda subsidiada	Disponer que el aporte frecuente se refleje en mayores puntajes para subsidios habitacionales.	Bien focalizado pero incentivo dura solo mientras dure la postulación.
Reducción de costos de transacción	Facilitar aportes trimestrales o anuales por parte de trabajadores independientes. Permitir aportes a través del sistema tributario.	Tiene mayores efectos en el caso de trabajadores temporeros o los que tienen ingresos muy variables.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero de 2006.

acercamiento al mundo contributivo de los sectores con escasa capacidad de ahorro e inserción laboral precaria, a fin de fomentar la generación autónoma de recursos para la vejez.

V. Conclusión

La expansión de la cobertura de la protección social está estrechamente ligada al crecimiento económico, a la viabilidad de expandir y formalizar los mercados de trabajo, al mejoramiento de las finanzas públicas y a un manejo adecuado de la política social. En efecto, la mejor forma de garantizar la materialización de los derechos económicos y sociales de la población es mediante un crecimiento económico sostenido que fomente la creación de trabajo decente. Sin embargo, los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en una

puerta de entrada generalizada a los esquemas de protección social y lo más probable es que no sea fácil que esta dinámica se revierta a corto o medio plazo. Más allá de las medidas destinadas a fomentar el desarrollo productivo y elevar la capacidad de las economías de crear trabajo decente, esta situación lleva a proponer con urgencia la necesidad de desarrollar paulatina y sostenidamente sistemas de protección social complementarios no necesariamente vinculados al trabajo.

Por ello, en este documento se plantea que es necesario potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, limitados hoy en día por recursos fiscales generalmente escasos, lo que supone que amplios sectores de la población queden en la práctica excluidos de los esquemas formales de protección. Es necesario, entonces, avanzar en la adopción de medidas que garanticen un financiamiento adecuado y estable, capaz de complementar la protección a través de la vinculación del mercado laboral con mecanismos solidarios de protección no contributiva.

Para ampliar el alcance de los sistemas de protección social y responder a la creciente demanda de prestaciones no contributivas, se propone facilitar la reorientación del gasto social y aumentar paulatinamente su importancia relativa y absoluta, junto con adoptar reglas que garanticen su estabilidad en el tiempo y reduzcan su vulnerabilidad con respecto al ciclo económico. Como se indica en el texto, en muchos casos también es importante incrementar el financiamiento de origen tributario. Fuera de las dificultades que puede plantear en algunos casos la instauración de nuevos impuestos o el incremento de las tasas impositivas, la eliminación o disminución de las exenciones, la reducción de las deducciones y la mejora de la administración tributaria surgen como elementos importantes de la agenda futura, aunque siempre teniendo en cuenta los límites impuestos por la necesidad de mantener la competitividad de las economías.

Por último, se señala que, además de las medidas relacionadas con los niveles y fuentes de financiamiento, es necesario realizar reformas de los sistemas de protección social que permitan una complementación estratégica entre sistemas contributivos y no contributivos. Para ello, se propone una mayor integración entre ambos subsistemas, para lograr ganancias de la eficiencia del funcionamiento de los mecanismos de protección social. Asimismo, se analiza la importancia de elevar la calidad de las prestaciones como incentivo a la cotización, lo cual posibilita mayores niveles de solidaridad entre beneficiarios.

La puesta en práctica de estas propuestas no es en ningún caso una tarea sencilla o menor. En última instancia, para enfrentar los múltiples desafíos de la universalización de la protección social es necesario avanzar, en el seno de cada sociedad, hacia la concertación de un acuerdo político que haga posible la estructuración de un nuevo pacto social que dé viabilidad y sustentabilidad a sistemas solidarios e integrados.

Apéndice

A. Gasto público procíclico: estimación y análisis de las reglas

1. Estimación de características cíclicas del gasto público y social

A efectos de comparar la prociclicidad del gasto público y del gasto social, se realizaron estimaciones econométricas sobre 20 países de América Latina y 24 países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).¹⁷ La información proviene de las bases de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y la OCDE.

Debido a la falta de series cronológicas sobre gasto social que cubran un período cuya duración permita realizar un análisis dinámico completo, se optó por estimar un modelo simple para cada grupo de países. El modelo estimado es el siguiente:

$$\Delta \log \text{GASTO}_{it} = \alpha_i + \beta \Delta \log \text{PIB}_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde $\Delta \log \text{GASTO}_{it}$ representa al variación del logaritmo del gasto público (en tres categorías: total, no social y social) en cada país (i) en el año t ; $\Delta \log \text{PIB}_{it}$ es la variación del logaritmo del producto interno bruto; α_i representa un efecto fijo en cada país del panel, y ε_{it} es el término de error aleatorio. Las tres regresiones (una por cada categoría de gasto) se estimaron independientemente con técnicas de panel (mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país) para el grupo de países de América

¹⁷ Se cuenta con 22 observaciones anuales como máximo para los países de la OCDE y 25 para América Latina. Los países de América Latina y el Caribe son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Los de la OCDE, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Suiza.

Cuadro II.8
CORRELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y PIB EN
ALGUNOS PAÍSES

Regresión simple en diferencias			
Variable dependiente:	$\Delta \log$ (gasto total)	$\Delta \log$ (gasto no social)	$\Delta \log$ (gasto social)
Coefficiente de variable independiente:	$\Delta \log(\text{PIB})$	$\Delta \log(\text{PIB})$	$\Delta \log(\text{PIB})$
Canadá	-0,272 [0,261]	0,069 [0,281]	-0,849 [0,284] ^c
Finlandia	-0,634 [0,186] ^c	-0,452 [0,197] ^b	-0,798 [0,244] ^c
Portugal	0,72 [0,321] ^b	0,63 [0,393]	0,938 [0,403] ^b
Reino Unido	-0,522 [0,417]	-0,155 [0,838]	-0,897 [0,332] ^b

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Estimación de panel con efectos fijos por país y errores estándar robustos corregidos por aglomeración por país.

^a Significativo al 10%.

^b Significativo al 5%.

^c Significativo al 1%.

Cuadro II.9
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS, PRESIÓN TRIBUTARIA Y PIB

	Observaciones	Media	Desvio estándar	Mínimo	Máximo
Todos los países					
Ingresos fiscales como porcentaje del PIB	1 077	16,36	6,65	4,41	37,85
Logaritmo del PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	1 077	16,36	1,47	4,41	10,79
Logaritmo del PIB per cápita PPA (dólares PPA constantes de 2000)	1 050	8,63	1,03	6,14	11,07
América Latina					
Ingresos fiscales como porcentaje del PIB	156	12,81	3,05	6,77	26,27
Logaritmo del PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	156	7,85	0,66	6,49	8,92
Logaritmo del PIB per cápita PPA (dólares PPA constantes de 2000)	156	8,60	0,36	7,78	9,41
Resto del mundo					
Ingresos fiscales como porcentaje del PIB	921	16,96	6,91	2,50	37,85
Logaritmo del PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	921	7,73	1,56	4,41	10,79
Logaritmo del PIB per cápita PPA (dólares PPA constantes de 2000)	894	8,64	1,10	6,14	11,07

Fuente: Elaboración propia.

Latina y el de la OCDE. El coeficiente β representa entonces la correlación entre las tasas de variación del producto y las de las tres categorías de gasto mencionadas en cada uno de los grupos de países considerados. La definición de gasto social varía de un país a otro y corresponde esencialmente al gasto público en salud, educación, seguridad social (sobre todo pensiones), transferencias monetarias, seguro de desempleo, y programas de empleo y vivienda.

Como complemento de lo anterior, se puede examinar la variación de la relación entre el PIB y el gasto público y social mediante un modelo como el utilizado por Ravallion (2002) para Argentina. Dicho modelo permite estimar por separado el efecto en el gasto público de cambios positivos y negativos del PIB mediante regresiones como la siguiente:

$$\Delta \log GASTO_{it} = \alpha_i + \beta^+ [\Delta \log PIB_{it} \times I(\Delta \log PIB_{it} > 0)] + \beta^- [\Delta \log PIB_{it} \times I(\Delta \log PIB_{it} < 0)] + \varepsilon_{it}$$

En este caso, las variables están definidas como en el modelo anterior, y la función indicador $I()$ presenta un valor 1 cuando la condición es verdadera y 0 cuando no lo es. Por lo tanto, los coeficientes β^+ y β^- reflejan la correlación de variación de las categorías del gasto público y las tasas de crecimiento del PIB positivas y negativas, respectivamente.

Los resultados de los cuadros II.8 y II.9 anteriores representan los promedios grupales. El cuadro II.8 permite individualizar algunos casos específicos de países de la OCDE. Se observa que Canadá y el Reino Unido presentan un gasto social muy contracíclico junto a un gasto total neutro con respecto al ciclo, mientras que en Finlandia ambos tipos de gasto son contracíclicos. En contraste, los datos sobre Portugal indican que existe una correlación positiva entre las tasas de crecimiento del PIB y las de las tres categorías de gasto consideradas y, al igual que en el promedio de países de América Latina, el gasto social presenta un coeficiente más alto, es decir, más procíclico. Las cifras de América Latina presentan una menor heterogeneidad que las de la OCDE, pero ningún país muestra un coeficiente negativo estadísticamente significativo, lo que confirma los resultados agregados sobre la prociclicidad del gasto en la región. En algunos países, entre otros Argentina, los coeficientes de gasto social y total son significativos pero, a diferencia del resultado agregado, el total del gasto tiene un mayor carácter procíclico, levemente superior al del gasto social. Aunque en varios casos los tres coeficientes no son estadísticamente significativos, Chile se destaca por presentar coeficientes cercanos a cero, lo que, si bien representa una evidencia limitada,

concuera con el análisis más detallado basado en datos trimestrales de Le Fort (2006), quien concluye que la introducción de la norma sobre balance estructural adoptada a fines de los años noventa redujo la prociclicidad del gasto público, mientras que los ingresos públicos siguieron teniendo un comportamiento marcadamente procíclico.

2. Políticas anticíclicas y de estabilización del gasto público en América Latina

Como se analiza en el texto, en los últimos años en algunos países de la región se han adoptado medidas destinadas a amortiguar los efectos del ciclo económico en el gasto público.

Los fondos de estabilización fiscal (Perú) y de materias primas (Chile, Ecuador, México y República Bolivariana de Venezuela) representan de hecho políticas anticíclicas explícitas. En Perú, los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (superávit fiscal del sector público al final del ejercicio anual) se destinan al pago de la deuda cuando superan el 2% del PIB; en Ecuador, el 70% de los recursos depositados en el Fondo de Estabilización Petrolera se destinan a la recompra de deuda y la cancelación de pagos adeudados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; en Chile, los ingresos no previstos del cobre se destinan al Fondo de Compensación, cuyos únicos objetivos son la acumulación de reservas y los pagos anticipados de deuda externa (véanse ILPES, 2004, y Jiménez y Tromben, 2006). Argentina, Brasil y Perú han promulgado leyes de "responsabilidad fiscal", que imponen límites al gasto y al endeudamiento, junto con imponer otras metas fiscales (Martner, 2000; ILPES, 2004). El criterio del balance estructural, la base de la regla de política fiscal chilena, está claramente influido por los acuerdos de Maastricht y las normas fiscales del gobierno laborista del Reino Unido aplicadas a partir de mediados de los noventa. En virtud de esta norma, se vincula el aumento del gasto público con el PIB tendencial, aunque se adapta a las condiciones de una pequeña economía en desarrollo abierta y exportadora de materias primas, puesto que en la fórmula pertinente se toma en consideración el precio a largo plazo del cobre (véanse Marcel y otros, 2001, y Le Fort, 2006).

Por último, Aldunate y Martner (2006) presentan un análisis detallado de otras estrategias para proteger ("blindar") el gasto social y establecer sus prioridades. Un ejemplo de esto son las disposiciones incluidas en la Constitución de Colombia de 1990, según las cuales "el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra

asignación". En muchos países de América Latina se ha estipulado el gasto mínimo en salud o educación, generalmente expresado como porcentaje del PIB, lo que no impide que el gasto social disminuya cuando el PIB se reduce.

B. Estimaciones de presión tributaria

La relación positiva entre producto per cápita y presión tributaria puede demostrarse más formalmente mediante el siguiente modelo de panel:

$$\tau_{it} = \alpha_i + y_t + \beta PIB_{it} + \gamma AL_i + \varepsilon_{it}$$

donde τ representa el nivel de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de cada país (i) y cada año (t), α es un efecto fijo por país, PIB es una medida de producto per cápita (expresado en logaritmo), AL es un indicador igual a uno si el país pertenece a la región, e y_t representa una serie de indicadores para cada año sobre el cual se dispone de información.

Este es el modelo que se aplica en el cuadro II.5, cuya elaboración se basa en información sobre 208 países dada a conocer en la edición del año 2006 de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. Los datos corresponden al período 1990-2004, aunque no se incluye información sobre todos los años para todos los países.

Los datos estadísticos descriptivos de las variables correspondientes a la regresión se presentan en el cuadro II.9. Al respecto, cabe destacar que el máximo nivel de presión tributaria en América Latina en el período analizado es de un 26,27%, es decir inferior a los niveles registrados en la base de datos de la CEPAL, en la que Brasil aparece con un porcentaje superior al 35% (véase el gráfico II.8), aunque también se observa que el máximo mundial del indicador es del 37,85%, inferior a las cifras que se manejan normalmente, superiores al 45% en los países escandinavos de acuerdo a cifras de la OCDE. Esta situación podría atribuirse a la definición de la variable pertinente presentada en la base de datos de los indicadores del desarrollo mundial, según la cual el concepto de "ingreso tributario" corresponde a las transferencias obligatorias al gobierno centrales con fines público. De este se excluyen algunas transferencias de ese tipo, entre otras las correspondientes a multas y la mayoría de los aportes al servicio social. Las devoluciones y los egresos por concepto de impuestos percibidos por error se consideran ingreso negativo.

Es necesario aclarar que las contribuciones a la seguridad social, excluidas en su mayor parte de los indicadores del desarrollo mundial,

son computadas por otros organismos, entre otros la OCDE y la CEPAL. Esta selección introduce un sesgo de magnitud variable según el país, pero sistemático y negativo tanto para América Latina como para el resto del mundo, por lo que no debería afectar las conclusiones del análisis de regresión presentado.

Bibliografía

- Aldunate, Eduardo y Ricardo Martner (2006), "Política fiscal y protección social", *serie Gestión pública*, N° 53 (LC/L.2485-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.G.II.17.
- Barreix, A., L. Vilella y J. Roca (2005), "Tributación en el Mercosur y la necesidad de coordinación", *Red de diálogos de política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero.
- (2006b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- (2005), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999* (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024) Santiago de Chile, abril.
- Cetrángolo, Óscar (2006), "Coherencia fiscal de procesos de descentralización que buscan incrementar la cohesión social", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Cruces, Guillermo y Sebastian Galiani (2007), "Fertility and female labor supply in Latin America: New causal evidence", *Labour Economics*, vol. 14, N° 3.
- De Gregorio, José (2006), "Economic growth in Latin America: from the disappointment of the twentieth century to the challenges of the twenty-first", Santiago de Chile, Banco Central de Chile, inédito.
- Fajnzylber, Eduardo (2006), "Sistemas de capitalización, densidad de cotizaciones, y cobertura contributiva", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gómez Sabaini, Juan C. (2005), "Evolución y situación tributaria actual en América

- Latina: una serie de temas para la discusión”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, inédito.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P. y V. Tromben (2006), “Política fiscal en países exportadores de productos no renovables”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 46 (LC/L.2521-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.48.
- Le Fort, Guillermo (2006), “Política fiscal con meta estructural en la experiencia chilena”, documento presentado en la segunda reunión anual del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública (LAC Debt Group), Cartagena, 20 y 21 de abril.
- Marcel, Mario y otros (2001), “Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena”, *Economía chilena*, vol. 4, N° 3.
- Martner, Ricardo (2000), “Gestión pública y programación plurianual—desafíos y experiencias recientes”, *serie Gestión pública*, N°6 (LC/L.1394-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.67.
- Moreno, J.M. y E. Roca (2002), “Empleo no registrado y exclusión de la seguridad social”, *Informalidad y exclusión social*, I. Novacovsky, J. Carpio y E. Klein (eds.), Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/Oficina Internacional del Trabajo (ILO)/Fondo de Cultura Económica.
- Perry, Guillermo E. y otros (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos (resumen ejecutivo)*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ravallion, Martin (2002), “Are the poor protected from budget cuts? Evidence for Argentina”, *Journal of Applied Economics*, vol. 5, N° 1.
- Rodríguez, Adolfo (2005), “Reforma de salud en Costa Rica”, *serie Financiamiento del Desarrollo* (LC/L.2541-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.68.
- Snyder, James M. e Irene Yackovlev (2000), “Political and economic determinants of government spending on social protection programs”, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- Tanzi, Vito (2002), “Globalization and the future of social protection”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49, N° 1, febrero.

- Tanzi, Vito y Howell Zee (2000), "Tax policy for emerging markets: developing countries", *National Tax Journal*, vol. 53, N° 2, junio.
- Titelman, Daniel (2000), "Reformas al sistema de salud en Chile: desafíos pendientes", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 104 (LC/L.1425-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.99.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2005), "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3/2005.
- (2003), "Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 134 (LC/L.1919-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.74.
- Tokman, Víctor (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.39.

Capítulo III

El futuro de los pactos fiscales en América Latina¹

Eduardo Lora²

Resumen

El éxito de un pacto fiscal se mide por el grado en que incorpora a los diversos grupos sociales en el debate, el cumplimiento y la vigilancia de ciertos acuerdos sobre la forma en la que se financia el Estado y se utilizan los recursos públicos. A partir de los factores políticos que pueden explicar las estructuras fiscales de América Latina, en este artículo se muestra la necesidad de alcanzar pactos fiscales, se analizan los incentivos que influyen en su viabilidad y se proponen prioridades en materia de política fiscal y de reformas institucionales para mejorar sus posibilidades de éxito.

¹ Artículo preparado para el seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB [REFS: Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB)], los días 6 y 7 de octubre de 2006.

² Asesor principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Manuel Balmaceda, Carlos Santiso, Javier Santiso, Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y David Taguas. También reconoce la valiosa ayuda de Juan Camilo Chaparro en el procesamiento de información y en la preparación de los recuadros de este artículo. Este artículo no representa la opinión del BID ni de sus directivos.

I. Introducción

Aunque en América Latina se han dado grandes avances institucionales y políticos que han permitido controlar la inflación y disciplinar la política fiscal, en muchos países los recursos de que dispone el Estado para ejercer sus funciones son muy limitados; la forma en la que se recaudan los impuestos es percibida por grandes segmentos de la población como inequitativa y engorrosa, y reina la opinión de que hay malversación y uso ineficiente de los recursos.³ Como lo ha expresado en forma elocuente y precisa la CEPAL (1998), para corregir las deficiencias del Estado se requiere “un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar la institucionalidad democrática”. Puesto que no es difícil estar de acuerdo con estos objetivos, la pregunta que surge es cómo alcanzar y aplicar los acuerdos para mejorar el funcionamiento del Estado y, más específicamente, de la política fiscal.

El propósito del presente documento es analizar la viabilidad de los pactos fiscales y proponer algunas prioridades en materia de política fiscal y de reforma institucional para mejorar sus posibilidades de éxito. El argumento central es que los principales rasgos de las estructuras fiscales de América Latina son, ante todo, el resultado de fuerzas políticas e institucionales profundas, que no se pueden modificar fácilmente. Si bien la búsqueda de consensos sobre el régimen fiscal que ayudaría a lograr los objetivos resumidos arriba es una tarea loable, la probabilidad de éxito de los pactos fiscales depende ante todo de las presiones y restricciones políticas y sociales que afronta el Estado para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública de las decisiones fiscales, de la competencia de la administración tributaria, y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a la transparencia e integridad del manejo fiscal.

³ Según las encuestas del Latinobarómetro de 2003, el 75% de los latinoamericanos consideran que los impuestos no se utilizan eficientemente; solo un 31% está satisfecho con la calidad de los servicios de salud y un 51% con la educación que reciben. Según las encuestas de esta misma fuente de 1998, los latinoamericanos piensan que el Estado debería gastar más en salud (92% de los encuestados), en educación básica (57%) y en seguridad social (75%). Las opiniones de los empresarios reflejadas en el Informe de competitividad mundial de 2005 no son más favorables: en una escala de 1 a 7, la calidad de las escuelas públicas se califica con 2,5, la calidad de la infraestructura con 3,1 y la calidad del gasto público en general con 2,6.

No obstante esta nota de cautela, del examen de la evolución de estos factores en las últimas décadas se concluye que las posibilidades de un pacto fiscal nunca han sido mejores en la región. Los gobiernos latinoamericanos pueden además fomentar la creación de pactos fiscales duraderos mediante diversas políticas y estrategias. En particular, pueden promover diversas normas y prácticas que ayudarían a mejorar la transparencia fiscal; plantear un debate amplio y franco de los problemas fiscales; dar apoyo a instituciones con independencia política y capacidad técnica que pueden enriquecer el debate, e impulsar algunas formas innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales.

El resto del presente artículo está estructurado como sigue. A continuación se resumen en forma muy concisa los principales rasgos de las estructuras fiscales de la región. Luego, se dedica una sección a presentar las principales hipótesis de economía política que pueden ayudar a entender estos rasgos fiscales. Las dos últimas secciones del documento se ocupan, respectivamente, de los factores que facilitan el surgimiento de pactos fiscales y de las políticas y estrategias que pueden adoptar los gobiernos para mejorar su viabilidad.

II. Las estructuras fiscales de América Latina

En una región tan diversa como América Latina, toda generalización es disputable. Sin embargo, hay varios rasgos de las estructuras fiscales que son comunes a la mayoría de los países. En relación con los ingresos fiscales, destacan seis rasgos:

- Cargas tributarias bajas. En promedio, la recaudación tributaria (sin incluir contribuciones a la seguridad social) es del 16,3% del PIB, prácticamente igual que a mediados de la década de 1980 (15,4%), a pesar de numerosas reformas. Los recaudos tributarios como porcentajes del PIB en los países latinoamericanos se sitúan en promedio 6,8 puntos por debajo de lo que cabría esperar para sus niveles de ingreso per cápita (véase el cuadro III.1). Brasil y Argentina, con cargas tributarias del 21% y el 18% respectivamente, son los dos países con mayor recaudación; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas del 10% del PIB aproximadamente, los de menor carga tributaria.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURAS FISCALES

Variable	Promedio de América Latina	¿Las cifras de América Latina son inferiores o superiores al valor esperado mundial? (Coeficiente de una variable ficticia) ^a	Significación ^b
Aspectos tributarios			
Ingresos totales (gobierno general, % del PIB)	19,9%	-8,6%	***
Ingresos tributarios (gobierno general, % del PIB)	16,3%	-6,8%	**
Recaudo impuestos directos (% del PIB)	4,2%	-3,5%	**
Recaudo impuestos indirectos (% del PIB)	7,9%	-0,1%	
Tasa impuesto a la renta, personas	26,4%	-7,8%	**
Tasa impuesto a la renta, empresas	28,3%	-0,4%	
Componentes del gasto			
Gastos totales (gobierno general, % del PIB)	23,1%	-8,7%	**
Salarios (gobierno general, % del PIB)	6,2%	-2,0%	
Consumo público (gobierno general, % del PIB)	9,1%	-5,6%	***
Transferencias (gobierno general, % del PIB)	8,1%	-2,1%	
Inversión (gobierno general, % del PIB)	3,6%	-1,1%	
Seguridad social (comparación con los países desarrollados en el pasado)			
Cobertura del sistema pensional (% de la fuerza laboral)	27,7%	-11,9%	*
Tasa de reemplazo promedio (% del salario promedio)	44,3%	21,5%	***
Población mayor a 60 años (% de la población total)	7,7%	-3,3%	***
Deuda pública			
Stock de deuda (gobierno central, % del PIB)	64,5%	1,3%	
Intereses sobre la deuda (gobierno general, % del PIB)	2,3%	-1,4%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Fondo Monetario Internacional, *Manual de estadísticas de finanzas públicas*; Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea]; Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A global perspective*, Cambridge University Press, 2000; Price Water-House Coopers (varios años), "Corporate and individual taxes: worldwide Summaries", CityHoboken, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, varios años; Robert Palacios y Montserrat Pallarès-Miralles, "International patterns of pension provision", *Social Protection Discussion Paper*, N°0009, Banco Mundial, abril, 2000; Indermit S Gill, Truman Packard y Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Palo Alto, California, Stanford University Press/Banco Mundial, 2005.

^a Coeficiente de una variable ficticia para los países de América Latina en una regresión de cada variable en función del nivel de ingreso por habitante. Las regresiones de las variables sobre seguridad social se realizaron sobre la base de información de América Latina en el presente y de los países desarrollados durante la década de 1930

^b Nivel de significación del coeficiente de las variables ficticias para América Latina: 95%(*); 99%(**); 99,9%(***)

- Bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales. Esto se traduce en sistemas complejos, poco neutrales (en el sentido de que interfieren en las decisiones sobre dónde, cómo y en qué invertir), y en impuestos de baja productividad (es decir, que recaudan muy poco para las tasas de tributación establecidas por la ley).

- Estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el IVA. Mientras que la recaudación por concepto de impuestos directos ha sido en promedio de un 4% del PIB en las dos últimas décadas (3,5 puntos inferior a lo que cabría esperar), el recaudo generado por el IVA pasó del 2,9% del PIB a fines de los años ochenta al 5% en la actualidad, compensando la reducción de los impuestos sobre el comercio internacional y numerosos impuestos menores. El total que se recauda por concepto de impuestos indirectos en promedio en América Latina (7,9% del PIB) no difiere de los estándares mundiales para los niveles de ingreso per cápita de los países latinoamericanos.
- Impuestos sobre la renta de las personas físicas progresivos en teoría pero no en la práctica. A mediados de los años ochenta, las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta eran, en promedio, de un 50%. Aunque actualmente son inferiores al 30%, lo que implica una menor progresividad, el ingreso mínimo que puede ser gravado ha aumentado considerablemente (del 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta al 230% en la presente década), lo cual aumenta la progresividad. Sin embargo, este tipo de impuestos nunca ha representado una proporción importante de la recaudación, debido a las exenciones, prácticas deficientes de administración tributaria y la evasión. Los impuestos sobre la propiedad o a las herencias tampoco generan una cuantiosa recaudación.
- Importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (corrientes). La propiedad estatal de algunos recursos naturales es fuente importante de ingresos fiscales en varios países. Por ejemplo, en el período 2000-2003, los gobiernos de la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, Bolivia y México recibieron rentas de sus empresas de hidrocarburos equivalentes al 9,8%, 6,8%, 4,9% y 2,1% del PIB, respectivamente. En Panamá las rentas del Canal y en Paraguay las rentas de las hidroeléctricas son también considerables (el 2,2% y el 3,9% del PIB respectivamente). Aunque de una naturaleza muy distinta, las donaciones internacionales y la condonación de préstamos constituyen una fuente muy importante de ingresos no tributarios para algunos de los países más pobres: el 17,5% del PIB en Nicaragua, el 8,7% en Bolivia y el 7,6% en Honduras.

- Escasa descentralización tributaria. Con la excepción de Argentina y Brasil, que son países con una notable tradición federal, los asuntos tributarios en América Latina son casi exclusivamente materia de los gobiernos y las legislaturas centrales. Aunque la descentralización del gasto público es una tendencia bastante generalizada en la región —la proporción del gasto público ejecutada por los gobiernos subnacionales pasó de un 13,1% en 1985 a un 19,3% en 2004, acercándose al promedio del 29,1% en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)—, no ha sido financiada con el incremento de la recaudación tributaria departamental o municipal, sino principalmente con mayores transferencias desde el gobierno central y, en algunos países, con endeudamiento.

Por su parte, el gasto público en América Latina se caracteriza por:

- Montos modestos de gasto público total. Estos son significativamente inferiores a los estándares mundiales actuales, pero no a las cifras históricas de los países desarrollados. Si se considera el nivel de desarrollo de los países, se esperaría que, en promedio, el gasto público total en América Latina representara el 31,8% del PIB, pero en realidad llega solo al 23,1%, o al 20,4% si se excluye a Argentina, Brasil y Uruguay, que son casos que no se ajustan a esta generalización. Sin embargo, las comparaciones internacionales están sesgadas por la inclusión de los países desarrollados, cuyo gasto público aumentó especialmente entre 1960 y 1980 (Tanzici y Schuknecht, 2000). Si la comparación se hace entre América Latina en la actualidad y los países desarrollados cuando tenían niveles de desarrollo semejantes a los que registra actualmente la región, los resultados son muy diferentes.⁴ La participación media del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante la década de 1930 era aproximadamente del 22%, el mismo nivel medio de las economías de América Latina en 2000. Por supuesto, en ambos contextos han existido países relativamente alejados

⁴ El PIB per cápita medio de los países de la región en 2004 corresponde al que tenían los países desarrollados justo antes de iniciar la segunda guerra mundial. En ambas regiones hay una importante dispersión alrededor de los promedios: en 1939 Suiza, el país más rico, tenía cuatro veces el ingreso de Portugal, el más pobre; esa relación es de cinco a uno entre Argentina y Bolivia actualmente. Asimismo, el ingreso actual de Bolivia, Honduras y Nicaragua corresponde al de las últimas décadas del siglo XIX en el conjunto de los países desarrollados, mientras que el de Argentina, Chile y México equivale al de los años sesenta.

de este parámetro (El Salvador y Guatemala en la actualidad, y Noruega y España en los años treinta, presentan niveles de gasto público inferiores al 13% del PIB).

- Elevada y creciente participación del gasto social. En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (en educación y salud) una proporción mayor de recursos fiscales que otras regiones del mundo en desarrollo de similares niveles de ingreso. Según las estimaciones de Lora y Olivera (2006a), en la región se dedica un 6,2% más del presupuesto total a gastos sociales que en el resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, puesto que el gasto público total de América Latina es inferior al estándar mundial actual (con respecto a los niveles de ingreso per cápita de los países), el gasto social total como proporción del PIB es un 1% inferior al de otras regiones en desarrollo. Si la comparación se hace con los países desarrollados cuando tenían los niveles de ingreso actual de los latinoamericanos, el gasto social latinoamericano nuevamente supera lo esperado estadísticamente hablando. Por ejemplo, el gasto medio en educación de los países desarrollados en 1937 equivalía a dos puntos del PIB. El país que más recursos destinaba era el Reino Unido, con cuatro puntos de su producto. Durante la última década, en promedio, ningún país de América Latina ha destinado menos de dos puntos de su PIB al financiamiento público de la educación, y varios países han consagrado a este rubro cuatro puntos o más (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela). Este contraste es mucho más pronunciado en el caso de la salud. América Latina gasta, en promedio, 1,6 puntos porcentuales más del PIB en el financiamiento público de la salud de lo que gastaría de acuerdo con los parámetros de desarrollo histórico de las economías desarrolladas.⁵ Desde 1990 el gasto social

⁵ Aunque se habla mucho sobre la ineficiencia del gasto social (y del gasto público en general) en América Latina, de una comparación con los patrones mundiales actuales o pasados no se desprende información suficiente para respaldar esta afirmación. Los indicadores básicos de salud (esperanza de vida y mortalidad infantil) en América Latina superan lo esperado estadísticamente de acuerdo con los niveles de desarrollo, según los patrones actuales mundiales (BID, 2000, cap. 1). Las comparaciones con el pasado de los países desarrollados son ampliamente favorables, pero poco relevantes dado el avance de la medicina y los métodos de prevención. Las comparaciones de años de escolaridad, que está menos sujetas a esa crítica, sí podrían sugerir ineficiencia, pues el promedio actual de los años de educación en América Latina, cerca de 8 años, es muy cercano al de los de los países desarrollados antes de la segunda guerra mundial (7,4 años, según Tanzi y Schunknecht, 2000).

ha aumentando como proporción del PIB y en términos per cápita. En efecto, el gasto público social medio en América Latina, como porcentaje del PIB aumentó un poco más de tres puntos porcentuales entre 1990 y 2003, del 9,6% al 12,8%. En términos reales per cápita también se registró un importante incremento. A principios de los años noventa, el gasto público social medio ascendía a 314 dólares por persona en los países de la región.⁶ Trece años más tarde, dicho gasto medio per cápita era un 45% mayor: 457 dólares por persona (CEPAL, 2005).

- Poca focalización del gasto social. Con la excepción de Chile, donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud tiende a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso (véase el gráfico III.1). En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingresos más altos, debido a que la deserción escolar predomina en los grupos de ingresos más bajos. En el campo de la salud, la distribución de los gastos difiere mucho de un país a otro: es francamente progresiva en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y notablemente regresiva en Bolivia.

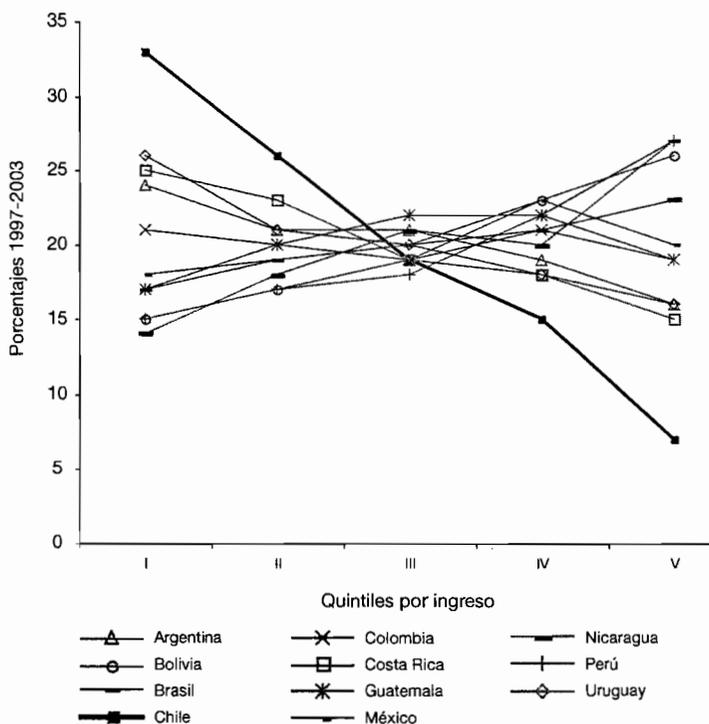
Puesto que la seguridad social es un componente muy importante de la política fiscal, es conveniente destacar también algunos rasgos de los sistemas de pensiones:

- Altos beneficios para muy pocos. Solo el 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Estas tasas de cobertura son sustancialmente inferiores de las de los países europeos cuando tenían niveles de desarrollo comparables a los latinoamericanos.⁷ Sin embargo, el gasto en pensiones en la actualidad en América Latina no difiere en forma significativa del que tenían entonces los países europeos. Esto significa que los beneficios recibidos por los pensionistas son sustancialmente mayores en América Latina, como en efecto

⁶ En dólares de los Estados Unidos constantes de 2000.

⁷ Puesto que el modelo de los sistemas de pensiones de América Latina fue tomado de Europa, esta comparación es más relevante en este caso que los valores mundiales actuales que se han utilizado para otras variables.

Gráfico III.1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN Y SALUD, POR QUINTILES DE INGRESO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

lo sugiere la comparación de las tasas de reemplazo (es decir la relación entre la pensión y los salarios que tenían los beneficiarios antes de jubilarse): un 15% en Europa y un 44% en América Latina. Puesto que en América Latina las tasas de afiliación a la seguridad social son superiores en el caso los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. El caso más extremo es Colombia, donde el 80% de las pensiones van al quintil más rico. El gasto más igualitario es el de Costa Rica, que tiene un sistema eficaz de afiliación familiar a la seguridad social con amplia cobertura.⁸

⁸ En los países desarrollados, las tasas de afiliación son bastante similares en todos los niveles de ingresos y las transferencias fiscales son progresivas, especialmente en los casos en los que estas transferencias son reducidas en relación con los ingresos medios de la población (Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Suiza). Véase Mueller (2002).

- Elevados déficit corrientes y actuariales. Aunque la proporción de la población en edad de jubilación en los países latinoamericanos es menor que la que tenían los países desarrollados cuando registraban el nivel actual de desarrollo de la región, y aunque las tasas de cobertura previsional en América Latina son muy bajas, los sistemas de pensiones ya están agobiados por elevados déficit corrientes (o de caja) y actuariales (es decir, la diferencia entre las reservas acumuladas y las obligaciones adquiridas). Los problemas de caja son especialmente graves en los países que decidieron suprimir los sistemas de reparto como Chile y Bolivia (déficit del 7,2 y el 3,5% del PIB, respectivamente), pero también están presentes en países que decidieron establecer sistemas duales, como Uruguay y Argentina (del 4% y del 2,5%).

Por último, conviene refutar varios mitos sobre los niveles de endeudamiento en la región: estos no se diferencian en forma sistemática de los del resto del mundo desarrollado o en desarrollo. Con tasas de endeudamiento en 2004 mayores que el 100% del PIB en Argentina, Jamaica, Nicaragua y Uruguay, y menores que el 25% en Guatemala, y tasas de variación anual en torno a 29 puntos del PIB en el período 1990-2004, es difícil determinar un patrón común. Lo que sí es diferente es la composición de la deuda, que en América Latina se encuentra muy concentrada en títulos en dólares y en moneda local a plazos cortos. En contra de lo que debería deducirse de simples principios de contabilidad, las enormes fluctuaciones de los niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos no son principalmente el resultado de déficit fiscales excesivos. Solo el 5% de las variaciones de la deuda obedecen a los resultados fiscales tradicionales. El resto responde a devaluaciones del tipo de cambio (que elevan el valor de la deuda en dólares), crisis bancarias, y contingencias y gastos inesperados o no presupuestados, vinculados a negligencia o falta de transparencia en las cuentas fiscales (BID, 2007).

III. La economía política de la política fiscal en América Latina

Las estructuras fiscales son el producto de características estructurales de las economías, elementos del diseño de los sistemas tributarios y fiscales, y factores políticos e institucionales. Mientras que los economistas por lo general otorgan más importancia a los dos primeros grupos de variables, los politólogos y sociólogos se han centrado en el tercer grupo de variables. En la última década ha habido un acercamiento muy saludable entre ambos enfoques, que ha llevado a reconocer que los tres grupos de variables interactúan entre sí en formas complejas, y que las transformaciones duraderas en las estructuras fiscales suelen ser el resultado de cambios simultáneos en varios de estos factores, no el producto de la manipulación aislada de ninguna variable en particular. Los economistas han tenido que aceptar que el problema fiscal o tributario no se reduce al diseño técnico de los regímenes de impuestos, como tampoco al establecimiento de ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. También han tenido que reconocer que lo que en forma vaga se denomina falta de voluntad política, y que implícitamente atribuye la responsabilidad del problema fiscal al gobierno o al poder legislativo, es en realidad un entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades de las que disponen los gobiernos y sus ministros de finanzas. En esta sección se presenta una síntesis de algunas hipótesis de economía política acerca del origen de los rasgos fiscales descritos en la sección anterior. Antes de entrar en la materia vale la pena advertir que la creciente literatura teórica y empírica sobre la economía política de las políticas fiscales se ha concentrado más en los aspectos coyunturales de la política fiscal relevantes para las democracias maduras que en explicar los rasgos fiscales estructurales de democracias en desarrollo, como son las de América Latina. Por lo tanto, en esta sección no se pretende ofrecer una reseña de esa abundante literatura,⁹ sino apenas una selección de hipótesis promisorias para entender las estructuras fiscales de América Latina descritas en la sección anterior (solo algunas de estas hipótesis han sido sometidas a un análisis empírico riguroso).

La teoría del votante medio ofrece la explicación más sencilla de algunos de estos rasgos, en particular la baja carga tributaria y el reducido

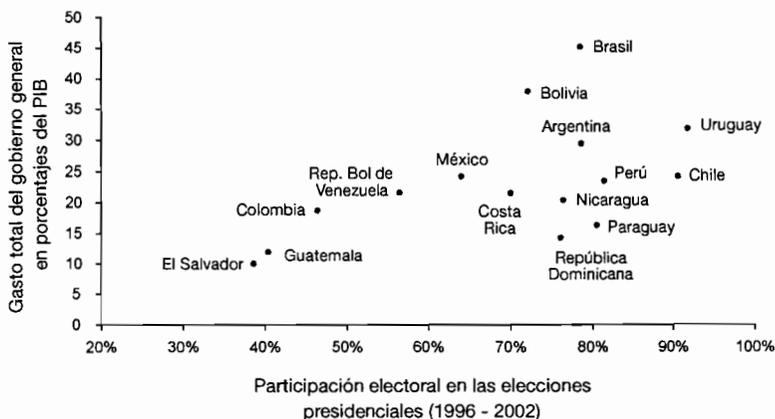
⁹ Para ese propósito véase Franzese (2002) y Eslava (2006).

tamaño de los sectores públicos latinoamericanos. De acuerdo con esta teoría, el votante medio tiene el poder de decidir cómo se orienta la política entre las opciones originalmente propuestas por los candidatos electorales. Esto es, si el debate gira en torno a una sola variable de política, cualquier candidato que apele más a los votantes a uno u otro extremo del votante medio estará perdiendo votos del extremo opuesto y, por lo tanto, las políticas tenderán a converger en la posición que favorece más al votante medio. Si la política en cuestión es la carga tributaria y, por consiguiente, el nivel (sostenible) de gasto público, según el supuesto de que tienda a beneficiar a todos por igual, ambos serán mayores cuanto mayor sea la diferencia entre el ingreso medio y el ingreso del votante medio, puesto que esa diferencia corresponde al beneficio neto para el votante medio (véanse Stigler, 1970; Romer, 1975; Meltzcer y Richard, 1981). Si todo el mundo votara, esta teoría determinaría que en las sociedades más desiguales, los impuestos y el tamaño de los gobiernos serían mayores. De hecho, en América Latina las tasas del impuesto sobre las personas físicas y la recaudación por concepto de impuestos sobre la renta son mayores en los países que se caracterizan por una mayor desigualdad.¹⁰ Sin embargo, en la realidad no todo el mundo vota, y no hay ninguna relación significativa entre la desigualdad y el tamaño del gobierno. Pero obsérvese que lo crucial en esta teoría es la diferencia entre el ingreso medio y el del votante medio. Si el votante medio pertenece a clases sociales medias o altas (porque los pobres tienden a tener menor participación electoral o porque su voto es desinformado, manipulado o irrelevante) entonces la recaudación tributaria y el gasto público serán una proporción menor del PIB. Por ende, es de esperar que estas variables estén más relacionadas con la participación electoral que directamente con la desigualdad.

La correlación entre la participación electoral y el tamaño del gobierno ha sido comprobada para las economías desarrolladas (Franzese, 2002) y también para América Latina (BID, 2000, cap. 4). En

¹⁰ Sobre la base de los datos más recientes disponibles para 17 países de América Latina, y después de controlar por el nivel de ingreso per cápita (una forma de aislar la influencia de otras variables que pueden incidir en la capacidad para pagar y recaudar impuestos), se encuentra una correlación de 0,42 (significativa al 10%) entre las tasas máximas de impuestos sobre las personas físicas y la proporción del ingreso que es percibida por el 40% más pobre de la población. De igual forma, hay una correlación de -0,75 (significativa al 5%) entre la recaudación del impuesto sobre la renta y la proporción del ingreso nacional que capta el 40% más pobre. Sin embargo, con datos mundiales, se encuentra que las tasas de impuestos y la recaudación de los impuestos a la renta son *menores* entre mayor sea la concentración del ingreso.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y NIVEL DEL
GASTO PÚBLICO



Fuente: Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y Fondo Monetario Internacional, *Manual de estadísticas de finanzas públicas*.

el gráfico III.2 se sugiere que esta es una relación bastante sólida, como en efecto se comprueba econométricamente.¹¹ Como se analiza en el informe citado del Banco Interamericano de Desarrollo, esta correlación posiblemente refleja una relación de mutua causalidad (directa e indirecta) entre ambas variables, que es más compleja de lo que sugiere la teoría del votante medio: es posible que en las sociedades con mayor participación electoral los ciudadanos ejerzan una mayor supervisión de las actividades de los políticos, lo que contribuye a controlar la corrupción. Cuando el público tiene confianza en sus sistemas políticos y considera que los recursos públicos se utilizan bien, está más dispuesto a pagar impuestos, lo que permite aumentar el gasto público, y genera mayores incentivos para la participación electoral y política.

La teoría del votante medio es ilustrativa para algunos fines, pero no ayuda a entender los demás rasgos de las estructuras fiscales latinoamericanas. Para comprender las razones políticas que hay tras la

¹¹ Después de controlar por nivel de ingreso la correlación entre la recaudación tributaria y la participación electoral en un corte transversal de 17 países latinoamericanos es de un 0,547 (significativo al 5%). Esta relación se mantiene al controlar también por la desigualdad (variable no significativa) o por una variable ficticia para el caso de los países donde el voto es obligatorio (variable no significativa). Al controlar por países donde el voto es obligatorio, la significación de la participación electoral pasa del 5% al 10%.

complejidad de los sistemas tributarios y la baja eficacia de los impuestos sobre las personas físicas es más relevante la teoría del voto probabilístico (véase Hettich y Winer, 1999). La esencia de esta teoría es que todos los votantes tienen alguna probabilidad de votar por uno u otro candidato, y que para tratar de alterar a su favor esas probabilidades, los candidatos le ofrecen a los distintos grupos de votantes exenciones o tratamientos especiales que los favorecen o que al menos tratan de responder a sus preferencias ideológicas. Tratando de seducir a los electores de los diversos segmentos, las ofertas de los candidatos tienden a parecerse entre sí, lo cual explica que, dentro de una gran complejidad y permanente reforma, los sistemas tributarios sean bastante estables en sus rasgos generales y beneficien casi siempre a los mismos. Esta teoría también sugiere que, en la medida en que haya mayor diversidad de intereses económicos y de posturas ideológicas, más específicas y complejas serán las ofertas para atraer a los electores y, por consiguiente, impondrán, mayores exigencias administrativas a las oficinas de impuestos. El hecho de que los políticos también deriven beneficios electorales por aumentar el gasto público —cuya asignación responde también al criterio de satisfacer a los distintos grupos de electores— pone un límite a las exenciones y descuentos que se les conceden. Aunque esta teoría busca explicar los rasgos de la tributación y del gasto público como el resultado de la búsqueda de apoyo electoral, puede aplicarse también a la búsqueda de apoyo político en general.

Según los datos empíricos, esta teoría es muy relevante para explicar diversos aspectos de los sistemas tributarios y de gasto público en los países desarrollados (Hettich y Winer, 1999). En el caso de los países latinoamericanos, aunque es coherente con varios de los hechos estilizados mencionados, esta teoría no ha sido objeto de estudios empíricos, excepto en un estudio en elaboración (Lora y Olivera, 2006b). En este artículo se ha comprobado que aumentos de la fragmentación partidista y la polarización ideológica entre los partidos reducen la recaudación tributaria y la productividad de los impuestos, como predice la teoría. También se determina que los efectos adversos en la tributación son mayores en países con administraciones públicas menos eficientes, y que la composición o los niveles de tributación varían cuando los cambios de gobierno alteran la influencia de ciertos grupos socioeconómicos vinculados a los partidos.

Las teorías del votante medio y del voto probabilístico ofrecen perspectivas complementarias para entender las características de los impuestos sobre la renta. Por efecto de la concentración del

ingreso, hay una tendencia en América Latina a establecer altas tasas de tributación sobre las personas físicas, sobre todo en los países con mayor desigualdad, en forma coherente con la teoría del votante medio, como se ha mencionado. La recaudación efectiva de los impuestos sobre la renta es mayor en los países con mayor desigualdad, incluso después de aislar los efectos de las diferencias de ingreso per cápita y de participación electoral entre los países.¹² Sin embargo, como ya se ha visto, dicha recaudación es muy baja en comparación con los promedios mundiales y ha aumentado muy poco. En cambio, con el IVA ha ocurrido lo contrario, debido posiblemente a la mayor influencia relativa de los grupos de altos ingresos y a las mayores posibilidades de introducir variaciones que ofrecen los impuestos directos en comparación con el IVA.¹³ Como bien resume Richard Bird (2003, p. 41), conocedor profundo de los sistemas tributarios latinoamericanos, los ricos en América Latina cuentan con diversos recursos para no pagar los impuestos directos: en primer lugar, pueden bloquear la legislación de corte progresivo; introducir incentivos y excepciones para diluir sus efectos (sobre la base del argumento del interés nacional); corromper a la administración tributaria; utilizar sus recursos para moderar o dilatar la aplicación de estos impuestos en diversas formas legales, y escapar de la jurisdicción junto con sus recursos.

Como se mencionó, el criterio del voto probabilístico opera tanto en lo que respecta a los impuestos como en relación con el gasto público y puede aplicarse también a la búsqueda de apoyo político en general. El hecho de que el gasto social haya sido (y en varios países sea todavía) bajo, ineficiente y muy poco focalizado puede haber resultado de relaciones clientelistas entre los políticos y sus electores, la forma tradicional para lograr apoyo político en sociedades con poca capacidad de organización y representación popular y donde, por consiguiente, los electores pobres tienen poco peso político (De Ferranti y otros, 2003, cap. 7).¹⁴ Las razones de economía política que pueden explicar el aumento del gasto social

¹² Una regresión para 15 países de América Latina indica una relación positiva y significativa (al 1%) entre el nivel de ingreso per cápita y la recaudación de los impuestos directos. Esta misma relación existe entre la tributación directa y la desigualdad, medida como el cociente entre el ingreso del 10% más rico y el del 40% más pobre.

¹³ Para que el IVA sea eficaz se requiere un mínimo de tasas (idealmente una), ya que la recaudación se basa en el control mutuo de toda la serie de participantes a lo largo del proceso de producción de cada bien.

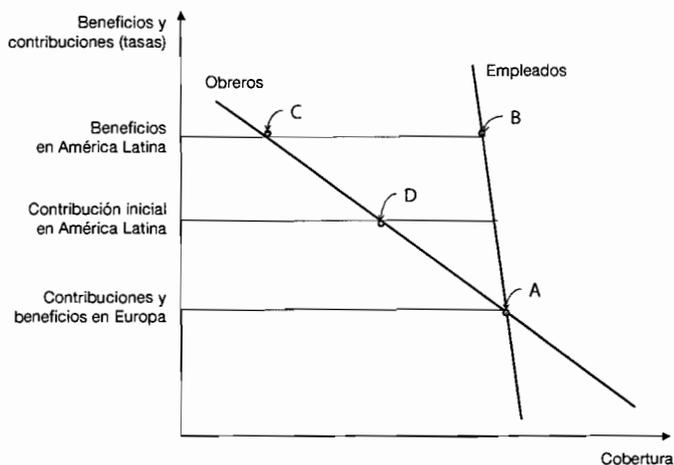
¹⁴ Recuérdense que lo relevante en la teoría del voto probabilístico es el peso político, no simplemente el peso electoral de los grupos.

desde los años noventa no han sido estudiadas empíricamente. Es posible que la ampliación del acceso a la educación, la urbanización y el desarrollo de los medios masivos de comunicación hayan disminuido la eficacia de las relaciones clientelistas, y en su lugar se hayan fortalecido mecanismos más eficaces de participación política y de expresión de las reivindicaciones populares, en sistemas políticos que se han reformado para ser más representativos y más abiertos a la competencia entre partidos.¹⁵

Las características de la seguridad social en América Latina también reflejan la concentración de la influencia política en las clases altas y medias altas, que era especialmente notable en el momento en que se establecieron estos regímenes. En el gráfico III.3 se describe la relación entre beneficios y cobertura de la seguridad social. Se supone que hay dos grupos de trabajadores: por una parte, los empleados de clases altas y medias, cuya demanda de seguridad social es bastante inelástica, y por otra los obreros de clase baja cuya demanda es bastante elástica, pues compete con otras posibilidades de inversión más rentables a corto plazo (como en la autoconstrucción de viviendas o negocios informales). En Europa los sistemas de seguridad social se establecieron como parte de ambiciosas plataformas de cohesión social, que respondían a las reivindicaciones de poblaciones más participativas políticamente que las latinoamericanas. Por consiguiente, en un primer momento se fijaron contribuciones y beneficios modestos que permitieran incorporar por igual a todo tipo de trabajadores (cerca del punto A del gráfico). En América Latina se escogieron mayores niveles de beneficios, que respondían mejor a las necesidades de los empleados del sector público y otros grupos reducidos de trabajadores organizados (punto B) lo que, a la postre, dejó sin cobertura al grueso de los trabajadores pobres (punto C). Cabe hacer hincapié en el a la postre, porque en un comienzo se establecieron contribuciones muy inferiores (en términos actuariales) a los beneficios prometidos, lo que se tradujo en una mayor afiliación (punto D). Para competir por el apoyo político de los empleados públicos y los trabajadores organizados, se comenzó a vincular diversos beneficios en materia de salud, recreación y vivienda al sistema de seguridad social, lo que reforzó la tendencia de los trabajadores más pobres a la informalidad (es decir, a la falta de afiliación a los sistemas formales de protección y seguridad social).

¹⁵ Véase una síntesis de los cambios en los sistemas políticos latinoamericanos en Payne y Perusia (2006).

Gráfico III.3
RELACIÓN ENTRE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y
EL NIVEL DE BENEFICIOS OTORGADOS



Fuente: Elaboración propia.

En su estado actual, los sistemas de seguridad social tradicional (de reparto simple) exigen grandes transferencias del resto de la sociedad, para cubrir la brecha entre las contribuciones y los beneficios prometidos. En varios países, para realizar estas transferencias es preciso gravar a clases medias y bajas no afiliadas a los programas de seguridad social, en un momento en que estas han adquirido relevancia política y, por lo tanto, pueden resistirse a la aplicación de impuestos. En virtud de esta pugna distributiva, el ajuste fiscal tiende a postergar, lo que se traduce en crecientes niveles de deuda pública y en un permanente riesgo de inestabilidad macroeconómica, que perjudica las posibilidades de inversión privada y el crecimiento. Colombia y Bolivia son ejemplos de esta situación. Los déficit de los sistemas de pensiones también han sido un factor prominente en los programas de ajuste fiscal y en el aumento de la tributación en Argentina, Brasil y Uruguay.¹⁶

La dificultad política para corregir los desequilibrios de los sistemas de pensiones ha sido uno de los factores que provocaron

¹⁶ En Elizondo y Santiso (2006) se describen algunos de estos problemas en los casos de Brasil y México.

el aumento de la deuda pública en América Latina en las dos últimas décadas. En general, la dificultad de sistemas políticos fragmentados o ideológicamente polarizados para responder a las turbulencias es una de las hipótesis centrales de economía política para explicar la postergación de las medidas de ajuste fiscal, que permite que aumenten bruscamente los niveles de deuda (Alesina y Drazen, 1991). Otro factor de economía política que puede influir en el endeudamiento son los ciclos electorales de gasto público, que se agravan cuando las perspectivas de continuidad (inmediata o futura) del partido en el poder se ven seriamente amenazadas, y cuando hay profundas diferencias ideológicas con los partidos opositores (Alesina y Tabellini, 1990). Dado que América Latina se encuentra en un proceso de descentralización fiscal, también es muy relevante la hipótesis de que el endeudamiento público obedezca en parte a la descentralización; los gobiernos locales tienden a no evaluar el costo político de sus propios desequilibrios fiscales, pues esperan que si no pueden pagar sus deudas serán rescatados por el gobierno nacional. En ausencia de normas para controlar o evitar el endeudamiento de los gobiernos locales, la descentralización de las decisiones de gasto puede inducir una "tragedia de los comunes" (Velasco, 1999). Aunque estas hipótesis han tenido influencia en el desarrollo de las instituciones fiscales de América Latina en la última década (Filc y Scartascini, 2006), no hay estudios empíricos orientados a evaluar su relevancia para explicar la evolución de la deuda pública en la región.¹⁷

Las razones de economía política que explican las estructuras fiscales de América Latina pueden ser representadas como una comedia inconclusa en cinco actos (recuadro III.1).

¹⁷ Véase un análisis relativo a los países desarrollados en Franzese (2002), Cap. 3.

Recuadro III.1
LA COMEDIA FISCAL

Primer acto. Es día de elecciones en una sociedad muy desigual. Hay mucha algarabía, y no todos los pobres que hay en el escenario se acercan a las urnas a votar. Al final del día se sabe que ha quedado elegido mayoritariamente el partido que ha propuesto que se cobren impuestos muy altos a los ricos para financiar mayores gastos sociales en beneficio de todos.

Segundo acto. Mientras los políticos están repartiendo cerveza a algunos campesinos que están en una esquina del escenario, varios corrillos de ricos están hablando sobre cómo arreglárselas para no pagar los impuestos: unos deciden que van a sobornar a ciertos funcionarios de la administración de impuestos; otros van a hablar con los políticos para conseguir una exención porque están convencidos de que sus empresas son cruciales para la libertad de prensa, o para la generación de empleo, o para las exportaciones; un tercer grupo se va del escenario para nunca volver.

Tercer acto. Los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad cívica a los ricos y el cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante.

Cuarto acto. Hay trabajadores de diferentes condiciones sociales esparcidos por todo el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van saliendo poco a poco por el lado izquierdo del escenario.

Último acto. El grupo de los que aceptaron pagar las contribuciones han envejecido y vienen acompañados por sus hijos, quienes están vestidos de oficinistas como ellos antes. De repente empiezan a discutir con los recaudadores de impuestos y con los políticos, que están en el fondo del escenario (no se ven las caras), a quienes les exigen que les paguen las pensiones que les prometieron. Éstos tratan de explicarles que la única forma de pagárselas sería exigiéndoles mayores impuestos a ellos mismos o a sus hijos, porque casi todos los demás han desaparecido del escenario sin pagar los impuestos. La comedia está inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

IV. Las posibilidades de un pacto fiscal

Un verdadero pacto fiscal, debe incorporar todos los grupos de agentes económicos y sociales —directamente y a través de sus representantes— en el debate, la negociación y el cumplimiento de ciertos acuerdos sobre la forma de financiar el Estado y utilizar los recursos públicos. De acuerdo con esta definición, lo más importante no es llegar a consensos sobre lo que debe o no debe lograr idealmente el Estado, o sobre una serie de parámetros fiscales, sino lograr que funcionen en la práctica acuerdos de negociación limitados pero alcanzables. Estos acuerdos no deben fundarse en la coerción sino en el cumplimiento voluntario de las obligaciones adquiridas. Según Moore y Schneider (2004), para que exista un pacto social fiscal es preciso que: i) los ciudadanos se involucren en forma institucional y rutinaria en las decisiones sobre cómo recaudar y utilizar los recursos fiscales, y ii) se entienda que las obligaciones tributarias y el derecho a los beneficios del gasto público son consustanciales al ejercicio de la ciudadanía. Pactos de ese tipo son imposibles cuando se presume la exclusión (forzada o escogida) de alguno de los grupos centrales de la sociedad.

En los recuadros III.2 a III.5 se resumen algunos de los intentos más significativos de establecer pactos fiscales en América Latina en las dos últimas décadas. El caso más exitoso es Chile, donde después de 17 años de dictadura, el nuevo gobierno de la concertación, encabezado por Patricio Aylwin, debió demostrar que podía adoptar un estilo de gobierno inclusivo y participativo, que respondiera a las reivindicaciones de justicia social sin socavar la estabilidad macroeconómica. Mediante un pacto con los segmentos más conservadores de la sociedad y con el compromiso de las organizaciones laborales y empresariales, se acordó una reforma fiscal de corte progresista para aumentar los impuestos y el gasto social dirigido a los más pobres, sin comprometer las posibilidades de crecimiento ni la solidez fiscal. Aunque ese pacto ha conseguido buenos resultados, recientemente ha sido puesto a prueba por diversas manifestaciones estudiantiles y presiones sindicales para que se gasten los ingresos fiscales extraordinarios debidos a los altos precios del cobre sin que medie un debate amplio con otros segmentos de la sociedad.

Los demás casos que se presentan en los recuadros constituyen pactos sociales incompletos o que fracasaron por diversas razones. En Brasil se ha logrado elevar la recaudación tributaria para responder a las demandas de gasto público, que incluyen un creciente déficit del sistema

Recuadro III.2
EL ÉXITO DEL PACTO FISCAL CHILENO

Históricamente, la reforma tributaria de 1990 se considera el punto de partida de un pacto fiscal en Chile. Nótese que se está haciendo uso de la definición de pacto fiscal presentada en el texto. Por lo tanto, el pacto fiscal chileno no es el listado de parámetros técnicos que se acordaron en la reforma de 1990, sino las condiciones y los mecanismos de negociación utilizados por diferentes agentes políticos para lograr y hacer perdurar dichos acuerdos.

El primer gobierno democrático chileno heredó del gobierno militar un sistema tributario simplificado. El IVA tenía una base amplia y su tarifa era generalizada. En el caso de la renta, existían muy pocas excepciones y los incentivos a la reinversión de utilidades eran claros. Esto permitió que la negociación entre los diferentes agentes políticos se centrara en aspectos muy puntuales y visibles del sistema. De esta forma, el debate pudo ser bastante transparente para el resto del país.

En otros países de América Latina, por lo general, las reformas tributarias fueron diseñadas para generar solvencia fiscal en medio de recesiones económicas o para hacer sostenible la deuda pública. Esto genera desaliento entre la opinión pública, pues el contribuyente no ve una relación directa entre la mayor presión tributaria que debe absorber y el gasto público que recibe a cambio. La reforma chilena de 1990 es una excepción a este patrón. Las finanzas públicas gozaban en ese momento de buena salud y el desequilibrio fiscal no era una amenaza inminente. De esta forma, la Concertación manifestó que la nueva recaudación tributaria sería utilizada para financiar la expansión de los programas sociales, con la mayor prontitud posible. Por lo tanto, la relación entre el mayor esfuerzo tributario y los beneficios proyectados fue explícita, lo cual facilitó la negociación entre las partes involucradas.

Algunos detalles del proceso de negociación son de interés. En un principio, la Concertación quería basar la reforma únicamente en el impuesto de renta, al duplicar su tasa del 10% al 20%. Al debatir la reforma con el principal partido de oposición en el Congreso, Renovación Nacional, se negoció un incremento mucho menor de la tarifa en renta (hasta el 15%) y se involucró el IVA dentro de la reforma, con un aumento de su tarifa generalizada del 16% al 18%. Este último punto se convirtió en un elemento central del debate público, debido al carácter supuestamente regresivo de un aumento de la tasa del IVA. Sin embargo, al contemplar la política pública en su conjunto, es decir, al involucrar la expansión de los programas sociales en el análisis, era claro que este rediseño sería progresivo.

La necesidad de consolidar rápidamente la transición a la democracia operó como un notable incentivo para lograr acuerdos, que resultaron aceptables para la sociedad en su conjunto porque las negociaciones se hicieron en forma transparente, las coaliciones de partidos que tuvieron un papel central en esas negociaciones fueron muy duraderas y los acuerdos se hicieron efectivos gracias a la eficacia de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de M. Marfán, *The Chilean tax reform of 1990: a success story*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001; D.M. Boylan, "Taxation and transition. The politics of the 1990 Chilean tax reform", *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 11996; Mick Moore, "Taxation and the political agenda, North and South", *Forum for Development Studies*, N° 12004; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La política de las políticas públicas", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2006*, Washington, D.C., 2006.

Recuadro III.3
BRASIL: COMPLEJIDAD PRODUCTO DE LA INERCIA Y LA
INCAPACIDAD DE REFORMA

Brasil genera el mayor nivel de recaudación tributaria entre los países de América Latina desde hace por lo menos 15 años. Esto sugiere la vigencia de un pacto fiscal, persistente y antiguo. Sin embargo, dicha característica de la política fiscal brasileña ha sido producto más de la inercia y la incapacidad de consolidar reformas integrales. Los múltiples intentos de reformas parciales han derivado en una estructura tributaria compleja y pesada. Únicamente la capacidad burocrática de la administración tributaria ha servido de contrapeso a la complejidad del sistema.

La incapacidad de reforma no ha sido necesariamente una consecuencia del alto grado de fragmentación política que existe en el país, pues el aparato institucional ofrece mecanismos de negociación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la rama legislativa. La articulación entre el poder de veto del gobierno federal sobre el presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales, los incentivos de los legisladores a ser reelegidos con la consecución de proyectos de inversión para sus regiones y el poder de recaudo de los gobiernos estatales, constituye un mecanismo de cohesión entre estos agentes políticos.

Parecen estar dadas las condiciones para que las reformas estructurales al sistema tributario fueran negociadas y aprobadas, pero el desmonte y reconstrucción de un sistema tan complejo produce incertidumbre sobre el nivel de recaudación final en todos los niveles de gobierno. Ante esta incertidumbre, los agentes prefieren bloquear las reformas o aceptar únicamente cambios con efectos muy pequeños y predecibles sobre la recaudación. Esto representa un problema para que el país pueda cumplir a medio plazo con una serie de promesas de gasto, especialmente concentradas en la clase media.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La política de las políticas públicas", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2006*, Washington, D.C., 2006.

de pensiones y abultados pagos de intereses de la deuda. También se pudo imponer disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales y abrir espacios para la participación ciudadana local. Sin embargo, hasta ahora ha fracasado la reforma de un sistema tributario que se reconoce lesivo para la inversión y para el crecimiento y un sistema de gasto público excesivamente favorable a las clases medias y altas, especialmente en virtud del generoso sistema de seguridad social.

Guatemala y Costa Rica son dos países que contrastan en muchos sentidos pero que tienen una cosa en común: con frecuencia hablan de la necesidad de un pacto fiscal para elevar la recaudación tributaria, que

Recuadro III.4
GUATEMALA: EL PODER POLÍTICO DE LAS ÉLITES
EMPRESARIALES

En los Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996 se incluyó explícitamente el propósito de incrementar el gasto público en servicios sociales básicos del 2% al 5% del PIB. Para financiarlo, se acordó aumentar la presión tributaria de cerca del 9% al 12% del PIB. Ambas metas eran justificables: Guatemala era, y continúa siendo, uno de los países latinoamericanos con mayores tasas de pobreza y mayor desigualdad, y con la menor presión tributaria en la región. Aunque los grandes estamentos sociales lograron ponerse de acuerdo sobre estos y otros grandes objetivos, quedaron sin estipular los mecanismos de negociación política y de implementación de los acuerdos.

Hay un notable contraste entre la fortaleza política del sector empresarial tradicional y la debilidad institucional del aparato gubernamental guatemaltecos. El sector empresarial ha aprovechado ese desequilibrio para bloquear la aplicación de las medidas tributarias, bien sea por medio de alianzas políticas en el Congreso o con apelaciones ante el Tribunal Constitucional.

Algunas características centrales del sistema tributario guatemalteco son producto de la contraposición que ha ejercido la clase empresarial tradicional. Por ejemplo, mientras que en los demás países de América Latina, en promedio, los impuestos indirectos representan una cuarta parte de la recaudación tributaria, en Guatemala su participación es casi cercana al 50%. El sistema tributario está sesgado a favor de actividades agrícolas y comerciales y en contra de las nuevas actividades industriales.

Como consecuencia de la resistencia al cambio, la implementación del pacto fiscal ha sido parcial y desequilibrada. La expansión del gasto público social en efecto comenzó durante finales de los años noventa, pero financiada principalmente con deuda interna, lo que produjo posteriormente desequilibrios macroeconómicos. Ha habido esfuerzos posteriores de rectificación y prolongación del pacto fiscal por parte de varios agentes de la sociedad, pero es muy poco lo que se ha avanzado en las negociaciones políticas necesarias.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La política de las políticas públicas", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2006*, cap. 8, Washington, D.C., 2006 y *Economist Intelligence Unit (EIU), Guatemala: country profile*, junio, 2006.

nunca llegan a poner en la práctica. En Guatemala, las élites empresariales mantienen un poder de veto que les ha permitido bloquear todos los intentos de aumentar los impuestos en las últimas décadas, aun en contra del consenso del resto de la sociedad. En Costa Rica, los pactos fiscales han perdido credibilidad, pues no han servido para superar las difíciles trabas institucionales de un sistema político muy propenso al bloqueo.

Recuadro III.5
COSTA RICA: BLOQUE POLÍTICO A LOS INTENTOS DE
REFORMA TRIBUTARIA

El modelo de desarrollo económico y social de Costa Rica ha sido relativamente estable y exitoso desde la década de los años cincuenta. Dos factores de éxito son la capacidad del sistema político para lograr acuerdos de largo alcance que han dado estabilidad a los gastos públicos considerados prioritarios, y una administración pública técnicamente capaz y con amplia autonomía para cumplir las funciones públicas.

Con el tiempo, este arreglo institucional se ha constituido en una desventaja para el manejo fiscal. Las decisiones de gasto público están muy dominadas por la inflexibilidad y la inercia: el 50% del gasto público no pasa por el presupuesto y el 80% de los ingresos públicos tiene un destino preasignado. En un sistema político que se ha vuelto más competido y menos centralizado en el ejecutivo, con un Congreso más fragmentado, y con una rama judicial independiente, esta inflexibilidad ha impedido corregir la tendencia al déficit fiscal y al elevado endeudamiento público.

En los últimos años se ha buscado sin éxito elevar la recaudación tributaria mediante la conversión del impuesto sobre las ventas en un verdadero IVA, la generalización del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la eliminación de numerosas exenciones tributarias. Para impulsar las reformas tributarias las administraciones recientes han promovido amplios debates públicos, pero ello no ha impedido que las propuestas de reforma sean bloqueadas en el Congreso o impugnadas por la Sala IV a cargo de la revisión constitucional, lo que ha generado escepticismo sobre los pactos fiscales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fabrice Lehoucq, "Policymaking, parties and institutions in democratic Costa Rica", México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), 2006 y Economist Intelligence Unit (EIU), *Costa Rica: country profile*, junio, 2006.

Estos ejemplos fallidos son significativos porque ponen de manifiesto que el éxito de un pacto fiscal no puede medirse solamente por la recaudación tributaria, por el grado de consenso social sobre los objetivos de la política fiscal, ni por la capacidad de los dirigentes políticos para lograr acuerdos. Todas estas cosas son ingredientes necesarios, pero no suficientes, para un pacto fiscal exitoso. Un pacto fiscal social requiere además que los ciudadanos estén dispuestos a acatar sus obligaciones tributarias y quieran y puedan involucrarse en forma regular, directamente y a través de sus representantes, en vigilar el manejo de los recursos públicos. Como en cualquier contrato, el éxito de un pacto fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de

los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados. Más específicamente, los siguientes factores pueden ayudar a producir o reforzar ese tipo de contratos sociales:¹⁸

- En lo que respecta al gobierno, los incentivos para convocar un pacto fiscal dependen de la necesidad de recaudar impuestos para responder a sus compromisos financieros y políticos. Esa necesidad será menor en la medida en que el Estado cuente con fuentes alternativas de recursos fiscales, como donaciones o rentas no tributarias (por ejemplo, las derivadas del petróleo u otros recursos naturales). El acceso a créditos o a recursos de emisión monetaria también puede disminuir (o más bien aplazar) las necesidades de allegar recursos tributarios. La necesidad de recaudar aumentará en la medida en que el electorado, las organizaciones de representación o los grupos de interés cuenten con mecanismos de presión para hacer valer sus reivindicaciones de gasto público.
- En lo que respecta a los políticos, los incentivos para involucrarse en un pacto fiscal dependen del papel que ellos desempeñen en los procesos de decisión e implementación de las políticas fiscales. En general, los incentivos serán mayores en la medida en que las decisiones fiscales deben ser negociadas abiertamente en los foros institucionales de representación política, en particular en el Congreso, siempre que además los congresistas tengan que responder de cerca a sus electores, más que a las jerarquías partidistas. Cuando el Congreso actúa como un contrapeso efectivo del gobierno, impone límites a las exigencias de recursos del ejecutivo y contribuye a vigilar el uso de los recursos. Congresos que no ejercen esta función otorgan facultades tributarias excesivas al gobierno o no ejercen control sobre ciertos impuestos y rentas (tradicionalmente, los impuestos sobre las importaciones o las exportaciones los fijaba el gobierno sin control del legislativo; aún son comunes fuentes de rentas denominadas “parafiscales” con destinos específicos que pueden haber sido establecidas por el legislativo pero no son controladas por él).
- En lo que respecta a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, los incentivos para participar dependen de la contestabilidad pública de las decisiones fiscales, es decir,

¹⁸ Esta selección de factores se inspira en Moore y Schneider (2004).

la posibilidad de cuestionar mediante el debate público las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales. La contestabilidad pública es esencial para que los impuestos sean percibidos como legítimos por la mayoría de los ciudadanos, de forma que haya “cumplimiento cuasivoluntario” de las obligaciones tributarias. La contestabilidad pública de la política fiscal depende de varios factores:

- La visibilidad de los impuestos contribuye a que los asuntos tributarios ocupen un papel destacado en los debates de políticas públicas y, por este canal, favorezcan el surgimiento de pactos fiscales sociales. Los impuestos sobre el comercio internacional o a la producción son menos visibles que el IVA, que a su vez es menos visible que los impuestos sobre la renta y las propiedades.
- La contestabilidad pública es mayor en la medida en que los sistemas tributarios sean más simples y por lo tanto haya menos espacio para que los intereses individuales ejerzan influencia por mecanismos encubiertos.¹⁹ Sin embargo, como se ha visto, en su búsqueda de apoyo entre los diversos grupos de electores, los políticos tienden a hacer que los sistemas fiscales y tributarios se vuelvan más complejos.
- La contestabilidad pública es mayor en democracias consolidadas, las cuales toleran muy poco la indisciplina fiscal.²⁰
- Por último, el éxito de un pacto fiscal depende de que se cumpla y los resultados sean verificables. Varios factores inciden en la posibilidad de cumplimiento de los acuerdos fiscales:
 - La competencia de la administración tributaria y de la administración pública en general para hacer cumplir las decisiones tributarias y de gasto en forma rutinaria.

¹⁹ Estos argumentos se desarrollan en Moore (2004).

²⁰ Los aumentos del gasto público y de los déficit fiscales en épocas preelectorales son comunes en las nuevas democracias en los primeros años después de la transición, pero no en otros grupos de países. Los déficit fiscales no mejoran las posibilidades de reelección de los gobiernos en ningún país. Antes bien, en las democracias consolidadas los electores castigan a los gobiernos que incurren en déficit fiscales y en altos niveles de inflación (véase Brender y Drazen 2005a y 2005b; para América Latina véase Lora y Olivera, 2005). En contra de la sabiduría convencional, los electores tampoco prefieren a los gobiernos que gastan más (aunque sí, posiblemente, a los que dedican una proporción mayor de los recursos fiscales a proyectos de infraestructura y desarrollo). Para una breve reseña de la evidencia empírica sobre estos temas véase Eslava (2006).

- La transparencia fiscal para que los legisladores y el público conozcan el estado verdadero de las cuentas fiscales.
- La integridad fiscal para que haya control financiero y auditoría independiente de las operaciones fiscales.

Aunque todas estas condiciones parecen imposibles de lograr, las reformas que han tenido los sistemas políticos, los regímenes tributarios y las instituciones fiscales en las dos últimas décadas han aumentado las posibilidades de éxito de los pactos fiscales. Las reformas de los sistemas electorales han mejorado los incentivos para que los votantes se relacionen directamente con los electores y, en general, también han fortalecido la representatividad de los diferentes partidos políticos en los parlamentos (Payne y Perusia, 2006). Ha aumentado la capacidad de deliberación y escrutinio de las propuestas del ejecutivo, de forma que los congresos latinoamericanos han dejado de ser la instancia formal de aprobación de las iniciativas del gobierno, para convertirse en su contraparte activa. La rama judicial también ha adquirido notable independencia, con capacidad para impugnar efectivamente las acciones del gobierno y las decisiones del congreso que puedan considerarse contrarias a los principios constitucionales y a las normas de procedimiento.²¹ Todo esto supone que hay más incentivos para que la clase política se involucre en los pactos fiscales.

Los cambios en los sistemas tributarios también exigen ahora una mayor injerencia de los sistemas políticos y favorecen un mayor debate público de las decisiones tributarias. Debido a la globalización y la proliferación de acuerdos comerciales (que son aprobados por los congresos), el ejecutivo ha perdido la discrecionalidad que tenía en el pasado para imponer impuestos sobre las transacciones comerciales internacionales. También han perdido importancia diversos impuestos indirectos poco visibles, y aunque han ganado poco peso los impuestos directos, que son los más visibles de todos, el IVA ha pasado a ocupar el papel central en la política tributaria. A pesar de ser un impuesto indirecto, el IVA es un impuesto visible porque grava el consumo final y porque para ser efectivo debe aplicarse a bases amplias para contar con el control mutuo de todos los productores involucrados en las cadenas de producción de los bienes finales. El abundante debate público que despiertan las propuestas de reforma del IVA es testimonio de la visibilidad de este impuesto.

²¹ Sin embargo, como muestra Sousa (2006) el grado de éxito de estas reformas ha sido muy diverso entre unos países y otros. Las consecuencias fiscales de la mayor independencia judicial en el caso colombiano se analizan en BID (2006, caps. 4 y 8).

Entre fines de los años ochenta y mediados de los noventa, los sistemas tributarios tendieron a simplificarse, posiblemente bajo la influencia del Consenso de Washington y ante la necesidad de consolidar la estabilidad macroeconómica recientemente conquistada en muchos países. Sin embargo, todo sugiere que la tendencia hacia la simplificación tributaria se ha revertido parcialmente desde entonces (Lora, 2006), reduciendo así las posibilidades de tener un debate público amplio sobre los asuntos tributarios. Por otra parte, no obstante, la contestabilidad pública de la política fiscal en general ha aumentado en la medida en que el público ha aprendido a ser intolerante con la indisciplina macroeconómica,²² y en la medida en que los bancos centrales independientes han decidido cuestionar públicamente las políticas fiscales cuando consideran que son incongruentes con la estabilidad de precios.

La modernización de las administraciones tributarias también es un factor favorable al éxito de los futuros pactos fiscales en América Latina. Las administraciones tributarias en la región están organizadas actualmente en forma más racional (por funciones, no por tipos de impuestos como en el pasado), tienen mejores sistemas de seguimiento de los grandes contribuyentes, sistemas estandarizados de retención de impuestos (especialmente para asalariados) y mecanismos simplificados de recaudación para las empresas pequeñas. Las administraciones tributarias han ganado independencia con relación a los políticos y en algunos países gozan de autonomía administrativa y de manejo del personal (Cortázar y Echeberría, 2006; Lora, 2006). No obstante, es importante reconocer que la recaudación tributaria sigue concentrada en muy pocos contribuyentes,²³ lo que no genera incentivos para la supervisión pública y el debate abierto de los asuntos tributarios.

Por último, vale la pena mencionar algunos de los avances recientes en las instituciones fiscales que han contribuido a mejorar la posibilidad de cumplimiento y verificación de los acuerdos fiscales. Como se analiza en Filc y Scartascini (2006), las principales reformas que se han adoptado desde comienzos de los noventa han buscado imponer restricciones numéricas al déficit fiscal o al endeudamiento público, fortalecer la capacidad del ministerio de finanzas para el control final del gasto y de los recursos de caja del Estado, y facilitar la vigilancia pública

²² En Lora y Olivera (2006a) se ofrece evidencia empírica en apoyo de esta tesis.

²³ Un caso dicente es Perú, donde 54 grandes contribuyentes aportan más del 40% de la recaudación tributaria de origen interno. Mostajo (2004).

del presupuesto con normas de transparencia y difusión de las cuentas públicas. Buena parte de estas medidas se han adoptado como parte de leyes de responsabilidad fiscal.

Por consiguiente, hay buenas bases para el optimismo en materia de pactos fiscales futuros. Sin embargo, en un aspecto muy importante las condiciones actuales son menos favorables: en varios países se ha debilitado la presión para recaudar recursos por las vías tributaria regulares –la primera condición de la lista-. La abundancia de recursos fiscales conspira contra las posibilidades de un pacto social fiscal, especialmente cuando esos recursos provienen de rentas de extracción de recursos naturales, como el petróleo o los minerales, que pueden ser fácilmente apropiadas por ciertos grupos o manipuladas por el gobierno de turno sin mayor control político.²⁴ Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela son, por supuesto, los dos casos más notables de esta situación. Sin embargo, incluso en Chile existe el peligro de que se resquebraje el único pacto fiscal que merece tal nombre en América Latina por la pugna distributiva que han desatado los altos precios del cobre.

Además, es importante advertir que las posibilidades de lograr pactos fiscales sociales son menores justamente donde serían más necesarios, es decir en países con las siguientes características: i) regímenes tributarios más distorsionados por las exenciones y tratamientos especiales y por la evasión, los cuales son más susceptibles a la influencia de grupos reducidos de interés, poco favorables a acuerdos sociales de envergadura; ii) sistemas de seguridad y protección social más fragmentados por grupos económicos o sociales (empleados públicos, trabajadores permanentes con contratos antiguos, nuevos trabajadores sin contrato, beneficiarios de programas de subsidio focalizado en los pobres, entre otros), y iii) sistemas políticos muy fragmentados o polarizados (especialmente si el ejecutivo carece de instrumentos de negociación para alinear las posiciones de los legisladores). Como suele ocurrir con muchos aspectos del desarrollo, en materia de pactos fiscales sociales posiblemente se dan círculos viciosos y virtuosos que tienden a mantenerse. La pregunta final que busca responder este artículo es qué pueden hacer los gobiernos para ayudar a que surjan esos círculos virtuosos donde aún no los hay.

²⁴ Las bonanzas de recursos fiscales pueden desencadenar pugnas distributivas que terminan por crear mayores déficit cuando más recursos fiscales hay. Este “efecto de voracidad” contribuye al comportamiento fiscal procíclico, característico de las economías latinoamericanas (Talvi y Vegh, 2000). Este comportamiento supone que no hay un pacto fiscal a largo plazo.

V. Políticas y estrategias para fomentar los pactos fiscales sociales

Gran parte de los factores analizados en la sección anterior escapan a la influencia de los gobiernos. La única consecuencia obvia de política que surge de allí es el fortalecimiento de las instituciones fiscales, especialmente para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en materia fiscal. Varias recomendaciones más específicas incluyen:

- La expedición de leyes que establezcan el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales (como lo han hecho varios países como parte de las normas de responsabilidad fiscal).
- La incorporación al presupuesto de las operaciones de entidades públicas descentralizadas y de los recursos parafiscales de asignación específica.
- La inclusión explícita en el presupuesto de los “gastos tributarios” que resultan de las exenciones y tratamientos tributarios especiales que se concedan a cualquier grupo o sector, y la cuantificación del costo tributario de cualquier nueva exención o incentivo que sea propuesta en el Congreso.²⁵
- La fijación de fechas explícitas de terminación de los programas de gasto público, de forma que se reduzca el sesgo al statu quo y se eleve el costo político de continuación de los programas de gasto (especialmente los gastos financiados con impuestos de destinación específica).
- El fortalecimiento de las instituciones de control fiscal y de los mecanismos de rendición de cuentas fiscales. El control fiscal ex post por parte de los órganos legislativos, que es prácticamente nulo en la región, debería ser una pieza central del sistema de rendición de cuentas.²⁶

²⁵ Se calcula que el costo fiscal de las exenciones asciende al 9,2% del PIB en Colombia, el 7,3% en Guatemala y el 6,3% en México, por mencionar los tres casos más críticos. Véase Lora (2006).

²⁶ Como señala Santiso (2006b), el control fiscal ex post por parte de los parlamentos es una ficción: en Argentina las últimas cuentas generales aprobadas son las de 1994, en Chile no se auditan las cuentas generales (por otras razones) y en Brasil se aprueban de vez en cuando, algunas veces *en masse* (como en 2002).

No obstante, el desarrollo de verdaderos pactos sociales debe concebirse como un objetivo a largo plazo, que requiere un trabajo paciente en varios frentes, solo uno de los cuales es el mejoramiento de las instituciones fiscales.

Primero de todo, no puede haber pacto fiscal sin liderazgo político. Un pacto fiscal requiere involucrar a los grupos sociales no solo al debate fiscal, o al goce de los beneficios del gasto público, sino también al cumplimiento “cuasivoluntario” de las obligaciones tributarias. Cuando solo unos pocos grupos sociales se incorporan, lo más posible es que el pacto fiscal fracase, porque no logra ofrecerles suficientes beneficios a todos. El talento de un dirigente reside en garantizar que los beneficios sobrepasen a los costos para un número suficientemente amplio de grupos sociales, de forma tal que a todos les convenga ser parte del pacto (véase el recuadro III.6). Para incorporar al mayor número posible de grupos sociales, el dirigente debe reconocer los retos y las limitaciones fiscales y tributarias, no solamente en relación con el objetivo de la estabilidad macroeconómica (como suele ser el sesgo de los ministros de Finanzas), sino también en relación con los objetivos de equidad social, eficiencia del gasto y control de la corrupción.

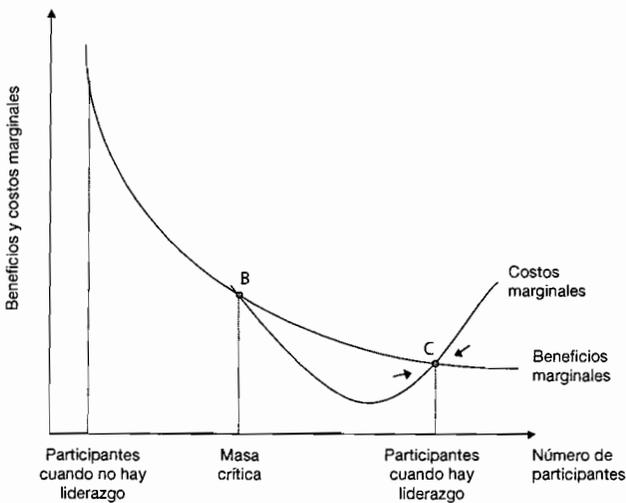
Diversas *instituciones por fuera del gobierno* pueden contribuir al debate fiscal y a la vigilancia pública de los asuntos fiscales. El gobierno debe no solamente tolerar, sino apoyar la participación de estas entidades en el debate fiscal:

- Las comisiones especializadas del Congreso, que son responsables de la presentación de las propuestas de reforma tributaria y de los proyectos de presupuesto.
- Los bancos centrales independientes, cuyo conocimiento de los problemas fiscales es en algunos países mejor que el del gobierno o el Congreso.
- Las universidades y centros de estudios no partidistas, que cuentan con capacidades técnicas y un horizonte a largo plazo del cual usualmente carecen otros agentes del debate fiscal.
- Las oficinas independientes de apoyo técnico al Congreso en asuntos fiscales, del tipo de la Oficina Congressional del Presupuesto de Estados Unidos, que pueden contribuir al debate bien informado de los asuntos fiscales, tanto dentro como fuera del Congreso. La limitada experiencia con este tipo de oficinas en América Latina

Recuadro III.6
EL PAPEL DEL DIRIGENTE EN UN PACTO FISCAL

Un dirigente tiene el papel de incorporar al mayor número posible de grupos sociales al pacto para lograr beneficios para todos los participantes. Sin el papel aglutinador del dirigente, el pacto fracasa o sus beneficios se limitan a unos pocos grupos, porque para los demás no resulta atractivo participar.

EL PAPEL DEL LÍDER EN UN PACTO FISCAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Coater, "Do good laws make good citizens? An economic analysis of internalizing legal values", *Working Paper*, N°39, Berkeley Olin Program in Law & Economics, Berkeley, University of California, 2000 y Juan Benavides y Manuel Dussan, "Economía política de las finanzas y subsidios del sector de la electricidad de Guatemala", inédito, 2006.

En el gráfico se muestran los beneficios marginales (línea cóncava) y los costos marginales (línea en forma de U) para los participantes de un pacto fiscal en función del número de participantes. Los beneficios marginales de ampliar un pacto fiscal son siempre positivos pero decrecientes, mientras que los costos están determinados por dos fuerzas. La primera es el aprovechamiento de economías a escala en la política pública que permite disminuir los costos a medida que el pacto se vuelve más incluyente. La segunda fuerza son los costos de coordinación, que ejercen presión en el sentido contrario. Cuando el número de participantes en el pacto fiscal es grande, primará el efecto de los costos de coordinación sobre las economías a escala, por lo que incluir más participantes aumentará los costos marginales a partir de cierto punto.

(continúa)

Recuadro III.6 (continuación)

En ausencia de un dirigente que convoque a un número suficientemente grande de grupos sociales, solo habrá acuerdo entre un número muy limitado de agentes (el punto A). En este punto no hay un pacto fiscal exitoso, porque muchos grupos sociales quedan fuera (aunque quienes participan están mejor que si no hubiera pacto). El reto para el dirigente radica en convencer al menos a una masa crítica mínima para participar en el pacto (que corresponde al punto B). Si el dirigente solamente logra convocar a un número de grupos sociales inferior a esa masa crítica, se regresará al punto A, pues no habrá beneficios netos positivos para los nuevos participantes. Pero si logra superarse la masa crítica, el pacto social será un éxito, pues ahora será atractivo para otros grupos incorporarse, hasta llegar al punto C. Puesto que no es posible para la sociedad avanzar gradualmente del punto A al punto C, es esencial alguna fuerza que induzca el salto. En eso radica el papel del dirigente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Cooter, "Do good laws make good citizens? An economic analysis of internalizing legal values", *Working Paper*, N°39, Berkeley Olin Program in Law and Economics, Berkeley, University of California, 2000 y Juan Benavides y Manuel Dussan, "Economía política de las finanzas y subsidios del sector de la electricidad de Guatemala", inédito, 2006.

(en particular los casos de la República Bolivariana de Venezuela y México) sugiere que su eficacia depende no solo de la capacidad técnica, sino más fundamentalmente de los incentivos políticos que afrontan (Santiso, 2006a).

- Las auditorías y contralorías, que por regla general están vinculadas a los parlamentos, y cuya función no debe limitarse a vigilar el cumplimiento de los procesos y normas de control, sino que debe avanzar hacia el control de la gestión y de los resultados.

Por último, una estrategia promisoría para fomentar los pactos fiscales sociales son los mecanismos de democracia directa, especialmente locales. En la medida en que exista una cierta cultura macroeconómica, el referendo y otros mecanismos de consulta popular directa pueden contribuir a la disciplina fiscal y a la sostenibilidad política de la política tributaria y del gasto público. En América Latina no existe una tradición de consulta directa al electorado sobre asuntos fiscales a través del referendo. El único país donde ha habido consulta popular con cierta frecuencia sobre asuntos que tienen consecuencias fiscales importantes es Uruguay, donde se han sometido a referendo decisiones de privatización de empresas estatales, por ejemplo. En algunos países desarrollados se usa de forma regular la consulta popular sobre temas fiscales. El caso más destacado es Suiza, donde las decisiones locales sobre impuestos, sobre el presupuesto

o sobre el déficit pueden ser consultadas (o requerir ratificación) a través de referendos.²⁷ En forma ocasional, en los Estados y comunidades locales de Estados Unidos también se utilizan iniciativas de consulta popular sobre temas fiscales. La evidencia econométrica sobre los efectos de la consulta popular en materia fiscal indica que contribuye a moderar el gasto público, y a reducir los déficit y los niveles de deuda pública. La democracia directa sobre temas tributarios contribuye a reducir la evasión y a mejorar la administración tributaria.²⁸ La democracia directa también puede limitar el poder de los grupos de interés para recibir transferencias fiscales y otros beneficios a costa del público.²⁹ Aunque esta evidencia proviene totalmente de países desarrollados que presumiblemente cuentan con suficiente cultura macroeconómica y fiscal, el electorado en América Latina ya no apoya la indisciplina macroeconómica, como quizás haya sido el caso en el pasado.

En América Latina, lo más próximo a la democracia directa en materia fiscal son los presupuestos participativos. La experiencia de Porto Alegre, en Brasil, que se describe en el recuadro III.7, ofrece importantes enseñanzas:

- La participación comunitaria directa puede resolver el bloqueo y la consecuente tendencia al statu quo fiscal que caracteriza a los sistemas políticos muy fragmentados.
- La participación comunitaria puede contrarrestar el sesgo del gasto público hacia los sectores económica y políticamente más influyentes.
- La influencia de las comunidades en las decisiones de gasto público facilita el control del gasto, reduce la corrupción y mejora la eficacia de los programas públicos.
- En la medida en que se logran estos resultados hay una mayor disposición del público a pagar impuestos, generando así un círculo fiscal virtuoso.

²⁷ Para una descripción de los mecanismos de consulta popular y su uso en materias fiscales en Suiza, véase Feld y Kirchgässner (1999).

²⁸ La evidencia empírica sobre los efectos de la democracia directa en asuntos fiscales se reseña en Kirchgässner (2002). Un análisis exhaustivo de las iniciativas de consulta popular en Estados Unidos y sus implicaciones fiscales se encuentra en Matsusaka (2004).

²⁹ Con este argumento, Mueller (2002) ha propuesto que toda legislación que involucre una transferencia directa de ingreso o riqueza sea sometida a referendo nacional.

Recuadro III.7
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE:
UN PACTO FISCAL LOCAL

La iniciativa del Presupuesto participativo (*Orçamento participativo*) de la ciudad de Porto Alegre empezó formalmente en el año 1989, con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores (PT). En ese momento, la transición democrática era un fenómeno reciente y la profundización de la descentralización fiscal, estipulada en la Constitución de 1988, estaba en proceso. Las ciudades debían asumir mayores responsabilidades en la ejecución del gasto en educación básica, salud y saneamiento básico. Sin embargo, las finanzas de la ciudad se enfrentaban a condiciones lamentables: el gasto en funcionamiento representaba el 98% de los ingresos propios, de tal forma que no existía espacio para la inversión, y la inflación deterioraba los ingresos tributarios de un sistema que no estaba atado a los índices de precios (Navarro, 2004). Estas circunstancias llevaron al nuevo gobierno local a buscar formas de mejorar la focalización del poco gasto en inversión que podían hacer. Asimismo, en la ciudad existía una tenue tradición de movimientos y agrupaciones cívicas que sirvieron de base para realizar los primeros presupuestos participativos. Debe tenerse en cuenta, además, que este mecanismo de participación demoró en tomar el impulso que tiene en el presente y sus reglas de desempeño se han transformado con el paso del tiempo. En la actualidad, el 10% del gasto público total de la ciudad se decide a través del Presupuesto Participativo (Banco Mundial, 2004).

Las primeras fases del Presupuesto Participativo son supremamente descentralizadas. Consisten en grandes rodadas en 16 regiones de la ciudad y cinco plenarias temáticas. En estos espacios se eligen los representantes de cada región y cada plenaria para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), cuya responsabilidad es proponer la versión final del Plan de Inversiones para el año siguiente. Una segunda elección que deben hacer los participantes de las rodadas es votar por un ordenamiento de las prioridades de gasto que el COP está obligado a respetar en el momento de diseñar el Plan de Inversiones.

El ciclo del Presupuesto Participativo es anual y se articula con la dinámica del presupuesto general de la ciudad. De esta forma, en las primeras fases de cada ciclo se presenta un avance de los planes de inversión en curso y se hace pública la cantidad de recursos disponibles para el nuevo ciclo. Esta superposición entre ciclos le da un carácter de "juego repetido" al Presupuesto Participativo. Gracias a ello, se crean incentivos para que los gobiernos respeten lo acordado en ciclos anteriores y para que más personas participen en el proceso.

La distribución final de los recursos entre regiones y temas está basada en un sistema de fórmulas que toma en cuenta los ordenamientos de preferencias que votaron los ciudadanos, el nivel de retraso de las regiones, su población y las prioridades del gobierno en curso. Esto permite un alto grado de transparencia del proceso de presupuesto, al mismo tiempo que permite romper con la inercia propia de los presupuestos públicos, cuando ello es necesario.

(continúa)

Recuadro III.7 (continuación)

La factibilidad de llevar a cabo todo este proceso depende del apoyo técnico que los organismos del gobierno local prestan en todo momento: la organización y puesta en marcha de las rodadas, el estudio técnico y económico de las iniciativas, la traducción de ideas y proyectos en componentes del presupuesto y la recolección y difusión de información entre los ciudadanos.

Las evaluaciones de esta experiencia reflejan que los habitantes de Porto Alegre han adquirido confianza en la forma como se maneja el Presupuesto Participativo en la medida en que se perciben beneficios (materiales y no materiales) del gasto público local. Como plantean Schneider y Baquero (2006), el éxito de los presupuestos participativos de Porto Alegre reside en haber reconocido que los diferentes ciudadanos tienen algo que ofrecer en un contexto de negociación pública: mientras que las clases medias ofrecen tributar a cambio de beneficios públicos no materiales como un gobierno más transparente, las clases bajas pueden ofrecer apoyo popular a cambio de beneficios materiales concretos. Esta forma de negociación política compete directamente con el clientelismo tradicional en los espacios políticos de América Latina.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gianpaolo Baiocchi, *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books, 2003; Zander Navarro, "Participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil", *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case studies from Latin America*, Tim Campbell y Harald Fuhr, Washington, D.C., Instituto de Estudios del Desarrollo, Banco Mundial, 2004; Banco Mundial, "State-society synergy for accountability. Lessons for the World Bank", Working Paper, N°30, Washington, D.C. 2004 y Aaron Schneider y Marcelo Baquero, "Get what you want, give what you can: embedded public finance in Porto Alegre", IDS Working Paper, N°266, mayo, 2006.

- No obstante, como suele ocurrir con las innovaciones institucionales, los presupuestos participativos no han sido fáciles de trasplantar a comunidades con condiciones sociales o culturales diferentes. Pero esto no descarta que puedan encontrarse otros mecanismos de participación para comunidades muy diferentes.³⁰

³⁰ Para el caso exitoso de Bogotá, donde el elemento central fue la creación de una nueva cultura ciudadana, véase Rojas (2004). Cotacachi en Ecuador también se considera un caso exitoso de participación, pero basado en este caso en la cultura existente de organización de vecinos, artesanos e indígenas. La ley de participación popular de Bolivia es otra forma de incorporar a las comunidades, a través de diversas organizaciones locales de base, en los procesos de planeación y ejecución de las decisiones de inversión pública. Aunque exitosa desde el punto de vista del acceso a los servicios de educación y salud, la Participación Popular en Bolivia no contribuyó a mejorar la calidad de los servicios, y posiblemente debilitó los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno central (Gray Molina, 2004).

- También cabe advertir que la democracia directa puede ser lesiva para la institucionalidad cuando se generan previsiones que la administración pública no está en capacidad de satisfacer.

Por consiguiente, las posibilidades de lograr pactos fiscales en América Latina han mejorado en los últimos años, y algunos esfuerzos adicionales de los gobiernos pueden ayudar a mover la balanza para que se conviertan en realidad. En particular, los gobiernos pueden continuar impulsado el fortalecimiento de las instituciones fiscales para mejorar la transparencia fiscal, contribuir a un debate amplio y franco de los problemas fiscales, apoyar a algunas instituciones para que tengan independencia política y capacidad técnica que enriquezcan el debate, e impulsar algunas formas innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales.

No obstante, es importante cerrar con una nota de cautela sobre lo que pueden y lo que no pueden hacer estas iniciativas. Pueden despertar el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, mejorar la vigilancia sobre las acciones de los políticos y facilitar el logro de acuerdos sociales sobre las prioridades de gasto público y las formas de financiarlo. Pero aunque arrojen buenos resultados en estas dimensiones, estos intentos de lograr pactos fiscales no son suficientes para superar las limitaciones de los procesos políticos de decisión pública ni las deficiencias de la administración pública. Si los sistemas políticos son propensos al bloqueo fiscal porque algunos agentes clave que están favorecidos por el statu quo tienen poder de veto, es riesgoso promover un pacto fiscal con la intención de saltarse esas barreras políticas. De igual forma, si la prestación de los servicios que exige la ciudadanía está entorpecida por una organización disfuncional de la administración pública, o por la interferencia de sindicatos públicos que buscan impedir el cambio, promover un pacto fiscal puede aumentar la brecha entre las expectativas de los ciudadanos y los resultados que puede entregar el gobierno, y puede aumentar la polarización ideológica y social. Nunca debe olvidarse que los pactos fiscales son apenas una pieza dentro del proceso de decisión e implementación de las políticas fiscales.

Bibliografía

- Alesina, A. y A. Drazen (1991), "Why are stabilizations delayed?", *Papers*, vol. 6, N° 91, Tel Aviv, The Sackler Institute of Economic Studies.
- Alesina, A. y G. Tabellini (1990), "Voting on the budget déficit", *American Economic Review*, vol. 80, N° 1.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003), *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books.
- Banco Mundial (2004), "State society synergy for accountability. Lessons for the World Bank", *Working Paper*, N° 30, Washington, D.C.
- Benavides, Juan y Manuel Dussan (2006), "Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala", inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2007), "Vivir con deuda: cómo contener los riesgos del endeudamiento público", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2007*, Washington, D.C.
- _____ (2006), "La política de las políticas públicas", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2006*, Washington, D.C.
- _____ (2000), "Desarrollo más allá de la economía", *Informe de progreso económico y social en América Latina, 2000*, Washington, D.C.
- Bird, Richard (2003), "Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency", *Working paper*, N° 0306, Joseph L. Rotman School of Management, Universidad de Toronto.
- Boylan, D.M. (1996), "Taxation and transition. The politics of the 1990 Chilean tax reform", *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1.
- Brender, Adi y Allan Drazen (2005a), "Political budget cycles in new versus established democracies", *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, N° 7, Elsevier, octubre.
- _____ (2005b), "How do budget deficits and economic performance affect reelection prospects?", *NBER Working Paper*, N° 11862.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288 P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- _____ (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024), Santiago de Chile, abril.
- Cooter, R. (2000), "Do good laws make good citizens? An economic analysis of internalizing legal values", *Working Paper*, N° 39, Berkeley Olin Program in Law & Economics, Berkeley, University of California.
- Cortázar, Juan Carlos y Koldo Echeberría (2006), "Public administration and public employment reform in Latin America", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Interamerican Development Bank, Stanford University Press.

- De Ferranti, David y otros (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2006a), *Costa Rica: country profile*, junio.
- (2006b), *Guatemala: country profile*, junio.
- Elizondo, Carlos y Javier Santiso (2006), "Devórame otra vez: termitas locales y violencia fiscal en América Latina", documento presentado al seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- Eslava, Marcela (2006), "The political economy of fiscal policy: a survey", *Research Department Working Paper*, N° 583, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Feld, Lars P. y Gebhard Kirchgässner (1999), "Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities", *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2006), "Budgetary institutions", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Stanford University Press.
- Foro Económico Mundial (2005), *Global Competitiveness Report 2005 2006*, Palgrave, McMillan.
- Franzese, R. (2002), *Macroeconomic Policies in Developed Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Gill, Indermit S., Truman Packard y Juan Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Palo Alto, California, Stanford University Press y Banco Mundial.
- Gray Molina, George (2004), "Popular participation and poverty reduction in Bolivia", *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hettich, Walter y Stanley L. Winer (1999), *Democratic Choice and Taxation. A Theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IDEA (Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral), "International IDEA voter turnout website" [en línea] <http://www.idea.int/vt/>.
- Kirchgässner, Gebhard (2002), "The effects of fiscal institutions on public finance: a survey of empirical evidence", *Political Economy and Public Finance*, Stanley L. Winer y Hirofumi Shibata (eds.), Northampton, Massachusetts, Edward Elgar.
- Latinobarómetro (s/f), [en línea] <http://www.latinobarometro.org/>
- Lehoucq, Fabrice (2006), "Policymaking, parties and institutions in democratic Costa Rica", México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).

- Lora, Eduardo (2006), "Trends and outcomes of tax reform", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Stanford University Press.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (2006a), "Public debt and social expenditure: friends or foes?", *Working paper*, N° 563, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2006b), "The politics of taxation", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- _____ (2005), "The electoral consequences of the Washington Consensus", *Economía*, vol. 5, N° 2.
- Marfán, M. (2001), *The Chilean tax reform of 1990: a success story*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Matususaka, John G. (2004), "For the many or the few: the initiative, public policy, and American democracy", *American Politics and Political Economy Series*, Chicago, University of Chicago Press.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard (1981), "A rational theory of the size of government", *Journal of Political Economy*, N° 89.
- Moore, Mick (2004), "Taxation and the political agenda, North and South", *Forum for Development Studies*, N° 1.
- Moore, M. y A. Schneider (2004), "Taxation, governance and poverty: where do the middle income countries fit?", *IDS Working Paper*, N° 230, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- Mostajo, R. (2004), *Prospects for an Integral Tax Reform with Equity: Towards a Fiscal Covenant for Peru*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).
- Mueller, Dennis C. (2002), "Interest groups, redistribution and the size of government", *Political Economy and Public Finance*, Stanley L. Winer y Hirofumi Shibata (eds.), Northampton, Massachusetts, Edward Elgar.
- Navarro, Zander (2004), "Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil", *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case studies from Latin America*, Tim Campbell y Harald Fuhr, Washington, D.C., Instituto de Estudios del Desarrollo, Banco Mundial.
- Palacios, Robert y Montserrat Pallarès-Miralles (2000), "International patterns of pension provision", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0009, Banco Mundial, abril.
- Payne, J. Mark y Juan Cruz Perusia (2006), "Reforming the rules of the game: political reform", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Stanford University Press.
- Poterba, James M. y Jürgen von Hagen (eds.) (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press.

- Price Water-House Coopers (varios años), "Corporate and individual taxes: worldwide Summaries", CityHoboken, Nueva Jersey, John Wiley & Sons.
- Rojas, Cristina (2004), "Decentralization and the culture of citizenship in Bogotá, Colombia", *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Romer, Thomas (1975), "Individual welfare, majority voting and the properties of a linear income tax", *Journal of Public Economics*, N° 4.
- Santiso, Carlos (2006a), "El laberinto y los espejos: las oficinas presupuestarias parlamentarias y la democracia presupuestaria", inédito.
- (2006b), "Eyes wide shut? Political economy of fiscal governance and government auditing in emerging economies", inédito.
- Schneider, Aaron y Marcelo Baquero (2006), "Get what you want, give what you can: embedded public finance in Porto Alegre", *IDS Working Paper*, N° 266, mayo.
- Schneider, Aaron, Víctor Lledó y Mick Moore (2004), "Social contracts, fiscal pacts and tax reform in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Sousa, Mariana (2006), "A brief overview of judicial reform in Latin America: objectives, challenges and accomplishments", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Stanford University Press.
- Stigler, G. (1970), "Director's law of public income redistribution", *Journal of Law and Economics*, N° 13.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century. A global perspective*, Cambridge University Press.
- Talvi, Ernesto y Carlos A. Vegh (2000), "Tax base variability and procyclical fiscal policy", *NBER Working Paper*, N° W7499.
- Velasco, Andrés (1999), "A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reform", *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba y J. von Hagen (eds.), Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.

Capítulo IV

El papel de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina

*Osmel Manzano*¹

Resumen

En un contexto mundial que tiende hacia una mayor integración, tanto comercial como financiera, el sector de los recursos naturales aparece con ventajas comparativas para la inserción comercial. Sin embargo, lo que preocupa es que se cree que este sector es poco dinámico, que su rendimiento es decreciente y que tiene escasas posibilidades de progreso tecnológico. En el presente estudio se argumenta que el problema de América Latina no radica en poseer abundantes recursos naturales ni en utilizar las ventajas comparativas en que esa característica redundada

¹ Director adjunto de la Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, Corporación Andina de Fomento, (CAF) y profesor agregado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Este trabajo se basa en Manzano (2005). El autor agradece los comentarios de Nicolás Gadano y Jorge Calderón, así como los de los participantes del seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina. El autor agradece también la asistencia de Bárbara Lira y Mery Mogollón en la edición de esta versión. Todos los errores restantes son del autor.

sino en formular y ejecutar estrategias idóneas. Se observa que existen países que han utilizado sus abundantes recursos naturales y exhiben un desempeño satisfactorio, en términos de crecimiento y diversificación, pero es necesario que las políticas públicas en torno al manejo de tales recursos sean claras y eficaces, ya que es un área en que la región puede lograr importantes avances.

I. Introducción

El contexto internacional actual parece indicar que los países están apostando con determinación por la inserción en los mercados globales. El volumen de exportaciones mundiales, como fracción del PIB mundial, pasó de algo menos del 10% en 1960 a más del 20% en 2000.² Por otra parte, se observa que los países buscan mecanismos como los acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio para insertarse en nuevos mercados. En este marco de referencia, si se examinan las exportaciones actuales de la región, lo primero que se advierte es que los principales productos son primarios.

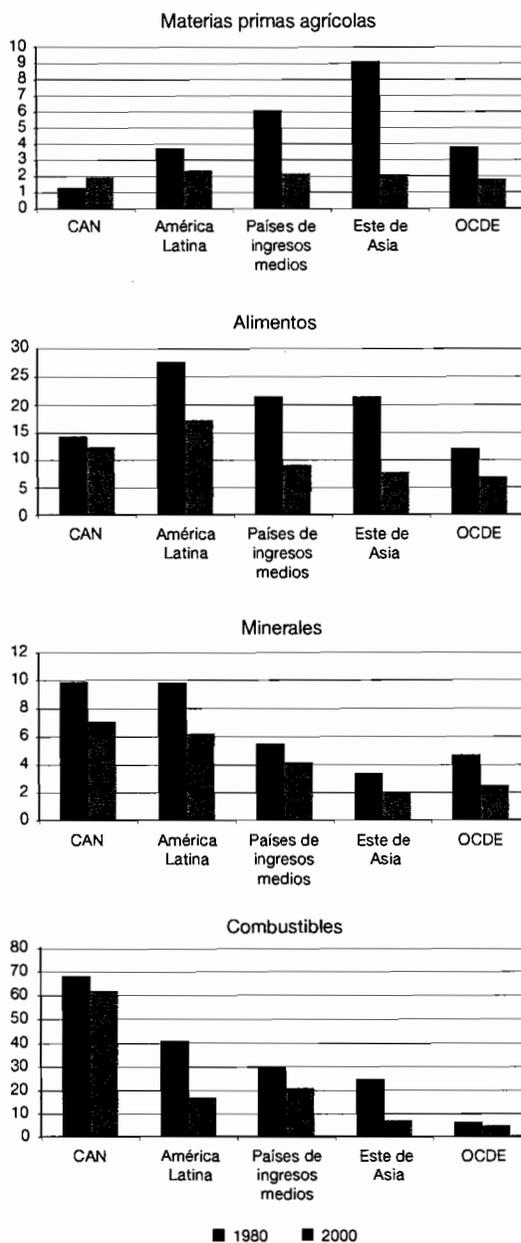
Como se ve en el gráfico IV.1, en los últimos 20 años la participación de las exportaciones de productos primarios ha ido disminuyendo en todo el mundo, incluida América Latina y dentro de ella los países andinos, pero la baja de la región ha sido menor e incluso presenta la mayor concentración en este tipo de exportaciones.

Este comportamiento refleja las dotaciones factoriales de la región, como se aprecia en el gráfico IV.2. Si se analizan las exportaciones netas per cápita de estos productos para el grupo de países estudiados,³ se observa que tanto en América Latina y el Caribe como en los países de la Comunidad Andina (CAN) han ido creciendo, a diferencia del resto del mundo. Se deduce, pues, que la región tiene importantes ventajas comparativas para la producción y exportación de estos productos, un patrón que, al parecer, se ha ido acentuando con el tiempo.

² Cálculos propios sobre la base de Banco Mundial (2004).

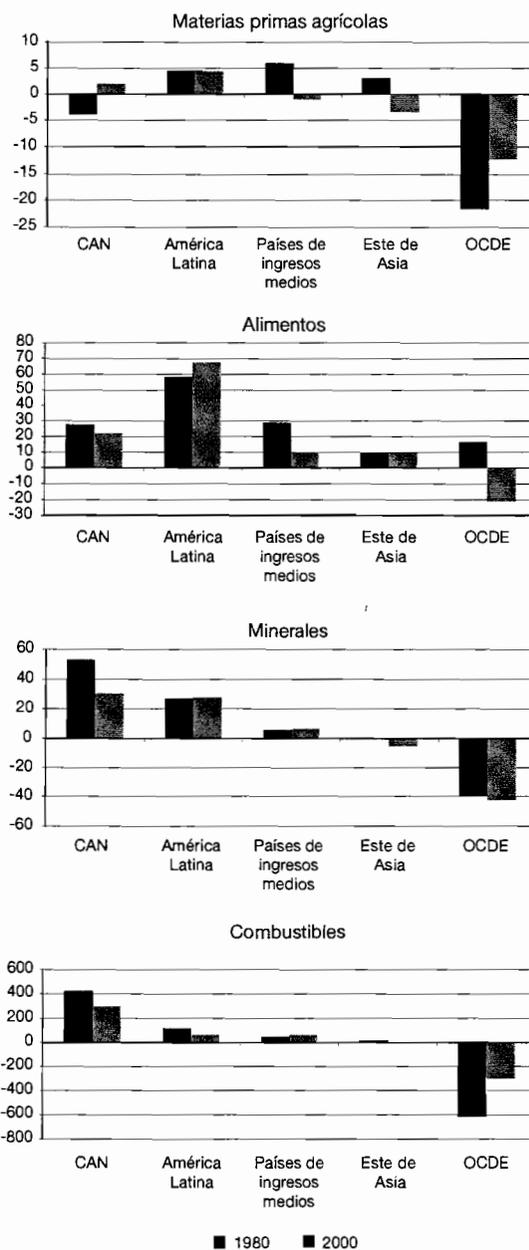
³ Esta medida se usa como aproximación para medir la dotación de factores de los países. Véase Leamer (1984) para mayores detalles sobre los argumentos teóricos al usar esta variable.

Gráfico IV.1
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(Porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004.

Gráfico IV.2
DOTACIONES FACTORIALES
Exportaciones netas por habitante (2 000 dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004.

Este patrón ha hecho resurgir la antigua preocupación sobre el papel que desempeñan los recursos naturales en los países de esta región en la que tanto abundan, ya que en la literatura sobre el tema parece argumentarse que la abundancia de recursos naturales puede ser perjudicial para el desarrollo. Sin embargo, a lo largo de este artículo se analizará por qué se considera que este no es el caso de América Latina.

En la primera sección, se explica que no hay pruebas contundentes sobre el canal a través del cual se produciría este efecto negativo de la abundancia de recursos naturales en el crecimiento, para concluir que, según la evidencia reciente, el problema aparentemente consiste en la concentración de las exportaciones. Por lo tanto, el esfuerzo debería concentrarse en la diversificación de las exportaciones, ya que los países con abundantes recursos que han adoptado una estrategia de diversificación de exportaciones, con la incorporación de tecnología y valor, se han ido desarrollando.

Posteriormente, se aborda el tema de las políticas en torno al manejo de los recursos naturales, factor importante si se piensa que este sector puede constituir el núcleo de una estrategia de desarrollo. A este respecto, se analiza el acceso a los recursos y los impuestos sobre el sector. Se presentan ejemplos de otros países con abundantes recursos naturales que han logrado desarrollarse y, finalmente, se describe el estado de cada país dentro de la región latinoamericana. Al cierre se presenta una serie de conclusiones.

II. El papel de los recursos naturales en el crecimiento

Existe evidencia empírica que indica que los países dotados de abundantes recursos tienden a crecer menos. Estudios como Sachs y Warner (1995, 1997) se han centrado en analizar la relación entre economías con abundancia de recursos naturales y su crecimiento, concluyendo que los países que basan sus economías en las exportaciones de estos recursos tienden a registrar una tasa de crecimiento mucho más lenta que otras naciones. Los autores ven una relación negativa entre los recursos naturales (medidos según las exportaciones de materias primas respecto del producto nacional bruto, PNB) y el crecimiento (cuantificado mediante la tasa de crecimiento del PIB) y creen que un incremento de

las exportaciones de materias primas equivalente al 1% del PIB provoca una disminución de la tasa de crecimiento de entre un 0,07% y un 0,10%. Como se aprecia en el cuadro IV.1, esto supone importantes pérdidas de crecimiento para la región.

Cuadro IV.1
EFECTOS DE EXPORTAR PRODUCTOS PRIMARIOS
EN EL CRECIMIENTO

	Exportaciones de productos primarios/PIB (en porcentajes)	Rango de efecto según Sachs y Warner en el crecimiento anual (en porcentajes)		
América Latina y el Caribe	7,39	-0,51	a	-0,76
Comunidad Andina (CAN)	14,81	-1,03	a	-1,52
Ecuador	23,71	-1,66	a	-2,37
Venezuela (Rep. Bol. de)	22,43	-1,57	a	-2,24
Trinidad y Tabago	26,63	-1,86	a	-2,66
Honduras	20,99	-1,47	a	-2,10
Nicaragua	20,74	-1,45	a	-2,07
Asia sudoriental y el Pacífico	6,81	-0,47	a	-0,70
Países desarrollados	2,62	-0,18	a	-0,26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004; Jeffrey Sachs y Andrew Warner, "Natural resource abundance and economic growth", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, 1997, inédito.

Ante estas estimaciones surge la pregunta de si los países de la región están condenados a crecer menos, dado que tienen ventajas para exportar una serie de productos que repercuten negativamente en el crecimiento. En este sentido, existen distintos enfoques que explican el efecto negativo que el hecho de exportar recursos naturales parece tener sobre el crecimiento. Sin embargo, no ha sido posible encontrar pruebas fehacientes que revelen algún canal de transmisión entre los recursos naturales y el bajo crecimiento.

En el primer apartado de esta sección se plantea que el debate parece alejarse del tema de la abundancia de recursos naturales y concentrarse en la concentración de las exportaciones como factor determinante del bajo crecimiento. De allí se deriva el interrogante de si dicha concentración viene dada por la dotación factorial de un país, a lo que en el segundo apartado se responde que no y se explica por qué. Por último, en el tercer apartado se presentan las posibles estrategias de diversificación para los países con recursos naturales.

A. De la abundancia a la concentración

Prebisch (1962)⁴ postuló que los países que tienen concentración de recursos naturales acusan un menor desarrollo, pues los precios relativos de estos bajan en comparación con los precios de los productos industriales. Así, los países obtienen excedentes menores y, en consecuencia, disponen de menores recursos para invertir. Sin embargo, según la evidencia, la concentración de productos primarios está ligada a una mejora de los precios relativos de las exportaciones. Además, los precios de los productos primarios parecen no haber bajado en términos reales.⁵

Otra hipótesis es la de la “enfermedad holandesa”, que explica cómo en una economía con dos sectores (transable y no transable), el abrupto incremento de los ingresos provenientes del sector recursos naturales causa un aumento de los precios de los bienes no transables (ya que solo se producen dentro del país) que desplaza capital y trabajo hacia ese sector abandonando la producción de bienes transables (*The Economist*, 1977).⁶ Este modelo explica la desindustrialización, pero no el menor crecimiento. Tampoco permite afirmar que haya un efecto negativo en el bienestar, ya que el país dispone de mayores ingresos provenientes del sector de recursos y puede importar mayor cantidad de manufacturas.

La “enfermedad holandesa” puede tener consecuencias a largo plazo, pues dejar de producir transables significa un retraso en la “carrera tecnológica” y, posiblemente, perder sectores transables para siempre (Krugman, 1987). Sin embargo, esto no supone necesariamente una pérdida de bienestar, dado que la economía seguirá creciendo si en los demás bienes continúa el proceso de aprendizaje.

Existen también las teorías del “regreso al nivel de equilibrio” (Rodríguez y Sachs, 2000), que plantean la hipótesis de que las economías de abundantes recursos crecen más lentamente, porque son propensas a acumular capital por encima del nivel óptimo (*overshooting*) cuando se produce un abrupto aumento de los ingresos. Para retomar el equilibrio, la economía converge “desde arriba”, con una tasa monotónica decreciente. No obstante, una economía puede evitar este fenómeno si invierte sus recursos en mercados internacionales y maneja eficientemente el

⁴ Aunque también hay que destacar el trabajo de Singer (1950).

⁵ En Manzano (2006) se examina la relación entre la evolución de los términos del intercambio y el crecimiento. Aunque en el caso de algunos productos, en particular los agrícolas, los precios reales pueden haber bajado, ello no parece haber ocurrido en el caso de los no renovables. Véanse Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2003) y Rigobón (1999).

⁶ Véase el desarrollo formal del modelo en Salter (1959) y Corden y Neary (1982).

beneficio generado por los intereses. Este modelo puede explicar el bajo crecimiento (pero necesitaría una contrastación empírica que pruebe que se invirtió capital en estos países) a tasas de retorno menores que el costo de oportunidad del capital (sin implicar que se estén desperdiciando recursos).⁷

Otra posible explicación es que los países con abundantes recursos naturales suelen tener peores mecanismos institucionales y por ello no tienen éxito desde el punto de vista del crecimiento.⁸ Influyen factores como la "voracidad fiscal", la corrupción y otras variables de desempeño institucional. Los análisis muestran que hay una correlación entre instituciones y recursos naturales, pero no una causalidad entre esos factores.⁹ Kaufmann y Kraay (2002) muestran una doble causalidad entre instituciones y crecimiento. Paradójicamente, parecería que un mayor crecimiento puede reducir la demanda de mejores instituciones. Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) destacan que gran parte del desempeño económico y las instituciones parecen estar derivados de las condiciones a las que se enfrentaron los colonizadores cuando establecieron colonias "extractivas" o "permanentes".¹⁰ Es decir, la concentración de recursos podría provenir de los tiempos coloniales. Definitivamente existe una relación entre la presencia de recursos naturales y la existencia de instituciones pobres. Pero también hay que destacar que existen profundas diferencias entre países que no pueden explicarse con un examen institucional.¹¹

Por último, la literatura reciente ha apuntado a resultados opuestos en los que la abundancia de recursos tiene un efecto positivo en variables

⁷ Bravo Ortega y De Gregorio (2002) encuentran cierta evidencia a favor de este argumento.

⁸ Véase Gelb (1988), Karl (1997), Auty y Mikesell (1998), Banco Mundial (2001), Lane y Tornell (1998), Videgaray (1998), Leite y Weidmann (1999), Mauro (1995) y Sachs y Warner (1995, 1997).

⁹ "En algunos estudios se ha intentado explorar una posible relación entre la concentración y el pobre desempeño; sin embargo, se ha partido de la base de datos recientes, por lo que no se recoge el impacto del auge de precios de los productos básicos registrado en la década de 1970 y su posible efecto en las instituciones, así como el efecto de las instituciones en el manejo de los mayores ingresos" (Diamanti y Sánchez, 2004).

¹⁰ Los autores usan el término "Neo-Europas" atribuido a Alfred Crosby, 1986.

¹¹ Un trabajo interesante sobre el tema es Rigobón y Rodrick (2004). Los autores creen que, en general, entre un 9% y un 32% de las diferencias de ingresos entre los países del mundo son atribuibles a las instituciones. Los autores utilizan un índice de democracia y otro del imperio de la ley. Sin embargo, las instituciones no son exógenas. De hecho, si se toma la especificación donde las instituciones tienen un mayor peso, también se ve que las variaciones de dichas instituciones corresponden en gran medida a la geografía y, en menor intensidad, a la apertura económica.

económicas que afectan al crecimiento y el bienestar, en particular el humano (Davis, 1997, Stjins, 2001b y Bravo Ortega y De Gregorio, 2002). Los países que cuentan con abundantes recursos naturales tienen mejores indicadores y un mayor gasto en capital humano (educación y salud). Por lo tanto, según la evidencia empírica,¹² parecería que hasta ahora se observan solo ciertos efectos negativos de la abundancia de recursos sobre el crecimiento. La evidencia no es robusta y no existen conclusiones claras sobre el canal a través del cual se “transmitiría” este efecto negativo.

En este sentido, de acuerdo con trabajos recientes, puede argumentarse que las medidas usadas en estudios anteriores se aproximan más a la concentración de exportaciones que a la abundancia de recursos (Lederman y Maloney, 2003b). Estos estudios reflejan que el efecto negativo en el crecimiento proviene de la concentración de las exportaciones. Manzano y Rigobón (2001) explican que los países con exportaciones concentradas en recursos naturales tienen acceso muy favorable a los mercados financieros internacionales cuando los precios de sus productos son altos y, por tanto, no se necesita el crédito. Cuando los precios caen y los países realmente necesitan acceder al crédito, no tienen posibilidades de entrar en el sistema financiero en condiciones satisfactorias. En consecuencia, la asignación de recursos de estas economías, en el contexto intertemporal, es ineficiente y supone un menor crecimiento.¹³ Asimismo, Hausmann y Rigobón (2003) plantean que una economía con cierto grado de concentración, alguna fricción financiera y que enfrente la volatilidad de precios de su principal producto de exportación termina especializándose en bienes no transables debido a la incertidumbre resultado de la volatilidad de los términos del intercambio, así como del tipo de cambio real, reduciendo la inversión en transables. Estos estudios parecen apuntar a lo que se conoce como “la maldición de los recursos naturales”. Pero parecería más ser la “maldición de la concentración de las exportaciones”. Por lo tanto, surge la pregunta: ¿cuál es el camino a la diversificación?

¹² Véase Sachs y Warner (1995, 1997), Herbertson, Skuladottir y Zoega (1999) y Stjins (2003).

¹³ Un argumento similar se encuentra en Schliesser (2004), que sostiene que los países que cuentan con abundantes recursos naturales fueron más proclives a turbulencias externas.

B. Dotaciones e inserción comercial

Del debate anterior, se presume que las economías de la región deben basar su desarrollo en la dotación de recursos naturales y, al mismo tiempo, diversificarse. Cabe preguntarse: ¿cómo pueden estos países competir en el mercado internacional, produciendo bienes para los que parecen no tener ventajas comparativas? En este sentido, es importante revisar la literatura reciente sobre el papel de los factores que determinan las dotaciones y la especialización comercial.

Suele afirmarse que las dotaciones factoriales “determinan” las ventajas comparativas. Venables (2002) expone que, tanto en la práctica como en la teoría, otros elementos influyen en las exportaciones de un país, entre ellos la ubicación geográfica, la existencia de redes de producción, la posibilidad de fragmentar el proceso de producción y, finalmente, las economías de escala que pueden provocar que el proceso productivo se ubique en los grandes mercados. Estos elementos hacen pensar que los países de la región tienen poco margen de maniobra para diversificar su producción. Sin embargo, existen factores que pueden provocar cambios: la inversión extranjera directa (que brinda a los países capital y tecnología), la adquisición de destrezas y capital humano y las externalidades espaciales, como efectos demostración, conocimiento técnico, aprendizaje práctico (*learning-by-doing*), entre otros, los cuales a través de las interrelaciones industriales pueden provocar efectos acumulativos.

Venables analiza también factores políticos que podrían generar o cambiar la percepción de las ventajas comparativas, bien sea a través de políticas sectoriales destinadas a solucionar fallos del mercado o externalidades, inversión en infraestructura o bien a través de la integración regional. Lederman y Xu (2002), en un estudio empírico sobre los factores que afectan el surgimiento de ventajas comparativas, encuentran significativos: la estabilidad macroeconómica,¹⁴ la infraestructura, el capital humano, el capital de conocimiento y las instituciones.

En el cuadro IV.2 se muestra cómo la región está por debajo del promedio mundial, e incluso de otros países en desarrollo como los de Asia sudoriental, en calidad institucional. Aunque se observa una leve mejoría en los últimos 20 años, no ha cambiado su posición relativa y en el caso de los países andinos más bien se ha deteriorado. Con respecto al capital humano, actualmente América Latina está en desventaja en

¹⁴ Lo cual parece corroborar la hipótesis de Hausmann y Rigobón (2003).

comparación con Asia sudoriental y la brecha con los países desarrollados no se ha cerrado. La infraestructura y la estabilidad macroeconómica son áreas donde sí ha habido importantes progresos en la región, pero todavía en términos relativos o de forma que los avances no han sido tan pronunciados o la región está en una posición de desventaja. Por último, el capital de conocimiento es el área donde la región se encuentra más atrasada debido al poco esfuerzo en innovación.

En lo referente a la volatilidad macroeconómica, evidentemente, la parte fundamental se deriva de la volatilidad de los términos del intercambio en la región, observada en la alta dispersión de la tasa de crecimiento de los precios de algunos productos primarios y su relación con la volatilidad de las corrientes de capitales.¹⁵ La volatilidad externa se transmite en la economía principalmente a través de los sistemas financieros¹⁶ y la política fiscal (Gavin y Perotti, 1997 y Talvi y Vegh, 2000). Con respecto a los sistemas financieros, Elberg y Velasco (2003) describen el comportamiento típico del crédito en la región, el cual se contrae en las etapas recesivas¹⁷ y continúa deprimido cuando aumenta la disponibilidad de fondos.¹⁸ A ello se suma la existencia de numerosos problemas derivados del nivel de desarrollo de los sistemas financieros.¹⁹ En relación con la política fiscal, las experiencias de la región son bastante heterogéneas, pero está claro que en la mayoría de los países existe una recurrente situación de desequilibrio fiscal que no ha logrado resolverse, a

¹⁵ Véase un tratamiento detallado de estos temas en Manzano (2002).

¹⁶ Braun y Hausmann (2002) analizan los determinantes de lo que se conoce como restricciones de crédito o *credit crunch*. En particular, los países de la región son más proclives que otros países del mundo a tener una restricción de crédito cuando se enfrentan a una turbulencia negativa de los términos del intercambio.

¹⁷ Producto de una baja de los fondos prestables asociada con una desaceleración o baja de los depósitos en el sistema bancario.

¹⁸ Los autores mencionan el papel de la política monetaria en estos casos. Los países con fuertes turbulencias externas y regímenes cambiarios flexibles pueden ser propensos a una alta volatilidad del tipo de cambio. Si el país es "débil" financieramente, es decir, que el sector privado no puede pedir prestado en el exterior o a largo plazo, aun internamente (véanse Aizenman y Hausmann, 2000 y Eichengreen, y Hausmann, 1999), puede generar crisis financieras, porque habrá un descalce entre pasivos y activos en dólares de la banca y un descalce en los plazos. Esto es lo que ha originado la hipótesis del "miedo a flotar" (Calvo y Reinhart, 2001): los bancos centrales actuarán, ante las turbulencias externas, buscando la estabilización del tipo de cambio, siendo procíclicos (cuando los países asumen la defensa del tipo de cambio ante una turbulencia externa negativa y, por lo tanto, se reduce la liquidez del sistema).

¹⁹ Podemos decir que en general los países de la región adolecen de: descalce de monedas en el interior de los bancos, supervisión inadecuada del sistema bancario, encajes que no están diseñados de manera contracíclica, falta de garantías (que facilitan el acceso sostenido al crédito) y poco o ningún acceso a liquidez por parte de los bancos en períodos turbulentos. Estos temas se tratan en detalle en Castilla y Ríos (2004).

Cuadro IV.2
FACTORES QUE DETERMINAN LA INTENSIDAD COMERCIAL

	1980	2000
Instituciones		
Imperio de la ley (índice)	(1996)	
América Latina y el Caribe	-0,18	-0,11
CAN	-0,48	-0,63
Asia sudoriental y el Pacífico	0,98	0,90
OCDE	1,30	1,39
Mundo	0,00	0,00
Control de la corrupción	(1996)	
América Latina y el Caribe	0,23	-0,13
CAN	-0,53	-0,57
Asia sudoriental y el Pacífico	0,69	0,66
OCDE	1,24	1,42
Mundo	0,00	0,00
Capital humano		
Años de escolaridad de la población equivalentes		
América Latina y el Caribe	4,14	5,80
CAN	4,65	5,88
Asia sudoriental y el Pacífico	4,10	6,05
OCDE	8,88	10,17
Infraestructura		
Teléfonos (líneas por 1 000 habitantes)		
América Latina y el Caribe	40,65	147,76
CAN	32,92	100,65
Asia sudoriental y el Pacífico	2,94	91,31
OCDE	327,74	594,05
Mundo	78,34	161,80
Carreteras pavimentadas		
América Latina y el Caribe	21,90	26,85
CAN	39,05	43,40
Asia sudoriental y el Pacífico (porcentaje del total)	17,20	21,20
OCDE	72,75	88,00
Mundo	15,02	17,22
Estabilidad macroeconómica		
Desviación estándar de la tasa de variación del tipo de cambio real (1980-1990)		(1990-2000)
América Latina y el Caribe	0,2385	0,0611
CAN	0,1843	0,0918
Asia sudoriental y el Pacífico	0,0773	0,0706
OCDE	0,0520	0,0452
Capital de conocimiento		
Científicos e ingenieros en investigación y desarrollo (por millón de habitantes)		(1990-2000)
América Latina y el Caribe		287
CAN		222
Asia sudoriental y el Pacífico		496
OCDE		3 344
Patentes registradas por residentes (por millón de fuerza de trabajo)		(1999)
América Latina y el Caribe		16,65
CAN		7,92
Asia sudoriental y el Pacífico		55,71
OCDE		1 597,01

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., 2004 y Danny Kaufmann y Aart Kraay, "Growth without governance", *Economía*, vol. 3, N° 1, 2002.

pesar de los esfuerzos de los procesos de reforma de los años noventa.²⁰ La volatilidad puede explicar gran parte de las dificultades de diversificación que afronta la región, ya que un país presenta alta vulnerabilidad externa por sus vacilantes términos del intercambio y esta se traduce en una alta inestabilidad económica que, a su vez, hace que esa nación se especialice aún más en sus recursos primarios, aumentando la volatilidad externa. Se advierte entonces la importancia que reviste atacar los canales de transmisión de la volatilidad externa a la economía interna.²¹

C. La diversificación a partir de los recursos naturales

Los factores que afectan al crecimiento deben interesar a los formuladores de políticas públicas en cualquier país en desarrollo. La propia estrategia de diversificación del país es de particular relevancia porque, como destaca Venables (2002), el papel de las políticas públicas y las interrelaciones industriales son factores clave en la generación de ventajas comparativas. Podría afirmarse que la estrategia de diversificación de un país con abundancia de recursos naturales debería ser buscar sectores distintos para insertarse en los mercados internacionales. En cambio, se argumentará que los países que cuentan con abundantes recursos naturales y han logrado resultados positivos se desarrollaron en torno a ellos.

Los productos primarios suelen verse como productos poco dinámicos en los mercados internacionales, a pesar del marcado crecimiento de las exportaciones de la región en estos rubros en la última década del siglo pasado (Kuwayama y Durán Lima, 2003 y Kouzmine, 2003). Según estudios recientes, producir un bien primario puede significar producir un bien dinámico en los mercados internacionales. Chami (2004) propone una nueva clasificación que permite distinguir entre productos "diferenciados" y "no diferenciados" (o productos básicos) y considera productos dinámicos a aquellos capaces de aumentar su participación de mercado. Analiza cómo las exportaciones de productos diferenciados tienden a ser más dinámicas que las de grupos homogéneos²² y que los aumentos de cuota de mercado pueden ser resultado de aumentos de la competitividad, aun en bienes basados en recursos.

²⁰ Estos temas se analizan detalladamente en Castilla, Jaramillo y Manzano (2004).

²¹ Círculo vicioso de Hausmann y Rigobón (2003).

²² Exportar bienes considerados de alta tecnología no garantiza su dinamismo, exportar bienes basados en recursos naturales puede resultar dinámico si el producto es diferenciado (el autor usa como ejemplo el caso de las exportaciones agrícolas chilenas).

Otra falsa creencia es pensar que los sectores de recursos naturales son de poca innovación tecnológica y, por tanto, no tienen efecto en el crecimiento a largo plazo. Wright y Czelusta (2002) muestran la experiencia de países desarrollados que han arrojado buenos resultados basados en recursos,²³ haciendo especial hincapié en el papel de las externalidades y complementariedades presentes en el sector. En su opinión, la inversión y la tecnología pueden expandir la base de recursos de una economía. Concluyen además que la inversión en conocimiento puede verse como parte de una política de desarrollo en el futuro, que las economías basadas en recursos naturales deben emprender para no quedar rezagadas.²⁴

Podríamos decir que los países todavía no se han percatado del potencial de desarrollo que existe en torno del sector de los recursos naturales. Maloney (2002) señala que la estrategia de industrialización y el capital de conocimiento acumulado y su uso son los factores que determinan el éxito. En la región se decidió seguir la ruta de “sustitución de importaciones” como estrategia de industrialización, mientras que los otros países considerados que han arrojado buenos resultados decidieron expandir su sector industrial alrededor del *cluster* de recursos naturales. Los países de la región terminaron con sectores industriales bastante diversificados, pero poco productivos y competitivos; mientras que en los otros países con abundantes recursos, la sucesiva conexión entre los sectores de recursos y sus proveedores y compradores ha dado lugar a sectores industriales bastante competitivos. El diseño de políticas ha sido clave en la falta de diversificación de las exportaciones.

En general en América Latina se extrae y exporta el recurso natural con el procesamiento mínimo indispensable nacional. Incluso se ponen en marcha actividades de procesamiento y exportación, pero no se llega a producir ni comercializar en el exterior otros bienes relacionados (simples o sofisticados). Tampoco se observa inversión de las empresas nacionales en el extranjero.²⁵ Esta situación persiste incluso después de las reformas

²³ Por ejemplo, el caso de Estados Unidos en el siglo pasado.

²⁴ Blomström y Kokko (2002) llegaron a conclusiones similares para Suecia y Finlandia, donde asimismo se encontró que el marco institucional en torno de los sectores de recursos fue clave para el desarrollo.

²⁵ Ramos (1998) elabora una clasificación por etapas de los *clusters*, observando la experiencia de países escandinavos. Para el RED de la Corporación Andina de Fomento CAF se explica el nivel de desarrollo de América Latina.

de los noventa,²⁶ a pesar de que la experiencia histórica pareciera reafirmar el papel de los recursos naturales como la forma natural de inserción en los mercados internacionales.

Para explicar por qué la región no se ha desarrollado sobre la base de sus recursos, Guaipatín (2004) parte del argumento que, en general, cualquier producto de exportación latinoamericano forma parte de cadenas globales de valor y que el problema reside en que los países se han quedado en los eslabones de bajo valor en esas cadenas. Es muy importante que estas naciones pasen a eslabones de mayor valor, un proceso conocido como *upgrading*, para lo cual es necesario disponer del *hardware* o infraestructura en investigación y desarrollo, así como del *software*, enlazado con la educación y el entrenamiento de los trabajadores y el *orgware*, que se vincula con las instituciones, culturas, valores, estrategias y relaciones entre firmas. En todos estos aspectos la región presenta problemas. Variables como la cooperación y la confianza –y todo lo que en estas influya– tienen gran importancia para determinar el desarrollo a largo plazo de las economías.²⁷

Otra dificultad de la región es que no se caracteriza por la inserción de los sectores de ventajas comparativas en su ámbito local. Buitelaar (2001) revisa la experiencia de los sectores mineros de América Latina. Además de los problemas originados en la poca interrelación con los sectores productivos nacionales, indica que los beneficios de la actividad no son percibidos por las comunidades locales, que además consideran a esas actividades como efectos ambientales negativos.

Guaipatín (2004) recalca que el papel del Estado para mejorar este frente debe ser la inserción en los mercados mundiales, con el propósito de aumentar la cooperación entre firmas locales ante la mayor competencia. También sugiere que el Estado puede ayudar en otras formas, entre ellas apoyando la asociatividad de los productores. Por su parte, Buitelaar (2001) recomienda explorar el fortalecimiento de los vínculos del sector de ventajas comparativas con otras actividades económicas, aparentemente no relacionadas.

En resumen, se ha visto que la región no ha aprovechado la oportunidad de desarrollarse a partir de sus recursos naturales, así que se deduce que las políticas deberían reorientarse a facilitar el desarrollo de los sectores conexos.

²⁶ Véase Ventura-Días, Cabezas y Contador (1999) una descripción de los efectos de las reformas sobre actividades productivas

²⁷ Hartwell Associates (2004) explica la experiencia exitosa de cooperación en el *cluster* de espárragos en Perú.

III. El manejo de los recursos naturales

Si se quiere adoptar una estrategia de diversificación a partir de los recursos naturales con ventajas comparativas, es importante tomar en cuenta las políticas y las instituciones que giran en torno al uso y a la explotación de dichos bienes. En ese sentido, debe considerarse en primer lugar la propiedad de los recursos, en particular los no renovables. En América Latina, como en la mayoría de países del mundo, incluida la mayor parte de los países desarrollados, los recursos son propiedad del Estado. Este es un tema que tiene raíces históricas importantes y por tanto es difícil pensar que pueda cambiar.²⁸ Pero existen importantes diferencias en el nivel de gobierno que es propietario de los recursos. Esto tiene consecuencias importantes en la interacción entre estos niveles de gobierno.

Puesto que la propiedad de los recursos naturales es estatal, la segunda pregunta es quién debe ejercer su gestión. En diversos estudios se destaca la necesidad de realizar inversiones en el sector de recursos naturales.²⁹ Como se señala en algunos de los artículos de esta publicación, la región se caracteriza por presentar sectores fiscales relativamente débiles y que tienen que atender innumerable reivindicaciones. Por lo tanto, es difícil pensar que la gestión la deba llevar únicamente el Estado. Asimismo, hay razones de eficiencia que justifican que el Estado no lleve a cabo la totalidad de la gestión del sector.³⁰

Dado este contexto, en esta sección exploraremos algunos de los retos a los que se enfrenta América Latina en lo referente al manejo de sus recursos. Inicialmente, abordaremos las reglas de acceso y uso existentes en el sector. Seguidamente, trataremos el tema de los impuestos, que constituyen la principal herramienta de política en torno al manejo de los recursos naturales. Por último, dada la importancia de la volatilidad económica, en el último apartado analizaremos los dilemas de política que se pueden presentar en la región en relación con este tema. Es importante mencionar que las dos últimas secciones están basadas en

²⁸ Incluso en países donde se reconoce la propiedad privada, como en Estados Unidos, una parte importante de los recursos se encuentra en tierras de propiedad estatal y por tanto el Estado es propietario.

²⁹ Véanse, por ejemplo, Chávez y Manzano (2006), Espinasa (2006), Manzano y Monaldi (2006) y Manzano y Winkelried (2006).

³⁰ Existe amplia literatura sobre la baja eficiencia de las empresas públicas (Mueller en 1989, ya presentaba evidencia sobre el tema). Sin embargo, existen autores que argumentan que hay importantes asimetrías de información en el sector (Mommer, 2002) y en estos casos puede justificarse que el Estado asuma la producción del bien.

ejemplos provenientes del sector petrolero, debido a la disponibilidad de información estadística. Sin embargo, las conclusiones se pueden generalizar para el conjunto de los recursos no renovables.

A. Las políticas de uso

Al revisar el papel de las políticas de uso de los recursos naturales, se advierte que los países que tuvieron éxito al seguir una estrategia de diversificación a partir de ellos, pusieron en práctica políticas distintas a las que se han venido aplicando en América Latina. Blomstrom y Kokko (2002) explican que uno de los principales factores en el éxito de los países escandinavos fue precisamente el componente institucional. Esta constatación es importante para la región, porque en muchos casos las políticas de uso de recursos no están definidas y, por lo tanto, no se aprovecha este potencial.

Por ejemplo, Dourojeanni (2003) identifica la existencia de más de 1.000 áreas protegidas en América Latina y 184 áreas protegidas federales y 451 estatales en Brasil. El autor menciona los distintos aportes económicos que estas áreas representan en otros países del mundo y su posible valor económico en turismo, servicios ambientales globales, material genético y bioquímico (fácilmente disponible gracias a la biotecnología), agua, energía hidroeléctrica, reducción de riesgos por desastres naturales y generación de ingresos por fijación de carbono, entre otros. Sin embargo, en el estudio también se indica que no es posible estimar el verdadero valor de estas áreas, entre otros aspectos, por la falta de mecanismos para el pago de los servicios ambientales y de regulación sobre los usos de esas áreas. Por lo tanto, si no se define claramente el marco legal alrededor de estos recursos, difícilmente se puede aprovechar su valor económico potencial.

Esto no quiere decir que en la región no haya casos positivos. Orozco (2003) hace un análisis de las políticas forestales en Bolivia y Colombia. Ambos países cuentan con un potencial forestal importante, dadas las extensiones de sus bosques (que abarcan aproximadamente el 50% de sus territorios). Sin embargo, los casos han sido distintos, dado que en Bolivia el sector forestal, incluidos los sectores industriales conexos, siempre ha tenido superávit en la balanza de pagos, mientras que en Colombia el sector es crecientemente deficitario. Asimismo, Bolivia cuenta con casi un millón de hectáreas con certificación de manejo forestal sostenible, bajo las normas del Forest Stewardship Council (FSC, 2003), lo que lo sitúa en

una posición de liderazgo en esa materia entre los países tropicales. La principal diferencia entre estos países es la institucionalidad alrededor de este sector. Colombia carece de las leyes e instituciones regulatorias que Bolivia posee, y el tema no tiene la misma prioridad en la agenda política nacional.

En el caso de los recursos naturales no renovables, Wright y Celusta (2002) explican que el sistema legal estadounidense fue importante en el impulso del desarrollo en el sector minero, pues permitió el acceso de entes privados a la explotación del recurso y a incentivar la competencia.

América Latina tiene una tasa de extracción menor que el promedio mundial, salvo Cercano Oriente, y menor que la de un país abundante en petróleo que haya diversificado su economía, como es el caso de Noruega. Esto se debe principalmente a la aplicación de políticas que en principio buscan la "conservación" del recurso. Aunque el fin de esta política tiene su lógica, dado que persigue un objetivo de distribución intergeneracional del recurso, puede que la forma de aplicarla no sea la adecuada, tal como demuestran Fernández, Gómez y Manzano (2005) en el caso de la riqueza petrolera venezolana. En este caso, el ahorro en activos financieros puede ser lo más conveniente. Por otra parte, bajas tasas de extracción suponen que muy probablemente esa política esté todavía concentrada en minas o yacimientos relativamente productivos, de tal manera que no existan retos para que su explotación promueva la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Esta política de conservación tendría sentido si los precios de los bienes primarios crecieran a una tasa mayor que la tasa de interés. En este caso, conviene dejar el recurso en el subsuelo y endeudarse porque, eventualmente, el valor del recurso podría ser mayor que la deuda. Sin embargo, la evidencia empírica no confirma la existencia de este fenómeno. Aunque ya mencionamos que no parece que los precios reales de estos productos aumenten, tampoco existe evidencia de que los precios de los recursos naturales crezcan y, en el caso del petróleo, que cuando su precio aumente, lo haga a un valor inferior que la tasa de interés real.

El hecho de que los precios crezcan a un ritmo mayor o menor con respecto a la tasa de interés depende de la evolución de la demanda y la escasez relativa de los bienes. En el caso particular de los recursos no renovables, teóricamente los precios crecen a una velocidad menor que la tasa de interés, lo que implica que evolucionan como si existiera una tecnología de reemplazo de estos, tal como se analiza en el apéndice. Muchas de estas alternativas de reemplazo pueden ser costosas, por lo

que quizás hoy en día no tengan un peso importante en el mercado, pero su sola presencia hace que los precios de los bienes básicos no crezcan a una mayor velocidad.³¹

En consecuencia, las políticas de conservación fundadas en la preservación de los recursos con miras a dejar una herencia a las generaciones futuras son menos eficaces que las basadas en ahorros financieros, como se aprecia en el gráfico sobre fondos de ahorro. Sin embargo, puede que por razones de economía política, en particular por la forma como se manejan dichos ingresos, esto no ocurra.³² Por ello es importante la presencia de reglas fiscales para evitar que los nuevos ingresos no sean manejados en un contexto que no sea el de la maximización del bienestar de todas las generaciones.

En resumen, podría afirmarse que antes de pensar en estrategias de desarrollo basadas en la diversificación a partir de los recursos naturales, uno de los principales frentes de acción en la región es definir las políticas de acceso a esos recursos. Actualmente esas políticas, si bien están concebidas bajo principios conservacionistas válidos, no necesariamente generan las condiciones idóneas para el desarrollo del sector. La experiencia de otros países indica que se pueden aplicar políticas que permitan lograr los objetivos de conservación y transferencia intergeneracional y, simultáneamente, permitir el desarrollo del sector.

B. El papel de los impuestos en el desarrollo del sector

De la sección anterior se desprende que los impuestos, en particular en el caso de los recursos naturales no renovables, desempeñan un papel fundamental para permitir el desarrollo del sector. Los principales problemas radican, por una parte, en que el sector de recursos naturales no renovables registra importantes "rentas", las cuales se generan porque el país es un productor eficiente del recurso, dadas sus ventajas naturales.³³ Por otra parte, es un sector de alta inversión, con bastante especificidad, es decir que, una vez hecha la inversión, su valor fuera del negocio es menor

³¹ Véase el apéndice para un tratamiento formal del tema.

³² De hecho, Fernández, Gómez y Manzano (2005), usando un modelo de contabilidad intergeneracional, argumentan que para las generaciones futuras puede que sea mejor dejar el recurso, si el gobierno no ahorra los ingresos fiscales que proceden del sector.

³³ Técnicamente, diríamos que el país es un productor inframarginal, es decir que sus costos de extracción son menores que los del productor marginal.

que el valor en el negocio y con tiempos muy largos de maduración. Por este motivo, se genera una tensión entre el propietario del recurso, que en la mayoría de los países de la región es el Estado, y el productor.

Para entender mejor el efecto sobre los ingresos fiscales del marco tributario relacionado con los recursos naturales, comenzaremos con una breve descripción de la teoría de los impuestos sobre el sector. En particular es importante entender la incidencia de los impuestos en las decisiones de los productores de recursos naturales.

El problema del productor es optimizar sus ganancias, que provienen del valor presente neto de la extracción del recurso, para el que invirtió una suma en desarrollar el yacimiento.³⁴ Aunque esta inversión puede realizarse a lo largo del período de extracción (y no completamente al inicio), para simplificar (y sin perder generalidad en el tratamiento) podemos representar este problema de la siguiente forma:

$$\text{Beneficio} = \sum \text{VPN} \left(\overset{\text{beneficios de la extracción}}{p \cdot q - c(q)} - \underset{\text{costos de desarrollo}}{C(R)} \right), \quad (1)$$

Donde p representa el precio, q la extracción, $c(q)$ los costos de extracción, R las reservas desarrolladas y, por tanto, $C(R)$ el costo de desarrollo. El Estado, al ser el propietario del recurso y asumiendo que se toman en cuenta los costos del capital, trata de maximizar su participación en este beneficio.

El mecanismo ideal para solucionar este problema sería una subasta, en la cual, si se cumplen las condiciones correctas, la oferta ganadora para explotar el yacimiento alcanzaría el monto exacto del beneficio proyectado. Pero en la realidad esto no es posible. Por una parte, debido a problemas de economía política y actuaciones pasadas, los países no pueden comprometerse de manera creíble a mantener las reglas de desempeño una vez entregada la concesión. Por otra parte, existen imperfecciones en los mercados financieros que impedirían a los productores financiar a la tasa del mercado el monto total del beneficio en proyectos grandes. Estas dos razones suponen que lo que se obtenga en una subasta sea probablemente mucho menor de lo que sería la remuneración del recurso o "renta".

Ante esta realidad se recurre a los impuestos como alternativa. Existen varias modalidades, pero las más usadas son el impuesto sobre la renta (muchas veces con una sobre tasa), la regalía, impuestos sobre

³⁴ Para un tratamiento formal del tema recomendamos consultar Heaps y Helliwell (1985).

el "rendimiento", entre otros. El problema con los impuestos es que generalmente generan distorsiones, ya que alteran el comportamiento de los agentes económicos, en este caso del productor.

Si volvemos al planteamiento anterior, existen dos márgenes de distorsión:

$$\text{Beneficio} = \underbrace{\sum \text{VPN} \left[\overbrace{(p \cdot q - c(q))}^{\text{margen de extracción}} \right]}_{\text{margen de desarrollo}} - C(R) \quad (2)$$

En primer lugar, tenemos el margen de extracción, es decir, la relación entre los ingresos y los costos de extraer una unidad de recursos. En segundo lugar, tenemos el margen de desarrollo, que es la relación entre el beneficio de extraer dicha unidad y el costo de desarrollarlo. Al distorsionar el margen de desarrollo, los productores reducen la cantidad de reservas que hay que desarrollar (porque ahora el ingreso marginal del barril es menor que causa del impuesto). Al distorsionar el margen, se afecta el patrón de extracción extendiendo el lapso de extracción en el tiempo. Es obvio que con la distorsión automáticamente se afecta el margen de desarrollo, por lo que también se generan las consecuencias de esta distorsión.

La regalía³⁵ es un tipo de impuesto que distorsiona el margen de extracción, mientras que los sistemas de impuesto sobre la renta solo distorsionan el margen de desarrollo, pues, en líneas generales, no toman en cuenta los costos invertidos en desarrollar el campo³⁶ y, por lo tanto, distorsionan el segundo margen. Asimismo, en ambos casos, si se colocan tasas variables según los beneficios, se puede alterar el patrón de extracción, induciendo a tasas de extracción mayores al principio de la vida del yacimiento, cuando los costos son altos, para luego reducirlos. Como corolario, con un impuesto sobre el beneficio económico "puro" (es decir tomando en cuenta los costos de desarrollo) no habría distorsiones.

Existen otros tipos de contribución fiscal, llamados impuestos sobre el rendimiento, que en cierta forma tratan de ser un impuesto sobre el beneficio.³⁷ Estos tributos se basan en una tasa de rentabilidad a la

³⁵ Llamamos regalía a un impuesto que se cobra como una fracción del valor de la producción del mineral. En otras palabras, la función de beneficio cambiaría de la siguiente forma:

$$\text{Beneficio} = \sum \text{VPN} \left((1 - \rho) p \cdot q - c(q) \right) - C(R)$$

³⁶ O los toman de manera imperfecta a través de reglas de depreciación.

³⁷ Véase Zhang (1997) sobre el sistema de impuesto sobre el rendimiento aplicado en Inglaterra a raíz del desarrollo del mar del Norte.

inversión, a partir de la cual se cobran impuestos de manera progresiva. El problema de este tipo de impuesto es que genera incentivos a la sobreinversión,³⁸ por lo tanto, a la explotación superior al óptimo y al uso ineficiente de los recursos. Asimismo, puede inducir a tasas de extracción bajas para evitar el pago de tasas más altas de impuestos, lo que implica en total una mayor duración del depósito.

Otro aspecto que hay que considerar en la evaluación de los sistemas impositivos es cómo estos afectan a las decisiones sobre la selección de los distintos yacimientos o minas. El problema anterior del productor se podría replantear de la siguiente forma:

$$\text{Beneficio} = \sum \text{VPN} \left(\overset{\text{beneficios de la extracción}}{p \cdot \theta \cdot q - c(q, \mu)} - \underset{\text{costos de desarrollo}}{C(R)} \right), \quad (3)$$

donde θ representa una medida de la calidad del producto que afecta a su valor y μ una medida de la facilidad de extracción de este³⁹ en el yacimiento o mina de referencia.⁴⁰ Los impuestos pueden generar incentivos a los productores para que elijan cierto tipo de yacimientos sobre otros que preferían antes de impuestos. Claramente, yacimientos de altos costos o yacimientos de bajo valor siempre van a estar en desventaja, una vez que se introducen los tributos aquí descritos, con respecto a su situación antes de impuesto. Sin embargo, como ya se dijo, si comparamos el efecto de estos impuestos con respecto a un impuesto neutral, este sería sobre el beneficio puro. En este sentido, si un impuesto sobre el beneficio puro hace que para un inversionista sea indiferente explotar o no un yacimiento de alto costo y explotar o no un yacimiento de bajo valor, cualquier impuesto que no tome en cuenta la totalidad de los costos (como la regalía y los impuestos sobre la renta que se aplican generalmente) favorecen yacimientos de baja calidad y perjudican los de altos costos.

¿Se pueden apreciar estos efectos en la práctica? En algunos estudios se refleja que los sistemas tributarios de la región no son competitivos a

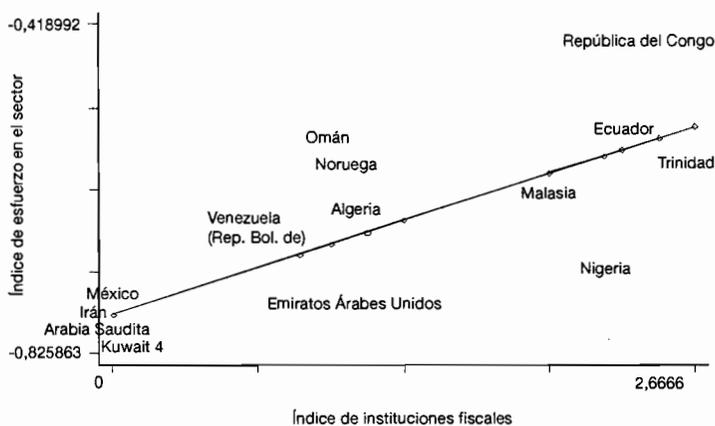
³⁸ Esto es lo que se conoce en la literatura como *goldplating*. Véase Train (1991).

³⁹ Este también se ha podido colocar como en la función de los costos de desarrollo o incluso un parámetro en cada función de costo.

⁴⁰ En el apéndice se explica mejor esta idea. Para un tratamiento formal del tema véase Manzano (2001).

la hora de atraer inversiones.⁴¹ De hecho, Manzano (2006), al tomar la clasificación de Van Meurs (1997) acerca de los distintos regímenes fiscales petroleros alrededor del mundo, construye un índice para cada país⁴² y lo compara con un índice de la actividad del sector petrolero en cada nación, basado tanto en la extracción como en la exploración. En el gráfico IV.3 se muestra una relación positiva entre la competitividad del régimen fiscal y la actividad en el sector.

Gráfico IV.3
ACTIVIDAD PETROLERA E INSTITUCIONES FISCALES



Fuente: Osmel Manzano, "Recursos naturales y crecimiento en América Latina", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2005, inédito.

⁴¹ Otto (1992), al comparar los sistemas tributarios del sector mineral, observa que Perú (antes de 1998) tenía cuatro de seis características deseables en un sistema impositivo y que la tasa interna de rentabilidad de una mina "medio" de oro y cobre estaba en el tercer cuartil de la muestra. Por su parte, Bolivia tenía dos de las seis características mencionadas y la tasa interna de rentabilidad de una mina "medio" de oro y cobre estaba en el segundo cuartil. Van Meurs & Associates Ltd. (1997) hace algo similar para el sector de hidrocarburos. En el trabajo se evalúa el atractivo de diversos sistemas fiscales del mundo para la inversión en el sector. El autor observa que el sistema de Bolivia para el gas (aplicable a las inversiones en los nuevos campos) es "favorable", al igual que el sistema del Ecuador (para el sector privado), mientras que los de la República Bolivariana de Venezuela y Colombia (ambos para el sector privado) son poco "favorables".

⁴² Un país puede tener más de un régimen fiscal petrolero.

Asimismo vemos que varios países de la región se caracterizan por tener sistemas poco competitivos. Los sistemas tributarios de la región fueron diseñados bajo el mencionado principio de conservación, en una época en la que las posibilidades de encontrar estos recursos eran escasas. Sin embargo, como se evidencia en el cuadro IV.3, puede que esto no sea cierto. Aquí se calcula el índice de Herfindahl para varios productos primarios, comparándolos con el índice de un producto manufacturado, y tomando como ejemplo el caso de los automóviles. Como se aprecia, la producción de recursos naturales (y para algunos de los ejemplos del cuadro, sus reservas) no está tan concentrada como podría pensarse. Por lo tanto, los esquemas tributarios que conviene aplicar en la región tienen que buscar un balance entre generar un ingreso adecuado para el Estado (que en última instancia es el propietario del recurso en la mayoría de los países) y la posibilidad de desarrollar el sector.

Cuadro IV.3
CONCENTRACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE
RECURSOS NATURALES

Producto	Índice de Herfindahl
Oro	0,0967
Petróleo	0,1147
Petróleo, asumiendo una OPEP unida	0,5820
Gas	0,1455
Cobre	0,0859
Vehículos por país	0,1020
Vehículos por fabricante	0,0759

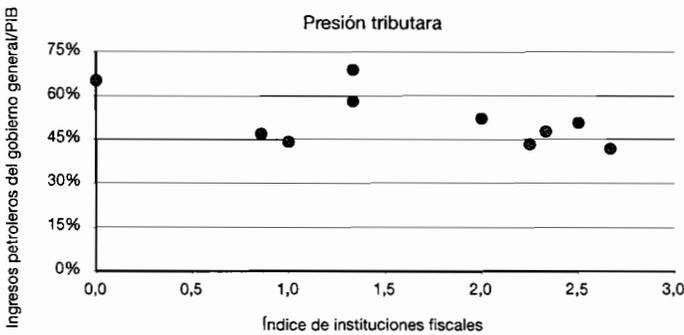
Fuente: Osmel Manzano, "Recursos naturales y crecimiento en América Latina", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2005, inédito.

¿Pero por qué en la región las políticas tributarias no toman en cuenta estas consideraciones? El problema fundamental es que el marco tributario no se diseña pensando en la competitividad, sino en obtener la mayor renta del recurso. Muchos países de la región han dependido tradicionalmente de los ingresos generados por los recursos naturales para la sostenibilidad de sus cuentas fiscales. Esto ha llevado a que en algunas ocasiones se cobren impuestos sobre tasas bastante elevadas. Asimismo, dada la relación de desconfianza entre el sector privado y el

Estado y la presencia de asimetrías de información existentes en el sector, muchos de los países de la región se apoyan fundamentalmente en las regalías que generan las distorsiones antes mencionadas.

En el gráfico IV.4 se seleccionaron los países que aparecen en el gráfico IV.3 y se calculó la presión tributaria sobre el sector petrolero.⁴³ Como se observa, parece como si tener un sistema más competitivo supondrá una menor participación del Estado en las ganancias. No obstante, se aprecia que existe bastante heterogeneidad y algunos sistemas relativamente competitivos tienen incluso una mayor recaudación que otros menos competitivos. Por otra parte, como se advierte en el gráfico IV.3, la pérdida en la participación en las ganancias se compensa con una mayor actividad. Por lo tanto, no existe un divorcio entre competitividad del sistema y recaudación.

Gráfico IV.4
COMPETITIVIDAD Y RECAUDACIÓN



Fuente: Osmel Manzano, "Recursos naturales y crecimiento en América Latina", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2005, inédito.

⁴³ Se excluyen la República Islámica del Irán, Kuwait, México y Omán, por no tener información completa sobre la recaudación del gobierno general sobre el sector petrolero.

Al recapitular lo descrito, podemos concluir que el marco tributario afecta a las decisiones de cuánto y en qué invertir, así como la cantidad que hay que extraer en cada período, por lo que varía la posibilidad de desarrollo de los recursos. En un contexto de mayor competencia en la oferta de reservas de estos recursos, el diseño de los impuestos en la región debe reformularse. En este sentido, claramente serían preferibles los impuestos basados en el beneficio que aquellos enfocados en el valor del recurso.

C. Impuestos y volatilidad

En la segunda sección se explicó de qué forma la volatilidad macroeconómica afecta negativamente la diversificación. Esto es un problema para países muy dependientes de los productos primarios, que tienen precios altamente volátiles. El efecto de esta volatilidad en la economía debe verse de dos formas. En primer lugar, es importante entender de qué manera los impuestos sobre el sector generan ingresos volátiles al fisco. En segundo lugar, hay que comprender cómo se transmite esto al resto de la economía.

Inicialmente analizamos cómo los impuestos transmitían la volatilidad en los precios y, por ende, en los ingresos gravables al fisco. Para simplificar, asumimos que no existe una mayor volatilidad que la presente en los precios, de manera que el problema del productor, que vimos en la ecuación 1, podría replantearse de la siguiente manera:

$$E(\text{Beneficio}) = E \left[\sum \text{VPN} \left(\overset{\text{beneficios de la extracción}}{p \cdot q - c(q)} - \underset{\text{costos de desarrollo}}{C(R)} \right) \right] \text{ para } p \sim f(\mu_p, \sigma_p), \quad (4)$$

donde ahora el productor maximiza un valor proyectado, porque el precio es una variable aleatoria que se distribuye según una función de probabilidades f , con media μ_p y variancia σ_p .

El primer punto que sobresale es la relación existente entre las variantes de los precios y la recaudación. Hay dos consideraciones que nos permiten apreciar rápidamente los resultados:⁴⁴ en primer lugar, la variancia de la recaudación, puesto que lo único aleatorio son los precios, viene dada por la variancia de $p \cdot q$ multiplicada por el cuadrado de la tasa impositiva; por lo tanto, la variancia va a depender del valor de la tasa del impuesto. En segundo lugar, si queremos recaudar una cantidad fija de tributos usando impuestos basados en el valor (como la regalía, por ejemplo), necesitaremos una tasa de impuestos menor que la

⁴⁴ Véase el apéndice para el desarrollo de estas consideraciones.

correspondiente a utilizar impuestos basados en beneficios o ganancias (como el impuesto sobre la renta), ya que el valor que se pretende gravar es mayor en el caso de ingresos brutos que cuando se trata de alguna forma de ingresos netos. Por lo tanto, aun cuando dos sistemas impositivos generen igual valor proyectado de recaudación, el que esté basado en un impuesto sobre la renta generará mayor volatilidad de los ingresos fiscales que el basado en regalías. Dicho de otra manera, los impuestos que se basan en el beneficio generan mayor volatilidad fiscal.

Sin embargo, para hacer un análisis completo hay que ver el problema desde la óptica del productor. La inversión en este sector se caracteriza por largos períodos de maduración (más de 10 años) y altos costos ocultos. Por lo tanto, la volatilidad en los precios puede afectar negativamente la inversión.⁴⁵ De esta manera, los impuestos desempeñan un papel importante a la hora de calcular la volatilidad de los ingresos del productor, que de hecho pueden ser entendidos como una forma de distribuir el riesgo entre el productor y el Estado.

Un caso extremo sería establecer un impuesto fijo (independientemente de la producción, del precio y de las ganancias), de manera que todo el riesgo sea asumido por el inversionista. En el resto de los casos, los impuestos reparten riesgo entre el Estado y el inversionista. Dado que podríamos afirmar que el inversionista recibe los ingresos netos de los pagos de impuestos, y aplica lo contrario de las explicaciones anteriores; es decir, para impuestos que generan este valor proyectado de recaudación fiscal (y por tanto de beneficios), los basados en el valor causan mayor volatilidad al productor que los enfocados en el beneficio.⁴⁶ En otras palabras, si la recaudación es de alta volatilidad (y dado que asumimos que esta se mueve en igual sentido que los beneficios), quiere decir que se adapta a la situación del mercado, por lo que beneficia al productor. Por otra parte, si la recaudación es de baja volatilidad, quiere decir que se adapta menos a la situación del mercado. En este sentido, aunque el mercado sea adverso al productor, este tendrá que pagar un monto de impuestos no muy distinto al que cancela cuando el mercado le es favorable, de tal manera que lo perjudica.

⁴⁵ Para un análisis formal de la relación entre volatilidad e inversión véase Dixit y Pyndick (1994) y Caballero, Engel y Haltinwanger (1995).

⁴⁶ Hasta ahora se ha considerado que lo único que es aleatorio son los precios. Si, por ejemplo, los costos fueran aleatorios en el tiempo (es decir que fluctuaran por factores que escapan al control del productor), habría que considerar la correlación entre ambas variables. En este sentido, Sansing (1993) demuestra que, dependiendo de ciertos factores, la regalía podría ser hasta preferible para el inversionista porque transferiría menos riesgo. Sin embargo, este es un caso muy particular.

Por lo tanto, aunque los impuestos basados en el valor generan menor volatilidad fiscal, también producen mayor inestabilidad a los inversionistas y, en consecuencia, reducen la inversión y el tamaño del sector. Si agregamos a este análisis las explicaciones de la sección anterior, comprobaremos que claramente existe una incompatibilidad entre objetivos, si se quiere que el sistema de impuestos ayude a reducir la volatilidad de los ingresos fiscales y, en paralelo, incentive la inversión en el sector, facilitando una mayor recaudación.

Pruebas recientes sugieren incluso que pueden existir efectos en la volatilidad de la inversión. Guerra y Manzano (2006) observan que los países con instituciones fiscales más favorables para el inversionista presentan también una mayor volatilidad de la inversión en el sector. Aunque tradicionalmente se ha asumido que estos sectores son enclaves, en la práctica no es así, pues tienden a demandar bienes de las economías internas, en particular, no transables. Por lo tanto, esta inversión menos firme puede tener efectos negativos sobre la volatilidad económica en países petroleros. De hecho, los autores ven efectos importantes en países pequeños de la región, entre ellos Ecuador y Trinidad y Tabago.

Tradicionalmente, se ha pensado que los mecanismos de solución al problema de la volatilidad de los ingresos se encuentran en los fondos de estabilización, en relación con los precios de los principales rubros de exportación.⁴⁷ Sin embargo, Eifert, Gelb y Borje (2002), después de examinar el uso de la renta petrolera bajo la óptica de la economía política de distintos países petroleros, advierten sobre la eficacia de este tipo de instrumentos. Para tal fin, los autores desarrollan una tipología de países. En primer lugar, se ubican las democracias maduras, como Noruega. En una segunda categoría, se encuentran lo que los autores denominan democracias fraccionales, entre las cuales citan a Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela y, finalmente, están las autocracias que, a su vez, se dividen en varias categorías: paternalistas (Kuwait y Arabia Saudita), reformistas (Indonesia) y predatoras (Nigeria). Los autores concluyen que aun en las democracias maduras o en las autocracias (donde, por su naturaleza, podría haber planificación a largo plazo) es difícil lograr un manejo prudente (estabilizando las fluctuaciones a corto plazo y pensando en el ahorro para las futuras generaciones) de los ingresos petroleros. Señalan que definitivamente los países que afrontan los mayores retos son las democracias fraccionales, como los países de

⁴⁷ Engel y Valdez (2001).

América Latina, por la poca posibilidad de lograr consensos y acuerdos a largo plazo. Los autores concluyen también que reglas como los fondos de estabilización no funcionan si no hay apoyo para su aplicación.⁴⁸

Hausmann (2001) presenta conclusiones similares. El autor resalta algunos problemas de los fondos de estabilización: el dinero es fungible; los fondos pueden terminar restringiendo el manejo de liquidez más que el déficit; y, por razones de economía política, mientras más se acumule en el fondo, mayores serán los incentivos para gastarlo. Por esta razón muchas veces estos mecanismos fracasan.⁴⁹ Asimismo, estas políticas de autoseguro tienden a convertirse en formas costosas de cubrirse contra la volatilidad, como lo describe Caballero (2000).

En definitiva, las instituciones fiscales son importantes. Como afirma Hausmann (2001) lo primordial de una política fiscal es que tenga los objetivos ya descritos anteriormente: ser solvente (de tal forma que en tiempos adversos el acceso a los mercados sea posible) y tener liquidez (es decir, estar concebida para un escenario en el que no se tenga acceso a *rollovers* de deuda). Lograr estos objetivos supondría mantener un superávit en tiempos favorables, así como mantener liquidez, por ejemplo, evitando la deuda a corto plazo o “preendeudándose”. Para este fin existen varios tipos de reglas, entre ellas las numéricas, consistente en fijar ciertos valores como objetivos para determinadas variables de presupuesto, de procedimiento, en las cuales se define cómo se elabora el presupuesto fiscal, y, por último, reglas de transparencia, que garanticen la adecuación de los presupuestos. Todavía no existe evidencia clara a favor o en contra de algunas de estas reglas, aunque parezca que las normas numéricas pueden ser las más difíciles de aplicar, al final son contraproducentes pues generan señales negativas cuando no se cumplen. Hay que destacar que el establecimiento de este tipo de reglas requiere que exista consenso y voluntad para su aplicación.

⁴⁸ De hecho, Fernández, Gómez y Manzano (2005) observan que falta un manejo prudente de los recursos petroleros (que los autores denominan “voracidad fiscal”, de acuerdo con Lane y Tornell, 1998) y explican por qué no existen los incentivos para que un país como la República Bolivariana de Venezuela no tenga un nivel de producción más cercano a lo que sería un patrón de extracción óptimo. Los autores argumentan que aunque estos países hoy podrían beneficiarse de un mayor ingreso fiscal por concepto de una mayor explotación (y con eso dejar, en teoría, menos deuda a las generaciones futuras), esta conducta “voraz” hace que las generaciones futuras igual reciban una deuda, sin importar el patrón de extracción; por tanto, el sacrificio de las generaciones actuales (en términos de ingresos fiscales para permitir la inversión en el sector) no tiene un beneficio tangible.

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, Clemente y Puente (2001) para un análisis del fondo de estabilización establecido por la República Bolivariana de Venezuela para los ingresos petroleros.

En este sentido, Alesina y otros (1998) observan que las instituciones presupuestarias en la región son relativamente débiles, situación derivada precisamente de la economía política descrita por Eifert, Gelb y Borje (2002). Los autores clasifican las instituciones como "jerárquicas" y "colegiales" a la hora de determinar el presupuesto. Bajo esta clasificación, la autoridad del ministro de Finanzas, al momento de elaborar el presupuesto de un país, tiene igual peso que la práctica de la transparencia en las instituciones. Los autores creen que los países con instituciones más jerárquicas y con mayor transparencia tienden a tener una política fiscal más responsable.

En el referido estudio sobre 20 países de la región, tomando el valor 100 como índice de mayor transparencia y jerarquía en la elaboración del presupuesto, solo dos naciones obtuvieron una clasificación mayor que 80 puntos (Chile y Jamaica), y apenas cuatro se colocaron sobre los 60 puntos. Esto evidencia los problemas relacionados con la política fiscal en la región. De hecho, este estudio fue actualizado para los países andinos; como resultado, dichas instituciones mejoraron su desempeño en dos de los cinco países, en otros dos lo mantuvieron igual y en uno lo empeoraron, lo que demuestra que todavía queda un largo trecho en materia de mejoras de las instituciones fiscales.

En resumen, vemos que los sistemas de impuestos que permiten un desarrollo del sector muy probablemente terminen generando una mayor volatilidad de los ingresos fiscales. Para evitar que esta volatilidad sea transmitida al resto de la economía sería importante contar con la institucionalidad fiscal adecuada, que es la clave para que funcionen adecuadamente los tradicionales mecanismos contingentes o fondos de estabilización.

IV. Conclusiones

En este artículo se ha revisado el papel que desempeñan los recursos naturales en el desarrollo de los países. Como se ha podido apreciar, se trata de una discusión de larga data. Sin embargo, en los estudios disponibles no queda claro de qué forma los recursos naturales podrían inducir a un menor crecimiento económico. A ese respecto, trabajos recientes sugieren que el hecho de que un país sea abundante en recursos naturales no parece ser la condición que determina su bajo crecimiento; en cambio, sí lo es el que sus exportaciones estén concentradas en pocos rubros.

Por lo tanto, el reto de la región es la diversificación. Como se aprecia a lo largo de este estudio, la evidencia, tanto de estudios empíricos como la obtenida de la revisión de casos que han arrojado buenos resultados en términos de desarrollo a partir de recursos naturales, sugiere que para lograr dicha diversificación hay que mejorar y reforzar una serie de factores importantes para el crecimiento, entre ellos la volatilidad económica, la infraestructura insuficiente, los bajos niveles de capital humano y de conocimiento, y la fortaleza de las instituciones. La experiencia de países donde existe abundancia de recursos naturales y que han logrado altos niveles de crecimiento revela que la clave se encuentra en la estrategia de diversificación a partir de las ventajas comparativas que representan los cuantiosos recursos y no en la diversificación en sectores distintos a estos.

En el caso específico de la región, las políticas orientadas al sector de los recursos naturales han sido diseñadas en torno al principio de su preservación para las generaciones futuras. Aparte de ser la forma menos eficiente para lograr ese propósito, ello constituye un error ya que impide el manejo adecuado de dichos recursos y, por ende, el desarrollo de sectores conexos. En suma, es imperativo proceder a la revisión de estas políticas, que pueden y deben diseñarse en un marco de resguardo ambiental y equidad intergeneracional, sin menoscabar el adecuado manejo de dichos recursos.

Apéndice

La teoría sobre los precios de los recursos no renovables: el caso del petróleo

Una pregunta fundamental es cómo deberían comportarse los precios de los productos primarios, en particular los no renovables, dado que se supone que ellos se agotan en el tiempo. En este sentido, Sweeney (1993) revisa las distintas fuerzas que actúan sobre estos precios, comenzando por el productor. Como ya vimos en nuestro artículo, el productor maximiza la siguiente función de beneficio:

$$\text{Beneficio} = \sum \text{VPN} \left(\overset{\text{beneficios de la extracción}}{p \cdot q - c(q)} \right) - \underset{\text{costos de desarrollo}}{C(R)} \quad (\text{C.1})$$

Donde p representa el precio, q la extracción, $c(q)$ los costos de extracción, R las reservas desarrolladas y, por tanto, $C(R)$ el costo de desarrollo.

Por su parte, el consumidor maximiza una función de utilidad que sería:

$$\text{Beneficio} = \sum \text{VPN} \{U[c_i(q_i)]\} \quad (\text{C.2})$$

s.a. $c_i = y_i$

Donde y representa el ingreso, U la utilidad que el consumidor recibe por consumir c que a su vez es una función de la producción de petróleo. En el caso más sencillo, $ct=qt$. En este ejemplo, como argumenta Sweeney, el resultado depende de la velocidad a la que crezca la función inversa de demanda, que depende del ingreso. De hecho, el resultado sería el presentado en el cuadro A.1.

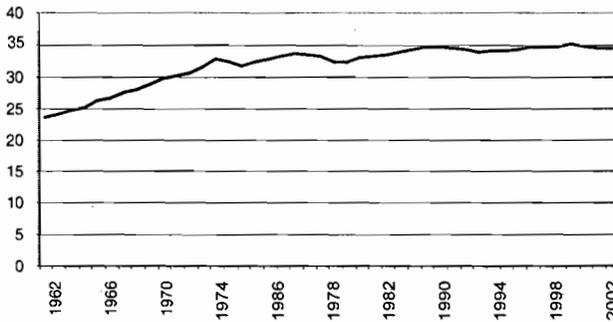
Cuadro A.1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS RECURSOS
NO RENOVABLES

Tasa de crecimiento de la función inversa de demanda			
	Decrece	Crece, pero VPN se reduce	VPN crece
Tasa de crecimiento de los precios de eq.	VPN se reduce	Aumentan, pero VPN se reduce	Aumentan
Tasa de crecimiento de las cantidades de eq.	Cae	Indeterminado	Crecen

Fuente: James Sweeney, "Economic theory of depletable resources", *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, Allen Kneese y James Sweeney (eds.), vol. 3, cap. 17, 1993.

Sin embargo, la observación de la realidad parece indicar que los precios y las cantidades no se comportan de esta manera. Para este apéndice, tomamos el caso del petróleo, pero los resultados pueden aplicarse a otros recursos no renovables. En el gráfico A.1 se muestra la evolución mundial del producto en valor presente neto. Allí se aprecia que el precio ha venido creciendo, aunque hay que advertir que en los últimos años se ha mantenido en torno a cierto nivel.

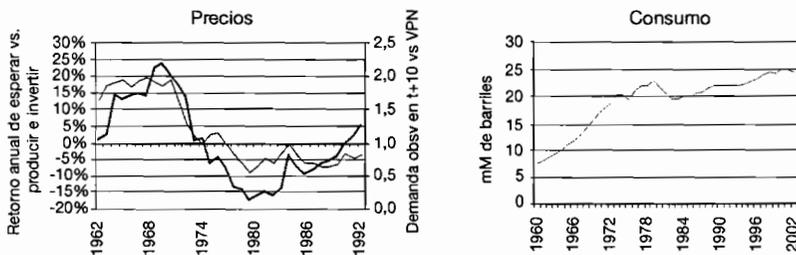
Gráfico A.1
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO MUNDIAL
(Valor presente neto)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004 y Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., 2004.

La evolución de los precios y cantidades en el mercado petrolero se presenta en el gráfico A.2. En primer lugar, aparece la diferencia de rentabilidad entre dejar de producir un barril hoy y esperar 10 años o, como alternativa, producir ese barril hoy y el producto de su venta invertirlo en un bono del tesoro a 10 años. Se aprecia que ese diferencial ha venido descendiendo, llegando a ser negativo durante un buen tiempo. Por su parte, el consumo muestra un comportamiento relativamente similar al del valor presente neto de la demanda. Por lo tanto, parecería que el modelo en su versión más simple no explica completamente el mercado petrolero.

Gráfico A.2
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS Y EL CONSUMO DE PETRÓLEO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2004 y Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., 2004.

Sweeney pasa por una serie de alternativas a este modelo para explicar el comportamiento del mercado. Entre las hipótesis exploradas se encuentran:

1. Utilización de un modelo más realista del sector petrolero, que presente los rendimientos decrecientes, tanto de extracción del petróleo como de exploración. Este modelo predice que los precios aumentan menos en un principio (incluso pueden caer) para luego acelerar su variación, llegando a crecer a una velocidad mayor que la tasa de interés. Sin embargo, el precio del petróleo, viendo los promedios a largo plazo, no ha llegado a crecer a una velocidad mayor que dicha tasa.
2. Asumir la presencia de un monopolio. Esta realidad explicaría niveles más altos de precios (lo que ha ocurrido desde 1960); sin embargo, no aclara los movimientos del crecimiento de los precios.
3. Asumir la presencia de mejores tecnologías de producción de petróleo. Esta hipótesis ayudaría a explicar la evolución de los precios (porque al caer los costos, estos no tienen que aumentar), pero no de las cantidades. Por otra parte, las reducciones de costos se han centrado más en áreas "marginales", es decir, de altos costos y cuya producción no representa una parte significativa del mercado. Por su parte, las áreas que concentran una mayor proporción del mercado, han registrado aumentos de sus costos. De tal manera que es difícil concluir que el barril medio del mercado es más barato Adelman (1993).
4. Asumir que el petróleo es un aporte del bien de consumo (es decir, los hogares no consumen el petróleo, sino un bien que se produce con petróleo). Esta hipótesis nos ayuda a explicar la evolución de las cantidades (se utiliza cada vez menos petróleo para producir ese bien), pero los precios deberían crecer según la productividad marginal del capital (es decir, la tasa de interés).
5. Por último, la hipótesis de la posibilidad de un sustituto más caro. En este caso, se da una sustitución progresiva del recurso natural por su reemplazo. Por su parte, los precios crecen a un promedio entre la tasa de interés y el precio de los demás bienes en la economía, siendo esta porción constante en términos reales.

Este modelo nos ayuda a explicar la evolución de los precios, que crecen menos que las tasas de interés y las cantidades, que cada vez se usan menos para generar igual cantidad de producto en el mercado petrolero. Esto no quiere decir que las otras hipótesis no tengan cabida, pero probablemente constituya la principal fuerza que mueve el mercado. En particular, la presencia del gas, de la energía nuclear, de fuentes de energías renovables e, incluso, el regreso al carbón, que actualmente se puede explotar con menores efectos ambientales, constituyen opciones en el caso de que el precio del petróleo crezca aceleradamente. Si analizamos el mercado de otro producto no renovable, veremos que las conclusiones son similares.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2001), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117.
- Adelman, M.A. (1993), *The Economics of Petroleum Supply*, Cambridge, MIT Press.
- Aizenman, J. y R. Hausmann (2000), "Exchange rate regimes and financial-market imperfections", *NBER Working Paper*, N° W7738, Cambridge.
- Alesina, Alberto y otros (1998), "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", *Working Paper*, N°394, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Auty, Richard y Raymond Mikesell (1998), *Sustainable Development in Mineral Economies*, Oxford, Clarendon Press.
- Balducci, Erika (2003), "Explotación de recursos naturales y su impacto sobre la acumulación de capital humano en Venezuela: un estudio por entidades federales, 1990-2000", tesis de grado, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Banco Mundial (2004), *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- (2001), *From Natural Resources to the Knowledge Economy, Trade and Job Quality*, Washington, D.C.
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee (2001), "Schooling quality in a cross-section of countries", *Economica*, vol. 68, N° 127, London School of Economics and Political Science.
- (1997), "Schooling quality in a cross section of countries", *NBER Working Papers*, N° 6198, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social 2004*, Washington, D.C.
- Bond, Eric W. (1997), "Transportation infrastructure investments and regional trade liberalization", *Working Paper*, N° 1851, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Blomström, Magnus y Ari Kokko (2002), "From natural resources to high-tech production: the evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland", Stockholm School of Economics, inédito.
- Braun, Matías y Ricardo Hausmann (2002), "Financial development and credit crunches: Latin America and the world", *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bravo Ortega, Claudio y José de Gregorio (2002), "The relative richness of the poor? Natural resources, human capital and economic growth", *Documento de trabajo*, N°139, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Buitelaar, Rudolf (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/Alfaomega.
- Caballero, Ricardo (2000), "Macroeconomic volatility in Latin America: a view and three case studies", *NBER Working Paper*, N° W7782, Cambridge.
- Caballero, Ricardo, Eduardo Engel y John Haltiwanger (1995), "Plant-level adjustment and aggregate investment dynamics", *Brookings Papers on Economic Activity*, R. Caballero, E. Engel y J. Haltiwanger, vol. 0, N° 2.
- Calderón, César y Luis Servén (2003), "Macroeconomic dimensions of infrastructure in Latin America", Banco Central de Chile, inédito.
- _____ (2002), "The output cost of Latin America's infrastructure gap", *Working Paper*, N° 186, Banco Central de Chile.
- Calderón, César, William Easterly y Luis Servén (2002), "How did Latin America's infrastructure fare in the era of macroeconomic crises?", *Working Paper*, N° 185, Banco Central de Chile.
- Calvo, G. y C. Reinhart (2001), "Fear of floating", Universidad de Maryland, inédito.
- Canning, David (1999), "The contribution of infrastructure to aggregate output", *Working Paper*, N° 2246, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carlson, Beverley (2002), "Educación y mercado de trabajo en América Latina frente a la globalización", *Revista de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2180-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castilla, L. y B. Ríos (2004), "Financiando el desarrollo: el sistema financiero en América Latina", Corporación Andina de Fomento (CAF), inédito.

- Castilla, L. y F. Jaramillo y O. Manzano (eds.) (2004), *Sostenibilidad fiscal en la región andina: políticas e instituciones*, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Chami, Jorge (2004), "Especialización y crecimiento de las exportaciones en América Latina: naturaleza de las competencias de productos entre diferentes exportadores", *Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, vol. 2, N° 1, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Chávez, G. y O. Manzano (2006), "Bolivia: growth collapses and booms. The impact of natural resources", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, inédito.
- Clark, Ximena, David Dollar y Alejandro Micco (2004), "Port efficiency, maritime transport costs and bilateral trade", *NBER Working Paper*, N° 10353, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Clemente, Lino (2001), "The international competitiveness dynamic and the economic progress in Venezuela", documento presentado a la "Arturo Uslar Pietri Chair", Caracas, Universidad Metropolitana.
- Clemente, Lino y Alejandro Puente (2001), "Choques externos y volatilidad en Venezuela", documento de trabajo, Corporación Andina de Fomento (CAF) [en línea] http://www.caf.com/attach/4/default/ChoquesExternosyVolatilidadenVenezuela_Clemente.pdf
- Clemente, Lino, Osmel Manzano y Alejandro Puente (2005), "Sector industrial y petróleo en Venezuela", Corporación Andina de Fomento (CAF), inédito.
- Corden, W. Max y Peter Neary (1982), "Booming sector and de-industrialization in a small open economy", *The Economic Journal*, N° 92.
- Crosby, Alfred (1986), *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe 900-1900*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cuddington, J., R. Ludema y S. Jayasuriya (2003), "Prebisch-Singer redux", Georgetown University, inédito.
- Davis, Graham (1997), "Learning to love the Dutch disease: evidence from mineral economies", *World Development*, N° 23.
- Diamanti, Claudia y María Fernanda Sánchez (2004), "Petróleo, crecimiento e instituciones: ¿pueden las instituciones acabar con la maldición de los recursos naturales?", tesis de grado, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Dixit, A.K. y R.S. Pyndick (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton, Princeton University Press.
- Dourojeanni, Marc J. (2003), "Impacto económico de las áreas naturales protegidas", *Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, vol. 2, N° 1, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).

- Eichengreen, B. y R. Hausmann (1999), "Exchange rates and financial fragility", *NBER Working Paper*, N° W7418, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Eifert, Benn, Alan Gelb y Nils Borje (2002), "The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries", *Policy Research Working Paper*, N° 2899, Banco Mundial.
- Elberg, Andrés y Andrés Velasco (2003), "Volatilidad macroeconómica en los países andinos: hechos estilizados y opciones de política", Corporación Andina de Fomento (CAF), inédito.
- Engel, Eduardo y R. Valdez (2001), "Optimal fiscal strategy for oil exporting countries", *IMF Working Paper*, N°00/118, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Espinasa, R. (2006), "Contribución potencial del sector hidrocarburos de la Comunidad Andina de Naciones", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Fernández, Aureliano, Juan C. Gómez y Osmel Manzano (2005), "Intergenerational accounting of oil wealth in Venezuela", Corporación Andina de Fomento (CAF), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C.
- Foro Económico Mundial (2004), *Informe global de competitividad 2003-2004*, Oxford, Oxford University Press.
- Gamarra, Roberto (2003), "Innovation systems and natural resource based manufacturing industries", The Earth Institute at Columbia University y Corporación Andina de Fomento (CAF), inédito.
- Gavin, M. y R. Perotti (1997), "Fiscal policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual 1997*, B. Bernake, Cambridge, MIT Press.
- Gelb, Alan (1988), *Windfall Gains: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press.
- Guaipatín, Carlos (2004), "Recursos agrícolas y crecimiento económico: explorar el laberinto de una vieja paradoja", *Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, vol. 2, N° 1, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Guerra, Sergio y Osmel Manzano (2006), "Oil investment volatility", John K. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, inédito.
- Hartwell Associates (2004), "Knowledge assets & social capital: exploring opportunities for increasing the effectiveness of PAC projects", inédito.
- Hausmann, Ricardo (2001), "Dealing with terms-of-trade volatility", documento presentado en el seminario Volatilidad externa y competitividad en la región andina, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, mayo.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (2003), "An alternate interpretation of

- the resource curse: theory and policy implications", *NBER Working Paper*, N° 9424, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Heaps, Terry y John F. Helliwell (1985), "The taxation of natural resources", *Handbook of Public Economics*, cap. 8, A. J. Auerbach y M. Feldstein (eds.).
- Herbertson, Tryggvi, Marta Skuladottir y Gyl Zoega (1999), "Three symptoms and a cure, a contribution to the economics of the Dutch disease", documento presentado en la reunión de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA), Santiago de Chile.
- Karl, Terry (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press.
- Kaufmann, Danny y Art Kraay (2002), "Growth without governance", *Economía*, vol. 3, N° 1.
- Kouzmine Valentine (2003), "Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX", *serie Comercio internacional*, N° 33 (LC/L.1975-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.132.
- Krugman, Paul (1987), "The narrowing moving band, Dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies", *Journal of Development Economics*, N° 27.
- Kuwayama, Mikio y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial", *serie Comercio internacional*, N° 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.56.
- Lane, Philip y Aaron Tornell (1998), "Are windfalls a curse? A non-representative agent model of the current account", *NBER Working Paper*, N° 4839, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Leamer, Edward (1984), *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*, Boston, MIT Press.
- Lederman, Daniel y William Maloney (2003a), "R&D and Development", *Policy Research Working Paper*, N° 3024, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2003b), "Trade structure and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 3025, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lederman, Daniel y Colin Xu (2002), "Comparative advantage and trade intensity", Banco Mundial, inédito.
- Leite, Carlos y Jens Wedimann (1999), "Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption and economic growth", *IMF Working Paper WP/99/85*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Limao, Nuno y Anthony J. Venables (1999), "Infrastructure, geographical

- disadvantage and transport costs", *Working Paper*, N° 2257, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maloney, William (2002), "Missed opportunities: innovation and resource-based growth in Latin America", *Economía*, vol. 3, N° 1.
- Mann, Catherine L., John Wilson y Tsunehiro Otsuki (2004), "Assessing the potential benefit of trade facilitation: a global perspective", *Working Paper*, N°3224, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Manzano, O. (2006), "Venezuela after a century of oil exploitation", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, inédito.
- _____ (2005), "Recursos naturales y crecimiento en América Latina", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), inédito.
- _____ (2002), "Vulnerabilidad externa y volatilidad económica", *Temas críticos para el desarrollo de América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- _____ (2001), "Tax effects upon oil field development in Venezuela", *Center for Energy and Environmental Policy Research Working Papers Series*, N° 2000-006, Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT).
- Manzano, O. y F. Monaldi (2006), "The political economy of hydrocarbon exploitation in Latin America", Centro de Estudios Internacionales de Energía y Ambiente, inédito.
- Manzano, O. y R. Rigobón (2001), "Resource curse or debt overhang", *NBER Working Paper*, N° W8390, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Manzano, O. y D. Winkelried (2006), "Natural resources, primary exports, and comparative advantages in Peru", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, inédito.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3.
- Meller, P. y D. Rappoport (2003), "Comparaciones internacionales de la dotación de profesionales y la posición relativa chilena," *Documento de trabajo*, N° 174, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Mommer, B. (2002), *Global Oil and Nation States*, Oxford University Press.
- Mueller, D. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Orozco, José Miguel (2003), "Impacto macroeconómico de las políticas de administración sostenible de recursos naturales: el sector forestal: análisis comparativo entre dos países de América Latina", *Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, vol. 2, N° 1, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Otto, James (1992), "Mineral sector taxation methods: a global review", *Minerals Industry Taxation Policies for Asia and the Pacific (ST/ESCAP/1200)*, Nueva York.

- Peraza, Javier (1999), "Análisis de algunos aspectos de la economía venezolana usando modelos insumo-producto", *Petróleos de Venezuela (PDVSA)*, inédito.
- Pineda, José (2003), "Crecimiento y educación", *Corporación Andina de Fomento (CAF)*, inédito.
- Prebisch, Raúl (1962), "The economic development of Latin America and its principal problems", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. 7, N° 1.
- Ramos, Joseph (1998), "A development strategy founded on natural resource-based production clusters", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Rigobón, Roberto (1999), "Características del proceso estocástico del petróleo", Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- Rigobón, Roberto y Dani Rodrick (2004), "Rule of law, democracy, openness and income: estimating the interrelationships", Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs (2000), "Low grow in resource rich countries: a new approach and an application in Venezuela", *Journal of Economic Growth*.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1997), "Natural resource abundance and economic growth", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, inédito.
- (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N° 5398, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Salter, W.E.G. (1959), "Internal and external balance: the role of price and expenditure effects", *Economic Record*, vol. 53.
- Sansing, R. (1993), "A note on alternative petroleum taxation", *Resource and Energy Economics*, vol. 15, N° 2.
- Schliesser, R. (2004), "A new approach to the natural resource curse. Growth or income effects?", Universidad de Harvard, inédito.
- Singer, H.W. (1950), "U.S. foreign investment in underdeveloped areas: the distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, N° 40.
- Stijns, Jean-Philippe (2003), "An empirical test of the Dutch disease hypothesis using a gravity model of trade", Berkeley, Universidad de California, inédito.
- (2001a), "Natural resource abundance and economic growth revisited", Berkeley, Universidad de California, inédito.
- (2001b), "Natural resource abundance and human capital accumulation", Berkeley, Universidad de California, inédito.

- Sweeney, James (1993), "Economic theory of depletable resources", *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, Allen Kneese y James Sweeney (eds.), vol. 3, cap. 17.
- Talvi, E. y C. Vegh (2000), "Tax base variability and procyclical fiscal policy", *NBER Working Paper*, N° W7499, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- The Economist* (1977), "The Dutch disease", 26 de noviembre.
- Train, K. (1991), *Optimal Regulation, the economic theory of natural monopoly*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Van Meurs & Associates Ltd (1997), *Worldwide Fiscal Systems for Oil-1997*, Nueva York, Barrows Inc.
- Venables, Anthony (2002), "Trade, location, and development: an overview of theory", London School of Economics and Political Science, inédito.
- Ventura-Dias, Vivianne, Mabel Cabezas y Jaime Contador (1999), "Trade reforms and trade patterns in Latin America", *serie Comercio Internacional*, N° 05 (LC/L.1306-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.OO.II.G.23.
- Videgaray, Luis (1998), "The fiscal response to oil shocks", tesis de doctorado, Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT).
- Wright, Gavin y Jesse Czelusta (2002), "Resource-based growth past and present", Stanford University, inédito.
- Zhang, L. (1997), "Neutrality and efficiency of petroleum revenue tax: a theoretical assessment", *The Economic Journal*, N° 107.

Capítulo V

Devórame otra vez: termitas locales y violencia fiscal en América Latina

**Pactos sociales y pactos fiscales:
México y Brasil desde una
perspectiva comparada**

Carlos Elizondo y Javier Santiso¹

Resumen

México y Brasil poseen varias características en común: son los dos países más grandes de América Latina y poseen los principales mercados emergentes de la región. A pesar de ello, México tiene un nivel de recaudación impositiva equivalente a 13 puntos del PIB en comparación con los 21 puntos de Brasil. Esta última cifra se eleva a un récord de

¹ Carlos Elizondo fue embajador de México ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hasta 2006, fecha a partir de la cual se desempeña como profesor en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. Javier Santiso es economista jefe y director adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE. Anteriormente fue economista jefe para América Latina y mercados emergentes del BBVA y profesor del Institut d'études politiques de París (Sciences Po, Francia). Ambos autores agradecen la colaboración de Rolando Avendaño, los comentarios de Beatriz Vaca y la asistencia de Ixchel Cruz. También agradecen a Eduardo Lora, Germán Ríos, Juan Antonio Rodríguez, José Luis Machinea, Carlos Santiso y John Scout por los documentos y datos que aportaron. Las opiniones, errores u omisiones que puedan encontrarse en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

36 puntos si se incluyen los impuestos locales y las contribuciones de seguridad social. México y Brasil se sitúan en ambos extremos en términos de ingresos fiscales en el continente; no hay otros países en la región que muestren una diferencia tan pronunciada. A pesar de esta asimetría fiscal, ambos países tienen deficiencias comparables en términos de generación de bienes públicos.

En este artículo se analiza la paradoja de que dos países tan parecidos tengan una estructura de ingresos tan distinta y se señalan algunas de las implicaciones de este rasgo en materia de políticas públicas. La hipótesis inicial es que la muy escasa calidad del gasto público en ambos países ha dificultado que este se transforme en un verdadero instrumento de justicia y desarrollo y, en el caso de México, que impida justificar un aumento de la recaudación. En Brasil la recaudación llega a niveles similares a los de los países desarrollados, pero no existe calidad en el gasto. Por ello, el incremento de la recaudación no es en sí mismo una solución, en la medida en que el gasto sigue siendo de baja calidad y se dirige fundamentalmente a los actores mejor organizados.

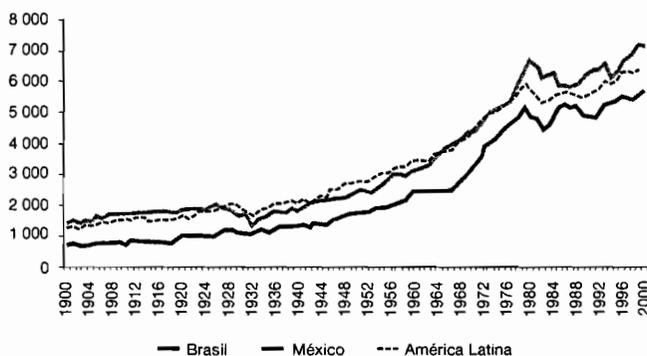
A los efectos de este artículo se denomina violencia fiscal a la capacidad de las élites (económicas, políticas y sindicales) de usar su posición de privilegio para apropiarse del gasto público o para evitar ser objeto de gravámenes fiscales. Esta violencia encuentra respaldo en las leyes que privilegian a ciertos actores con poder. Si bien esta situación no es exclusiva de estos dos países ni de los países de América Latina, la existencia de estos enclaves de violencia fiscal en el centro mismo de los sistemas políticos de estos países contribuye a la disminución generalizada de la legitimación fiscal que padece América Latina y que se traduce en un descrédito de la actividad pública y de su capacidad de transformación.

I. Introducción

México y Brasil poseen varias características en común: son los dos países más grandes de América Latina y poseen los principales mercados emergentes de la región. Sin embargo, sus niveles de desarrollo están muy por debajo de lo que cabría esperar teniendo en cuenta el volumen de población, los recursos que poseen y las expectativas que existían en el momento de su independencia.²

Tras la independencia, ninguno de los dos países creció como se esperaba debido a la dificultad en la construcción de instituciones políticas eficaces. México solo logró recuperar el crecimiento en el último tercio del siglo XIX cuando alcanzó una estabilidad política; el crecimiento no se sostuvo por mucho tiempo ya que esa estabilidad se vio interrumpida primero por una costosa revolución y luego por la recesión de los años veinte. En Brasil el crecimiento llegó un poco después, aunque también se vio interrumpido por la recesión mundial.

Gráfico V.1
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 1900-2000^a
(En dólares de 1990)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Angus Maddison, "Historical statistics", *The World Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2003.

^a El promedio de América Latina incluye las ocho economías más grandes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

² En el Virreinato de Nueva España se recaudaba más de lo que se gastaba, no solo por su riqueza minera, sino por el desarrollo de una notable capacidad extractiva que imponía a los residentes una carga tributaria mayor a la de la mayoría de los países europeos. Al respecto, véase Carlos Marichal (1999).

Tanto México como Brasil lograron avanzar considerablemente en la segunda mitad del siglo XX, cuando alcanzaron elevadas tasas de crecimiento gracias a una exitosa estrategia de desarrollo basada en la sustitución de las importaciones. Ambos fueron los “milagros económicos” de la época, pero esa etapa de crecimiento terminó con una inflación y desequilibrios macroeconómicos graves. Los dos países salieron de la crisis de la deuda con dificultades, no sin antes enfrentar nuevas crisis: México (1994) y Brasil (1999 y 2002).

En ambos países hubo reformas importantes inspiradas en un pragmatismo económico que llevó a combinar la ortodoxia fiscal y monetaria con los programas sociales.³ A fines de 2006, en México se alcanzaron equilibrios en el sector público y una inflación menor a la de Estados Unidos (3,3%).⁴ Brasil logró igualmente reducir su inflación (que llegó a un 5,7%) y contener el déficit fiscal (que llegó al 3% del PIB). Estos esfuerzos fiscales más o menos intensos (en América Latina el promedio del déficit fiscal fue inferior al 1,5% del PIB en 2005) responden a circunstancias externas favorables, pero también a logros endógenos de ahorro fiscal, a la reducción sistemática de la deuda y, sobre todo, a mejoras de las instituciones fiscales de la región, particularmente de esos países.⁵

Brasil y México tienen una estructura demográfica favorable que podría permitirles llegar a ser países desarrollados en las próximas décadas; asimismo, tienen un peso económico internacional indiscutible dada la numerosa población que poseen, un sector manufacturero con una elevada capacidad exportadora y una buena dotación de recursos naturales. En ambos países hay democracias jóvenes, pero en las que ha sido posible procesar diferencias importantes con pluralidad y libertad a la hora de elegir a los gobernantes.

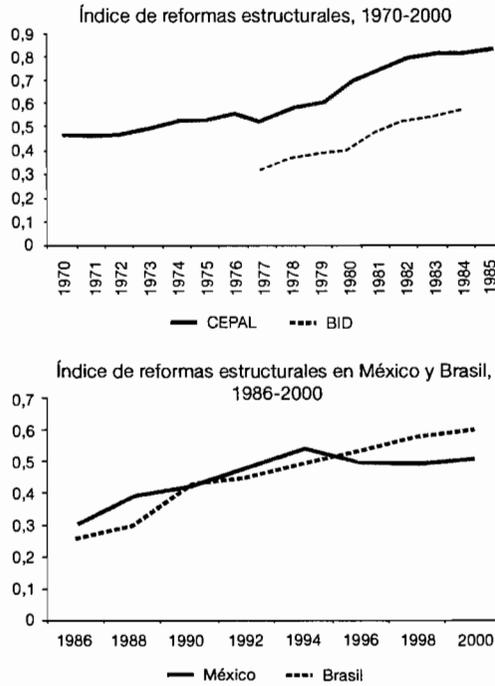
Sin embargo, México y Brasil crecen muy por debajo de lo esperable —sobre todo si se los compara con los países de Asia oriental o Chile— y su crecimiento potencial sigue rezagado con respecto al de países como China e India (véase el gráfico V.4).

³ Sobre la emergencia de este pragmatismo económico en América Latina, véase Santiso (2006).

⁴ Aunque se observó cierta inflación reprimida al no haberse ajustado los precios de la energía a los precios mundiales.

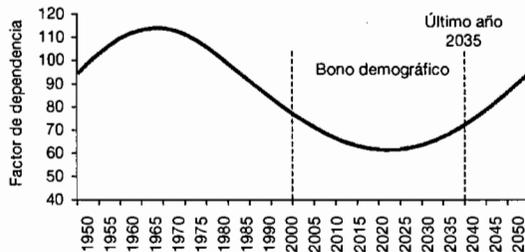
⁵ Para una evaluación más amplia del esfuerzo fiscal en la región, véase Lora y Cárdenas (2006).

Gráfico V.2
REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA



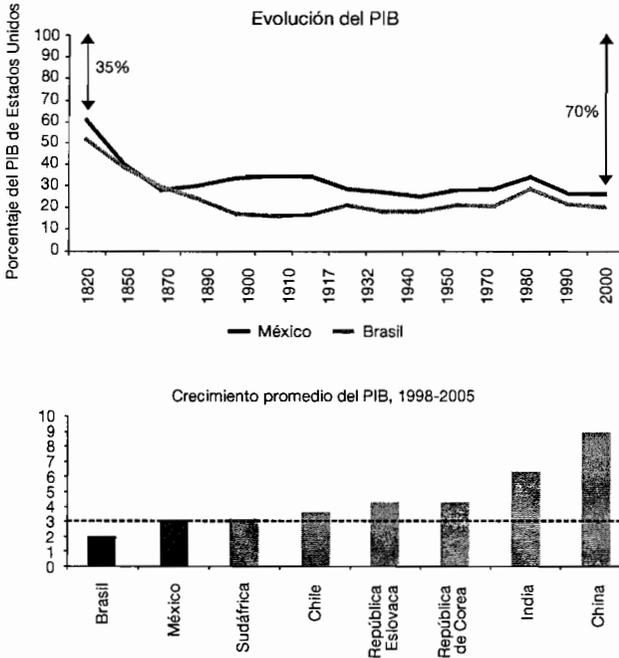
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y C. Santiso, *Banking on accountability? Strengthening budget oversight and public auditing in emerging economies*, Public Budgeting & Finance, vol. 26, 2006.

Gráfico V.3
BONO DEMOGRÁFICO: EL CASO DE MÉXICO



Fuente: Miguel Székely, "Es posible un México con menor pobreza y desigualdad", *México: crónicas de un país posible*, J. Aguilar, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003.

Gráfico V.4
 CRECIMIENTO DEL PIB DE BRASIL Y MÉXICO CON RESPECTO AL
 DE ESTADOS UNIDOS
 (En porcentajes)

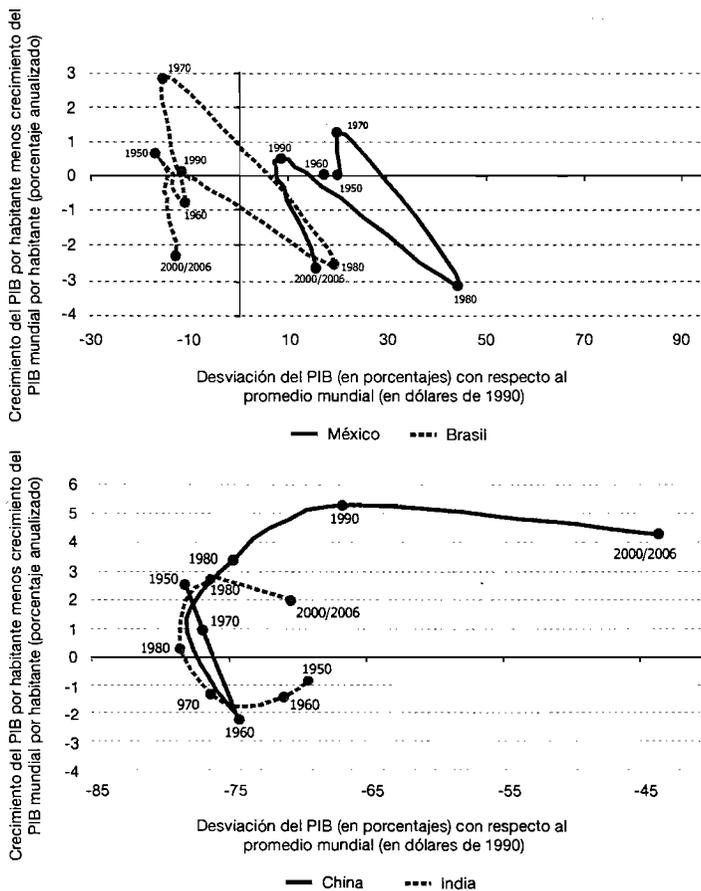


Fuente: Angus Maddison, "Historical statistics", *The World Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2003; Fondo Monetario Internacional (FMI), "International Financial Statistics" [base de datos en línea] 2006 <http://www.imfstatistics.org/imf/>.

Los procesos de convergencia de Brasil y México con respecto a los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han sido incompletos en términos del PIB por habitante (véase el gráfico V.5). Es más, la brecha entre ambas economías y la de Estados Unidos se amplió e, incluso, ambos países son testigos la recuperación acelerada de otras economías emergentes, en particular las de China e India.

A pesar de las similitudes, hay un ámbito en el que los dos países son diferentes: en México se recaudan impuestos equivalentes a poco más de 13 puntos del PIB mientras que en Brasil se recauda el equivalente a 21 puntos. Esta última cifra se eleva a un récord de 36 puntos si se incluyen los impuestos locales y las contribuciones de seguridad social (véase el gráfico V.6). México y Brasil se sitúan en ambos extremos en términos

Gráfico V.5
 PROCESOS DE CONVERGENCIA DE BRASIL Y MÉXICO CON
 RESPECTO A OTRAS ECONOMÍAS EMERGENTES^a



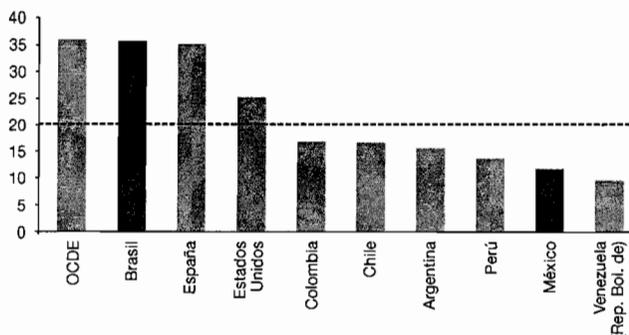
Fuente: Elaboración propia sobre la base de The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre (GGDC), "Total Economy Database" [base de datos en línea] 2007 <http://www.ggdc.net>

^a Crecimiento anual calculado como la tasa media de crecimiento anual en las seis últimas décadas. Desviación al comienzo de cada década.

de ingresos fiscales en el continente: no hay otros países en la región que muestren una diferencia tan pronunciada respecto de sus espacios fiscales.⁶ A pesar de esta asimetría fiscal, ambos países tienen deficiencias comparables en términos de generación de bienes públicos.

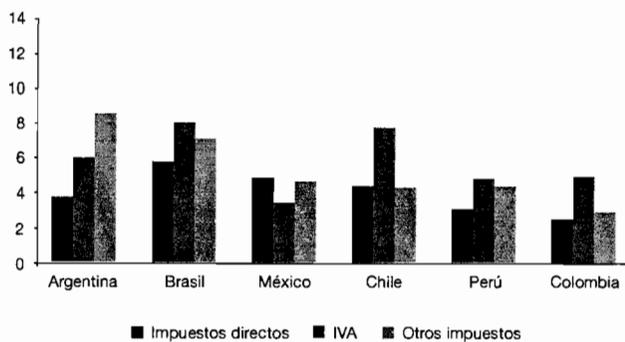
⁶ Sobre el concepto de "espacio fiscal" (es decir la posibilidad del gobierno de aumentar el gasto sin menoscabar su solvencia fiscal, véase el informe del Comité para el desarrollo (Comité ministerial conjunto de las juntas de gobernadores del Banco y del Fondo para la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo), 2006.

Gráfico V.6
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y LOS PAÍSES
DE LA OCDE, COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005



Fuente: E. Lora y M. Cárdenas, "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina", *documento de trabajo*, N° 559, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006 y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, París, 2005.

Gráfico V.7
ORIGEN DE RECAUDACIONES TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA,
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2003

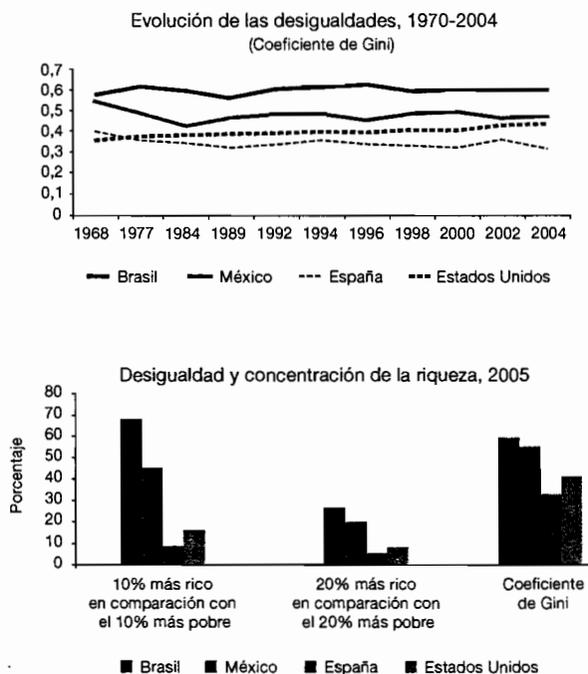


Fuente: E. Lora y M. Cárdenas, "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina", *documento de trabajo*, N° 559, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006 y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, París, 2005.

A pesar de la diferencia abismal en términos de niveles de recaudación fiscal, ambos países muestran grandes similitudes en términos de generación de ciertos servicios públicos básicos y de bienes públicos esenciales para una economía moderna. Tanto Brasil, que tiene elevados ingresos, como México, que tiene ingresos singularmente bajos, generan prestaciones comparables en términos de salud y educación. La capacidad que tienen los diversos sectores y grupos de interés para obtener exenciones o beneficios fiscales, sobre todo en México, junto con la baja calidad del gasto público, seriamente afectada por la violencia fiscal (que se describe más abajo), han limitado la capacidad de redistribución del Estado.

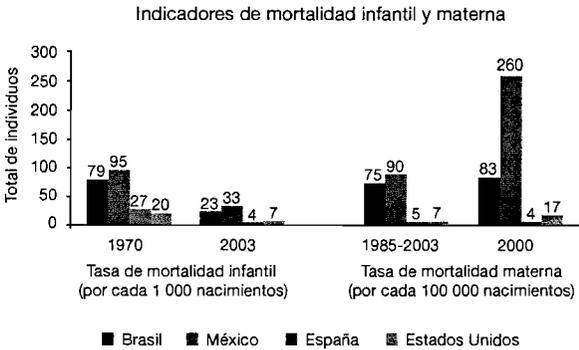
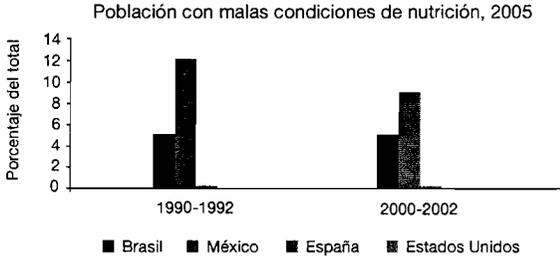
En general, ambos países siguen siendo desiguales desde el punto de vista geográfico y socioeconómico. Los niveles de pobreza y de exclusión social de ciertos grupos son considerables para países de un nivel de ingreso intermedio (véase el gráfico V.8).

Gráfico V.8
INDICADORES SOCIALES: DESIGUALDAD, CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA, MORTALIDAD Y NUTRICIÓN



(Continúa)

Gráfico V.8 (continuación)



Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] 2006 <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/cover.htm> e Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), "World Income Inequality Database" [base de datos en línea] 2006 <http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>.

El problema no parece radicar en el aumento de los ingresos recaudados, si bien México tiene un retraso considerable en este sentido, parcialmente compensado por los ingresos petroleros. La comparación entre Brasil y México invita a reflexionar no solo sobre la escasez de los ingresos, sino también sobre la eficiencia del gasto público.

Este es un tema central no solo en estos dos países, sino en toda la región. Las necesidades sociales —agravadas por los intensos ajustes del gasto social para enfrentar la crisis de la deuda de los años ochenta— superan los recursos para atenderlas. Sin embargo, los ajustes fiscales de

los últimos años no han ocurrido a costa del gasto social, ya que la cifra per cápita de este último aumentó un 50% durante los años noventa y se mantuvo constante durante el período 1998-2002.⁷

El objetivo del presente artículo es tratar de entender la paradoja de que dos países tan parecidos tengan una estructura de ingresos tan distinta y señalar algunas de sus implicaciones en materia de políticas públicas. La necesidad de incrementar la recaudación en la región suele justificarse por las enormes carencias de una parte numerosa de la población y por el retraso en materia de infraestructura física e institucional que dificulta un crecimiento más rápido. Si bien esto parece razonable, es necesario analizar la manera en que se emplean los recursos. La recaudación de Brasil es mayor que la de México, pero la situación es similar en ambos países, ¿dónde radica entonces el problema?

La hipótesis inicial es que la muy baja calidad del gasto público en ambos países ha dificultado que este se transforme en un verdadero instrumento de justicia y desarrollo y, en el caso de México, que impida justificar un aumento en la recaudación. El problema central es la violencia fiscal que se observa en la región, y en Brasil y México en particular.

II. La violencia fiscal

Existen diversas modalidades de violencia, entre ellas una forma sutil y devastadora desde el punto de vista del desarrollo económico y democrático de un país. No se trata de la violencia de la corrupción o de la evasión fiscal, ambas ilegales y condenables, sino de la que deriva de las normas aprobadas en los parlamentos, avaladas por el poder ejecutivo y sancionadas por los órganos judiciales: la violencia fiscal.

La expresión “violencia fiscal” hace referencia en este artículo al entramado del sistema fiscal, sus reglas, procesos e instituciones, mediante el que se consigue distorsionar el funcionamiento de este sistema en favor de un sector social, empresarial o político. Se trata de la apropiación legal de los recursos fiscales a través de los salarios, las pensiones, así como de los subsidios, los regímenes especiales y

⁷ Como han señalado Lora y Cárdenas (2006), el gasto social pasó de un promedio de 303 dólares en 1990 a 458 dólares en 1998 (a precios de 1990). Este nivel se mantuvo constante en los cinco años siguientes según los datos de la CEPAL en los que se basaron los autores.

los rescates bancarios. Este concepto, similar al de captación de rentas parece más preciso y describe mejor este proceso. Esta violencia fiscal dificulta la generación de bienes públicos.

Siguiendo al economista Vito Tanzi, corresponde distinguir entre las "termitas fiscales", que devoran los ingresos aprovechando la globalización y los "glotones" que devoran los gastos públicos o consiguen tratos impositivos de privilegio.⁸ La violencia que suponen estos fenómenos es polifacética y abarca desde generosas exenciones fiscales para actividades "prioritarias" o sueldos elevados, por encima incluso de los promedios de los países de la OCDE, para parlamentarios o quienes ocupan altos cargos públicos, hasta generosos sistemas de pensiones y jubilaciones, igualmente inusuales en los países desarrollados (en el caso de Brasil los congresistas pueden retirarse después de dos mandatos, cualquiera que sea su edad, y cobrar una pensión vitalicia).

A esto hay que sumar la baja calidad de los servicios prestados, desde la educación hasta la seguridad pública, lo que es resultado, en buena medida, de la captura por parte de la burocracia de una parte importante de los recursos públicos disponibles mediante elevados salarios y condiciones de trabajo privilegiadas con respecto al resto de la economía. Cabe señalar que no hay proyecto distributivo viable sin una solución a esta violencia fiscal.

Esta situación no es exclusiva de México y Brasil ni del resto de América Latina. Sin embargo, la existencia de estos enclaves de violencia fiscal en el centro mismo de los sistemas políticos contribuye a la pérdida de legitimación fiscal generalizada que padece América Latina. En muchos países, los ciudadanos no perciben la falta de pago de los impuestos como algo ilegal. Por el contrario, la corrupción y la violencia fiscal generalizada se perciben como legítimas y la falta de civismo fiscal se considera en algunos países una muestra de lucidez e inteligencia. La baja calidad del gasto público y las prácticas clientelistas han impedido el logro de un pacto social en el marco de un Estado de bienestar en el que se acepten mayores cargas fiscales a cambio de un gasto público que otorgue beneficios a los sectores sociales mayoritarios. Para ello, como ha argumentado Marcelo Bergman, es necesaria una dosis mínima progresividad y equidad (Bergman, 2006).

Para restaurar el pacto social en América Latina es necesario restaurar el pacto fiscal. Este es el argumento central de este trabajo. Para

⁸ Véanse, entre otros, Vito Tanzi y Howell Zee (2000) y Vito Tanzi (2001).

ello, hay que mejorar la eficiencia del gasto de tal manera de reflejar los esfuerzos fiscales solicitados a los ciudadanos y para ello es necesario poner fin a la violencia fiscal, o por lo menos acotarla, ya que socava todo impulso e intento reformador en el ámbito fiscal en la medida que erosiona el principio de equidad.

III. Termitas fiscales globales y depredadores locales en América Latina

Tanto México como Brasil se ven enfrentados a las llamadas “termitas fiscales globales”. Esta expresión hace referencia a uno de los efectos negativos de la globalización: la competencia internacional por ofrecer espacios con cargas fiscales bajas que sean menos gravosas para el capital internacional.

La globalización supone un impacto fiscal que no solo se traduce en los ajustes de gastos o en las saludables reducciones de la deuda, sino también en amplias reducciones forzadas de impuestos aduaneros o sobre el capital y las empresas. Estas termitas globales corroen la estructura y política fiscal de los países. Los mercados emergentes, que tienen una considerable necesidad de capitales internacionales, son particularmente sensibles a este fenómeno.

Dadas las condiciones internacionales irreversibles que impiden una aplicación de impuestos similar a la de los Estados de bienestar, es necesario centrar los esfuerzos en el combate de las “termitas locales” que erosionan el sistema de recaudación. De algunos estudios sobre el tema surge que ciertas circunstancias como los procesos políticos —que tienen elevados costos de transacción y necesitan aplicar medidas de compensación— moldean los sistemas impositivos o distorsionan los gastos.⁹

Las regresiones de Lora y Olivera muestran una sensibilidad notable de los ingresos recaudados respecto de variables como la fragmentación política y la influencia de los grupos de interés (Lora y Olivera, 2006a). En países como los de América Latina, donde ambos elementos están muy presentes, esto contribuye a explicar no solo los bajos niveles de

⁹ Véanse, entre otros, Aizenman y Jinarak (2005); Kenny y Winer (2001) y Cheibub (1998).

recaudación fiscal sino también las ineficiencias del sistema, debilitado desde la etapa de formulación de los impuestos hasta la de implementación de gastos.

La crisis de los años ochenta obligó a hacer un intenso ajuste del gasto público y a buscar mayores ingresos. Los ajustes fiscales suelen ser más fáciles de poner en práctica en sistemas en los que escasean los actores institucionales capaces de inhibir el esfuerzo por eliminar las termitas. Por el contrario, cuanto más fragmentados están los gobiernos más difícil es lograr rápidamente la estabilización fiscal.¹⁰ En cambio, esta estabilización es más operativa y rápida cuando los gobiernos están unidos, no son gobiernos de coalición y, en particular, cuando los poderes ejecutivo y legislativo están dominados por un mismo partido.¹¹ Los ajustes fiscales, que se traducen en recortes de gastos y reducciones de la deuda respecto del PIB, suelen ser más frecuentes en los gobiernos de izquierda (Alesina, Ardagna y Trebbi, 2006; Ardagna, 2004 y Alesina y Ardagna, 1998). No parece decisivo que se trate de sistemas presidenciales o parlamentarios, aunque sí lo es el grado de fragmentación del gobierno.

Sin embargo, no hay que confundir disciplina fiscal y capacidad para hacer ajustes con la violencia fiscal que puede existir incluso durante los períodos de recorte de gastos. En México en los años ochenta se recortó considerablemente el gasto público, incluso el gasto social, pero una parte importante de este esfuerzo se realizó mediante la reducción del salario real de los trabajadores públicos. Una vez que disminuyó la inflación, estos trabajadores lograron recuperar o aumentar los salarios que recibían antes de la crisis. Sin embargo, en las negociaciones salariales durante la crisis, cuando no se podía ajustar el ingreso a la inflación acumulada, era frecuente, sobre todo en las empresas estatales, mejorar las condiciones de retiro.

En América Latina los niveles de recaudación son relativamente bajos en general (14% en promedio en la primera mitad de 2000), sobre todo los correspondientes a los impuestos sobre la renta y sobre los ingresos de las personas físicas (por lo menos en México). Si bien en principio las minorías son vulnerables en un sistema democrático, en la práctica pueden tener una gran capacidad de defensa.¹²

¹⁰ Véase Persson y Tabellini (2003). Respecto de los gobiernos de los países de la OCDE, véase Alesina y Perotti (1998).

¹¹ Véase Alesina et al. (2006). Sin embargo, la frecuencia de las crisis fiscales no parece depender del tipo de sistema político. La reacción a las crisis sí varía y es dos veces más intensa en los sistemas presidenciales que en los sistemas parlamentarios. Además, la reducción del déficit fiscal es menos amplia en años electorales.

¹² Lora y Olivera, 2006c.

No solo existe una desigualdad en el ingreso, sino también en el capital humano, la influencia política y las expectativas sociales. Como ha señalado Acemoglu, existe una estrategia de las élites en las sociedades desiguales, que consiste en estimular la ineficiencia de la burocracia para evitar el aumento de la carga tributaria en un sistema en el que las mayorías podrían imponer sus preferencias fiscales. En otros términos, los “devoradores” permiten a las “termitas” erosionar los ingresos públicos. El modelo de Acemoglu parece explicar bien la realidad de América Latina.

Los sistemas fiscales latinoamericanos solo pueden comprenderse a partir del análisis de la política económica, pero como se señala en una serie de estudios llevados a cabo por el equipo de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, los resultados de los impulsos reformadores fiscales no pueden entenderse únicamente a la luz de la política económica.¹³ Es necesario analizarlos también desde el punto de vista político. La arquitectura fiscal es el resultado de un intenso proceso de formulación política y económica (Stein y Tommasi, 2005). En este sentido, los sistemas de recaudación en los que se combinan las tasas de imposición, la administración fiscal y el sistema judicial (que tiende a proteger, por lo menos en países como México, a quienes tienen recursos para pagar una buena defensa) resultan de equilibrios y transacciones entre el gobierno, el sector privado empresarial y los diferentes actores sociales.¹⁴

La actividad de las termitas fiscales nacionales es diferente en cada uno de los países; la fragmentación y la polarización política influyen considerablemente. Los estudios econométricos mencionados, llevados a cabo por Lora y Olivera respecto de unos 15 países de América Latina desde los años ochenta, apuntan a una primera estimación de esa actividad (Lora y Olivera, 2006a).

El impacto de la actividad de las termitas fiscales nacionales es mayor en los países que carecen de anclas institucionales fiscales potentes que sean capaces de limitar el daño de las termitas políticas y

¹³ Véanse Cárdenas, Lora y Mercer-Blackman (2006) y BID (2006). Este esfuerzo analítico del Banco Interamericano de Desarrollo no es nuevo, como muestran los estudios de Ricardo Hausmann y Ernesto Stein. Para una evaluación de este esfuerzo analítico, véase también Filc y Scartascini (2005).

¹⁴ Véase Cukierman, Edwards y Tabellini (1992).

socioeconómicas, controlar la corrupción o manejar de manera eficiente los sistemas fiscales, desde la recaudación de los ingresos hasta la realización y el control del gasto. Los sistemas impositivos son, pues, particularmente sensibles a estas termitas locales. La capacidad y eficiencia recaudatoria se ven erosionadas cuando el partido que ejerce el poder tiene vinculaciones con los empresarios, incluidos los del sector rural. La baja recaudación en México resulta paradójica ya que es heredera de una revolución y de un sistema político altamente concentrador del poder.

IV. México y Brasil desde una perspectiva comparada

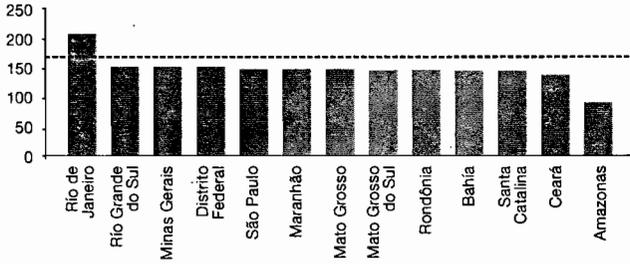
A pesar de las diferentes capacidades de recaudación, México y Brasil han logrado equilibrar sus finanzas públicas tras varios años de problemáticos desequilibrios fiscales que traducían desequilibrios políticos fruto de la incapacidad de los respectivos gobiernos, que todavía no eran democráticos y no podían coordinar las demandas de gasto y la capacidad de obtener ingresos de forma sostenible en el tiempo.

En Brasil, el ajuste fiscal se llevó a cabo durante los primeros gobiernos democráticos con un costo elevado para el gobierno; en México, el ajuste se dio en mejores condiciones y se llevó a cabo antes y con menores tasas de interés y elevados precios del petróleo. Sin embargo, en ambos países el reto consiste en controlar a sus termitas y devoradores.

En el caso de México, el nuevo equilibrio fiscal se basa, como ha ocurrido a lo largo de su historia, en la existencia de impuestos escasos y de una inversión también escasa y de mala calidad. Este equilibrio fiscal también depende de una renta petrolera que quizás no dure más de 10 años en la situación actual de producción y exploración, y que está amenazada por las pensiones del sector público que no cuentan con los fondos adecuados.

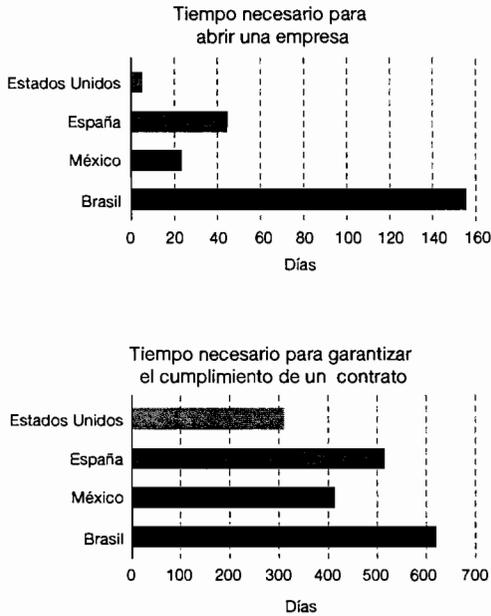
En el caso de Brasil, el equilibrio fiscal se sostiene con mayores impuestos que suponen un costo impositivo muy elevado para el sector privado, que crece menos de lo que debería debido a que esos impuestos no se ven reflejados en los bienes públicos. Incluso, existe una burocracia que exige trámites a los empresarios, que no agregan valor y mediante los que parece intentar justificarse la existencia misma de esa burocracia.

Gráfico V.9
 PORCENTAJE DE IMPUESTOS RESPECTO DE LA GANANCIA NETA,
 POR REGIÓN DE BRASIL, 2005



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business: Brazil*, Washington, D.C., International Finance Corporation, 2006.

Gráfico V.10
 COSTOS TEMPORALES DE APERTURA Y REGULACIÓN, 2006



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business: Brazil*, Washington, D.C., International Finance Corporation, 2006; *Doing Business México*, Washington, D.C., International Finance Corporation, 2006.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en México se logró, por primera vez en su historia de país independiente, equilibrar el presupuesto y el crecimiento.¹⁵ Sin embargo, ciertos equilibrios presupuestales no pueden sostenerse políticamente. En el caso de México, este equilibrio se logró, en buena medida, reduciendo el gasto, sin importar que en 1910 el 70,2% de los mexicanos fueran analfabetos.¹⁶ Todavía hoy un amplio porcentaje de la población carece de ciertos servicios básicos.

Hay dos equilibrios perversos posibles: en el primero, el nivel de recaudación es bajo y las termitas fiscales ganan la batalla frente a los grandes devoradores; en el segundo, el nivel de recaudación es mayor y los grandes devoradores logran ejercer presión para obtener mayores ingresos. Esto no supone que en el primer tipo de equilibrio no haya también devoradores, ni que en el segundo se hayan extinguido las termitas, pero la proporción de ambos varía en cada caso.

Un equilibrio sano supone que los mayores ingresos fiscales se reflejen en un gasto público mayor y de mejor calidad que contribuya a justificarlos. La construcción de un pacto fiscal que conduzca a este equilibrio es el reto al que se enfrentan México y Brasil.

V. El ingreso en México y Brasil

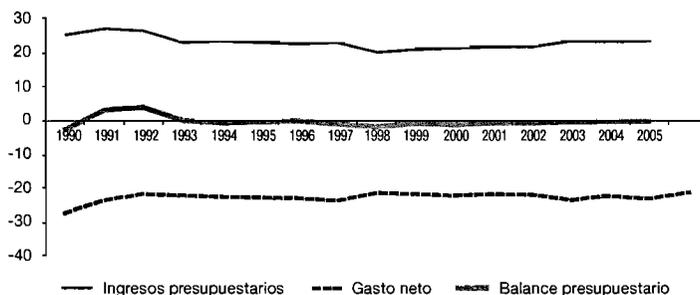
El ingreso fiscal mexicano es inferior al brasileño. El diferencial principal entre ambos países responde, sobre todo, al impuesto al consumo, no al impuesto a la renta. Si a los ingresos impositivos se suman las contribuciones de seguridad social, los ingresos de Brasil superan a los de México, donde es necesario utilizar recursos fiscales para suministrar fondos a los sistemas de pensiones.

La diferencia entre el ingreso fiscal de México y el de Brasil ha ido creciendo y se debe principalmente a que los impuestos indirectos, las contribuciones de seguridad social y el esfuerzo recaudatorio de los estados son significativamente mayores en Brasil que en México, ya que estos estados dependen en gran medida de las transferencias del gobierno federal.

¹⁵ A partir de 1896 la política trazada por Limantour comenzó a generar recursos excedentes para el gobierno. En el ejercicio fiscal 1903-1904 los ingresos del gobierno sumaban 86,5 millones de pesos, mientras que el gasto ascendía a 83,5 millones de pesos. Cabe señalar que en el período de Limantour el componente más importante de los ingresos del gobierno eran los impuestos al comercio exterior, que entre 1895 y 1910 representaron, en promedio, el 46% del ingreso. Véase Paz Sánchez (2000).

¹⁶ Véase Thorp, 1998, p. 374. Como se señala en este texto, en Estados Unidos en 1910 había solo un 8,2% de mujeres analfabetas, gracias a una educación pública universal, mientras que en México en 1994 había un 10,4% de mujeres analfabetas.

Gráfico V.11
 EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006.

Cuadro V.1
 DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA FISCAL POR JURISDICCIÓN EN BRASIL
 (En porcentajes del PIB)

	1988	1994	2000	2002	2003	2004
Federal	16,10	13,40	14,80	17,10	16,40	
Estatual	5,70	7,80	8,35	8,84	8,61	
Municipal	0,60	1,00	0,84	1,11	1,20	
Seguridad social	5,63	7,12	7,45	7,41		
Total	22,40	27,90	31,60	34,90	34,00	35,90

Fuente: W. Baer y A. Galvão Jr. "Tax burden, government expenditures and income distribution in Brazil", *CIBER Series Paper*, Champaign, Illinois, Universidad de Illinois y Ministerio de Hacienda de Brasil, 2005.

Sin embargo, cabe tener presente que la diferencia entre los recursos en manos del gobierno de cada país es menor a la diferencia de lo que recaudan, dado que los ingresos del petróleo aumentan, en promedio, unos 4 puntos porcentuales el ingreso del gobierno federal de México (8,7% en 2005 y un ingreso previsto del 8,5% en 2006).¹⁷ El pacto fiscal

¹⁷ El gobierno considera como "ingresos petroleros" al impuesto a los combustibles (IEPS). Esto es incorrecto dado que es simplemente un impuesto más al consumo. Este se calcula restándole al precio de venta de los combustibles en México el precio internacional de estos. Dado que los precios internos casi no han variado, han quedado por debajo de los precios internacionales en buena parte de 2005 y 2006, por lo que el IEPS ha sido negativo. Otro problema es que a Petróleos Mexicanos (PEMEX) se le extrae un alto porcentaje de la renta petrolera, por lo que su programa de inversiones depende en buena medida del endeudamiento, con lo cual el déficit público real es mayor.

mexicano se ha apoyado sobre bases inestables a lo largo del tiempo (el precio del petróleo puede caer y la plataforma de exportación disminuir) que debilitan la relación entre el impuesto y el gasto.

Tanto en Brasil como en México las tasas de evasión parecen ser relativamente elevadas y justificadas socialmente por la baja calidad del gasto público. En el caso de México, una de las razones de la baja recaudación es la existencia de una administración tributaria poco eficiente y de un costoso sistema judicial que protege a los contribuyentes que más deberían aportar por tener mayores ingresos (Elizondo y Pérez de Acha, 2006).

VI. Las termitas en acción

En un esfuerzo por hacer más transparente la estructura impositiva y del gasto en México, la ley obliga a publicar cada año un estudio sobre la incidencia del gasto y de los impuestos y otro sobre el costo de los gastos fiscales, es decir, sobre los tratamientos especiales en materia tributaria. Ambos estudios dan cuenta bastante fiel de la labor de las termitas y los devoradores.

En México los impuestos son progresivos, lo que parece lógico dada la desigualdad existente en el país. Más del 80% de la recaudación proviene del decil 9 y 10 (véase el cuadro V.2) (CEPF, 2006a, p.4). El impuesto al valor agregado (IVA) es también progresivo y el 75% de la recaudación proviene de los tres deciles superiores. El IVA es menos progresivo que el impuesto sobre la renta (ISR), lo que es normal para un impuesto al consumo, pero la gran desigualdad en el consumo lleva también a la concentración de su pago. La recaudación de este impuesto es mucho menor de lo que podría ser, dada la existencia de exenciones que favorecen, sobre todo, a los deciles superiores (véase el cuadro V.2).

En México, los gastos fiscales, es decir los derivados de todos los tratamientos especiales de la ley de ingresos, suman 5,6 puntos del PIB y tienden a mantenerse constantes. En cada rubro puede observarse el perjuicio causado por una termita que debilita el sistema impositivo.

El sistema prevé beneficios más o menos amplios, como el régimen de consolidación fiscal, que se aplica a todas las grandes empresas. Entre estos beneficios se destacan los que se aplican a los productores agrícolas, que restan al gobierno un ingreso impositivo equivalente a

Cuadro V.2
INCIDENCIA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA
RENTA Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR DECILES, 2004
(En porcentajes, ordenado según ingreso per cápita)

	Decil de Ingreso	Contribución a la recaudación del ISRR	Incidencia del impuesto	Contribución a la recaudación de la seguridad social	Incidencia de la seguridad social
Hogares	I	-0,1	-10,8	0,2	1,49
	II	-0,6	-5,3	1,6	1,47
	III	0,0	-0,1	2,2	1,19
	IV	0,4	1,3	3,4	1,27
	V	0,4	1,2	4,9	1,38
	VI	1,9	3,5	7,1	1,36
	VII	4,1	5,6	10,1	1,44
	VIII	9,3	9,0	12,4	1,26
	IX	20,1	12,0	19,9	1,23
	X	64,6	18,4	38,3	1,14
	Total/promedio	100,0	11,8	100,0	1,23
Población	I	-0,1	-10,7	0,1	1,47
	II	-0,4	-6,0	1,0	1,50
	III	0,0	0,0	1,7	1,15
	IV	-0,1	-0,5	2,5	1,32
	V	0,2	0,8	3,9	1,35
	VI	1,1	2,6	5,4	1,35
	VII	2,4	3,8	8,1	1,37
	VIII	7,1	7,5	12,1	1,34
	IX	16,7	10,5	18,7	1,23
	X	73,1	17,6	46,4	1,17
	Total/promedio	100,0	11,8	100,0	1,23

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2004, México, D.F., 2004.*

Cuadro V.3
COMPOSICIÓN DEL GASTO FAMILIAR POR TIPO DE TASA IMPOSITIVA
(En porcentajes, ordenado según ingreso per cápita)

	Decil de Ingreso	General	Cero	Exentos	Total
Hogares	I	46,5	35,6	17,9	100
	II	43,1	35,1	21,7	100
	III	45,8	33,9	20,3	100
	IV	50,0	30,0	20,1	100
	V	51,1	28,0	20,8	100
	VI	53,3	25,3	21,4	100
	VII	56,4	22,5	21,1	100
	VIII	59,1	19,9	21,0	100
	IX	61,9	15,4	22,6	100
	X	67,6	10,3	22,1	100
	Promedio	59,2	19,2	21,6	100
Población	I	45,7	38,0	16,4	100
	II	42,6	35,6	21,8	100
	III	44,7	34,5	20,8	100
	IV	48,6	30,7	20,7	100
	V	50,2	29,2	20,5	100
	VI	51,3	27,6	21,1	100
	VII	55,1	24,3	20,6	100
	VIII	56,9	21,5	21,6	100
	IX	61,5	17,0	21,4	100
	X	66,6	11,1	22,4	100
	Promedio	59,2	19,2	21,6	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2004, México, D.F., 2004.*

0,24 puntos del PIB (véase el cuadro V.5). Si bien es positivo un apoyo al campo, donde se encuentra la población más pobre, este tipo de subsidio solo llega al gran productor.

También es significativo el tratamiento fiscal especial de una serie de prestaciones laborales que suman un gasto fiscal de 0,67 puntos del PIB (véase el cuadro V.5). Si bien un apoyo al sector trabajador puede

Cuadro V.4
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES, 2006-2007^a

Concepto	2006			2007		
	Porcentaje del PIB	Millones de pesos	Estructura porcentual	Porcentaje del PIB	Millones de Pesos	Estructura porcentual
Total (A+B+C+D)	5,5852	502 225,2	100	5,3773	517 394	100
A. Impuesto sobre la renta (ISR)						
(A.1+A.2)	3,2881	295 667,1	58,9	3,1299	301 150,8	58,2
A.1 ISR Empresarial	1,9722	177 340,0	35,3	1,8739	180 309,2	34,8
A.2 ISR de personas físicas	1,3159	118 327,1	23,6	1,256	120 841,6	23,4
B. Impuesto al valor agregado	1,9436	174 764,6	34,8	1,9436	187 011,0	36,1
C. Impuestos especiales ^b	0,1873	16 848,8	3,4	0,1873	18 025,7	3,5
D. Estímulos fiscales	0,1662	14 944,7	3	0,1165	11 206,5	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), *Presupuesto de gastos fiscales 2005 y 2006*, México, D.F. y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Documento de política económica", México, D.F., 2006, inédito.

^a Se utilizaron el PIB de 8.991.800 millones de pesos para 2006 y de 9.621.900 millones de pesos para 2007, presentados en el *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria* de México (30 de marzo de 2007).

^b Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto sobre automóviles nuevos y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Nota: las cantidades expresadas en millones de pesos y como porcentaje del PIB pueden no coincidir debido a que las cifras se han redondeado.

Cuadro V.5
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES, 2002-2006
(En porcentajes del PIB)

Concepto	Porcentaje del PIB					Valor del porcentaje real			
	2002	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Impuesto sobre la renta empresarial									
Contribuyentes dedicados a la agricultura	0,19	0,2	0,22	0,26	0,24	4,93	10,55	24,66	2,68
Contribuyentes del sector autotransporte	...	0	0,06	0,05	0,06	...	-26,29	-0,26	-0,12
Impuesto sobre la renta de personas físicas									
Ingresos exentos por salarios	...	0,71	0,75	0,51	0,67	10,26	7,32	-27,34	37,01
Otros (horas extra, primas, etc)	0,14	0,41	0,44	0,21	0,29	347,76	1032,89	-120,04	210,76

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), *Presupuesto de gastos fiscales 2005 y 2006*, México, D.F.

parecer progresista, los más beneficiados son los trabajadores de las grandes empresas públicas y privadas en las que se concentran este tipo de prestaciones. Otro sector favorecido es el del autotransporte, que tuvo privilegios fiscales equivalentes a 0,05 puntos del PIB en 2006 y 2007 (véase el cuadro V.6).¹⁸

Cuadro V.6
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES, 2006-2007:
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL

Concepto	2006		2007	
	Porcentaje del PIB ^a	Millones de pesos	Porcentaje del PIB ^a	Millones de pesos
A.1. Impuesto sobre la renta empresarial (I+II+III+IV)	1,9722	177 340,0	1,8739	180 309,2
I. Tratamientos especiales	0,2921	26 263,6	0,2269	21 834,2
1. Régimen de consolidación fiscal ^b	0,0544	4 890,0	0,0024	233,0
2. Contribuyentes del sector del autotransporte	0,0512	4 603,8	0,0494	4 753,2
a. Deducción inmediata de inversiones de activo fijo ^c	0,0455	4 091,3	0,0439	4 224,0
b. Deducción de inversiones en el régimen intermedio ^d	0,0057	512,5	0,0055	529,2
c. Exención del ISR en el esquema de transición al reinvertir la utilidad pendiente de gravamen por el cambio de régimen ^e	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), *Presupuesto de gastos fiscales 2005 y 2006*, México, D.F. y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Documento de política económica", México, D.F., 2006, inédito.

N.A.: no aplica

^a Se utilizaron el PIB de 8.991.800 millones de pesos para 2006 y de 9.621.900 millones de pesos para 2007, presentados en el *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria de México* (30 de marzo de 2007).

^b Para 2006 se estima que se deberá devolver el 40% de los pagos provisionales que hasta 2005 efectuaban las controladoras y controladas en forma individual. En 2007 ya no habrá devolución de los pagos provisionales, dado que a partir de 2006 las controladoras y controladas ya no efectúan pagos provisionales individuales, por lo que se estima que solo habrá un incremento marginal de las pérdidas fiscales, puesto que al consolidar los saldos fiscales en un 100% los grupos ya no tenderán a reubicar sus utilidades en empresas perdedoras.

^c Consiste en una postergación del pago del impuesto, por lo que el gasto fiscal consignado se compensa en futuros ejercicios fiscales.

^d Debido a que se permite la deducción de las inversiones como gasto del ejercicio, parte del gasto fiscal corresponde a una postergación del pago del impuesto que se compensa en futuros ejercicios fiscales. Excluida la postergación, el gasto fiscal corresponde a la deducción excesiva en comparación con la que regiría en caso de aplicarse la tasa de deducción inmediata pertinente.

^e No se incluyen las estimaciones para 2006 por este concepto, ya que de lo contrario se duplicaría el gasto consignado en el presupuesto de 2003. El plazo para efectuar la reinversión de utilidades al que hace referencia la fracción XVI del artículo segundo transitorio para 2002 de la ley del impuesto sobre la renta estuvo vigente hasta 2006.

¹⁸ En 2008 entrará en vigor en México un nuevo impuesto que gravará a las empresas, el impuesto empresarial a tasa única (IETU), y que busca limitar la acción de algunas de las termitas mencionadas. Sin embargo, para lograr su aprobación fue "diluido" de manera importante: de una expectativa de ingreso adicional de unos 3 puntos del PIB se espera que recaude poco más de 1 punto, aunque se prevé esta cifra aumente un poco una vez terminen algunos tratamientos de transición.

VII. La calidad del gasto en México y Brasil

Como señala Scott los instrumentos para redistribuir el ingreso son tres: los impuestos progresivos, las transferencias en efectivo y las transferencias en especie mediante bienes y servicios públicos subsidiados (Scott, 2002). En países con grandes desigualdades como Brasil y México estos instrumentos, en principio, pueden ser muy poderosos, más que en países con menor desigualdad, siempre y cuando se incrementen los recursos o se empleen mejor (Scott, 2002, p.15). Sin embargo, en la práctica, no ha sido así.

Si bien los datos disponibles no son siempre adecuados, la evidencia indica que la capacidad de redistribuir ha sido escasa, tanto por problemas de oferta como de demanda (alto costo de oportunidad para los más pobres, que por ejemplo impide acceder a la educación posbásica).

Según Scott, en estos cálculos tiende a sobreestimarse el impacto distributivo, dado que se supone que el servicio analizado vale lo que cuesta (Scott, 2002, p.13). Este es uno de los problemas centrales, ya que la calidad de estos servicios suele ser baja. Scott señala, además, que una de las razones de la progresividad de los servicios públicos en América Latina es que quienes pueden pagarlos no los usan y compran esos servicios a proveedores privados (Scott, 2002, p.7).

El estudio del Programa internacional de evaluación de estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar los conocimientos de los estudiantes de 15 años es particularmente interesante en el caso de México. La muestra se amplió para poder hacer comparaciones estatales y entre las distintas modalidades educativas que se aplican a los estudiantes de esa edad. Este estudio, junto con otras evaluaciones del Instituto nacional para la evaluación de la educación (INEE), permite hacer un análisis más detallado de la situación educativa en México.

El nivel alcanzado por los estudiantes en matemáticas, por ejemplo, es considerablemente bajo en México y Brasil y mucho menor en estos dos países respecto de Finlandia; asimismo, el nivel de cobertura de estudiantes de 15 años es del 56,1% en México (en comparación con el 90% en los países de la OCDE), mientras que en Brasil se ha logrado incrementar considerablemente el nivel de esta cobertura.

El problema no radica solamente en la educación pública, ya que el 13% de los estudiantes mexicanos de 15 años asiste a instituciones privadas, un porcentaje superior al promedio de los países de la

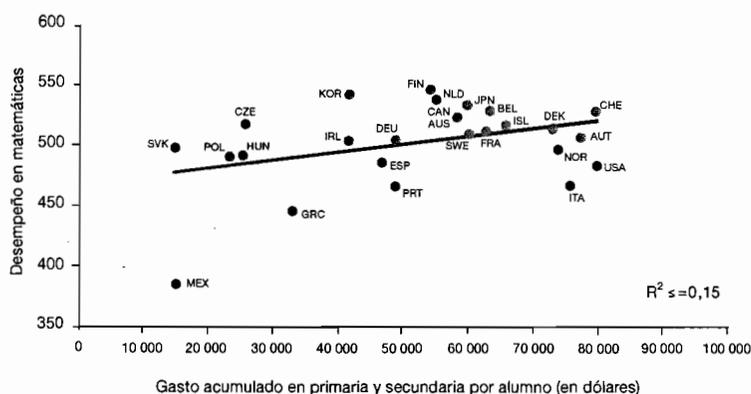
OCDE. El desempeño de los estudiantes que asisten a instituciones de educación privada es mejor en promedio que el de los que asisten a instituciones públicas, sin que esta diferencia sea muy grande. El promedio de desempeño de los estudiantes de escuelas privadas se ubica por debajo del de las escuelas de Turquía, país de la OCDE que se sitúa inmediatamente por encima de México. Además, si se ajusta por el nivel socioeconómico de los padres, la diferencia es muy pequeña y si se agrega la ventaja del entorno socioeconómico de la escuela, la diferencia es negativa. La educación privada parece ser más útil como espacio de construcción de redes sociales que de aprovechamiento académico. Un padre de familia no tiene mucha información objetiva sobre la calidad de la escuela que escoge, no existen índices de aceptación de los licenciados en las mejores universidades o exámenes nacionales que les sirvan como criterio de selección de la escuela para sus hijos.

El retraso de la educación en México no se debe a un problema económico, ya que México se encuentra entre los países que más han aumentado el gasto en educación desde el año 2000. Si bien México es el país de la OCDE que menos gasta por estudiante y es también el segundo más pobre después de Turquía, el gasto es comparable al de Eslovaquia, que supera a México en más de 100 puntos en la prueba de matemáticas PISA. México es, junto con Estados Unidos, Grecia, Italia, Noruega y Portugal, uno de los países que menos calidad educativa logra en relación con los recursos invertidos.

Durante años, en México solo importó ampliar la cobertura educativa, lo que significó un gran esfuerzo nacional para dar educación a una sociedad en crecimiento, aunque aún no se ha logrado la cobertura deseada en la educación secundaria.

Es necesario que las autoridades encabecen un proceso de análisis y reforma de la educación. El estudio PISA “no es una evaluación de lo que los jóvenes aprendieron en el año escolar previo, ni siquiera durante los años de educación secundaria. Indica el desarrollo del aprendizaje que ha ocurrido desde el nacimiento. Los resultados de un país en el estudio PISA dependen de la calidad del cuidado y de los estímulos provistos al niño durante la infancia y los años previos a la escuela, así como de las oportunidades de aprendizaje, tanto en la escuela como en la casa durante los años de educación primaria y secundaria” (OCDE, 2003a). Los alumnos evaluados llevan por lo menos nueve años en el sistema educativo (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.12
DESEMPEÑO EN MATEMÁTICAS CON RESPECTO AL GASTO, 2003



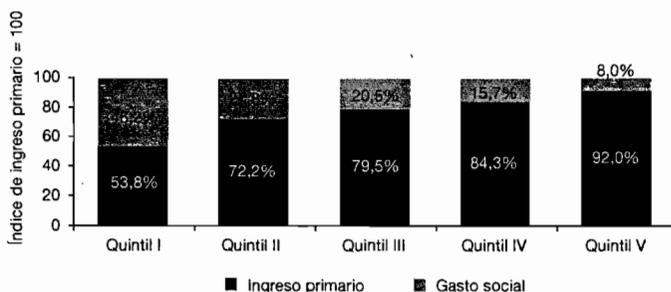
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Programme for International Student Assessment*, París, 2003.

VIII. Un esbozo del mapa de la violencia fiscal

Los sectores que no usan los servicios públicos básicos han tenido la capacidad política para presionar a favor de un gasto social mayor en términos relativos en educación no básica o en salud especializada, aun antes de lograrse una cobertura adecuada de los servicios educativos y de salud básicos (Scott, 2002, p. 20). Una manera de aproximarse a una estimación de la violencia fiscal es analizar la distribución del gasto social. Una distribución que beneficia relativamente más a los grupos de bajos ingresos (como en Chile) tendería a indicar una menor violencia fiscal en el sistema. En América Latina, salvo en el caso de Chile, el gasto social tiende a distribuirse por partes iguales en los distintos grupos de ingresos (Marulanda, Ugaz y Guzmán, 2005).

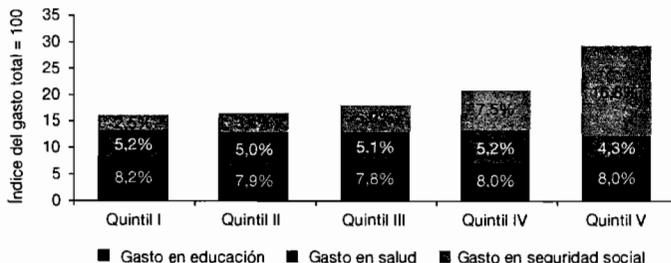
Los datos sobre la incidencia del gasto público en México muestran la existencia de muchos rubros regresivos. Si bien el gasto total en educación es ligeramente progresivo, el gasto en educación superior es marcadamente regresivo (véase el cuadro V.7). Pero la regresividad más intensa del gasto se observa en otros rubros, como el de las pensiones de los trabajadores del gobierno federal (CEPF, 2006a). Si bien en el agregado

Gráfico V.13
 IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN EL INCREMENTO DE INGRESOS
 PRIMARIOS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

Gráfico V.14
 DISTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO SEGÚN
 ESTRATO DE INGRESO PRIMARIO EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

ingreso-gasto hay una ligera reducción de la desigualdad, es menor de lo esperable en un país con una desigualdad como la de México (CEPF, 2006a, p.43).

En Brasil, tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula intentaron remediar esta propensión a la regresividad mediante el aumento de los gastos sociales más progresivos como los dirigidos a la educación primaria, la salud y los programas de redistribución y transferencias condicionadas, como Bolsa Familia. El número de familias que se beneficiaron de este programa aumentó de 3,6 millones en 2003 a más de 11,1 millones en 2006.

Cuadro V.7
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS EDUCATIVOS,
MÉXICO, 2004

Deciles	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
I	12,9	20,5	21,9	15,2	4,7	1,3
II	12,5	16,4	16,9	14,5	6,8	4,9
III	11,3	13,8	13,9	14,0	10,0	6,0
IV	10,7	11,3	11,9	14,2	8,1	5,8
V	10,6	11,6	9,8	11,8	14,7	9,4
VI	10,0	9,9	8,3	9,4	17,8	12,5
VII	10,6	7,0	7,1	7,7	16,0	17,5
VIII	8,7	3,8	5,2	5,8	8,4	15,3
IX	7,8	4,2	3,7	5,7	11,0	15,9
X	5,1	1,6	1,3	1,7	2,4	11,4
CC	-0,117	-0,319	-0,339	-0,246	0,027	0,252

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEPF), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F., 2006.

Cuadro V.8
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD SEGÚN LA
UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y TIPO DE ATENCIÓN
EN MÉXICO

Deciles	Gasto Monetario				Ayudas y regalos no monetarios			
	Atención primaria	Atención hospitalaria	Embarazo y parto	Total	Atención primaria	Atención hospitalaria	Embarazo y parto	Total
I	10,1	3,2	7,6	10,0	7,8	8,3	3,3	7,9
II	9,6	5,1	12,6	9,6	9,3	11,8	5,3	9,4
III	9,0	6,0	7,9	8,9	10,0	9,8	8,8	10,0
IV	9,1	6,5	11,6	9,2	9,7	11,6	6,9	9,8
V	9,3	13,3	16,2	9,8	10,1	13,8	9,2	10,0
VI	9,8	5,8	11,6	9,9	10,1	8,8	9,9	10,1
VII	11,8	8,9	5,5	11,5	10,0	12,3	12,1	10,2
VIII	11,5	11,3	12,2	11,5	10,3	8,2	13,5	10,2
IX	9,9	15,9	9,8	10,0	11,1	10,1	11,6	11,1
X	9,8	24,1	5,0	9,8	11,4	5,2	19,4	11,3
CC	0,021	0,29	-0,044	0,022	0,047	-0,051	0,228	0,045

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEPF), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F., 2006.

Cuadro V.9
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES EN MÉXICO

Deciles	Aportaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Cuota inicial del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Pensiones y jubilaciones	Total
I	0,2	1,6	1,0	1,0
II	1,6	3,4	3,0	3,0
III	2,2	5,0	2,7	2,9
IV	2,4	7,1	3,5	3,8
V	3,7	7,6	5,6	5,8
VI	6,6	9,8	6,5	6,8
VII	9,2	9,4	8,8	8,9
VIII	14,7	11,5	15,3	14,8
IX	19,3	15,9	17,9	17,7
X	40,1	28,7	35,8	35,2
CC	0,568	0,373	0,497	0,486

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F., 2006.

Además, durante el gobierno de Lula, el salario mínimo se incrementó un 26% en términos reales. Al mismo tiempo, se intentaron acotar los gastos sociales más concentrados en los grupos con altos ingresos (como los dirigidos a la educación terciaria), así como los seguros de desempleo, los subsidios al consumo de energía eléctrica y las pensiones.

Un primer instrumento para medir la violencia fiscal podría ser la evaluación de la relación entre los gastos sociales más progresivos (educación primaria, salud y programas de transferencias como Bolsa Familia) y los más regresivos (educación terciaria, seguros de desempleo, subsidios al consumo eléctrico y las pensiones).

En Brasil, durante el gobierno de Lula, hubo un intento de solucionar el problema de la violencia fiscal mediante las reformas fiscales y, sobre todo, mediante reformas de las pensiones, de particular importancia ya que en el futuro este gasto tenderá a aumentar, lo que debilitará todavía más la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y gastos. La violencia fiscal tiene también un componente temporal considerable. Otra manera de identificar esta violencia fiscal podría consistir en analizar la asimetría que hay en los regímenes de pensiones generales y específicos, para los empleados públicos y privados, entre otros.

En el caso de Brasil, este enfoque es particularmente útil. El sistema de seguridad social brasileño tiene dos pilares básicos: uno para los trabajadores del sector privado y otro para el de los funcionarios públicos. Existen además regímenes separados para el gobierno federal, estatal y municipal. Es llamativo, cuando se analizan las cuentas de la seguridad social brasileña, corroborar que el déficit, si bien estabilizado, llegó en 2005 a un 5,3% del PIB. Igualmente llamativo es que la mayor de este déficit provenga del sector público (3,4% del PIB), mientras el régimen del sector privado apenas representa el 1,9%, es decir, casi dos veces menos, aunque comprende casi 21 millones de los 24,5 millones de afiliados registrados oficialmente.¹⁹ La asimetría es por lo tanto evidente y revela la existencia de un elevado nivel de violencia fiscal en el país.

Cuando se analiza esta violencia desde el punto de vista de los gastos, se ve que el sector público concentra buena parte de estos: 4,1% del PIB en 2005 comparado con el 7,5% del PIB en el sector privado (que abarca una cantidad de personas cinco veces mayor). En 2005, los gastos per cápita en pensiones del sector público resultaron 11,3 veces mayores que los del sector privado. Si se comparan estas cifras con las de los programas de transferencias como Bolsa Familia (0,4% del PIB), la necesidad de un ajuste parece todavía más urgente.

Además, y a pesar de las reformas, existen otra asimetrías: en el sector privado la edad para jubilarse es 65 años en el caso de los hombres y 60 años en el de las mujeres, mientras que la edad para jubilarse en el sector público hasta 2003 era 53 años en el caso de los hombres y 48 años en el de las mujeres. La reforma emprendida por el gobierno de Lula intentó reducir esta asimetría elevando las edades de jubilación del sector público a 60 años en el caso de los hombres y 55 años en el de las mujeres. A pesar de los esfuerzos, la asimetría temporal (cinco años) sigue existiendo entre los jubilados del sector público y los del sector privado independientemente del género. En el sector privado una gran cantidad de personas no tiene acceso a pensiones o bienes públicos sociales al estar relegadas al trabajo en el sector informal. El nivel de informalidad laboral es mayor en Brasil (37% del total de la población en edad de trabajar en 2000) que en Chile.²⁰

¹⁹ Estimaciones basadas en OCDE (2006 b).

²⁰ Sobre los desafíos del sistema de seguridad social y fiscal brasileño, véase Giambiagi y De Mello (2006). Sobre las reformas fiscales emprendidas y, en particular, sobre la ley de responsabilidad fiscal, véanse también De Mello (2006) y De Mello y Moccerro (2006).

A estas asimetrías se suma la existencia de regímenes especiales para determinadas clases de funcionarios públicos, jueces o parlamentarios. Los profesores pueden jubilarse más jóvenes y con menos años de contribución que los trabajadores de los demás sectores privados.

Cuadro V.10
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES EN BRASIL
Indicadores de la seguridad social en Brasil

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Balance de la seguridad social (en porcentajes)	-4,4	-4,6	-4,0	-4,2	-4,7	-4,5	-4,3
Régimen del sector privado	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3	-1,7	-1,8	-1,9
Régimen del sector público (RPSS)	-3,4	-3,7	-2,9	-3,0	-3,0	-2,7	-2,4
Ingreso (en porcentaje del PIB)	5,8	5,7	6,7	6,9	6,6	6,9	7,3
Régimen del sector privado (RGPS)	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Régimen sector público (RPPS)	0,8	0,7	1,5	1,6	1,4	1,6	1,7
Egreso (en porcentaje del PIB)	10,2	10,4	10,7	11,2	11,2	11,4	11,6
Régimen del sector privado	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Régimen del sector público	4,2	4,4	4,4	4,6	4,4	4,3	4,1
Beneficiarios (millones)							
Régimen del sector privado	17,1	17,7	18,1	18,5	19,2	20,1	20,7
Régimen sector público	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0

Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda, 2006.

IX. Algunos ejemplos de violencia fiscal

Los ejemplos de violencia fiscal abundan tanto en Brasil como en México. En el caso de México puede mencionarse el que se da en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que comprende a los trabajadores del sector privado. Los pasivos laborales de los trabajadores son mayores a los activos del Instituto, es decir que los reclamos de un conjunto de agentes privados (los trabajadores) superarían el valor de los edificios y recursos del Instituto. Esto se desprende del informe que presentaron las autoridades del IMSS al Congreso en marzo de 2006.

Los trabajadores del IMSS, que prestan servicios a los trabajadores asegurados del Instituto, insumen una parte creciente del presupuesto de este. Aun después de un largo conflicto que llevó a la celebración de un convenio y a la reforma de 2004 del régimen de pensiones, al 31 de diciembre de 2005 los 138.616 pensionados del personal del IMSS consumían cerca del 13% de los ingresos del instituto. Para el año 2036, los 388.432 pensionados que habrá, según se prevé, consumirán el 19,41% de los ingresos (IMSS, 2006, p.245). Sin duda, esta situación es mejor que la de antes de la reforma, pero todavía es muy mala, dado que la reforma no abarca ninguno de los derechos de los trabajadores contratados antes de fines de 2004, sino solamente los que se incorporaron al Instituto después de su entrada en vigor.

Esta situación es consecuencia de la falta de previsión de las autoridades del IMSS que en el pasado, cada dos años, aceptaban que en el contrato colectivo se establecieran mejores condiciones de retiro —mucho más favorables que las de los demás trabajadores—, sin prever las reservas adecuadas. Como resultado de esa política, un trabajador del Instituto puede tener una pensión tras 28 años de servicio y una trabajadora tras 27 años de servicio. No hay edad mínima de retiro. Si un trabajador ingresó al Instituto a los 20 años, puede retirarse a los 48. Si vive más de 76 años, gozará de una pensión durante más años que los trabajados. La edad promedio de un trabajador del IMSS es 53 años y la tercera parte de ellos se retira antes de los 50 años.

Esta situación difiere de lo que ocurre con los trabajadores afiliados al Instituto, que tienen derecho a recibir una pensión a los 60 años (en caso de una pensión de cesantía en edad avanzada) o a los 65 años (en caso de una pensión de vejez) y sin haber aportado una cuota suficiente para financiarla. Además, la pensión de los trabajadores del Instituto es un 36% más alta que el salario y el promedio de las prestaciones de los trabajadores activos, como resultado de medidas diversas, como la ayuda para la renta, la antigüedad, la ayuda para libros y otras muchas ventajas que no gozan los demás trabajadores. La pensión, además, se ajusta según la inflación (IMSS, 2006, p.210).

Despedir a un trabajador sindicalizado del IMSS es casi imposible, por lo que la estabilidad laboral está prácticamente asegurada; la intensidad del trabajo depende, por tanto, de la motivación del empleado.

Como el IMSS es una entidad pública, las prestaciones a sus propios funcionarios, que son impagables por la institución, no causaron la quiebra, sino que motivaron el otorgamiento de un subsidio. Al tratarse

de un servicio obligatorio para todo trabajador del sector privado, la baja calidad de la atención del IMSS y la transferencia de recursos del servicio médico a las pensiones de los trabajadores del propio IMSS no lleva a que el trabajador busque otro proveedor, sino a que tolere la mala calidad del servicio, pase a ser un trabajador informal, viole la ley o pague la cuota y busque atención médica en otro lado, para beneficio del IMSS que recibe ingresos sin dar nada a cambio.

En otras entidades públicas también se encuentran privilegios similares. Se trata de empresas que no quiebran, algunas con ingresos muy buenos, con trabajadores bien organizados, utilizadas para fines diferentes a los que les corresponden.

Por ello, el resto del sector público tiene pensiones, tanto en el Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) como en las empresas públicas, mucho mejores que las del sector privado y que no cuentan con las reservas debidas. Si hoy hubiera que reservar los pasivos laborales del ISSSTE, es decir, tener todos los recursos para poder pagar sus compromisos en el futuro sin utilizar recursos de otras fuentes, se requerían unos 300.000 millones de pesos.²¹ Para PEMEX esa cifra es de unos 318.000 millones (CEPF, 2005b) y para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de 173.000 millones (CFE, 2005).

Quizás en ninguna institución esto es más evidente que en el organismo que distribuye y comercializa la energía eléctrica en la zona central de México, Luz y Fuerza del Centro, en el que la baja edad de jubilación ha llevado a que haya un pensionado por cada dos trabajadores activos. En 2006 se gastaron 8.693 millones de pesos en el pago de pensiones, 3.069 millones de pesos más que lo que se gastó ese año en el programa de inversión física (PEMEX, 2006). A esto hay que agregar la rigidez del contrato colectivo. Un trabajador de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la empresa estatal más grande de suministro de energía eléctrica de México, tiene una productividad casi cinco veces mayor que la de un trabajador de Luz y Fuerza del Centro.

El usuario tiene que afrontar algunas de las ineficiencias de Luz y Fuerza del Centro, pero no afronta directamente el costo de las pensiones y de los problemas de operación de la empresa. Esta empresa recibe una gigantesca transferencia del gobierno federal, es decir, de los impuestos

²¹ Este pasivo por lo menos se contuvo con las reformas a la ley del ISSSTE aprobadas a principios de 2007. Estas reformas suponen cambios al régimen de pensiones de los trabajadores nuevos, pero no se modifican los derechos de los trabajadores ya contratados.

de todos los ciudadanos. En 2005 las transferencias sumaron 25.000 millones de pesos (CEPF, 2004), una cantidad suficiente para financiar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), las dos principales universidades metropolitanas de México.

En el presupuesto del gobierno federal de 2005 se preveía un gasto en pensiones equivalente a 2,1 puntos del PIB, ligeramente superior al gasto total en inversión pública (CEPF, 2006b).

Casi todos los países se enfrentan al mismo problema: qué hacer con sistemas de pensiones calculados en función de una esperanza de vida mucho más corta que la actual.

La esperanza de vida actualmente es mayor a la de hace unas décadas, pero no se han previsto los recursos necesarios para costear esos años adicionales. Sería necesario pedirle a los contribuyentes que absorbieran los nuevos costos o rediseñar los sistemas de retiro, ya sea aumentando la edad de jubilación o exigiendo una cotización mayor que cubra el derecho de retiro a la edad actual.

Tanto en Brasil como en México solo un grupo relativamente pequeño de personas gozan de derechos amplios y generosos: los empleados públicos. La mayor parte de los ciudadanos no tiene acceso alguno a la seguridad social por trabajar en el sector informal; otros tienen un acceso limitado por trabajar en el sector privado. Además, las prestaciones de los empleados públicos son tan caras que es muy costoso expandir los servicios sociales y como, además, gozan de tantas protecciones laborales, es difícil exigir la prestación de servicios de calidad, ya que es raro el despido por mal desempeño.

X. Una respuesta posible: institucionalidad fiscal e institucionalidad civil

El estudio geográfico de la violencia fiscal es todavía una tarea pendiente en América Latina. Esta violencia es sin duda mayor en los países donde la confiscación de la renta petrolera puede ser sistemática y generalizada, lo que favorece a una minoría.²² Pero esta violencia fiscal

²² En este sentido un estudio de caso particularmente interesante en América Latina es el de República Bolivariana de Venezuela, como han mostrado Puente y otros.

existe en todos los países; resta todavía diseñar y construir un indicador de esa violencia y es imprescindible asumir este reto, tanto por razones económicas como políticas.

Este imperativo cobra especial relevancia en las democracias emergentes, puesto que en la base de la legitimidad democrática se encuentra la legitimidad fiscal. La dificultad de lograr un equilibrio fiscal, un pacto fiscal adecuado al pacto social y viceversa, es particularmente difícil en entornos donde abundan sospechas de corrupción, evasión e ineficiencia. El ciudadano no siempre se da cuenta de los beneficios del gasto público, dado que una parte de este es difuso, pero suele percibir el costo de pagar impuestos, sobre todo los directos (Downs, 1960). Los impuestos indirectos son menos visibles, sobre todo el IVA, pero en el momento de incrementarlos o ampliar su base se vuelven muy visibles políticamente. Si a estas asimetrías se añade la sospecha de evasión, corrupción o ineficiencia, la legitimidad democrática y fiscal se cuestiona más aún.

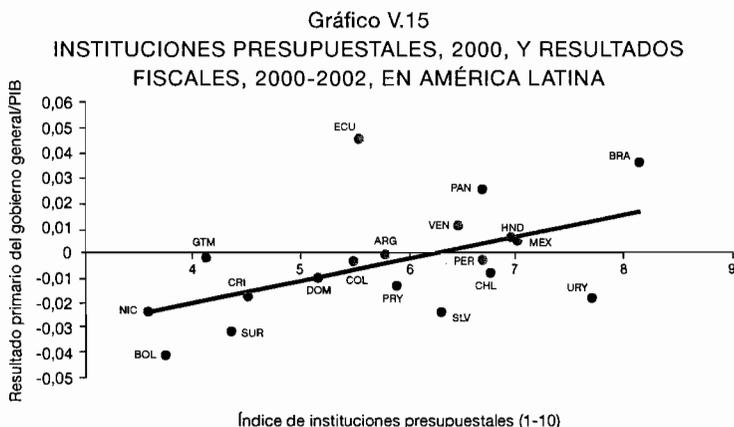
Para conseguir que estas tensiones sean menos agudas se requieren mecanismos de representación adecuados, así como claridad y calidad en el gasto. Es necesario asegurar que la representación obliga a generar transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin estos mecanismos, la ciudadanía estará aún menos dispuesta a pagar mayores impuestos y la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales será muy limitada y se correrá el riesgo de no poder ajustar las presiones sociales dentro de las instituciones.

En el caso de países como Brasil y México, una cierta opacidad histórica (pues hasta hace muy poco no se conocía con exactitud el destino de muchos gastos) y ciertos excesos en el gasto público han llevado a este grado de violencia fiscal que ha debilitado el acuerdo fundamental de toda política fiscal: los impuestos se justifican por gastos en beneficio colectivo. En la medida en que estos beneficios no sean claros y compartidos, la posibilidad de incrementar los ingresos públicos en estos dos países es más difícil.

Una manera de acotar estos retos es el fortalecimiento de las instituciones presupuestales (que discuten, deciden y controlan el presupuesto) y de las instituciones que participan en la recaudación y el control del gasto, que ha sido particularmente intenso en la última década. Los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales han combinando sus esfuerzos en este sentido. Los sistemas de pensiones y las instituciones monetarias, que también inciden en la política fiscal, han experimentado también fortalecimientos singulares a lo largo de la última década.

Se han implementado restricciones, mediante leyes de responsabilidad fiscal (como en Brasil durante el segundo mandato de Cardoso), los fondos de estabilización (como en México en 1998, aunque limitados respecto de la magnitud del ingreso petrolero), las cuentas únicas del tesoro para mejorar el control sobre los recursos fiscales y el control del gasto, y normas de transparencia fiscal que establecen el libre acceso a la información y a la divulgación de los resultados fiscales, entre otras medidas. Brasil y México pusieron en marcha marcos fiscales plurianuales y límites de gasto y de deuda (México, además, ha impuesto restricciones al déficit). En ambos países se ha impuesto la regla según la cual el poder legislativo solo puede incrementar los gastos si se identifican nuevas fuentes de financiación (aunque en México se siguen presentando leyes en las que no se prevé un incremento de la recaudación). También se han impuesto límites al gasto de los ministerios. En ambos países, el ministro de finanzas tiene la última palabra en la negociación con el gabinete y en ambos hay cuentas del tesoro únicas (Brasil fue el pionero en América Latina, ya que instauró una cuenta del tesoro única en 1986). En ambos países también se votaron leyes de transparencia fiscal y los progresos fueron notables, como muestran los equilibrios fiscales y las reducciones sustanciales de la deuda pública que se lograron.

Estas medidas, sin embargo, no acabaron con las termitas ni con la violencia fiscal, algo particularmente difícil según muestran los intentos fracasados de reformas fiscales y de reforma del sistema de pensiones del sector público durante el gobierno de Fox en México, y las dificultades para introducir reformas en este ámbito durante el gobierno de Lula en Brasil. Resulta fundamental mantener este esfuerzo de fortalecimiento fiscal. En una investigación reciente se muestra que los resultados fiscales tienden a mejorar en función de la calidad de las instituciones fiscales (Filc y Scartascini, 2007). En los países con mejores índices de instituciones presupuestales, el déficit fiscal primario, antes del pago de intereses, es 2,5 puntos del PIB menor que en otros países con peores instituciones fiscales. Del mismo modo, los países con mejores índices presentan un promedio de superávit fiscal del 0,8% del PIB, mientras que los países con peores índices presentan un promedio de déficit fiscal del 1,5% del PIB. Pasar del grupo con peores instituciones al grupo con mejores instituciones tiene un impacto fiscal del 2% del PIB. Es posible lograr equilibrios fiscales con termitas y violencia fiscal, aunque los servicios públicos sean menos y de menor calidad.



Fuente: Gabriel Filc y Carlos Scartascini, *Instituciones fiscales*, 2006.

En otros estudios se muestra la importancia de la calidad de los sistemas de auditoría externa. Cuanto mayor es el índice, es decir, cuanto mayor es la calidad de las instituciones de auditoría fiscal externa, menor es la corrupción y mayor la transparencia fiscal (Santiso, 2006, pp. 66-100 y Lavielle, Pérez y Hofbauer, 2003). Sin embargo, esto dice poco de la labor de las termitas y de la violencia fiscal.

La mejora institucional es, por lo tanto, una condición necesaria, pero no suficiente, como se señala en estos estudios: un buen índice de instituciones presupuestales no es garantía de éxito. Los incentivos políticos desempeñan un papel clave, si bien también pueden alterar con el tiempo esas instituciones que parecían bien diseñadas.²³ La voluntad política es clave para desactivar la violencia fiscal, puesto que por idóneo que sea el diseño técnico, la implementación depende del impulso político.²⁴ Estos impulsos pueden ampliarse mediante la transparencia en la formulación, aprobación, ejecución y control de los procesos. El parlamento, los medios de comunicación y la sociedad civil en general desempeñan un papel relevante en este sentido.

Los parlamentos en general han estado apartados de los procesos fiscales. Tienden a carecer de la capacidad técnica y de los incentivos políticos necesarios para asumir un papel decisivo en las finanzas públicas (Alesina y Perotti, 1996) e incluso las reformas fiscales llevadas a cabo en la región han estado dirigidas a aislar a las instituciones de

²³ Argentina mostró en los años noventa uno de los mayores índices reformativos, pero las reglas se alteraron, en particular con la crisis de la década de 2000. Véase Gadaño (2003).

²⁴ Véase en este sentido también, respecto de los países emergentes, Kopits (2004).

governabilidad económica (los bancos centrales, las agencias fiscales o los ministerios de economía y hacienda) de la influencia política para evitar crisis fiscales como las del pasado.

La atención debe dirigirse ahora al papel que han de desempeñar los parlamentos en los procesos fiscales, en particular en el ámbito del control eficiente del gasto.²⁵ Para ello se requiere fortalecer la capacidad técnica de los parlamentos para lograr un análisis independiente de la ejecución de los presupuestos.

La mayoría de los parlamentos de América Latina disponen de menos de cinco técnicos en los comités relacionados con temas presupuestales (en comparación con el 50% de los integrantes de estos comités en los países analizados por la OCDE).²⁶ En México y Chile esta cifra es mayor. El parlamento brasileño también dispone de recursos relativamente más amplios (unos 200 técnicos que constituyen la mayor capacidad técnica instalada en un parlamento latinoamericano).

Sin embargo, no hay profesionales de esa área en Argentina, Bolivia, Colombia o Uruguay. En Brasil, esa unidad del Congreso dispone de 35 profesionales (OCDE, 2003b). En Chile se inició la formación de una unidad comparable en 2003, con tres profesionales, como parte de un proceso de reforma más amplio (OCDE, 2004). En México también se instauró una unidad comparable en 1998 (Centro de estudios de finanzas públicas) en la cámara baja. Este dispositivo complementó al Servicio de investigación y análisis (SIA) de la biblioteca del parlamento, así como al Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República, creado en 1985. En la República Bolivariana de Venezuela, los intentos de consolidar unidades comparables, en parte con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, muestran que la voluntad política es clave en este aspecto.²⁷ Sin embargo, todas estas unidades siguen siendo recursos endógenos que analizan informes y datos internos que en general carecen de visibilidad mediática.²⁸

²⁵ Véase en este sentido Santiso (2005).

²⁶ OECD, World Bank Budget Database, preguntas 2.10.

²⁷ Sobre el apoyo de los organismos internacionales —el BID y el Banco Mundial en particular— al fortalecimiento de este tipo de institucionalidad fiscal, véase Santiso (2004 y 2006); sobre la experiencia venezolana, véase Monaldi y otros (2005).

²⁸ Existen algunos avances en este ámbito, en particular en Brasil donde la oficina de auditoría general federal emite informes preliminares sobre el estado fiscal de la nación recogido en el informe anual del presidente al parlamento.

La experiencia reciente en México revela que cuando un grupo está bien organizado, su poder de veto permite sostener violencias fiscales añejas y que, cuando es particularmente fuerte, logra reformas legales favorables sin que medie una discusión técnica.

Para mejorar la rendición de cuentas se requiere también un sistema electoral que haga responsable al legislador por lo que aprueba. En México, la ausencia de reelección inmediata en el poder legislativo atenta contra de este objetivo.

Los medios de comunicación y la sociedad civil en general pueden ser igualmente aliados precisos, aunque también problemáticos. Para activarlos es imprescindible operar en ámbitos de transparencia fiscal, en los que los datos y la información disponible sean amplios y se analicen en profundidad. Para ello es imprescindible contar con centros de conocimiento desvinculados de los poderes oficiales, de ahí que el fortalecimiento de los centros de estudios y centros académicos sea importante.²⁹ Igualmente significativo es el incremento de datos e información disponible para que los centros puedan realizar su labor crítica. Una institución particularmente interesante en este sentido, que merece mayor atención, es el Instituto federal de acceso a la información pública (IFAI) en México. Esta experiencia podría servir de ejemplo a otros países, ya que supuso un cambio en materia de transparencia, aunque como suele suceder en la región supuso una burocracia nueva para una tarea que en otros países se resuelve con organismos ya existentes.

Todo esto requiere de medios de comunicación mucho más profesionales, donde importe más el análisis que la declaración sensacionalista.³⁰ Como señala Lechner con respecto a Chile, la gente se está cansando de la democracia. Esto tiene mucho que ver con la incapacidad del discurso político para dar sentido a la existencia colectiva. La experiencia de una cotidianidad sin perspectivas, como si fuera un "tiempo único" (Lechner, 2003, p. 63), no solo es consecuencia de un proceso de democratización que somete los ritmos de la política a los ciclos electorales de corto plazo, sino, sobre todo, de que "la cultura difundida por los medios de comunicación es ahistórica porque está centrada exclusivamente en la actualidad" (Cruz, 2002). Para los medios todo ocurre en un presente omnímodo en el que el pasado que ya fue y el futuro que todavía no es se simplifican en un hoy que los confunde

²⁹ Véase en este sentido el estudio de Santiso y Whitehead (2006).

³⁰ Véase Elizondo y Bravo, 2003.

indistintamente. De este modo, “presionada a dar respuestas inmediatas, la política pierde cualquier estrategia de mediano y largo plazo” (Lechner, 2003, pp. 63 y 64). Al desatender su contenido de larga duración y querer ofrecer resultados rápidos, al sucumbir a la tentación de ir a la par de ese tiempo acelerado que gobierna a los medios de comunicación, nuestros regímenes mediatizados no pueden más que terminar desorientando al ciudadano.

La democracia ciertamente no resuelve todos los problemas y en algunos casos puede suponer una solución más difícil de alcanzar, ya que es necesario transar, negociar, ceder, y conceder. Sin embargo, debería otorgar legitimidad a sus soluciones. Por ello es particularmente importante que los electores, la voz última de toda democracia, tengan un mínimo de comprensión de su entorno, de las restricciones que determinan el margen de acción de su gobierno. Una sociedad que no puede distinguir lo deseable de lo posible, que no está dispuesta a aceptar los costos ni de lo que más quiere, es una sociedad adolescente, permanentemente insatisfecha, como parecen ser la de Brasil y México, y tantas otras de América Latina.

La sociedades para las que lo posible no es suficiente, que no han sido socializadas en ese “hermoso gris” del que habla el pensador polaco Michnik, engendran una incommovible antipatía que pone en entredicho no ya la validez inmanente, sino la mínima utilidad de un régimen democrático. Si los gobernantes, por definición, hagan lo que hagan lo hacen mal, ¿qué sentido tiene poder o no elegirlos?

Si existen soluciones mágicas que ofrezcan no lo posible sino lo ideal, si hay alguien que pueda barrer la pobreza, la inseguridad y la corrupción sin aumentar los impuestos, tener cuerpos de seguridad pública más estrictos o aplicar sin excepciones la ley, ¿por qué no elegirlo? Tarde o temprano los electores terminan por convencerse de que esa puede ser la solución; sin embargo, quienes son electos conforme a ese horizonte de expectativas tratan de cumplir y llevan a su país al desastre, o no cumplen porque no es posible cumplir ese tipo de promesas y terminan por desencantar aún más a la ciudadanía. Por supuesto, no es solo que la realidad sea “mala”, es que, además, las expectativas de los ciudadanos no son razonables.

Michnik ha sugerido que el problema es, a fin de cuentas, de aprendizaje: “Durante el estado de guerra todo estaba claro. Nosotros y ellos, el bien y el mal, la huelga y las agresiones de la policía, la elección entre el ángel y el demonio; entre el ángel perseguido y el demonio que

detentaba el poder. Hoy el poder lo ejerce el ángel y es preciso vivir sin demonio. ¿Cómo vivir sin el demonio del comunismo?" (Michnik, 1993, pp. 58-59).

En las jóvenes democracias de América Latina nuestros medios de comunicación todavía no han aprendido a vivir sin el demonio del autoritarismo. Quizás por eso insisten en seguir su lucha inclemente, aunque sea contra un cadáver. No sería tan grave de no ser porque en su vehemencia sacrifican el rigor y en el camino complican la "interiorización" de la lógica democrática (a veces se gana, a veces se pierde; lo posible no son los bienes mayores, sino solo los males menores) en las mentes y los hábitos de la ciudadanía.

XI. Conclusiones

Las sociedades con su voto y su consumo estimulan ciertos comportamientos. El estudio de Lora sugiere que a mayor participación electoral, mayor gasto público. Dado que las sociedades son muy desiguales, el votante medio tiene el incentivo de buscar que otros paguen más impuestos para financiar su gasto (Lora, 2006c, p.8-10), aunque la calidad del gasto y la apropiación de este por todo tipo de devoradores haga más difícil la construcción de una coalición que impulse el incremento de los impuestos y un gasto social redistributivo, como el que permitió la construcción de los Estados de bienestar en Europa occidental.

El pacto fiscal solo es sostenible si se exige calidad en ese gasto. Lograr una mayor eficiencia en la recaudación y el gasto es imprescindible en las democracias emergentes. La legitimidad fiscal es clave para la legitimidad democrática. Sin un cambio en la manera en que se gasta, una mayor recaudación no podrá modificar la capacidad del Estado de revertir la pobreza y la desigualdad y generar condiciones para un crecimiento más acelerado. Incluso puede tener efectos negativos al retirar del sector privado recursos que pueden estar mejor asignados por este y debilitar aún más la legitimidad del gobierno frente a ciudadanos que no ven los beneficios de sus impuestos. El reto consiste en tener un equilibrio fiscal basado en un gasto con calidad que justifique el aumento del ingreso público para atender los retrasos en la satisfacción de las demandas.

El problema es particularmente complejo, pues como señala Lora en el estudio presentado en el seminario Políticas económicas para un

nuevo pacto social en América Latina (celebrado en la Fundación CIDOB de Barcelona los días 6 y 7 de octubre de 2006), los gobiernos de América Latina tienen un mayor gasto social en comparación con el de los países desarrollados cuando tenían un nivel de desarrollo similar. Pero ese gasto no parece reflejarse en materia de desarrollo, ni como mecanismo de cohesión social, pues tiende a ser absorbido por la burocracia y los grupos mejor organizados (Lora, 2006c, p.6).

Una mayor participación social con instituciones más transparentes y con incentivos más alineados con los de la sociedad es una respuesta posible para lograrlo. Pero la mejora del diseño institucional por sí sola es insuficiente si no hay voluntad política. Es particularmente delicado, desde este punto de vista, resolver el problema de la violencia fiscal que socava la legitimidad democrática. El ejercicio de mayores controles de la calidad del gasto a través de los parlamentos, los medios de comunicación y los centros de estudio, es una posible respuesta.

Sin embargo, para ello es necesario dotar a los parlamentos de mayores poderes de control. Es decir, dotarlos de mayor capital humano y racionalidad técnica que permitan realizar un análisis autónomo para ejercer el control. Es igualmente importante dotar a los países de centros de estudio potentes, en particular en el ámbito de las políticas fiscales, para nutrir un análisis crítico, útil para el debate público. Los medios de comunicación en ambos casos pueden también ser aliados y transformarse en cajas de resonancia positivas.

Una clave es sin duda la existencia de políticos que puedan transmitir a la sociedad los beneficios que supone para todos poner fin a los arreglos que solo benefician a unos pocos. Sin embargo, la sociedad debe ser capaz de lograr un mayor nivel de organización e involucrarse más en estos procesos de reforma. El gobierno puede guiar, pero la fuerza debe provenir de una sociedad que cuestione éticamente la acción de las termitas. Una sociedad que esté dispuesta a dar la batalla para no continuar siendo devorada. Lo anterior supone aumentar y consolidar la transparencia, es decir, posibilitar el acceso a datos e información pública. Para ello, las administraciones fiscales deben contar con los recursos adecuados para poder generar los datos y la información y sobre todo, es necesaria la actividad de organismos que fomenten la transparencia.

Una contribución concreta a estos esfuerzos podría ser generar un índice de violencia fiscal. Además, resta por elaborar un mapa de la violencia fiscal. Las ideas que se presentan en este artículo constituyen tan solo un esbozo de la tarea por cumplir.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y otros (2006), "Emergence and persistence of inefficient status", inédito.
- Aizenman, J. e Y. Jinarak (2005), *The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence*, San Diego, Departamento de Economía, Universidad de California y División de Economía, Universidad Tecnológica Nanyang.
- Akhmedoy, A. y E. Zhuravskaya (2004), "Opportunistic political cycles. Test in a young democracy setting", *Quarterly Journal of Economics*, N° 119.
- Alesina, A. y S. Ardagna (1998), "Tales of fiscal adjustments", *Economic Policy*, N° 27.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Budget institutions and budget deficits", *NBER Working Paper*, N° 5556.
- _____ (1994), "The political economy of budget deficits", *IMF Working Papers*, N° 94/85, Washington, D.C.
- Alesina, A., R. Perotti y J. Tavares (1998), "The political economy of fiscal adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Alesina, A., S. Ardagna y F. Trebbi (2006), "Who adjusts and when? On the political economy of reforms", *NBER Working Paper*, N° 12049.
- Ardagna, S. (2004), "Fiscal stabilizations: when do they work and why", *European Economic Review*, vol. 48, N° 5.
- Banco Mundial (2006), *Doing Business: Brazil*, Washington, D.C., International Finance Corporation.
- Bergman, Marcelo (2006), "Suckers and legalistics: on tax evasion and law abidance in Latin America", México, D.F., inédito
- Bergman, M., V. Carreón y F. Hernández (2005), *Evasión fiscal del impuesto sobre la renta de personas morales*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *The Politics of Policies. Economic and social Progress in Latin America*, Washington, D.C.
- Cárdenas, M., E. Lora y V. Mercer-Blackman (2006), *The policy making process of tax reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- CEPF (Centro de Estudios de Finanzas Públicas) (2006a), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F.
- _____ (2006b), *Gasto programable ejercido en clasificación económica de la cuenta pública 2005*, México, D.F.
- _____ (2005a), *Presupuesto de gastos fiscales 2005 y 2006*, México, D.F.
- _____ (2005b), *Pasivos de Petróleos Mexicanos al 31 de marzo de 2005*, México, D.F.

- _____ (2004), *Balances presupuestales de empresas paraestatales de sector energético y seguridad social 2004–2005*, México, D.F.
- CFE (Comisión Federal de Electricidad) (2005), "Estados financieros de CFE al 30 de septiembre de 2005" [en línea] http://www.cfe.gob.mx/NR/rdonlyres/E8E02D58-6FC6-42B6-AC12-31C524F9893E/8448/Edos_Sep2005.pdf
- Cheibub, J.A. (1998), "Political regimes and the extractive capacity of governments, taxation in democracies and dictatorships", *World Politics*, N° 50.
- Comité para el desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo) (2006), *Políticas fiscales para promover el crecimiento y el desarrollo: informe provisional*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial,
- Cukierman, A., S. Edwards y G. Tabellini (1992), "Seigniorage and political instability", *The American Economic Review*, vol. 82, N° 3.
- Cruz, Manuel (2002), "El pasado en la época de su reproductibilidad técnica", *Hacia dónde va el pasado. El porvenir de la memoria en el mundo contemporáneo*, Manuel Cruz (comp.), Barcelona, Paidós.
- De Marulanda, M., J. Ugaz y J. Guzmán (2005), "La orientación del gasto social en América Latina", *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre, pp.136 a 159. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161
- De Mello, L. (ed.) (2006), "Fiscal responsibility legislation and fiscal adjustment: The case of Brazilian local governments", *World Bank Policy Research Working*, N° 3812.
- _____ (2005), *Fiscal Adjustment and Fiscal Responsibility Legislation: The Case of Brazil*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- De Mello, L. y D. Moccero (2006), "Brazil's fiscal stance during 1995-2004: the effect of indebtedness on fiscal policy over the business cycle", *OECD Economics Department Working Paper*, N° 485.
- Downs, A. (1960), "Why the government budget is too small in a democracy", *World Politics*, vol. 12, N° 4, julio.
- Elizondo, Carlos y Carlos Bravo (2003), "Medios y democracia", *Nexos*, N° 308, agosto.
- Elizondo, C. y L.M. Pérez de Acha (2006), "Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes", *Cuestiones constitucionales*, N° 14.
- Filc, G. y C. Scartascini (2007), "Budgetary institutions", *The State of the reforms of the State in Latin America*, cap. 6, Eduardo Lora (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

- (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*, vol. 59, N° 32, noviembre-diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), "International Financial Statistics" [base de datos en línea] <http://www.imfstatistics.org/imf/>.
- Gadaño, N. (2003), "Rompiendo las reglas: Argentina y la ley de responsabilidad fiscal", *Desarrollo Económico*, vol. 43, N° 179.
- Giambiagi, F. y L. de Mello (2006), "Social security reform in Brazil: remaining challenges", *OECD Economic Department Working Paper*.
- Giambiagi, F. y M. Ronci (2005), "Las instituciones fiscales brasileñas: las reformas de Cardoso, 1995-2002", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) (2006), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2005-2006*, México, D.F.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2004), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2004*, México, D.F.
- Kenny, L. y S. Winer (2001), *Tax Systems in the World: An Empirical Investigation into the Importance of Tax Bases, Collection Costs, and Political Regime*, Universidad de Florida y Carleton University.
- Kopits, G. (ed.) (2004), *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Lavielle, B., M. Pérez y H. Hofbauer (2003), *Latin America Index of Budget Transparency*, Washington, D.C., International Budget Project.
- Lechner, N. (2003), "¿Cómo reconstruimos un nosotros?", *Metapolítica*, N° 29.
- Lora, E. (ed.) (2006), *El estado de las reformas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. (2001), "Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it", *documento de trabajo*, N° 466, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. y M. Cárdenas (2006), "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina", *documento de trabajo*, N° 559, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. y M. Olivera (2006a), "The political determinants of taxation", documento preparado para la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA), inédito.
- (2006b), "Public debt and social expenditure: friends or foes?", *documento de trabajo*, N° 563, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- _____ (2006c), "El futuro de los pactos fiscales en América Latina", documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- Maddison, A. (2003), "Historical statistics", *The World Economy*, París.
- Marichal, C. (1999), *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Michnik, Adam (1993), *La segunda revolución*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Monaldi, F. y otros (2005), "Political institutions, policymaking process and policy outcomes in Venezuela", *Latin American Research Network Working Paper*, N° R-507, Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006a), *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, París.
- _____ (2006b), *Economic Survey of Brazil*, París
- _____ (2005), *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, París.
- _____ (2004), "Budgeting in Chile", *Working Party of Senior Budget Officials (GOV/PGC/SBO(2002)7)*, París
- _____ (2003a), *Programme for International Student Assessment*, París.
- _____ (2003b), "Budgeting in Brazil", *Working Party of Senior Budget Officials (GOV/PUMA/SBO(2003)10)*, París.
- Paz Sánchez, F. (2000), *La política económica del porfiriato*, México, D.F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM)/Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- PEMEX (Petróleos Mexicanos) (2006), "Presupuesto de egresos de la federación 2006. Flujo de efectivo. Entidades de control presupuestario directo", México, D.F.
- Persson, T. y G. Tabellini (2003), *The economics effects of constitutions*, Cambridge, Massachussets, MIT Press.
- Puente, José Manuel y otros (2006), "The political economy of budget process in the Andean region: the case of Venezuela", documento de trabajo, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)/Corporación Andina de Fomento (CAF), abril, inédito.
- Rodríguez, J.A. (2006), "¿Responden el gasto e inversión públicas a los ciclos económicos y políticos", *BBVA Latinwatch*, segundo trimestre.
- Santiso, C. (2006), "Banking on accountability? Strengthening budget oversight and public auditing in emerging economies", *Public Budgeting & Finance*, vol. 26.
- _____ (2005), *Budget institutions and fiscal responsibility. Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America*, Instituto del Banco Mundial.

- _____ (2004) "Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santiso, J. (2006), *La economía política de lo posible*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Santiso, J. y L. Whitehead (2006), "Ulysses, the sirens, and the art of navigation: technical and political rationality in Latin America", *documento de trabajo*, N° 256, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Scott, J. (2002), *High Inequality, Low Revenue: Redistributive Efficiency of Social Spending in Latin America in Comparative Perspective*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Shi, M. y J. Svensson (2006), "Political budget cycles: do they differ across countries and why?", *Journal of Public Economics*, inédito.
- Sokoloff, K. y E. Zolt (2005), *Inequality And The Evolution Of Institutions Of Taxation: Evidence From The Economic History Of The Americas*, Los Ángeles, Universidad de California.
- Stein, E. y M. Tommasi (2005), "Democratic institutions, policymaking process, and the quality of policies in Latin America", *documento de trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Székely, M. (2005), *Pobreza y desigualdad en México: 1950-2004*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- (2003), "Es posible un México con menor pobreza y desigualdad", *México: crónicas de un país posible*, J. Aguilar, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tanzi, V. (2001), "Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 26, N° 4.
- Tanzi, V. y H. Zee (2000), "Tax policy for emerging markets: developing countries", *IMF Working Paper*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vélez, C.E. y V. Foster (1999), *Public Social Expenditure in Brazil: An International Comparison*, Banco Mundial.

Cuadro V.A.1
SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO
(En porcentajes del PIB)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PEF 2006
Balance público ^a	-2,6	2,7	4,1	0,7	0,2	0,0	0,0	-0,7	-1,2	-1,1	-1,1	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Balance presupuestario	-2,2	2,8	4,1	0,7	0,0	-0,2	-0,1	-0,6	-1,2	-1,2	-1,1	-0,7	-0,6	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Ingresos presupuestarios	25,4	26,9	26,4	23,2	23,1	22,8	23,0	23,2	20,4	20,8	21,5	21,9	22,0	23,2	23,0	23,3	22,2
Petroleros	7,7	6,6	6,4	6,1	6,0	7,6	8,2	7,8	6,1	6,2	7,0	6,7	6,5	7,7	8,3	8,7	8,5
Gobierno federal	4,2	4,0	4,2	3,9	3,7	4,9	5,3	5,2	3,9	4,0	5,2	4,9	4,2	5,2	5,8	6,5	5,6
Derechos	3,5	3,3	3,0	2,7	2,2	3,8	4,2	3,9	2,3	2,0	3,6	3,2	2,2	3,6	4,6	5,6	5,3
Aprovechamientos																	
Impuesto a los rendimientos petroleros			0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,1	0,3	0,5	0,6	0,0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)														0,0	0,0	0,0	0,1
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	0,7	0,7	1,1	1,1	1,5	0,9	0,8	1,1	1,6	1,9	1,2	1,5	1,8	1,3	0,7	0,2	0,2
No petroleros	3,5	2,6	2,3	2,2	2,3	2,7	2,9	2,7	2,1	2,2	1,8	1,8	2,4	2,6	2,5	2,2	3,0
Tributarios	17,8	20,3	20,0	17,1	17,1	15,2	14,8	15,4	14,3	14,6	14,5	15,2	15,4	15,5	14,7	14,6	13,6
Impuesto sobre la renta (ISR)	10,2	10,2	10,1	10,3	9,8	8,3	8,1	8,7	8,9	9,5	9,4	9,8	9,8	9,9	9,3	9,5	9,2
Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	4,7	4,7	5,1	5,5	5,1	4,0	3,8	4,3	4,4	4,7	4,7	4,9	5,1	4,9	4,5	4,6	4,4
Impuesto especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	3,6	3,4	2,7	2,6	2,7	2,8	2,9	3,1	3,1	3,3	3,5	3,6	3,5	3,7	3,7	3,8	3,8
Otros	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Importación	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2
Otros	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

(continúa)

Cuadro V.A.1 (continuación)

No tributarios	7.6	10.1	9.8	6.8	7.4	6.9	6.7	6.6	5.4	5.1	5.1	5.5	5.6	5.6	5.4	5.1	4.4
Gobierno federal	1.6	4.7	4.5	1.4	2.0	2.0	2.1	2.1	1.3	1.2	1.2	1.5	1.6	1.4	1.4	0.9	0.4
Organismos y empresas	5.9	5.4	5.4	5.4	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.8	3.9	4.0	4.2	4.0	4.2	4.0
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	2.0	2.0	2.1	2.0
Luz y Fuerza del Centro (LFC)	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	1.8	2.0	2.1	2.3	2.5	2.1	1.9	1.8	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
Resto	2.0	1.3	1.1	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Gasto neto	27.7	24.1	22.3	22.5	23.1	23.0	23.1	23.8	21.6	22.0	22.6	22.6	22.5	23.7	23.2	23.3	22.2
Programable pagado	15.3	15.2	15.5	16.1	17.2	15.6	15.7	16.4	15.4	15.3	15.5	15.9	16.2	17.4	16.9	17.4	15.8
(-) Diferimiento de pagos	-0.5	-0.5	-0.4	-0.3	-0.4	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.4	-0.2	-0.2	-0.2
Programable devengado	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.5	15.6	16.1	16.4	17.8	17.1	17.6	16.0
Gobierno federal	6.4	7.1	7.6	8.3	9.5	8.3	8.3	8.8	8.6	8.7	9.1	9.3	9.5	10.2	9.7	10.0	9.5
Organismos y empresas	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.8	6.5	6.8	6.9	7.6	7.4	7.6	6.5
Pemex	2.3	2.4	2.2	1.9	1.9	1.9	2.3	2.1	1.9	1.8	1.4	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	1.2
CFE	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.9	1.8	2.1	1.7
LFC	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
IMSS	1.9	2.1	2.2	2.4	2.4	2.3	2.1	2.1	2.3	2.5	2.4	2.5	2.5	2.6	2.5	2.4	2.4
ISSSTE	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8
Resto	2.9	1.7	1.5	1.4	1.4	1.0	1.0	1.3	0.6	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
No programable	12.4	8.9	6.8	6.3	5.9	7.4	7.4	7.5	6.2	6.7	7.1	6.7	6.3	6.3	6.2	6.0	6.4
Costo financiero	9.1	5.1	3.8	2.8	2.4	4.6	4.3	3.9	2.8	3.6	3.7	3.2	2.8	2.8	2.7	2.5	3.0
Participaciones	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.2	3.4	3.4	3.3	3.1	3.3	3.3
Adelantos y otros	0.5	1.1	0.2	0.6	0.5	0.1	0.2	0.6	0.4	0.1	0.2	0.0	0.0	0.3	0.4	0.1	0.2
Balance no presupuestario	-0.4	-0.1	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a En 2002 no se incluye la liquidación del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL). De 2003 a 2005 no se incluye el Programa de conclusión de la relación laboral.

Cuadro V.A.2
SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN BRASIL
(En porcentajes del PIB)

Balance primario ^a	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I. Ingreso total	18,26	20,07	21,50	21,34	22,56	23,78	22,92	23,75	25,21
I.1. Ingresos de tesorería	13,18	15,01	16,45	16,24	17,31	18,47	17,67	18,37	19,54
I.1.1 Ingresos brutos	13,59	15,48	17,01	16,94	17,84	19,11	18,48	19,15	20,25
- Impuestos	7,18	7,92	8,33	7,91	8,12	8,76	8,07	7,97	8,60
- Contribuciones sociales	5,15	4,96	6,21	7,07	7,42	8,26	8,34	9,11	9,37
- Otros	1,26	2,60	2,47	1,96	2,30	2,09	2,06	2,08	2,29
I.1.2. (-) Restituciones	-0,32	-0,39	-0,48	-0,61	-0,51	-0,63	-0,80	-0,78	-0,72
I.1.3. (-) Incentivos fiscales	-0,09	-0,08	-0,08	-0,09	-0,02	-0,02	-0,01	0,00	0,00
I.2. Ingresos de seguridad social	5,08	5,06	5,04	5,06	5,21	5,28	5,19	5,31	5,60
I.3. Ingresos del banco central	-	-	0,01	0,04	0,03	0,03	0,06	0,07	0,07
II. Transferencias a Estados y Municipalidades	2,87	3,12	3,58	3,66	3,84	4,17	3,87	3,82	4,33
II.1. Transferencias constitucionales (impuesto sobre los productos industrializados, impuesto a la renta)	2,50	2,71	2,81	2,83	3,04	3,31	2,97	2,89	3,29
II.2. Ley complementaria 87/ Fondo de compensación de exportaciones	0,19	0,25	0,45	0,35	0,30	0,29	0,25	0,24	0,25
II.3. Transferencias CIDE	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
II.4. Otros	0,18	0,17	0,32	0,48	0,50	0,56	0,65	0,62	0,70
III. Ingreso total neto(-II)	15,39	16,95	17,92	17,69	18,72	19,61	19,05	19,93	20,87
IV. Gasto total	15,11	16,11	15,85	15,78	16,91	17,25	16,52	17,13	18,15
IV.1. Nómina	4,61	4,89	4,89	4,89	5,21	5,28	4,87	4,74	4,76
IV.2. Beneficio de seguridad social	5,40	5,84	6,01	5,97	6,28	6,54	6,88	7,12	7,54
IV.3. Gastos actuales y de capital	5,10	5,38	4,85	4,83	5,32	5,34	4,66	5,16	5,74
IV.3.1. Fondo de protección del trabajador (FAT)	0,57	0,68	0,57	0,50	0,55	0,59	0,55	0,56	0,61
- Beneficios por desempleo	0,50	0,49	0,50	0,42	0,47	0,52	0,52	0,54	0,59
- Otros gastos del fondo de empleados	0,07	0,09	0,07	0,08	0,08	0,06	0,03	0,02	0,03
IV.3.2. Becas y subsidios económicos	0,31	0,32	0,27	0,33	0,39	0,17	0,39	0,31	0,53
- Operaciones oficiales de crédito	0,20	0,23	0,19	0,27	0,30	0,15	0,33	0,24	0,46
- Subsidios a fondos regionales	0,10	0,10	0,07	0,07	0,09	0,02	0,06	0,07	0,08

(continúa)

Cuadro V.A.2 (continuación)

IV.3.3. Beneficios de asistencia (Ley orgánica de asistencia social (LOAS) / Renta Mensual Vitalicia (RMV))	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,29	0,42	0,48
V.3.4. Otros gastos efectivos y de capital	4,22	4,48	4,01	4,00	4,38	4,58	3,43	3,86	4,11	0,03	0,04	0,08	0,09	0,09
IV.4. Trámites del tesoro al banco central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IV.5. Gastos del Banco Central	-	-	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09
V. Resultado primario del gobierno central (III - IV)	0,21	0,83	2,07	1,91	1,81	2,36	2,52	2,79	2,73	2,73	2,79	2,52	2,79	2,73
V.1. Tesoro nacional	0,61	1,62	3,12	2,86	2,94	3,68	4,23	4,62	4,68	4,62	4,62	4,23	4,62	4,68
V.2. Seguridad social (RGPS)	-0,32	-0,78	-0,97	-0,91	-1,07	-1,26	-1,70	-1,81	-1,94	-1,81	-1,81	-1,70	-1,81	-1,94
V.3. Banco central	-0,08	-0,02	-0,08	-0,04	-0,06	-0,06	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	-0,02	-0,02
VI. Ajuste metodológico ^b	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,12	0,12	0,12	0,00	0,12	0,12
VII. Discrepancia estadística ^c	-0,54	-0,28	0,26	-0,05	0,02	0,02	-0,04	0,05	0,03	0,03	0,05	-0,04	0,05	0,03
VIII. Resultado primario del gobierno central ^d	-0,33	0,55	2,33	1,86	1,83	2,37	2,49	2,97	2,88	2,88	2,97	2,49	2,97	2,88
IX. Interés nominal ^d	-2,30	-5,95	-9,13	-4,99	-5,54	-8,81	-5,02	-4,31	-6,42	-6,42	-4,31	-5,02	-4,31	-6,42
X. Resultado nominal del gobierno central ^d	-2,63	-5,40	-6,80	-3,13	-3,71	-6,44	-2,53	-1,34	-3,55	-3,55	-1,34	-2,53	-1,34	-3,55
PIB nominal ^e	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda.

a Criterio "sobre la línea". Datos revisados sujetos a cambios.

b Fondos temporales de amortización de contratos ITAPIU con el tesoro nacional.

c Diferencia entre el criterio "entre la línea" y "sobre la línea".

d Se aplica el criterio "bajo la línea" con devaluación de moneda extranjera. Fuente: Banco Central de Brasil.

e Datos publicados trimestralmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con distribución mensual hecha por el Banco Central. Proyecciones del banco central.

Capítulo VI

Pactos sociales y desarrollo económico en América Latina

Carles Boix¹

¿Es posible establecer pactos sociales entre los agentes económicos y el gobierno en el contexto latinoamericano? ¿Cuáles serían las consecuencias económicas y sociales de estos acuerdos en América Latina? ¿Constituyen estos pactos una posible vía para superar la situación de estancamiento económico y social en que se halla sumida buena parte de esta región?

A partir de las experiencias históricas de los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los últimos 50 años y la reflexión teórica que ofrece la economía política más reciente, en este artículo se sostienen dos tesis centrales:

1. Dada la estructura del mercado de trabajo y el sistema de representación sindical en América Latina, la posibilidad de establecer y mantener pactos sociales (y fiscales) tradicionales dirigidos a alcanzar una política macroeconómica estable y la plena ocupación es extremadamente reducida.

¹ Profesor de Ciencia Política y Asuntos Públicos de la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Princeton.

2. Es necesario que en América Latina se complete la transformación (parcialmente iniciada en las dos últimas décadas) de una economía proteccionista y extremadamente regulada en una economía abierta, competitiva y en la que toda la población participe de la riqueza que se genere. A esta transformación puede contribuir el establecimiento de pactos estables entre los agentes económicos más representativos y el gobierno de cada país.

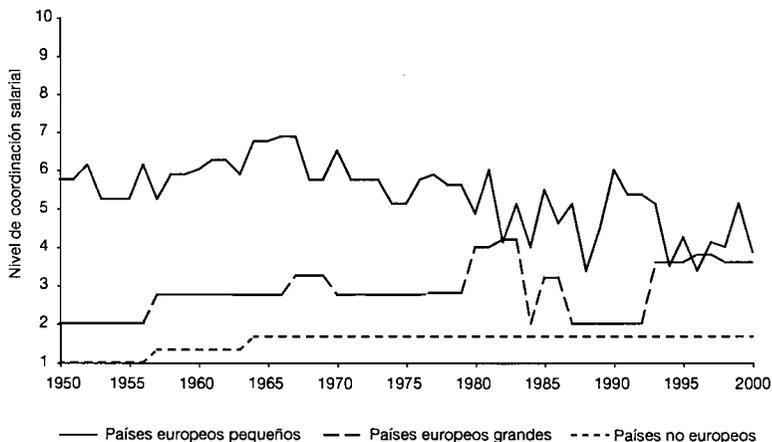
En la primera sección de este artículo se examina la frecuencia geográfica y cronológica de los pactos sociales en las democracias de Europa, América del Norte y Japón desde 1950. En la segunda sección se describen las funciones que han cumplido los pactos sociales (estabilización macroeconómica y plena ocupación), así como los incentivos de los diferentes actores que participan en un posible pacto fiscal y laboral. La descripción de estos incentivos permite caracterizar las condiciones que hacen posible o, por el contrario, impracticable, el establecimiento de un pacto social (que pueda ofrecer buenos resultados) en un país determinado. Tal como se sugiere en este artículo, estas condiciones explican la distribución (desigual) de los pactos sociales en las democracias industriales avanzadas. En la tercera sección se traslada el análisis al ámbito latinoamericano y se argumenta que, dada la estructura del mercado laboral y los mecanismos de representación sindical existentes, un sistema de pactos corporativos es prácticamente inviable en la región. En la cuarta sección se reflexiona acerca de la urgencia de que la clase política latinoamericana desplace el debate de cuestiones de gestión macroeconómica de corto plazo (inflación y medidas expansivas o de contracción para regular el nivel de ocupación) para las que los pactos sociales pueden ser (ocasionalmente) positivos, a cuestiones de cambio económico estructural de largo plazo, relacionadas con la creación de economías abiertas y competitivas y la formación de una población que pueda tener acceso a más oportunidades y a una mayor movilidad social.

I. Pactos de carácter corporativo en las economías avanzadas

Desde el período de entreguerras en algunos casos y, particularmente, desde el final de la segunda guerra mundial, las democracias avanzadas han recurrido con relativa frecuencia a los pactos sociales de carácter corporativo, es decir, a los acuerdos laborales y fiscales entre agentes sociales (sindicatos y patronales) y el gobierno, con el objetivo de lograr en el ámbito macroeconómico la estabilidad de precios y la plena ocupación.

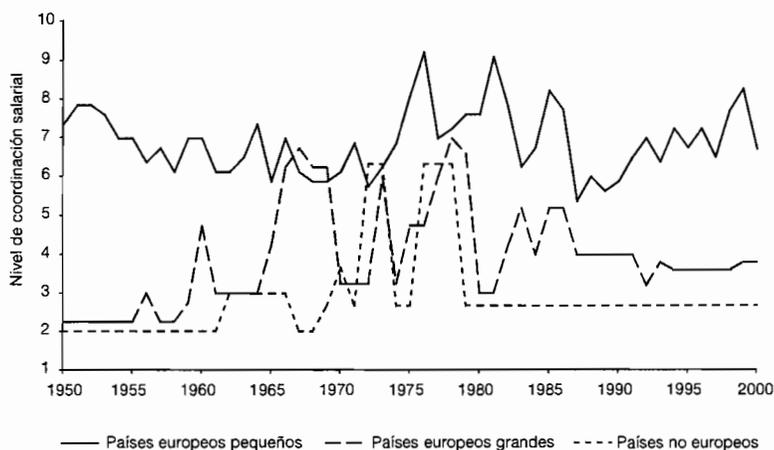
En los gráficos VI.1 y VI.2 se muestra, respectivamente, la evolución del nivel de negociación salarial colectiva y de participación gubernamental en esta desde 1950 hasta 2000 en tres tipos de países de la OCDE: los países europeos pequeños (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza), los países europeos grandes (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y, desde 1977, España) y los países no europeos (Canadá, Estados Unidos y Japón). Los datos (en los que se promedian los valores anuales de los países de cada grupo) son de Golden, Lange y Wallerstein (2006). Según el estudio de

Gráfico VI.1
NIVEL DE NEGOCIACIÓN SALARIAL EN PAÍSES DE LA OCDE,
1950-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Miriam Golden, Peter Lange y Michael Wallerstein, "Union centralization among advanced industrial societies: an empirical study" [base de datos en línea] 2006 <http://www.shelley.polisci.ucla.edu/>.

Gráfico VI.2
NIVEL DE PARTICIPACIÓN GUBERNAMENTAL EN LAS
NEGOCIACIONES SALARIALES, 1950-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Miriam Golden, Peter Lange y Michael Wallerstein, "Union centralization among advanced industrial societies: an empirical study" [base de datos en línea] 2006 <http://www.shelley.polisci.ucla.edu/>.

estos autores, el tipo de negociación salarial varía de un sistema muy descentralizado en que los salarios y condiciones laborales se determinan en la empresa (situación que recibe el valor 1) a un sistema plenamente centralizado, en el que la agrupación sindical nacional negocia un acuerdo idéntico para todo el país (que recibe un valor 11). Por su parte, el grado de intervención pública varía de 1 (nulo) a 10 (supuesto en el que se da un acuerdo tripartito entre sindicatos, empresarios y gobierno en torno a un sistema salarial nacional).²

Tanto el nivel de negociación salarial como de participación gubernamental han variado temporal y territorialmente. La coordinación salarial nacional se ha dado de manera habitual en los países europeos pequeños desde, por lo menos, fines de los años cuarenta, aunque, en algunos casos como el de Suecia y Dinamarca la existencia de pactos sociales data de los años treinta. Esta coordinación salarial ha sido acompañada, en la mayoría de los casos, de un grado notable de participación del gobierno en los acuerdos entre patronales y sindicatos (los valores de participación gubernamental han fluctuado en torno a 7 como promedio

² El índice se extiende en el segundo caso a 15 cuando el gobierno (directamente o mediante un árbitro) impone un sistema salarial de manera unilateral (sin realizar un pacto con las partes interesadas).

en los países europeos pequeños). Por el contrario, la negociación salarial está completamente descentralizada —es decir que se lleva a cabo en el ámbito de la empresa— en Estados Unidos y Canadá.³ En consonancia con un mercado laboral descentralizado, la intervención del Estado ha sido mínima, salvo en momentos excepcionales a mediados de los años setenta. Por último, en los países europeos de tamaño mediano ambos índices tienen valores medios. La negociación salarial se lleva a cabo en cada sector industrial, mientras que el gobierno participa en alguna ocasión en pactos sociales o corporativos. El índice promedio de algunos países europeos esconde, no obstante, una variación considerable: mientras que en Gran Bretaña hay actualmente —tras las reformas laborales de fines de los años ochenta— un mercado laboral descentralizado, similar al modelo estadounidense, en Alemania continúa existiendo un modelo de negociación relativamente centralizado en el que IG Metall sienta las condiciones laborales que tienden a seguirse cada año en el resto del país.

Desde un punto de vista cronológico, cabe destacar dos hechos importantes. En primer lugar, y a pesar de una estabilidad notable (que contradice las opiniones que han anunciado el fin de las negociaciones centralizadas y del modelo corporativo o escandinavo) el sistema de coordinación salarial nacional ha sufrido cierto declive en los últimos 25 años. El caso más representativo de este debilitamiento de las negociaciones salariales nacionales es el quiebre del modelo sueco completamente centralizado tras el retiro de las asociaciones empresariales de la mesa negociadora en 1982-1983. Ese debilitamiento se debe más a cambios tecnológicos recientes (que exigen una mayor flexibilidad sectorial) que a un proceso de internacionalización de la economía, ya que si algo ha caracterizado a los países europeos más pequeños es un alto grado de apertura comercial de manera continuada desde, por lo menos, el período de entreguerras. Aunque no es posible tratar el tema en este artículo por razones de brevedad, en la literatura especializada más reciente se sostiene que el sistema de coordinación salarial nacional surgió como consecuencia del alto grado de internacionalización económica de los países europeos más pequeños (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985; Swenson, 1991).

³ Formalmente, en Japón la negociación salarial se realiza en la empresa. Sin embargo, esta negociación se enmarca en un proceso global en el que varias empresas clave del país inician la negociación salarial cada primavera y determinan la pauta que tienen que seguir los demás sectores económicos del país. Este tipo de negociación ha llevado a algunos autores como Soskice (1990) a concluir que el sistema japonés se acerca más a un sistema (informal) de coordinación salarial nacional que a uno de negociación descentralizada.

En segundo lugar, en el gráfico VI.2 se observa un mayor grado de volatilidad del nivel de participación gubernamental en la construcción y el mantenimiento de pactos salariales y sociales. En medio de las turbulencias económicas de los años setenta (e incluso antes en algunos casos, probablemente como respuesta a la aceleración de la inflación a finales de los años sesenta en Europa), la mayoría de los Estados intentaron estabilizar sus economías mediante pactos sociales de mayor o menor envergadura. Estos acuerdos solamente prosperaron, aunque no sin dificultades, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Suecia. En Gran Bretaña, donde el gobierno intentó establecer pactos sociales con los sindicatos en 1972, 1974, 1975 y 1978, los acuerdos tuvieron una vida relativamente breve y acabaron propiciando la derrota del gabinete laborista por parte de Thatcher. En Alemania, el pacto corporativista entre el Estado y los agentes económicos se rompió en 1979, dos años después de su puesta en marcha. En Italia se acordó un gran pacto de control salarial en 1976 que duró apenas unos dos años. En Francia, el gobierno intentó, con dudoso éxito, controlar los precios y los salarios directamente. En España, los agentes sociales y el gobierno pactaron un acuerdo general en 1978 y, de manera fragmentaria y poco firme, intentaron nuevos acuerdos durante la década de 1980. En general, tras una década turbulenta que terminó con la derrota generalizada de casi todos los gobiernos europeos en el poder a principios de 1980, los pactos sociales apenas se han vuelto a reeditar en países de tamaño mediano o grande.

II. Las funciones y condiciones de los pactos sociales

A. El qué y el porqué del pacto corporativo

Aunque en la literatura especializada en corporativismo y en pactos sociales se han propuesto varias definiciones de pacto social o corporativo, a los efectos de este artículo se define al pacto social o de rentas salariales como el acuerdo que se establece entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios y en el que se especifican, con carácter nacional, las condiciones laborales y salariales que han de regir durante

un período determinado de tiempo (generalmente un año). Aunque no es necesario, el pacto tripartito incluye habitualmente el compromiso gubernamental de aplicar una política macroeconómica determinada (generalmente dirigida a mantener la plena ocupación) y, con frecuencia, la promesa de compensar, mediante un incremento del gasto social, determinados sacrificios materiales de los actores económicos que han firmado el acuerdo, como aceptar incrementos salariales moderados o que se destine una mayor parte de los beneficios empresariales a la inversión o a la contratación de más trabajadores.

En términos generales, el propósito de los acuerdos corporativos es, o bien reducir la tasa de inflación sin que esto se traduzca en costos reales (de ocupación y de nivel de producción) en la economía, o bien aumentar la tasa de ocupación sin generar tensiones inflacionistas. Para examinar la medida en que los pactos sociales pueden ser efectivos en la consecución de ese objetivo, consideremos un modelo macroeconómico estándar, en el que, *ceteris paribus*, la demanda de empleo por parte de las empresas está (negativamente) determinada por el nivel de los salarios reales. En ese contexto, un gobierno interesado en incrementar la tasa de ocupación puede optar por desarrollar una política macroeconómica expansiva (mediante la creación de masa monetaria o la reducción de tipos de interés, entre otras posibilidades) que al incrementar el nivel de precios de la economía reduzca el salario real e incentive a las empresas a contratar más trabajadores. Tal como se ha demostrado en la literatura macroeconómica monetarista y de expectativas racionales, esta política expansiva no está exenta de costos importantes. La reducción de los salarios reales necesariamente conduce a los asalariados a conseguir incrementos salariales equivalentes, no solo para compensar la disminución que han sufrido en su salario real, sino para adelantarse a posibles reducciones salariales que ocurrirían en el supuesto de que el gobierno decidiese continuar manteniendo su política expansiva. En este segundo escenario (de aumentos salariales para neutralizar la inflación esperada) el mantenimiento de políticas expansivas se volvería insostenible puesto que simplemente generaría una espiral inflacionaria y los trabajadores reclamarían mayores aumentos salariales (y, por tanto, los beneficios reales serían muy limitados).

Naturalmente, las autoridades económicas se enfrentan a un problema similar (aunque no idéntico) cuando el punto de partida es inverso, es decir, cuando se hereda una tasa de inflación excesiva. En este supuesto, las autoridades pueden reaccionar "enfriando" la economía y

reduciendo el nivel de actividad económica. Una disminución del nivel general de precios conduce, a su vez, a un incremento del salario real y, en última instancia, a una disminución de la demanda de empleo. Dependiendo de la flexibilidad del mercado de trabajo, es decir, de la rapidez con la que el factor trabajo se ajusta a las nuevas circunstancias y acepta una reducción salarial, la política macroeconómica de contracción generará desempleo y, por tanto, se cuestionará la popularidad del gobierno que decide aplicar esta estrategia de desinflación.

Dada esta relación negativa entre inflación y desempleo, las autoridades económicas tienen a su alcance diversas opciones de política: en primer lugar, incrementar la productividad del trabajo, de manera que, sin necesidad de aplicar políticas expansivas, aumente la productividad marginal del trabajo (con un salario real idéntico) y crezca la demanda de empleo; reducir la presión impositiva a fin de disminuir los costos de contratación y facilitar el crecimiento del salario real sin necesidad de que este último se traduzca en precios más altos y, por último, establecer una política de rentas mediante la que se convenza a los trabajadores de no presionar en favor de aumentos salariales, puesto que, como se ha indicado, esos incrementos neutralizarían la política expansiva del gobierno y, en definitiva, impedirían la creación de empleo. La primera estrategia económica es solamente factible a mediano plazo ya que cambiar la calidad de la fuerza de trabajo, generalmente mediante inversión en capital humano, lleva un tiempo considerable; la segunda estrategia supone, a su vez, recortar el gasto público o incrementar el déficit fiscal, y la tercera constituye el núcleo central de un pacto social. Las opciones no son mutuamente excluyentes por lo que las autoridades económicas pueden aplicarlas de manera simultánea o, como ocurrió en Suecia (con un éxito discutible) en los años sesenta y setenta, pueden intentar utilizar los pactos corporativos para acelerar la transformación del capital humano existente.

B. La lógica subyacente en los pactos sociales

Tal como se indicó en la primera sección de este artículo, no todos los países que intentaron establecer acuerdos sociales entre los agentes sociales y el Estado (y la mayoría de ellos lo ha intentado en algún momento de su historia) tuvieron éxito en su objetivo. Es necesario, por tanto, examinar las condiciones institucionales y políticas que hacen posible la celebración de acuerdos sociales estables en el ámbito de una economía de mercado moderna.

Con este fin, es necesario recordar una vez más en qué consiste un pacto social o corporativo, en particular desde el punto de vista de las partes que intervienen en el acuerdo. Precisamente porque el pacto social constituye un mecanismo para compatibilizar una estrategia macroeconómica expansiva (de creación de empleo) con la estabilidad de precios, el acuerdo impone sacrificios importantes a los agentes que lo aceptan. El cumplimiento del acuerdo supone una reducción (o congelación) de los salarios reales que puede compensarse con el crecimiento del empleo. Dado este costo, es frecuente (aunque no necesario) que el gobierno complemente su promesa de mantener una política macroeconómica expansiva con otras medidas más directas de carácter compensatorio en favor de los agentes sociales. Estas medidas pueden consistir en una mejora de las prestaciones sociales (como el subsidio de desempleo o las pensiones), una expansión del empleo público o el desarrollo de políticas activas dirigidas al mercado de trabajo (es decir, un aumento del gasto en formación). Naturalmente, estas políticas fiscales imponen una presión tributaria añadida que recae sobre todos los contribuyentes (o, según el tipo de sistema impositivo, sobre determinados tipos de contribuyentes o rentas).

Dadas las características y los posibles costos (y beneficios) de los pactos sociales, es posible determinar las tres condiciones necesarias para que se celebren. En primer lugar, los agentes sociales (y particularmente los sindicatos) deben tener los incentivos necesarios para aceptar una congelación salarial a cambio de mayor empleo. En segundo lugar, los sindicatos deben tener la capacidad estratégica para sostener estos acuerdos, en especial en los sectores que no serían parte del acuerdo firmado con el gobierno si actuaran de manera aislada. Por último, el gobierno debe estar interesado en participar en el intercambio político y fiscal que supone el pacto corporativo. En este artículo se consideran estas condiciones, tanto por separado como en conjunto, en el contexto de un caso específico como el de España.

1. Incentivos sindicales

Todo acuerdo social estable requiere, en primer lugar, que los sindicatos perciban que el pacto es beneficioso, es decir que, a su juicio, la reducción del desempleo compensa la pérdida de poder adquisitivo. Naturalmente, esta condición no se da en todas las circunstancias. Si, dada una política monetaria constante, el nivel de desempleo da cuenta de una excesiva presión salarial, solamente tendrán interés en moderar los

aumentos salariales quienes se vean perjudicados por un aumento de la tasa de desempleo. Esta situación se produce en dos casos. En el primero de ellos, los trabajadores prefieren una estrategia de moderación salarial en los sectores o economías en que las negociaciones sindicales están perfectamente descentralizadas y en los que todas las empresas producen en el marco de una economía perfectamente competitiva. En ese caso, todo aumento salarial (que no sea absorbido por aumentos de productividad y, tal como se señaló, en una situación en que la política monetaria no varía y el nivel general de precios es fijo) se traduce inmediatamente en una disminución de la demanda (dado que las empresas trasladan el aumento del costo salarial a los precios) y, en definitiva, en una reducción de puestos de trabajo, lo que modera las demandas salariales de los empleados. En el segundo caso, la estrategia de moderación salarial es preferible para los sindicatos de economías en las que existe un proceso de coordinación salarial global o nacional. Cuando la negociación se realiza en el ámbito nacional, los negociadores sindicales son conscientes del costo de una excesiva agresividad salarial, es decir, se dan cuenta de que una mayor inflación (debido a un incremento salarial excesivo) reduce la tasa de empleo y, por tanto, el bienestar de sus trabajadores.

Por el contrario, cuando las negociaciones salariales se llevan a cabo en el ámbito sectorial y los sindicatos sectoriales representan a trabajadores con bajo riesgo de desempleo (ya sea porque los costos de los despidos son elevados o porque trabajan en sectores poco competitivos y con una demanda poco elástica que permite aumentar los precios sin que decaiga el nivel de producción y empleo), los sectores tendrán pocos incentivos para aceptar una estrategia salarial moderada. En su caso, incluso en situaciones de marcados aumentos salariales, el costo del desempleo es relativamente menor (es decir, está distribuido de manera que los sectores están poco dispuestos a aceptar sacrificios materiales).⁴

2. Capacidad estratégica

Un acuerdo social estable requiere, en segundo lugar, que los sindicatos tengan la capacidad estratégica para lograr que sus afiliados integren un pacto social. En el supuesto de las negociaciones descentralizadas, esta condición, por definición, no se cumple. No obstante,

⁴ Esta proposición sigue la lógica expuesta por Olson (1982). Respecto a las aplicaciones específicas al mercado laboral y al movimiento sindical, véanse Calmfors y Driffill (1988) y Soskice (1990).

incluso en el caso de sindicatos capaces de llevar a cabo negociaciones en el ámbito nacional, esta condición puede no cumplirse. Una vez concluida la negociación centralizada (nacional), los sindicatos han de estar bien organizados y constituir instituciones lo suficientemente fuertes para mantener unidos a todos los sectores y empresas que los integran en las rondas de negociación salarial a nivel sectorial y de empresa. De no contar con estos mecanismos institucionales, los diferentes sindicatos sectoriales o nacionales tenderán a continuar con una estrategia de presión salarial (alentados por una política expansiva) y, en definitiva, a romper el pacto inicialmente acordado con las autoridades económicas. Es probable, por tanto, que, previendo el costo inflacionario de una expansión, las autoridades económicas (desde el inicio o tras una serie de ensayos fracasados) terminen por abandonar toda estrategia macroeconómica expansiva.⁵

3. Incentivos gubernamentales

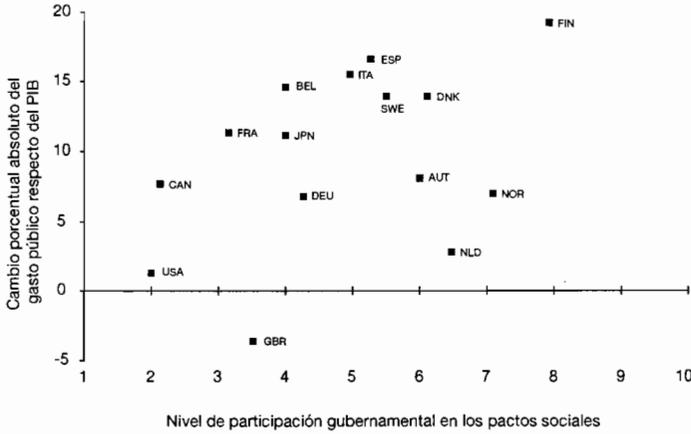
La última condición para el éxito de un pacto social consiste en contar con autoridades económicas que, ante la disyuntiva de escoger entre la plena ocupación y la baja inflación, elijan la primera y estén dispuestas a incrementar el gasto público para compensar las pérdidas salariales que acompañan el pacto social.⁶

Aunque no siempre, estas condiciones se han cumplido sobre todo en los períodos de gobiernos socialdemócratas, más proclives a aumentar el gasto público y más interesados en conservar el apoyo de sectores económicos de menor renta y sujetos a un mayor riesgo de quedar desempleados cuando aumenta la tasa de desempleo. En todo caso, tal como se muestra en los gráficos VI.3 y VI.4, cuanto más frecuentes han sido los pactos corporativos en los países de la OCDE, mayor ha sido la expansión del gasto público y del empleo público.

⁵ A propósito de los acuerdos neocorporativistas, véase Goldthorpe (1984). Para un punto de vista ligeramente diferente, que vincula la literatura académica al modelo olsoniano de acción colectiva y destaca los efectos del corporativismo en la economía, véase Álvarez, Garrett y Lange (1991).

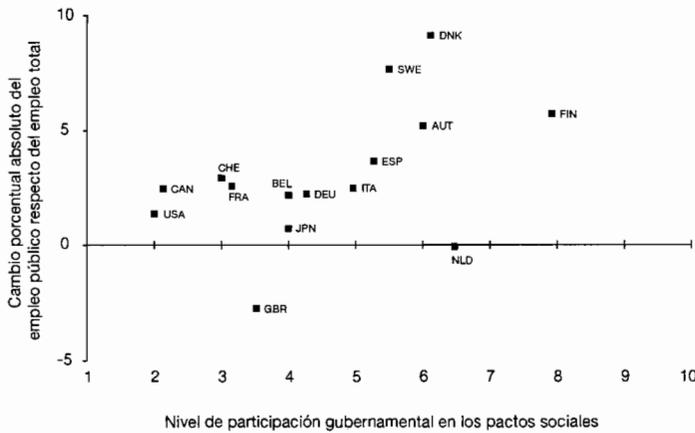
⁶ Para que acepten un cierto grado de inflación a cambio de un menor desempleo, es necesario que crean que esta compensación existe. Esta es una condición que se ha hecho cada vez más difícil de cumplir tras las críticas teóricas de la escuela de las expectativas racionales.

Gráfico VI.3
PACTOS SOCIALES Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1970-1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Miriam Golden, Peter Lange y Michael Wallerstein, "Union centralization among advanced industrial societies: an empirical study" [base de datos en línea] 2006 <http://www.shelley.polisci.ucla.edu/> y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico VI.4
PACTOS SOCIALES Y EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1970-1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Miriam Golden, Peter Lange y Michael Wallerstein, "Union centralization among advanced industrial societies: an empirical study" [base de datos en línea] 2006 <http://www.shelley.polisci.ucla.edu/> y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

C. España: un caso de pactos inestables⁷

Desde la transición a la democracia y durante más de una década y media el gobierno español intentó en repetidas ocasiones establecer un sistema de concertación social a fin de controlar la inflación. El primer pacto social de 1978, que se negoció con la presión del cambio político e institucional en marcha y la amenaza de una inflación desbocada, respondió sin paliativos al modelo corporativista esbozado más arriba. Los agentes económicos se comprometieron a limitar los incrementos salariales a la inflación prevista basada en previsiones gubernamentales; el gobierno, por su parte, a cambio de incrementos salariales moderados, prometió mantener una política económica flexible y desarrollar el Estado de bienestar.

Tras la segunda crisis del petróleo de 1981-1982 y el fracaso de la política expansiva de Mitterrand en Francia durante los dos primeros años de su mandato presidencial, las autoridades económicas españolas decidieron abandonar toda estrategia keynesiana y apostar por una política monetaria (moderadamente) restrictiva. Es cierto que la nueva política monetaria contribuyó en cierta medida a dejar de lado las expectativas inflacionistas existentes. No obstante, el gobierno puso en marcha esta política con cautela. Siguiendo con la práctica tradicional de los años setenta, los objetivos monetarios se continuaron fijando de acuerdo con la inflación y la tasa de crecimiento real previstas por el gobierno en sus planes presupuestarios. Dado que estos objetivos se establecían una vez tomadas las decisiones clave sobre salarios, la política monetaria y la reducción de la inflación continuaban dependiendo en buena medida del desarrollo de las negociaciones salariales.

Tras la firma en 1983 de un pacto salarial entre sindicatos y empresarios sin la participación del gobierno, en el que se acordó aumentar los salarios nominales al compás de la inflación prevista en todo el país, las negociaciones colectivas nacionales de 1984 fracasaron. Los salarios aumentaron por encima de las previsiones oficiales, la inflación media fue del 11,3% y el diferencial de la inflación con la Comunidad Europea resultó casi idéntico al de dos años antes.

Dado el frágil estado de la economía —la tasa de desempleo alcanzó el 21,7% de la población activa a fines de 1984—, el gobierno empezó las negociaciones con la Unión General de Trabajadores

⁷ Véase Boix (1996).

(UGT), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) para firmar un pacto nacional sobre relaciones laborales y política social en el verano de 1984. Tras prolongadas conversaciones que demoraron la presentación del presupuesto de 1985, el gobierno, la UGT y la CEOE firmaron un acuerdo tripartito en octubre de 1984. En este acuerdo nacional, denominado "acuerdo económico y social", el sindicato socialista aceptó incrementos salariales moderados, de acuerdo con las previsiones gubernamentales de inflación; a su vez, el gobierno prometió destinar una cantidad significativa de recursos (hasta 165.150 millones de pesetas o alrededor del 0,5% del PIB) a la inversión pública, un programa de empleo público para desempleados y subsidios de desempleo, reducir los ingresos fiscales de 125.000 millones de pesetas mediante deducciones impositivas para hogares con renta baja y reducir ligeramente las contribuciones empresariales a la seguridad social. En el ámbito de las políticas sociales, el gobierno prometió una ampliación de los subsidios de desempleo (del 25% al 48% de todos los desempleados en dos años) y pensiones más altas. Los sindicatos aceptaron, a su vez, un conjunto de medidas dirigidas a flexibilizar uno de los mercados laborales más rígidos de Europa. Aun así, el pacto social no incluyó ninguna medida expansiva real al estilo de los pactos neocorporativistas tradicionales. No obstante, el gobierno español aprobó un conjunto de medidas presupuestarias expansivas en la primavera de 1985 que situaron al déficit público en el 6,9% del PIB.

En las rondas de negociación de 1987, la UGT, cuya participación había sido decisiva para asegurar el acuerdo social de 1985-1986, se apartó del programa gubernamental de concertación social. Tal como la UGT señaló sistemáticamente, la concertación sindical de 1985-1986 había dado como resultado una reducción de los salarios reales de casi un punto sin que el desempleo hubiese disminuido significativamente. Por ello, los líderes de la UGT rechazaron el modelo tradicional de acuerdos salariales que vinculaba los salarios a la inflación prevista, solicitaron un aumento salarial de dos puntos por encima de la meta oficial de inflación del 5% para 1987 e instaron al presidente González a iniciar una política expansiva intensa para absorber el desempleo. El enfrentamiento entre el gobierno y el sindicato a propósito de la futura política macroeconómica se agravó como consecuencia de las crecientes discrepancias acerca de la política social y el papel del Estado en la economía. Los sindicatos exigieron el cumplimiento del acuerdo económico y social. Por último,

la UGT comenzó a esbozar un plan en el que se reclamaba un creciente control público de todas las inversiones mediante lo que se denominó "fondos de inversión".

El gobierno se mostró intransigente ante las peticiones sindicales. La ruptura del sistema establecido de concertación salarial ponía en peligro la política antiinflacionaria vigente. Además, después de una recuperación de los ingresos fiscales, la reducción del déficit público para aumentar el nivel de ahorro e inversión nacionales tenía prioridad, a juicio del gobierno, respecto de una reactivación del consumo público y las transferencias sociales. De manera similar, la propuesta de controlar las inversiones privadas fue rechazada de plano por el gobierno. Las relaciones no tardaron en deteriorarse y fue imposible un acuerdo colectivo en 1987. A pesar de este fracaso, la inflación bajó 3,5 puntos porcentuales hasta una media del 5,3% en 1987.

Sin embargo, la aceleración de la demanda interna interrumpió el proceso de deflación en el verano de 1988. Después de situarse en una tasa sin precedentes del 4,4% en el segundo trimestre de 1988, la inflación se disparó hasta el 5,7% a fines del tercer trimestre. El gabinete socialista tuvo que afrontar con mayor intensidad el dilema de volver a atraer a los sindicatos hacia un pacto social o utilizar solamente políticas estabilizadoras de tipo monetario y fiscal. No cabía esperar que la concertación se produjese fácilmente. Con una tasa de inflación que se ubicaba dos puntos por encima de la meta oficial, la credibilidad del gabinete se había deteriorado gravemente entre los agentes sociales. Además, estimuladas por las expectativas generadas por el auge económico, las exigencias de los sindicatos se habían radicalizado con el paso del tiempo. Las negociaciones entre el gabinete y los sindicatos en el verano de 1988 toparon con los mismos obstáculos de años anteriores. Un plan de empleo juvenil, ideado por el gabinete para subvencionar la colocación laboral de jóvenes con estudios recién terminados mediante contratos de corta duración y con el salario mínimo, se encontró con la más inflexible oposición de los sindicatos. Como condición previa para iniciar las rondas de negociación en el otoño, la UGT exigió el retiro inmediato del plan de empleo juvenil, la inmediata ampliación de la cobertura del desempleo prevista en el acuerdo económico y social y los aumentos de las pensiones y de los salarios del sector público para compensar una inflación superior a la prevista. Con las negociaciones estancadas, la UGT y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras unieron fuerzas en una jornada de

huelga general en diciembre de 1988 para forzar al gobierno a aceptar un conjunto de medidas cuyo costo no fue menor a 450.000 millones de pesetas (más del 1% del PIB de 1988).

A pesar de estos desencuentros entre el gobierno y los agentes sociales, el primero intentó en repetidas ocasiones establecer un nuevo acuerdo social para "enfriar" la economía y reducir la inflación. Tras las conversaciones formales a principios de 1990, el gobierno hizo concesiones sustanciales en materia de pensiones y prestaciones por desempleo. A pesar de este conjunto de concesiones sociales incondicionales, todas las expectativas gubernamentales de moderación salarial resultaron ilusorias. A principios de año el ministro de economía advirtió que si los salarios subían más de un 7,3%, se tendrían que aplicar severas medidas fiscales y monetarias. En el primero de los convenios colectivos importantes, el del sector de la construcción, se introdujo un aumento salarial del 8,5% y en todos los acuerdos salariales del primer trimestre del año se impuso un incremento medio del 8,3%. Mientras tanto, en el congreso nacional de la UGT celebrado en abril de 1990 se aseguró a los representantes sindicales que se continuaría con la estrategia sindical iniciada en 1987: ruptura definitiva con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y mantenimiento de una acción conjunta con la Confederación Sindical de Comisiones Obreras con respecto a las reivindicaciones salariales.

En el verano de 1990 se anunciaron planes gubernamentales para establecer un "pacto global de competitividad" destinado a estimular la productividad española en un futuro inmediato. Los sindicatos interpretaron inmediatamente la propuesta como otra política de renta para conseguir que los aumentos salariales reales se sometiesen a la evolución de la productividad. En la presentación de los presupuestos generales de 1991, el ministro Solchaga tuvo que anunciar un retraso en las negociaciones sobre el pacto. Incluso en el contexto de una cierta desaceleración de la economía, las rondas de negociaciones de 1991 condujeron a un incremento salarial medio del 8,1%. Apremiado por las estrictas condiciones impuestas en Maastricht para la Unión Europea, pero al mismo tiempo interesado en evitar una política fiscal y monetaria restrictiva, el gobierno presentó finalmente en junio de 1991 un pacto de competitividad denominado "pacto social para el progreso". En este pacto se preveía aproximar los incrementos salariales a las tasas prevalecientes en otros países europeos con bajas tasas de inflación y se proponía vincular todo aumento salarial a la mejora de la productividad. No obstante, la propuesta del gobierno contempló la introducción de

una cláusula que asegurase incrementos salariales reales para todos los perceptores de salarios y, apartándose de una posición mantenida anteriormente por el gobierno, se solicitó un conjunto de controles sobre los beneficios empresariales de modo que estos no pudiesen crecer a un ritmo más rápido que los salarios; también se incluyó el establecimiento de un trato fiscal favorable para los beneficios que se reinvirtiesen en la empresa. Aunque distaba mucho de ser un pacto tradicional de rentas para controlar los salarios, el “pacto social para el progreso” tampoco resultó atractivo para los sindicatos. Los acuerdos salariales de 1992 fluctuaron en torno a un aumento del 7,2% y, después de un renovado período de enfrentamientos, los sindicatos organizaron una segunda huelga general de un día de duración en la primavera de 1992 que, en gran medida, fue un fracaso. Sin la posibilidad de lograr un pacto sindical, el gobierno optó por una política monetaria estricta —con tipos de interés de corto plazo cercanos al 15%— para asegurar la integración de la peseta en el sistema monetario europeo.

La larga historia de desencuentros entre el gobierno socialista español y los sindicatos se debe tanto a la estructura de incentivos de estos últimos como a su organización institucional. En primer lugar, en España la afiliación sindical es baja —solo comprendía alrededor del 16% de los trabajadores en los años ochenta— y comprende principalmente trabajadores manuales especializados con contratos indefinidos en empresas medianas y grandes. Por consiguiente, los sindicatos difícilmente podían mostrarse proclives a adherir a una estrategia sostenida de moderación salarial a cambio de más empleo para trabajadores temporales y sin especializar. En algunos estudios empíricos recientes se demuestra que durante la expansión económica de fines de los años ochenta, los trabajadores especializados españoles, que fueron los primeros en beneficiarse de la situación que se generó respecto de la oferta en el mercado de trabajo, aumentaron su influencia política y se convirtieron en la causa central de los aumentos salariales de ese período (Bentolila y Dolado, 1993). Cabe enfatizar que, aun cuando el movimiento sindical es pequeño, el marco jurídico español que regula el sistema de elecciones sindicales y el proceso de negociación colectiva amplía el poder de los sindicatos tanto en el mercado de trabajo como en la arena política. Además, la estructura del sistema de negociación colectiva entorpece la capacidad de los sindicatos para establecer y sostener cualquier acuerdo sobre la moderación salarial. Las negociaciones para acordar los convenios colectivos anuales se llevaron a cabo en su mayor parte a escala

sectorial. Al contrario de lo que sucede en la negociación salarial dentro de la empresa (en la que todo aumento del salario nominal da como resultado grandes pérdidas de empleo si ninguna de las demás empresas del sector aprueba un aumento similar) o en el ámbito nacional (donde el sindicato asume el efecto de los aumentos salariales en la producción), los negociadores sectoriales tienen pocos incentivos para moderar sus demandas salariales.

En resumen, los sindicatos españoles, pequeños y en su mayor parte en manos de trabajadores calificados y con contratos permanentes, que negocian sectorialmente e imbuidos de una ideología radical con respecto al papel del Estado en la economía, no podían aportar la base institucional necesaria para mantener un régimen corporativista de moderación salarial a cambio de políticas fiscales expansivas y una política redistributiva de largo plazo mediante transferencias sociales.

Las consecuencias que la naturaleza del movimiento sindical español habría de tener en las posibilidades de coordinación social se vieron aumentadas por un cambio en las preferencias políticas del PSOE. La experiencia histórica de la socialdemocracia europea desde la crisis del petróleo de mediados de los años setenta llevó al PSOE a ser especialmente consciente de los costos electorales de una política expansiva excesivamente inflacionista. En Gran Bretaña, el mantenimiento de una política contracíclica sin asegurar la cooperación de forma sostenida de los sindicatos condujo al gobierno laborista a una derrota estrepitosa en 1979. Del mismo modo, una vez que reconoció el fracaso de su política expansiva, el partido socialista francés perdió el control del gobierno en 1986. Aunque el PSOE continuó pensando en establecer un pacto social, el gobierno de González rehuyó cualquier situación en la que los aumentos salariales excesivos pudieran poner en peligro su compromiso de lograr un crecimiento equilibrado a mediano plazo. La debilidad organizativa de los sindicatos españoles no hizo sino acentuar el escepticismo del gobierno con respecto a la capacidad de estos para mantener pactos centralizados. El partido socialista, que pensó que sería muy improbable que los sindicatos se atuvieran a un pacto nacional de rentas, no dudó en emplear una política macroeconómica restrictiva para limitar la inflación.⁸

⁸ Una breve pero reveladora exposición de la manera en que el gobierno entendía su relación con los sindicatos puede verse en Maravall (1993, pp. 118-120).

III. El sindicalismo latinoamericano

Dadas las condiciones para el establecimiento de pactos corporativos de manera regular y estable que se han examinado tanto en general como en el caso particular de España, ¿en qué medida son posibles los acuerdos sociales en América Latina?

Cuadro VI.1
NIVEL DE DENSIDAD SINDICAL EN AMÉRICA LATINA
EN LA DÉCADA DE 1990
(En porcentajes)

	Sector informal 1998 (porcentaje de empleo urbano)	Sector formal 1995	Toda la economía (cálculo basado en las dos columnas anteriores)
América Latina	47,9	...	...
Argentina	49,3	65,5	32,3
Bolivia	...	59,7	...
Brasil	46,7	66,0	30,8
Chile	37,5	33,0	12,4
Colombia	49,0	17,0	8,3
Costa Rica	45,4	27,3	12,4
Ecuador	58,6	22,4	13,1
El Salvador	...	10,7	...
Guatemala	...	7,7	...
Honduras	57,9	20,8	12,0
México	49,6	72,9	36,2
Nicaragua	...	48,2	...
Panamá	38,5	29,0	11,2
Paraguay	...	50,1	...
Perú	53,7	13,0	7,0
Uruguay	41,2	20,2	8,3
Venezuela (Rep. Bol. de)	43,0	32,6	14,0
Estados Unidos	...	14,2	...

Fuente: Victoria Murillo, "Los trabajadores en América Latina", *Construcción y gobernabilidad democrática en América Latina*, Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), Bogotá, D.C., Fondo de Cultura Económica (FCE), 2005.

En el cuadro VI.1 se muestra la tasa de densidad sindical en el sector formal de 17 países latinoamericanos y en Estados Unidos en la primera mitad de los años noventa (segunda columna). El grado de sindicalización varía sustancialmente en el continente, de niveles aparentemente cercanos a los de las economías coordinadas europeas en Argentina, Brasil y México, a tasas inferiores a las de la economía estadounidense en Guatemala y Perú. En principio, una de las condiciones del corporativismo (la existencia de sindicatos amplios) parece cumplirse

en algunos países latinoamericanos. No obstante, estos datos, que tienen una validez cuestionable porque tienden a basarse en cifras de los sindicatos que podrían estar sobreestimadas, se refieren solamente al sector de trabajadores formales. Tal como muestra la primera columna del cuadro VI.1, el sector informal comprende casi la mitad de todo el empleo en América Latina. En la tercera columna del cuadro VI.1 se realiza un cálculo aproximado de la densidad sindical real en 12 economías latinoamericanas, que consiste en multiplicar los valores de las dos primeras columnas. El sindicalismo latinoamericano tiene una posición mucho más débil una vez que se calcula el impacto de la economía informal. Los valores máximos de sindicalización se sitúan en torno a un tercio de los de todos los asalariados y, en general, el nivel real de densidad sindical es comparable al de Estados Unidos. A partir de estos datos es razonable concluir que el sindicalismo latinoamericano no tiene ni los incentivos apropiados para pactar con los gobiernos (puesto que no se asumen las consecuencias de una estrategia salarial agresiva) ni la capacidad estratégica para imponer al conjunto de la población un acuerdo de moderación salarial estable.

En definitiva, la estrategia de la expansión macroeconómica de la mano de un pacto social es extremadamente difícil en América Latina.

IV. Apertura y compensación

Aun en el supuesto de que el mercado laboral latinoamericano pudiese sostener una estrategia de políticas macroeconómicas expansivas, no parece que estas últimas sean las medidas más apropiadas para resolver las dificultades con las que se enfrenta la región en la actualidad.

Los problemas de América Latina son de índole muy diferente y hunden sus raíces en modelos institucionales y económicos que derivan de las respuestas de este continente a los dilemas que planteó la depresión económica de 1929 y el sistema económico internacional en las décadas siguientes. En parte, alentados por el objetivo de modernizar e industrializar sus economías y, en parte, obligados por las presiones de ciertos sectores económicos muy específicos, la mayoría de los Estados latinoamericanos adoptaron a mediados del siglo XX un modelo económico basado en la creación de industrias modernas por parte del sector público, de manera directa o mediante subsidios. La combinación

de un régimen comercial proteccionista y una política de industrialización forzada por parte de la administración pública condujeron a la creación de monopolios económicos ineficientes y, en torno a ellos, a la construcción de un sistema al servicio de una pequeña fracción de la población. A largo plazo este modelo condujo al estancamiento económico y social. Baste recordar aquí la trayectoria de Argentina, quizás el caso más paradigmático con su secuencia de gobiernos peronistas y golpes militares. En 1930 la renta per cápita en ese país equivalía a dos tercios de la estadounidense y superaba en un 50% a la española. En 1980 la renta per cápita en Argentina correspondía solamente al 40% de la estadounidense y al 80% de la española.

La explosión hiperinflacionista de principios de los años ochenta, que fue la culminación del modelo intervencionista que seguía América Latina, finalmente obligó a los gobiernos a restablecer una gestión fiscal y monetaria prudente. Los buenos resultados económicos de esa nueva política, tanto respecto de la estabilidad de precios como de los flujos de capital extranjero que atrajo, incentivó una nueva tanda de medidas liberalizadoras y privatizadoras en los años noventa. Entre 1985 y 1999 se llevaron a cabo 160 privatizaciones por un valor equivalente a un séptimo del PIB latinoamericano de 1985. Con excepción de las privatizaciones de Europa oriental, la venta de activos públicos en América Latina, principalmente en el área de la telefonía y el sector energético, fue la más amplia del mundo.

A diferencia de las reformas macroeconómicas de los años ochenta, que lograron contar a posteriori con el apoyo generalizado de la opinión pública, las privatizaciones de los años noventa fueron acogidas con una gran hostilidad por los ciudadanos latinoamericanos. En 1999, cerca del 50% de los encuestados las consideraba perjudiciales para la economía de su país. Cuatro años más tarde, tras el estancamiento económico de esa región, la proporción de ciudadanos insatisfechos se había duplicado hasta llegar a casi el 80%. Hoy en día, la crítica a las privatizaciones se ha convertido en bandera de un movimiento generalizado que clama en favor de un giro intervencionista (y quizás incluso proteccionista) para resolver los problemas de corrupción, desempleo y desigualdad que atenazan a América Latina.

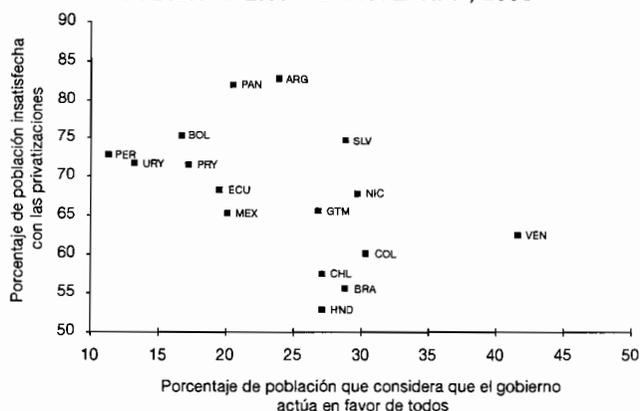
Este descontento es, en cierta medida, sorprendente. De acuerdo con un número importante y creciente de estudios técnicos detallados, la mayoría de las privatizaciones parece haber comportado avances sociales y económicos importantes. Con independencia de la mejora de la gestión

de las empresas privatizadas, su puesta en manos de agentes privados ha conducido a una notable ampliación de la cobertura social de sus prestaciones, especialmente en los sectores de menor renta. De este modo, la cobertura telefónica ha aumentado un 33% en Argentina, un 20% en Bolivia y un 40% en México. El suministro de agua potable ha crecido un 14% en Bolivia y un 7% en México. Este aumento en la prestación de servicios ha venido acompañado de una disminución de los precios en la mayoría de los casos y de un incremento en el bienestar de los sectores de menos ingresos en todos los países y sectores estudiados. Es cierto que las privatizaciones redujeron el empleo público, pero el tamaño de ese sector era mínimo (menos del 2% de la fuerza laboral) y la disminución del empleo fue rápidamente absorbida por las empresas privadas.

El grado de insatisfacción pública existente permitiría entender qué ha fallado en el proceso de reformas que se iniciaron en América Latina.

En el gráfico VI.5 se muestra la relación entre la proporción de la población que se declara insatisfecha con las privatizaciones en 2003 y la proporción que considera que el gobierno tiene en cuenta los intereses de todos. La relación es claramente negativa y refleja una crisis profunda entre la ciudadanía latinoamericana y la gestión gubernamental.⁹

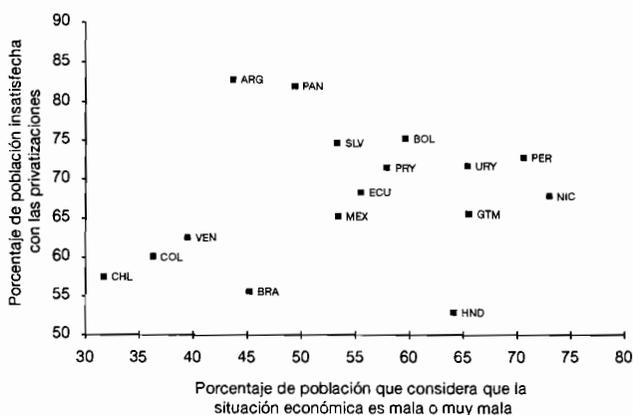
Gráfico VI.5
PRIVATIZACIONES Y PERCEPCIONES SOBRE EL TIPO DE
GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA, 2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Latinobarómetro y Carles Boix, "Privatization and public discontent in Latin America", documento de trabajo preparado para el proyecto "The political economy of private participation, social discontent and regulatory governance", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

⁹ Para un estudio detallado del proceso de privatizaciones y su impacto en la opinión pública, véase Boix (2005).

Gráfico VI.6
 PRIVATIZACIONES Y PERCEPCIONES SOBRE LA SITUACIÓN
 ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA, 2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Latinobarómetro y Carles Boix, "Privatization and public discontent in Latin America", documento de trabajo preparado para el proyecto "The political economy of private participation, social discontent and regulatory governance", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

Detrás de esta insatisfacción generalizada, se esconde una gran desilusión ante una economía incapaz de generar empleo, tal como se observa en el gráfico VI.5, y una sociedad en la que la movilidad y las oportunidades individuales son escasas. En el Latinobarómetro de 2000, el 80% de los latinoamericanos declaraba que tener conexiones personales constituía la variable más importante para tener éxito económico y social. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizado en 2001 mostraba que el hijo de un trabajador manual solo tiene una probabilidad del 10% de llegar a trabajar en un empleo no manual en México. Todo esto se traduce en un sistema económico con un nivel de desigualdad solo superado en África subsahariana.

Si la piedra de toque de la crisis de América Latina es la falta de oportunidades y una muy escasa movilidad social, que finalmente se remedia con la emigración (alrededor de una quinta parte de los varones mexicanos de entre 25 y 34 años viven en Estados Unidos), la única solución consiste en propiciar un conjunto de reformas institucionales que conviertan a los países de esa región en sociedades y economías auténticamente abiertas, competitivas y dinámicas. Dicho de otro modo, la crisis actual no es más que el resultado del carácter parcial e incompleto de las reformas que se pusieron en marcha hace más de dos décadas. Los gobiernos latinoamericanos hicieron bien en controlar la hiperinflación

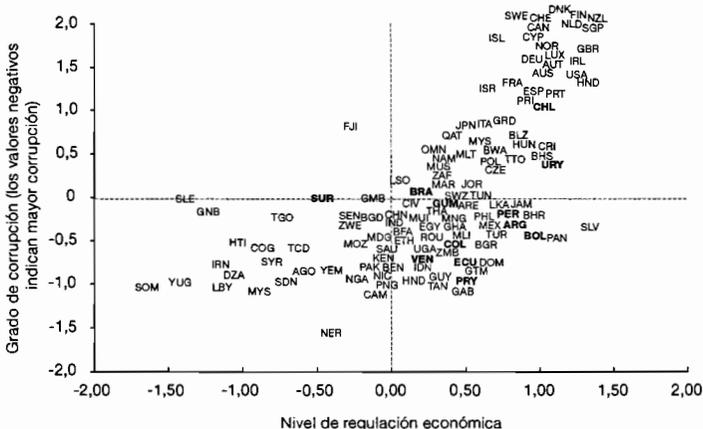
de los años ochenta y en privatizar unas empresas públicas anticuadas e ineficientes, pero en vez de insistir en la trayectoria de reformas que se trazó entonces, la mayoría de los países de América Latina ha quedado a medio camino y no ha terminado de liberalizar su economía ni de construir el tipo de Estado que debe acompañarla, es decir un Estado responsable ante los ciudadanos, capaz de generar una mayor igualdad de oportunidades y de premiar el esfuerzo individual y la innovación empresarial. En el gráfico VI.7 se presentan datos sobre el nivel de corrupción y de regulación de la economía de los países del mundo respecto de los cuales se dispone de información.¹⁰ El propósito del gráfico no es sugerir la existencia de una correlación particular entre ambas medidas, sino simplemente subrayar la posición (no excesivamente reconfortante) de América Latina en ambas dimensiones en relación con el resto del mundo. En el gráfico VI.8 se muestra el nivel de ingresos públicos (una vez controlado el nivel de renta personal), que constituye la variable explicativa más importante del tamaño del Estado, y el índice Hiscox-Kastner de apertura comercial (que controla los factores exógenos a la política gubernamental que afectan el grado de integración comercial con el exterior). En este gráfico se muestra que América Latina todavía se encuentra poco abierta comercialmente (a pesar de las reformas realizadas) y que el peso del sector público es menor de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo económico. A la luz de la literatura reciente sobre economía política internacional el resultado no es sorprendente: históricamente América Latina ha preferido proteger (y regular) su economía a integrarse en los mercados mundiales y a compensar a los sectores económicos que pueden sufrir las consecuencias de la apertura comercial (Rodrik 1998; Boix, 2006).

A fin de modernizar a los países de América Latina, la reforma del sector público y de la economía debe abarcar tres ámbitos. En primer lugar, es necesario avanzar en la creación de un Estado transparente y eficaz. Los indicadores existentes son claros en este sentido: tres cuartas partes de la opinión pública latinoamericana considera que sus gobiernos solamente actúan en beneficio de una minoría. Tal como se observa en el gráfico VI.7, en los índices de corrupción elaborados internacionalmente, América Latina obtiene malos resultados siempre (con muy pocas excepciones).

En segundo lugar, es necesario realizar una reforma fiscal que establezca un sistema impositivo equitativo y transparente y que vaya acompañada, ante todo, de un organismo tributario adecuado. La carga

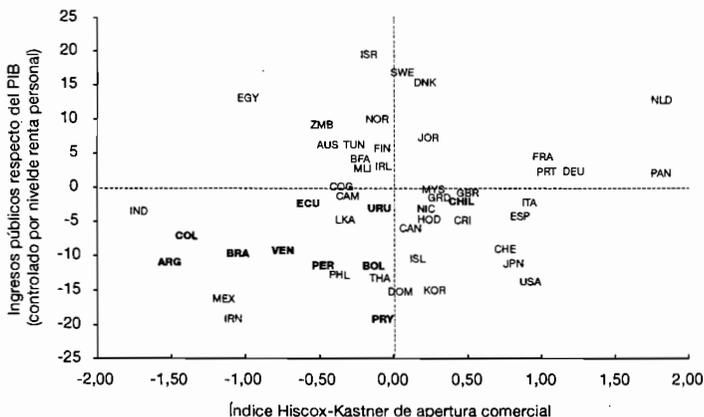
¹⁰ Los datos provienen de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

Gráfico VI.7
CORRUPCIÓN Y REGULACIÓN EN EL MUNDO, 1997-1998



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, "Aggregating governance indicators", *World Bank Working Paper*, N°2195, Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

Gráfico VI.8
SECTOR PÚBLICO Y APERTURA COMERCIAL EN EL MUNDO



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, "Aggregating governance indicators", *World Bank Working Paper*, N°2195, Washington, D.C., Banco Mundial, 1999 y Michael J. Hiscox y Scott L. Kastner, "A general measure of trade policy orientations: gravity-model-based estimates for 82 nations, 1960 to 1992", 2002, inédito.

tributaria de ese continente no es especialmente excesiva por su tamaño, al menos si la comparamos con la media de los países de la OCDE, pero la recaudación tributaria es volátil, la presión fiscal desigual y el grado de cumplimiento fiscal de los ciudadanos bajo. También es posible que las crisis cambiarias que han sufrido países como México y Argentina se deban a unas finanzas extremadamente débiles que inspiran poca confianza en los inversionistas privados, más que a un gasto descontrolado. Cabe subrayar que la cuestión no radica tanto en aumentar o disminuir los impuestos (esta es una medida política que debe quedar en manos del gobierno o parlamento de cada país), sino en lograr que se recauden los impuestos que se han previsto en las leyes.

Por último, deben reorganizarse las prestaciones sociales de los países latinoamericanos. El gasto público se halla todavía más centrado en asegurar los privilegios de los empleados públicos (mediante pensiones generosas) y de ciertos estratos urbanos y de clases medio-altas (el gasto en educación está sesgado a favor de la enseñanza terciaria) que en crear oportunidades y formar una población competitiva. Estas prioridades deben cambiar. Dada la escasez de recursos, los gobiernos latinoamericanos tendrán que reorientar su gasto para invertir en educación primaria y secundaria. Hoy en día 7 de cada 10 latinoamericanos no completan la enseñanza secundaria, una tasa que duplica la de los países industrializados y de Asia oriental. Esto tiene efectos importantes en la movilidad social. Si medimos la relación entre el nivel educativo de los hijos y el de sus padres en una escala de 0 a 1, siendo 1 la máxima correlación posible, en Brasil la correlación es 0,7 mientras que en Estados Unidos es 0,35.

En definitiva, América Latina hará bien en evitar el modelo proteccionista que dominó buena parte del siglo XX. Esa estrategia económica, dirigida a evitar los retos de una economía global, se impuso al abrigo de discursos sobre redistribución y equidad social. No obstante, solamente logró satisfacer a ciertos sectores económicos mejor organizados y con mayor capacidad para obtener rentas e impidió embarcarse en un proceso de desarrollo económico generalizado. Es importante entender que los procesos de estabilidad macroeconómica y liberalización económica son componentes necesarios, pero no suficientes, para relanzar la economía. La apertura comercial y la economía de mercado han de combinarse con un sistema que capacite a los individuos para competir en el mercado, que los califique y los vuelva más productivos, y que los proteja frente a situaciones de riesgo inevitables en una economía moderna. Aunque con ciertos límites, la comparación con el caso de España es instructiva. Tras

la guerra civil y durante casi dos décadas, España optó por establecer un modelo económico autárquico (con permisos administrativos para comerciar con el extranjero, aranceles altos y un doble mecanismo de tipos de cambio e incentivos decididos en los ministerios y, por tanto, influidos por los intereses del momento), un sector público empresarial extenso y la regulación sofocante del mercado laboral y del mercado de la vivienda. Este modelo, que se inspiró en las mismas fuentes que alentaron las estrategias económicas de Vargas o Perón, se quebró a finales de los años cincuenta. La dictadura franquista puso en marcha entonces un proceso de liberalización comercial y financiera que se tradujo en tasas de crecimiento anuales elevadas. Con el paso a la democracia, el proceso de apertura se aceleró hasta culminar en el ingreso en la Unión Europea. La globalización definitiva de la economía española se produjo de manera paralela a una mayor apuesta por un sistema de educación universal y un Estado de bienestar generalizado. Aunque el modelo español no está exento de problemas importantes, es muy posible que, sin esos mecanismos de compensación y de creación de capital humano, el proceso de liberalización no hubiese sido aceptado fácilmente por la población. Por tanto, en este contexto, muy diferente al de los pactos sociales tradicionales de gestión macroeconómica, quizás sea apropiado hablar de la necesidad de acuerdos amplios nacionales para hacer posible el cambio en América Latina.

Bibliografía

- Álvarez, R.M., G. Garrett y P. Lange (1991), "Government partisanship, labor organization and macroeconomic performance, 1967-1984", *American Political Science Review*, N° 85.
- Aukrust, Odd (1977), "Inflation in the open economy: a Norwegian model", *Worldwide Inflation*, L. Krause y W. Salant (eds.), Washington, D.C., Brookings.
- Bentolila, S y J. J. Dolado (1993), "La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad", documento de trabajo, N° 9319, Madrid, Banco de España.
- Boix, Carles (2006), "Between protectionism and compensation: the political economy of trade", *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Pranab Bardhan, Samuel Bowles y Michael Wallerstein (eds.), Princeton University/Russell Sage Foundation.

- _____ (2005), "Privatization and public discontent in Latin America", documento de trabajo preparado para el proyecto The political economy of private participation, social discontent and regulatory governance, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2004), "Spain: development, democracy and equity", *World Development Report 2006*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en democracias avanzadas*, Madrid, Alianza Editorial.
- Calmfors, Lars y John Driffill (1988), "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", *Economic Policy*, N° 6.
- Cameron, David R. (1978), "The expansion of the public economy: a comparative analysis", *American Political Science Review*, N° 72.
- Golden, Miriam, Peter Lange y Michael Wallerstein (2006), "Union centralization among advanced industrial societies: an empirical study" [base de datos en línea] <http://www.shelley.polisci.ucla.edu/>.
- Goldthorpe, John H. (ed.) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hiscox, Michael J. y Scott L. Kastner (2002), "A general measure of trade policy orientations: gravity-model-based estimates for 82 nations, 1960 to 1992", inédito.
- Katzenstein, Peter (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (1999), "Aggregating governance indicators", *World Bank Working Paper*, N° 2195, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maravall, José María (1993), "Politics and policy: economic reforms in Southern Europe", *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Luis Carlos Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, Cambridge, Cambridge University Press.
- Murillo, Victoria (2005), "Los trabajadores en América Latina", *Construcción y gobernabilidad democrática en América Latina*, Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), Bogotá, D.C., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Rodrik, Dani (1998), "Why do open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, N° 106.
- Soskice, David (1990), "Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrial countries", *Oxford Review of Economic Policy*, N° 6.
- Swenson, Peter (1991), "Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden", *World Politics*.

Capítulo VII

Reforma fiscal y equidad social en América Latina¹

Edwin Goñi, J. Humberto López y Luis Servén²

Banco Mundial

En América Latina, la desigualdad en materia de ingresos es una de las más marcadas en el mundo. Su raíz es la desigual distribución de los activos (en especial la tierra y la educación). Sin embargo, la medida en que la desigualdad de activos se traduce en desigualdad de rentas depende de la capacidad redistributiva del Estado. En esta ponencia se documenta el desempeño de los sistemas fiscales de América Latina desde la perspectiva de la redistribución de las rentas. Para tal propósito se utiliza nueva información disponible sobre la incidencia de los impuestos y las transferencias en la región. Las conclusiones a las que se llega indican que: i) las diferencias en los niveles de desigualdad entre América Latina y Europa occidental son mucho más modestas cuando consideramos la renta antes de impuestos y transferencias que después;

¹ Ponencia presentada en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Barcelona, España, octubre de 2006. Los autores agradecen los comentarios de David Taguas, José de Gregorio, y otros participantes en el seminario. También expresan su agradecimiento a Iamele Rigolini y a Emmanuel Skoufias, quienes les dieron acceso a sus datos sobre la incidencia de los impuestos y transferencias, y a Karla Breceda por su ayuda en el procesamiento de información respecto de la carga tributaria. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Banco Mundial.

² Luis Servén es Director del Programa de investigación sobre macroeconomía y crecimiento del Banco Mundial.

ii) la razón principal es que en la mayoría de países de la región el sistema fiscal resulta de poca ayuda para reducir la desigualdad, a diferencia de lo que sucede en los países industrializados, y iii) en los casos en que la redistribución fiscal tiene una incidencia significativa, esta es más atribuible a las transferencias que a los impuestos. Tales hechos subrayan la necesidad de llevar a cabo en la región reformas fiscales que apunten al objetivo de la equidad social. Sin embargo, los diferentes países requieren distinto énfasis en cuanto a recaudación de impuestos, reestructuración del sistema contributivo y mejora de los objetivos del gasto.

I. Introducción

De acuerdo con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, en términos de desigualdad América Latina ocupa uno de los primeros lugares entre las regiones del mundo, precedida solamente por África subsahariana. La desigualdad es omnipresente en la región y se extiende a todos los aspectos de la vida, desde la distribución de los ingresos y los activos hasta el acceso a la educación y a los servicios sanitarios, así como también a la participación y a la influencia política.

La desigualdad extrema es vista como algo intrínsecamente perverso desde un punto de vista ético y moral.³ Pero puede ser, además, un poderoso freno para el desarrollo y la prosperidad. Las razones son varias. Primero, para un nivel medio de ingreso dado, una mayor desigualdad de las rentas significa mayor pobreza, y la magnitud de este efecto dista mucho de ser desdeñable; según Perry y otros (2006), si la desigualdad en América Latina fuese similar a la que se da en los países desarrollados, el actual nivel de pobreza de la región se reduciría más de la mitad. La pobreza extrema no solamente es una tragedia en sí misma, sino que, como se afirma en una literatura cada vez más extensa al respecto, también puede ser una fuente de trampas de pobreza en que las imperfecciones de los mercados financieros y las restricciones institucionales impidan que los pobres contribuyan al proceso de crecimiento.⁴ Esto, a su vez, retrasa tal proceso y hace que la pobreza se perpetúe. De hecho, la evidencia internacional es consistente con este efecto limitante del crecimiento que ejerce la pobreza (López y Servén, 2006b).

³ Véase Banco Mundial (2006) para una revisión de los argumentos filosóficos en pro de la equidad.

⁴ Véase, por ejemplo, Azariadis y Stachurski (2005).

Segundo, la otra cara de la moneda es que la desigualdad extrema también reduce el efecto del crecimiento económico sobre la pobreza: cuanto más desigual es la distribución de la renta, mayor es la tasa de crecimiento necesaria para conseguir una determinada reducción de la pobreza.⁵ Este mecanismo, combinado con el recién descrito, hace que la desigualdad se sitúe en el centro mismo de los círculos viciosos de estancamiento y la pobreza en que parecen estar atrapados muchos países en desarrollo.

Tercero, la desigualdad extrema también puede ser una fuente de conflicto distributivo y de tensión social, fenómenos que tienden a socavar tanto la legitimidad como la estabilidad de las políticas y las instituciones, así como, en particular, a debilitar los derechos de propiedad, lo cual desalienta la inversión y, por consiguiente, el crecimiento.⁶

Estas consideraciones han llevado el tema de la equidad social a un primer plano en el debate político en América Latina. De hecho, en algunas de las principales contribuciones recientes a este debate se describe la equidad social como uno de los más importantes principios organizadores —o incluso el más importante—, en la estrategia para el desarrollo de la región; asimismo, hay valoraciones retrospectivas del desempeño de América Latina en el marco del consenso de Washington, en los años noventa, en las que la escasez de los logros obtenidos en la región durante la última década se atribuye a la escasa importancia que dieron las reformas a las consideraciones relativas a la equidad.⁷ Por ambos motivos, la equidad se ha convertido en una de las preocupaciones centrales para el desarrollo político en América Latina, reflejando el sentir de los ciudadanos que, en su inmensa mayoría, perciben la distribución del ingreso como ‘injusta’ o ‘muy injusta’, y creen que el Estado debería asumir la responsabilidad de reducir el abismo entre ricos y pobres.⁸

La desigualdad extrema del ingreso suele reflejar una desigual distribución de activos, como tierra y capital humano, que impide a

⁵ En Bourguignon (2004) y López y Servén (2006a) se presentan estimaciones del orden de magnitud de este efecto.

⁶ Alesina y Rodrik (1994) y Alesina y Perotti (1996) ofrecen pruebas empíricas del efecto adverso de la desigualdad sobre la inversión a través de dichos canales.

⁷ Entre las principales contribuciones recientes, véanse Birdsall y de la Torre (2001), Kuczynski y Williamson (2003), De Ferranti y otros, (2004), y Perry y otros, (2006).

⁸ Según el sondeo de opinión regional realizado por la Corporación Latinobarómetro, el 89% de las personas entrevistadas en 2001 consideraba que la distribución del ingreso en su país era injusta o muy injusta. En un estudio anterior, efectuado en 1996, tres cuartas partes de los encuestados estaban ‘muy de acuerdo’ con el punto de vista de que el Estado debería encargarse de reducir la desigualdad, y otro 17% estaba ‘de acuerdo’.

importantes segmentos de la población participar en el proceso de crecimiento. En general, la desigualdad de activos y la desigualdad de ingresos están estrechamente relacionadas —por ejemplo, la correlación global por países entre los coeficientes de Gini de la distribución del ingreso y la de los años de escolarización supera 0,75, mientras que la correlación entre los índices de Gini de la distribución del ingreso y la de la tierra se acerca a 0,50 (de Ferranti y otros, 2004). En este plano cabe señalar que la distribución de activos es muy desigual en América Latina. Por ejemplo, el coeficiente de Gini de la distribución de áreas de terreno agrícola en uso es de aproximadamente 0,81 para el conjunto de América Latina (Deininger y Olinto, 2000), mientras que en otras regiones del mundo fluctúa en torno a 0,60; asimismo, en lo que respecta a los años de escolarización, el coeficiente de Gini es de 0,42 en América Latina, en comparación con 0,27 en los países industrializados.⁹

Sin embargo, la desigualdad extrema también puede reflejar el fracaso de la función redistributiva de la política fiscal, que es una de sus tres funciones clásicas, según Musgrave (1959).¹⁰ Esta política, mediante el uso adecuado de las cargas impositivas y las transferencias, debería corregir los resultados distributivos socialmente indeseables creados por las fuerzas del mercado, dada la distribución de activos imperante. La evidencia muestra que los gobiernos de los países industrializados realizan esta función redistributiva con gran eficacia, pero no puede decirse lo mismo en el caso de los países en desarrollo, cuyos gobiernos a menudo son, de hecho, parte del problema y no de la solución.¹¹

Si la desigualdad supera los niveles socialmente tolerables, como sugieren los resultados de los sondeos mencionados, en general la acción de política debe adoptar un enfoque dual. Por un lado, es preciso que apunte a las raíces profundas de la desigualdad mediante intervenciones encaminadas a ampliar la propiedad de los activos y la igualdad de oportunidades, lo que implica, por ejemplo, proveer mayor acceso a la educación y a la salud. Pero es muy probable que este sea un

⁹ La desigualdad de activos tiene raíces profundas en América Latina, lo que algunos autores (Engerman y Sokoloff, 2000, y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001) atribuyen al modelo de especialización que rigió durante la época colonial, basado sobre todo en los recursos naturales especialmente en la minería y en la producción de azúcar y en el uso de trabajo subalterno. Según este punto de vista, los colonizadores implantaron instituciones (relativas, por ejemplo, al uso de la tierra y al control político) que contribuyeron a perpetuar su dominio político y su riqueza, de lo que resultó una distribución desigual de los activos que ha persistido hasta hoy.

¹⁰ Las otras dos funciones son la eficiencia y la estabilización (Musgrave, 1959).

¹¹ Véase, por ejemplo, Davoodi y otros (2000).

proceso a largo plazo cuyos resultados se obtendrán mayormente en un futuro lejano. Por otro lado, la política tiene que garantizar, por medio de las necesarias reformas, que el sistema fiscal lleve a cabo su función redistributiva de un modo eficaz. Naturalmente, el énfasis relativo que se otorgue a cada uno de estos enfoques dependerá de las circunstancias específicas del país en cuestión.

En este capítulo se analiza la actuación de los sistemas fiscales de América Latina desde la perspectiva de la redistribución. A partir de datos recientemente recopilados sobre la incidencia de los impuestos y las transferencias en los principales países de América Latina se sitúa a la región en su conjunto en el marco de referencia comparativo que proporcionan los países industrializados. Esto sirve para resaltar dos hechos fundamentales. Primero, el mayor contraste entre las dos regiones en términos de desigualdad de ingresos está relacionado con el efecto distributivo del sistema de impuestos y transferencias. A diferencia de lo que sucede en los países industrializados, en la mayoría de los de América Latina el sistema fiscal ayuda poco a reducir la desigualdad. Esto es el resultado de la combinación de dos factores adversos. Uno es que las transferencias, si bien contribuyen a la redistribución, no lo hacen en gran medida. El otro es que el alcance de una redistribución fiscal activa resulta severamente limitado por los bajos niveles regionales de recaudación tributaria que, con un par de excepciones, están muy por debajo de la norma internacional. Este es un hecho que también figura en la base de las deficiencias del sector público de América Latina en cuanto a las otras dos funciones clásicas de eficiencia y estabilidad.

Segundo, el grueso de la redistribución en los países industrializados se logra más mediante transferencias que a través de impuestos. Esto tiene implicaciones políticas importantes en el debate respecto del tipo de impuestos (sobre la renta o sobre el valor agregado) a considerar en el contexto de las reformas fiscales que buscan, entre otros objetivos, incrementar la recaudación tributaria.

En general, la evidencia que se presenta aquí demuestra que hay mucho margen para mejorar la actuación distributiva de los sistemas fiscales de América Latina mediante reformas fiscales apropiadas a las circunstancias y prioridades específicas de cada país. Este análisis, sin embargo, está sujeto a tres salvedades. Primero, se centra solamente en la distribución del ingreso anual, sin considerar temas intertemporales que no podrían ser abordados con los datos disponibles. Segundo, el uso de los países europeos como marco de referencia para la comparación es

también más un reflejo de la disponibilidad de datos que una declaración normativa acerca de lo deseable (o indeseable) del 'modelo europeo' como opción específica entre activismo redistributivo y eficiencia económica. Tercero, se toma como base un análisis de incidencia de tipo estándar, sin incluir los efectos incentivadores de las intervenciones fiscales, cuyo estudio requeriría la implementación empírica de un modelo de equilibrio general plenamente especificado.

A continuación se describe la estructura del resto de la ponencia. En el capítulo II se compara el efecto distributivo de los impuestos y las transferencias en América Latina y en Europa. En el capítulo III se exploran en detalle las razones por las cuales la política fiscal en la región es en alto grado ineficaz para reducir la desigualdad de los ingresos. En este marco se pasa revista a los tres componentes fundamentales de la redistribución fiscal —el volumen de impuestos/transferencias, la incidencia de la carga tributaria y la distribución de las transferencias. Finalmente, en el último capítulo se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

II. La desigualdad del ingreso y la redistribución fiscal en América Latina

Antes de proceder a revisar los hechos relativos a la desigualdad del ingreso y a la acción redistributiva del sistema fiscal en América Latina será útil definir algunos conceptos. El término *renta de mercado* se utiliza aquí para referirse a la renta antes de impuestos y transferencias gubernamentales; por lo tanto, su distribución está en gran parte determinada por las tasas de retorno que ofrece el mercado a los activos privados y al esfuerzo de los individuos, así como por la distribución subyacente de dichos activos privados. Sin embargo, desde el punto de vista del bienestar, una medida más pertinente es la *renta disponible*, es decir, el ingreso del hogar una vez recibidas las prestaciones en efectivo del gobierno (que incluyen las pensiones, los seguros de desempleo y las transferencias de la seguridad social), y pagados los impuestos directos. Cabe señalar que la renta disponible, más que la renta de mercado, es la principal medida del poder adquisitivo de las economías domésticas. Dos términos adicionales utilizados más adelante son la *renta bruta* (renta de mercado más prestaciones en efectivo del gobierno, o ingreso total del hogar antes del pago de los impuestos), y la *renta después de*

impuestos (renta bruta menos todos los impuestos, directos e indirectos). Esta última medida es útil para hacerse una idea más general de la carga impositiva, particularmente en aquellos países en que se confía mucho en la tributación indirecta.

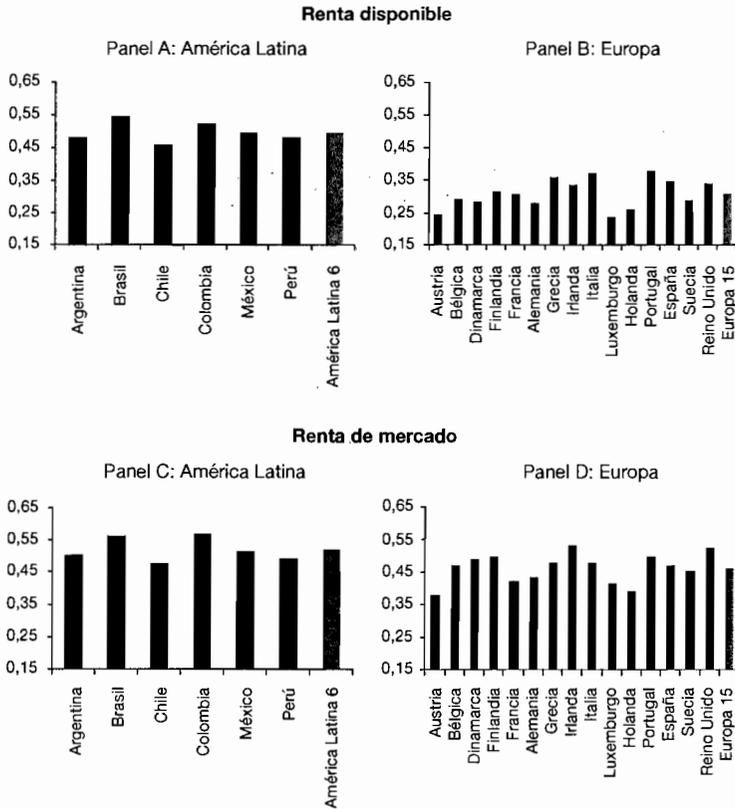
La comparación de estos diferentes conceptos de renta permite evaluar el efecto distributivo del sistema de impuestos y transferencias y sus componentes individuales. Es importante, sin embargo, especificar las limitaciones de este tipo de análisis. Primero, los impuestos y las transferencias, por sí mismos, pueden incidir en la distribución de la renta de mercado, un hecho cuya adecuada consideración requeriría contar con un modelo de comportamiento completamente especificado, lo cual supera los alcances de este análisis.¹² Segundo, el enfoque se centra en la renta anual, dejando a un lado las cuestiones intertemporales (como la redistribución en el ciclo vital), lo cual puede conducir a una sobreestimación de la desigualdad, así como de la regresividad de la tributación indirecta (Fullerton y Rogers, 1993). Tercero, los datos utilizados cubren solo las transferencias en efectivo, de modo que no evalúan los efectos redistributivos de las transferencias en especie, como la salud pública, la educación o la vivienda. Por último, la discusión sobre la incidencia de las transferencias en la desigualdad del ingreso se centra en quién se beneficia de los gastos por término medio, y no de forma marginal, por lo que se ignoran posibles diferencias sistemáticas entre la incidencia media y la marginal, omisión que podría llevar a subestimar el impacto redistributivo de los aumentos de las transferencias.

Con estas salvedades, el gráfico VII.1 muestra el valor del coeficiente de Gini de las distribuciones de la renta disponible (paneles A y B) y de la renta de mercado (paneles C y D) en América Latina (paneles A y C) y en Europa (paneles B y D).¹³ El examen de los paneles A y B ilustra claramente el hecho de que la desigualdad en América Latina es

¹² Un ejemplo de este enfoque es el de Fullerton y Rogers (1993).

¹³ Los datos sobre América Latina implícitos en el gráfico VII.1 proceden de dos fuentes principales. La información respecto de la incidencia de los impuestos se obtuvo de Breceda, Rigolini y Saavedra (2006) para Argentina (1997), Brasil (1999), Colombia (2003), México (2002), Perú (2004), Bolivia (2004), Honduras (2004) y Nicaragua (2001). En el caso de Chile, los datos provienen de Engel, Galetovic y Raddatz (1999). La incidencia de las transferencias se calculó sobre la base de la información contenida en Lindert, Skoufias y Shapiro (2005). Las cifras relativas a Europa son las que aparecen en EUROMOD, una fuente de microdatos armonizada sobre los diferentes componentes de la renta antes y después de la redistribución; véase [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emodstats/index.htm>

Gráfico VII.1
DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE Y DE LA RENTA DE
MERCADO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA
(Coeficientes de Gini)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de EUROMOD, K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, Nº 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

mucho mayor que en Europa.¹⁴ De hecho, en el país de América Latina con el coeficiente de Gini más bajo de esta muestra (Chile) los niveles de desigualdad son superiores a los del país europeo en que la desigualdad es mayor (Portugal).¹⁵

¹⁴ El gráfico confirma las conclusiones de De Ferranti y otros (2004) y del Banco Mundial (2006). En lo que respecta a la renta disponible, el coeficiente de Gini medio es de aproximadamente 0,5 para América Latina y de 0,31 para los países europeos.

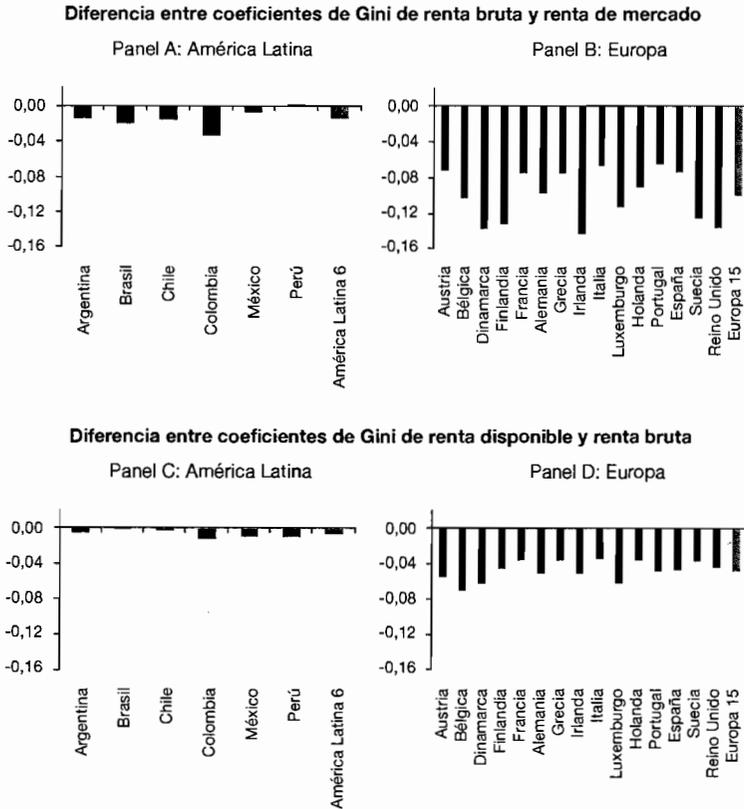
¹⁵ Este resultado sigue siendo válido en una muestra más amplia de países de América Latina, ya que el coeficiente de Gini más bajo de la región es de 0,42 (Uruguay).

Sin embargo, la situación es radicalmente distinta al observar los paneles C y D, que muestran los coeficientes de Gini de la distribución de las rentas de mercado (es decir, antes de impuestos y transferencias). De hecho, el coeficiente de Gini medio de la renta de mercado para la muestra de América Latina (0,52), es mayor en solo dos puntos porcentuales que el de la renta disponible, mientras que los coeficiente de Gini de los países europeos son considerablemente más elevados que los del panel B: la media de los 15 países de la muestra es 0,46. Esto significa que la mayor parte de la diferencia entre los niveles de desigualdad de la renta disponible en las dos regiones se debe al diferente efecto de los impuestos y las transferencias; estos reducen considerablemente la desigualdad de la renta de mercado en Europa y muy poco en América Latina.

Resulta interesante el hecho de que antes de considerar los impuestos directos y las transferencias hay muchos países europeos con índices de Gini semejantes a los que generalmente se encuentran en América Latina. Este es el caso, por ejemplo, de los coeficientes de Gini de la renta de mercado para Irlanda y el Reino Unido, estimados en 0,53 y 0,52. Incluso los países nórdicos, con frecuencia elogiados por sus niveles de igualdad, muestran grandes disparidades en las rentas de mercado: los índices de Gini de Dinamarca, Finlandia y Suecia son de 0,49, 0,49 y 0,45, respectivamente. Los países más igualitarios en cuanto a rentas de mercado son Austria y Holanda, con coeficientes de Gini de 0,38 y 0,39. Como es natural, esto contrasta claramente con el panel B, en el que los coeficientes de Gini son, en promedio, unos 15 puntos porcentuales más bajos. Esta diferencia es aún mayor en los casos de Dinamarca o Irlanda, países en que los impuestos y las transferencias hacen bajar el coeficiente de Gini en 20 y 19 puntos porcentuales, respectivamente. Interesa observar que incluso los países que menos redistribuyen mediante el sistema de impuestos-beneficios (Italia, Grecia y Portugal) todavía consiguen reducir el índice de Gini en más de 10 puntos porcentuales.

La incidencia espectacularmente diferente del sistema de impuestos y transferencias públicas (en efectivo) en América Latina y en Europa también resulta obvia en el gráfico VII.2, en el que se muestran por separado los efectos de las transferencias en efectivo y de los impuestos directos. En el panel B se puede ver que en Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia, las transferencias públicas reducen el coeficiente de Gini de las rentas de mercado entre 12 y 14 puntos porcentuales, y entre 10 y 11 puntos porcentuales en Bélgica, Alemania y Luxemburgo. En el otro extremo, en Portugal, las transferencias reducen el coeficiente

Gráfico VII.2
EFFECTO DE LOS IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN
AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de EUROMOD, K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, N° 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

de Gini solamente 6 puntos porcentuales. La contribución media de las transferencias en la muestra europea ronda los 10 puntos porcentuales. En América Latina, en cambio, las transferencias públicas solo contribuyen a reducir ligeramente la desigualdad, ya que hacen bajar el coeficiente de Gini entre 1 y 2 puntos porcentuales, aunque en algunos casos (Perú) la distribución del ingreso es incluso más desigual después de las transferencias que antes de ellas.

En lo que respecta a los impuestos, la situación (ilustrada en los paneles C y D del gráfico VII.2) es similar, pero el contraste entre regiones es menos acentuado. Los impuestos, al igual que las transferencias, reducen mucho más los niveles de desigualdad del ingreso en los países europeos que en los de América Latina. Por ejemplo, la tributación directa baja el coeficiente de Gini del ingreso del hogar entre 6 y 7 puntos porcentuales en Austria, Bélgica y Luxemburgo, y 5 puntos porcentuales, en promedio, en los 15 países de la muestra europea. En América Latina, por su parte, la reducción media de los coeficientes de Gini como resultado de los impuestos directos es aproximadamente de 1 punto porcentual, con muy escasa variación entre países.

Una lectura adicional del gráfico VII.2 se refiere a los efectos redistributivos relativos de los impuestos directos y de las transferencias. En el caso de los países europeos, estas últimas desempeñan un papel mucho más significativo que los impuestos: de los 15 puntos porcentuales de diferencia entre los coeficientes de Gini medios de rentas de mercado y rentas disponibles, aproximadamente dos terceras partes (10 puntos porcentuales) corresponden a las transferencias.

Es importante tener en cuenta que, según la definición de renta disponible utilizada en este estudio, solamente se deducen los impuestos directos, y estos, en general, tienden a ser más progresivos que el paquete tributario global, que incluye los impuestos tanto directos como indirectos. En este sentido, Jones (2006) realiza para el Reino Unido unos cálculos similares a los aquí presentados, con datos correspondientes a 2003-2004 y, además, amplía el análisis para considerar también el papel de la tributación indirecta. Como se concluye a partir del cuadro VII.1, los impuestos indirectos incrementan el coeficiente de Gini de la renta después de impuestos (el ingreso del hogar una vez recibidas las transferencias y pagados los impuestos directos e indirectos)

Cuadro VII.1
EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN EL REINO UNIDO
(Coeficientes de Gini)

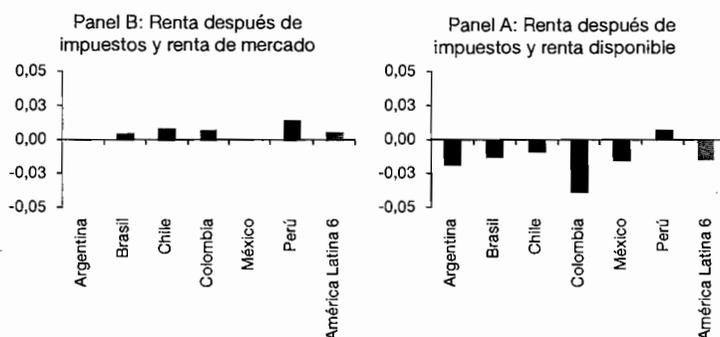
	Definición de rentas			
	Renta de mercado	Renta bruta	Renta disponible	Renta después de impuestos
Este estudio	0,52	0,39	0,34	
Jones (2006)	0,52	0,37	0,34	0,38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los gráficos 1 y 2, y F. Jones, "The effects of taxes and benefits on household income, 2003-04", Newport, Oficina de Estadísticas Nacionales, 2006.

en aproximadamente 4 puntos porcentuales por encima de la renta disponible, lo que contrarresta con largueza el efecto progresivo de los impuestos directos. Esto significa que en el Reino Unido la distribución de la renta después de impuestos es, si acaso, más desigual que la distribución de la renta bruta.¹⁶

En otras palabras, las diferencias entre las distribuciones de la renta de mercado y la renta disponible (como las que están implícitas en el gráfico VII.1) probablemente exageran la acción redistributiva del Estado porque ignoran el impacto habitualmente regresivo de los impuestos indirectos. En el panel A del gráfico VII.3 se presentan unas estimaciones de este efecto en el caso de los países de América Latina. Es, en la práctica, uniformemente regresivo, aunque menor en magnitud que el consignado por Jones (2006) en el caso del Reino Unido. En el panel B se comparan los coeficientes de Gini de la renta después de impuestos y de la renta de mercado para los mismos países. De este modo se presenta una visión global de la redistribución fiscal, incluidos tanto los efectos de los impuestos directos e indirectos como los de las transferencias. Tal visión

Gráfico VII.3
EFECTO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN AMÉRICA LATINA
(Variación de los coeficientes de Gini)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, Nº 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

¹⁶ En el caso de Estados Unidos se han obtenido resultados similares. Por ejemplo, Pechman (1985, 1990) analizó la estructura de la carga impositiva en ese país y concluyó que el sistema tributario tenía un efecto muy leve en la distribución del ingreso. Sin embargo, también mostró que el sistema de pago de las transferencias era muy progresivo y su gravitación en la distribución del ingreso era mayor.

muestra que, con la excepción de Perú, la combinación de impuestos directos e indirectos y transferencias contribuye a reducir los niveles de desigualdad en todos los países examinados. Como resultado de la política fiscal, los coeficientes de Gini de la distribución de la renta después de impuestos son, en promedio, 1,5 puntos porcentuales menores que los de la renta de mercado. La diferencia es particularmente considerable en el caso de Colombia (4 puntos porcentuales).

III. Factores que limitan la redistribución fiscal en América Latina

En resumen, la evidencia empírica sugiere que los impuestos y las transferencias tienen en Europa un efecto redistributivo mucho más considerable que en América Latina. Cabe preguntarse por qué. Intuitivamente se podría argumentar que se debe a que en Europa los impuestos son más altos (y en consecuencia es posible financiar con ellos más transferencias), a que las transferencias están mejor focalizadas en los necesitados, o a ambas cosas a la vez. No obstante, para poder evaluar las prioridades de las reformas es preciso conocer el papel relativo que desempeña cada uno de estos componentes en la configuración de la redistribución fiscal en América Latina.

A. Un marco simplificado

En la práctica, la contribución de cada componente puede calcularse mediante una ecuación simple que relaciona el coeficiente de Gini de la renta disponible (G^d), el coeficiente de Gini de la renta de mercado (G^m), el nivel de tributación (τ) y los coeficientes de Gini de las transferencias a los hogares (G_θ) y de la carga impositiva (G_γ):¹⁷

$$G^m - G^d = \tau (G_\theta) + G_\gamma \quad [1]$$

¹⁷ Véase Engel, Galetovic y Raddatz (1999). Para derivar esta expresión es necesario suponer que las rentas generadas por los impuestos se destinan en su totalidad a las transferencias en efectivo, que los beneficios de las transferencias son progresivos, en el sentido de que los percentiles más bajos de la distribución del ingreso reciben proporciones mayores de las transferencias totales que los percentiles más altos (lo que significa que un valor mayor del coeficiente de Gini de las transferencias G_θ implica una mayor progresividad), y que los impuestos también son progresivos, porque los percentiles más ricos pagan un total mayor que los percentiles más bajos. Cabe señalar que este último supuesto no requiere necesariamente que los impuestos efectivos sean progresivos.

Se puede considerar que la parte izquierda de la ecuación representa el efecto redistributivo del sistema fiscal, dado por la diferencia entre el grado de desigualdad de la renta de mercado y el de la renta disponible (medidos por los coeficientes de Gini de las distribuciones respectivas).¹⁸

Esta ecuación muestra que el efecto redistributivo del sistema fiscal es proporcional al esfuerzo tributario. En otras palabras, incluso en el caso de que los beneficios estén bien focalizados en los pobres y el sistema tributario sea muy progresivo, los países de esfuerzo impositivo bajo mostrarán una distribución de la renta disponible bastante similar a la de la renta de mercado.

Esto se comprende mejor si se simplifica la ecuación [1] con el supuesto de que las tasas impositivas son proporcionales (es decir, que $G^m = G_\tau$), de modo que, haciendo los cambios pertinentes, se puede escribir:

$$G^d = (1 - \tau) G^m - \tau G_g \quad [2]$$

A medida que el nivel impositivo τ se reduce, el coeficiente de Gini de la renta disponible se aproxima al de la renta de mercado. Esto significa que el nivel impositivo determina qué porcentaje de un incremento determinado de la desigualdad de la renta de mercado se traduce en un incremento de la desigualdad de la renta disponible. Por consiguiente, con una tasa impositiva efectiva de un 50%, un incremento de 5 puntos porcentuales del coeficiente de Gini de la renta de mercado da lugar aun aumento de 2,5 puntos del de la renta disponible. En el otro extremo, con una tasa impositiva efectiva de un 10%, el efecto sobre el coeficiente de Gini de la renta disponible ascendería a 4,5 puntos porcentuales.

Dado el esfuerzo impositivo, cuanto más progresiva sea la estructura de la tributación, mayor será la magnitud del papel redistributivo del Estado. Lo importante aquí es el coeficiente de Gini de los pagos tributarios, que generalmente dependerá de la estructura impositiva (una variable de política) y de la distribución subyacente de las rentas de mercado (un dato fijo para quienes formulan las políticas, al menos a corto plazo). Por lo tanto, para evaluar el potencial redistributivo de los cambios en la estructura impositiva es fundamental saber cómo inciden en G_τ .¹⁹

¹⁸ Si solamente se toman en cuenta los impuestos directos, G^d se refiere a la renta disponible. Si se contemplan los impuestos tanto directos como indirectos, entonces G^d se refiere a la renta después de impuestos.

¹⁹ López y Servén (2006c) evalúan un modelo fiscal simple para Europa y concluyen que para reducir el coeficiente de Gini de las rentas de mercado en 1 punto porcentual solo mediante cambios de la estructura impositiva sería necesario aumentar a más del doble la razón entre las tasas impositivas efectivas de los deciles superior e inferior (de 4 a 9, aproximadamente), una modificación bastante radical.

Igualmente, dado el esfuerzo impositivo, cuanto más progresivo sea el sistema de transferencias, medido por G_0 , mayor será el efecto redistributivo fiscal. En este contexto, son evidentes las complementariedades entre las distintas políticas. Por ejemplo, en las ecuaciones G_0 aparece en combinación con el esfuerzo impositivo (que en este marco simple es también igual al nivel de las transferencias).²⁰ En otras palabras, si las transferencias son muy bajas, las mejoras de su focalización tienen un efecto muy modesto en la desigualdad. De modo parecido, los cambios en el esfuerzo impositivo repercuten en la distribución de la renta disponible en un grado que depende de la asignación de las transferencias y de la progresividad del sistema impositivo. Si la asignación es inadecuada y el sistema impositivo es regresivo, el incremento de la recaudación tributaria no contribuye en nada a reducir la desigualdad.

Por consiguiente es necesario evaluar el desempeño de América Latina en cada una de estas tres áreas.

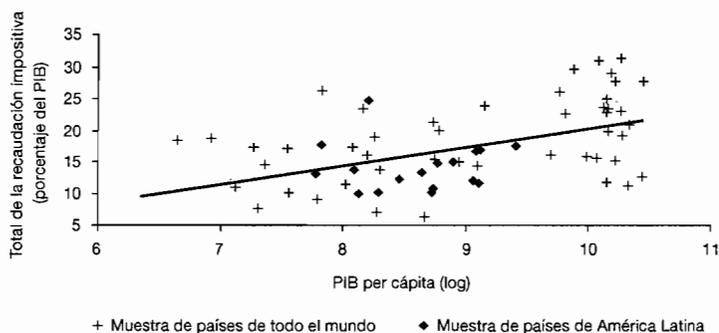
B. Recaudación de impuestos

Como ya se ha dicho, el primer factor determinante de la redistribución fiscal es el volumen global de impuestos recaudados, que marca un tope máximo al gasto tanto redistributivo como de otros tipos.²¹ Esto plantea la cuestión de si los ingresos tributarios en América Latina son demasiado bajos como para permitir una redistribución adecuada por el lado del gasto. Naturalmente, no existe un nivel óptimo de tributación aplicable a todos los países y a todas las circunstancias, por lo que al tomar una decisión al respecto las autoridades tienen que buscar un equilibrio entre la carga impositiva, el valor social de los bienes y servicios públicos (como la educación o la infraestructura) y los cambios distributivos que deben financiarse con los recaudos tributarios. En estos costos y beneficios probablemente incidirá una multiplicidad de factores específicos de cada país.

²⁰ En ausencia de este supuesto, G_0 aparecería en las expresiones en combinación con el nivel total de transferencias.

²¹ De hecho, los datos relativos a los países europeos antes revisados ponen de manifiesto una relación positiva entre la recaudación de impuestos y la magnitud del efecto redistributivo del Estado, medida por la diferencia entre los coeficientes de Gini de la distribución de la renta de mercado y de la renta disponible.

Gráfico VII.4
RECAUDACIÓN IMPOSITIVA DEL GOBIERNO CENTRAL Y PIB PER
CÁPITA, 2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

La recaudación de impuestos en América Latina se ha incrementado en los últimos años y, desde principios de la década de 1990, su crecimiento ha fluctuado entre un 2% y un 3% del PIB, en promedio. Sin embargo, pese a esta tendencia ascendente, los volúmenes recaudados siguen siendo muy inferiores a la norma internacional. En el gráfico VII.4 se muestra que casi todos los países de América Latina se sitúan por debajo de la línea de regresión que relaciona la recaudación de impuestos con el nivel de desarrollo, medido por el PIB per cápita. En efecto, el país que marca la mediana en la región recauda 4 puntos porcentuales del PIB menos de lo que podría esperarse, dado su nivel de desarrollo.²²

¿Por qué es tan baja la recaudación de impuestos en América Latina? Conceptualmente, hay dos razones posibles: por una parte, las tasas impositivas establecidas por ley son bajas, y por la otra, las bases impositivas son estrechas. Claramente, cada uno de estos factores puede actuar de un modo diferente según el tipo de impuesto de que se trate. En el cuadro VII.2 se presenta una visión comparativa de las tasas de los impuestos, tanto sobre la renta como sobre el valor agregado, en diversas regiones del mundo. En América Latina, las tasas de los impuestos sobre las rentas, tanto personales como corporativas, se ubican en la parte baja del espectro. En realidad, las tasas de los impuestos de esta categoría han bajado en la región durante las dos últimas décadas. El tope superior, en

²² Perry y otros (2006) obtienen un resultado similar cuando relacionan la recaudación media en la década de 1990 (en vez de 2000) con el PIB per cápita.

el caso de las rentas personales, descendió de un 49,5% en 1985 a un 30%, aproximadamente, en 2004. De mismo modo, el máximo promedio del tipo impositivo sobre las rentas corporativas se redujo de un 43,9% en 1986 a un 26,6% en 2004 (Gómez-Sabaini, 2005). Los impuestos sobre el valor agregado (IVA), por su parte, han seguido la tendencia opuesta: el promedio regional de las tasas generales de los países se incrementó de un 12% en 1992 a un 15% en 2004 (Gómez-Sabaini, 2005). De todos modos, en el cuadro VII.2 se muestra que todavía no son muy altos, comparados con los estándares internacionales.

Cuadro VII.2
COMPARACIÓN DE LAS TASAS IMPOSITIVAS EN ALGUNAS
REGIONES Y AGRUPACIONES

Región	Tipo impositivo		
	Personal	Corporativo	IVA
Asia oriental y el Pacífico	33,50	31,50	10,00
América Latina y el Caribe	29,00	26,60	15,00
Oriente medio y Norte de África	48,00	40,00	17,00
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	45,00	35,00	17,25
Asia meridional	39,50	41,00	15,00
África subsahariana	38,00	36,00	17,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ch. Eichhorn, "Optimal policies in the presence of tax evasion", Universidad de Munich, 2006, inédito; Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>, "Doing Business Database" [base de datos en línea] <http://espanol.doingbusiness.org/> y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Tax Database" <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>.

En cuanto a las bases impositivas cabe decir que si son estrechas puede ser debido a un alto grado de evasión de impuestos o a la existencia de fisuras o concesiones impositivas demasiado generosas. Una forma aproximada de calcular las bases impositivas es a partir de la productividad de los impuestos, definida como la recaudación observada (como porcentaje del PIB) dividida por la tasa nominal vigente.²³ Este ejercicio se muestra en el cuadro VII.3. La productividad del IVA en América Latina es comparable a la observada en otras regiones del mundo, incluidos los países ricos.²⁴ Sin embargo, la media regional encubre variaciones muy significativas entre países.²⁵ Por otra parte, en

²³ En el caso del impuesto sobre la renta, la medida de la productividad aquí calculada se basa en el tipo marginal máximo.

²⁴ En el cálculo del cuadro se utiliza el PIB para establecer el valor aproximado del IVA. El uso del consumo total como criterio conduce a resultados cualitativamente similares.

²⁵ En el ámbito regional, la productividad del IVA oscila entre menos de un 25% en México y más de un 50% en Honduras (Martner y Aldunate, 2006).

lo que respecta al impuesto sobre la renta, América Latina se sitúa muy por debajo de los países industrializados, siendo superada incluso por el África subsahariana. Esto sugiere que el problema subyacente tras los bajos recaudos por concepto del impuesto sobre la renta en la región es básicamente atribuible a la estrechez de las bases impositivas más que a las tasas de los tributos.

La evasión tributaria es endémica en la región, aunque las cifras exactas son obviamente difíciles de calcular. Según algunas estimaciones recientes para Argentina, Brasil y Chile, los índices de evasión llegan a un 50% o más en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y bordean un 40% para el que grava los ingresos de las sociedades. Incluso tratándose del IVA, las estimaciones del nivel de evasión son bastante elevadas. Algunos cálculos aproximados sugieren que si se redujera la evasión en un 30%, las rentas impositivas se incrementarían un 17% en Argentina, un 14% en Brasil y un 12% en Chile (Pessino y Fenochietto, 2004).

Cuadro VII.3
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y PRODUCTIVIDAD DEL IVA

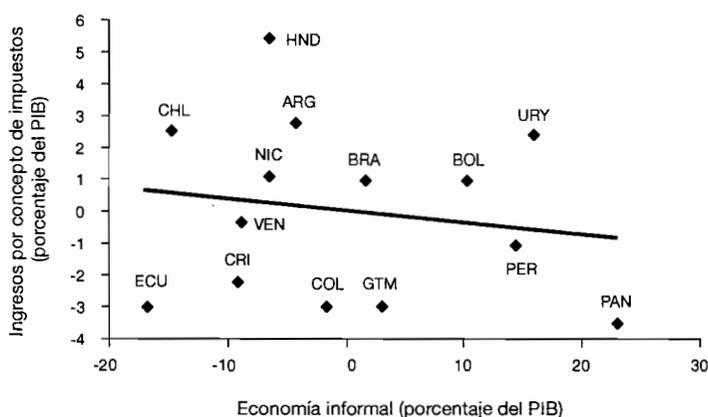
Región	Recaudación (porcentaje de la renta)		Productividad del IVA	
	Renta	IVA	Renta	IVA
Asia oriental y el Pacífico	34,38	25,45	0,15	0,36
América Latina y el Caribe	18,27	36,83	0,08	0,33
Oriente medio y Norte de África	16,93	29,05	0,07	0,32
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	25,87	25,96	0,15	0,34
Asia meridional	23,02	29,61	0,05	0,18
África subsahariana	23,00	33,10	0,11	0,33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ch. Eichhorn, "Optimal policies in the presence of tax evasion", Universidad de Munich, 2006, inédito; Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>, "Doing Business Database" [base de datos en línea] <http://espanol.doingbusiness.org/> y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Tax Database" <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>.

La evasión tributaria en América Latina se ve estimulada por una deficiente administración de los impuestos en toda la región. Efectivamente, los sondeos de opinión demuestran que el grueso de las personas percibe la recaudación de impuestos como arbitraria e injusta. Por ejemplo, solo el 23% de los encuestados por la Corporación Latinobarómetro el año 2003 consideraba que la recaudación de impuestos era 'imparcial'. Resulta asimismo indudable que la cultura de la evasión se ve reforzada por la

opinión abrumadoramente negativa respecto de la capacidad del Estado para administrar los gastos de un modo prudente; en el mismo sondeo mencionado, solamente un 15% de los encuestados creía que los ingresos procedentes de los impuestos se utilizaban bien.

Gráfico VII.5
INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y ECONOMÍA INFORMAL O SUMERGIDA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Banco Mundial, 2006 y "World Development Indicators" [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Un factor fundamental que subyace tras el escaso cumplimiento de las obligaciones fiscales (y, en consecuencia, de la baja recaudación de impuestos) es la informalidad, omnipresente en América Latina. La magnitud de la economía informal con respecto a la formal se estima en un promedio de 40%, aproximadamente, la cifra más alta entre todas las regiones del mundo, igualada solo por la correspondiente al África subsahariana.²⁶ En el gráfico VII.5 se muestra la relación marcadamente negativa entre la recaudación de impuestos y la informalidad. El gráfico ilustra la correlación parcial del volumen de recaudación como porcentaje del PIB con la dimensión estimada de la economía sumergida, una vez deducido el efecto del ingreso per cápita. En América Latina se observa que, para un nivel dado de desarrollo, una mayor informalidad va unida a menores ingresos por concepto de impuestos.

²⁶ Eichhorn (2006)

La informalidad, por supuesto, no es una variable exógena, sino el resultado de una conjugación de servicios públicos deficientes (que erosionan los beneficios de la formalidad), una administración impositiva igualmente deficiente y la propia estructura impositiva. Los impuestos sobre los salarios, que son los que más tienden a incentivar la informalidad, siguen aportando una fracción considerable de la recaudación total de impuestos directos en América Latina; en Brasil, por ejemplo, representan un 50% de los ingresos por este concepto (Martner y Aldunate, 2006). Más en general, la carga impositiva total de las empresas formales —que combina el impuesto de sociedades, el IVA y los impuestos sobre los salarios— es mayor en América Latina que en otras regiones del mundo, con la excepción del África subsahariana, lo que constituye un poderoso incentivo a las empresas pequeñas a permanecer en la informalidad.²⁷

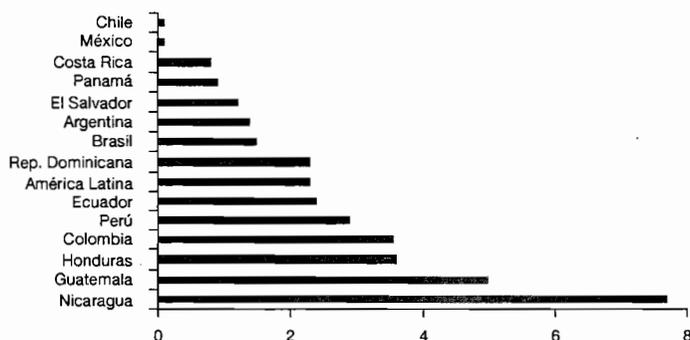
Aparte de la evasión, las concesiones impositivas —exenciones, deducciones y otras vías de escape— desempeñan un papel importante en la reducción de la base del impuesto a la renta en América Latina en su conjunto. En muchos países ocurre que hogares con un nivel de ingresos superior a la media están exentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas debido a que los tramos mínimos de exención personal son muy altos. La media de la renta tributable mínima duplica la renta per cápita de la región y, en algunos países, es incluso mucho más alta (véase el gráfico VII.6).²⁸ Las exenciones personales elevadas, junto con una plétora de deducciones, reducen severamente las tasas efectivas de los impuestos sobre la renta, especialmente para los ricos. Como consecuencia, tasas impositivas que parecen sumamente progresivas sobre el papel recaudan pocos ingresos en la práctica recaudan debido a que las tasas más altas solo se aplican a niveles de renta extraordinariamente elevados, por lo que rara vez resultan efectivas, si es que en algún caso llegan a serlo (Tanzi, 2000).

La limitada capacidad recaudatoria de los impuestos sobre la renta ha dado lugar a cierta experimentación con tributos alternativos, tales como el impuesto sobre los activos brutos y el impuesto sobre las transacciones financieras. El primero es esencialmente un impuesto mínimo y, en general, su tasa se fija en un 1%. Si bien es fácil de administrar y potencialmente efectivo contra la evasión, no está desprovisto de problemas en cuanto a eficiencia (Gómez-Sabaini, 2005). Por su parte, los impuestos sobre las

²⁷ Véase Banco Mundial (2006).

²⁸ Shome (1995) afirma que estas exenciones mínimas son más altas en América Latina que en otras regiones en desarrollo.

Gráfico VII.6
NIVELES DE EXENCIÓN PERSONAL
(En múltiplos del PIB per cápita)



Fuente: J. Stotsky y A. WoldeMariam, "Central American tax reform: trends and possibilities", *IMF Working Paper*, N° WP/02/227, 2002.

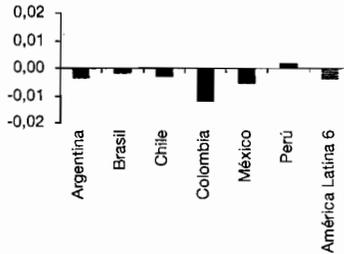
transacciones financieras se introdujeron originalmente en varios países como mecanismos recaudatorios de urgencia, pero han demostrado ser difíciles de sustituir y su tendencia ha sido a permanecer dados sus bajos costos administrativos y su considerable capacidad recaudatoria, pese a su potencial claramente distorsionador como incentivos a la desintermediación financiera.²⁹

Si la recaudación de impuestos en América Latina —baja, según los estándares internacionales—, limita efectivamente el alcance de la redistribución fiscal, ¿en qué medida podría ser el Estado más efectivo en el ejercicio de su función redistributiva si los ingresos procedentes de los impuestos fueran más abundantes? Para dar respuesta a esta pregunta se puede utilizar el marco conceptual esbozado anteriormente para llevar a cabo un ejercicio contrafactual en el que se incrementan en 2 puntos porcentuales del PIB el total tanto de la recaudación de impuestos como de las transferencias, pero se mantiene inalterada la incidencia de los impuestos y de las transferencias en los distintos grupos de población, para así aislar el efecto distributivo de los recursos fiscales adicionales.

En el gráfico VII.7 se ilustran los resultados de estas simulaciones. El primer aspecto sorprendente es el alto grado de heterogeneidad en los efectos por países. En Perú, por ejemplo, un incremento de los impuestos y de las transferencias va acompañado de un aumento de la desigualdad,

²⁹ Véase Tanzi (2000).

Gráfico VII.7
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE UN INCREMENTO DE LOS
IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN UN 2% DEL PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, Nº 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

reflejo de la regresividad del sistema de transferencias (en el sentido de que estas contribuyen a aumentar la desigualdad en materia de ingresos). En el otro extremo se encuentran México y Colombia, en cuyo caso el mayor volumen de impuestos-transferencias lleva a una reducción perceptible de los niveles del coeficiente de Gini (entre 0,5 y 1,2 puntos porcentuales). En otros países, los incrementos del monto de impuestos-transferencias tienen solamente efectos distributivos modestos, si no van acompañados de intervenciones que influyan en su incidencia.

C. Incidencia de los impuestos

Las implicaciones distributivas de la estructura tributaria en América Latina han sido ampliamente debatidas. A priori, el gran peso de los impuestos indirectos en la recaudación impositiva total de la región lleva a suponer que la tributación total debe tener un carácter regresivo o, a lo sumo, neutral, dada la opinión convencional de que los impuestos a la renta son en general progresivos, mientras que los aplicados al consumo, como el IVA, no lo son. Por supuesto, este no es necesariamente el caso, ya que la fijación de tasas múltiples para el IVA o impuestos similares puede, de hecho, lograr cierta progresividad

—a costa de complicaciones administrativas potencialmente significativas—, al garantizar un tratamiento más favorable para los alimentos y otros bienes consumidos básicamente por los pobres.³⁰ De hecho, en la mayoría de los países de América Latina se aplican tasas múltiples del IVA (Gómez-Sabaini, 2005).

Por otra parte, en varios países de la región las tasas efectivas de los impuestos sobre la renta en los tramos impositivos superiores son solamente una fracción de las estipuladas por la ley, lo que invalida la supuesta progresividad de estos impuestos. A su vez, los impuestos sobre los salarios también son habitualmente regresivos, ya que en la mayoría de los países tienen un tope máximo, de modo que la tasa media decrece en función del nivel de ingreso.

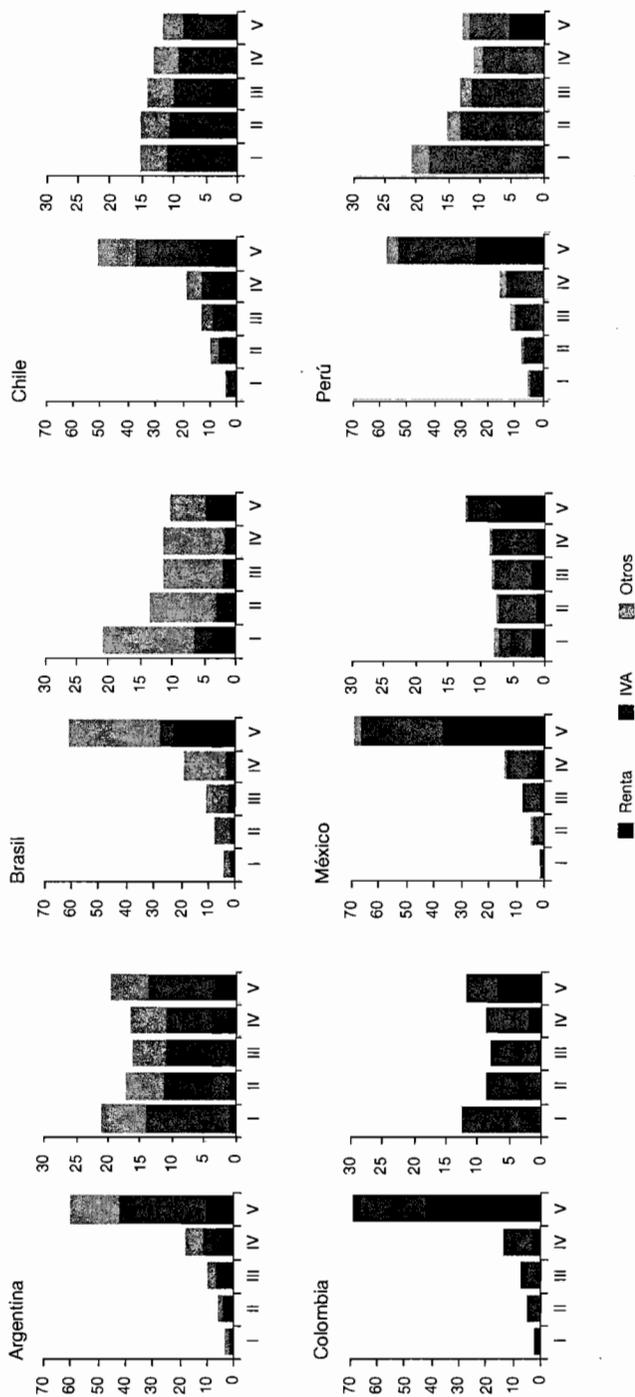
Las escasas evaluaciones disponibles de la incidencia de los impuestos en América Latina tienden a encontrar un efecto regresivo o neutral. Gómez-Sabaini (2005), quien resume las conclusiones de estudios individuales en 10 países de la región, señala que en 8 de ellos el efecto total del sistema tributario resulta ser regresivo y en los restantes es aproximadamente neutral. En estos estudios, sin embargo, se usan distintas metodologías, de modo que sus resultados no son realmente comparables entre países, además de que cubren períodos distintos.

Para reexaminar esta cuestión se pueden utilizar los datos ya introducidos sobre la incidencia de los impuestos. En el caso de los seis países de América Latina para los que se dispone de información, el gráfico VII.8 ilustra la proporción de los impuestos (tanto directos como indirectos) pagados por cada quintil de la distribución del ingreso, además de la tasa impositiva efectiva del quintil (es decir, los impuestos pagados con respecto al total de la renta). El gráfico muestra que, en todos los casos, los quintiles superiores tienden a pagar más impuestos, al menos un 50% del recaudo total, y en dos países (México y Colombia) esta proporción llega al 70%; sin embargo, esto no tiene nada de sorprendente dado que el quintil superior de la población también genera entre el 55% y el 65% de la renta.

Un indicador más fiable de la carga impositiva es la tasa impositiva efectiva que pagan los diferentes quintiles de población sobre su renta disponible, y en este caso resulta evidente que los hogares más pobres

³⁰ No obstante, la evidencia muestra que muchos de los beneficios derivados de tasas bajas del IVA van a parar a los ricos, debido a sus altos niveles de gasto; para un análisis de este punto, véase Tanzi (2000). Por otro lado, los efectos regresivos de los impuestos al consumo pueden ser mucho más reducidos en un marco intertemporal, como ya se ha mencionado.

Gráfico VII.8
ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACIÓN POR QUINTILES DE RENTA^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Los paneles de la izquierda se expresan como porcentajes del total de la contribución de todos los quintiles; los paneles de la derecha se expresan como porcentajes de la renta de mercado total de cada quintil.

tienden a soportar una carga impositiva mayor con respecto a su ingreso que los situados en la parte alta de la distribución. La incidencia estimada de los distintos tributos también es diferente. Los impuestos a la renta son generalmente progresivos y, en algunos casos (por ejemplo, Brasil o Bolivia), muy progresivos, ya que las contribuciones provienen exclusivamente del quintil superior. Los que gravan el valor agregado, por su parte, tienden a ser regresivos, al igual que el total de los impuestos en la mayoría de países.

En el cuadro VII.4 se incluyen impuestos directos e indirectos. Como ya se ha señalado, los impuestos sobre la renta son moderadamente progresivos o neutrales (en todos los países, excepto en Brasil y Chile, tienden a reducir la desigualdad del ingreso), mientras que el IVA es moderadamente regresivo en todos los países. En el cuadro también se muestra que la tributación es aproximadamente neutral en su conjunto, de modo que los coeficientes de Gini de la renta después de impuestos (es decir, después de los impuestos directos e indirectos) son bastante similares a los de la renta bruta.

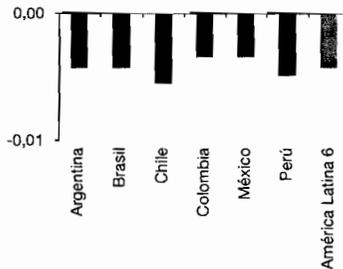
Cuadro VII.4
DESIGUALDAD DE LA RENTA ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Promedio
Coefficiente de Gini de renta bruta (A)	0,49	0,54	0,46	0,53	0,50	0,49	0,50
Coefficiente de Gini de renta disponible (B)	0,48	0,54	0,46	0,52	0,49	0,48	0,50
Coefficiente de Gini de renta después de impuestos (C)	0,48	0,55	0,46	0,53	0,49	0,49	0,50
(B)-(A)	-0,01	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
(C)-(B)	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
(C)-(A)	0,00	0,01	0,01	0,00	-0,01	0,01	0,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, N° 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

¿Cuál es el potencial redistributivo de un cambio de la estructura impositiva hacia mayor progresividad? En el gráfico VII.9 se presentan los resultados de una simulación contrafactual de una hipotética reforma tributaria que, en cada país, conlleva una reducción del 2% y el 1% de la tasa impositiva efectiva de los quintiles último y penúltimo, respectivamente, y un incremento en las mismas magnitudes de las tasas impositivas efectivas de los quintiles primero y segundo. La magnitud de los ingresos por concepto de impuestos se mantiene fija al ajustar la estructura impositiva total. Nótese que esta reforma es apreciable por lo que respecta al cambio en el reparto de la carga fiscal. Sin embargo, como se muestra en el gráfico, la mejora redistributiva estimada es bastante modesta: el coeficiente de Gini varía menos de medio punto porcentual. Esto pone de relieve las limitaciones de los cambios de la estructura impositiva como instrumento redistributivo en un contexto de baja recaudación tributaria.

Gráfico VII.9
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE UN INCREMENTO DE LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, N° 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

D. Los efectos redistributivos del gasto público

En la sección II se mostraba que en los países europeos la redistribución fiscal consigue reducir considerablemente el coeficiente de Gini de las rentas de mercado y que el grueso de este efecto se debe a las transferencias públicas. En cambio, en América Latina las transferencias públicas no tienen un efecto importante en lo que respecta a la desigualdad. Esta diferencia tiene dos causas potenciales (no mutuamente excluyentes). Una es que el volumen de las transferencias es mucho menor en América Latina que en Europa. La otra, que la focalización del volumen dado de transferencias no es muy progresiva.

En América Latina, el volumen de las transferencias es, en promedio, menos de la mitad del que se registra en Europa. Por ejemplo, en el cuadro VII.5 (basado en Lindert, Skoufias y Shapiro, 2005) se muestra que, en término medio, los seis países de América Latina allí considerados destinan a las transferencias aproximadamente un 7,3% del PIB. De este total, casi un 6,3% se gasta en programas de seguridad social (como las pensiones y los seguros de desempleo) y aproximadamente un 1% del PIB en programas de asistencia social, como transferencias en efectivo, comidas escolares y becas. En Europa, por el contrario, se destina más del 16% del PIB a las transferencias, cuya mayor parte se gasta en programas de seguridad social. En el cuadro VII.5 también se puede observar que existe una gran heterogeneidad entre los países de América Latina, ya que en algunos el gasto es elevado (Argentina y, especialmente, Brasil), y en otros moderado (Chile, Colombia) o muy reducido (México y Perú). Por lo tanto, a priori sería de esperar que, aunque dichos flujos se orientasen de un modo progresivo, su efecto sería mucho menos significativo que en Europa, dado su menor volumen.

Cuadro VII.5
TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA
(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	América Latina 6	Europa
Seguridad social	7,7	11,7	6,9	5,9	2,6	3,1	6,3	14,7
Asistencia social	1,5	1,4	0,7	0,6	1,0	0,5	1,0	1,6
Total de transferencias	9,2	13,1	7,6	6,5	3,6	3,6	7,3	16,3

Fuente: K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

Sin embargo, el problema no es solo que América Latina gaste relativamente poco en transferencias, sino que, además, su focalización deja mucho que desear. En el gráfico VII.10 se muestra la incidencia media de las transferencias destinadas a la protección social en América Latina (panel A) y en Europa (panel B).³¹ En estos gráficos, el eje horizontal mide los quintiles de la distribución de la renta y el eje vertical, la fracción de los gastos que, según las estimaciones, fluye hacia los diferentes quintiles. Esto, por lo tanto, permite hacerse una idea de quién, a lo largo del eje de la distribución del ingreso, se beneficia del gasto: una curva ascendente significa que aquellos situados en la parte superior de la distribución del ingreso reciben una parte mayor del gasto que los situados en la parte inferior, mientras que una curva descendente significa lo contrario.

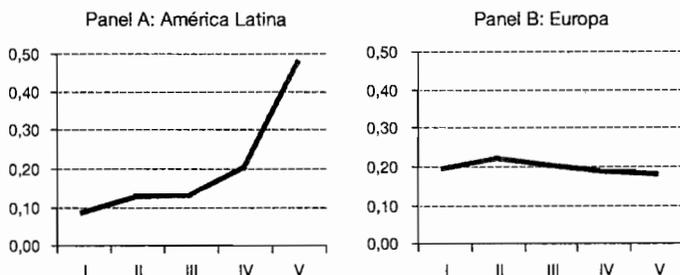
El mensaje que se desprende de estos gráficos es muy claro. Las transferencias en América Latina tienden a dirigirse abrumadoramente hacia los quintiles más ricos.³² De hecho, al quintil superior le corresponde casi la mitad del total de las transferencias, y los dos primeros quintiles combinados se llevan el 70%. En el otro extremo, el quintil más pobre recibe solamente el 8% de tales flujos. Esto contrasta claramente con lo observado en Europa, donde cada quintil recibe aproximadamente un 20% del total, lo que implica que las transferencias parecen distribuirse de acuerdo con una escala totalmente igualitaria.

En el gráfico VII.11 se muestra la incidencia de los dos principales programas de transferencias: las pensiones y los seguros de desempleo que, combinados, representan el grueso del gasto en seguridad social en América Latina. El examen de estos gráficos revela que ambos son regresivos, especialmente en el caso de las pensiones, ya que los dos quintiles superiores de la distribución del ingreso captan aproximadamente el 80% del gasto. Por su parte, el quintil inferior recibe menos del 3%. El mayor problema del sistema de pensiones de América Latina desde el punto de vista de la equidad es su reducida cobertura, lo que implica que distan mucho de ser universales y normalmente no amparan a los trabajadores de los sectores informal y agrícola. Además, algunos planes de pensiones diseñados especialmente para los empleados del sector

³¹ En otras palabras, las curvas reflejan las estimaciones empíricas de los parámetros θ , introducidos previamente.

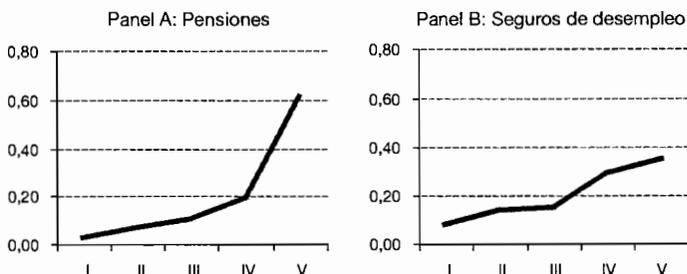
³² Interesa señalar, sin embargo, que esto no significa que los programas regresivos de transferencias incrementen la desigualdad. De hecho, incluso la reducen si su incidencia es menos regresiva que la de la propia renta antes de la transferencia.

Gráfico VII.10
TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA.
INCIDENCIA POR QUINTIL DE RENTA



Fuente: K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

Gráfico VII.11
PENSIONES Y SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA.
INCIDENCIA POR QUINTIL DE RENTA



Fuente: K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

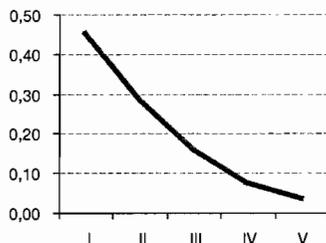
público son regresivos en muy alto grado, ya que ofrecen beneficios extraordinariamente generosos a unos pocos privilegiados, mientras que la mayor parte de su costo lo financian los contribuyentes.³³ El seguro de desempleo es también regresivo, aunque en forma menos marcada. Alrededor de un 65% del gasto corresponde a los dos quintiles superiores y menos del 10% al quintil inferior. Dado que en América Latina es frecuente

³³ Por ejemplo, el déficit del sistema de pensiones de la administración pública de Brasil, que cubre solamente el 13% de los jubilados, representa casi un 4% del PIB.

que las familias pobres trabajen en el sector informal, no sorprende que tengan poco acceso a unas prestaciones dirigidas en particular a los trabajadores del sector formal.³⁴

Esto no significa que todos los programas sociales sean regresivos. De hecho, hay bastantes, normalmente en el área de la asistencia social, que están bien focalizados. En el gráfico VII.12 se muestra que los programas condicionales de transferencias en efectivo son progresivos en muy alto grado, ya que cerca de un 75% de los recursos llega a los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso.³⁵ Lamentablemente, estos programas son de reducida envergadura en términos cuantitativos (como se puede ver en el cuadro) y, por consiguiente, su capacidad redistributiva es limitada, al menos en comparación con los grandes programas de seguridad social recién analizados.

Gráfico VII.12
TRANSFERENCIAS CONDICIONALES EN EFECTIVO EN
AMÉRICA LATINA. INCIDENCIA POR QUINTIL DE RENTA



Fuente: K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

³⁴ Podría aducirse que los programas de seguridad social no son financiados por la tributación directa, sino por 290 contribuciones, y que, en consecuencia, deberían tratarse de modo diferente. Por ejemplo, si las pensiones son consideradas por un individuo como una transferencia intertemporal más que como una transferencia intergeneracional en un momento dado, habría que tratar las prestaciones de cada familia como una forma de consumo aplazado. En la práctica, sin embargo, el lazo entre contribuciones y prestaciones es tenue en el mejor de los casos, y los programas tienen déficit considerables que deben cubrirse con la tributación general. De hecho, las pensiones financiadas mediante la tributación general absorben aproximadamente el 5% del PIB en algunos países, una cifra superior al total del gasto en asistencia social y, en algunos casos, al gasto público en educación y salud.

³⁵ Esto incluye programas como el de becas escolares, en Brasil, subsidio único familiar y Chile solidario, en Chile, Familias en acción, en Colombia y Oportunidades, en México.

A la luz del análisis precedente, cabría preguntarse cuáles serían los beneficios potenciales, en cuanto a efecto redistributivo, de una mejora en la asignación de los programas de transferencias en efectivo. Para dejar bien en claro el argumento, se presenta un escenario contrafactual basado en una distribución completamente igualitaria de las transferencias, tal como la observada en Europa (véase el panel B del gráfico VII.10), sin alterar su volumen.

Hay que reconocer que, en algunos casos, el cambio en la focalización que supone este ejercicio es muy grande, como se muestra en el cuadro VII.6.³⁶ Las consecuencias de tal modificación se presentan en el gráfico VII.13. Aparte de Colombia, en el resto de los países el coeficiente de Gini bajaría entre 1 punto porcentual (México) y 5 puntos porcentuales (Brasil). En Perú y México, a pesar de la gran reforma simulada en el ejercicio contrafactual, los beneficios serían en cierto modo limitados, dado que, como se observa en el cuadro VII.5, el volumen de las transferencias es bastante bajo y, por lo tanto, tiene un potencial limitado para mejorar la distribución del ingreso, independientemente de las mejoras en la focalización, tal como se ha señalado anteriormente.

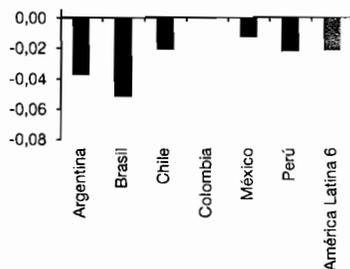
Cuadro VII.6
TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA.
INCIDENCIA POR QUINTIL DE RENTA
(En porcentajes)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Argentina	7	12	13	23	44
Brasil	7	10	12	20	52
Chile	10	13	17	23	38
Colombia	24	17	17	17	25
México	10	14	13	13	51
Perú	3	5	9	20	63
Simulación	20	20	20	20	20

Fuente: K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

³⁶ Por ejemplo, en el cuadro VII.6 se muestra que en Brasil y México sería necesario desplazar el 31% de los recursos del quintil superior: en el caso de Brasil, a los tres quintiles inferiores y, en el de México, a los otros cuatro quintiles. De un modo aún más espectacular, en Perú la simulación indica que se requeriría redistribuir el 43% de las transferencias desde el quintil superior a los tres quintiles inferiores. De hecho, los únicos países que están relativamente cerca del objetivo simulado son Chile y, más especialmente, Colombia, ya que los quintiles más pobres reciben de hecho una proporción mayor que la que les asigna la simulación.

Gráfico VII.13
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LA MEJORA EN LA ASIGNACIÓN DE
TRANSFERENCIAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Breceda, J. Rigolini y J. Saavedra, "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, 2006, inédito; E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, N° 59, 1999 y K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2005.

IV. Conclusiones

La desigualdad en América Latina se extiende a prácticamente todos los aspectos de la vida social y económica, y una gran mayoría de los habitantes de la región la percibe como extremadamente injusta. Una desigualdad extrema socava la estabilidad y la legitimidad de las instituciones y las políticas, además de constituir un enorme impedimento para materializar las perspectivas de desarrollo de América Latina. Estas razones sitúan el tema de la equidad social en un lugar preferente en la agenda del desarrollo de la región.

Un examen minucioso de la evidencia internacional respecto de la desigualdad de los ingresos revela que la principal diferencia entre América Latina y los países más igualitarios de Europa occidental no radica tanto en la desigualdad derivada de las fuerzas del mercado como en el poder redistributivo del Estado. En otras palabras, la desigualdad de la renta después de los impuestos y de las transferencias públicas (es decir, la que se observa normalmente) es mucho mayor en la región que en Europa occidental. Sin embargo, las diferencias en los niveles de desigualdad de

la renta *antes* de los impuestos y transferencias gubernamentales son más modestas, lo que implica que gran parte del exceso de desigualdad que presenta América Latina en comparación con los niveles internacionales refleja el fracaso de los sistemas fiscales de la región para cumplir sus funciones redistributivas. Y la magnitud de tal fracaso es considerable: en los países europeos la redistribución fiscal directa se traduce en una reducción media de unos 15 puntos porcentuales del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, mientras que en América Latina este descenso es en promedio de unos 2 puntos porcentuales.

Asimismo, la evidencia disponible muestra que en los países industrializados el grueso del efecto redistributivo del Estado más de dos terceras partes del total es atribuible a las transferencias públicas. Y este es un cálculo conservador, porque omite el impacto regresivo de los impuestos indirectos, que contrarresta buena parte de los efectos progresivos de los impuestos directos, de modo que, en conjunto, lo más probable es que el aporte de los impuestos a la redistribución sea muy pequeño, y que el resultado redistributivo del sistema fiscal se deba casi totalmente a las transferencias.

¿Por qué es tan pobre el desempeño de América Latina en el ámbito de la redistribución fiscal? En esta ponencia se han revisado los tres factores explicativos principales: i) el volumen de recursos recaudados y transferidos es demasiado bajo; ii) la recaudación de impuestos es regresiva, y iii) la focalización de las transferencias es deficiente. Todos ellos intervienen en distintos grados en los diferentes países, pero la conclusión general es que las perspectivas de lograr una redistribución fiscal relevante radican principalmente en el incremento del volumen de recursos disponibles para el gasto redistributivo y en la mejora de la asignación del gasto. En contraste con esto, un aumento significativo de la progresividad de los sistemas tributarios de América Latina que por el momento parecen ser más o menos neutros desde el punto de vista de la distribución, tendría solamente un efecto modesto sobre la distribución de la renta. En otras palabras, con vistas a la reducción de la desigualdad, el volumen total de recaudación impositiva es probablemente un tema más prioritario que la progresividad del sistema de recaudación tributaria, una conclusión que recoge la experiencia de los países europeos aquí analizados.

Estas consideraciones sirven de guía para una reforma de los sistemas fiscales de América Latina orientada a la equidad. Sin embargo, las prioridades específicas de las reformas obviamente varían en función

de las condiciones propias de cada país. En algunos casos, la principal meta es ampliar la recaudación de impuestos y, con ella, el volumen de las transferencias. Los ejercicios de simulación presentados en este informe sugieren que tal sería el caso de Colombia o México. En la mayoría de los países existe un margen significativo para incrementar el volumen de recaudación tributaria mediante la reducción o eliminación de lagunas legales y concesiones impositivas, así como, y especialmente, la mejora de la administración impositiva para disminuir la evasión, que es endémica en toda América Latina.

En cambio en otros países, como Brasil y Perú, el objetivo inmediato debe ser optimizar la asignación de las transferencias; de hecho, los programas más importantes, como los de la seguridad social, en algunos casos son completamente regresivos, y su reforma puede significar una gran diferencia en lo que respecta a la desigualdad en general. En estas circunstancias, incrementar el volumen de los impuestos recaudados sin mejorar la focalización de los gastos que se financian con ellos probablemente no sea una gran ayuda.

Naturalmente, hacer que el sistema impositivo sea más progresivo también será útil en otros aspectos, aunque en general el efecto cuantitativo sobre la desigualdad pueda resultar modesto. Esto no significa que la estructura del sistema impositivo sea irrelevante, sino solo que las opciones impositivas deben basarse sobre todo en la eficiencia y en los costos de administración de los diferentes impuestos. Por ejemplo, el recurso cada vez mayor a formas 'rápidas y baratas' de tributación, como los impuestos sobre la intermediación financiera hoy vigentes en varios países de América Latina, puede ser motivo de preocupación debido a su potencial distorsionador. Entre los instrumentos convencionales, los impuestos sobre los salarios, que desempeñan un papel cuantitativamente importante en varios países, fomentan la informalidad y tienden definitivamente a debilitar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo en su conjunto. En el análisis presentado en este informe no se explora ninguno de estos incentivos ni los efectos de la eficiencia, pero indudablemente son importantes para la reforma fiscal.

Finalmente, el análisis se ha limitado a la función redistributiva del Estado mediante los impuestos y las transferencias en efectivo. Sin embargo, hay otras categorías de gasto social, como la educación y la salud, que desempeñan un papel muy significativo en la distribución del ingreso de los hogares, no solo en cuanto a su incidencia directa —dado que se trata de transferencias en especie—, sino también indirectamente,

porque pueden contribuir a incrementar los activos en capital humano de los pobres y, por consiguiente, también sus rentas futuras. Si bien son pocos los que dudan de la relevancia de este efecto indirecto, evaluarlo cuantitativamente resulta problemático (por ejemplo, entre otras complicaciones, es necesario asumir que el costo del bien público que se adquiere mediante estas transferencias refleja correctamente su valor para el individuo que lo recibe), y por esto el análisis se ha limitado a la incidencia de las transferencias en efectivo. Sin embargo, la evidencia existente (véase Perry y otros, 2006) indica que en el contexto de América Latina el gasto social en salud tiende a ser moderadamente progresivo, mientras que el gasto social en educación tiende a ser regresivo, lo que sugiere un área adicional de interés para la formulación de políticas destinadas a corregir la desigualdad de los ingresos.

En la equidad social también incide la forma en que el Estado desempeña sus otras dos funciones clásicas, eficiencia y estabilización, porque en última instancia ello determina las oportunidades económicas abiertas a los pobres y afecta también a la distribución de las rentas *de mercado*. Mediante estos canales indirectos, la política fiscal también puede tener una repercusión importante en la desigualdad en América Latina. En lo que respecta al objetivo de la estabilización de la política fiscal, por ejemplo, una importante contribución a la equidad social se relaciona con la prevención de las crisis. Las crisis macroeconómicas son casi siempre muy regresivas, porque los costos de su resolución —que suelen implicar transferencias de recursos a inversores con niveles de ingreso relativamente altos—, acaban siendo financiados por todos los contribuyentes; además, los pobres a menudo son los más afectados en épocas de crisis porque carecen de los activos necesarios para amortiguar los choques adversos que socavan sus ingresos. El endeudamiento público excesivo y las políticas fiscales procíclicas son algunos de los factores clave que explican la vulnerabilidad de la región ante las crisis. Esto significa que la prudencia fiscal, especialmente si está guiada por reglas fiscales que permitan la puesta en marcha de políticas contracíclicas y particularmente la realización de gastos sociales contracíclicos, es también un ingrediente esencial de una agenda fiscal capaz de reducir la desigualdad en América Latina.

Bibliografía

- Abed, G. y H. Davoodi (2000), "Corruption, structural reforms, and economic performance in the transition economies", *IMF Working Paper*, N° 00/132.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, N° 91.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), "Distribution politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2.
- Alesina, A. y D. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6.
- Azariadis, C. y J. Stachurski (2005), "Poverty traps", *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf (eds.), vol. 1B, North Holland Elsevier.
- Banco Mundial (2006), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1995), "Hacia una economía menos volátil", *Informe de Progreso Económico y Social*, Washington, D.C.
- Birdsall, N. y A. de la Torre (2001), *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Dotación Carnegie para la paz internacional / Diálogo Interamericano.
- Bourguignon, F. (2004), "The poverty-growth-inequality triangle", Banco Mundial, inédito.
- Breceda, K., J. Rigolini y J. Saavedra (2006), "Taxes and transfers in Latin America", Banco Mundial, inédito.
- Caballero, R. y S. Panageas (2005), "Hedging sudden stops and precautionary contractions, forthcoming", *Journal of Development Economics*.
- De Ferranti, D. y otros (2004), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial.
- _____ (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, Banco Mundial.
- Deininger, K. y P. Olinto (2000), "Asset distribution, inequality, and growth", *Policy Research Working Paper Series*, N° 2375, Banco Mundial.
- Eichhorn, Ch. (2006), "Optimal policies in the presence of tax evasion", Universidad de Munich, inédito.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, N° 59.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, N° 3.
- Fatás, A. y I. Mihov (2005), "Policy volatility, institutions and economic growth", *Centre for Economic Policy Research Discussion Papers*, N° 5388.
- Fullerton, D. y D. Rogers (1993), *Who Bears the Lifetime Tax Burden?*, Washington, D.C., Brookings Institution.

- Gavin, M. y R. Perotti (1997), "Fiscal policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press.
- Gómez-Sabaini, J.C. (2005), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Halac, M. y S. Schmukler (2004), "Distributional effects of crises: the financial channel", *Economía*, vol. 5, N° 1, Brookings Institution Press.
- Hnatkovska, V. y N. Loayza (2005), "Volatility and growth", *Managing Volatility*, Joshua Aizenmann y Brian Pinto (eds.), Cambridge University Press.
- Jones, F. (2006), "The effects of taxes and benefits on household income, 2003-04", Newport, Oficina de Estadísticas Nacionales.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro (2005), *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial.
- López, H. y L. Servén (2006a), "A normal relationship? Poverty, growth, and inequality", *Policy Research Working Paper Series*, N° 3814, Banco Mundial.
- _____ (2006b), "Too poor to grow", Banco Mundial, inédito.
- _____ (2006c), "Why is it so difficult to reduce income inequality through the tax structure?", Banco Mundial, inédito.
- Martner, R. y E. Aldunate (2006), "Política fiscal y protección social", *Gestión pública*, N° 53 (LC/L.2485-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.17.
- Montiel, P. y L. Servén (2006), "Macroeconomic stability in developing countries: how much is enough?", *The World Bank Research Observer*, vol. 21, N° 2.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Pechman, J. (1990), "The future of income tax", *American Economic Review*, N° 80.
- _____ (1985), *Who Paid the Taxes: 1966-85?*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Perry, G. y L. Servén (2005), "Argentina's macroeconomic collapse: causes and lessons", Joshua Aizenmann y Brian Pinto (eds.), *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Perry, G. y otros (2006), *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, The World Bank.
- Pessino, C. y R. Fenochietto (2004), "Efficiency and equity of the tax structure in Argentina, Brazil and Chile: analysis and policy considerations", inédito.

- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (2006), *Cantidad sin calidad: un informe del progreso educativo en América Latina*.
- Raddatz, C. (2006), "Liquidity needs and vulnerability to financial underdevelopment", *Journal of Financial Economics*, vol. 80, N° 3.
- Shome, P. (1999), "Taxation in Latin America: structural trends and impacts of administration", *IMF Working Paper*, N° WP/99/19.
- _____ (1995), "Recent tax policy trends and issues in Latin America", *Policies for Growth: The Latin American Experience*, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam (2002), "Central American tax reform: trends and possibilities", *IMF Working Paper*, N° WP/02/227.
- Suescún, R. (2005), "Size and effectiveness of the fiscal automatic stabilizers in Latin America", Banco Mundial, inédito.
- Tanzi, V. (2000), "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, Centro de Investigación sobre Desarrollo Económico y Reformas de Política, Stanford University.
- Wodon, Q. y otros (2003), "Are governments pro-poor but short sighted? Targeted and social spending for the poor during booms and busts", *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*, Q. Wodon (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Capítulo VIII

Respuesta fiscal a la incertidumbre de la renta¹

Roberto Rigobón

I. Introducción

Una de las características más importantes de la gestión fiscal en los mercados emergentes es la tremenda fluctuación que tienen en ellos las rentas fiscales. La mayor parte de esta fluctuación, aunque no toda ella, se debe al hecho de que estas economías se basan sobre todo en las actividades productoras de mercancías, como la agricultura, la industria minera y el turismo. Todas ellas comportan elevados niveles de incertidumbre en sus precios y en su producción. La gestión de esta incertidumbre ha sido el tema de una amplia literatura sobre la política de estabilización. En este artículo resumimos lo aprendido y cuáles son las principales implicaciones políticas.

Se examinarán los aspectos generales implícitos en el diseño de las estrategias de estabilización fiscal. Por qué los mecanismos estándares de cobertura –como los futuros y la deuda contingente– solamente ofrecen

¹ Quiero agradecer a Eduardo Borenztein y a Ugo Panizza su minuciosa discusión de una versión anterior de este artículo. Parte de esta investigación se ha llevado a cabo durante mi estancia en el Banco Interamericano de Desarrollo. Les agradezco su hospitalidad y su formidable apoyo. Todos los errores que pueda contener son de mi exclusiva responsabilidad. Contacto: Rigobon@mit.edu.

garantías limitadas a los mercados emergentes. Las principales razones de esto se basan en consideraciones de liquidez y en una información imperfecta. En otras palabras, los participantes en el mercado están dispuestos a asumir el riesgo a un precio al que los países no están dispuestos a participar. Esto ha llevado a la mayoría de mercados emergentes a recurrir a los fondos de estabilización como alternativa. Los fondos de estabilización, sin embargo, tienen importantes problemas de diseño, la mayoría de ellos no se tuvieron en cuenta cuando se planificaron las leyes actuales. En este artículo se analizan estos aspectos en detalle, y se ofrecen nuevas perspectivas sobre las implicaciones de las restricciones en la inversión.

En este trabajo se presentan unos criterios simples que deberían incluirse desde el principio en el diseño de los fondos de estabilización. Primero, la regla del fondo tiene que diseñarse como una regla de gasto, más que como una regla de ahorro. Segundo, tiene que haber un tope en la cantidad de recursos del fondo. Tercero, la inversión en activos de riesgo contribuye a abordar la estrategia de estabilización. En particular, si la inversión tiene que producirse en activos líquidos, sin *shorting* (venta corta), y siguiendo una estrategia de "comprar y retener", los mercados financieros desarrollados ofrecen cobertura frente a las fluctuaciones del petróleo y solo una cobertura limitada frente a las del café y el cobre. Creemos que estas son las típicas restricciones que tienen los países. Sin embargo, he estudiado el caso en el que la venta corta está permitida. Obviamente, hay una mejora considerable cuando esta restricción se levanta, aunque es muy improbable que los países procedan a la venta corta de índices internacionales como estrategia cotidiana.

Este artículo se organiza del siguiente modo: en la segunda sección se analizan las consideraciones teóricas generales implícitas en la estabilización de las rentas fiscales. En la tercera se estudian las propiedades estocásticas de los precios de diversas mercancías. De hecho, se describen aquellas que son más relevantes para América Latina. En la sección cuarta se presentan las conclusiones.

II. Consideraciones generales

Un aspecto que ciertamente caracteriza a los mercados emergentes es su volatilidad. Por lo que respecta a su economía o a su situación política, es fácil describir a estos países como si estuvieran viajando por una montaña rusa interminable. En casi cualquier ámbito –producción,

exportaciones, gasto gubernamental, impuestos, tipos de interés, tipos de cambio, etc.– los mercados emergentes tienen un orden de magnitud más volátiles que los países industrializados.²

A veces, esta volatilidad excesiva es el resultado de las grandes conmociones que sufren estas economías, pero la mayor parte de las veces es porque los mercados emergentes no tienen acceso a los mismos mecanismos de garantía que tienen los países desarrollados. Por consiguiente, no pueden resolver de un modo satisfactorio la incertidumbre derivada de los shocks internos y externos. O bien sus mercados financieros no están suficientemente desarrollados, o el acceso a los mercados internacionales no es lo bastante fluido. Sea cual sea el motivo, los países más pobres de la tierra suelen ser también los más volátiles. Esta falta de seguridad se refleja en una tremenda prociclicidad de las cuentas fiscales. En el primer apartado de esta sección documentamos este tema. Analizamos las razones por las que en los mercados emergentes pueden darse diferentes respuestas fiscales a conmociones similares, y cuáles son los costes asociados a esta volatilidad adicional.

La implicación de la falta de garantías y la consiguiente prociclicidad significa que la mayoría de países saldrán beneficiados por su participación en contratos de garantía. En el segundo apartado estudiamos los posibles mecanismos de estabilización. Concluimos esta sección argumentando por qué los fondos de estabilización se usan con tanta frecuencia, y cuáles son los criterios de diseño que deberían incluirse para convertirlos en estrategias de éxito. Además, debido a que muchos de estos criterios raramente se incluyen en el diseño de los fondos de estabilización, debería resultar obvio por qué la experiencia global con ellos ha sido catastrófica.

A. Prociclicidad de los gastos fiscales

Es bien conocido que las políticas de los países en desarrollo tienden a ser procíclicas, mientras que las políticas correspondientes a los países desarrollados tienden a ser contracíclicas (o menos procíclicas). En esta sección presentamos un informe de la pauta global en el ámbito internacional, con el objetivo de destacar hasta qué punto la prociclicidad está presente en los mercados emergentes.³ Los modelos macroeconómicos

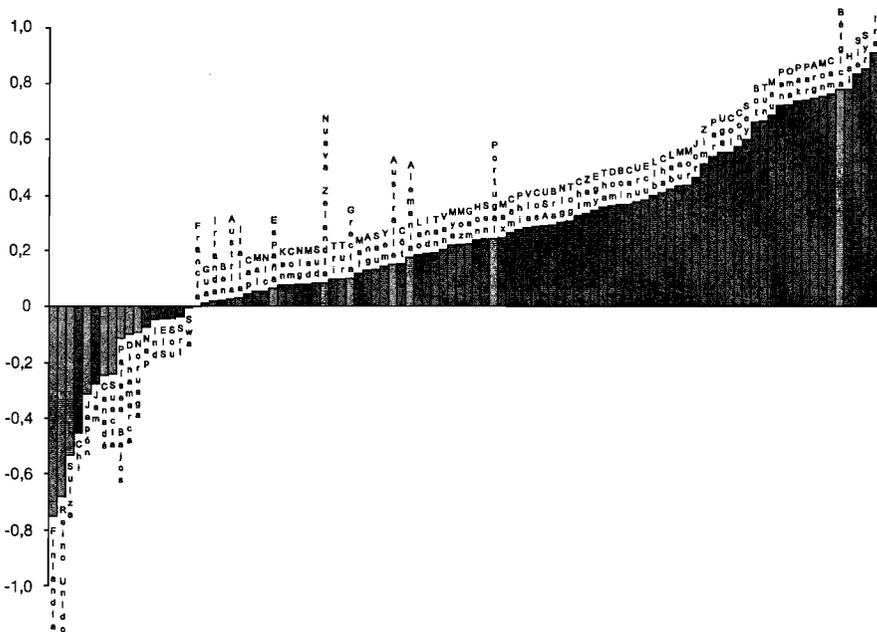
² Véanse Hausmann, Panizza y Rigobón (2006) para la volatilidad real de los tipos de cambio, y Broner y Rigobón (2006) para la volatilidad de los flujos de capital.

³ Nos centramos exclusivamente en la cuenta fiscal –entendiendo por ella los gastos totales– y en la producción.

estándares implican que el consumo gubernamental debería suavizarse por medio del ciclo económico para reducir la severidad de las fluctuaciones macroeconómicas. En este sentido, por consiguiente, se debería esperar que las políticas fiscales siguieran un patrón contracíclico. Un estudio más minucioso de los datos sugiere que la realidad está muy alejada de este paradigma teórico.

Utilizando datos anuales del PIB real y del gasto total real para más de 100 países desde 1960 hasta hoy, hemos calculado la correlación existente entre producción y gasto total país por país. En el gráfico VIII.1 hemos clasificado los países en función de las correlaciones, desde las más pequeñas a las más grandes. Los países marcados con color gris claro son las economías desarrolladas, y los países marcados con color gris oscuro, en desarrollo.⁴

Gráfico VIII.1
CORRELACIÓN SIMPLE: PRODUCCIÓN Y GASTO TOTAL



⁴ Los cálculos son de Rigobón (2004).

Como podemos ver, aunque no todas las economías desarrolladas tienen una correlación negativa, están en su mayoría localizadas en la parte izquierda del gráfico. De hecho, si calculásemos la correlación media de la muestra, encontraríamos que es fácil aceptar la hipótesis de que la correlación en los países desarrollados es estadísticamente menor que la de los países en desarrollo.⁵ Este resultado también se ve corroborado si en vez de usar el nivel de gasto calculamos la correlación de la producción con la participación en el gasto (definida como el gasto total en un porcentaje del PIB). En este caso, la pauta no es exactamente la misma, pero el mensaje final es idéntico.

Esta pauta choca con las teorías estándares de ¿por qué las políticas gubernamentales no están estabilizando el ciclo?, y ¿por qué en algunos países lo están exacerbando? En general, se producen dos reacciones ante estas correlaciones. O bien las funciones de la reacción fiscal tienen unos coeficientes erróneos, o los shocks se producen en las cuentas fiscales.

1. ¿Por qué la política fiscal es procíclica?

Por consiguiente, la pregunta es: ¿por qué los mercados emergentes son más volátiles? Primero, los shocks, por sí mismos, podrían ser mayores, y segundo, tal vez la respuesta política a un mismo shock es diferente. Lo primero es una realidad incuestionable, mientras que lo segundo requiere de cierta reflexión.

Una de las explicaciones preferidas en los círculos políticos es que los shocks fiscales son parte de la explicación de la prociclicidad en los mercados emergentes. Aunque esto es una posibilidad, puede ser simplemente parte de un punto de vista más amplio acerca de la mezcla de shocks que sufre la economía. Así pues, esta opción se trata como parte de la primera clase de temas. Sin embargo, los shocks fiscales injustificados podrían no ser simplemente una "realidad incuestionable". El tema de por qué los mercados emergentes sufren más shocks fiscales que los otros mercados es fundamental. ¿Se debe a la falta de instituciones, a conflictos de economía política, o a otras causas? Independientemente del problema, en este artículo damos por supuesto que es improbable que estos aspectos cambien a corto plazo, y, en consecuencia, la mezcla de shocks permanecerá igual.

⁵ Véase Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) para un análisis completo.

El segundo tema –a qué se debe que las respuestas fiscales sean distintas– puede relacionarse con diversas deficiencias económicas, como un mercado financiero imperfecto, mercados laborales imperfectos, credibilidad imperfecta, etc.

En la literatura clásica, un shock externo negativo necesita una depreciación del tipo de cambio real o, en otras palabras, una reducción en el salario en dólares, para volver al equilibrio interno y externo. Si hay fricciones en el mercado laboral y el tipo de cambio no es completamente flexible, implica que tiene que haber una caída en la demanda total para producir el desempleo necesario, y la eventual reducción en el salario en dólares. La magnitud del ajuste de la demanda total y del cambio en los precios relativos (tipo de cambio real) está directamente ligada a la estructura de la economía. Analicemos esto en detalle. Por ejemplo, las ineficiencias en los mercados financieros pueden exacerbar el alineamiento requerido, amplificando el shock inicial. Una caída en el precio de las exportaciones que deteriore la hoja de balance de los bancos produce una crisis crediticia que se sobrepone a los aspectos negativos del shock comercial. Por consiguiente, a los sectores que han experimentado un shock positivo en los términos de intercambio (los no comercializables, o el otro sector comercializable) les puede resultar todavía difícil conseguir créditos para sus inversiones, y en última instancia tener que hacer frente a la recesión. En este entorno, el ajuste se produce enteramente mediante la demanda total.

Alternativamente, los países con más fricciones en el mercado de trabajo requieren mayores fluctuaciones en el desempleo para conseguir la misma reducción en el salario en dólares. En general, los mercados emergentes tienen unos mercados de trabajo formales que funcionan menos eficazmente que las economías industrializadas. Sin embargo, normalmente tienen una gran proporción de la fuerza de trabajo en el sector informal, con ajustes mucho más rápidos que en el sector formal.

Una tercera explicación de la diferencia en las respuestas está relacionada con la existencia de “interrupciones bruscas” juntamente con un sistema tributario distorsionario (véase Calvo *et al.*, 2004). La intuición es que los países que tienen unos códigos tributarios más distorsionarios sufren desproporcionadamente más por el mismo shock de flujo de capital, es decir, la pérdida del bienestar es mayor.

En cuarto lugar, la financiación internacional es mucho más procíclica de lo que lo son los gastos fiscales. Los mercados internacionales tratan a los productores de mercancías como si fueran empresas en las que

el aval es la producción de mercancías. En este contexto, los aumentos de precio significan acceso al sector financiero justamente en un momento en que no es necesario, mientras que las caídas en los precios implican la exclusión de los mercados internacionales exactamente al mismo tiempo en que más desesperadamente se necesita.

Finalmente, la mayor parte de mercados emergentes tienen unas economías fuertemente dolarizadas, lo que implica que la política monetaria sea muy restrictiva. Por todos estos motivos, es razonable esperar que los mercados emergentes sufran, por los mismos shocks, una volatilidad más elevada que las economías desarrolladas.

Por todas estas razones, es probable que los mercados emergentes respondan de modo diferente al mismo shock.

2. ¿Por qué es costosa la volatilidad?

En este contexto, la siguiente pregunta es si la inestabilidad es o no costosa. En otras palabras, si la volatilidad no fuera costosa, no se daría la necesidad de la estabilización. Lamentablemente, este no es el caso. La volatilidad adicional experimentada en los mercados emergentes tiene importantes costes reales, que normalmente se reflejan: i) en el hecho de que la inversión es menor en presencia de irreversibilidad, ii) en que la economía está ineficientemente especializada en el sector comercializable cuando existen fricciones financieras, y iii) en que el sector bancario es menor, más débil y está menos preparado para responder a los shocks externos.

a) *Inversión irreversible*

Si la inversión es irreversible, entonces la mayor varianza de precios relativos (el tipo de cambio real) implica una menor inversión *ex ante*. La intuición más simple es pensar en shocks en los términos de intercambio que requieran ajustes en los precios relativos entre bienes comercializables y no comercializables. Teniendo en cuenta lo que hemos discutido antes, para el mismo shock externo el ajuste en el precio relativo en los mercados emergentes es mayor que el ajuste requerido que se hubiera observado en las economías desarrolladas, lo cual significa que la varianza de precios relativos en las economías emergentes es mayor que en las economías desarrolladas. Cuando la inversión es irreversible, la elección de inversión entre el sector comercializable y el no comercializable deviene incierta, y, por consiguiente, la inversión en ambos sectores es menor.

Este ejemplo se refiere a la inversión física. De todos modos, puede extenderse fácilmente al capital humano, al I+D y a otras formas de

inversión. En efecto, cualquier tipo de inversión que o bien requiera costes fijos o que necesite tiempo para llevarse a cabo (“tiempo para construir”) exhibirá el mismo comportamiento: si está sometida a una incertidumbre mayor, la inversión se reduce.

Esta característica implica que, en general, los mercados emergentes, debido a que tienen una mayor varianza, *ceteris paribus*, experimentarán un nivel de actividad menor, que se reflejará en una demanda menor, en una inversión menor, o en ambas cosas.

b) Especialización ineficiente

Además, la asignación de la (ya de por sí pequeña) inversión es ineficiente. Por ejemplo, la interacción de las ineficiencias financieras con la inversión irreversible lleva a una excesiva especialización en el sector comercializable.⁶

La intuición es la siguiente: supongamos que una economía tiene tres sectores: comercializable, no comercializable y una mercancía. Supongamos que el trabajo y el capital se consumen solamente en los sectores comercializables y no comercializables. Se sabe que en este modelo un aumento en el precio de la mercancía implica una menor producción en el sector comercializable. La razón principal es que el aumento en ingresos debido a la subida en los precios de las mercancías hace subir la demanda total. El aumento de la demanda implica una demanda mayor para los bienes comercializables y no comercializables. El aumento de la demanda de bienes no comercializables hace subir los salarios, lo que en definitiva implica que el sector comercializable es menos competitivo internacionalmente. Esta es la especialización “eficiente” que se explica en la mayoría de modelos económicos dependientes.

Ahora supongamos que hay ineficiencias en el sector financiero: o bien hay costes de bancarota, o los inversores se muestran reacios a asumir riesgos, o hay requerimientos colaterales. En este caso, la incertidumbre en el sector de las mercancías implica riesgo en la inversión tanto en el sector comercializable como en el no comercializable. Debido a que el precio de los bienes comercializables en una economía pequeña abierta viene dado, y a que el precio de los bienes no comercializables está positivamente correlacionado con los salarios, el riesgo al que tiene que hacer frente la inversión en el sector comercializable es mayor que en el sector no comercializable (relativamente hablando). Por ejemplo, un shock negativo en el precio de las mercancías produce una

⁶ Véase Hausmann y Rigobón (2003) para una derivación formal.

depreciación en el tipo de cambio real, reduciendo el precio de los bienes no comercializables respecto de los comercializables, pero reduciendo también el salario en dólares.

Al final, el sector no comercializable tiene el precio y los salarios positivamente correlacionados. Sin embargo, en el sector comercializable el salario baja, pero el precio lo marcan los mercados internacionales. Esto significa que el sector no comercializable tiene algún tipo de cobertura contra el shock en los términos de intercambio, mientras que el sector comercializable no la tiene. Esta diferencia en la cobertura "natural" de los dos sectores implica que el riesgo en el sector comercializable es mayor (relativamente hablando) que en el no comercializable.

Si los inversores son reacios a asumir riesgos, el recargo que hacen a la deuda del sector comercializable es mayor que el recargo del sector no comercializable. Si hay costes de bancarrota, las pérdidas previsibles en el sector comercializable son mayores. Y si el inversor pide avales de garantía a los empresarios para invertir, entonces los requerimientos colaterales en el sector comercializable son mayores –lo que aumenta el coste del capital en este sector. En cualquiera de estas tres circunstancias la inversión en el sector comercializable es ineficientemente baja.

Este modelo da por sentado varios supuestos: i) existen ineficiencias financieras, ii) los mercados de la deuda están segmentados, iii) existe incertidumbre en un sector (mercancía) que es grande y que consume menos capital y trabajo, y iv) la función de la producción tiene rendimientos decrecientes a escala del trabajo. Todos estos supuestos parecen razonables para las economías emergentes.

c) Sectores bancarios más débiles

Finalmente, la baja inversión, el bajo crecimiento y una asignación ineficiente de la inversión debilitan al sector financiero, incrementando el tipo de interés y el coste de la intermediación. En otras palabras, después de un shock negativo o de un incremento de la volatilidad de los shocks, la subida del tipo de interés observada en estos países va más allá de la que supone el incremento del riesgo por sí solo. Se produce una subida adicional en el tipo de interés debida a la ineficiente asignación de los recursos.

En este entorno de tipos de interés altos, la selección adversa implica que la cartera de los bancos se deteriora y que la salud general de la hoja de balance se ve comprometida. La respuesta típica es que los bancos tienden a retener una mayor proporción de activos líquidos, acortando sus préstamos, y en última instancia incrementando los costes

de transformación. De hecho, en Ecuador y Venezuela (Rep. Bol. de) el sector bancario es sumamente líquido y conserva activos a muy corto término en forma de bonos del Tesoro.

En resumen, la política de estabilización es importante en todas partes. Las economías desarrolladas prestan una atención considerable a la gestión de su ciclo económico. Sus políticas monetarias, y una parte importante de sus políticas fiscales, están dedicadas a este. El argumento de esta sección es que los ciclos económicos se ven exacerbados en las economías emergentes por dos razones: primero, porque los shocks son mayores y mucho más difíciles de proteger, y segundo, porque su estructura amplifica el shock original y sus instituciones están mal diseñadas para tratar con ellos. Si en las economías desarrolladas la política de estabilización es importante, en los mercados emergentes es crucial.

B. Respuesta fiscal a la incertidumbre de la renta

¿Cuál ha de ser la respuesta a la incertidumbre fiscal? La respuesta típica de un académico a esta cuestión es recomendar: i) vender a los extranjeros los activos que generan el riesgo, ii) usar los mercados financieros para transferir el riesgo, iii) emitir deuda contingente y otros instrumentos contingentes si los mercados de futuros no están bien desarrollados, y iv) autoasegurarse, es decir, usar deuda soberana o bien un fondo de estabilización.

Por lo que respecta a la eficiencia, este es exactamente el orden jerárquico que deberían seguir los países. De todos modos, como veremos, las tres primeras alternativas se utilizan de un modo esporádico, y las economías desarrolladas utilizan la deuda soberana, mientras que los mercados emergentes utilizan los fondos de estabilización (¡la cuarta y quinta mejores, respectivamente!) No es extraño que la estabilización que se consiga en la práctica sea muy escasa.

1. Privatización a los extranjeros de la fuente del riesgo

La mejor forma de entender por qué la privatización del factor riesgo proporciona la estabilización requerida es mediante un ejemplo. Imaginemos que un país produce diamantes y decide vender sus minas a los extranjeros en una subasta competitiva. Si este país deja a un lado lo recaudado con la privatización y consume solamente la renta anual correspondiente, nunca se verá sujeto a las fluctuaciones implícitas en los precios futuros de los diamantes.

Evidentemente, transferir a un extranjero el derecho a la producción de la mercancía también implica la transferencia del derecho residual sobre la volatilidad, con lo que se consigue la deseada estabilización. Esta es, en términos económicos, la solución más eficiente. Los agentes que pueden asumir el riesgo pagan el máximo por el activo, y los agentes que no están dispuestos a asumirlo, o los que se ven obligados a hacerlo, se liberan del riesgo.

De todos modos, son muy pocos los países que utilizan esta alternativa. De hecho, la mayoría de los países que han privatizado la producción de mercancías solamente transfieren al sector privado la actividad productiva, pero no las rentas económicas generadas por la mercancía. En otras palabras, en la práctica los gobiernos firman contratos de servicios y retienen las rentas.⁷ Por consiguiente, la transferencia real del riesgo nunca se produce.

¿Por qué los países y los mercados no utilizan esta alternativa? En mi opinión, hay dos explicaciones: una basada en la política económica y otra en la falta de credibilidad, es decir, en la posibilidad de expropiación.

La primera se refiere a la posibilidad de que una industria particular sea interpretada por la sociedad como una cuestión de orgullo nacional. Por ejemplo, en Ecuador la producción de petróleo no es solo una actividad industrial, es también un empeño político y social. Vender la industria petrolífera a los extranjeros no es algo que está solamente fuera de discusión, sino que ni siquiera se considera. Ecuador no es el único país en el que la privatización de los recursos naturales es cuestión de orgullo nacional. México y Venezuela (Rep. Bol. de) tienen el mismo problema con el petróleo, e incluso Chile es incapaz de vender totalmente su cobre. Las sociedades correspondientes consideran algunas de estas actividades un problema de identidad nacional y, en consecuencia, la mejor opción posible en este sentido no está ni siquiera disponible.

La segunda requiere una explicación adicional. Es un hecho que la mayor parte de la riqueza en materias primas se da en forma de reservas no comercializables -siempre en el subsuelo o en el fondo del mar-. En este mundo, los políticos tienen todos los incentivos para expropiar a las empresas una vez que han pagado en su totalidad. Recuérdese que algunos de estos contratos exigían que el gobierno se comprometiera a no expropiar un sector durante un período de cien años; algunos países

⁷ Por ejemplo, la privatización de YPF en Argentina es exactamente así. Además, los contratos de exploración y producción en Venezuela (Rep. Bol. de) indican específicamente que las rentas derivadas de la producción del petróleo son propiedad del Estado.

han nacionalizado a sus sectores extractores de recursos y ya han violado los contratos varias veces. Es improbable que los países puedan asumir completamente el compromiso, y debido a ello, los agentes privados toman en consideración la posibilidad de expropiación en el momento de hacer la oferta, lo que finalmente implica que acaben pagando poco y que el gobierno tenga efectivamente que expropiar.

Este problema ha sido bien estudiado en el caso de la construcción de ferrocarriles y autopistas, y la solución que ofrece la literatura especializada es la de vincular el servicio privatizado a otras actividades económicas que garanticen una “buena” conducta por ambas partes. Por ejemplo, en el caso de las autopistas, es normal meter en un mismo saco, como parte del proyecto, la construcción de la autopista y el desarrollo de propiedades inmobiliarias junto al trazado de la misma. Esto implica que si la compañía cobra un peaje muy elevado, el valor de la propiedad inmobiliaria baja, mientras que si cobra muy poco (para maximizar sus rentas inmobiliarias), el coste será la congestión de la autopista. Al final, los rendimientos de la autopista y de las urbanizaciones están negativamente correlacionados, y meterlos en un mismo saco reduce la posibilidad de mala conducta por parte de la empresa. También reduce, además, la probabilidad de expropiación. El hecho de que ahora exista una circunscripción electoral ligada a la autopista –o sea, la que vive en la urbanización–, implica que sería políticamente costoso para el gobierno incumplir el contrato. Esto funcionó enormemente bien en el caso de los ferrocarriles norteamericanos, y en la privatización de las autopistas en Colombia. Sin embargo, ¿cuál es la propiedad inmobiliaria que podría vincularse a la producción y exploración de materias primas? Dada la escasa intensidad del trabajo, es muy difícil encontrar esta circunscripción. Y por ello es muy probable que el problema de falta de credibilidad permanezca. Esto explica por qué han sido tan pocos los países que han echado mano de esta alternativa.

2. Mercados financieros y futuros

El hecho de que los derechos de propiedad de la producción de materias primas sean difíciles de transferir significa que es preciso buscar otras alternativas. La más fácil es la transferencia del riesgo. Las finanzas ofrecen una solución muy sencilla: firmar un contrato que especifique el precio por adelantado. Estos contratos se conocen como contratos a plazo o futuros. La idea consiste en vender la producción futura a un precio

determinado. Esto reduce claramente la incertidumbre, dado que el precio futuro puede conocerse ya. Existen otros tipos de contratos, como el de las opciones, de características similares. En el caso de la opción las partes protegen exclusivamente una fracción de la fluctuación. Todos estos tipos de contrato ofrecen garantías y se conocen como derivados. La idea es que la fluctuación del precio sea absorbida por un agente diferente que esté dispuesto a hacerlo.

La idea de un contrato a plazo o de futuro es muy simple. El propósito es firmar un contrato que esté perfecta y negativamente correlacionado con el riesgo de ser estabilizado. Los futuros hacen exactamente esto. Por ejemplo, supongamos que el precio actual del petróleo es de 45 dólares por barril y que firmamos un contrato para exportar petróleo a 45 dólares el barril dentro de un año. Transcurrido este plazo, si el precio es de 50, nosotros lo venderemos a 45, lo que significa que el contrato comporta una pérdida de 5; mientras que si el precio es de 40, el contrato comporta un beneficio de 5 dólares por barril. Cuando el precio sube (de 45 a 50), el contrato implica una pérdida; y cuando el precio baja (de 45 a 40), un beneficio, también de 5. Al final, cuando el precio está por encima del precio contratado estamos vendiendo petróleo a un precio superior al esperado, pero el contrato comporta una pérdida, y a la inversa cuando el precio es bajo. Volveremos sobre este punto más adelante.

A pesar de todas las ventajas que comportan los futuros, tienen también un inconveniente: algunos mercados de futuros y de opciones no están bien desarrollados, y, en consecuencia, ofrecen una garantía limitada. Por ejemplo, los mercados de futuros del petróleo son líquidos y están bien desarrollados para horizontes relativamente cortos (menos de un año), pero no son suficientemente líquidos para horizontes más largos. Si planeáramos asegurar el precio del petróleo para dentro de varios años, necesitaríamos implementar estrategias de inversión rodantes sobre los futuros, lo cual todavía ofrece ciertas garantías, aunque limitadas.⁸

⁸ Existe otro problema con los mercados de futuros. En los países en desarrollo, la producción de la mercancía está normalmente en manos de una empresa de propiedad estatal (lo cual es especialmente cierto en el caso de los países productores de petróleo). En algunos de estos países, las pérdidas financieras pueden interpretarse como casos de corrupción. Esto complica la entrada al ámbito de los futuros, porque por construcción comporta pérdidas (por ejemplo, cuando el precio *spot* [precio del momento o precio contado] es superior al precio contratado). Si estas pérdidas se interpretan como actos de corrupción, es poco probable que lleguen a utilizarse. Por ejemplo, Chile entró en algunas de estas transacciones en 1997-1998 y, efectivamente, debido a que compraron petróleo a precios muy elevados, algunos de los responsables del Ministerio de Finanzas tuvieron que dejar el cargo.

El segundo aspecto que no permite un uso muy generalizado de los futuros es el hecho de que en algunos países las pérdidas en los futuros pueden considerarse actos de corrupción. Esto es explícito en algunos países, como en Venezuela (Rep. Bol. de), o implícito debido a las presiones del Parlamento. Por ejemplo, en Chile, a principios de la década de 1990, se compró una cantidad enorme de futuros sobre el petróleo pensando que la guerra de Kuwait iba a durar más, y cuando posteriormente se produjo una caída en los precios, las personas que trabajaban en el Ministerio de Finanzas tuvieron que dejar sus cargos. Y hubo acusaciones de corrupción en la prensa pública. Al final, la mayor parte de las transacciones en mercados de futuros se producen allí donde es muy probable que haya beneficios, lo que inmediatamente desbarata el propósito de la estabilización.

Finalmente, los futuros solamente representan un seguro contra los cambios en los precios, pero no contra los cambios en cantidad. Esto es particularmente importante porque algunos de los shocks que afectan a las economías tienen que ver con las cantidades y no con los precios. Por ejemplo, en 1997, en Ecuador, El Niño fue un shock para las cantidades, y la bacteria del camarón fue un shock para las cantidades. En el caso del turismo, los terremotos y los huracanes también son shocks para las cantidades. Los futuros no pueden hacer nada en este sentido.

3. Deuda contingente

Como ya hemos mencionado antes, los futuros proporcionan estabilización porque sus prepagos se correlacionan negativamente con el precio de la mercancía. Esto significa que el seguro necesita un contrato o activo en el que sus prepagos estén negativamente correlacionados con el precio que estamos interesados en estabilizar. Por consiguiente, otra solución al problema del seguro es vincular otros pagos al precio de la mercancía. La más común es la que consiste en el pago de intereses sobre la deuda: deuda vinculada a la mercancía.

Imaginemos que hacemos que el interés sea mayor cuando los precios del petróleo suben, y menor cuando los precios del petróleo bajan; luego, al final, los pagos de intereses se relacionan de modo biunívoco con el precio del petróleo, y el efecto neto es un seguro (a nivel macro). Por ejemplo, si la compañía petrolífera es la que emite el bono, las rentas fiscales de los impuestos a los réditos serán mucho más estables que el precio del petróleo si estos bonos están vinculados a la mercancía.

Esta es una idea sumamente sensata, una idea que últimamente ha sido objeto de gran atención. Por ejemplo, tanto Borenztein y Jean como Caballero y Panageas o Hausmann y Rigobón estudian diferentes formas de deuda vinculada. Los primeros estudian la deuda vinculada al PIB, los segundos la vinculada a la mercancía, y los terceros la vinculada al tipo de cambio real. Las tres posibilidades tienen ventajas e inconvenientes. En vez de analizar los matices particulares de estas deudas, lo importante es poner de relieve que la experiencia de los países que las emiten es bastante decepcionante. Cuando los países han tratado de emitir este tipo de deuda, se han encontrado con que han tenido que pagar una prima muy elevada. México y Venezuela (Rep. Bol. de) trataron de emitir deuda vinculada al petróleo a principios de la década de los noventa –mucho antes de que los académicos considerasen el problema– y los descuentos fueron tan grandes que *ex-post* pareció una pésima idea. Es posible que el mercado no estuviera dispuesto a asumir un riesgo a tan largo plazo sobre los valores petrolíferos (la deuda tenía un plazo de vencimiento de diez años), o que el mercado pensase que los países eran lo suficientemente grandes como para manipular el precio. Independientemente de si el problema era de falta de confianza o de liquidez, estos instrumentos no fueron emitidos en la práctica.

Curiosamente, incluso cuando las islas del Caribe trataron de emitir deuda vinculada a los huracanes la prima era excesiva. Evidentemente, esta no puede ser una cuestión de riesgo moral.

El problema principal es que la voluntad de pagar puede estar relacionada con el precio que el instrumento está tratando de asegurar, y, en consecuencia, estar exacerbando la prima de riesgo. Se requiere más investigación en este sentido, pero es justo decir que la situación actual aún es decepcionante. Afortunadamente, determinados desarrollos recientes están cambiando este mercado y es posible que veamos la emisión de más deuda contingente en un futuro no demasiado lejano. En 2006 México emitió (1Q, 2006) deuda vinculada al precio del petróleo a un precio mucho mejor y estaba planeando hacerlo de nuevo. Cabe esperar que Chile haga lo mismo, y luego es posible que se desarrolle un mercado para la deuda vinculada y que podamos cantar victoria.

4. Autoprotección

El hecho de que la producción de mercancías no se venda, de que los mercados de futuros no estén lo bastante desarrollados, y de que la deuda contingente sea tan cara para los mercados emergentes, ha llevado

a los países a buscar estrategias de autoprotección para estabilizar sus rentas. Estas estrategias pueden dividirse en dos categorías: gestión de deuda soberana y fondos de estabilización.

a) Gestión de deuda soberana

El propósito de la estabilización de las rentas fiscales es poder lograr un gasto fiscal estable. La forma más fácil de hacerlo, si el riesgo no puede transferirse, es endeudarse cuando las cosas van mal y pagar las deudas cuando van bien. De hecho, este sería el consejo de cualquier modelo Ramsey con una carga fiscal distorsionaria. En los mercados emergentes, sin embargo, esta alternativa es extraordinariamente costosa. La razón es que en los mercados emergentes la prima sobre la deuda es procíclica con el precio de las mercancías. Si las mercancías se consideran parte de la fianza que respalda la deuda soberana, entonces en aquellos momentos en que el precio de la mercancía baja, la fianza cae, y el riesgo de mora aumenta. Y por lo tanto, el tipo de interés también sube. Lo contrario ocurre cuando el precio de la mercancía sube. Nótese, de todos modos, que esto implica que el país estaría emitiendo deuda cuando es más caro hacerlo, y cancelando la deuda en los momentos en que es más costoso hacerlo.

Los países que utilizan esta estrategia de estabilización son, entre otros, el Reino Unido, Australia y Canadá. Pero la razón de que estos países consideren apropiada esta estrategia es que las primas de riesgo en ellos son diminutas, y, por consiguiente, la prociclicidad del tipo de interés es desdeñable. De Guinea Ecuatorial a México, esta estrategia de estabilización resultaría muy costosa.

b) Fondos de estabilización

Esto deja a los países pobres, y a las economías emergentes en particular, con la última opción: los fondos de estabilización. La idea es muy simple: ahorrar recursos cuando las cosas van bien, y utilizarlos cuando van mal. Por supuesto que hay otras cuestiones importantes, como cuánto ahorrar, cómo ahorrar, qué problemas pueden surgir, etc. Este apartado aborda con mayor detalle todas estas dimensiones. Pero el principio general del fondo de estabilización es muy simple.

Existe una amplia literatura que se ocupa de los fondos de estabilización y que principalmente se concentra en comprender por qué se utilizan, cómo están diseñados, cómo funcionan, etc. En esta sección, no vamos a discutir estos temas teóricos. Ya han sido adecuadamente tratados en la literatura especializada.⁹ Por otro lado, nosotros nos

⁹ Véase Engel y Meller (1993)

centramos en aquellos aspectos que han sido más descuidados en los medios académicos. Por ejemplo, ¿los fondos de estabilización tienen que definirse como reglas de ahorro o de gasto?, ¿qué es lo que debe ser estabilizado?, y ¿cómo deben invertirse los recursos (ahorrados)?

De entrada es importante mencionar que si tuviéramos que resumir con una sola palabra cómo ha sido la experiencia de los fondos de estabilización en el mundo, la palabra sería "horrible". Y si tuviéramos que resumirla en dos palabras, "sencillamente horrible". La mayoría de los fondos de estabilización son expropiados –lo que significa que sus reglas son cambiadas– y al final estabilizan muy poco. Desde mi punto de vista personal, el problema ha sido un diseño sumamente pobre. Y esto es decir mucho, porque yo he contribuido a diseñar algunas de estas leyes. Tras años de frustración, hay varios aspectos que han sido desatendidos, que tienen muy poco que ver con la economía. Son en estos temas en los que querría concentrarme en esta sección.

Los problemas de diseño incluyen las dimensiones siguientes: la regla (gasto en vez de ahorro), ahorros excesivos (problemas de apropiabilidad), número excesivo de fondos (problema de gobernabilidad), política de inversión de los recursos y estabilidad del proceso estocástico. Por ejemplo, la típica regla del "fondo de estabilización" de un país es como sigue:

- i) El primer paso es la definición de un nivel de rentas "objetivo". Por lo general, la renta para gastar es un promedio móvil de las rentas fiscales anteriores (de tres a cinco años).
- ii) Si las rentas realizadas están por encima del objetivo (o del presupuesto), se ahorra una determinada proporción de los recursos adicionales. Si están por debajo, se retira del fondo la diferencia. Lo máximo que puede retirarse es cuando los recursos ahorrados alcanzan la cifra de cero.
- iii) En la mayoría de los casos existen unas reglas claras acerca de cómo deben gastarse los ingresos del fondo. En ocasiones el destino de las cantidades retiradas también está predeterminado.
- iv) Finalmente, la gestión de los recursos del fondo se especifica en la ley: quién es el "propietario", cómo deben invertirse los recursos, etc. La mayoría de los recursos se ahorran en divisas extranjeras denominados instrumentos de deuda para garantizar la liquidez.

En esta regla pueden ponerse de relieve todos los problemas de diseño. Primero, la ley especifica la cantidad que hay que ahorrar, en vez de la cantidad que hay que gastar. Segundo, los ahorros en el fondo pueden tender a infinito, y el límite más bajo es cero. Tercero, existe un fondo por cada fuente de riesgo, en el que los "propietarios" y los "administradores" de dichos fondos pueden contradecirse los unos a los otros. Cuarto, los ahorros son normalmente en bonos del Tesoro. Quinto, raramente el promedio móvil es el cálculo óptimo para un proceso estocástico inestable, y casi nunca la regla se revisa mediante una reestimación del proceso estocástico. Finalmente, la regla no pretende estabilizar cantidades. Vamos a analizar cada uno de estos puntos.

La mayor parte de la literatura teórica habla de reglas de gasto, pero en la práctica la mayor parte de los fondos de estabilización son implementados como reglas de ahorro. Desde el punto de vista teórico una regla de ahorro es exactamente lo mismo que una regla de gasto. Sin embargo, en la práctica no es lo mismo. Este es el llamado problema de la apropiabilidad.

La apropiabilidad se refiere a la posibilidad de utilizar (o de gastar) los recursos ahorrados en los fondos de estabilización más allá de los que supone la regla óptima. Esto no es corrupción, aunque consiste principalmente en gastar los recursos que deberían haberse ahorrado. Por ejemplo, si un país tiene un elevado porcentaje de su PIB ahorrado en una cuenta de estabilización, la tentación de usar estos fondos es muy grande. Los ahorros se utilizan como fianza para nuevos préstamos, o se reinterpreta la ley para retirar los recursos, o el ejecutivo declara un estado de emergencia que permite reasignar los fondos. Al final, si se ha ahorrado mucho, parte del ahorro será retirado.

Este problema se da en los dos puntos de vista de los fondos de estabilización: regla ahorro como a las o regla de gasto. Sin embargo, las reglas de ahorro imponen restricciones a los flujos que entran en una cuenta. Por lo tanto, la ley se cumple simplemente incrementando el préstamo y depositando estos recursos en una cuenta. Al final, el espíritu de la ley es mucho más fácil de violar cuando se define como una regla de ahorro que como una regla de gasto.

Por ejemplo, supongamos que se establece un objetivo de 10 para la renta fiscal, y que el ingreso real es de 11. La regla de ahorro habría especificado que teníamos que ahorrar 1. Así pues, imaginemos que el Parlamento permite el préstamo de 1 y decide aumentar los gastos por 1. Al final, un dólar va al fondo (tal como especifica la ley), pero no hay

ahorro neto. En otras palabras, dado que la restricción es sobre el ingreso que entra en una cuenta y que normalmente no hay restricciones sobre la deuda total, las reglas de ahorro no implican necesariamente que los ahorros se hagan efectivos.¹⁰ Por otro lado, una regla de gasto habría dicho que el gobierno únicamente podía gastar 10 dólares. Si el Parlamento decide aumentar los gastos, tendrá que explicar por qué está violando una ley. Esta es la razón de que sea mucho más difícil apropiarse de reglas de gasto que reglas de ahorro.

Las reglas de gasto atacan directamente a la fuente de la mala conducta. Efectivamente, las reglas de los fondos de estabilización basados en las reglas de gasto pueden ser consecuentes con las leyes de responsabilidad fiscal, mientras que las reglas de ahorro tienen que cambiarse anualmente para poder hacer lo mismo. En particular, una ley de responsabilidad indica que el valor presente neto de los gastos es igual al valor presente de las rentas fiscales, mientras que la estabilización requiere que el gasto sea fijo (o que fluctúe poco) para que el valor presente neto del déficit fiscal sea cero. En otras palabras, una ley de responsabilidad fiscal se ocupa de la relación existente entre gastos y rentas fiscales a medio plazo, mientras que la política de estabilización afecta a la fluctuación de los gastos a corto plazo.

Es importante decir que ambas leyes, como reglas de ahorro y reglas de gasto, pueden violarse. El argumento es que los fondos de estabilización definidos como reglas de ahorro son más fáciles de incumplir. De hecho, la experiencia de los fondos de estabilización que usan reglas de ahorro es que la única forma de evitar el problema de la apropiabilidad es fijar un tope a los ahorros. La idea es que si los ahorros no están disponibles, no es posible utilizarlos.

El siguiente problema al que tienen que hacer frente los fondos de estabilización es el tema de la gobernabilidad. En teoría, los fondos de estabilización deberían diseñarse para alcanzar unos objetivos concretos: un objetivo, un fondo. Por ejemplo, existe un fondo para estabilizar la demanda de depósitos: el seguro de depósito. Existe un fondo para estabilizar los ingresos de los trabajadores en transición entre un empleo y

¹⁰ Posiblemente el caso más claro es la reciente experiencia de Venezuela (Rep. Bol. de). Durante los últimos dos años los ahorros en los fondos de estabilización fueron del orden de nueve mil millones de dólares, pero la deuda total creció más de diez mil millones.

otro: el seguro de desempleo. Existe un fondo para estabilizar los ingresos de las personas de edad: la seguridad social. Y tendría que existir un fondo para estabilizar el flujo de ingresos del gobierno.

En la práctica, sin embargo, las leyes dedicadas a estabilizar las rentas fiscales no están organizadas de esta manera. Efectivamente, la mayor parte del tiempo, si un país tiene varias fuentes de riesgo fiscal –como es el caso de Ecuador, donde pudimos argumentar que las principales fuentes de volatilidad eran el petróleo, el clima y los desastres naturales–, lo normal es que haya un fondo de estabilización por cada fuente de riesgo. Por ejemplo, en Ecuador hay un fondo de estabilización antiguo, la nueva ley está creando un fondo para el repago de la deuda y un nuevo fondo de estabilización, etc. Colombia tiene varios fondos de estabilización que están asociados con las diferentes fuentes de riesgo: café, petróleo, paz, etc. El motivo principal de que esta sea la estructura habitual es que los fondos se crean secuencialmente y una nueva ley no cambia las ya existentes.

Desde un punto de vista práctico, tener varios fondos para conseguir el mismo objetivo es poco eficiente y difícil de manejar. Cada fondo tiene un conjunto de reglas que especifican la propiedad, la gestión y las restricciones en los gastos.

Para comprender por qué esto es tan costoso, es útil llevar a cabo el siguiente experimento hipotético. Pensemos en un seguro de depósito. La garantía a los impositores se la proporciona normalmente una institución (la mayoría de las veces del gobierno) que asegura a todos los bancos contra el riesgo sistemático de una caída en los depósitos totales. ¿Cuáles serían las consecuencias de tener una oficina de seguro de depósito para cada banco? ¿O una para cada estado? Probablemente eso sería un número excesivo de seguros –en el sentido de que hay shocks en los depósitos de determinados bancos o estados que no son shocks globales. Además, si las reglas de cada seguro de depósito son diferentes, entonces no está nada claro que teniendo varios minifondos se consiga la misma estabilidad que teniendo un macrofondo. En conclusión, lo cierto es que los minifondos bien diseñados son un sustituto perfecto a un macrofondo bien diseñado, pero en la práctica debería ser obvio que estas condiciones raramente se llegan a dar.

Cuando los países tienen diversos fondos que tratan de estabilizar las diferentes fuentes de riesgo en la renta fiscal, y las diferentes formas de gasto, implícitamente nos estamos moviendo de un macrofondo a varios minifondos. Las reglas de gasto, desde esta perspectiva, son equivalentes

a un macrofondo. Son más simples de manejar dado que los fondos están separados de las fuentes de incertidumbre. La decisión de cuál es el nivel sostenible de gasto depende de las propiedades estocásticas de *todo* el proceso de la renta fiscal, y no de un conjunto particular del mismo.

En resumen, en esta dimensión, un solo fondo de estabilización basado en una regla de ahorro es equivalente a un solo fondo de estabilización basado en una regla de gasto. Sin embargo, en la práctica, los países emergentes nunca tienen un solo fondo de estabilización. Por lo tanto, cambiar el paradigma del punto de vista del "ahorro" al del "gasto" podría ser una medida razonable.

Hay una importante dimensión de responsabilidad en los fondos de estabilización: la relativa a la gestión de los ahorros y los recursos en el fondo de estabilización. En particular, cuando se crean fondos de estabilización basados en reglas de ahorro para cada fuente de riesgo, la ley indica normalmente cómo deben gestionarse los recursos y cuánto hay que gastar. En la mayoría de los casos, incluso la asignación de los gastos está indicada en la ley. El principal inconveniente de preasignar o destinar a un apartado concreto partes del fondo es que con ello se crean importantes rigideces en el proceso presupuestario. Sin embargo, la principal ventaja que tiene es que, si no confiamos en que las autoridades vayan a usar los fondos adecuadamente, preasignarlos puede ser la solución más justa. Esto en general introduce alguna pequeña ineficiencia. De todos modos, la mayoría de fondos también propone cómo deben gestionarse los ahorros. Esto es en general muy costoso.

Como hemos indicado previamente, el instrumento financiero que proporciona la mejor estabilización es aquel en que los rendimientos de los activos están negativamente correlacionados con el shock en los términos del intercambio. En este sentido, ¡es evidente que los bonos del Tesoro están menos negativamente correlacionados con el precio del petróleo que la reducción del *stock* de BP! Es interesante, por tanto, observar que haya siempre tan pocos fondos de estabilización invirtiendo en los mejores instrumentos financieros. La sección 3 proporciona simulaciones que muestran lo costosa que es la práctica común. Centrándonos en el mensaje general, sin embargo, los costes se reflejan o bien en el ahorro excesivo de los fondos (para conseguir el objetivo de cierta estabilización), o bien en la poca estabilización conseguida (para un objetivo de fondos dado). Al final, invertir los recursos incorrectamente implica demasiados fondos, y comporta la gran tentación de apropiárselos.

Finalmente, como mostramos en la siguiente sección, las propiedades estocásticas de la mayoría de shocks que afectan a América Latina vuelven a la mediana (incluidos los precios del petróleo), pero raramente se consigue calcular las desviaciones a largo plazo simplemente con un promedio móvil. En la tercera sección se presentan estimaciones de las propiedades estocásticas de los diferentes shocks, y también de lo bien que un promedio móvil capta la tendencia.

III. Propiedades estocásticas y simulaciones

En esta sección estudiamos cuáles son las propiedades estocásticas de los precios de diferentes materias primas. Analizamos el algodón, el gas, el hierro, el petróleo y el trigo. Hemos recopilado datos anuales desde finales del siglo XIX hasta hoy. La razón de que las series sean tan largas es que las pruebas de la raíz unidad tienen un poder extraordinariamente bajo. Un poder que solamente puede mejorarse incrementando el número de años y no el de observaciones.¹¹

El primer paso es presentar los tests aumentados de Dickey-Fuller (ADF). Tenemos en cuenta una tendencia y una interceptación para el precio de cada mercancía. Damos el valor del test y el p-valor de rechazar la hipótesis de la raíz unidad.

Cuadro VIII.1
TESTS AUMENTADOS DE DICKEY-FULLER (ADF)

	ADF (tendencia e interceptación)	
	Estadística	p-valor
Cobre	-4,099	0,74%
Algodón	-5,149	0,02%
Gas	-1,518	81,5%
Hierro	-3,631	3,14%
Petróleo	-4,735	0,10%
Trigo	-2,059	56,46%

¹¹ Por ejemplo, si pasamos de datos anuales a datos diarios, el poder cambia muy poco.

Como puede verse fácilmente, rechazamos la raíz unidad al menos con un 95% (o más) de fiabilidad para el cobre, el algodón, el hierro y el petróleo. En los casos del gas y del trigo no podemos rechazar la hipótesis nula de la raíz unidad. Curiosamente, al menos en el caso del gas, el problema es que tenemos más de 70 observaciones. Como ha argumentado Pindyck (2000), para el precio de una mercancía con una vida media de tres años, necesitamos al menos 120 observaciones para que las pruebas tengan algún poder. Es posible que la falta de rechazo en el caso del gas se deba a la falta de poder. En el caso del trigo, sin embargo, tenemos casi 200 observaciones. Podemos, por consiguiente, llevar a cabo un test de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) en el que la hipótesis nula es que el proceso es estacionario, y la hipótesis alternativa que el proceso tiene una raíz unidad (esto es exactamente lo contrario de lo que supone el ADS). En el caso del trigo, la estadística KPSS es de 0,2386% (tendencia e interceptación incluidas) y el valor crítico para un 1% de fiabilidad es de 0,216, lo que significa que rechazamos la hipótesis de la estacionaridad en favor de la raíz unidad.

Determinar la estacionaridad del proceso es crucial para los propósitos de la estabilización. Si el precio de una mercancía es estacionario, entonces el shock es transitorio. En consecuencia, tiene sentido ahorrar durante los *booms* y gastar durante las recesiones. Sin embargo, si el proceso es un paseo aleatorio, entonces todos los shocks son permanentes y la homogeneización del consumo implica adaptarse por entero al shock en curso.¹² Los resultados previos indican que, excepto para el trigo, tiene sentido estabilizar el ingreso fiscal generado por las mercancías, es decir, sería deseable tener una estrategia de estabilización.

Sabiendo que el proceso es estacionario, la siguiente pregunta es cómo pueden estabilizarse estos procesos.

A. Mirada preliminar a los datos

Después de estudiar las propiedades estocásticas, el siguiente paso es entender las características en cuanto a protección que ofrecen diferentes precios del activo. En este apartado presento una simulación simple que muestra los beneficios de diferentes estrategias de inversión.

¹² Hay algunas excepciones a esta regla si el ajuste del consumo o los gastos son costosos. Véase Hausmann, Powell y Rigobón (1993) para un análisis en el que los gastos del gobierno son costosos de cambiar.

Me concentro exclusivamente en las monedas, los tipos de interés y los mercados de valores de los principales países (Estados Unidos, Japón y Reino Unido).

En cada uno de los gráficos de abajo, reflejo los precios de tres mercancías –petróleo, café y cobre– junto con la variable de interés. Los mercados de valores y las tasas de cambio se han normalizado para que tuvieran un valor 1 en 1975. Realizo solo el gráfico de los datos posteriores a 1985 para mayor comodidad en la presentación. Las pautas son similares a las de períodos anteriores.

Los tres primeros gráficos corresponden a los tipos de interés en los tres países.

Gráfico VIII.2
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN ESTADOS UNIDOS
(*usai*)

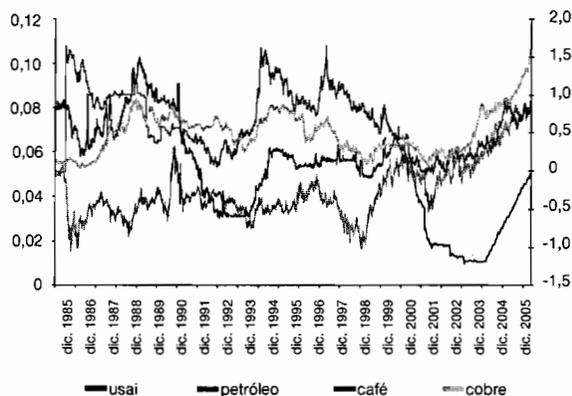


Gráfico VIII.3
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN JAPÓN
(*japi*)

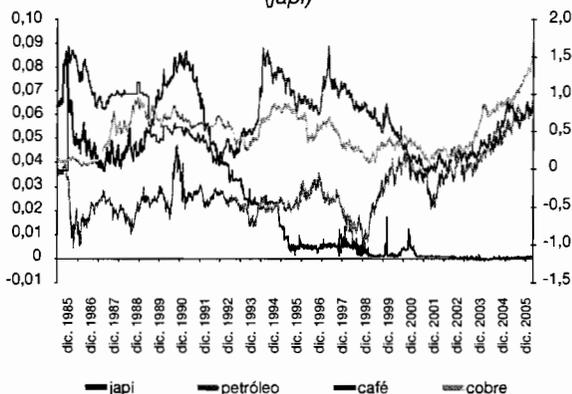
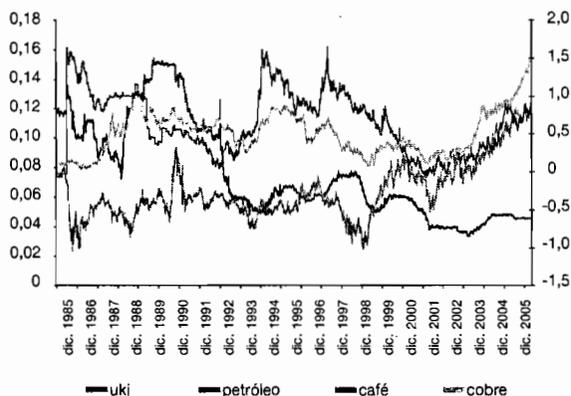


Gráfico VIII.4
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN EL REINO UNIDO
(uki)



Como puede verse, en general los tipos de interés bajan cuando los precios del petróleo suben, pero suben cuando los precios del cobre o del café también suben. Esto puede reflejar el importante componente recesionista que tienen el petróleo y la energía en el caso de las naciones desarrolladas, al tiempo que muestra el escaso impacto que tienen el resto de mercancías.

En otras palabras, si una subida del precio del petróleo causa una desaceleración en el mundo, deberíamos esperar que los tipos de interés tiendan a bajar –que es la respuesta automática del Banco Central a esta recesión–. Debido a que el cobre y el café no tienen este mismo efecto en la demanda global, solamente observamos la causalidad inversa en acción: cuando la demanda mundial es alta, suben tanto los precios de las mercancías como los tipos de interés. En el primer caso debido solamente a que hay una mayor demanda de las mercancías, y en el segundo porque los bancos centrales de todo el mundo suben los tipos de interés para compensar los shocks de la demanda.

¿Hasta qué punto están correlacionados los precios de las mercancías y los tipos de interés? Como podemos ver en el cuadro VIII.2, el petróleo está altamente correlacionado con estos tipos de interés –al menos a ciertos niveles– mientras que el café parece estar principalmente relacionado con el tipo de interés norteamericano. El cobre no está correlacionado en absoluto con los tipos de interés.

Cuadro VIII.2
CORRELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE LAS MERCANCÍAS Y LOS
TIPOS DE INTERÉS DE CADA PAÍS

	usai	japi	uki
Petróleo	-39,5%	-33,4%	-36,6%
Café	46,1%	5,2%	16,7%
Cobre	6,7%	2,1%	6,1%

El siguiente paso es evaluar los mercados de valores. Aquí seguimos los mismos criterios que hemos empleado antes. Cada variable se ha determinado en función de los precios de las tres mercancías. En este caso las correlaciones parecen menos estrechas –visualmente–, aunque son bastante significativas. En el cuadro VIII.3 mostramos las correlaciones, y puede verse fácilmente que la relación entre los precios de todas las mercancías y los mercados de valores es mayor que la existente entre los tipos de interés y los mercados de valores.

Una diferencia importante es que el mercado de valores japonés parece ser bastante sensible a las tres mercancías. Aunque su relación con el petróleo es negativa, con las otras dos es positiva; mientras que en Estados Unidos está negativamente asociado con el café.

Esto es bastante importante desde el punto de vista de la estabilización. Por ejemplo, supongamos que somos un exportador de petróleo y que estamos interesados en diseñar una estrategia de estabilización en un país donde no se practica la venta corta de instrumentos financieros y que sigue una estrategia de “comprar y retener”; en ese caso, retener bonos de Estados Unidos no contribuye a la estabilización. La principal razón es que durante los *booms* del petróleo, el tipo de interés baja y los precios de los bonos suben. Esto significa que hay un beneficio de capital en la estabilización exactamente en el momento en que hay una bonanza.

Por otro lado, una caída en el petróleo significa una pérdida de capital. Exactamente lo contrario de lo que queríamos conseguir. En este sentido, nótese que todos los tipos de interés tienen la correlación incorrecta con los precios del petróleo. Lo deseable sería que los tipos de interés estuviesen positivamente correlacionados con los precios de la mercancía para lograr una relación negativa entre los bonos a largo plazo (y también en los bonos a un mes) y los precios del petróleo.

Gráfico VIII.5
EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES EN ESTADOS UNIDOS

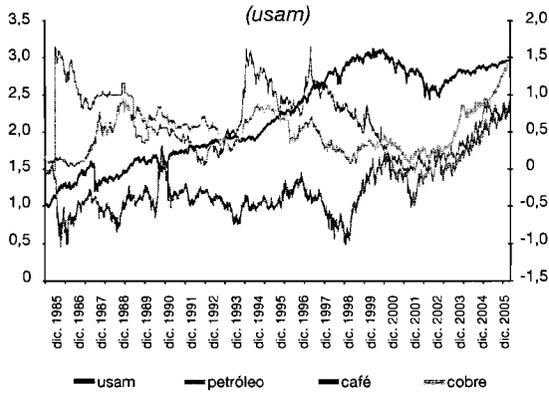


Gráfico VIII.6
EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES EN JAPÓN

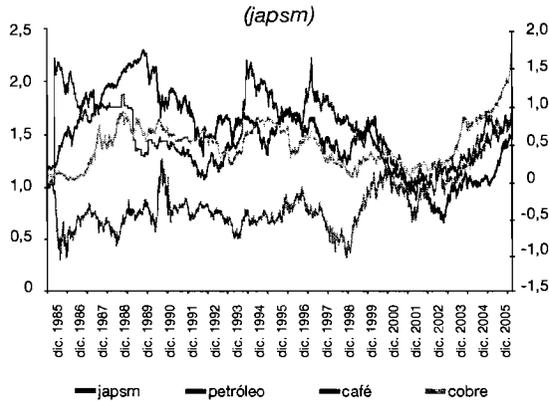
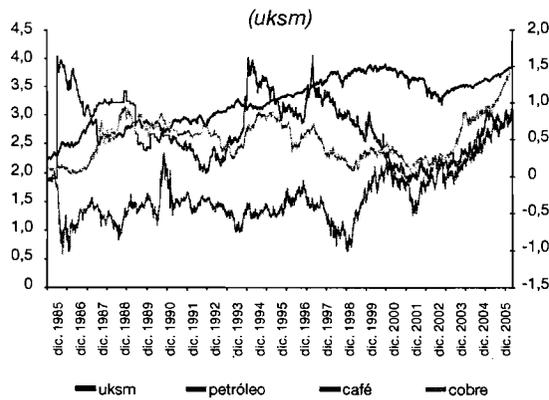


Gráfico VIII.7
EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES EN EL REINO UNIDO



En el caso de los mercados de valores, está claro que Japón es el mejor mercado bursátil en la estabilización de los precios del petróleo. Nótese que en el cuadro VIII.3, en el que presentamos las correlaciones simples, el mercado de valores japonés tiene las correlaciones de valor absoluto más altas con las tres mercancías. Además, tendría la correlación correcta si siguiéramos una estrategia de comprar y retener. Los tipos de interés y los mercados de valores de los demás países simplemente presentan una correlación incorrecta.

Para el caso del café, es posible utilizar tanto los bonos de Estados Unidos como los mercados de Estados Unidos o los del Reino Unido; mientras que en el caso del cobre ni uno solo de estos instrumentos parece tener la correcta estructura de correlación.

Cuadro VIII.3
CORRELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE LAS MERCANCÍAS Y LOS
MERCADOS DE VALORES DE CADA PAÍS

	usamv	japmv	ukmv
Petróleo	48,2%	-45,1%	41,0%
Café	-28,0%	38,3%	-20,9%
Cobre	4,1%	25,7%	6,9%

Informalmente también podemos estudiar cuáles son las implicaciones de retener simplemente la moneda de estos países. Obviamente, debido a que los precios de las mercancías están en dólares, la correlación con el dólar es cero. Para las otras monedas, la relación es la siguiente:

Gráfico VIII.8
EVOLUCIÓN DE LA FORTALEZA DEL YEN
(jape)

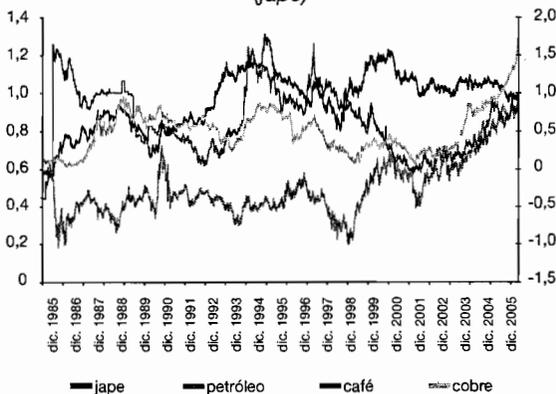
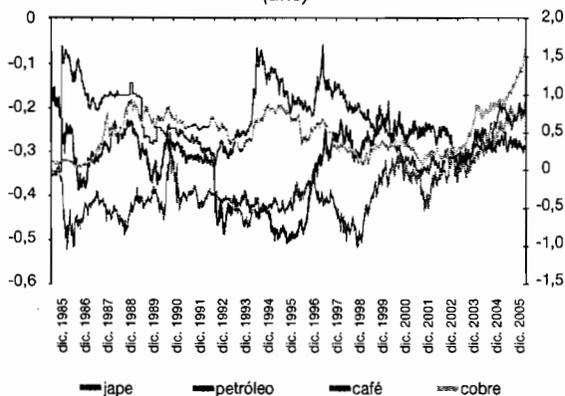


Gráfico VIII.9
EVOLUCIÓN DE LA FORTALEZA DE LA LIBRA ESTERLINA
(uke)



En este caso, los precios del petróleo están correlacionados con la fortaleza del yen y de la libra, lo que los convierte en unos estabilizadores relativamente buenos. Recuerdese que retener la moneda implica simplemente un beneficio de capital que está perfectamente correlacionado con la revalorización de la moneda.

El cobre está unido a estas dos variables, y, por consiguiente, retenerlas puede proporcionar la cobertura deseada.

Cuadro VIII.4
CORRELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE LAS MERCANCÍAS Y LA FORTALEZA DE LA MONEDA DE CADA PAÍS

	jape	uke
Petróleo	21,2%	28,2%
Café	-2,6%	-29,8%
Cobre	18,0%	-20,6%

El mensaje de esta sección, por consiguiente, es sumamente fácil. Para aquellos países que son productores de mercancías, si deciden establecer un fondo de estabilización en vez de invertir en futuros que estén perfectamente correlacionados con el precio, hay otros activos en el mundo que están "en cierto modo" negativamente correlacionados. Y por tanto, pueden utilizarse como parte de una estrategia de inversión para conseguir una mayor estabilización.

IV. Conclusiones

En este artículo, he estudiado los aspectos generales implícitos en el diseño de las estrategias de estabilización fiscal. Hemos discutido por qué los mecanismos estándar de protección –como los futuros y la deuda contingente– solamente ofrecen garantías limitadas a los mercados emergentes. Las razones principales se basan en consideraciones de liquidez y en el carácter imperfecto de la información. En ambos casos, los mercados desean absorber el riesgo a un precio en el que la mayoría de países no están dispuestos a participar. Esto ha llevado a la mayoría de mercados emergentes a utilizar los fondos de estabilización como alternativa; en realidad, como la tercera mejor opción. Los fondos de estabilización, sin embargo, tienen importantes problemas de diseño, la mayoría de los cuales no se tuvieron en cuenta cuando se planificaron las leyes actualmente vigentes.

En este artículo he delineado lo que considero sus limitaciones más importantes: aquellas que están estrechamente relacionadas con la economía política del problema de la estabilización. En esta dimensión, las reglas de ahorro y las reglas de gasto ofrecen incentivos diferentes, los topes en los fondos resuelven las tentaciones de expropiación, y las restricciones en la forma de la inversión son la salida natural. Las dos primeras de estas implicaciones han sido profundamente estudiadas en la literatura, y por lo tanto me he limitado a ponerlas de relieve. Además, sus aspectos se comprenden fácilmente. El tercer aspecto, el de “cuáles son las implicaciones de que haya restricciones en la forma de la inversión”, ha recibido mucha menos atención. Se necesita probablemente un modelo teórico completo para valorar el alcance de estas restricciones. En este artículo he adoptado un punto de vista más agnóstico y he estudiado cómo la estabilización como un todo se ha visto afectada por las restricciones de la inversión a ciertos tipos de activos. En este ejercicio de simulación he mostrado que invertir en activos que están negativamente correlacionados con el precio de la mercancía implica una mejora considerable en la estabilización, aunque las estrategias sean exclusivamente las de comprar y retener y sin venta corta.

He observado que el petróleo está realmente muy bien asegurado por los precios bursátiles y por los tipos de interés de los países desarrollados, mientras que el café y el cobre están menos asegurados. El motivo principal –pero esto es solo una conjetura– es que el petróleo tiene un efecto negativo significativo en los mercados desarrollados (tanto

bonos como valores), mientras que el café y el cobre tienen solamente un efecto limitado. Por esta razón, los mercados financieros internacionales ofrecen una mejor estructura de correlación en el caso del petróleo que en el de las otras mercancías.

Finalmente, las principales implicaciones políticas para la estabilización fiscal si el país *tiene* que crear un fondo de estabilización son las siguientes:

1. Diseñar una regla de estabilización en la que el país defina qué parte de las rentas del petróleo tiene que consumir, por oposición a la regla general en la que se especifica cuánto tiene que ahorrar. En otras palabras, tiene que ser una regla de gasto más que una regla de ahorro.
2. Las fuentes del fondo deben de estar acumuladas en activos líquidos. Sin embargo, estos instrumentos no son exclusivamente bonos del Tesoro norteamericanos. De hecho, los índices del mercado de valores de las economías desarrolladas –que son altamente líquidos– ofrecen unas garantías mucho mejores que los bonos.
3. Siempre es aconsejable que los países establezcan un tope para el fondo. En el caso de los países de América Latina, este fondo podría llegar a resultar muy costoso, social y políticamente hablando. De todos modos, no tener un tope podría crear aún más inestabilidad, lo que al fin y al cabo sería igual de costoso.
 - a. El país tiene que decidir un consumo en función de sus ingresos previsibles.
 - b. Si las rentas del petróleo (o de la mercancía en cuestión) son mayores que dicho consumo, los recursos adicionales se acumulan en el fondo. Si la renta es menor, los recursos se retiran del fondo.
 - c. Si el fondo se queda sin recursos/ahorros –lo que ocurre con frecuencia en las simulaciones–, entonces el país consume todo lo que puede consumir dejando cero en el fondo. Es importante recordar que para estabilizar el consumo los recursos del fondo tienen que ser sumamente volátiles.
 - d. Si el fondo alcanza el bono superior (el tope), entonces no se llevan a cabo más ahorros, y se usan los recursos adicionales. Algunos países optan por el repago de la deuda, otros por asignar los recursos a gastos sociales, y otros por la inversión.

Bibliografía

- Broner, F.A. y R. Rigobón (2006), "Why are capital flows so much more volatile in emerging than in developed countries?", *External Vulnerability and Preventive Policies*, R. Caballero, C. Calderón y L. Céspedes (eds.), Banco Central de Chile, pp. 15-39.
- Calvo, G.A.; A. Izquierdo y L.F. Mejía (2004), "On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects", *Working Paper N° 509, Inter-American Development Bank*, pp. 1-48.
- Engel, E. y E. Meller (1993), *External shocks and stabilization mechanisms*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, distribuido por Johns Hopkins University Press.
- Hausmann, R.; U. Panizza y R. Rigobón (2006), "The long run puzzle of the Real Exchange Rate Volatility", *Journal of International Money and Finance*, vol. 25, N° 1, pp. 93-124.
- Hausmann, R.; A. Powell y R. Rigobón (1993), "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)", *External shocks and stabilization mechanisms*, E. Engel y P. Meller (eds.), Washington, D.C., Inter-American Development Bank, distribuido por Johns Hopkins University Press, pp. 113-171.
- Hausmann, R. y R. Rigobón (2003), "An alternative interpretation of the 'resource curse': Theory and policy implications", *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds.), International Monetary Fund, pp. 13-44 .
- Kaminsky G.L.; C.M. Reinhart y C.A. Vegh (2004), "When it rains, it pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Working Paper N° 10780*, National Bureau of Economic Research, pp. 1-58.
- Pindyck, R.S. (2000) "Irreversibilities and the Timing of Environmental Policy", *Resource and Energy Economics*, vol. 22, N° 3, pp. 233-259.
- Rigobón, R. (2004), "Comment: When it rains, it pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies" por G.L. Kaminsky; C.M. Reinhart y C.A. Vegh, *NBER Macro Annual*.



