

La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina

Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso



Alicia Bárcena
Osvaldo Kacef
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



P N

U D

**La política fiscal para el afianzamiento
de las democracias en América Latina**
Reflexiones a partir de una serie
de estudios de caso

**Alicia Bárcena
Osvaldo Kacef
Compiladores**



Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Osvaldo Kacef, Director de la División de Desarrollo Económico, en el marco de las actividades del proyecto "La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina y el Caribe" (UND/08/002), ejecutado por la CEPAL y financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proyecto contó con la destacada colaboración de Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Carlos Aggio y Ariela Goldschmit. Se agradecen las contribuciones de Carolina Serpell, asistente de investigación de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el trabajo de edición de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Prólogo	
<i>Alicia Bárcena</i>	11
I. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina	
<i>Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef</i>	13
A. Introducción.....	13
B. Crecimiento y sostenibilidad fiscal	15
1. Política fiscal y macroeconomía.....	17
2. Necesidad de incrementar las cargas tributarias	19
3. Política fiscal, crecimiento e inversión pública	21
C. Los desafíos de la nueva protección social	24
1. Protección de la población adulta mayor y programas de transferencias condicionadas.....	26
2. Protección social en salud.....	29
D. Educación: palanca del desarrollo y la igualdad.....	34
E. Descentralización y cohesión territorial	37
F. La reforma institucional necesaria para la reforma del estado	39
1. El rol de los congresos	39
2. Reforma del Estado y servicio civil.....	42
G. Reflexiones finales	46
Bibliografía.....	50
II. Volatilidad macroeconómica, espacio fiscal y gobernanza	
<i>Juan Pablo Jiménez y Osvaldo Kacef</i>	53
A. Introducción.....	53
B. Las características de la volatilidad en la región	54
C. Las consecuencias de la volatilidad.....	59
1. En el bienestar.....	60
2. En la distribución del ingreso y la pobreza.....	60
3. En el espacio macroeconómico	63
D. Algunas conclusiones y desafíos.....	67
Bibliografía.....	68

III. El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina	
<i>Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	71
A. Introducción.....	71
B. América Latina: una región heterogénea.....	72
1. Las disparidades más evidentes.....	72
2. La diversidad de las fuentes de recursos: una característica regional.....	73
3. La diversidad de la descentralización: otra característica regional.....	75
C. Un bosquejo de la situación tributaria de América Latina.....	77
1. Nivel y evolución de la carga tributaria en la región.....	77
2. La estructura de la imposición: su evolución en el período 1990-2008.....	81
3. Los efectos de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso.....	83
4. El elevado nivel de incumplimiento de los impuestos.....	86
D. Política tributaria y democracia: fortaleciendo el Estado a partir de la tributación directa en América Latina.....	87
1. El fortalecimiento del Estado: relación entre la gobernanza, el nivel de ingresos y la tributación.....	88
2. Una reflexión final: las interrelaciones entre la cohesión social, la gobernanza y la tributación.....	91
Bibliografía.....	93
IV. Sistemas de protección social en América Latina: presente y futuro	
<i>Aloisio Teixeira, Beatriz Azeredo y María Lucía Werneck</i>	95
A. Introducción.....	95
B. Panorama actual de la protección social: beneficios previsionales y beneficios asistenciales.....	96
1. Las reformas previsionales.....	96
2. Programa de transferencias condicionadas.....	101
C. Protección social en América Latina: el futuro.....	106
1. Consideraciones sobre el gasto social en América Latina.....	107
D. Reconstrucción de la agenda.....	109
Bibliografía.....	125
V. Sistema de salud y democracia: el caso de Colombia	
<i>Ursula Giedion y Olga Lucía Acosta</i>	127
A. Introducción.....	127
B. El sistema de salud colombiano: contexto, organización y diagnósticos previos.....	129
1. Contexto socio-demográfico y socioeconómico.....	129
2. Organización del sector salud.....	131
3. Resultados.....	134
C. Temas pendientes: más allá de los hechos.....	138
1. Segmentación y fragmentación de salud en Colombia.....	139
2. Homogeneidad de las políticas y heterogeneidad de la realidad.....	144
3. Cómo establecer límites con legitimidad.....	148
4. Los desafíos del financiamiento del sistema de salud.....	153
Bibliografía.....	156
VI. Financiamiento de la educación en Chile: desafíos de calidad y equidad	
<i>Pilar Romaguera y Sebastián Gallegos</i>	159
A. Gasto en educación en América Latina.....	159
B. Descripción del gasto en educación y el sistema de financiamiento en Chile.....	161
1. Evolución del gasto educacional.....	163
2. El sistema de financiamiento de la educación escolar.....	165
C. Comentarios.....	174
Bibliografía.....	178
Anexos.....	181

Anexo 1	182
VII. Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina	
<i>Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit</i>	185
A. Introducción.....	185
B. A qué nos referimos cuando discutimos la necesidad de descentralizar la provisión pública en América Latina	186
1. Algunos elementos necesarios para calificar la descentralización en la región ...	186
2. Etapas del proceso descentralizador en América Latina	189
C. ¿Es la descentralización una solución para América Latina?	190
1. América Latina frente a la descentralización	190
2. Avances y caracterización de la descentralización en América Latina.....	193
D. Las políticas descentralizadas y las tensiones con otros objetivos de políticas públicas	195
1. Las tensiones existentes	195
2. Solución teórica: correspondencia fiscal plena	196
3. Solución tradicional: transferencias financieras entre niveles de gobierno	197
4. En busca de un nuevo tipo de solución consistente con las políticas sectoriales.....	198
E. Reflexiones finales	199
Bibliografía.....	200
VIII. América Latina: tendencias en la provisión de infraestructura	
<i>Luis Lucioni</i>	203
A. Introducción.....	203
B. Antecedentes	204
1. Un análisis de corto plazo	204
2. Un análisis de más largo plazo	206
C. La evolución de la dotación de infraestructura en períodos seleccionados	209
1. Década del setenta: primer ensayo de integración financiera	209
2. Década del ochenta: la década perdida.....	212
3. Década del noventa: las crisis macroeconómicas y las reformas estructurales	214
4. Periodo 2003-2007: la bonanza externa	219
D. Consideraciones finales	220
Bibliografía.....	222
IX. Las demandas de inversión pública y la cohesión social. El caso de Perú	
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	223
A. Introducción.....	223
B. La inversión en infraestructura económica, su impacto en el crecimiento y en la disminución de la desigualdad	224
1. El lento desarrollo de la infraestructura en América Latina, respecto de las regiones más dinámicas del mundo en desarrollo	224
C. Infraestructura en el Perú.....	227
1. Consideraciones generales	227
2. Sector transportes	228
3. Sector saneamiento.....	231
4. Sector energía	233
D. Conclusiones y recomendaciones	235
1. Conclusiones	235
2. Recomendaciones.....	236
Bibliografía.....	237

X.	Reforma del Estado y servicio civil. Elementos de la experiencia europea para pensar el caso latinoamericano	
	<i>Carlos Aggio, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit</i>	239
A.	Introducción.....	239
B.	Modelos de servicio civil	241
1.	Características básicas de los servicios civiles de carrera	242
2.	Características básicas de los servicios civiles de empleo.....	243
3.	Sistemas de carrera y empleo. Análisis comparado	244
C.	Alcances de las reformas en los servicios civiles de Europa	245
1.	Motivaciones de la reforma	245
2.	Principales dimensiones de la reforma	247
D.	Reformas en las modalidades de contratación e incentivos.....	248
1.	Procesos de selección, sistemas de acceso y politización del SC	248
2.	Retribuciones por desempeño	249
3.	La evaluación de los empleados públicos.....	250
E.	Nuevas demandas para los sistemas de servicio civil.....	252
1.	Formación y capacitación.....	252
2.	TICs y servicio civil electrónico	253
3.	Medidas anticorrupción	256
4.	Descentralización	258
F.	Lecciones e implicancias para América Latina	259
	Bibliografía.....	260
XI.	Reforma del Estado y funcionarios civiles: el caso del Brasil	
	<i>Paulo Fontenele y José Carlos de Oliveira</i>	263
A.	Estado y administración pública federal en el Brasil	263
B.	Evolución de la administración pública brasileña	264
C.	Los funcionarios civiles de la administración federal	266
1.	Carreras y cargos de confianza	267
2.	Formas de contratación y proceso de selección	268
3.	Formas de remuneración	269
4.	Incentivos salariales de los funcionarios del poder ejecutivo federal	270
5.	Gastos de personal en la administración pública.....	274
6.	Formación y actualización profesional	275
7.	Concentración y descentralización de la toma de decisiones.....	276
8.	Mecanismos anticorrupción.....	278
D.	Limitaciones existentes y posibles reformas.....	279
E.	Resumen, conclusiones y recomendaciones.....	283
	Bibliografía.....	289
XII.	Reforma del Estado y servicio civil en Chile	
	<i>Eduardo Araya Moreno</i>	291
A.	Introducción.....	291
B.	Elementos conceptuales para el análisis del servicio civil.....	291
C.	Las reformas del servicio civil chileno en perspectiva histórica.....	294
D.	Contexto de las políticas sobre servicio civil en Chile, 1990-2010	295
E.	Normas específicas que transformaron el servicio civil chileno	297
F.	Datos estadísticos de interés del servicio civil chileno	298
G.	Análisis del servicio civil chileno a partir de sus subsistemas	302
1.	Nivel donde radican las políticas de personal	302
2.	Reclutamiento.....	303
3.	Selección	304
4.	Evaluación de la función pública	304
5.	Incentivos y gestión del rendimiento	305
6.	Formación y actualización	307
7.	Desvinculación	308

H.	Consideraciones finales a modo de conclusión.....	308
	Bibliografía.....	312
XIII.	La Influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública	
	<i>Alejandro Bonvecchi y Jesús Rodríguez</i>	315
A.	Las capacidades institucionales de los parlamentos en América Latina.....	316
B.	Los partidos políticos en los parlamentos latinoamericanos	322
C.	El impacto de los parlamentos en las políticas públicas.....	329
D.	Conclusiones.....	332
	Bibliografía.....	333
XIV.	El poder legislativo y la política fiscal en México	
	<i>Pablo Ruiz Nápoles</i>	335
A.	Introducción.....	335
B.	El proceso de reforma de las instituciones democráticas en México	336
C.	Fortalezas y debilidades del sistema fiscal de México	337
	1. Ajuste de las finanzas públicas	338
	2. Vulnerabilidad del sistema fiscal	338
	3. Gasto público deficiente e ineficiente.....	339
D.	La participación del poder legislativo mexicano en la definición de la política fiscal: el marco jurídico	340
E.	Incidencia del poder legislativo en la evolución y las características del sistema fiscal mexicano	343
	1. La nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo	343
	2. La reforma fiscal.....	345
F.	Conclusión: acuerdo nacional, pacto fiscal e instituciones democráticas en México	348
	Bibliografía.....	350
	Índice de cuadros	
Cuadro I.1	Reformas previsionales y programas de transferencia condicionadas.....	28
Cuadro I.2	Comparación de los modelos de Servicio Civil	43
Cuadro II.1	América Latina (7 países): choques comerciales e interrupciones súbitas de capital.....	58
Cuadro III.1	Composición de los ingresos corrientes en América Latina, 2008	73
Cuadro III.2	Ingresos tributarios totales (incluye contribuciones a la seguridad social)	78
Cuadro III.3	Carga tributaria efectiva y potencial en América Latina, promedio 2007-2008	80
Cuadro III.4	Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso	84
Cuadro III.5	Tasas de evasión en los impuestos al valor agregado y a la renta	86
Cuadro IV.1	Sistemas de protección en América Latina: cambios comparados.....	112
Cuadro IV.2	Programas de transferencias condicionadas en América Latina.....	113
Cuadro IV.3	Gastos sociales en América Latina, 1990 - 2008.....	119
Cuadro IV.4	Índice de Gini y gasto social total per cápita en años y países seleccionados.....	120
Cuadro IV.5	Pobreza y gasto social total en años y países seleccionados	121
Cuadro IV.6	PIB y gasto social total por habitante	122
Cuadro IV.7	Prioridad del gasto social	123
Cuadro IV.8	Comparativo de indicadores seleccionados en la primera década del siglo XXI.....	124
Cuadro V.1	Colombia: principales indicadores socio-demográficos 2008-2010.....	130
Cuadro V.2	Cobertura de aseguramiento, Colombia 1993-2008	135
Cuadro V.3	Cobertura de aseguramiento por quintiles, Colombia 1993-2008	136
Cuadro V.4	Subsidios netos en salud en proporción del ingreso del hogar.....	137

Cuadro V.5	Fragmentación y segmentación en el sistema colombiano	140
Cuadro VI.1	Subvenciones a los establecimientos educacionales, 2005-2009	166
Cuadro VI.2	Fuentes de ingresos del sistema educacional	169
Cuadro VI.3	Salario mensual para un profesor promedio de jornada completa	173
Cuadro VI.4	Estimación de ingresos y remuneraciones por tramo de matrícula, 2007	174
Cuadro A.1	Gasto público en educación	182
Cuadro A.2	Gasto público en educación	182
Cuadro A.3	Gasto en educación por estudiante	182
Cuadro A.4	Tasa bruta de matrícula	183
Cuadro A.5	Tasa neta de matrícula	183
Cuadro VII.1	Cantidad de gobiernos subnacionales en algunos casos seleccionados	187
Cuadro VII.2	Concentración municipal de la población en países seleccionados	188
Cuadro IX.1	Comparación de indicadores seleccionados	224
Cuadro IX.2	Estimaciones empíricas del impacto en la productividad	225
Cuadro IX.3	Sobre costos de transportes	229
Cuadro X.1	Clasificación de los servicios civiles de los países europeos, según el modelo que más se ajusta	245
Cuadro X.2	Aspectos del <i>new public management</i>	246
Cuadro X.3	Evaluación de desempeño tradicional y evaluación por objetivos	252
Cuadro XI.1	Brasil: poder ejecutivo federal, ingreso anual mínimo y máximo de carreras seleccionadas, 2010	270
Cuadro XI.2	Brasil: límites al gasto de personal en la administración pública	274
Cuadro XI.3	Brasil: cargos de dirección del poder ejecutivo federal, según el nivel jerárquico	277
Cuadro XIII.1	Poderes institucionales de los parlamentos latinoamericanos (varios índices)	319
Cuadro XIII.2	Tasas de éxito y tasas de participación legislativa del presidente y el congreso	321
Cuadro XIII.3	Sistemas electorales, reglas de agenda e indicadores de poder partidario en América Latina	324
Cuadro XIII.4	Tipos de legislatura y de presidente en América Latina	327
Cuadro XIII.5	Tipos de legislatura, tipos de presidente e indicadores de influencia legislativa	328
Cuadro XIII.6	Poderes institucionales, tipos de legislatura y de presidente y política presupuestaria	331
Cuadro XIV.1	Gasto público en países seleccionados de América Latina	340

Índice de gráficos

Gráfico I.1	Comparación de indicadores seleccionados entre América Latina y Europa	16
Gráfico I.2	Comparación de indicadores seleccionados en países de América Latina	17
Gráfico I.3	Dependientes por trabajador formal en América Latina	25
Gráfico I.4	Cobertura previsional, informalidad y presión tributaria en América Latina	26
Gráfico I.5	América Latina (17 países): hogares con algún miembro de 65 o más años que recibe jubilación o pensión, según nivel de ingresos (2006-2007)	27
Gráfico II.1	Volatilidad del crecimiento del PIB per cápita	55
Gráfico II.2	Volatilidad de los ciclos del PIB per cápita, periodo 1960-2009 (desvío estándar de los ciclos por hp)	56
Gráfico II.3	Volatilidad media de la tasa de crecimiento del consumo y del PIB, 1970-2005	56
Gráfico II.4	Volatilidad "normal" y "extrema (crisis)"	57
Gráfico II.5	Proporción de años donde el crecimiento del PIB per cápita es menor a la tasa media de crecimiento mundial menos un desvío estándar, 1960-2009	59
Gráfico II.6	América Latina: tasa de desempleo abierto urbano según quintiles de ingreso per cápita del hogar, circa 2008	61

Gráfico II.7	América Latina: población urbana ocupada en sectores de baja productividad, según quintiles de ingreso per cápita del hogar, circa 2008	61
Gráfico II.8	Volatilidad y distribución del ingreso	62
Gráfico II.9	Volatilidad de los ingresos tributarios (sin seguridad social), 1980-2008	64
Gráfico II.10	América Latina: ingresos fiscales y precio de las exportaciones	64
Gráfico II.11	Prociclicidad del gasto del gobierno: correlaciones entre el componente cíclico del gasto del gobierno y el PIB real (1960-2003).....	65
Gráfico II.12	Prociclicidad del gasto del gobierno: comparación de los coeficientes de correlación de los países de la región y los países de la OCDE (1960-2003)....	66
Gráfico II.13	América Latina (promedio simple de países): impacto del gasto social en el incremento de los ingresos primarios según quintiles de ingreso primario per cápita de los hogares	67
Gráfico III.1	Estructura de los ingresos de los gobiernos subnacionales en América Latina, 2007.....	77
Gráfico III.2	Ingresos tributarios totales, 2008	79
Gráfico III.3	Evolución de la estructura tributaria en América Latina.....	82
Gráfico III.4	Evolución de los niveles de gobernanza (promedio) y la presión tributaria en América Latina.....	90
Gráfico IV.1	Gastos en personal, pago de intereses y otros gastos, media 2003-2008.....	125
Gráfico V.1	Gasto público per cápita para prestación de servicios de salud (2009)	141
Gráfico V.2	Indicadores de heterogeneidad regional en Colombia.....	145
Gráfico V.3	Evolución de las tutelas por servicios de salud en Colombia, 1999-2009	151
Gráfico V.4	Presión tributaria en algunos países de América Latina, 2008.....	155
Gráfico VI.1	Gasto total en educación, 1990-2008	163
Gráfico VI.2	Gasto público en educación sobre gasto público total, 1990-2008	164
Gráfico VI.3	Gasto público en educación por componentes, 1990-2008.....	164
Gráfico VI.4	Aporte municipal al sector educación.....	168
Gráfico VI.5	Financiamiento compartido, sector particular subvencionado	168
Gráfico VI.6	Estructura de financiamiento del sistema escolar según NSE de los alumnos: pre y post SEP	170
Gráfico VII.1	Comparación de indicadores seleccionados entre América Latina y Europa	192
Gráfico VII.2	Comparación de indicadores para países seleccionados de América Latina.....	192
Gráfico VII.3	Relación entre brechas de PIB per cápita y PIB per cápita en América Latina y el Caribe, en comparación con algunos países de Europa	195
Gráfico VII.4	Estructura de la recaudación tributaria por nivel de gobierno, 2007-2008	196
Gráfico VIII.1	Inversión pública en países de América Latina, 1980-2002	205
Gráfico VIII.2	América Latina (7 países): intensidad en rutas pavimentadas, 1970-2000	207
Gráfico VIII.3	América Latina (7 países): intensidad en capacidad de generación eléctrica, 1970-2004	208
Gráfico VIII.4	América Latina (7 países): intensidad en líneas telefónicas (fijas y móviles), 1975-2005.....	208
Gráfico VIII.5	América Latina (7 países): intensidad en FFCC, 1970-2004	209
Gráfico VIII.6	América Latina (7 países): intensidad en rutas pavimentadas, 1970-1979	210
Gráfico VIII.7	América Latina (7 países): intensidad en capacidad de generación de energía eléctrica, 1970-1979.....	210
Gráfico VIII.8	América Latina (7 países): intensidad en FFCC, 1970-1979	211
Gráfico VIII.9	América Latina (7 países): intensidad en líneas telefónicas, 1975-1979.....	212
Gráfico VIII.10	América Latina (7 países): intensidad en rutas pavimentadas, 1980-1989	213
Gráfico VIII.11	América Latina (7 países): intensidad en capacidad de generación de energía eléctrica, 1980-1989.....	213
Gráfico VIII.12	América Latina (7 países): intensidad en líneas telefónicas, 1980-1989.....	214
Gráfico VIII.13	América Latina (7 países): intensidad en FFCC, 1980-1989	214
Gráfico VIII.14	América Latina (7 países): intensidad en rutas pavimentadas, 1990-1999	217

Gráfico VIII.15	América Latina (7 países): intensidad en capacidad de generación de energía eléctrica, 1990-1999.....	218
Gráfico VIII.16	América Latina (7 países): intensidad en líneas telefónicas, 1990-1999.....	218
Gráfico VIII.17	América Latina (7 países): intensidad en FFCC, 1990-1999	219
Gráfico IX.1	Distribución del presupuesto público de inversión entre los tres niveles de gobierno (2005-2009)	227
Gráfico IX.2	Gasto de provías nacional.....	230
Gráfico IX.3	Gasto en programas de apoyo a la descentralización	231
Gráfico IX.4	Gasto de saneamiento	233
Gráfico IX.5	Gasto en electricidad.....	235
Gráfico X.1	<i>E-government development index</i> , 2010.....	256
Gráfico X.2	Empleo central y subnacional en países de Europa, 2005	259
Gráfico XII.1	Evolución del personal civil profesional del gobierno central, 1995-2008	301
Gráfico XII.2	Participación del gasto en personal del presupuesto del sector público en Chile.....	302
Gráfico XIV.1	Deuda total del sector público	339

Índice de diagramas

Diagrama V.1	El sistema colombiano de salud, después de 1993	132
Diagrama X.1	Servicios civiles de carrera.....	243
Diagrama X.2	Servicios civiles de empleo	244

Índice de mapas

Mapa VII.1	Grado de descentralización en países de América Latina y el Caribe	193
------------	--	-----

Índice de recuadros

Recuadro III.1	La imposición sobre la renta en América Latina	82
Recuadro VIII.1	Argentina	215
Recuadro X.1	Etapas de la modernización de los gobiernos.....	254

Prólogo

El último cuarto del siglo XX fue escenario de un replanteamiento del modelo de desarrollo económico y de las formas institucionales que, durante los años de posguerra, habían cimentado un sostenido proceso de progreso económico y social en el mundo desarrollado. En América Latina y el Caribe esta reformulación tuvo que ser encarada de manera simultánea con el estallido de la crisis de la deuda, que dejó a los gobiernos de la región escasos márgenes de maniobra para enfrentarla. Así, aunque los años ochenta se caracterizaron por el comienzo de la recuperación de la democracia en la región, los magros resultados económicos han hecho que ese período se conociera como la “década perdida”.

En la actualidad, la democracia se considera como el mejor régimen político en la región. De hecho, pese a algunos tropiezos, América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. No obstante, los avances en materia de derechos civiles no se han acompañado de las mejoras necesarias en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La legitimación de la democracia como la mejor manera de buscar avances en el bienestar de la población y la cohesión social continúa planteando desafíos.

La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población, es aún una asignatura pendiente. La gran mayoría de los países de América Latina debe enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que plantea fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza. En el documento *Nuestra Democracia*, elaborado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA), se sostiene que es necesario impulsar una nueva ola de democratización para redistribuir y reorganizar el poder con el objetivo de ampliar la ciudadanía política y social.

Esta situación plantea importantes retos para la región, en un contexto en el cual han quedado en evidencia las falencias de la visión que confiaba al mercado la solución de los problemas relacionados con el crecimiento y la distribución de sus frutos. Así, se ha generado un nuevo espacio para repensar el papel de los Estados en el desarrollo económico y el bienestar general, que pone de manifiesto la necesidad de retomar los debates acerca del papel de las políticas públicas en el marco del afianzamiento de la democracia en los países de la región.

La presente publicación es el producto de un proyecto conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUD cuyo objetivo es contribuir a la reforma del Estado requerida para dar mayor legitimidad a las democracias de la región. En algunos casos, se trata de integrar a esta necesaria reflexión los avances logrados en estudios previos. En otros casos, se ha decidido incorporar algunas temáticas que han sido poco estudiadas en el pasado pero que demandarán un esfuerzo significativo por parte de los países, si estos desean lograr una mejora sustantiva y sostenible en la igualdad de derechos.

De este modo, se han repasado las líneas fundamentales de reforma en las políticas públicas de cara a una sociedad más igualitaria. Debido a la particularidad de cada área de trabajo y a la individualidad de cada caso, la búsqueda de una efectiva promoción de valores igualitarios y de cohesión social no debe limitarse a la discusión sobre las orientaciones generales de la política de reforma, sino que debe adentrarse en las posibilidades efectivas de lograr mejoras en el impacto de las políticas de una manera específica para cada una de las situaciones.

En definitiva, esta publicación nos enseña que la agenda de reformas es sumamente compleja y presenta diversos ejes que no siempre son complementarios. Existen grandes disparidades económicas y sociales entre los países de América Latina y el Caribe, por lo que las prioridades deberán definirse en función de las necesidades específicas de cada caso y las posibilidades efectivas de realización. Sin embargo, parece indudable que dichos objetivos no podrán alcanzarse sin una fuerte presencia estatal que permita avanzar hacia el logro de sociedades más democráticas y más igualitarias.

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

Heraldo Muñoz
Subsecretario General
Naciones Unidas y
Director Regional para
América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

I. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina¹

Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef

A. Introducción

Ha pasado más de un cuarto de siglo desde el comienzo de un largo, profundo e inacabado debate sobre la reformulación del papel del sector público en el proceso de desarrollo. La revisión del lugar central que ocupaba el Estado hasta principios de los años setenta tuvo un primer terreno propicio en las sociedades más desarrolladas. Luego, en especial a partir de los años ochenta, América Latina ofreció innumerables ejemplos de la intensidad de ese debate.

Durante el período que siguió a la crisis de la deuda convivieron tres tipos de fenómenos determinantes de los alcances del debate que no pueden ser analizados de manera aislada. En primer lugar, la propia crisis fue causa excluyente de un escenario macroeconómico dominado por una elevada volatilidad e insolvencia fiscal, que se presentó con diferentes grados de profundidad y duración según los casos. En segundo término, el manejo de esta compleja situación coincidió con la recuperación de la democracia en la región, obligando a los nuevos gobiernos surgidos por elección popular a lidiar con una situación de inesperada gravedad. Por último, tanto por el avance de nuevas concepciones sobre el papel del Estado como por las necesidades impuestas por la coyuntura macroeconómica, los gobiernos encararon amplios programas de reformas estructurales que abarcaron una gran variedad de áreas, entre las que sobresalen la privatización de empresas estatales, la descentralización de las políticas públicas, la desregulación de los mercados y el retiro del estado de áreas hasta entonces dominadas por el sector público (pensiones, por ejemplo).

Sin duda, el escenario internacional, signado durante buena parte del período por serias restricciones al financiamiento (que, en el caso de los países deudores, se manifestó como una fuerte presión para hacer efectiva una transferencia de recursos a sus acreedores), ha derivado en una elevada volatilidad macroeconómica y serias dificultades para reducir la profunda desigualdad de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, la necesidad de consolidar una situación de solvencia fiscal de mediano plazo ocupó el centro de la escena, relegando a un segundo plano los restantes objetivos de las agendas gubernamentales en materia de políticas públicas.

¹ Se agradecen los comentarios de Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez.

Si bien la gran mayoría de los países de América Latina cumplen hoy con los requisitos del régimen democrático, al tiempo que se consolidan los derechos políticos, deben enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza (PNUD, 2004). Ello da cuenta de la necesidad de retomar los debates acerca del rol del sector público en el marco del afianzamiento de la democracia en los países de la región.

Pasadas alrededor de tres décadas de su recuperación en muchos países, la democracia es valorada como el mejor régimen político. No obstante, la legitimación de esta forma de gobierno como la mejor manera de buscar avances en el bienestar de la población y la cohesión social plantea desafíos. La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población (y en todos los territorios) son asignaturas aún pendientes.

De manera especial, debe reconocerse que, si bien la recuperación de la democracia puede haber sido el logro más importante que muestran los países de Latinoamérica durante las últimas tres décadas, los avances en materia de vigencia de los derechos civiles no han logrado ser acompañados por mejoras imprescindibles en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Durante una parte importante de este período, las tasas de crecimiento de las economías han sido mediocres y los obstáculos que han encontrado los países para conjugar el crecimiento económico con mayor equidad han resultado, en la mayor parte de los casos, difíciles de sortear.

No obstante, durante los últimos años, frente a un contexto internacional de expansión económica, aumento del precio de las *commodities* y abundancia de liquidez en los mercados de capitales, se ha podido observar un manejo prudente de la política macroeconómica y fiscal de la mayor parte de los países de la región, lo que ha permitido una trayectoria sustentable en materia fiscal y la reducción de la vulnerabilidad externa de sus economías. No debe ser subestimado el impacto de este cambio en la política económica, toda vez que la región ha brindado sobradas evidencias de que las crisis siempre dejan en peor situación relativa a los sectores más pobres. Ellos carecen de medios (tanto en forma de activos económicos como de capacidades) para amortiguar efectos negativos de las crisis y son los que deben soportar en mayor medida la pérdida de ingresos, la pérdida de empleos y reducción de beneficios que otorgan los viejos estados benefactores.

La reciente crisis ha fortalecido los argumentos a favor de la necesidad de elementos contracíclicos en la política fiscal. Solo así podrá lograrse una mejora sostenida en la gobernabilidad fiscal y cohesión social, manteniendo y fortaleciendo los programas de protección social en momentos recesivos o ante un cambio en las condiciones de los mercados internacionales. Los nuevos debates sobre la crisis, en muchos países desarrollados, han alentado una presencia más amplia del Estado. En el mundo en desarrollo la respuesta ha sido disímil, teniendo en cuenta que se trata de un cometido difícil de lograr en países que han evidenciado una marcada debilidad tanto en sus capacidades financieras como de gestión en sus sectores públicos. Se deberá hacer aquí, entonces, un importante esfuerzo para ayudar a la definición de las nuevas prioridades en función de las dificultades futuras.

Ciertamente, el manejo cuidadoso de la política macro fiscal es condición necesaria, pero dista mucho de ser suficiente para lograr la igualdad de derechos que se espera alcanzar en las democracias de la región. La situación de desigualdad que predomina en los países demanda urgentes e importantes reformas en el diseño e implementación de políticas públicas que atiendan, simultáneamente, a la consolidación del crecimiento económico elevado y estable, y alcancen mejoras en la protección social, educación y otras áreas que permitan asegurar la efectiva igualdad de derechos para todos los ciudadanos. Todo ello sin descuidar la consolidación de la sostenibilidad fiscal, de la mano de una mayor presión tributaria.

Las dimensiones que tienen que integrar la agenda futura de reformas son muchas y diversas, siendo difícil imaginar un sendero ideal de reformas aplicables a todos los casos. América Latina conforma una región integrada por un conjunto de países que guardan entre sí una gran disparidad económica y social. En la región conviven países de gran tamaño de población, como Brasil (195 millones de habitantes) con otros mucho más pequeños (Haití cuenta con poco más de

10 millones), o de una extensión territorial de casi 2 millones de km² para México y de sólo 78.000 Km² para Panamá.

En relación con la generación del producto regional, en un extremo hay dos países (México y Brasil) que aportan casi el 60% del total, mientras que en el otro hay 10 países pequeños que sólo aportan el 6% del total. Esta diversidad se acrecienta, por otra parte, cuando se analiza el nivel del ingreso per cápita, donde la disparidad es de tal magnitud que llega a ser más de 8 veces entre los países de mayor y menor ingreso (Argentina versus Bolivia (Estado Plurinacional de), por ejemplo)². Considerando que, a su vez, existe una similar disparidad en el desarrollo de los territorios dentro de cada país, la brecha entre las regiones más ricas y pobres de América Latina alcanza valores totalmente incompatibles con la búsqueda de la igualdad de derechos a nivel continental.

Estos indicadores sirven para aproximar una idea de la magnitud, complejidad y diversidad de problemas que deben enfrentar las reformas de los Estados en América Latina.

Esta publicación es el producto de un proyecto conjunto entre CEPAL y PNUD que se ha propuesto hacer una contribución a la reforma del estado requerida para dar mayor legitimidad a las democracias de la región. En algunos casos, se trata de integrar a esta necesaria reflexión avances logrados en estudios previos. En otros casos, se ha decidido incorporar algunas temáticas que han sido poco estudiadas en el pasado pero que demandarán un esfuerzo significativo por parte de los países, toda vez que se quiera alcanzar una mejora sustantiva y sostenible en la igualdad de derechos.

Teniendo en cuenta la variedad de situaciones y el carácter específico de muchas problemáticas y políticas de reforma, se han encarado diferentes estudios específicos que tratan de complementar las líneas de investigación existentes en estas instituciones. A continuación se ofrece un documento síntesis de los hallazgos más importantes del proyecto. Aquí se toman las principales conclusiones de cada estudio integrando un argumento general junto con otros documentos producidos por CEPAL, con el fin de presentar las principales áreas de reforma que deben contemplarse en la región y contribuir, de esta forma, al debate sobre la necesidad del fortalecimiento de las democracias. En consecuencia, el texto que sigue es altamente dependiente de los estudios realizados, que en ocasiones son tomados textualmente. Más allá de esa característica especial, la selección y combinación de partes de los documentos es responsabilidad de los editores de la presente publicación.

B. Crecimiento y sostenibilidad fiscal

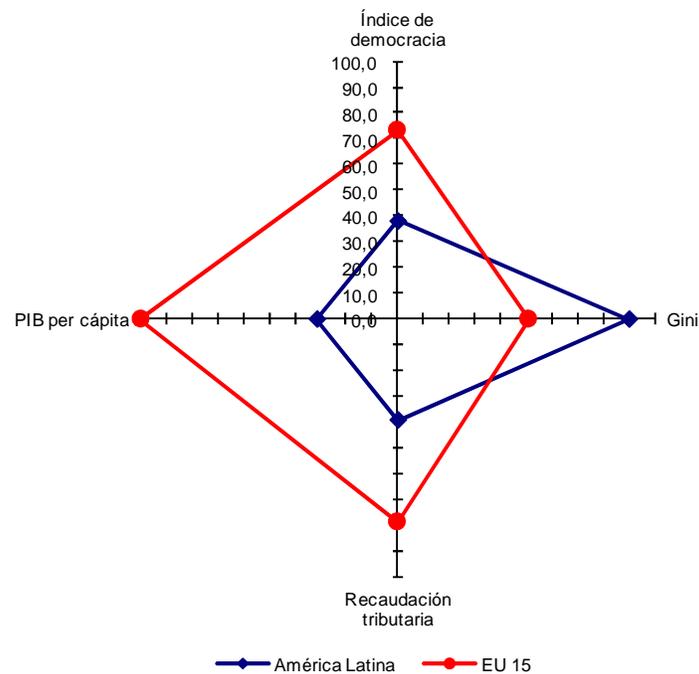
Es sabido que América Latina es la región más desigual del planeta y también es una de las zonas con mayores dificultades para financiar las necesarias políticas redistributivas mediante el cobro de impuestos. Teniendo en cuenta que la preocupación central de este trabajo es la reforma del Estado para sostener las democracias, cobra especial relevancia la imagen presentada en el capítulo de Cetrángolo y Goldschmit sobre descentralización fiscal que, utilizando esas tres dimensiones —democracia, desigualdad y tamaño del Estado— más el nivel de desarrollo económico (según el producto por habitante), ilustra las diferencias entre América Latina y los países más desarrollados de Europa, tomados como modelo de zonas con mayor cohesión social. Al tratarse de una región más desarrollada, Europa muestra un mayor nivel de producto por habitante, indicando la posibilidad de niveles más elevados de bienestar. Con relación a la carga tributaria, las dificultades que se presentan para cobrar tributos en América Latina se traducen en una brecha importante que la separa de Europa: la presión ejercida por los gobiernos de Europa se ubica en torno al 41% del producto, en tanto que, en promedio, los países latinoamericanos apenas logran captar una carga tributaria de 20,4% del PIB. En tercer lugar, otro rasgo que diferencia las dos regiones es el diferente grado de desigualdad social, lo que llama la atención sobre la necesidad de políticas públicas que mejoren la equidad en América Latina. Por último, de especial interés para este documento, la región muestra un desarrollo de prácticas democráticas más débil. Esta apreciación, que puede ser aceptada intuitivamente, es más difícil de ser avalada con

² Según datos de la CEPAL para el año 2008.

indicadores existentes. El gráfico muestra el índice de democracia elaborado por la organización Freedom House³, que resume los puntajes promedio que reciben los países en base a la evaluación de expertos acerca de 10 ítems para derechos políticos y 15 ítems de libertades civiles. Debe reconocerse que si bien la región ha avanzado mucho en los aspectos más procedimentales de sus democracias, fundamentalmente en el plano electoral, aún se ubica por debajo de los países europeos.

El gráfico I.1 resume la información de esas cuatro dimensiones y ayuda a comprender, por un lado, la magnitud de las diferencias interregionales y, por el otro, la necesidad de repensar las políticas públicas que, en tanto se propongan el fortalecimiento de las democracias en la región, deberán tomar nota de que las demandas de igualdad han estado insatisfechas y de que existen serias restricciones al financiamiento de esas políticas.

GRÁFICO I.1
COMPARACIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS ENTRE
AMÉRICA LATINA Y EUROPA

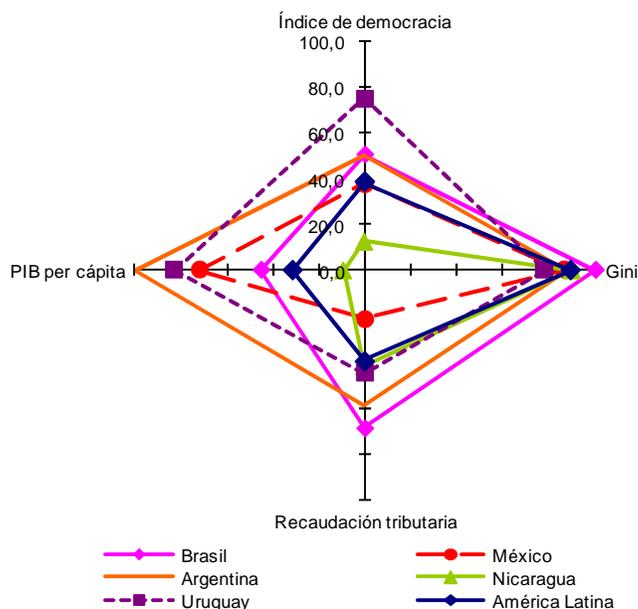


Fuente: Cetrángolo y Goldschmit (2010), en base a datos de Freedom House, CEPALSTAT y OCDE.

Al interior de la región se observan situaciones disímiles (gráfico I.2). Nicaragua aparece, dentro de los casos seleccionados, como el país con mayor pobreza y menor índice de democracia, situación opuesta a la de Uruguay, que se acerca al promedio europeo en materia de democracia y registra uno de los menores niveles de pobreza de la región (junto con Chile). Por su parte, Brasil se destaca por el elevado coeficiente de Gini (0,59). Con relación a la presión tributaria, Brasil (35,5%) y Argentina (30,6%) encabezan la región y muy lejos de ellos se ubica México (10,9%).

³ Véase el capítulo citado para mayor detalle de este indicador.

GRÁFICO I.2
COMPARACIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS EN PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA



Fuente: Cetrángolo y Goldschmit (2010), en base a datos de Freedom House, CEPALSTAT y OCDE.

Nota: Los datos de presión tributaria corresponden a 2008 con la excepción de México (2007). La cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central (Uruguay y Nicaragua). Los datos del coeficiente de Gini corresponden a 2007 con la excepción de Argentina y México (2006); y Nicaragua (2005).

Como es señalado en CEPAL (2010), la recuperación y consolidación de la democracia han convertido a los derechos sociales económicos y culturales en una preocupación central de los gobiernos, como lo demuestran los mayores niveles de gasto social, la introducción de políticas activas para atender las necesidades de los hogares más necesitados y los avances en materia de componentes más solidarios en las políticas de protección social.

No obstante, queda mucho de este largo y complejo camino por recorrer. Es por ello que debe indagarse acerca de la verdadera capacidad, tanto de gestión como financiera, de los Estados para cumplir con sus cometidos. Seguramente, es la única manera de que los Estados y las democracias de la región ganen en prestigio al tiempo que logren cerrar las brechas existentes, recorriendo el camino hacia una mayor igualdad.

En esta sección se presentan los argumentos que tienen una relación más directa con el funcionamiento macroeconómico de las economías latinoamericanas. En primer lugar, el comportamiento de la política fiscal ante un entorno macroeconómico signado por su gran volatilidad; en segundo término, el financiamiento, básicamente tributario, de las políticas públicas y, finalmente, las alternativas y desafíos del gasto en inversión pública necesario para sostener el desarrollo económico de los países.

1. Política fiscal y macroeconomía

Las diferentes áreas de trabajo aquí estudiadas tienen su manifestación explícita en la formulación y ejecución del presupuesto público. Dado un determinado nivel de recursos y la necesidad de mantener un grado adecuado de sostenibilidad fiscal a lo largo del tiempo, la estructura del gasto

público debiera ser el reflejo de las prioridades en materia de protección social y otras finalidades de las políticas públicas.

Aunque pueda parecer elemental, el tema es sumamente complejo y se vincula con las formas que cada sociedad adopta para la asignación de recursos públicos. Son conocidas las dificultades que tienen las autoridades fiscales para modificar el nivel y estructura de los presupuestos públicos (Cetrángolo y Jiménez, 2009). Cuanto mayor es su grado de rigidez, más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico y mayores serán las pérdidas de eficiencia derivadas de esa política. Esta discusión cobra especial relevancia en situaciones de elevada volatilidad macroeconómica.

En América Latina, el problema de la volatilidad está ligado a rasgos estructurales, tales como las pautas de especialización del comercio internacional, el dualismo, las instituciones y el menor desarrollo de los mercados (CEPAL, 2004 y 2008). Si bien existe consenso acerca de cómo la volatilidad afecta negativamente al crecimiento, Jiménez y Kacef van más allá, explorando cómo se relacionan las fluctuaciones macroeconómicas con la inestabilidad política y las estructuras de gobernanza en los países de la región.

Los autores citados señalan que aunque los países de la región han avanzado mucho en el combate a la inestabilidad nominal, la volatilidad real de la región sigue siendo extremadamente alta. Considerando la volatilidad en el crecimiento del PIB per cápita, América Latina muestra registros más elevados que los correspondientes al promedio de países desarrollados y los restantes en vías de desarrollo para el periodo 1960-2009, con la excepción del subperiodo 1970-1979. Y esta volatilidad real afecta negativamente tanto la equidad como el crecimiento, dando lugar así a un proceso de retroalimentación que erosiona los cimientos de la gobernabilidad democrática.

Aunque el análisis de las fluctuaciones macroeconómicas a menudo omite la referencia a las cuestiones distributivas, las implicancias de esta índole son muchas veces muy importantes y generan disyuntivas complejas entre acciones con impacto diferencial sobre distintos grupos sociales pudiendo incluso afectar la gobernabilidad democrática. Consecuentemente, es importante prever los posibles impactos distributivos de las distintas herramientas de la política macroeconómica, así como su efecto sobre la estabilidad político y social.

La volatilidad puede afectar negativamente al bienestar, a la distribución del ingreso y a la pobreza, y al espacio de política que tienen los sectores públicos. En relación al impacto sobre el bienestar, la volatilidad a través del menor crecimiento, genera creación y destrucción de riqueza, afecta a los precios relativos y puede provocar cambios en los derechos de propiedad. Además, la volatilidad está relacionada con la desigualdad a través de las mayores fluctuaciones en los ingresos de los hogares con menores recursos y por las diferencias de acceso a los mercados.

La evidencia empírica es concluyente acerca de la mayor vulnerabilidad de los sectores de menores recursos ante los efectos de la alta volatilidad y las crisis macroeconómicas. El reconocimiento de que la estabilidad es una condición necesaria para crecer más y distribuir mejor, obliga la adopción de una definición amplia de los objetivos de la política macroeconómica, que incorpore la necesidad de reducir la volatilidad real, a través de medidas, políticas e instituciones que permitan atenuar las fluctuaciones causadas por shocks externos e internos, así como aquellas originadas en la propia política macroeconómica.

Como han resaltado Jiménez y Kacef, la volatilidad macroeconómica tiene un impacto negativo sobre la cantidad y la calidad de las políticas públicas, pudiendo generar coyunturas de dominancia de unas políticas sobre otras que afecten las estructuras de gobernabilidad. El espacio de políticas con el que cuenta un gobierno es una función de tres determinantes clave: la cuantía de recursos disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan entre sí.

La volatilidad y los choques modifican el espacio de política reduciendo la cantidad de recursos disponibles y alterando la intensidad con que las diferentes políticas y objetivos compiten

entre sí. Además, el hecho de que la capacidad asistencial del Estado se reduzca en los períodos de recesión, dada la característica procíclica del gasto público social, agrega otro factor de volatilidad al consumo de los sectores de menores recursos y llama la atención sobre la necesidad de disponer de instrumentos para proteger a los más necesitados en las fases descendentes del ciclo económico.

Uno de los pilares claves para construir el espacio requerido para esas políticas es la creación de capacidades fiscales contracíclicas o bien de posiciones fiscales sustentables en el tiempo que permitan fortalecer los programas orientados a contrarrestar los efectos sociales de los períodos recesivos, tales como el desempleo y la agudización de la pobreza.

Esto no consiste solamente en una búsqueda de equilibrios entre ingresos y gastos públicos. Crecientemente han cobrado relevancia las demandas por una acción pública más eficiente y transparente, y que a la vez posibilite una mayor participación ciudadana. Ello contribuiría a la necesaria legitimidad de las políticas públicas y de los impuestos que deben sustentarlas, fortaleciendo la gobernabilidad democrática. Es por ello que la generación de espacio fiscal para implementar políticas a partir del ahorro de recursos o la generación de capacidad de endeudamiento no puede estar ausente de una estrategia orientada a mejorar la distribución del ingreso y las estructuras de gobernanza.

2. Necesidad de incrementar las cargas tributarias

Las mejores condiciones generales de la economía que se han observado durante la última década, han derivado en una situación más holgada en el plano fiscal. Anteriormente, y más allá de las intenciones explícitas de política fiscal contra cíclica que habían predominado en la región desde mediados de los noventa, la realidad se mostró, en muchos casos, muy diferente. La recesión de finales de esa década encontró numerosos intentos (algunos más, y otros menos efectivos) de políticas de ajuste con las que se intentó revertir situaciones de desequilibrio fiscal. Luego, partiendo de un fuerte crecimiento de los recursos y cierta contención del gasto, se pudieron lograr importantes superávits primarios y tendencias hacia el equilibrio global⁴, que permitieron un mejor manejo de la situación macroeconómica frente a la crisis internacional posterior.

Más allá de esa mejora reciente en las condiciones fiscales, del análisis de la situación tributaria de América Latina ofrecido por Gómez Sabaini, surgen dos corolarios centrales: la carga tributaria es baja y de mala “calidad”. El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, inferior en alrededor de un tercio respecto al que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. Evidentemente este resultado no es aplicable a todos los países por igual pero, en general, se puede admitir que en la mayor parte de los países latinoamericanos hay espacio para conseguir una mayor cantidad de fondos para el financiamiento de las políticas públicas requeridas. En cuanto a la “calidad”, se observa que la estructura tributaria de estos países se basa principalmente en hechos y no en personas, los gravámenes se aplican sin considerar la capacidad contributiva de los ciudadanos y además impera un alto grado de inequidad.

El insuficiente nivel de la carga tributaria de la mayoría de los países atenta, seguramente, contra la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en un momento donde la atención de necesidades sociales no puede esperar. En especial, se debe señalar el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social, estando la estructura tributaria sustentada, principalmente, en impuestos indirectos de carácter regresivo.

En el caso de las cargas a la seguridad social, y más allá del grado de participación de los sectores privados en los sistemas de cada país, la existencia de amplios sectores de la población que no realizan aportes sobre la nómina salarial aparece como la contracara de la baja cobertura de los sistemas de protección social tradicional, por lo que este punto deberá ser considerado de manera conjunta con los desarrollos de la protección social (sección C 1).

⁴ Para más detalle, véase CEPAL (2006).

La modalidad de gobernar está afectada, entre muchas otras variables, por el grado de dependencia que tienen los gobiernos de los recursos financieros provenientes de los impuestos. Gómez Sabaini señala que existen en la región muchos gobiernos que requieren hacer un esfuerzo menor, ya que disponen de grandes ingresos no tributarios provenientes de las exportaciones de petróleo, gas, minerales, recursos naturales renovables, y también de cuantiosas ayudas externas o donaciones. Es decir, son gobiernos “rentísticos” y su capacidad de gestión o de gastar es financieramente independiente de los contribuyentes y por lo tanto esta situación puede cambiar los incentivos políticos y las modalidades para obtener, usar y retener el poder. Esta menor dependencia de sus ciudadanos en materia fiscal puede tener efectos nocivos sobre la gestión de gobierno al requerir menores acuerdos y consensos políticos para su obtención, lo que también brinda mayores posibilidades para el dispendio de dichos recursos. No obstante, debe señalarse que estas fuentes de ingresos suelen ser más volátiles al estar sujetas, en muchas oportunidades, a las variaciones de precios internacionales.

Existe un grupo de países que obtiene un monto de ingresos no tributarios que se ubica por encima del promedio para América Latina (algo menos de la quinta parte de los ingresos corrientes). Ya sea por los ingresos que genera la exportación de cobre (Chile), de petróleo (Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)), de gas natural (Bolivia (Estado Plurinacional de)), o aquellos provenientes de la explotación de recursos estratégicos como la hidroelectricidad (Paraguay) y el control del canal interoceánico (Panamá). Este grupo de países dispone de una importante fuente de financiamiento adicional para el desarrollo de sus economías, llegando estos recursos a representar más de 10% del PIB en algunos de ellos.

El otro grupo de países lo conforman la mayoría de países centroamericanos, así como también Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia y Perú. En estos casos, los gobiernos dependen crucialmente de la recaudación tributaria para lograr el financiamiento de los gastos públicos y, por lo tanto, esta presión sobre la captación de recursos debería generar incentivos para mejorar la gobernabilidad y, consecuentemente, impulsar la necesidad de dotar al Estado de los instrumentos para lograr un más eficaz y eficiente sistema tributario. En ese sentido, Gómez Sabaini señala que la “calidad” de los sistemas tributarios utilizados por cada sociedad es una muestra del grado de desarrollo, de la cultura y de la sofisticación de la misma. Observa, asimismo, que las estructuras tributarias basadas principalmente en hechos (importar, consumir o transferir bienes) y no en personas (obtener rentas o ingresos), y donde los gravámenes se aplican sin considerar la capacidad contributiva de los ciudadanos, resultan ser propias de sociedades en las que aún no se han resuelto dilemas básicos de organización social, de cohesión, de convivencia ciudadana y donde no está presente un pacto social que arbitre entre los distintos actores. En estos casos, además, impera un alto grado de inequidad, incumplimiento de las normas y, eventualmente, éstas son dictadas para satisfacer a los grupos de presión.

Como se ha dicho, en Gómez Sabaini se encontró que durante el período 2007-2008 el promedio de presión tributaria efectiva de la región se encuentra en torno a los 3 puntos del PIB por debajo respecto a su nivel potencial, con algunos casos destacados como son México (que dado su grado de desarrollo podría recaudar más de 14 puntos porcentuales del PIB adicionales a los efectivamente contabilizados), Venezuela (República Bolivariana de) (8,3% del PIB por debajo del potencial que le correspondería de acuerdo a su PIB per cápita), Guatemala (-8,1% del PIB), Panamá (-6,5% del PIB) y Ecuador (-6,3% del PIB). También se revela el hecho de que durante esos años pareciera existir cierta tendencia de los sistemas tributarios latinoamericanos a concentrar casi dos tercios de la recaudación total (62,6%) en la suma de los impuestos a la renta y los impuestos generales sobre bienes y servicios (donde el principal es el IVA)⁵.

Con el objeto de señalar las potencialidades de la política fiscal en las mejoras distributivas, el mismo autor presenta información que ilustra la importancia de los impuestos para mejorar la distribución del ingreso. Antes de impuestos, los niveles del coeficiente de Gini entre algunos países

⁵ Cuando éstos en conjunto representaban el 44,2% de los ingresos tributarios totales hacia 1990.

de América Latina y los países europeos serían relativamente cercanos. Entonces, si bien las condiciones iniciales de distribución del ingreso de mercado son algo diferentes entre los dos conjuntos de países, el contraste más notorio se percibe cuando se comparan los valores estimados del coeficiente de Gini ex post (luego del pago de los impuestos), ya que mientras en América Latina no se observa una mejora en la distribución del ingreso a razón de la política tributaria (más aún, en gran cantidad de casos se verifica un empeoramiento), en los países europeos se observa un sesgo muy marcado hacia una mejor distribución del ingreso luego de aplicar impuestos y transferencias.

Este comportamiento dispar entre los países desarrollados y los de Latinoamérica no significa que los instrumentos de política tributaria (en especial, el impuesto a la renta) no sean útiles o efectivos para lograr sus objetivos redistributivos respecto de la situación existente dentro de cada país. Por el contrario, debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un mayor peso absoluto y relativo dentro de las estructuras tributarias, no sufre las falencias técnicas que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina, a saber: i) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales; ii) tasas proporcionales en lugar de progresivas; iii) bases estrechas del tributo, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros y iv) un alto grado de evasión del impuesto. Adicionalmente, y de suma importancia, a diferencia del mundo más desarrollado, en América Latina el impuesto sobre las rentas recae básicamente sobre las personas jurídicas en lugar de las físicas.

Las estimaciones disponibles demuestran que la evasión es de mucha mayor profundidad en el impuesto a la renta que en el impuesto al valor agregado, a pesar de encontrarse ambos tributos sustancialmente interrelacionados. Los esfuerzos en materia de administración tributaria parecen haber estado enfocados mucho más en combatir la evasión existente en el IVA, restando importancia a la evasión observada en los impuestos a los ingresos y a la tributación directa en general. Mientras las tasas de evasión en el IVA calculadas para los países latinoamericanos se ubican en un rango de 10% (Chile) al 38,1% (Nicaragua) con un promedio de 27% aproximadamente, las tasas de incumplimiento en el impuesto a la renta van, según los últimos datos, desde 41,6% (México) a 63,8% (Ecuador) con un valor medio de 51,4%⁶.

En resumen, la situación tributaria en América Latina está caracterizada, como se ha visto, por un insuficiente nivel de recursos tributarios respecto a su capacidad potencial, un marcado sesgo a los impuestos indirectos *vis-à-vis* los directos, una elevada regresividad que agrava la mala distribución del ingreso que surge del mercado y un muy bajo nivel de cumplimiento cuya cara más visible son los altos niveles de evasión, especialmente en los impuestos directos.

Frente a este panorama se plantea la necesidad urgente de ampliar el nivel de la carga tributaria, ya que de esta forma se pueden lograr efectos inmediatos e intermedios sobre el Estado, los ciudadanos y su interacción recíproca, adecuándose a las crecientes demandas de gasto público lo cual conduciría a mejorar el funcionamiento de las democracias. Solo con mayores recursos provenientes del cobro de impuestos, los países de la región podrán poner en marcha políticas públicas que incrementen la cohesión social y construyan sociedades más igualitarias. Ello implica ampliar la base impositiva de los tributos, y reducir exenciones a fin de fortalecer el concepto de igualdad frente a iguales circunstancias (equidad horizontal), evitando las filtraciones diversas a los esquemas vigentes para grupos o sectores favorecidos y mejorar la incidencia sobre la distribución del ingreso aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos (con la imposición a la renta de las personas físicas, fundamentalmente), pero sin descuidar los avances ya logrados en tributación indirecta.

3. Política fiscal, crecimiento e inversión pública

El logro de grados crecientes de consenso acerca del nivel deseable de intervención pública en los países latinoamericanos demanda políticas que se ocupen de fortalecer el crecimiento económico

⁶ En CEPAL (2010a) se pueden consultar las estimaciones de evasión tributaria realizadas recientemente por CEPAL.

sostenido al tiempo que mejoren la distribución del ingreso. La reforma del Estado debe ser entendida como parte del cambio institucional que requieren las sociedades latinoamericanas, considerando que ese cambio no sólo tiene que mirar la mejora en la asignación de recursos, sino también la distribución del ingreso. La capacidad de los estados y el proceso político en la toma de decisiones debe formar parte esencial del cambio institucional requerido (Meier, 2001).

Son variados los aspectos de ese cambio institucional que son tratados en este volumen y, muchos de ellos, se relacionan estrechamente con esta necesidad de impulsar simultáneamente el crecimiento económico y la mejora distributiva. Uno de esos aspectos, que está estrechamente ligado con los incentivos al desarrollo económico en los presupuestos públicos se vincula con la inversión pública, que ha sufrido una importante reducción durante las últimas décadas.

En un primer momento, como consecuencia de las propias necesidades que muchos países de la región han tenido que atender al enfrentar la crisis de la deuda y, en un segundo momento, por imposición de una determinada reforma del estado que fue adoptada de manera indiscriminada en casi todos los casos, la inversión pública de los países Latinoamericanos ha sufrido un importante retroceso durante las primeras décadas de la nueva democracia. Ello ha tenido importantes consecuencias tanto para el crecimiento económico como sobre la distribución del ingreso. En el primero de los sentidos, Guerra-García Picasso revisa numerosos estudios y evidencias que muestran la estrecha relación entre crecimiento económico y gasto en infraestructura. En el segundo de los sentidos, el mismo autor recuerda que la literatura internacional y la evidencia empírica señalan que existen importantes razones que explican la reducción de la desigualdad en el ingreso que es generada a partir del desarrollo de infraestructura. Desde el punto de vista conceptual, la infraestructura permite a los ciudadanos más pobres conectarse con las principales actividades económicas de sus países abriéndoles nuevas oportunidades productivas. Se deberá comprender que bajo este nombre genérico se oculta una multiplicidad de iniciativas con muy diferente impacto sobre la competitividad, la cohesión social y las finanzas públicas.

Existe hoy una creciente preocupación acerca del nivel en que la región está expandiendo su infraestructura. De acuerdo con Lucioni, se observa que los años setenta fueron aquellos donde el indicador de intensidad en infraestructura de diversos servicios muestra, en general, mayores niveles y crecimiento. La intensidad en kilómetros pavimentados y capacidad de generación eléctrica en estos años reflejan el esfuerzo que hizo la región para aumentar la inversión en estos servicios. Incluso la intensidad en líneas telefónicas, desde niveles bajos, muestra dinamismo mientras la red ferroviaria si bien deja de crecer por lo menos no disminuye o lo hace en menor proporción que años recientes. La expansión que verificó la infraestructura en estos años fue financiada, en su gran mayoría, con recursos de los presupuestos públicos. En los años setenta este financiamiento estuvo favorecido por el crecimiento de la economía de la región, una notable mejora de los términos de intercambio y una disponibilidad de ahorro externo barato que finalmente llevo a la región al sobreendeudamiento.

Los años ochenta contrastan notablemente con la década anterior, tanto en lo político como en lo económico. Esta es la década en que los países de la región recuperan los mecanismos democráticos para la elección de sus gobiernos y es al mismo tiempo, la “década perdida” en materia económica. La carga del sobreendeudamiento de los años setenta fue soportada y absorbida por muchos de los nuevos gobiernos democráticos mediante los clásicos ajustes presupuestarios y devaluaciones de las monedas nacionales. La consecuente reducción de la absorción interna en estos países redujo la inversión pública y consecuentemente la expansión de la infraestructura que se financiaba con esos recursos. Sin embargo, debe señalarse que la disminución de la inversión pública se da desde niveles muy altos alcanzados a principios de los ochenta. En efecto, en 1981 la inversión pública en América Latina alcanzó casi el 9% del producto y, si bien cae a lo largo de todos los años de la década, en 1990 era equivalente a alrededor del 5% del PIB, nivel similar a los actuales. Ante la caída del resto de los componentes del producto, los gobiernos trataron de mantener sus niveles de gasto de capital. Esto explica que los indicadores de intensidad no cayeran y aún más se mantuvieran y crecieran.

Los años noventa estuvieron dominados por las reformas estructurales, la desregulación de la economía, privatizaciones y, en general, la reducción de la participación del estado en la economía. En

este período los indicadores de intensidad que crecen son, siempre de acuerdo con Lucioni, el de telefonía y el de capacidad de generación eléctrica. La región venía padeciendo un fuerte retraso en la disponibilidad de redes telefónicas como consecuencia, en parte, del importante volumen de recursos que este tipo de inversiones suponía. En tal sentido la inversión privada fue determinante para el aumento comentado. En cuanto al resto de los sectores, se registraron aumentos, pero modestos, en la capacidad de generación eléctrica, mientras que disminuyó la intensidad en rutas pavimentadas. Las concesiones de rutas solo habrían facilitado su mantenimiento pero no el crecimiento de los kilómetros pavimentados.

Por último, la información que dispuso Lucioni para el período 2003-2007 sobre la evolución de la dotación de infraestructura no sería suficiente para establecer conclusiones firmes. En algunos casos se obtuvieron datos solo para algunos años y en otros la serie no es suficientemente extensa como para observar tendencias. Las evidencias recogidas sugieren, para esos años, disminuciones en los indicadores de intensidad de rutas pavimentadas y ferrocarriles y subidas en telefonía y capacidad de generación eléctrica. La evolución observada se explicaría básicamente por el fuerte aumento del PIB regional que se habría ubicado en estos años muy por encima del crecimiento de la inversión en estas áreas de la infraestructura. Con fondos propios de los países, disponibles a partir de la expansión de la economía y el consecuente aumento de la recaudación de impuestos, más el aporte de los bancos multilaterales de crédito, la inversión pública vuelve a ser, en este período, un factor preponderante para el crecimiento de la infraestructura.

De este modo, hasta el estallido de la reciente crisis financiera internacional los gobiernos de la región habían aumentando los gastos de capital en la medida en que la mejora en sus presupuestos creaban espacio fiscal para incrementar la inversión pública, la que en 2006 alcanzó el 4,4% del producto, valor semejante al alcanzado a mediados de la década de los noventa. Apoyados en la fase expansiva del ciclo económico iniciado en 2003 se superaron los registros de 2000, cuando las erogaciones de capital de la región fueron de tan sólo el 3,2% del PIB, el nivel más bajo de los últimos treinta años. Considerando que, en general, la inversión pública en infraestructura en los países en desarrollo oscila entre el 2% y 8% del PIB y que la misma representa en promedio el 50% de la inversión pública total se tiene que el aporte de los gobiernos de la región no sería aún suficiente para cerrar la brecha acumulada. Sin embargo, no es un mal punto de partida para la región, si estos valores se consolidan y al mismo tiempo se recuperan los niveles de inversión que aportó el sector privado durante la década de los noventa, los que en su momento compensaron en gran parte la caída de la inversión pública. Las proyecciones disponibles sobre la evolución de la economía de la región indican una rápida recuperación de su fase de crecimiento luego de superar los efectos exógenos de la crisis financiera de los países desarrollados. Esto permite suponer que se mantendrá la posibilidad de generar espacio fiscal para volcar recursos a la inversión en infraestructura.

De todos modos, una aproximación meramente cuantitativa no parece ser la más apropiada. El menor peso de las restricciones fiscales y financieras para aumentar la inversión durante los últimos años ha desnudado la existencia de problemas más complejos de analizar y resolver. En muchos casos, se nota la falta de planes de inversión que se adapten a las nuevas necesidades de las sociedades. Las demandas de mayor competitividad y cohesión social requieren gastos de capital muy diferentes a los que predominaban en el pasado. Ello, entonces, señala la necesidad de reconstruir las capacidades de planificación de manera de adaptarse a los nuevos requerimientos y escenarios.

En su estudio del caso peruano, Guerra-García Picasso estima que la brecha de la inversión en infraestructura en ese país para el periodo 2008-2018 se ubica en un tercio del PIB, mostrando, adicionalmente, un importante déficit en su calidad. El sector transporte y el sector eléctrico presentarían los déficits más elevados con 37% y 22% del total, respectivamente.

Adicionalmente, es importante citar una conclusión del caso peruano que es perfectamente aplicable a la mayoría de los casos regionales: la brecha institucional explica la baja capacidad de ejecución de inversiones. Por tanto, queda establecido que el problema va más allá de cuestiones vinculadas al financiamiento y que existe una significativa necesidad de elevar las capacidades institucionales para ejecutar las inversiones públicas. Se requieren mejoras en los recursos humanos,

en los marcos regulatorios, en los sistemas tarifarios y también se necesita apoyo a la modernización de los actores empresariales. En función de los problemas y deficiencias detectadas en su estudio, Guerra-García Picasso ha formulado una serie de recomendaciones, entre las que se destaca la necesidad de fortalecer los procesos de planificación plurianual y priorización de las inversiones, incorporando la visión territorial, con amplia participación entre las autoridades nacionales y los gobiernos regionales.

Debe notarse que tanto en Perú como en muchos países de la región, los avances de los procesos de descentralización de funciones hacia gobiernos locales e intermedios deben ser tenidos en cuenta, fortaleciendo el trabajo conjunto en los sectores donde se haya avanzado en la transferencia de funciones. Como señala el citado autor la prioridad de los procesos de planificación y ejecución de inversiones a nivel descentralizado, debe partir de eliminar las barreras existentes para contratar personal altamente calificado. Dichas barreras están en las normas presupuestales y del régimen laboral del sector público. En algunos casos, se trata de promover mecanismos de retención de personal técnico capacitado y de implementar una política que resuelva los problemas de entrenamiento, capacidades técnicas, mecanismos de retención de los mejores profesionales y escalafón, entre otros factores. Además, debería revisarse el régimen laboral para institucionalizar y profesionalizar a las unidades en línea y diferenciarlas de aquellas unidades que podrían pasar al régimen privado.

No debe descuidarse, asimismo, la asignación de recursos para el mantenimiento de la infraestructura, mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación de los proyectos para garantizar la sostenibilidad de las inversiones en curso y mejorar el marco legal y reglamentario de los sectores de infraestructura económica. Por último, pero de suma importancia, Guerra-García Picasso señala que deben desarrollarse acciones de prevención al cambio climático que promuevan el uso sostenible del recurso hídrico, un comportamiento frente a desastres naturales vinculados, la implementación de políticas de búsqueda de eficiencia y el análisis de la matriz energética para hacerla menos sensible frente al cambio climático.

En efecto, aún cuando no haya sido objeto de estudio específico durante el presente proyecto, resulta hoy inevitable considerar los efectos del cambio climático sobre el funcionamiento de las economías. La reforma del Estado que requieren los países de la región debe incorporar la necesaria reformulación de las políticas públicas para atender la adaptación de los sistemas ecológicos, sociales y económicos ante los estímulos climáticos, así como las acciones de mitigación. En cada país, ello puede involucrar una modificación de la estructura económica, senderos de crecimiento, modificación de las fuentes de recursos fiscales y, sin duda, cambio en las prioridades de intervención y gasto (CEPAL, 2009).

C. Los desafíos de la nueva protección social

Prácticamente todas las áreas de los presupuestos públicos están siendo objeto de algún tipo de reformulación, demostrando la insatisfacción de nuestras sociedades acerca de la magnitud y forma de intervención de los gobiernos. En particular, en lo relativo a la política social, cabe esperar que las reformas tengan un papel central en la construcción de sociedades más cohesionadas y permitan, al mismo tiempo, aumentar la legitimidad de las políticas públicas y, por tanto del pago de impuestos destinados a financiarlas. Este punto es particularmente importante, dado que las reformas necesarias en este campo seguramente implicarán necesidades de recursos adicionales.

Para citar algunos ejemplos, la irrupción de nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y la necesidad de contar con recursos humanos con elevados niveles de capacitación obliga a la puesta en marcha de políticas educativas modernizadoras que, simultáneamente, apunten al logro de objetivos básicos tales como el incremento de la cobertura y de la equidad. Por su parte, las deficiencias de la oferta pública de salud demandan reformas que tomen

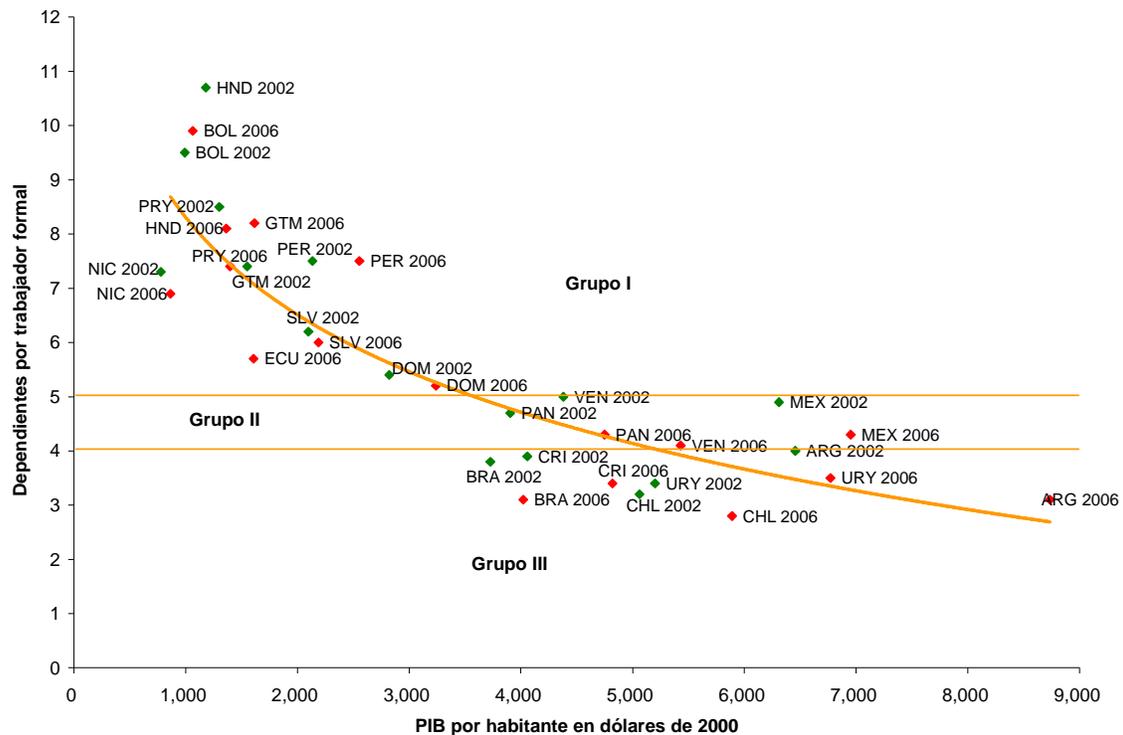
en cuenta la gran fragmentación que presentan los sistemas de salud y la escasa presencia de mecanismos que tiendan a mejorar su impacto sobre la equidad.

Asimismo, el desarrollo de nuevos programas de transferencias condicionadas a las familias y otros destinados a mejorar la situación de ingresos de los sectores más postergados, también demandan mayores recursos financieros. Adicionalmente, se debe considerar que el financiamiento del gasto social de los países de la región ha estado, muchas veces, condicionado por la importante demanda de fondos provenientes de los sistemas de pensiones que atraviesan crisis y, en muchos casos, procesos de reforma.

No debiera olvidarse que las mejoras distributivas no sólo son el resultado del incremento del gasto, sino que dependen también de la capacidad para encarar la modernización de las políticas públicas, así como de incorporar y mejorar los mecanismos de transferencia solidaria como parte de las prestaciones. Se trata, ciertamente, del desafío de integrar la lógica de los incentivos con los de la construcción de mecanismos de solidaridad.

Las reformas necesarias son extremadamente complejas y diversas. Hoy parecen muy lejanos los tiempos en los que existía una idea predominante en la región sobre la necesidad de reformas en los tradicionales esquemas de seguridad social tendientes a reducir la presencia estatal en los esquemas de pensiones y de salud. Estas líneas de acción intentaban seguir un modelo que se entendía de validez universal. Sin dudas, esta concepción ha demostrado su invalidez e inviabilidad, puesto que las soluciones se alejan de un modelo único para todos los países y deben acomodarse a las características propias de cada sociedad particular.

GRÁFICO I.3
DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2008.

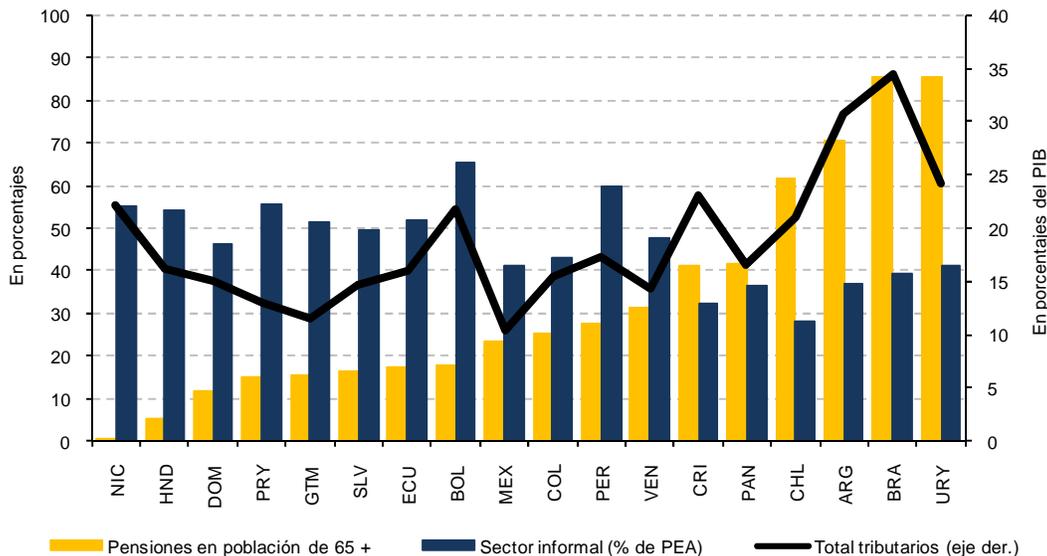
Como rasgo general, los países de América Latina ofrecen una baja e inadecuada protección a segmentos significativos de la población. A pesar del crecimiento del empleo formal, la persistencia del mercado laboral informal sigue siendo una característica de estos países, cuya contracara —como se ha visto— es la dificultad para aumentar la presión tributaria. Es así que la informalidad ha derivado en una mayor necesidad de protección social no contributiva que debe financiarse con tributos que no se cobran, entre otras razones, por la propia informalidad.

Ciertamente, el grado de formalidad de cada mercado de trabajo en la región guarda una estrecha relación con el nivel de desarrollo económico, como se muestra en el gráfico I.3. Allí se comprueba que el grupo de países con mayor cantidad de dependientes por trabajador formal (más de 5) corresponde a aquellas economías con un producto por habitante menor a los 3500 dólares, a precios del año 2000. La permanente expansión de la cobertura es uno de los desafíos más importantes de la nueva protección social. Para ello se deben desarrollar esquemas no contributivos para atender a los sectores de menor capacidad de aporte (CEPAL, 2006). Estos, como se puede observar, deberán tener diferente peso en cada país.

1. Protección de la población adulta mayor y programas de transferencias condicionadas

Las dificultades para encarar una necesaria adecuación de los esquemas de protección social en la región encuentran una ilustración muy elocuente en la información que está por detrás del gráfico I.4. Como se señaló antes, la menor cobertura de los sistemas de pensiones contributivos está relacionada con la mayor informalidad de las economías y, a su vez, esa informalidad es, precisamente una de las causas más importantes de la baja recaudación tributaria. Esto priva a los países de los recursos necesarios para encarar programas de protección con financiamiento no contributivo.

GRÁFICO I.4
COBERTURA PREVISIONAL, INFORMALIDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA
EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaborado en base a Carmelo Mesa-Lago (2009), Serie Políticas Sociales, N° 150, CEPAL, Santiago de Chile y CEPASTAT.

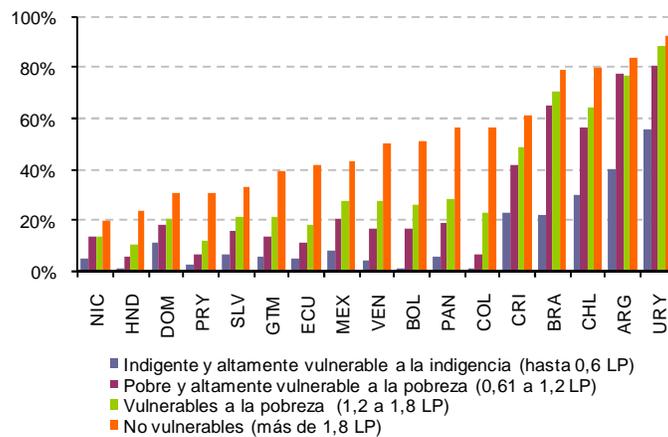
Los diferentes grados de envejecimiento de la población, así como la expansión de los sistemas previsionales en cada país, indican la importancia y urgencia de las reformas necesarias. Son muchos los

países que han encarado reformas estructurales en los sistemas de pensiones desde que, hace tres décadas, Chile iniciara el camino con la introducción de Administradoras de Fondos de Pensión. Como señalan Azeredo, Teixeira y Werneck, esa ola de reformas implicó un cambio de paradigma en los sistemas de cobertura de la población mayor, abandonando los principios de universalidad y redistribución que habían predominado en los sistemas de seguridad social hasta entonces. En su lugar, la búsqueda de mayor cobertura en los nuevos sistemas de capitalización individual descansaba sobre la pretendida mejora a través de los nuevos incentivos derivados de los rendimientos potenciales de los aportes personales. En un contexto social y político dominado por una creciente desconfianza de la gestión estatal, estas reformas tuvieron una rápida expansión en los años noventa.

No obstante, no todas las reformas en los sistemas de pensiones implicaron un cambio estructural. En algunos casos se trató exclusivamente de modificaciones paramétricas tendientes a mejorar la situación financiera de los sistemas sin modificar su estructura (de hecho, la mayoría de los países de América Latina decidió mantener sus sistemas de reparto). Bajo cualquier circunstancia, los problemas fiscales y de cobertura han marcado el eje de las preocupaciones predominantes en las reformas que, en la mayor parte de los casos, siguen sin resolverse. La cobertura previsional sigue siendo muy baja en la mayor parte de los países de la región y este problema afecta mayormente a los sectores más vulnerables en función de sus ingresos. Adicionalmente, las dudas sobre la sustentabilidad fiscal de los sistemas aún persisten (gráfico I.5).

Más allá de esos límites, debe rescatarse la preocupación creciente con relación a la cobertura de los sistemas tradicionales de pensiones. En muchos casos ello se ha traducido en la incorporación de modificaciones a las reformas originales que habían abordado, de diferente manera, el problema. En algunos casos se han adoptado medidas de emergencia que han significado un salto rápido en la cobertura de la población mayor, como la introducción del “Bonosol” en Bolivia (Estado Plurinacional de) o las “moratorias previsionales”, en Argentina. No obstante, la reformulación del sistema chileno se ha convertido en ejemplar tanto por el diseño cuidadoso de la sostenibilidad de largo plazo como por el proceso de la reforma que involucró la búsqueda de importantes consensos entre diferentes sectores de la sociedad. Con independencia de que el esquema básico mantiene el sistema de capitalización individual, se han incorporado prestaciones adicionales financiadas por recursos de rentas generales y a cargo del estado, que brindan cobertura a los diferentes sectores sociales, con independencia de sus aportes e historia contributiva.

GRÁFICO I.5
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): HOGARES CON ALGÚN MIEMBRO DE 65 O MÁS AÑOS
QUE RECIBE JUBILACIÓN O PENSIÓN, SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (2006-2007)
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009.

Paralelamente, como una respuesta a la necesidad de atender los problemas de cobertura y reconociendo que el mercado de trabajo no ofrece una solución efectiva en el corto plazo, a partir de los años noventa pasaron a tener un lugar destacado en las agendas de reformas en las políticas sociales de los países la introducción de programas de transferencias condicionadas. Estos programas han contemplado la transferencia financiera a familias de menores recursos toda vez que sus beneficiarios cumplan con ciertos requisitos que, generalmente, se relacionan con la inversión en “capital humano” (educación y salud). El sentido de estos programas es el de atacar de manera simultánea las manifestaciones actuales de la pobreza al tiempo de tratar de remover sus causas estructurales. La región ha conocido este tipo de experiencia con importantes programas pioneros implementados en Brasil, Chile y México, luego desarrollados en muchos otros casos. El cuadro I.1 elaborado por Azeredo, Teixeira y Werneck, presenta un resumen de las reformas previsionales y la introducción de programas de transferencias condicionadas en cada país. Allí se comprueba la variedad e importancia de las soluciones en los distintos países. No obstante, como señalan las autoras, es mucho el espacio para reformas adicionales, en especial teniendo en cuenta las posibilidades existentes para incrementar los recursos en los países.

CUADRO I.1
REFORMAS PREVISIONALES Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADAS

Países	Previsión social				Programas de transferencia condicionada ^g
	Reformas estructurales	Reformas paramétricas	Prestación mínima	Contribuciones sociales subsidiadas	
Chile	1981 (S)	X	X	...	2002
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997 (S)	X	X ^e	...	...
México	1997 (S)	X	X	X	1997/2005
El Salvador	1998 (S)	X	X	...	2005
República Dominicana	2001/2003 (S)	X	X	...	2001
Perú	1993 (P)	X	X	...	2005
Colombia	1994 (P)	X	X	X	1996/2001
Argentina	1994 (M) ^h	X	X ^d	...	2002/2005/2009
Uruguay	1996 (M)	X	X	...	2000
Ecuador	2001 (M)	X	...	...	2001
Costa Rica	2001 (M)	X	X	...	2000
Brasil	...	X ^a	X ^e	...	1995/1999
Venezuela (República Bolivariana de)	...	X ^b	...	...	...
Honduras	...	X	...	...	1990/1008
Jamaica	...	X	...	...	2002
Caribe inglés	...	X	...	...	...
Nicaragua	...	X	X ^f	...	...
Paraguay	...	X	...	...	2005
Guatemala	...	X	...	...	2008

Fuente: Azeredo, Teixeira y Werneck (2011), capítulo IV.

Nota: S: Reformas sustitutivas (capitalización individual para todos); P: Reformas paralelas (opción entre sistema público y de capitalización individual); M: Sistemas Mixtos: Sistema público básico y de capitalización individual complementario.

^a 1999/2003.

^b 2002.

^c BONOSOL (1997).

^d PBU (Prestación Básica Universal).

^e Aposentadoria rural e Benefícios de Prestação Continuada- BPC (1988).

^f 2002.

^g Programa Puente-Chile Solidario; PROGRESA/Oportunidades (México); Red Solidaria (El Salvador); Tarjeta Solidaridad–República Dominicana-2005; Familias en Acción (Colombia); JUNTOS (Perú); Jefes y Jefas de Hogar-2002; Familias por la Inclusión Social-2005 (Argentina); Beca Escolar-2002; Bono de Desarrollo Humano-2003 (Ecuador); Superémonos-2000 (Costa Rica); Bolsa Alimentação-1995, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI 1999 y Bolsa Família-2003 (Brasil); Programa de Asignación Familiar-PRAF (Honduras); Programme for Advancement Through Health and Education-PATH (Jamaica); Red de Protección Social-RPS (Nicaragua); Tekoporã (Paraguay); Mi Familia Progresá- Mifapro (Guatemala).

^h La Ley 26.425/08 eliminó el sistema de capitalización.

Finalmente, resulta de interés para este análisis incorporar la clasificación de los programas de protección social de la región presentado en el Panorama Social de América Latina 2009 de la CEPAL que retoman Azeredo, Teixeira y Werneck en su capítulo. Allí se diferencian tres grandes grupos de países:

Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan sistemas de protección social más universalizados, con un nivel más alto de gasto social como porcentaje del PIB, en todas sus finalidades, y mayor grado de cobertura de la seguridad social (entre el 50 y 70%);

Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de), presentan regímenes duales (sistemas de protección social y familias) y cobertura de la seguridad social cercana al 35%;

Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana tienen sistemas apoyados fundamentalmente en las familias, con tasas de cobertura a beneficios de la seguridad social menores al 20%.

Es claro que se requiere algún tipo de pacto social para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, la nueva dinámica productiva, la modernización de las relaciones laborales y la nueva inserción global requieren la organización de la producción y la representación de los diferentes actores sociales, lo que obliga a repensar quienes son los protagonistas del nuevo pacto social requerido (Azeredo, Teixeira y Werneck). Como se señaló oportunamente por CEPAL⁷, el citado pacto debe estar orientado hacia la obtención simultánea de cuatro objetivos: consistencia macroeconómica, generación de empleo decente, protección social y educación. En materia específica de protección social debe incluir la ampliación de coberturas para desempleo, invalidez y pensiones, así como el acceso universal a los servicios de salud, capaces de proveer cobertura para los nuevos perfiles epidemiológicos de las sociedades. Precisamente, este será el tema del próximo apartado.

2. Protección social en salud

Sin duda, la definición de la mejor intervención estatal en salud es uno de los más difíciles y complejos desafíos de la agenda pública. A ello se suman las dificultades de lograr mejoras en la eficiencia a través de los mecanismos de mercado; las diferentes posiciones acerca de los objetivos de equidad que debe perseguir la política sectorial y los modos de lograrlo; la magnitud de los recursos involucrados y las oportunidades de lograr importantes rentas innovativas; las dificultades para determinar el mejor balance entre políticas centralizadas y descentralizadas en la provisión de servicios públicos en cada caso; la puja política alrededor de la definición de la política sectorial, y un sinnúmero de factores institucionales que operan de diferente manera en cada país. En consecuencia, se requiere de una aproximación de carácter multidisciplinario que considere los diferentes aspectos críticos del sector.

En América Latina ha predominado el desarrollo de sistemas híbridos que, por lo general, han tenido grandes dificultades en alcanzar cobertura universal de servicios de salud de calidad. La provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, en el que conviven un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con

⁷ Ver “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, Serie Libros de la CEPAL, no 47), 1998, Santiago de Chile.

contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud. En consecuencia, y siendo cuidadoso en el uso de los términos, no se podría hablar de un “sistema de salud” dada la ausencia de coordinación entre las partes que conforman su organización. Más allá de la precisión semántica es claro que la falta de coordinación y articulación atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad (Cetrángolo, 2010).

De hecho, la única cobertura para la población sin capacidad de contribución suele correr por cuenta del Estado. La seguridad social cubre a los trabajadores formales (y, a menudo, a sus dependientes, de acuerdo con la organización de cada sistema en particular) y cuenta con su propia red de hospitales y prestadores. Finalmente, el sector privado cubre, generalmente, a la población de más altos ingresos y cuenta con una estructura de proveedores propios. No obstante, en muchas oportunidades, los sectores de más bajos recursos, sin seguro y con dificultades para acceder a la oferta pública de servicios, deben afrontar sus necesidades más urgentes mediante pagos de bolsillo en el sector privado. La manera en que los países han intentado reestructurar las interrelaciones entre estos tres sectores caracteriza las distintas reformas que se han llevado a cabo en la región.

Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada a la provisión pública y la seguridad social ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promover la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre distintos estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto total, ha sido un factor que agrava el uso poco eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector salud.

Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y una mayor inequidad. En cambio, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y financiamiento de la salud, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que sólo tenga acceso al subsector público. No obstante, esto será cierto dependiendo del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública.

Ello obliga a trabajar de manera balanceada en dos sentidos, la expansión de los sistemas de aseguramiento y el fortalecimiento de la salud pública tradicional. En la medida en que los eventos en salud son aleatorios y estadísticamente independientes, los esquemas de aseguramiento parecen ser una forma eficiente de organización del financiamiento. Sin embargo, las asimetrías de información propias del sector salud, las dificultades en la medición de los riesgos en salud, junto con la necesidad de incorporar mecanismos de solidaridad, hacen que la introducción de esquemas de seguros de riesgo sea más compleja que en otros sectores de la economía.

De manera específica, una mejora en la equidad de los sistemas de la región obliga a reducir la dependencia de los gastos de bolsillo como mecanismo para el acceso a los tratamientos de salud requeridos, y la integración de los sistemas para alcanzar niveles más elevados de solidaridad. Será necesaria, asimismo, una combinación de complejas iniciativas, entre las que deben contarse las reformas destinadas a alcanzar mejoras en la eficiencia, la definición explícita de las coberturas aseguradas y el fortalecimiento y adecuación de los marcos regulatorios. Por su parte, la efectiva mejora en la cobertura de servicios de salud para toda la población requiere políticas de salud pública entre las que se destacan la expansión de la atención primaria, y una adecuada coordinación de servicios descentralizados que incluya la compensación de brechas entre regiones.

Si bien Latinoamérica es una región que presenta una gran diversidad de situaciones hacia su interior⁸, es posible identificar un grupo de rasgos dominantes de la región en su conjunto. Ello será de utilidad al momento de evaluar las posibilidades y dificultades de lograr sistemas de salud más integrados y equitativos. Se entiende aquí necesario resaltar cuatro temáticas que deben ser consideradas:

- Nivel del gasto en salud: en promedio, el gasto en atención de la salud de América Latina es similar al promedio mundial, medido como porcentaje del producto (alrededor de 6,5% del PIB), y bastante inferior a los países desarrollados (en la OECD el promedio era de 9,2% en el año 2004). Estas diferencias se hacen más marcadas cuando se las mide como gasto por habitante. En algunos países el gasto en relación al PIB alcanza niveles similares al de un país desarrollado (Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros), por el contrario, existen otros con niveles muy bajos, como es el caso de Perú. Adicionalmente, se presenta una diferencia mucho más acuciante hacia el interior de cada país, lo que tiene implicancias más significativas cuando se trata de sistemas donde la provisión del gasto público se halla descentralizada.
- Estructura del gasto e impacto distributivo: el impacto distributivo de ese gasto, además, resulta ser mucho más regresivo que en los países desarrollados ya que América Latina presenta una mayor participación del gasto privado, con impacto negativo sobre la equidad. Mientras que en los países desarrollados el aporte del gasto privado representa cerca del 20% del gasto total, los países de la región financian en promedio cerca del 35% del gasto total por esta vía, con varios países que superan el 50% (CEPAL, 2006).
- Cobertura: la región presenta importantes brechas entre la cobertura que la legislación de cada país declara como derechos de los ciudadanos en cuanto a atención en salud y la cobertura efectiva a la que pueden acceder en cada caso, dependiendo del grado de disponibilidad, acceso en tiempo, forma y utilización de servicios de salud adecuados.
- Fragmentación: se observa en muchos países un importante grado de fragmentación hacia el interior de cada subsector (público, seguridad social y privado). De manera especial, la descentralización en la provisión pública, cuando ha ocurrido, multiplica los niveles de cobertura en un mismo país.

Como se dijo, el logro de sistemas de salud más equitativos y eficientes depende, en casi todos los casos, de las posibilidades de integrar sus componentes. En el contexto regional, son pocos los países que han logrado ese objetivo y financian las prestaciones públicas de salud mediante impuestos generales. Se trata, en primer lugar, de los países del Caribe, que han seguido la tradición sajona de sistemas públicos de salud; en segundo lugar, debe contarse el caso especial de Cuba y, por último, del único país de la región con un nivel de carga tributaria similar a países desarrollados: Brasil⁹.

El resto de la región, al conservar, de manera parcial, el financiamiento mediante cargas sobre la nómina salarial, ha mantenido sistemas fragmentados. En algunos casos, se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados a través de esas cargas con los esquemas públicos de financiamiento tributario; en otros, en cambio, se mantiene una significativa segmentación de ambas formas de financiamiento.

Entre los casos en donde se ha tratado de integrar las dos formas de financiamiento se pueden distinguir, a su vez, tres modalidades de integración. En primer lugar, se debe contar el caso tradicional de Costa Rica, en donde la integración de las fuentes de financiamiento se hizo

⁸ Entre los factores que explican esa diversidad de situaciones debe mencionarse los diferentes perfiles epidemiológicos.

⁹ Este ha sido un proceso donde el cambio en las fuentes de financiamiento en el sistema de salud tuvo un efecto neutro para las cuentas públicas. En efecto, a partir de la Constitución de 1988, el derecho de los trabajadores a la seguridad social se transformó, para la salud, en universal e integral, y el nuevo sistema de salud único a cargo del Estado comenzó a financiarse con recursos de rentas generales (incluyendo algunos tributos con asignación específica al sector). Simultáneamente, las cargas sobre la nómina salarial que previamente financiaban la seguridad social en salud, pasaron a integrar el financiamiento del sistema previsional que contaba con recursos de rentas generales.

conservando un nivel único de cobertura, por lo cual sería el tipo de integración más equitativo. La segunda modalidad se presenta cuando la integración se realiza aceptando, al menos inicialmente, niveles de cobertura diferenciada, dependiendo del tipo de financiamiento (Colombia). Por último, un caso especial es ofrecido por la experiencia chilena, en donde la integración es parcial ya que son los afiliados los que deciden participar del sistema público integrado (FONASA) o permanecer en el sistema privado (ISAPRES). Teniendo en cuenta que esa elección dependerá, de manera sustantiva, del nivel de ingresos de cada beneficiario, se considera un sistema dual (CEPAL, 2006).

En este marco, los problemas que deben ser enfrentados obligan a pensar una estrategia de mediano plazo que cubra un sendero de reformas tendentes a alcanzar el objetivo buscado. De más está decir que el sendero de reformas no es único. Habrá casos en donde se pueda construir un sistema integrado desde la seguridad social existente, y otros en donde los cambios tendrán como eje la salud pública. Entonces, no sólo se trata de discutir el punto final sino el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante los procesos. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados será crucial en la definición de cada particular sendero. Por último, debe hacerse notar que para que dichos procesos sean viables, los países deberán encarar importantes reformas tributarias que les permitan reducir la dependencia de beneficios contributivos y financiar servicios de alcance general.

La reforma del sistema de salud colombiano refleja muchos de los problemas que deben enfrentar las políticas de salud para lograr una cobertura universal. A diferencia del caso chileno, presentó desde el inicio del proceso reformador la pretensión de lograr una paulatina convergencia de los niveles de cobertura entre sus diferentes fragmentos. Este objetivo, aún cuando demostró ser difícil de cumplir en la práctica, marcó la reafirmación de un ideal de igualdad en la cobertura de salud que tendría impacto sobre las reformas regionales¹⁰. En el capítulo dedicado a este tema, Acosta y Giedion analizan el caso colombiano que, desde la reforma de 1993, adoptó un esquema de aseguramiento universal de salud llamado Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), donde actores privados y públicos concurren en el aseguramiento y en la provisión de servicios y donde la población cuenta con la posibilidad de elegir el asegurador de su preferencia. Bajo este sistema, se pretende dar a toda la población derecho a un paquete único y exigible de beneficios en salud llamado POS (Plan Obligatorio de Salud). No obstante, en la práctica, se configuraron diferentes subsistemas dirigidos a diferentes grupos poblacionales. El *sistema público* mantiene su configuración previa y fue concebido como un sistema transitorio que protege a la población mientras que aún no se encuentra asegurada. Este sistema público es financiado con impuestos generales de orden nacional y, en menor medida, local. La población que pertenece a este subsistema no tiene derecho a un plan exigible y predefinido de beneficios de salud. En el año 2008, alrededor de un 14% de la población carecía aún de aseguramiento y dependía del régimen público.

El *régimen subsidiado* provee aseguramiento a la población sin capacidad de pago (determinado por una prueba de medios proxy). Las personas afiliadas a este régimen tienen derecho a un plan predefinido de servicios llamado POS-S (Plan Obligatorio de Servicios de Salud Subsidiado) cuyo alcance ha sido durante mucho tiempo inferior comparado con el plan de beneficios vigente en el régimen contributivo, aunque recientemente se está igualando rápidamente gracias a una sentencia emitida por la Corte Constitucional en agosto de 2008.

Los afiliados del régimen subsidiado escogen alguna de las aseguradoras existentes (llamadas EPS, Entidades Promotoras de Salud) con la posibilidad de cambiarse anualmente en caso de no encontrarse satisfechos con el servicio recibido. Las EPS están en teoría a cargo de la gestión de la salud de sus afiliados (por ello el nombre de “promotoras de la salud”), tienen que prestar el plan predefinido por el gobierno y reciben una cápita llamada UPC-Unidad de Pago por Capitación. Estas aseguradoras son en su mayoría entidades privadas sin ánimo de lucro (llamadas ESS, empresas

¹⁰ La reciente reforma uruguaya, puede ser entendida como una manera alternativa de avanzar en una igualdad de derechos, que también tendrá impacto sobre el debate futuro.

solidarias de salud) pero existen también algunas públicas y otras con ánimo de lucro. Aunque las EPS del régimen subsidiado tienen la posibilidad de contratar los servicios de salud tanto en la red pública como en la privada están en la obligación de contratar por lo menos el 60% del valor de las primas con la red pública, regulación que ha sido introducida en el año 2007 como un mecanismo de protección financiera de esta última. La financiación de este régimen público es mixto: están por un lado los recursos parafiscales provenientes del aporte de solidaridad que tienen que hacer todos los afiliados cotizantes del régimen contributivo y que representaron 34% de todos los ingresos presupuestados del régimen subsidiado en el año 2009 y los impuestos nacionales y territoriales que en su conjunto representaron el 64% restante de los recursos.

Cada EPS recibe sus recursos en función del número de afiliados y de la cápita ajustada por riesgo (por ejemplo mayores cápitales para personas mayores). Las reglas de juego (valor del plan de beneficios, alcance del plan de beneficios) que regulan este sector son fijadas por la Comisión de Regulación de Salud (CRES), y la vigilancia y control es asumida por la Superintendencia de Salud. En el año 2008, alrededor de un 44% de la población estaba afiliada al régimen subsidiado.

El *régimen contributivo* está dirigido a las personas con capacidad de pago y a sus familiares dependientes. Los afiliados tienen derecho a un plan obligatorio de salud POS, que ofrece un paquete integral de servicios de salud y, además, prestaciones económicas en caso de enfermedad o maternidad. Existe libertad de elección de la EPS. Los cotizantes aportan 12,5% de sus ingresos a la EPS (con un techo) de los cuales 12% (1,5 puntos) son canalizados hacia el régimen subsidiado a manera de impuesto de solidaridad. Los demás recursos son canalizados hacia un único fondo de redistribución llamado FOSYGA y los recursos que recibe cada EPS dependen no del nivel de los ingresos de sus afiliados (como lo es el caso en algunos otros países de América Latina), sino del número de afiliados y de su perfil de riesgo en términos de edad, género y domicilio. De esta manera existe un mecanismo de solidaridad financiera que redistribuye los recursos de los ricos a los pobres, de los sanos a los enfermos y de los jóvenes a los viejos, de las familias pequeñas a las numerosas tal como sucede en muchos de los sistemas de seguridad social de corte Bismarckiano. Las EPS del régimen contributivo contratan los servicios de salud con la red privada y pública de servicios.

En el año 2008, el 39% de la población se encontraba afiliada al régimen contributivo y el 3% pertenecía aún a alguno de los regímenes de excepción (integrantes de las Fuerzas Militares, Policiales, ECOPETROL y otros). Llama la atención que el régimen subsidiado cubre a más personas que los regímenes que implican aportes (contributivo y exceptuados). Esta situación apunta de hecho a los serios problemas de sostenibilidad financiera del sistema colombiano.

Finalmente, las personas de altos ingresos complementan la cobertura ofrecida en el régimen contributivo o exceptuado con planes privados de salud o pagando de su bolsillo a la red de prestadores privados. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2008 (ENCV2008), alrededor de un 6% de la población se beneficia de alguna cobertura complementaria de salud. Cabe notar que la afiliación al régimen contributivo es requisito para poder adquirir un plan adicional voluntario con el fin de evitar que las personas de mayores ingresos dejen de aportar sus fondos al régimen obligatorio y solidario de seguridad social.

Seguramente, la reforma impulsada en Uruguay desde mediados de la década es otro camino hacia el aumento en la cobertura combatiendo la fragmentación del sistema. En este caso, con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud se ha trabajado en la incorporación gradual de sectores de la población al sistema de seguros.

En síntesis, los países latinoamericanos deberán enfrentar el desafío de incrementar el financiamiento tributario destinado al sector público de la salud, reduciendo la dependencia del gasto privado y las cargas sobre la nómina salarial que, en mayor o menor medida, atentan contra el objetivo de lograr sistemas equitativos e integrados que aseguren una mayor cobertura de mejor calidad. Adicionalmente, como se verá más adelante, los sistemas descentralizados demandan un mayor cuidado de la organización federal de los sistemas de salud pública, que defina claramente las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y sistemas de transferencias entre niveles que

aseguren el financiamiento adecuado de las diferentes funciones. Teniendo en cuenta los puntos de partida de las reformas requeridas, debe señalarse la complejidad de estos desafíos y la necesidad de definir senderos de reformas que, en cada caso, aporten mejoras en la dirección deseada.

D. Educación: palanca del desarrollo y la igualdad

En materia de educación, América Latina se encuentra bajo una doble demanda: por una parte, aumentar el gasto destinado a esa finalidad; pero también incrementar su eficiencia, de forma de contribuir al objetivo de mejorar la calidad y equidad. Los resultados de las pruebas internacionales de aprendizaje¹¹, los años de educación y las tasas de cobertura educativa pueden ser indicadores parciales, pero apuntan todos en la misma dirección: América Latina está aún lejos de los estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados. Los países de la región realizan un esfuerzo de gasto —en relación al PIB— de un 1,6%, muy similar al de países desarrollados. Sin embargo, en términos de gasto en educación por estudiante como porcentaje del PIB, y debido a un mayor porcentaje de población en edad de estudiar, América Latina presenta un 12,8% frente a un 20,9% en Europa y América del Norte.

Romaguera y Gallegos argumentan que los países de América Latina enfrentan, además, un conjunto de desafíos educacionales propios, tales como la disminución de brechas educacionales entre distintos segmentos de la población, la mejora de la calidad educativa y el aumento de la cobertura, etc. Si bien estas reformas requerirán de mayores recursos, también existe numerosa evidencia que señala que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucho más complejo, entonces.

Como se señaló en CEPAL (2010), la educación constituye hoy la “palanca” de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo. La educación es uno de los mecanismos importantes de que disponen los Estados y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar¹². Para ello se requiere combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia. En relación con el mercado laboral, sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas. Adicionalmente, y en relación con el crecimiento, una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que permitan remover las brechas originadas en la heterogeneidad productiva. Por último, y de especial interés para la presente reflexión, el fortalecimiento de la democracia demanda una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica.

Las mejoras que puedan lograrse en los sistemas educativos, seguramente, se traducirán en el futuro en hogares con mayor capital cultural. En la medida en que la educación contribuya a compensar las brechas preexistentes, las sociedades se verán beneficiadas por una suerte de círculo virtuoso de desarrollo con igualdad. Adicionalmente, la mejor educación tiene externalidades positivas sobre la salud, en especial la infantil. Los ejes de la estrategia en pos de una mayor igualdad tienen como prioridad la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, la extensión de la jornada escolar en la educación pública, la promoción de los estudios de secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros y la reducción de brechas en el aprendizaje y los conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (CEPAL, 2010).

¹¹ La diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en el programa PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa. Entre el 40% y el 60% de alumnos de la región participantes no alcanza los niveles de rendimiento que se consideran imprescindibles para incorporarse a la vida académica, social y laboral como ciudadanos (CEPAL 2010, *Panorama Social de América Latina 2010*).

¹² CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina 2010*.

A diferencia de lo ocurrido con las áreas de la protección social, son pocas las experiencias regionales en materia de reformas estructurales en el área educativa. Sin duda, el caso chileno es una excepción. Si bien es un caso que ha tenido una trayectoria muy diferente a la de los otros sistemas educativos de América Latina, su reforma ofrece elementos específicos que pueden ser de gran utilidad en la comprensión del debate regional. En especial, teniendo en cuenta la influencia que ha tenido esta reforma en los debates de las últimas décadas y de las diferentes reformulaciones que se han discutido desde una reforma inicial única en la región. Este volumen incorpora un análisis de esta experiencia, realizado por Romaguera y Gallegos.

Con el objeto de poner en contexto los comentarios presentados por el estudio debe señalarse que los esquemas de financiamiento a la demanda pueden ser asimilados, bajo ciertas circunstancias, con los esquemas de financiamiento a la oferta per cápita. Ambos presentan un conjunto de beneficios que han sido destacados en la literatura internacional, y rescatados por Romaguera y Gallegos. Adicionalmente, lo que hace más atractivo el estudio del caso chileno es el debate sobre las dificultades que enfrenta ese sistema de financiamiento y las reformas necesarias.

Como señalan los autores citados, en primer lugar, la calidad de la educación va a estar muy determinada por el valor de la subvención, o el precio que se le asigna al servicio educativo; si el valor de la subvención es muy bajo, necesariamente el promedio de la calidad educativa también lo será. En segundo lugar, la subvención o el *voucher* debe incluir criterios de ponderación por las condiciones de los alumnos y otras características de la oferta que no dependen de la acción del sostenedor; de lo contrario, existirán subsidios cruzados, o se discriminará en contra de los alumnos de mayor costo de educar. Pero el problema de los subsidios cruzados no se asocia solamente con los alumnos, sino también con las escuelas y, en particular, con las escuelas municipales y rurales que tienen obligación de ofrecer educación. Adicionalmente, para que una subvención o *voucher* entregue los incentivos adecuados para la toma de decisiones y asignación de recursos, “debe llegar” al nivel de la escuela, esto previene los subsidios cruzados entre escuelas a que hacemos referencia, y adicionalmente provee de otros beneficios al empoderar las decisiones de la comunidad educativa.

Luego de varias décadas de operación, el sistema de financiamiento a las escuelas en Chile requirió una transformación modernizadora, con énfasis hacia una mayor equidad. Sin embargo, ello también requiere rediseñar diversos mecanismos de asignaciones de fondos hoy existentes, de forma que el sistema en general se convierta en un conjunto armónico que oriente e incentive a los distintos actores en la dirección que el sistema educativo se ha planteado como objetivo: una educación de mayor calidad y con mayor equidad.

Romaguera y Gallegos llaman la atención sobre cómo se debe fijar este precio o subvención. Los fundamentos asociados al valor de la subvención establecida en el año 1981 estuvieron básicamente vinculados a la restricción presupuestaria de la época, asociado al gasto sectorial por alumno. En la mayor parte de los sectores productivos donde el Estado debe asignar un precio, dicho valor está fijado en base a algún estándar regulatorio. En el caso de Chile, el mercado educacional es de libre entrada, múltiples proveedores y libre elección por parte de las familias, y en este sentido es un mercado competitivo.

Sin embargo, hay un conjunto de razones por las cuales la competencia no logra los resultados esperados. Entre ellas, se puede citar que la calidad de la educación es difícil de observar. Ello va a determinar que el Estado deba preocuparse por mejorar la calidad del producto, pero que también sea necesario identificar el valor de la subvención que se requiere para proveer una determinada calidad educativa. Es decir, se requieren estudios de costos para determinar cuál es el valor de la subvención que se debe financiar para lograr un cierto estándar deseado de calidad.

El esquema actual de subvenciones en Chile presenta una diferenciación por tamaño del establecimiento sólo para el sector rural, y para establecimientos que atienden a menos de 100 alumnos. Sin embargo, los problemas derivados de las economías de escala son más generales y se aplican no sólo a áreas rurales. El problema se presenta básicamente para el sector municipal, dado que tiene la obligación de proveer educación independientemente de la cantidad de alumnos que

asistan al establecimiento; es decir, sin considerar la existencia de un tamaño mínimo. En esta situación, quienes están obligados a ofrecer educación a un tamaño distinto al óptimo están permanentemente en desventaja frente a un proveedor que tiene la posibilidad de elegir el tamaño óptimo de planta, o el número de alumnos; aún más, el proveedor que no tiene “libre-salida” puede estar operando en un nivel en que el precio no cubra sus costos. En este caso, podría ser necesario considerar un subsidio de suma alzada para cubrir parcialmente la diferencia entre el costo mínimo y el costo efectivo, asumiendo que debe mantenerse el incentivo al proveedor para que evolucione (dadas sus restricciones) hacia el tamaño necesario.

En la práctica esta discusión se traduce en que el piso rural y la asignación de ruralidad deben reformularse para considerar no sólo a las escuelas rurales, sino todas aquellas escuelas municipales que tienen obligación de ofrecer un servicio educativo en localidades que tienen tamaños de población (o que acceden a un segmento de población) que es inferior al tamaño tipo que se consideró para fijar el valor adecuado de la subvención. Esta conclusión tiene alcances que van más allá de su aplicación a sistemas organizados bajo esquemas de subsidio a la demanda.

En el caso chileno, uno de los mayores problemas que presentaba el modelo era que la subvención era “plana” o constante por nivel socioeconómico; con ello, si se sumaban los aportes municipales y los aportes de las familias, el sistema en su conjunto terminaba por ser regresivo. Lograr una mayor equidad en el financiamiento de la educación es condición base para lograr a su vez una mayor equidad en los resultados educativos. La discusión sobre el sistema del financiamiento compartido (FC) es posiblemente uno de los elementos más controversiales del sistema de financiamiento chileno. El FC entrega importantes recursos al sistema educacional, pero, de acuerdo con Romaguera y Gallegos, contribuye a la segregación del sistema; torna más desigual el gasto al interior del sector subvencionado, pero no necesariamente al sistema en su conjunto, dada la existencia de establecimientos particulares pagados. Una revisión de esta situación, por ejemplo, de los niveles de descuento, del sistema de becas asociado al FC y del efecto de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) sobre el FC, debiera ser parte de cualquier reforma futura del sistema de financiamiento en Chile.

Los autores hacen, asimismo, hincapié en la necesidad de mejorar la responsabilización de los distintos agentes involucrados (*accountability*) para asegurar una mayor eficiencia del gasto. En el caso chileno, subvenciones de libre disponibilidad que se entregan a los sostenedores pueden convertirse en un factor negativo, en ese sentido, ya que no necesariamente se traspasan a las escuelas. Los mismos problemas de escala a que hemos hecho referencia determinan que existan numerosos subsidios cruzados entre escuelas de un mismo sostenedor (en particular, en el caso de los municipios); es decir, los déficits operacionales de las escuelas pequeñas o con déficit de alumnos se financian con los excedentes de otras escuelas. Esto inhibe el funcionamiento de los *vouchers* como mecanismo eficiente de asignación de recursos.

Además, en un contexto en que se prevé que los recursos al sector aumenten, el sistema de financiamiento requiere implementar modificaciones que le permitan asegurar que existan condiciones básicas de transparencia y rendición de cuentas respecto a la recepción y uso de los recursos educativos para las escuelas que reciben recursos del Estado.

La revisión del caso chileno puede aportar interesantes elementos para otros sistemas de financiamiento, inclusive aquellos orientados a la oferta. Por un lado, se mantienen algunos de los componentes positivos de un sistema de *vouchers*, como la preocupación de los establecimientos por las preferencias de las familias; y la mayor disposición también por parte de las familias a involucrarse; la reducción de la burocracia; la competencia; y la existencia de un sistema transparente y automático para la asignación de recursos. Pero también la reciente reforma de la SEP ha generado una suerte de “pilar solidario”, que entrega recursos adicionales por alumnos de menor nivel socioeconómico, y, por ende, reconoce su mayor costo en términos educacionales. Ello fortalece el sistema de financiamiento a la demanda; mientras, un conjunto de asignaciones progresivas asociadas a características de la oferta ayudaría a moderar problemas asociados a costos fijos y exógenos a los establecimientos.

La experiencia chilena representa también un caso de estudio ilustrativo respecto de variados desafíos prácticos que deben enfrentar los esquemas de financiamiento educativo, como la estructura de remuneraciones docentes; la modalidad del sistema de pagos; la importancia de las economías de escala; y la necesidad de estudios de costos. Para finalizar esta sección, se debe recordar que Chile es un país de organización unitaria, por lo que este caso subestima el peso de las autonomías territoriales en la organización de la educación pública, al igual que lo relativo a otros componentes del gasto público. Precisamente, la sección que sigue, estará destinada a los problemas derivados de la descentralización de la provisión pública del gasto social.

E. Descentralización y cohesión territorial

Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Los avances en áreas como educación y salud públicas, así como en provisión de agua potable, por ejemplo, han sido de suma importancia e incorporan una dimensión adicional a la ya compleja definición de políticas en esas áreas, desarrolladas en otras secciones de este documento.

Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre diferentes objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país y, en algunos casos, han generado mayores requerimientos de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales.

La forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y el resultado fiscal se ubica en una zona difusa y compleja, que no depende de la mera decisión de descentralizar sino de una multiplicidad de circunstancias y decisiones entre las que ocupan un lugar central aquellas definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales. De acuerdo con la modalidad adoptada, tanto los impactos sobre el resultado fiscal como sobre la equidad son muy diferentes. En relación con las políticas sectoriales, la discusión que aquí se propone deberá tender puentes necesarios con propuestas de reforma en cada uno de los sectores (salud, educación, agua e infraestructura, entre otros).

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de aquella en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En países con territorios que presentan importantes desigualdades en materia de capacidades de distinto tipo, la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien pueden tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

No obstante, debe partirse del reconocimiento de que la región conoce experiencias muy diferentes en materia de descentralización. En primer lugar, se debe considerar la existencia de una gran variedad de tipos de organización institucional que presentan sus estados, ya sean de organización unitaria, federal o unitarios de organización descentralizada. En segundo lugar, y parcialmente vinculado con lo anterior, existe un diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. En tercer lugar, de gran importancia para la organización de los servicios descentralizados, se debe destacar el hecho de que el tamaño promedio de los municipios contempla ciudades capitales, industriales de gran tamaño y pequeñas comunas localizadas en zonas de difícil acceso. Todo ello debe ser contemplado al momento de pensar y discutir políticas de reforma que involucren la descentralización de funciones a los gobiernos locales.

Asimismo, no es posible identificar un patrón común en los procesos de descentralización en América Latina. Por un lado, existe una diversidad de conceptos que suelen englobarse bajo la idea de descentralización, debiendo distinguirse la descentralización de un servicio público de su simple desconcentración, que refiere a la delegación burocrática de funciones desde el gobierno central a los gobiernos locales. A su vez, la descentralización puede ser solamente administrativa, lo que implica cierta autonomía de los gobiernos locales, o bien consistir en una descentralización de políticas, si contempla una transferencia integral de poderes normativos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Por otra parte, si bien la descentralización es un fenómeno generalizado en la región, su expansión no ha sido homogénea. Cetrángolo y Goldschmit consideran la existencia de tres generaciones de reformas u olas descentralizadoras que dieron origen a los procesos de descentralización en América Latina: en un primer momento, se descentralizaron importantes servicios públicos (especialmente salud y educación) durante gobiernos no democráticos en Chile, Argentina y Brasil, lo que contradice las recomendaciones de la teoría en el sentido de que estos procesos acercan las decisiones a las preferencias de los ciudadanos; un segundo momento, muy diferente, se corresponde con procesos que sustentaron los avances democráticos y de elección de autoridades locales en muchos países de la región, en especial los andinos; finalmente, una tercera ola de reformas se está desarrollando actualmente en muchos países con el objeto de consolidar los procesos previos mediante esquemas de transferencias de recursos financieros que intentan mejorar los incentivos para lograr una mejor provisión de servicios.

En América Latina la opción por la descentralización debe ser evaluada a la luz de la política de cada país hacia sus territorios desiguales. Pareciera desprenderse de los datos revisados en Cetrángolo y Goldshmit, que no es posible encontrar una clara relación entre desarrollo económico, democracia y descentralización. En todo caso, los diferentes grados de descentralización conviven con una diversidad de situaciones estructurales sobre las que no es fácil encontrar una causalidad clara con los procesos descentralizadores. Como se verá, ello remite a un debate sobre el papel de los gobiernos centrales.

Los procesos de descentralización en América Latina han tenido significativos y variados efectos sobre la cohesión social, la garantía de derechos sociales básicos y el resultado fiscal. No es fácil aislar los efectos de estos procesos de otros determinantes que operan de manera simultánea. No obstante, es posible identificar tensiones que se han puesto de manifiesto de manera muy diferente en cada caso. Si bien son muchos los intentos por introducir diferentes grados de descentralización, los resultados, sin duda, son el reflejo de las fortalezas y debilidades de cada país y, de manera especial, de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso. Por ello, resulta crucial reconocer estas relaciones y atender a la forma en que se decide la organización de los servicios públicos (sean descentralizados o no) y a sus impactos.

Como señalan los autores del capítulo correspondiente, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales y su grado de consistencia con las políticas sectoriales son de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas y de afianzamiento de la democracia como el que aquí se discute. Teniendo en consideración las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región y las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno, resulta imposible pensar que se mejore la equidad mediante procesos de descentralización donde cada territorio debe atender a su población con sus propios recursos. Las tensiones que se generan entre distintos objetivos de política pública que presionan sobre las cuentas fiscales en los diferentes niveles de gobierno demandan una cuidadosa priorización de los objetivos de las políticas sectoriales. Podría decirse que si la cohesión social depende de la existencia de un proyecto común en el que los diferentes miembros de la sociedad democrática se sientan incluidos, la coherencia fiscal es un rasgo necesario para que ese proyecto sea sostenible.

La agenda futura de reformas y debates en torno a la descentralización y, en el marco de la profundización de las democracias de la región, debe centrarse en identificar la mejor manera de organizar cada sector. La particularidad de cada caso impide establecer soluciones únicas. Deben

idearse políticas y respuestas puntuales respondiendo a la problemática sectorial y territorial, con sistemas de transferencias e incentivos específicos.

A diferencia de muchas discusiones sobre descentralización, como se ha reiterado a lo largo del capítulo correspondiente, deberá colocarse especial atención en el nivel nacional de gobierno. Son los gobiernos centrales quienes deberán ocuparse de compensar diferencias entre regiones, asegurar niveles mínimos de provisión en algunos servicios y articular políticas públicas.

Adicionalmente, este último aspecto debe considerar la necesidad de evitar las superposiciones de funciones y asignaciones entre niveles de gobierno. Ello reviste mayor gravedad cuando existen niveles intermedios de gobierno y se observa como un problema especial en países federales como Argentina o Brasil, pero también en países unitarios de organización descentralizada, como Colombia.

En síntesis, la descentralización en América Latina debe ser considerada como una modalidad que puede mejorar muchos aspectos de la provisión pública en ciertos servicios. Es importante, entonces, saber que esta modalidad no es en sí misma la solución a los problemas de eficiencia y equidad sino un instrumento que puede ser funcional a la elección de una política de reforma del estado previamente definida. Asimismo, ello no implica desconocer que en muchos casos la descentralización viene definida con anterioridad e independencia de la elección de política pública. En estos casos, se deben extremar los esfuerzos para diseñar políticas o mecanismos que puedan compensar los efectos no deseados de ese proceso.

F. La reforma institucional necesaria para la reforma del estado

Hasta aquí se han repasado las líneas fundamentales de reforma en las políticas públicas de cara a una sociedad más igualitaria. Son muchas las áreas de trabajo, son variadas las situaciones de partida en cada uno de los casos y son infinitos los senderos que, en teoría, pueden ser adoptados en cada circunstancia. Es por ello que la efectiva promoción de valores igualitarios y de cohesión social no debe agotarse en la discusión sobre las orientaciones generales de la política de reforma sino adentrarse en las posibilidades de efectivas de lograr mejoras en el impacto de las políticas que, son diferentes en cada caso.

El debate, entonces, presenta aristas mucho más complejas de estudiar y debatir. Este proyecto ha considerado dos áreas vinculadas con el diseño e instrumentación de las políticas que se entendió de imposible exclusión, aunque se cuente con muy pocos antecedentes de estudios en la materia. Se trata de incorporar al debate el papel de los parlamentos en el diseño y control de la gestión pública y las limitaciones que surgen de la calidad de los servicios civiles encargados de poner en práctica las políticas en los países de la región.

1. El rol de los congresos

Una porción significativa de las posibilidades de fortalecer la gobernabilidad fiscal descansa sobre el funcionamiento parlamentario. La consistencia financiera de las políticas públicas, la mejora en los sistemas tributarios, el diseño de los procesos de descentralización, por citar algunas de las áreas que han sido mencionadas por Bonvecchi y Rodríguez, dependen de la sanción legislativa de marcos normativos adecuados. En un sentido más amplio, la mayor parte de las reformas necesarias para que las políticas públicas mejoren la cohesión social y se alcance la igualdad de derechos deben ser formuladas, discutidas y sancionadas por los parlamentos. El Poder Legislativo también debe cumplir un papel central en la formulación y control presupuestario.

Con el objeto de poder calificar la situación institucional de América Latina, los autores citados han revisado los numerosos índices desarrollados por la ciencia política para medir los poderes institucionales de los parlamentos. En su estudio concluyeron que tanto los índices que miden el poder presidencial como los que calculan el poder parlamentario muestran que los parlamentos de América

Latina difieren considerablemente en sus capacidades institucionales para organizar el proceso legislativo e imponer agenda legislativa al Ejecutivo.

Sin embargo, la evidencia empírica acerca de la participación y el éxito relativo del Congreso y el Ejecutivo en la actividad legislativa contradice las expectativas de influencia esperada de los parlamentos en las políticas. La información relevada por esos autores estaría indicando que la influencia concreta de los parlamentos no depende de sus capacidades institucionales. De allí, que el análisis debe ocuparse de la otra dimensión fundamental del fenómeno parlamentario: la actividad de los partidos políticos.

De acuerdo con Bonvecchi y Rodríguez, los partidos políticos serían, entonces, los actores que hacen funcionar las instituciones parlamentarias. En general, son ellos quienes ocupan y ponen en marcha los parlamentos (así como los ejecutivos), quienes se proponen representar a ciudadanos y grupos de interés, quienes forman sus propias preferencias sobre las políticas públicas o transmiten las de otros, quienes deciden sobre las políticas prestando atención a las demandas de sus representados y a sus propias ambiciones de carrera. Los partidos son, además, el factor dinámico en el proceso legislativo: varían en la naturaleza y en la distribución de su poder dentro de los parlamentos y, por ello, pueden variar también en sus preferencias y en su influencia sobre las políticas públicas.

Los autores citados presentan una clasificación de países, de acuerdo con el tipo de relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En los países con presidentes mediana a fuertemente poderosos y legislaturas con partidos fuertes, las relaciones Ejecutivo-Legislativo tienden a ser cooperativas, como en los casos de Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras y México. Brasil es la excepción a este patrón, con partidos relativamente débiles, cuyos efectos quizás sean compensados por la fortaleza institucional de su Ejecutivo. En los países con presidentes institucionalmente poderosos y legislaturas con partidos más débiles las relaciones suelen presentar tensiones entre la orientación nacional de las políticas promovidas por el Ejecutivo y la orientación local de las promovidas por los legisladores. Ejemplos de esta situación se encontrarían en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. En los países con presidentes poderosos y legislaturas compuestas por mayorías partidarias ajenas al gobierno, las relaciones suelen ser conflictivas, como en Ecuador y Uruguay.

La influencia de los parlamentos en las políticas públicas dependerá de la interacción entre tres factores: los poderes institucionales del Ejecutivo y el Legislativo; la naturaleza y la distribución del poder partidario en el Congreso; y el tipo de política pública en discusión. Los poderes institucionales son la base necesaria para la influencia, pero no alcanzan a explicarla porque el funcionamiento de las instituciones depende de los incentivos y los recursos de los actores fundamentales del proceso político en las democracias representativas: los partidos políticos. Por su parte, los incentivos y los recursos de los partidos operan de manera diferente según el tipo de política pública en cuestión: la intervención de los legisladores sería mayor y más particularista en aquellas políticas que distribuyen beneficios concentrados y costos dispersos.

Los análisis realizados permitieron especificar la combinación de factores institucionales y partidarios más propicia para la influencia de los parlamentos en las políticas públicas: la conjunción de legislaturas de tipo cooperativo y presidentes de tipo coalicional. Bajo esta configuración de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo el balance de poderes institucionales y partidarios permite a los legisladores producir políticas públicas que toman en cuenta sus preferencias, las balancean con las preferencias presidenciales y tienen, por ello, mayor alcance y estabilidad. Al necesitar la cooperación con los partidos parlamentarios para tomar decisiones, el Ejecutivo debe incorporar las preferencias de los legisladores en el diseño de las políticas. Al enfrentar un entorno electoral competitivo y un presidente orientado a producir políticas de alcance nacional, los partidos deben orientar sus intervenciones en el diseño de las políticas a satisfacer intereses generales —de modo tal de maximizar las chances tanto de aprobación de sus políticas preferidas como de éxito electoral como resultado de su actividad legislativa. La investigación mostró también que los parlamentos de tipo cooperativo que interactúan con presidentes coalicionales son más propensos a producir políticas presupuestarias que balancean orientaciones particularistas con criterios objetivos de distribución del

gasto público. Sobre esa base se conjeturó también que esta misma configuración de factores institucionales y partidarios sería la más adecuada para producir reglas fiscales consistentes con un pacto fiscal que funcione como base para políticas orientadas a fortalecer la cohesión social.

Como bien señala Ruiz Nápoles en su estudio del caso mexicano, el acuerdo nacional que sustenta el Pacto Fiscal deseado, rebasa el ámbito Legislativo y se refiere más a una visión compartida entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país, sobre los objetivos fundamentales de la Nación y sobre el papel y el alcance del Estado en la consecución de estos objetivos.

Los hallazgos presentados por Bonvecchi y Rodríguez tienen, sin embargo, bases empíricas todavía débiles. Para evaluar más adecuadamente la influencia de los parlamentos en las políticas públicas es necesario recolectar más información sobre la participación y el éxito de los legisladores en el conjunto de la actividad legislativa. También hace falta producir datos sobre la naturaleza de la legislación aprobada y, decisivamente, sobre las modificaciones introducidas por el parlamento en el proceso de su producción. Por último, resulta imprescindible ampliar el caudal de información sobre la naturaleza y la distribución del poder partidario dentro de los parlamentos. La evidencia presentada sugiere que la influencia de los parlamentos en el proceso democrático en general, y en las políticas públicas en particular, se desenvuelve en la tensión entre la representación de los ciudadanos que constituyen los apoyos electorales de los legisladores y los incentivos y restricciones para la toma de decisiones que se derivan de la naturaleza y la distribución del poder partidario. Los autores recomiendan que futuras investigaciones debieran refinar las herramientas para contrastar estos asertos.

Como estudio especial, el capítulo de Ruiz Nápoles presenta interesantes observaciones acerca del caso mexicano, donde se ha desarrollado una importante reforma política. En principio, puede señalarse que existe una asimetría entre la capacidad del Legislativo para oponerse a iniciativas del Ejecutivo y su capacidad real para obligar al Ejecutivo a aplicar determinados impuestos, medidas y políticas o de sancionarlo por no haber ejecutado con el debido empeño las decisiones emanadas de los legisladores. Ello se ha evidenciado en el caso de varios impuestos diseñados y aprobados en el seno del Congreso que no han tenido el menor impacto en las finanzas públicas. Lo mismo sucede con modificaciones en el monto y la estructura del gasto, donde lo que se lleva a cabo no es lo que pretendía el legislador sino lo que decide la administración. Ello da lugar a recriminaciones y protestas por parte de algunas fracciones parlamentarias, pero sin efectos visibles en la acción del gobierno.

Como se señaló, las principales diferencias entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se han dado en torno a los tres principales proyectos de reforma impulsados durante los últimos años en México: las reformas fiscal, energética y laboral. Quizás el único consenso que ha sido posible alcanzar respecto a la reforma fiscal es el relativo a su absoluta necesidad, sobre todo a raíz de la declinación de los ingresos derivados del petróleo, no sólo por las fluctuaciones en sus precios, sino principalmente por el agotamiento de algunos de los principales yacimientos del país.

Ruiz Nápoles observa que, sin ignorar los avances y aciertos durante los últimos años, se ha observado un alto grado de dificultad por parte de todos los participantes, para alejarse de una normalidad previa donde la reflexión, la ponderación de efectos, la negociación y la superación de conflictos era prácticamente innecesaria en un mundo donde las políticas y las reformas se procesaban por vías distintas a las del juego democrático y parlamentario.

Existen sin duda también problemas técnicos, organizativos y logísticos que influyen en la limitada capacidad de las legislaturas para cuestionar, modificar o contraproponer medidas de política fiscal. En general los partidos carecen de cuadros con una preparación técnica suficiente, o asesorías adecuadas para apoyar su trabajo en estas materias. En México, la Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en teoría imparcial frente a los partidos, que a pesar del reducido presupuesto con que cuenta, ha servido de importante apoyo en el debate de distintas iniciativas fiscales.

En instrumentos tan complejos como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que no sólo deben guardar una coherencia interna y entre sí, sino que tienen que ser consecuentes con todo el conjunto de instrumentos y acciones de política macroeconómica, la iniciativa debe surgir lógicamente

del Ejecutivo y sus dependencias especializadas que siempre tendrán la capacidad técnica y el conocimiento detallado y sistemático de los requerimientos, para formular estos instrumentos y asegurar su consistencia. El Legislativo debe contar con capacidad técnica para apreciar y evaluar los alcances e impactos de la propuesta del Ejecutivo y moderarla o cambiarla en función de esta evaluación. Sin embargo, en alguna medida puede decirse que la cooperación del Poder Legislativo para dotar de recursos al gobierno a fin de que éste realice sus funciones con el enfoque de política que le es propio, es un complemento de la acción de gobernar y debiera ser parte de una normalidad democrática. Ello sin ignorar la capacidad y la obligación de los legisladores de oponerse a propuestas que auténticamente consideren dañinas o inconvenientes para el desempeño económico y social del país.

2. Reforma del Estado y servicio civil

Creemos necesario finalizar estas reflexiones con la mención a un aspecto que puede ser considerado instrumental pero de gran peso en los países de la región, a tal punto que la falta de una debida atención al mismo puede limitar la posibilidad de atender los restantes. La debilidad de las burocracias estatales y la ausencia de servicios civiles con una razonable capacidad para implementar las iniciativas de reforma determinan el fracaso de muchas de esas iniciativas, mientras que en otros casos, gobiernos con un mayor grado de realismo, deciden encarar reformas menos ambiciosas pero con posibilidades de ser implementadas por las burocracias existentes.

Como se ha dicho, América Latina necesita una urgente reformulación en la agenda de sus países destinada a repensar el lugar del Estado, de forma tal de asegurar una efectiva inclusión y protección social de la población al tiempo de reconstruir las bases del desarrollo económico, conservando la idea de un pacto fiscal sustentable. No es aceptable que esa reflexión quede circunscripta a los problemas de diseño estratégico de las reformas. Se requiere avanzar un paso más y profundizar en el estudio del rol desempeñado por los servicios civiles, su funcionamiento, necesidades, alternativas de reforma y posibles modos de implementarlas.

Esta limitación, que afecta la gobernabilidad fiscal, suele ser mucho más grave cuando se trata de la provisión de servicios descentralizados a cargo de estados subnacionales más débiles. Se requiere, en consecuencia, una profunda reforma de las burocracias que paulatinamente construyan nuevas carreras de servicio civil, considerando la introducción de incentivos y controles que reduzcan los niveles de corrupción existentes, aumenten la eficacia de las intervenciones y contribuyan a dar mayor legitimidad a las políticas públicas. Al mismo tiempo, la aparición de nuevas tecnologías (particularmente las denominadas TIC's) abren un espacio nuevo a ser explorado, el cual podría facilitar la gestión pública, a la vez de garantizar una mayor participación ciudadana, claro que todo esto implica un nuevo y gran desafío para los estados.

En el sistema de servicio civil (SC) descansa gran parte de la capacidad de los gobiernos para desarrollar sus funciones. A cargo de éstos está el diseño y la implementación de políticas orientadas al desarrollo económico y social de los países. Asimismo, en los sistemas democráticos, facilitan la buena comunicación entre gobernantes y gobernados.

De acuerdo con Bekke, Perry y Toonen (1996), el análisis de los sistemas de servicio civil debe enfocarse en las reglas, formales e informales, que norman las funciones y roles que se encargan al servicio civil, así como el proceso de creación de normas, y la forma en la que ellas perduran. Esta cuestión es importante pues, como institución, el servicio civil va creando normas que determinan relaciones de autoridad, y comportamiento de actores, los que van perdurando en el tiempo. Como se explica en Aggio y otros, dentro del universo de experiencias nacionales e internacionales, la literatura distingue con cierta coincidencia dos modelos de sistemas de SC bien diferenciados: los sistemas de carrera y de empleo, cuyas características salientes se presentan en el cuadro I.2. El ejercicio de sistematizar los modelos permite presentar una realidad considerablemente heterogénea para tener como referencia conceptual de análisis. Dicho esto, debe reconocerse que los sistemas de SC combinan arreglos institucionales que los caracterizan en forma particular, fruto, sin duda, de su respectiva historia, tradiciones propias y otros elementos de singularización. Las semejanzas entre dos

países en un rasgo concreto se convierten en diferencias en otro, que a su vez daría lugar a otros alineamientos y comparaciones (Longo, 2001).

En Aggio y otros se revisa la experiencia europea en reformas de sus servicios civiles. Un aspecto que merece la atención al intentar encontrar similitudes con la situación en América Latina es que en casi todas las reformas de los sistemas de servicio civil en Europa se realizaron en contextos de presión financiera. Según Demmke (2004) las restricciones financieras forzaron a casi todos los países miembros de la UE a reducir el empleo público, avanzar en procesos de delegación de responsabilidades a niveles inferiores de gobierno y subcontratar y privatizar servicios públicos que tradicionalmente eran provistos por el Estado. Prácticamente todos los países han intentado reducir el volumen del empleo público o al menos controlar y contener su crecimiento hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa. La magnitud e intensidad de este esfuerzo ha sido, sin embargo diferente según el país.

CUADRO I.2 COMPARACIÓN DE LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Sistema de carrera	Sistema de empleo
Actividades públicas con prestigio	Ausencia de prestigio en actividades públicas
Carrera de por vida	Alternancia sector público y privado
Sistemas cerrados	Incorporaciones en cualquier nivel jerárquico
Reclutamiento por concurso público en escalas iniciales, sin experiencia en sector privado	Reclutamiento según conocimientos específicos
Aspirantes no compiten por puesto específico	Ingreso a puesto específico
Sistemas de promoción "pirámide"	No necesariamente se cumple una carrera jerárquica

Fuente: Aggio y otros.

De la revisión realizada por Aggio y otros surgió con cierta claridad un listado de temas que han dominado las reformas en los Servicios Civiles de Europa. Ellos incluyen: los procesos de selección, sistemas de acceso y politización del servicio civil; las retribuciones por desempeño; la evaluación de los empleados públicos; los programas de formación y capacitación; la incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los servicios civiles; las medidas anticorrupción, y la problemática específica de los servicios descentralizados.

La experiencia de la reforma de los sistemas de SC europeos revisada en el citado estudio provee varios elementos para pensar el caso de América Latina. En especial, teniendo en cuenta que las motivaciones experimentadas por los países desarrollados son aplicables a los países de la región. No obstante, la magnitud de los cambios necesarios para profesionalizar al SC son mayores que los que enfrentaban los países europeos y la disponibilidad de recursos financieros para llevarlos adelante son menores. De este modo, cualquier tipo de reforma en el área no puede pensarse de manera independiente de la disponibilidad efectiva de recursos con que se cuenta para llevarla adelante.

La evidencia muestra que las políticas no necesariamente son políticas de gran alcance y coherentes que tocan a todo el sistema de SC. En verdad, se encuentran cambios en distintas áreas y direcciones, muchos de estos graduales y no necesariamente motorizados por una 'gran política' que los oriente. En base a esto podría afirmarse que reformar de manera gradual es posible y que no es necesario que los países se embarquen en ideas de reformas excesivamente ambiciosas y por lo tanto menos factibles de ser implementadas. Todo ello insta a elegir por cual dimensión o conjunto de dimensiones aquí planteadas sería más razonable empezar de acuerdo a los recursos financieros disponibles y los requerimientos de cada caso.

Otro elemento que debe resaltarse es la existencia de brechas entre las políticas (lo escrito y reglamentado) y los hechos concretos. Esta conclusión que se desprende del caso europeo, es válida en

el caso Latinoamericano. A modo de ejemplo, en materia de anticorrupción se ha visto la proliferación de oficinas específicas para investigar temas de corrupción, establecimiento de códigos de ética, prevención de conflicto de intereses, etc. De todos modos, no en todas las situaciones la existencia de un adecuado marco normativo y creación de instituciones ha derivado en un combate efectivo de la corrupción. En otras palabras, cambios permanentes y eficaces en los sistemas de SC requieren de una atención y voluntad política que va más allá de las reglamentaciones.

En muchos casos no existe evidencia suficiente para afirmar de manera inequívoca que los cambios efectuados en los sistemas de SC europeos hayan derivado en mejores resultados. En verdad, se trata de sistemas diferentes en contextos sociales, económicos y políticos diversos. En consecuencia, como resulta obvio, debe señalarse que no existe un modelo ideal de servicio civil aplicable para todos los casos y todas las circunstancias. Es por ello que cobra especial relevancia el estudio de experiencias exitosas en la región.

Según el análisis de Araya Moreno, luego de muchas reformas normativas al sistema de servicio civil, la administración pública chilena pasó a ser una de las más profesionales del continente latinoamericano, creando nuevos servicios que satisfacen las dinámicas necesidades emergentes de la sociedad, y aumentando la dotación de los existentes.

Quizás el fenómeno más interesante es la existencia de un proceso de profundización de la profesionalización del Personal Civil, que puede evidenciarse en la reducción de los Directivos no Profesionales y el aumento significativo de los profesionales, así como también en la disminución de los funcionarios en plantas auxiliares y administrativas. El Servicio Civil chileno se venía profesionalizando desde las últimas décadas. Este fenómeno se puede explicar por la complejización de la función pública, lo que demanda mayores niveles de profesionales y/o técnicos para el ejercicio propio de la función. Por otra parte la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública podría explicar la disminución de los Directivos no Profesionales. A nivel nacional, el aumento de la matrícula de Educación Superior desde el año 1981 ha generado una tendencia global al aumento de los niveles de profesionalización de la fuerza laboral en general.

El aumento de funcionarios se debió, en parte, a la necesidad, durante el gobierno del Presidente Aylwin de comenzar a abordar tópicos pendientes o no resueltos durante la dictadura, lo que se tradujo en la creación o formalización de instituciones ya creadas. También se debe considerar la necesidad de dar satisfacción a la entrega de servicios muy deteriorados, como por ejemplo la salud pública. De cualquier manera la función pública se hizo más variada y compleja, lo que requirió aumentar la cantidad y calificación de las personas que ejecutaban las respectivas funciones. Por último el aumento de la cobertura de los planes sociales del gobierno central de manera sostenida incrementó la cantidad los funcionarios del Personal Civil que ejecutan los programas de aplicación de las políticas públicas.

Del estudio realizado por Araya Moreno sobre el caso chileno pueden recogerse una serie de conclusiones de suma utilidad para el resto de países de la región. Aún cuando se han señalado importantes dificultades y problemas por resolver, existe un aspecto virtuoso que radica en la sintonía entre la modernización del país, del estado, de la gestión pública y de la función pública. En parte, ello se debe a que los procesos de selección de los directivos públicos han seguido definiciones precisas de atributos y competencias requeridos. Asimismo, el autor resalta los beneficios derivados de que la administración pública chilena se encuentre normada por marcos legales jerarquizados y específicos que le dan fuerte sostenibilidad a los mecanismos de gestión del personal.

La Administración Pública chilena está compuesta por un personal con un alto nivel educacional. Asimismo, el sistema de remuneraciones se encuentra relacionado con escalas de sueldos jerarquizadas, que establecen grados para cada funcionario, los que se encuentran asociados a las plantas respectivas y entregan una cuantía del pago que se realizará al servidor por su trabajo mensual. De manera paulatina se han ido incorporado bonificaciones asociadas al desempeño general de los funcionarios, y en particular, a los Directivos Públicos a través de las asignaciones de cargo crítico.

En general, existe una cierta certeza en que los funcionarios administrativos y de secretaría tienen sueldos superiores al sector privado, situación que se tiende a igualar en profesionales y técnicos. En donde hay diferencias en desmedro del funcionario público es en el nivel directivo de las instituciones públicas. El sector público chileno es atractivo como opción laboral, dado que asegura una relativa estabilidad en el empleo, un salario permanente, aunque no óptimo, y se ha producido un proceso de recuperación de la imagen del sector público frente a la sociedad chilena.

No obstante, también se ha señalado que existe una significativa segmentación de la dotación general de la Administración Pública, habiendo una importante cantidad de funcionarios públicos en modalidad de honorarios y contrata, donde existe un componente discrecional en su reclutamiento y selección. La Ley de Presupuestos de carácter anual facilita la incorporación de personal bajo la modalidad de contrata hasta un 20% de la dotación máxima autorizada.

Más allá de lo anterior, Araya Moreno señala que la Administración Pública chilena continúa siendo una administración relativamente impermeable a las influencias de la política partidista, así como razonablemente refractaria a las influencias generadoras de corrupción o faltas a la probidad.

En Chile no existen servicios públicos regionales. Los Servicios Públicos tienen alcance nacional, con su sede en la capital del país en la mayoría de los casos; por razones de carácter operacional, atención a los usuarios y eficiencia éstos se desconcentran en las regiones. Muy diferente en este aspecto es el caso del Brasil, de sumo interés por las reformas y logros alcanzados. Según el análisis realizado para este proyecto por Fontenelle y Oliveira para comprender el origen de esos logros debe señalarse que este país posee una larga tradición de profesionalismo en su servicio civil, cuyos hitos más importantes fueron:

- 1930: creación de una burocracia según el modelo weberiano, basada, entre otras cosas, en un principio de mérito profesional, reglas impersonales, concurso público para cargos de administración pública;
- 1967: durante el primer gobierno militar se realiza una importante reforma administrativa destinada a reducir la excesiva burocracia estatal;
- 1974: se introdujo la distinción entre los servidores públicos integrantes de carreras del Estado y los demás servidores. Los primeros son reclutados por concurso público, tienen estabilidad en el cargo con derechos y deberes establecidos en el estatuto propio;
- 1988: la nueva Constitución promueve una contrarreforma, recreando una burocracia centralizada. Se introdujo obligatoriedad de concurso público para todo el personal del sector público, incluido el de empresas y sociedades de economía mixta;
- 1995: a partir de este año, y con el objeto de reducir rigideces introducidas por la Constitución de 1988, se aprobaron varias enmiendas que incluyeron la evaluación periódica del desempeño de los servidores públicos; modificación del sistema de incentivos (por desempeño y estudios).

De acuerdo con Fontenelle y Oliveira, el sistema de carrera brasileño, inspirado en el sistema francés, se basa en concursos realizados para cargos o carreras específicas, vinculados con organismos determinados de la administración pública. Ello facilita la especialización de los cuadros, a costa de una muy limitada movilidad horizontal. En consecuencia, el Poder Ejecutivo Federal presenta una amplia gama de carreras (129), con grandes diferenciales de remuneración.

Los incentivos salariales tienen tres modalidades: la correspondiente a la carrera específica; las gratificaciones por desempeño y antecedentes académicos, y, finalmente, la correspondiente a funciones de confianza. Los autores indican que los salarios pagados alcanzan, en muchos casos, niveles superiores a los del sector privado para funciones similares.

El gasto en personal de los diferentes niveles de gobierno en Brasil tienen los límites fijados por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Durante la última década el gasto total en personal de la Unión

se ha mantenido en un nivel estable, alrededor del 4,5% del PIB; el correspondiente a los estados ha sido equivalente a 5,9% del PIB, y el de los Municipios, 3,4%. El total se ha ubicado alrededor de un promedio del 13,8% del PIB.

La administración federal cuenta con instituciones de control interno y externo y con normas destinadas a combatir la impunidad y las oportunidades de corrupción. Fontenele y de Oliveira sostienen que siendo Brasil un país con débil tradición institucional, enfrenta un problema recurrente desde la redemocratización del país consistente en la captura de muchos órganos y cargos de la administración pública por los partidos políticos, sin que exista un fuerte compromiso programático. En este sentido, habría una coincidencia con lo señalado por Bonvecchi y Rodríguez en el sentido de la necesidad de estudiar el funcionamiento de los partidos políticos en la región con el objeto de diseñar procesos de reforma que puedan sostener los procesos democráticos.

G. Reflexiones finales

El último cuarto del siglo XX ha sido un período de profundo replanteo del modo de desarrollo económico y de las formas institucionales que, durante los años de posguerra, habían cimentado un sostenido proceso de progreso económico y social en el mundo desarrollado. En América Latina, esa reformulación debió ser encarada de manera simultánea con el estallido de la crisis de la deuda, dejando con escasos márgenes de maniobra a la mayor parte de sus gobiernos. Así, los años ochenta son conocidos como la “década perdida” atendiendo a los magros resultados económicos. No obstante, esos años estuvieron signados, asimismo, por el comienzo de la recuperación de los gobiernos democráticos en la región. En consecuencia, las nuevas democracias dispusieron de escasos recursos para hacer frente a las múltiples demandas insatisfechas de la sociedad.

Durante los últimos años, los cambios en la organización económica internacional y las reformas que se llevaron a cabo en muchos países de América Latina han generado un nuevo espacio para repensar el papel de los Estados en el desarrollo económico y el bienestar general, lo que, a su vez, podría dar sustento y mayor legitimidad a las democracias de la región. El presente proyecto ha encarado una revisión de algunas áreas de reforma del Estado que se consideran prioritarias para sostener un desarrollo con mayor inclusión e igualdad. Para ello se han encarado una serie de estudios específicos cuyos principales hallazgos han sido integrados en el argumento de este capítulo.

En términos generales, han sido revisadas tres grandes áreas de intervención pública (educación, salud, protección social e inversión pública) que deben ser encaradas sin descuidar los equilibrios macroeconómicos. Sobre este tema, si bien se han logrado importantes avances recientemente, se requiere la consolidación de un mayor nivel de recursos tributarios, en especial, sabiendo que América Latina es la región con peor distribución del ingreso y con mayores dificultades para recaudar impuestos. A su vez, la efectividad de las políticas impulsadas dependerá del cuidado de importantes reformas institucionales entre las que sobresalen: la definición del federalismo fiscal y el grado de descentralización de las políticas públicas en cada país; el papel de los parlamentos en el diseño y control de esas políticas, y, por último, las capacidades de los servicios civiles para lograr implementar cada política eficazmente.

América Latina está aún lejos de los estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados. Las mejoras que puedan lograrse en los sistemas educativos, seguramente, se traducirían en hogares con mayor capital cultural. En la medida en que la educación contribuya a compensar las brechas preexistentes, las sociedades se verán beneficiadas por una suerte de círculo virtuoso de desarrollo económico y cohesión social.

De manera específica, los ejes de la estrategia en pos de una mayor igualdad tienen como prioridad la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, la extensión de la jornada escolar en la educación pública, la promoción de los estudios de secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros y la reducción de brechas en el aprendizaje y en los

conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo. Las mejoras en la cobertura y calidad de la educación deben ser entendidas como las “palancas” de un modo de desarrollo igualitario que logre potenciar, a través del mercado laboral, un nuevo modelo productivo.

En materia de protección social, se ha visto que, en general, los países de América Latina ofrecen una baja e inadecuada protección a segmentos significativos de la población. A pesar del crecimiento del empleo formal, la persistencia del mercado laboral informal sigue siendo un rasgo característico de estos países, cuya contracara es la dificultad para aumentar la presión tributaria. Es así que la informalidad ha derivado en una mayor necesidad de protección social no contributiva que debe financiarse con tributos que no se cobran, entre otras razones, por la propia informalidad.

Bajo cualquier circunstancia, los problemas fiscales y de cobertura han marcado el eje de las preocupaciones predominantes en las reformas que, en la mayor parte de los casos, siguen sin resolverse. La cobertura previsional sigue siendo muy baja en la mayoría de los países, situación que afecta fundamentalmente a los sectores más vulnerables en función de sus ingresos. Adicionalmente, las dudas sobre la sustentabilidad fiscal de los sistemas aún persisten, por lo que deberá ponerse un especial cuidado en el costo fiscal de las reformas y su eventual impacto sobre el financiamiento de otras políticas públicas.

Paralelamente, como una respuesta a la necesidad de atender los problemas de cobertura y reconociendo que el mercado de trabajo no ofrece una solución efectiva en el corto plazo, a partir de los años noventa pasaron a tener un lugar destacado en las agendas de reformas en las políticas sociales de los países la introducción de programas de transferencias condicionadas. El sentido de estos programas es el de atacar de manera simultánea las manifestaciones actuales de la pobreza al tiempo de tratar de remover sus causas estructurales.

En cuanto a las reformas sanitarias, para alcanzar sistemas de salud más equitativos y eficientes se requerirá, en casi todos los casos, la integración de sus componentes. En el contexto regional, son pocos los países que han logrado ese objetivo y financian las prestaciones públicas de salud mediante impuestos generales. Entonces, los problemas que deben ser enfrentados obligan a pensar una estrategia de mediano plazo que cubra un sendero de reformas tendentes a alcanzar el objetivo buscado. De más está decir que el sendero de reformas no es único. Habrá casos en donde se pueda construir un sistema integrado desde la seguridad social existente, y otros en donde los cambios tendrán como eje la salud pública. Al igual que en muchas áreas de reforma, no sólo se trata de discutir el punto final sino el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante los procesos. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados será crucial en la definición de cada particular sendero. Por último, aquí también debe hacerse notar que para que dichos procesos sean viables, los países deberán encarar importantes reformas tributarias que les permitan reducir la dependencia de beneficios contributivos y financiar servicios de alcance general.

Asimismo, se vio que será necesario incrementar los recursos destinados a la inversión pública. De todos modos, una aproximación meramente cuantitativa no parece ser la más apropiada. El menor peso de las restricciones fiscales y financieras para aumentar la inversión durante los últimos años, ha desnudado la existencia de problemas más complejos de analizar y resolver. En muchos casos, se nota la falta de planes de inversión que se adapten a las nuevas necesidades de las sociedades. Las demandas de mayor competitividad y cohesión social requieren gastos de capital muy diferentes a las que predominaban en el pasado. Ello, entonces, señala la necesidad de reconstruir las capacidades de planificación de manera de adaptarse a los nuevos requerimientos.

Por su parte, no debe descuidarse la asignación de recursos para el mantenimiento de la infraestructura, mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación de los proyectos, garantizar la sostenibilidad de las inversiones en curso y mejorar el marco legal y reglamentario de los sectores de infraestructura económica.

Sin dudas un aspecto que sobresale de los análisis presentados en las diferentes áreas de reforma refiere a las demandas de mayores recursos. Se ha planteado reiteradamente la necesidad de ampliar el nivel de la carga tributaria, ya que de esta forma se pueden lograr efectos inmediatos e intermedios sobre el Estado, los ciudadanos y su interacción recíproca, adecuándose a las crecientes demandas de gasto público lo cual conduciría a mejorar el funcionamiento de las democracias. Solo con mayores recursos provenientes del cobro de impuestos, los países de la región podrán poner en marcha políticas públicas que incrementen la cohesión social y construyan sociedades más igualitarias. Ello implica necesariamente, ampliar la base impositiva de los tributos, y reducir exenciones a fin de fortalecer el concepto de igualdad frente a iguales circunstancias (equidad horizontal), evitando las filtraciones diversas a los esquemas y mejorando la incidencia sobre la distribución del ingreso. Se trata de aumentar la carga sobre los sectores más favorecidos (con la imposición a la renta de las personas físicas, por ejemplo), pero sin descuidar los avances ya logrados en materia de tributación indirecta.

Adicionalmente, se deberá poner especial énfasis en la necesidad de incorporar elementos contracíclicos en la política fiscal. El hecho de que la capacidad asistencial del Estado en la región se reduzca en los períodos de recesión, dada la característica procíclica del gasto público social, agrega otro factor de volatilidad al consumo de los pobres, exponiendo a estos a un riesgo de política adicional. Esto pone de relieve la importancia de contar con un mayor espacio de política que permita disponer de instrumentos para proteger a los más necesitados en el momento en que suele ser más necesario.

La reforma del Estado debe ser entendida como parte del cambio institucional que requieren las sociedades latinoamericanas, considerando que ese cambio no sólo tiene que mirar la mejora en la asignación de recursos, sino también la distribución del ingreso. La capacidad de los estados y el proceso político en la toma de decisiones debe formar parte esencial del cambio institucional requerido (Meier, 2001).

Difícilmente, los países latinoamericanos puedan lograr grados crecientes de consenso acerca del nivel deseable de intervención pública en cada sociedad si no se presta suficiente atención a las fuentes de crecimiento de sus economías. Teniendo en cuenta que los desequilibrios productivos están por detrás de las deficiencias en las demandas de políticas públicas, así como en las dificultades para la implementación de reformas en los niveles y estructura de gastos y recursos fiscales, la ruptura de este círculo vicioso solo se logrará con una mirada conjunta que se ocupe de fortalecer el crecimiento económico sostenido al tiempo que mejore la distribución del ingreso.

También se han revisado importantes aspectos vinculados con la organización institucional de los países de la región. En particular, aquellos vinculados con los procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales que se han desarrollado en la región durante los últimos 25 años. Los avances en áreas como educación y salud públicas, así como en provisión de agua potable, por ejemplo, han sido de suma importancia e incorporan una dimensión adicional a la ya compleja definición de políticas en esas áreas, desarrolladas en otras secciones de este documento.

Teniendo en consideración las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región y las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno, resulta imposible pensar en mejoras de la equidad mediante procesos de descentralización donde cada territorio deba atender a su población con sus propios recursos. Las tensiones que se generan entre distintos objetivos de política pública presionan sobre las cuentas fiscales en los diferentes niveles de gobierno y demandan una cuidadosa priorización de los objetivos de las políticas sectoriales, que debe ser tenida en cuenta.

La agenda futura de reformas y debates en torno a la descentralización y, en el marco de la profundización de las democracias de la región, debe centrarse en identificar la mejor manera de organizar cada sector. La particularidad de cada caso impide establecer soluciones únicas. Deben idearse políticas y respuestas puntuales respondiendo a la problemática sectorial y territorial, con sistemas de transferencias e incentivos específicos.

A diferencia de muchas discusiones sobre descentralización, deberá colocarse especial atención en el nivel nacional de gobierno. Son los gobiernos centrales quienes deberán ocuparse de compensar diferencias entre regiones, asegurar niveles mínimos de provisión en algunos servicios y articular políticas públicas.

De este modo, se han repasado las líneas fundamentales de reforma en las políticas públicas de cara a una sociedad más igualitaria. Son muchas las áreas de trabajo, son variadas las situaciones de partida en cada uno de los casos y son infinitos los senderos que, en teoría, pueden ser adoptados en cada circunstancia. Es por ello que la efectiva promoción de valores igualitarios y de cohesión social no debe agotarse en la discusión sobre las orientaciones generales de la política de reforma sino adentrarse en las posibilidades efectivas de lograr mejoras en el impacto de las políticas que, son diferentes en cada caso.

En este marco, no debe menospreciarse el efecto de otras áreas de análisis, más vinculadas con el diseño y la instrumentación de las políticas, sobre el éxito de las reformas emprendidas. En este documento se consideró especialmente el debate sobre el papel de los parlamentos en el diseño y control de la gestión pública y las limitaciones que surgen de la calidad de los servicios civiles.

Se ha visto que la influencia de los parlamentos en las políticas públicas depende de la interacción de tres factores: los poderes institucionales del Ejecutivo y el Legislativo; la naturaleza y la distribución del poder partidario en el Congreso; y el tipo de política pública en discusión. Los poderes institucionales son la base necesaria para la influencia, pero no alcanzan a explicarla porque el funcionamiento de las instituciones depende de los incentivos y los recursos de los actores fundamentales del proceso político en las democracias representativas: los partidos políticos.

La evidencia presentada sugiere que la influencia de los parlamentos en el proceso democrático en general, y en las políticas públicas en particular, se desenvuelve en la tensión entre la representación de los ciudadanos que constituyen los apoyos electorales de los legisladores y los incentivos y restricciones para la toma de decisiones que se derivan de la naturaleza y la distribución del poder partidario. Además, el Legislativo debe contar con capacidad técnica para apreciar y evaluar los alcances e impactos de la propuesta del Ejecutivo y moderarla o cambiarla en función de esta evaluación.

Adicionalmente, de manera creciente va ocupando espacio la necesidad de multiplicar las instancias de control ubicadas en ámbitos que superan el estrictamente parlamentario. Por ejemplo, los cambios recientes en el funcionamiento de las empresas de servicios públicos demandan la introducción de mecanismos de rendición de cuentas que ayuden a hacer más transparente el manejo de éstas cuando permanecen en manos del sector público. En esos casos, la participación ciudadana será de gran ayuda, por lo que debe ser incentivada. Adicionalmente, hay una variedad de acciones que pueden mejorar la regulación de los servicios públicos. Ya sea que se trate de servicios privatizados o que se mantengan en la órbita estatal existen nuevas tecnologías que mejoran la posibilidad de control y gestión de estos servicios cuyas posibilidades deben ser exploradas.

Por último, debe considerarse el hecho de que la debilidad de las burocracias estatales y la ausencia de servicios civiles con una razonable capacidad para implementar las iniciativas de reforma determinan el fracaso de muchas de esas iniciativas, mientras que en otros casos, gobiernos con un mayor grado de realismo, deciden encarar reformas menos ambiciosas pero con posibilidades de ser implementadas por las burocracias existentes.

Como se ha dicho, América Latina necesita una urgente reformulación en la agenda de sus países destinada a repensar el lugar del Estado, de forma tal de asegurar una efectiva inclusión y protección social de la población al tiempo de reconstruir las bases del desarrollo económico, conservando la idea de un pacto fiscal sustentable. No es aceptable que esa reflexión quede circunscrita a los problemas de diseño estratégico de las reformas. Se requiere avanzar un paso más y profundizar en el estudio del rol desempeñado por los servicios civiles, su funcionamiento, necesidades y alternativas de reforma y posibles modos de implementarlas. Aquí se han presentado importantes enseñanzas provenientes de estudios realizados en dos de los países de la región que más han trabajado en este sentido: Chile y Brasil. En ambos casos se destacó la importancia de redefinir los

procesos de selección de recursos humanos; los esquemas de retribuciones; la evaluación de los empleados públicos; los programas de formación y capacitación; la incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los servicios civiles; las medidas anticorrupción y la problemática específica de los servicios descentralizados.

En síntesis, la agenda de reformas es sumamente compleja y presenta diversos ejes que no siempre son complementarios. Las dimensiones que tienen que ser integradas a esa agenda son muchas y diversas, siendo difícil imaginar un sendero ideal de reformas aplicables a todos los casos. América Latina conforma una región integrada por un conjunto de países que guardan entre sí una gran disparidad económica y social. En cada caso se deberán definir las prioridades en función de las necesidades específicas y las posibilidades efectivas de realización, teniendo en cuenta que las circunstancias cambiantes obligan a pensar en un permanente replanteo de las metas e instrumentos de cada política. Lo que no se puede poner en duda, es la necesidad de una fuerte presencia estatal toda vez que se quiera alcanzar sociedades democráticas con igualdad de derechos entre su población.

Bibliografía

- Bastagli, F. (2009), From social safety net to social policy? the role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science, Working Paper number 60, December 2009.
- Bekke, H., Perry, J. y T. Toonen (1996), Introduction. Conceptualizing Civil Service Systems. En *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998) “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, Serie Libros de La CEPAL, N° 47 (LC/G.2024), Santiago de Chile.
- _____ (2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Trigésimo primer período de sesiones, Montevideo.
- _____ (2009), Panorama Social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile.
- _____ (2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Documento del Trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia.
- _____ (2010a), Evasión y equidad en América Latina, Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y A. Podestá compiladores, (LC/W.309), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (2010), “Reflexiones sobre el financiamiento de la protección social en salud en América Latina y su impacto sobre la equidad”, en Hernández Bello, A. y Rico de Sotelo, C. (ed), *Protección social en salud en América Latina y el Caribe : investigación y políticas*, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (en prensa), “Fiscal decentralization in Latin America: A view from the need to improve social cohesion in areas highly uneven”, en Brosio, G. y Jiménez, J. P. (ed.), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar Publishing.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2009) Rigideces y espacios fiscales en América Latina, Documento de proyecto, CEPAL-Unión Europea (LC/W.269), Santiago de Chile, septiembre.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), “Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y Diferencias.” En *Transferencias con Corresponsabilidad: Una Mirada Latinoamericana*, ed. Cohen E. y R. Franco, SEDESOL, México.
- Demmke, C. (2004) *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht.
- Fonseca, Ana (2008), Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. universalidad; FAO/ONU, Iniciativa ALCSH, Working Paper N° 4.
- Handa, S. y B. DAVIS (2006), *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*, Development Policy Review.

- Longo, F. (2001) La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, Diálogo Regional de Política, Red de Gestión pública y transparencia, Documento de Trabajo, BID, Washington.
- Meier, G. (2001) “The Old Generation of Development Economists and the New”, en Meier and Stiglitz (ed.) *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, The World Bank, Oxford University Press, N. York.
- Mesa-Lago, C. (2004) “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, Serie Financiamiento del Desarrollo 144, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, C. (2007), “O sistema de saúde brasileiro e seu impacto em la pobreza e la desigualdade”, Nueva Sociedad, Número especial: Brasil: a caminho da equidade, San Pablo, Brasil.
- Mesa-Lago, C. (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe, y recomendaciones de política” Serie Políticas Sociales 150, CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Lima.

II. Volatilidad macroeconómica, espacio fiscal y gobernanza¹³

Juan Pablo Jiménez y Osvaldo Kacef

A. Introducción

La preocupación la CEPAL, por el impacto de la volatilidad macroeconómica en el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades de América Latina y El Caribe ha estado presente desde los inicios de su trabajo analítico¹⁴. Ya en 1949, Raúl Prebisch señalaba que “si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico”¹⁵.

Como se afirma en Loayza y otros (2007), la volatilidad macroeconómica, ya sea como fuente o como reflejo del subdesarrollo tiene efectos negativos sobre el desempeño de la economía. No solo se afecta la capacidad de crecer y de mantener niveles estables consumo, en especial de los sectores más vulnerables de la población, sino que las fluctuaciones macroeconómicas tienen múltiples impactos sobre el bienestar, la distribución del ingreso y la pobreza. Adicionalmente, limitan la capacidad de los sectores públicos y las respuestas de políticas que permitan atender los problemas antes planteados.

El nivel de volatilidad macroeconómica está asociado a elementos de diversa índole, que difieren de acuerdo con las especificidades de cada país, tales como la inserción internacional, la estructura productiva, la política económica, la vulnerabilidad a desastres naturales, el marco institucional, entre otros.

Debe tenerse en cuenta que nuestra región ha mostrado una importante inestabilidad política y en varios casos, las tensiones sociales que han acompañado las recurrentes crisis económicas en países de la región se han traducido en modificaciones en las estructuras de gobernanza, llegando en algunos casos a intensos conflictos políticos y cambios de gobierno.

El objetivo de este artículo es explorar un aspecto que no siempre ha recibido la suficiente atención, esto es, como se relacionan las fluctuaciones macroeconómicas con la inestabilidad política y las estructuras de gobernanza en los países de la región. En la medida en que el impacto de la

¹³ Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Isabel López Azcúnaga.

¹⁴ Véanse, entre otros, CEPAL (2000), cap. 8; CEPAL (2001a); CEPAL (2002), cap. 5; CEPAL (2008).

¹⁵ Prebisch (1949).

volatilidad sobre el bienestar, la equidad distributiva y la pobreza sea alto y las respuestas de política débiles e inadecuadas, ello puede generar inestabilidad político-social condicionando severamente la estructura de gobernanza de un país¹⁶.

Debe subrayarse que si bien existe un alto grado de consenso en los estudios acerca de la relación entre el nivel de ingresos y la inestabilidad político-social¹⁷, este consenso no es tan evidente entre aquellos que estudian la relación entre la distribución del ingreso y la inestabilidad político-social. Se puede afirmar que la desigualdad económica es, al menos, una causa potencial de la inestabilidad político-social. Sin embargo, existen divergencias acerca de cómo la desigualdad impacta en el descontento social. Las posiciones que los estudiosos han tomado frente a esta relación han sido diversas. Se ha argumentado que existe tanto una relación directa y positiva como inversa o negativa entre ambas variables. Esto ha llevado a algunos autores a buscar una relación convexa (en forma de U) en la que la inestabilidad política sería más frecuente cuando la desigualdad es o muy baja o muy alta y menor en niveles intermedios, mientras que otros autores han buscado demostrar lo contrario. Lichbach (1989) revisa la literatura existente tanto a nivel empírico como teórico, concluyendo que la desigualdad económica no es causa necesaria, ni suficiente, ni está probabilísticamente relacionada con el descontento. Sin embargo, afirma que algunas dimensiones de esta desigualdad sí están relacionadas con algunas dimensiones de la inestabilidad político-social, aunque esta relación es difícil de demostrar empíricamente. Alesina y Perotti (1996), argumentan que la desigualdad económica, a través del descontento social, aumenta la inestabilidad político-social; y que esta inestabilidad político-social reduce la inversión ya que crea incertidumbre en el contexto económico y político. Estos autores concluyen que las sociedades más desiguales son más políticamente inestables, afirmando que la estabilidad política aumenta con la presencia de una clase media con recursos suficientes.

En el presente artículo se argumenta que la volatilidad real impacta sobre ambos extremos de la relación bajo estudio porque afecta negativamente tanto la equidad como el crecimiento, dando lugar así a un proceso de retroalimentación que erosiona los cimientos de la gobernabilidad democrática. Como se verá en las secciones siguientes, la volatilidad no sólo afecta al crecimiento, sino que afecta a su vez a la estabilidad del consumo; influye en la distribución del ingreso y los derechos de propiedad y, se traduce en conflictos distributivos; y afecta a la calidad de las políticas públicas pudiendo generar fenómenos de predominio fiscal que amenacen la estabilidad de las estructuras de gobierno.

B. Las características de la volatilidad en la región

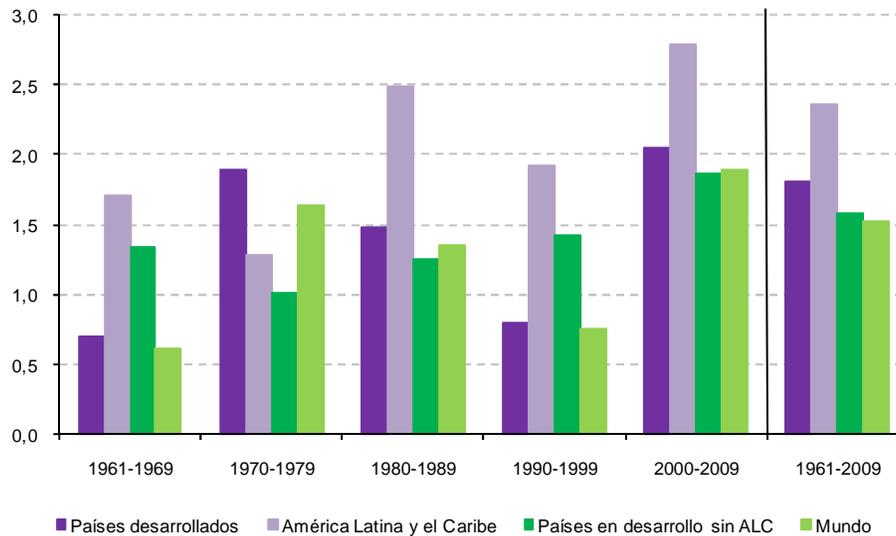
En América Latina, el problema de la volatilidad está ligado a rasgos estructurales profundos de las economías, como las pautas de especialización del comercio internacional, el dualismo, las instituciones y la falta de desarrollo en todos los mercados en general y en los financieros en particular (CEPAL, 2004 y 2008). En los últimos años, el conocimiento sobre las fluctuaciones agregadas en la región ha mejorado. En esta sección se detallan los hallazgos de mayor relevancia con relación a las características de la volatilidad macroeconómica en América Latina (CEPAL, 2008; Kacef y Jiménez, 2009 y Fanelli y Jiménez, 2010).

¹⁶ Se define gobernanza como el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejercita la autoridad en un país. De acuerdo con Kaufman (2003) estos son: el proceso de seleccionar, monitorear, y remplazar gobiernos –voz y rendición de cuentas y estabilidad política y ausencia de violencia; la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos– efectividad del gobierno y calidad regulatoria, y el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos– estado de derecho y control de la corrupción.

¹⁷ Sambanis (2004) afirma que un bajo nivel de ingreso es una causa significativa e incluso necesaria para algunas formas de violencia política, tales como las guerras civiles y los golpes de estado.

Aunque los países de la región han avanzado mucho en el combate a la inestabilidad nominal, la volatilidad real de la región sigue siendo extremadamente alta. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, la región muestra la volatilidad en el crecimiento del PIB per cápita más elevada para el periodo 1960-2009, con la excepción del periodo 1970-1979.

GRÁFICO II.1
VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA



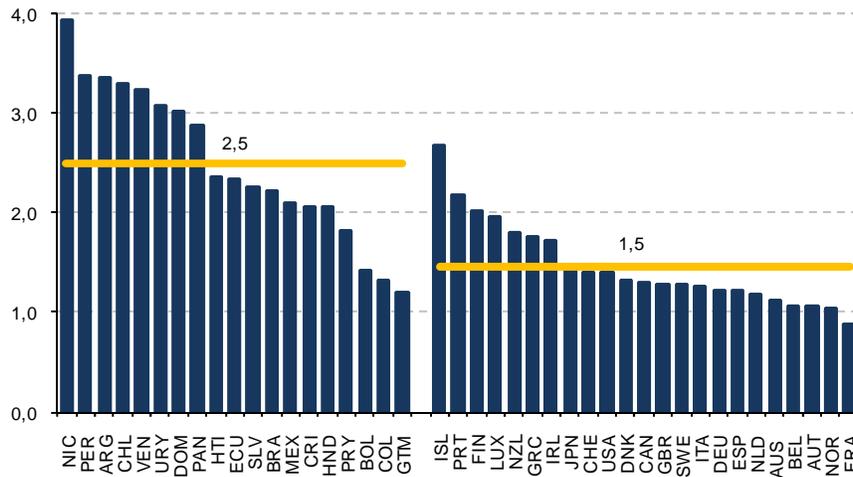
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

En el gráfico II.2 se puede ver una comparación de la volatilidad del ciclo económico para un conjunto de países¹⁸. Como allí puede verse, esta volatilidad es mucho mayor para los países de América Latina que para los países desarrollados, a pesar de que se observa una gran divergencia de comportamiento entre los distintos países de la región.

Por otra parte, en América Latina son frecuentes las perturbaciones que tienen efectos permanentes y no solo temporales sobre la economía. Aquellas que inducen mutaciones permanentes se relacionan con episodios de crisis, cambios en la estructura económica (choques externos, institucionales) y perturbaciones que influyen en la tendencia de largo plazo (CEPAL, 2008; Aguiar y Gopinath, 2007). Existe evidencia de que esa mayor volatilidad tiene un efecto per se sobre el desempeño de la economía en lo relativo a crecimiento, suavización del consumo y vulnerabilidad de grupos específicos.

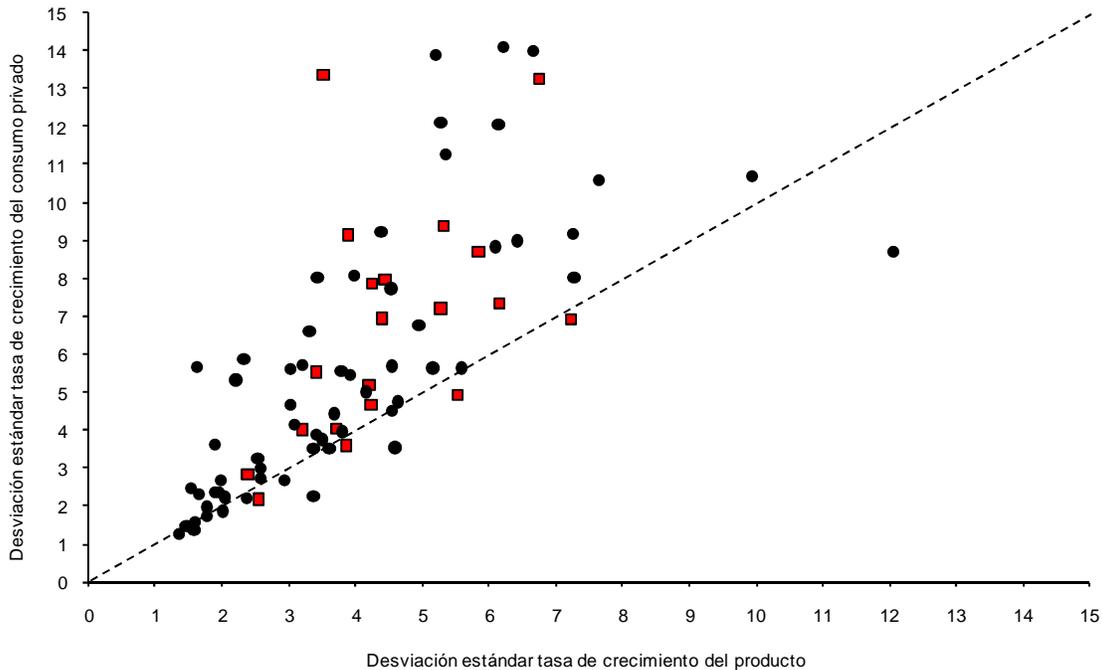
¹⁸ Con el objetivo de aislar el componente cíclico del PIB, se aplicó el filtro Hodrick-Prescott a las series de PIB en logaritmos, con un valor lambda de 6,25.

GRÁFICO II.2
VOLATILIDAD DE LOS CICLOS DEL PIB PER CÁPITA, PERIODO 1960-2009 (DESVÍO ESTÁNDAR DE LOS CICLOS POR HP)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

GRÁFICO II.3
VOLATILIDAD MEDIA DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL CONSUMO Y DEL PIB, 1970-2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, “World Development Indicators” (base de datos en línea) <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Nota: cuadrados rojos: países de América Latina y el Caribe; círculos negros: países del resto del mundo.

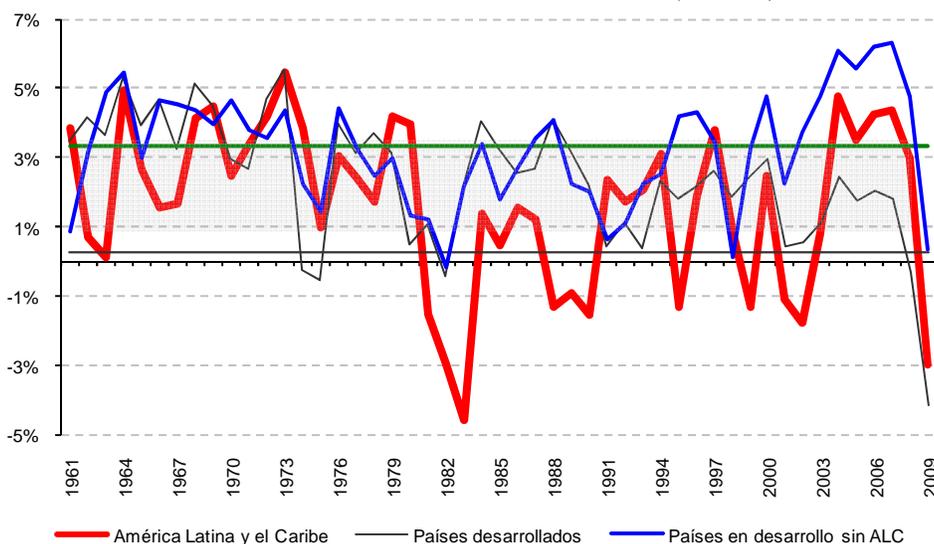
Otra característica habitual de los entornos económicos volátiles es que a menudo se observa que el consumo es más volátil que el ingreso, lo que indicaría la presencia de volatilidad excesiva (véase Fanelli, 2008). Como puede verse en el gráfico II.3, que muestra la relación entre la volatilidad

del crecimiento del PIB y del consumo para un conjunto de países, esta última no solo tiende a situarse por encima de la línea de 45 grados en la mayoría de los países de la región (cuadrados rojos), sino que la distancia tiende a crecer con la volatilidad del ingreso. Debe señalarse, sin embargo, que este promedio temporal oculta el hecho de que la capacidad de estabilizar la trayectoria del consumo parece haber mejorado de manera significativa en los últimos años y, además, que disminuyó la volatilidad del producto.

Cabe destacar que las cifras de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se agrupan en torno a la línea de 45 grados, lo que estaría indicando la aplicación de mejores políticas anticíclicas y la existencia de mercados más completos que contribuyen a evitar situaciones de volatilidad excesiva.

Tanto el crecimiento como la volatilidad del PIB han estado influenciados por las crisis que debieron enfrentar todos los países de América Latina y el Caribe sobre todo a partir de la década del ochenta. Estos episodios de crisis son muy frecuentes y suelen ir acompañados de colapsos productivos o, como mínimo, de una interrupción de los procesos de aceleración del crecimiento (CEPAL, 2008; Goyal y Sahay, 2007). Siguiendo la metodología propuesta en Loayza y otros (2007), en el gráfico II.4 se presenta la evolución de la variación del PIB per cápita para los países desarrollados, para los países en desarrollo (excluyendo América Latina y el Caribe) y para esta última. Como es de esperar, en América Latina y el Caribe se observa la mayor cantidad de episodios de extrema volatilidad, definidos cuando la variación del producto por habitante es menor al crecimiento mundial menos un desvío estándar.

GRÁFICO II.4
VOLATILIDAD “NORMAL” Y “EXTREMA (CRISIS)”



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

En América Latina y el Caribe tanto las fluctuaciones macroeconómicas normales como los episodios excepcionales o de crisis están muy relacionados con los cambios en las condiciones de acceso al financiamiento externo y en la evolución de los términos de intercambio (CEPAL, 2008; Edwards, 2007; Catão, 2007). Además, las reversiones súbitas de los flujos de capital asociadas con fenómenos de contagio suelen generar períodos de turbulencia que afectan a muchos países de la región de forma simultánea (Calvo y otros, 2006; Catao, 2007; Fanelli, 2008). Estas fluctuaciones agregadas con frecuencia van acompañadas de cambios pronunciados en la sostenibilidad de las

deudas pública y externa y en la fragilidad del sistema financiero (Fanelli, 2008; Easterly y otros, 2000; Heymann, 2007). Como se verá en detalle más adelante, por otra parte, la alta volatilidad en las variables macroeconómicas tiene un alto impacto sobre los ingresos fiscales a través de fluctuaciones en las bases imponibles, ya sea PIB, consumo o precios de los productos básicos (Gómez Sabaini y Jiménez, 2009; Jiménez y Tromben, 2007).

Con el fin de brindar una idea de la importancia de las interrupciones súbitas de capital y los choques exógenos de comercio en América Latina, en el siguiente cuadro se muestran los periodos en los que los países más grandes de la región han estado afectados por uno de esos tipos de choques.

CUADRO II.1
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): CHOQUES COMERCIALES E INTERRUPCIONES
SÚBITAS DE CAPITAL

	Choques comerciales	Interrupciones súbitas
Argentina	1986-1987; 1993; 2002-2003	1980-1984; 1994-1996; 1998-2004
Brasil	1986; 1999-2003	1981-1985
Chile	1985-1986; 2002-2003	1981-1986; 1998-2000
México	1986; 1992-1994; 2003	1982-1985; 1994-1997
Colombia	1983; 1985; 2002-2004	1998-2002
Perú	2001-2004	1981-1986; 1997-1999
Venezuela (República Bolivariana de)	1986-1988; 1998; 2002-2003	1980-1986

Fuente: Fanelli y Jiménez (2009), sobre la base de datos de la CEPAL.

Las interrupciones súbitas de capital, al afectar a todos los componentes del sistema bancario y de los mercados de capitales, tiene carácter sistémico. Según Calvo y otros (2006), dos características distintivas son el aumento del premio de riesgo que debe pagar el país afectado y la caída de los flujos de capital. Los principales efectos que la literatura asocia con este tipo de choque son la reversión de la cuenta corriente, la caída de la inversión, y la depreciación real.

Los desequilibrios inducidos por la interrupción súbita son principalmente el colapso del producto, la falta de sostenibilidad de la deuda pública y la crisis financiera. A estos tres desequilibrios habría que añadir los conflictos distributivos que inevitablemente van asociados con estos fenómenos.

Según Fanelli y Jiménez (2009), la intensidad de los desequilibrios derivados de una interrupción súbita de capital depende del grado de vulnerabilidad de la economía que, a su vez, está determinado por el grado de dolarización de la deuda, el cociente entre deuda pública y producto, el nivel de apertura comercial y financiera, un sistema bancario mal regulado y supervisado, la presencia excesiva de depósitos y créditos bancarios a corto plazo y la existencia de un régimen de tipo de cambio fijo. La importancia de estos factores varía en función de las características estructurales de la economía y de la coyuntura específica.

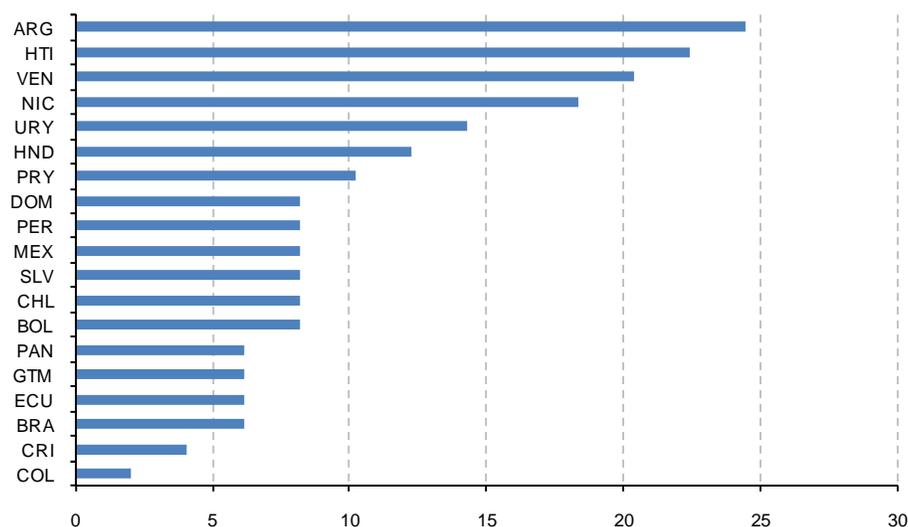
Un choque comercial suele tener consecuencias más duraderas y difíciles de revertir (FMI, 2009). Este tipo de choque puede hacerse sentir de diferentes formas: caídas en los términos de intercambio, en los volúmenes exportados, en las remesas, en el turismo y en la inversión extranjera directa (IED).

En términos de desequilibrios macroeconómicos, los efectos son similares a los de una interrupción súbita. Sin embargo, los factores de vulnerabilidad relevantes no son necesariamente los mismos y los efectos sobre las variables fiscales y, por ende, sobre el espacio de políticas, son también diferentes. Aunque algunos de los factores de vulnerabilidad macroeconómica son compartidos por ambos tipo de choque —como la dolarización o una alta deuda pública—, los factores reales como una excesiva

especialización comercial, inflexibilidad de los precios, dualidad estructural, concentración regional de las exportaciones y mal clima de negocios, tienen una mayor importancia en los choques comerciales.

Si bien la volatilidad de la región es alta en relación con el resto del mundo, existen divergencias importantes entre los distintos países. En el siguiente gráfico se analizan los años de crisis de 19 países de la región durante el periodo 1960-2009¹⁹. En la región se encuentran países que han sufrido aproximadamente una crisis cada cuatro años (Argentina y Haití) mientras que otros (Costa Rica y Colombia) tuvieron menos de un periodo de crisis en veinte años.

GRÁFICO II.5
PROPORCIÓN DE AÑOS DONDE EL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA ES MENOR A LA TASA MEDIA DE CRECIMIENTO MUNDIAL MENOS UN DESVÍO ESTÁNDAR, 1960-2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

C. Las consecuencias de la volatilidad

A partir del trabajo pionero de Ramey y Ramey (1995), varios estudios encontraron evidencia empírica de los efectos negativos permanentes de la volatilidad sobre el crecimiento²⁰. Sin embargo, existen otros efectos que son de especial relevancia en la región. En particular, cabe destacar que la volatilidad puede afectar negativamente al bienestar, a la distribución del ingreso y a la pobreza, y a través de estos canales las fluctuaciones macroeconómicas pueden tener un efecto negativo en la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2008).

Por otro lado, la volatilidad afecta el espacio de política que tienen los sectores públicos para llevar adelante medidas de estabilización. La dimensión de este espacio es una función de la cuantía de recursos disponibles; del número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos; y del grado de competencia de las políticas que rivalizan entre sí en cuanto al uso de recursos e instrumentos y todos estos factores pueden ser afectados negativamente por la volatilidad, condicionando así la capacidad de los gobiernos de impulsar políticas públicas.

¹⁹ Siguiendo la definición de Loayza y otros (2007), una crisis es el escenario en que se observa una tasa de crecimiento inferior a la desviación estándar de la media en el país analizado.

²⁰ Véanse, por ejemplo, Wolf, 2005 y Easterly, Islam y Stiglitz, 2000.

Adicionalmente, la reformulación de las estructuras de gobernanza (contratos, derechos de propiedad y regulaciones) habitualmente juega un papel importante en el proceso de ajuste posterior a la ocurrencia de una perturbación. Estas modificaciones van desde cambios en la composición del gasto público y la reformulación de los contratos laborales y las reglas de distribución entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, hasta el refinanciamiento de deudas y las reformas de las regulaciones bancarias, los movimientos de capital, el sistema provisional y la estructura tarifaria (CEPAL, 2008).

A continuación se especifica en un mayor detalle los efectos de la volatilidad macroeconómica sobre el bienestar, la distribución del ingreso y la pobreza y el espacio de políticas.

1. En el bienestar

El costo de la volatilidad en el bienestar se mide en términos de la pérdida del consumo per cápita que genera. El impacto más directo es a través del menor crecimiento económico, ya que la volatilidad genera creación y destrucción de riqueza, a través de cambios en los precios relativos y cambios en los derechos de propiedad, que a través del aumento de la incertidumbre, pueden traer aparejados desincentivos en la inversión, afectando negativamente al crecimiento y al empleo. Si, como ocurre en el caso de la región, la volatilidad del consumo es mayor que la del ingreso, también lo es su impacto en el bienestar²¹.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, una alta volatilidad del consumo supone que también la pobreza sea muy volátil, sobre todo cuando en un gran número de hogares los ingresos per cápita se encuentran cerca de la línea de pobreza. En estas circunstancias, un descenso relativamente pronunciado del consumo puede dejar a muchas personas por debajo del nivel mínimo requerido para satisfacer sus necesidades. Es posible enumerar tres ejemplos ilustrativos de esta relación: Venezuela (República Bolivariana de), a raíz de los fuertes ajustes de precios realizados en 1989, cuando el porcentaje de pobreza aumentó del 42,5% al 57,7% entre 1988 y 1990, México, donde con la crisis de 1995 el porcentaje de personas pobres pasó del 45,1% en 1994 al 52,7% en 1996, y la Argentina, donde como consecuencia de la crisis de 2002 esta variable pasó del 23,7% en 1999 al 45,4% en 2002 (CEPAL, 2007a).

En el caso de la región, el hecho de que la capacidad asistencial del Estado en América Latina y el Caribe se reduzca en los períodos de recesión, tal como se deriva de la caracterización procíclica del gasto público social en la región (CEPAL 2006), también agrega volatilidad al consumo de los pobres, exponiéndolos a un riesgo de política adicional (Perry, 2002). Esta situación incrementa las demandas sociales de los sectores más vulnerables reduciendo aun más el espacio de políticas de las instituciones públicas al aumentar la competencia entre los distintos objetivos. Además, los efectos de este tipo de volatilidad pueden pasar a ser permanentes en la medida en que afectan la acumulación de capital humano y, por ende, el crecimiento (CEPAL, 2007b).

2. En la distribución del ingreso y la pobreza

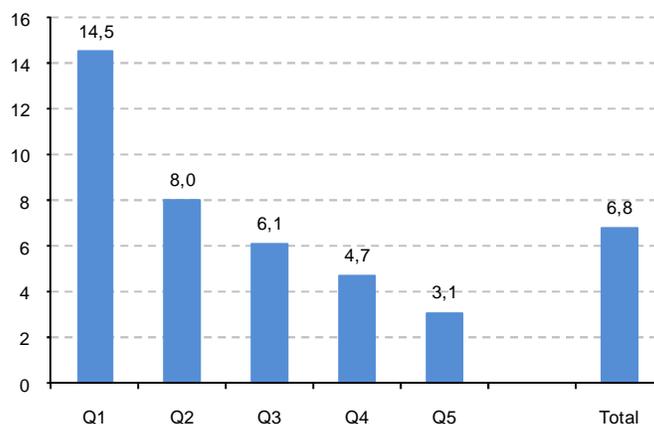
Un aumento de la volatilidad genera un incremento de la desigualdad (Wolf, 2005), algo particularmente relevante en una región como América Latina y el Caribe, que no solo es la región más volátil en términos de producto, sino que también es la que presenta una distribución más desigual del ingreso y donde los instrumentos destinados a aumentar la equidad han demostrado tener poca efectividad (véanse CEPAL, 2010; Goñi, López y Servén, 2008 y BID, 1999).

Por otra parte, en una región que se caracteriza por fuertes desigualdades y por una marcada heterogeneidad en el acceso de distintos grupos sociales a los bienes y servicios que se producen en la economía, es necesario prestar atención a los impactos diferenciales de la volatilidad sobre el bienestar

²¹ Según Pallage y Robe (2001), el costo de la volatilidad del consumo para los países en desarrollo es elevado: situar la volatilidad del consumo al mismo nivel de los países desarrollados sería equivalente a aumentar la tasa de crecimiento del PIB per cápita un 0,34% a perpetuidad.

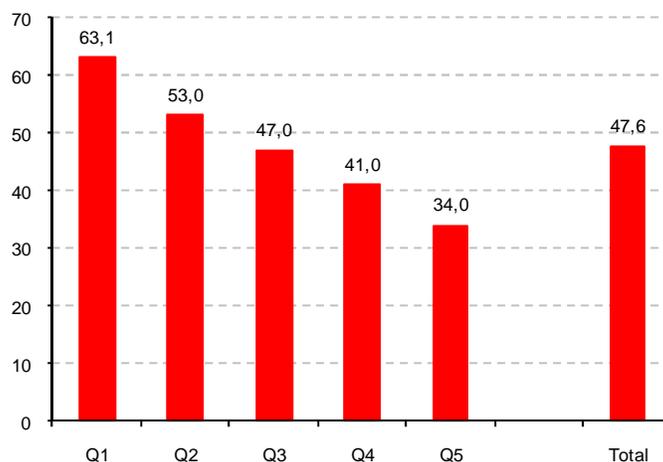
según estratos de ingreso. Desde una perspectiva macroeconómica, esta heterogeneidad tiene varias dimensiones más allá de los vínculos señalados en relación con la vulnerabilidad ante fluctuaciones de consumo de los estratos más bajos de la distribución del ingreso, muchas veces a partir de niveles cercanos a los límites de subsistencia. Una de estas dimensiones está relacionada con las formas y los grados de inserción en los mercados (por ejemplo entre formalidad e informalidad) que implican significativas diferencias en el grado en el que distintos grupos son alcanzados por los efectos de las políticas.

GRÁFICO II.6
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO SEGÚN
QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, CIRCA 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

GRÁFICO II.7
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES
DE BAJA PRODUCTIVIDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA
DEL HOGAR, CIRCA 2008



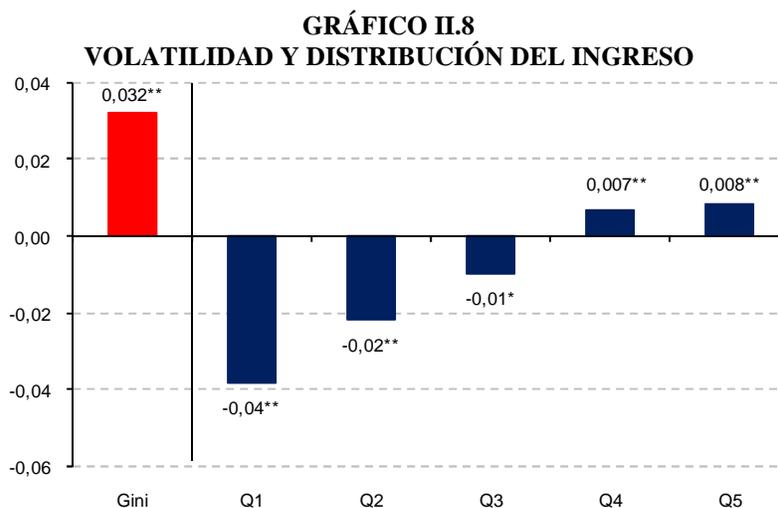
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En América Latina y el Caribe la volatilidad agregada genera mayores fluctuaciones en los ingresos de los hogares de menores recursos: el desempleo es mayor en los estratos más pobres (ver

gráfico II.6) y esa falta de oportunidades laborales empuja a la informalidad (ver gráfico II.7). Estos impactos son muchas veces perdurables ya que los episodios de crisis tienen consecuencias en términos de empleo, pobreza e inequidad que demoran en ser compensados en las etapas de expansión. Por otra parte, las crisis generan incentivos para que los jóvenes de los hogares de menores recursos salgan del sistema de educación para insertarse en el mercado de trabajo.

Asimismo, la heterogeneidad se manifiesta a través de las diferencias de acceso a mercados, en particular financieros, y por lo tanto de la capacidad para amortiguar los impactos de la volatilidad. Esas características implican que grupos de ingresos altos y bajos tienen alternativas de decisión bien diferentes. En particular, dada su capacidad de ahorro y de generación de acervos de riqueza, los primeros pueden diversificar riesgos de modo de aislar su situación patrimonial de la volatilidad interna, al tiempo que pueden utilizar sus activos o, eventualmente, su capacidad de acceso al crédito, para moderar los impactos sobre el consumo de las fluctuaciones en el ingreso²². Asimismo, en economías con inflaciones significativas, tienen una mayor capacidad para eludir el “impuesto” consiguiente sobre las tenencias de dinero a través del desplazamiento hacia activos sustitutos. Por contraste, los grupos de bajos ingresos están restringidos en sus posibilidades de anticipar y prevenir shocks y sujetos a impactos fuertes cuando estos ocurren.

A través de estos canales, la volatilidad genera un incremento de la desigualdad (ver gráfico II.8). De acuerdo con un estudio realizado por Calderón & Levy-Yeyati (2009)²³ para 75 países, el coeficiente de Gini está positiva y significativamente asociado con la volatilidad macroeconómica, al tiempo que el ingreso de los primeros tres quintiles de la distribución del ingreso está negativamente correlacionado y el de los dos quintiles más altos está positivamente correlacionado con la volatilidad.



Fuente: Calderón & Levy-Yeyati (2009).

Nota: * (**) Estadísticamente significativo al 10% (5%).

²² Incluso tienen una mayor capacidad de influir directamente sobre la volatilidad a partir del impacto de sus expectativas en las decisiones de ahorro, inversión y composición de sus carteras financieras.

²³ Se trata de estimaciones de panel sobre 75 países para el período 1975-2005, con intervalos de cinco años. La variable dependiente es el Log del Coeficiente de Gini y la participación en el Ingreso por quintil y la variable dependiente es el desvío del crecimiento del PIB. Las variables de control incluidas son el Gini (t-1), el ingreso real por habitante, el cuadrado del ingreso real por habitante, la tasa de matriculación de la educación secundaria, la tasa de inflación y el gasto del gobierno como % del PIB.

3. En el espacio macroeconómico

La dimensión del espacio de política con que cuenta el gobierno para cumplir con la función de estabilización necesaria para atender la volatilidad y el ciclo de negocios, es una función de tres determinantes clave: la cuantía de recursos disponibles para financiar iniciativas anticíclicas y de ajuste; el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan entre sí en cuanto al uso de recursos e instrumentos.

Es por ello que una característica distintiva del espacio de política en la región es que su dimensión puede cambiar de manera sustancial en poco tiempo ante la ocurrencia de una perturbación. Los choques modifican el espacio de política no solo porque influyen sobre los recursos, sino también porque determinan la intensidad con que otras políticas compiten con las de estabilización. Por ejemplo, cuando ocurre un choque negativo, como en el período 2008-2009, las demandas de los sectores afectados aumentan y se intensifica la competencia por el uso tanto de recursos como de instrumentos de política, que son estructuralmente escasos en la región.

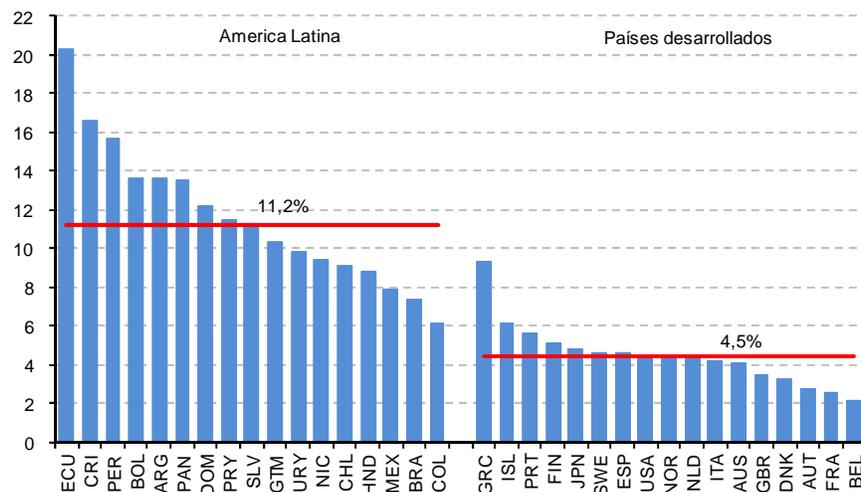
Estos hechos crean una relación de doble vía entre la función fiscal de estabilización y los choques y desequilibrios macroeconómicos: las políticas fiscales buscan cerrar los desequilibrios abiertos por los choques, pero esos mismos choques y desequilibrios ponen restricciones sobre la capacidad de las autoridades para hacer política al modificar la dimensión del espacio de maniobra. Esto último es evidente en el caso de la política fiscal, ya que al caer el producto y el consumo se reduce la recaudación tributaria y, con frecuencia, también se resiente la capacidad del sector público de endeudarse cuando el acceso a los mercados de capital es procíclico.

Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta la complejidad que adquiere la volatilidad en la región, la función de estabilización de la política fiscal incluiría: a) políticas anticíclicas en sentido estricto, orientadas a lidiar con el ciclo entendido como desvíos temporales respecto de la tendencia existente; b) políticas de ajuste macroeconómico que manejan las consecuencias de choques permanentes mediante cambios de reglas y pueden tener como objetivo reducir estructuralmente la volatilidad excesiva; c) políticas anticrisis, cuyo objetivo puede ser corregir el rumbo de una economía que se encuentra, o amenaza con encontrarse, sobre un sendero inestable o corregir situaciones de inexistencia de equilibrio. Esta distinción es funcional para mostrar que bajo el paraguas de las políticas de estabilización aparecen medidas con contenidos diferentes y que tienen, por ende, objetivos diferentes que reclaman instrumentos específicos.

La experiencia de los países de la región muestra que la disponibilidad de recursos ha sido una importante restricción a la capacidad de los sectores públicos de generar espacio fiscal. La forma en que opera la restricción de recursos sobre el espacio de política depende de manera esencial de las características estructurales de la economía. En el caso de América Latina y el Caribe, los determinantes centrales de la disponibilidad de recursos públicos son el tamaño de la base imponible y el límite máximo de acceso al financiamiento.

En este sentido, conviene destacar que, salvo excepciones destacadas, en promedio los países de la región recaudan poco, tanto cuando se compara con otras regiones del planeta como en relación con sus necesidades como respecto a su grado de desarrollo (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Adicionalmente, estos ingresos tributarios son altamente volátiles. La volatilidad promedio de los ingresos tributarios en la región, medida por su desviación estándar, es casi tres veces mayor que en los países desarrollados (Gómez Sabaini y Jiménez, 2009). Esta volatilidad de los ingresos tributarios (ver gráfico II.9) es producto de la alta volatilidad de sus principales bases imponibles: el consumo, cuya alta volatilidad y sus consecuencias ya ha sido descrita anteriormente; y los ingresos provenientes de la exportación de los productos en los que se encuentra especializada la región.

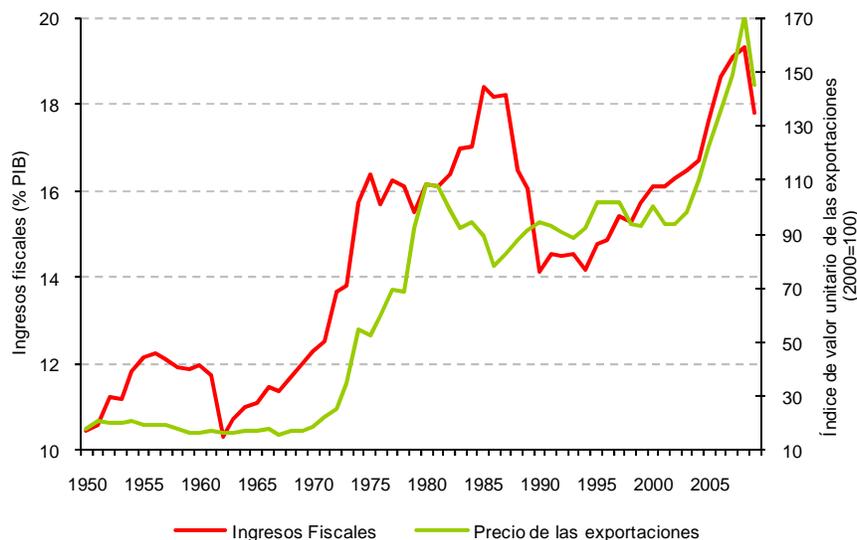
GRÁFICO II.9
VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (SIN SEGURIDAD SOCIAL), 1980-2008
(Desvío estándar del crecimiento del ingreso tributario en dólares del 2000)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el gráfico II.10 se observa la alta correlación existente entre la recaudación y el precio de las exportaciones. La influencia de los choques externos en la recaudación (y también en el gasto, sobre todo en países importadores de energía) limita severamente la capacidad para estabilizar cuando un choque internacional reduce al mismo tiempo la recaudación fiscal y el producto doméstico.

GRÁFICO II.10
AMÉRICA LATINA: INGRESOS FISCALES Y PRECIO DE LAS EXPORTACIONES



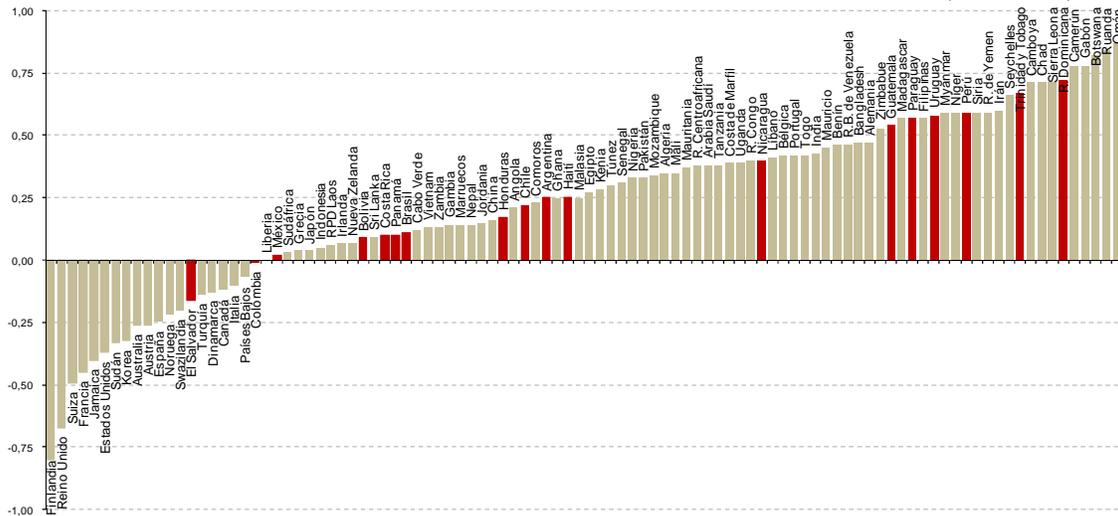
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La alta correlación entre el ciclo económico y los recursos fiscales no sería un problema insalvable si el acceso a financiamiento no fuera también influido por el ciclo. Pero, justamente, una

última característica que debe subrayarse es el carácter fuertemente procíclico que registra el acceso al financiamiento por parte de los países de la región. Como se vio previamente, gran parte de los shocks que ha sufrido la región en las últimas décadas ha tomado la forma de una interrupción súbita de los flujos de financiamiento.

El carácter fuertemente procíclico que registra el acceso al financiamiento por parte de los países de la región unido a la combinación de recursos escasos y volátiles y demandas sociales insatisfechas, genera una política de gasto altamente ligada al ciclo económico²⁴. Tal y como se observa en el gráfico II.12, la gran mayoría de países de la región presentan un coeficiente de correlación positivo entre el componente cíclico del gasto del gobierno y el PIB real.

GRÁFICO II.11
PROCICLICIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO: CORRELACIONES ENTRE EL COMPONENTE CÍCLICO DEL GASTO DEL GOBIERNO Y EL PIB REAL (1960-2003)



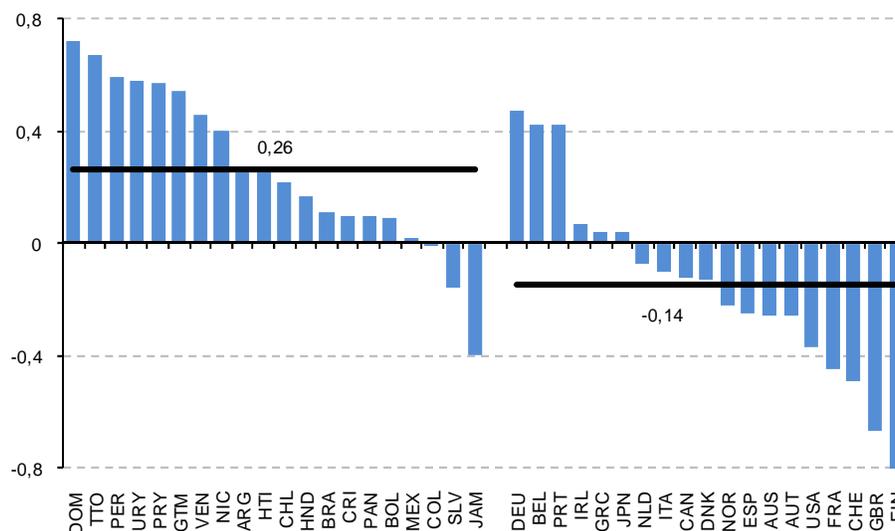
Fuente: elaboración propia con datos de Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004).

Nota: una correlación positiva indica política fiscal procíclica. En color rojo los países pertenecientes a América Latina y el Caribe.

En el gráfico siguiente se comparan los promedios de los coeficientes para los países de la región y los países de la OCDE. La región muestra un comportamiento claramente procíclico (0,26) mientras que el promedio de los países de la OCDE, aunque con un comportamiento muy diferenciado ente ellos, presenta un ligero comportamiento contracíclico (-0,14).

²⁴ A partir de Gavin y Perotti (1997), la postura cíclica de la política fiscal en América Latina fue caracterizada como procíclica lo cual es confirmado por otros trabajos posteriores como los de Catao y Sutton (2002), Alessina y Tabellini (2005), Kaminski, Reinhart y Vegh (2004) y Talvi y Vegh (2005).

GRÁFICO II.12
PROCICLICIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO: COMPARACIÓN DE LOS COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y LOS PAÍSES DE LA OCDE (1960-2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004).

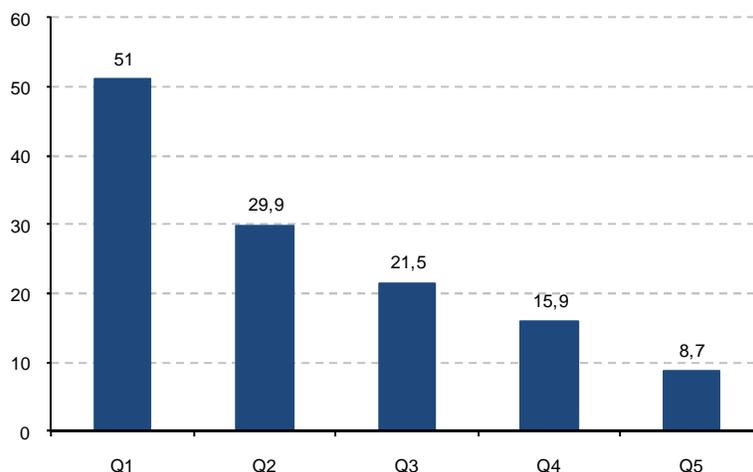
En un trabajo reciente donde se analiza la relación entre la política fiscal y el ciclo económico para nueve países de la región (Bello y Jiménez, 2009) se concluye que la política fiscal de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) podría caracterizarse como procíclica, en tanto que en el caso de Chile y Brasil no se encontró una correlación estadísticamente significativa entre ambas variables. En ninguno de los casos analizados la postura de la política fiscal responde al patrón que se observa en los países industrializados, es decir que un resultado común a todos los países es que la política fiscal no ha sido contracíclica, en el período analizado.

La situación se ve agravada por el comportamiento del gasto público social. Debe tenerse en cuenta que uno de los problemas que enfrenta el gasto social en la región es, como se señala en CEPAL (2010), su carácter altamente procíclico. Ello explica el elevado impacto de las crisis y las desaceleraciones del crecimiento sobre la pobreza y la vulnerabilidad, dado que los sectores de menores recursos tienen una menor capacidad para absorber los shocks negativos, lo que se ve agravado por la falta de recursos públicos necesarios para paliar estas carencias. Solo en la última década algunos países han comenzado a impulsar criterios anticíclicos respecto del gasto social, reconociendo el papel que juegan las dinámicas positivas del empleo y de los ingresos de los hogares para reducir brechas y consolidar el bienestar. Este comportamiento se ha acentuado a partir de la crisis financiera originada en el mercado de hipotecas sub prime de los Estados Unidos y agravada con la caída de Lehman Brothers y otras entidades vinculadas a la actividad financiera internacional, cuyo impacto sobre la economía real ha llevado a los gobiernos de la región a redoblar y diversificar las medidas con criterio anticíclico en el plano del gasto social.

En definitiva debe resaltarse que el comportamiento procíclico del gasto público en general y del gasto social en particular, en una región donde la intervención pública complementa en forma significativa el ingreso de los sectores más pobre de la población (ver gráfico II.14), incrementan la vulnerabilidad de estos ante la volatilidad macroeconómica.

GRÁFICO II.13
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE PAÍSES): IMPACTO DEL GASTO SOCIAL
EN EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS PRIMARIOS SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES

(Ingreso primario total = 100 y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Se sostiene a menudo que la herramienta de política fiscal adecuada para evitar los problemas antes señalados es la adopción de medidas y objetivos de déficit estructural o cíclicamente ajustado. Sin desconocer la importancia de contar con un instrumento de política de este tipo, debe tenerse en cuenta que el diseño de una estrategia de este tipo no es una tarea exenta de tensiones y conflictos, debido a la dificultad para identificar la tendencia de largo plazo en muchas de nuestras economías, y a que los cambios estructurales que han caracterizado a la política fiscal de la región dificultan la estimación de las elasticidades del gasto y la tributación, dado que afectan la estabilidad de los parámetros. Además, no es fácil adaptarse a perturbaciones de intensidad desusada. El incentivo para aplicar una política fiscal austera en la parte alta del ciclo es contar con recursos durante la fase de recesión. Sin embargo, si una perturbación se prolonga en el tiempo, aumentará el incentivo a gastar el superávit “excesivo”. Adicionalmente a los problemas anteriores, en países federales o altamente descentralizados, deben sumársele aquellos resultantes de la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

D. Algunas conclusiones y desafíos

Aunque el análisis de las fluctuaciones macroeconómicas a menudo omite la referencia a las cuestiones distributivas, las implicancias de esta índole son muchas veces muy importantes y generan disyuntivas complejas entre acciones con impacto diferencial sobre distintos grupos sociales pudiendo incluso afectar la gobernabilidad democrática. Consecuentemente, es importante prever los posibles impactos distributivos de las distintas herramientas de la política macroeconómica, así como su efecto sobre la estabilidad político-social y las estructuras de gobernanza.

La evidencia empírica es concluyente acerca del impacto que la alta volatilidad y las crisis macroeconómicas tienen sobre la situación relativa de los sectores más pobres de la población. Ellos son los que deben soportar en mayor medida la pérdida de ingresos y carecen de medios para amortiguar los efectos negativos de las perturbaciones macroeconómicas, caracterizadas por la caída en los ingresos, la pérdida de empleos y la reducción de beneficios sociales.

Así, el reconocimiento de que la estabilidad es una condición necesaria para crecer más y distribuir mejor, requiere partir de una definición amplia de los objetivos de la política macroeconómica, que no se restrinjan al control de la tasa de inflación, sino que incorporen la necesidad de reducir la volatilidad real, a través de medidas, políticas e instituciones que permitan atenuar las fluctuaciones causadas por shocks externos e internos, así como aquellas originadas en la política macro y sus impactos.

Como se ha resaltado en este trabajo, la volatilidad macroeconómica afecta el crecimiento y la estabilidad del consumo, da lugar a bruscos e indeseados cambios en la distribución del ingreso y en la asignación de los derechos de propiedad y, consecuentemente, se traduce habitualmente en conflictos distributivos. Esta situación suele agravarse por la vía del impacto negativo que la volatilidad macroeconómica tiene sobre la cantidad y la calidad de las políticas públicas, pudiendo generar coyunturas de dominancia de unas políticas sobre otras que afecten las estructuras de gobernabilidad.

El impacto de la volatilidad macroeconómica en el bienestar, la distribución del ingreso y en el espacio de políticas, tiene efectos en la situación político-social y genera tensiones sociales y conflictos distributivos que agravan la inestabilidad. Siguiendo a Alessina y Perotti (1996), que establecían una relación de causalidad entre equidad, estabilidad de las instituciones democráticas y crecimiento, podría decirse que la volatilidad real impacta sobre ambos extremos (equidad y crecimiento), dando lugar así a un proceso de retroalimentación que puede condicionar la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, el hecho de que la capacidad asistencial del Estado en la región se reduzca en los períodos de recesión, dada la característica procíclica del gasto público social, agrega otro factor de volatilidad al consumo de los pobres, exponiendo a estos a un riesgo de política adicional. Esto pone de relieve la importancia de contar con un mayor espacio de política que, en este caso, permitiría disponer de instrumentos para proteger a los más necesitados en el momento en que esto suele ser más necesario, esto es en las fases descendentes del ciclo económico.

Uno de los pilares claves para construir ese espacio de políticas, es la creación de capacidades fiscales contracíclicas o bien de posiciones fiscales sustentables en el tiempo que permitan que, cuando ello sea necesario, se fortalezcan los programas orientados a contrarrestar los efectos sociales de los períodos recesivos, tales como el desempleo y la agudización de la pobreza.

Esto no consiste solamente en una búsqueda de equilibrios ente ingresos y gastos públicos. Crecientemente han cobrado relevancia las demandas por una acción pública más eficiente y transparente, y que a la vez posibilite una mayor participación ciudadana. Ello contribuiría a la legitimidad de las políticas públicas y de los impuestos necesarios para darles sustento durable, mejorando la gobernabilidad democrática.

Bibliografía

- Aguiar, Mark y Gita Gopinath (2007), "Emerging market business cycles: the cycle is the trend", *Journal of Political Economy*, vol. 115, N° 1, The University of Chicago Press, febrero.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996), "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review* 40, pp. 1203-1228.
- Bello, O. y J.P. Jiménez (2008), "Política fiscal y ciclo en América Latina", documento presentado en el taller Política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), Informe del progreso económico y social 1998/1999. América Latina frente a la desigualdad, Washington, D.C.
- Calderon, Cesar & Yeyati, Eduardo Levy, 2009. "Zooming in : from aggregate volatility to income distribution," Policy Research Working Paper Series 4895, The World Bank.

- Calvo, G.A., A. Izquierdo y E. Talvi (2006), “Phoenix miracles in emerging markets: recovering without credit from systemic financial crises”, Research Department Working Paper, N° 570, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Catão, Luis A.V. (2007), “Retrospectiva latinoamericana”, Finanzas y desarrollo, vol. 44, N° 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2007a), Panorama social de América Latina, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- _____ (2007b), Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G. 2335), Santiago de Chile, enero.
- _____ (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2004), Desarrollo productivo en economías abiertas, (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2002), Globalización y desarrollo (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2001), Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, Santafé de Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- _____ (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/ Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- Easterly, W., R. Islam y J. Stiglitz (2000), “Shaken and stirred: Explaining growth volatility”, Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Edwards, Sebastián (2007), “Crises and growth: a Latin American perspective”, NBER Working Paper, N° 13019.
- Fanelli, José María (ed.) (2008), Macroeconomic Volatility, Institutions, and Financial Architectures. The Developing World Experience, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Fanelli, José María (ed.) (2007), Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2010), “Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina”, Pensamiento Iberoamericano, No. 6. Retos y oportunidades ante la crisis, Madrid.
- Fanelli, José María y Jiménez, Juan Pablo (2009), Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina (LC/L.3038), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “From recession to recovery: how soon and how strong?”, World Economic Outlook, Washington, D.C., abril, cap. 3.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2009), “El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas”, (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goñi, Edwin, J. H. López y Luis Servén (2008), “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, Policy Research Working Paper, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Goyal, Rishi y Ratna Sahay (2007), “Volatility and growth in Latin America: an episodic approach”, IMF Working Paper, N° 06/287, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Heymann, Daniel (ed.) (2007), “Desarrollos y alternativas: algunas perspectivas del análisis macroeconómico”, Progresos en macroeconomía, D. Heymann (ed.), Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2323-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (2009), “Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas”, Documento de Proyecto LC/W.275, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Kaufman, D. (2003), “Replanteando gobernabilidad: las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos”, Borrador preliminar para discusión, Instituto del Banco Mundial.
- Lichbach, Mark Irving (1989), “An evaluation of ‘Does economic inequality breed political conflict?’ studies”, *World Politics*, Vol. 41, No. 4. pp. 431-470.
- Loayza, Norman y Viktoria Hnatkovska (2004), “Volatility and growth”, Policy Research Working Paper, N° 3184, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Loayza, Norman, Romain Rancière, Luis Servén y Jaume Ventura (2007), “Macroeconomic volatility and welfare in developing countries: an introduction”, *The World Bank Economic Review*, vol. 21, No. 3, pp. 343/357, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pallage, S. y M. Robe (2003), “On the welfare cost of economic fluctuations in developing countries”, *International Economic Review*, vol. 44.
- Pallage, S. y M. Robe (2001), “Foreign aid and the business cycle”, *Review of International Economics*, vol. 9, N° 4.
- Perry, Guillermo (2002), “Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean Region?”, Policy Research Working Paper, N° 3080, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Prebisch, Raúl (1949), “Bases para la discusión de una política anticíclica en América Latina”, *El desarrollo económico de la América Latina (E/CN.12/89/Rev.1)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramey, G. y V. Ramey (1995), “Cross country evidence on the link between volatility and growth”, *American Economic Review*, vol. 85, N° 5.
- Sambanis, Nicholas (2004), “Poverty and the Organization of Political Violence: A Review and Some Conjectures.” In Susan M. Collins and Carol Graham, eds., *Brookings Trade Forum 2004* (Washington, DC: Brookings Institution), pp. 165-222.
- Wolf, Holger (2005), “Volatility: definitions and consequences”, *Managing Volatility and Crises. A Practitioner Guide*, J. Aizenman y B. Pinto (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

III. El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina²⁵

Juan Carlos Gómez Sabaini²⁶

A. Introducción

Largas discusiones, aunque inconclusas, giran en torno a la idea de que existe una fuerte y congruente relación entre las maneras en que se financian los gobiernos y la forma cómo estos gobiernan²⁷. La noción de que las diferentes fuentes de ingreso gubernamental podrían tener un impacto significativo en la gobernanza²⁸ (o manera de gobernar) ha estado presente en los debates de la política del desarrollo desde hace tiempo, aunque su análisis ha cobrado mayor impulso en las últimas décadas.

Así, se observa que la “calidad” de gobernar está afectada, entre muchas otras variables, por el grado de dependencia que tienen los gobiernos de la importancia que tienen los recursos financieros provenientes de los impuestos. Dos posturas extremas pueden mencionarse. Por una parte, muchos gobiernos no necesitan hacer un gran esfuerzo para obtener los mismos ya que disponen de grandes ingresos no tributarios provenientes de las exportaciones de petróleo, gas, minerales, recursos naturales renovables, y también de cuantiosas ayudas externas o donaciones. Es decir, son gobiernos “rentísticos” y su capacidad de gestión o de gastar es financieramente independiente de los contribuyentes y por lo

²⁵ Las opiniones vertidas en este documento el mismo son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición de la entidad contratante. El consultor desea expresar su agradecimiento a Dalmiro Morán, quien participó en la redacción de partes de este informe y además tuvo a su cargo la difícil tarea de edición, corrección y procesamiento de la fragmentada información estadística. Asimismo se agradece el apoyo brindado por Oscar Cetrángolo, de la oficina de la CEPAL en Argentina, quien fue el impulsor para la preparación del mismo. Descontando las omisiones involuntarias que se han cometido con todos aquellos otros que no han sido mencionados, el autor agradece desde ya la benevolencia de los mismos.

²⁶ Consultor independiente gomezabaini@gmail.com

²⁷ Moore, M. (2007); “¿Cómo afecta la tributación a la calidad de la gobernación?”.

²⁸ En este trabajo se entiende por “gobernanza” como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” según la Real Academia de la Lengua Española.

tanto esta situación puede cambiar los incentivos políticos y las modalidades para obtener, usar y retener el poder. Esta menor dependencia de sus ciudadanos en materia fiscal puede tener efectos nocivos sobre la gestión de gobierno al requerir menores acuerdos y consensos políticos para su obtención, lo que también brinda mayores posibilidades para el despilfarro de dichos recursos.

Por otra parte, están los gobiernos que requieren necesariamente de la captación de recursos tributarios provenientes del bolsillo de sus ciudadanos para poder llevar a cabo su gobernanza. Esta dependencia del financiamiento vía impuestos puede llegar a tener efectos positivos en la calidad de la gestión, al requerir de los mismos una mayor capacidad de acordar, negociar y arbitrar entre los distintos sectores económicos y sociales de la población. De todas maneras esta situación no es ajena a la manera de como los gobiernos gravan o impongan a sus ciudadanos con el fin de obtener sus recaudaciones, ni tampoco es razonable suponer que, porque dependen de los recursos tributarios, los gobiernos serán necesariamente eficientes en su gestión.

Resulta necesario y bastante evidente también señalar que la “calidad” de los sistemas tributarios utilizados por cada sociedad es una muestra del grado de desarrollo, de la cultura y de la sofisticación de la misma. Así, se observa que las estructuras tributarias basadas principalmente en hechos (importar, consumir o transferir bienes) y no en personas (obtener rentas o ingresos), y donde los gravámenes se aplican sin considerar la capacidad contributiva de los ciudadanos, donde además impera un alto grado de inequidad y en las cuales las normas son dictadas para satisfacer a los grupos de presión y donde existe un alto nivel de incumplimiento de las normas, resultan ser propias de sociedades en las que aún no se han resuelto dilemas básicos de organización social, de cohesión, de convivencia ciudadana y donde no está presente un pacto social que arbitre entre los distintos actores sociales.

Es por ello que conocer cuánto se recauda, de quién o de donde se recauda, qué consecuencias económicas y sociales se producen, y básicamente inquirir en el grado de consenso o de conflicto con que los gobiernos obtienen sus recursos financieros, constituye la esencia del problema para saber el nivel de gobernanza de cada sociedad.

Para ello este trabajo analizará, en primer lugar, las principales características del financiamiento público, explorará con mayor grado de detalle los aspectos concernientes al diagnóstico de la situación tributaria de los países de América Latina y tratará de extraer algunas conclusiones sobre sus principales efectos en materia económica y social. En segundo lugar, se analizarán las principales ideas vigentes en relación con la economía política de la tributación a efectos de poder interpretar los determinantes o causas que llevan a conformar el diagnóstico tributario. Finalmente, se presentarán una serie de conclusiones entre las interacciones encontradas.

B. América Latina: una región heterogénea

1. Las disparidades más evidentes

América Latina conforma una región integrada por un conjunto de países que guardan entre sí una gran disparidad económica y social. En la región conviven países de gran tamaño de población como Brasil con 195 millones de habitantes con Haití que cuenta con poca más de 10 millones, o de una extensión territorial de casi 2 millones de Kms² para México y de sólo 78.000 Kms² para Panamá.

A su vez, en consideración a las circunstancias económicas, se encuentra que en relación con la generación del producto regional en un extremo hay dos países (México y Brasil) que aportan casi el 60% del total, mientras que en el otro hay 10 países pequeños que sólo aportan el 6% del total. Esta diversidad se acrecienta, por otra parte, cuando se analiza el nivel del ingreso per cápita donde la disparidad es de tal magnitud que llega a ser más de 8 veces entre los países de mayor y menor ingreso (Argentina versus Bolivia (Estado Plurinacional de), por ejemplo)²⁹.

²⁹ Según datos de la CEPAL para el año 2008.

Desde el punto de vista de su estructura política sólo cuatro países (Argentina, Brasil, México, Venezuela (República Bolivariana de)) han adoptado un régimen federal de gobierno, el cual es ejercido en la práctica por sólo los dos primeros, mientras que el resto de los países son de carácter unitario o con distintos grados de descentralización administrativa.

En evidente que, frente a la diversidad existente en la región de tales magnitudes y la que no puede dejar de manifestarse también en la composición de los recursos públicos, surge una limitante ineludible a la hora de querer elaborar un diagnóstico y extraer conclusiones generales que abarquen todo el universo de circunstancias observadas. Es decir que la cautela debe ser un elemento que deberá permanecer presente a lo largo del análisis que se propone en este trabajo. Por si todo ello no fuese suficiente estímulo para evitar generalizaciones, se observa que el tipo de financiamiento público está condicionado por la desigual dotación de recursos naturales que tienen los países, que tal como se verá seguidamente, repercute en los procesos políticos que rodean a la situación tributaria de los mismos.

2. La diversidad de las fuentes de recursos: una característica regional

A partir de la observación del cuadro III.1, pueden identificarse dos grupos de países que difieren sustancialmente en la importancia relativa que les revisten los ingresos no tributarios dentro del total de ingresos recaudados por sus administraciones públicas.

Por un lado se encuentran aquellos países que obtienen un monto de ingresos no tributarios que se ubica por encima del promedio para América Latina, el cual ha sido en el año 2008 del 19,4% respecto al total de sus ingresos corrientes.

CUADRO III.1
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES EN AMÉRICA LATINA, 2008

País	Ingresos corrientes - Año 2008 (En porcentajes del PIB)			Ingresos corrientes - Año 2008 (En porcentajes del total)		
	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total
Argentina ^a	30,8	3,7	34,5	89,3	10,7	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	21,7	12,0	33,7	64,3	35,7	100
Brasil (2007)	34,7	5,8	40,6	85,6	14,4	100
Chile	20,9	6,7	27,6	75,6	24,4	100
Colombia (2006)	18,3	0,1	18,4	99,6	0,4	100
Costa Rica	23,1	2,0	25,1	91,9	8,1	100
Ecuador	16,5	13,8	30,3	54,5	45,5	100
El Salvador	14,6	1,4	16,0	91,4	8,6	100
Guatemala	11,6	0,5	12,1	95,9	4,1	100
Haití	9,5	0,0	9,5	100,0	0,0	100
Honduras	15,9	1,7	17,6	90,6	9,4	100
México	9,4	8,8	18,2	51,7	48,3	100
Nicaragua	21,7	1,4	23,1	93,9	6,1	100
Panamá	16,5	7,8	24,3	68,0	32,0	100
Paraguay	13,7	4,1	17,8	76,8	23,2	100
Perú	17,4	2,6	20,0	87,0	13,0	100
República Dominicana	15,0	0,7	15,7	95,6	4,4	100
Uruguay	23,3	2,1	25,4	91,6	8,4	100

(continúa)

Cuadro III.1 (conclusión)

País	Ingresos corrientes - Año 2008 (En porcentajes del PIB)			Ingresos corrientes - Año 2008 (En porcentajes del total)		
	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total
Venezuela (República Bolivariana de)	14,2	11,2	25,4	55,9	44,1	100
Promedio América Latina	18,4	4,5	22,9	80,2	19,8	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

En algunos países la información puede diferir de la proporcionada por otras fuentes de acuerdo a la cobertura de las contribuciones destinadas a la seguridad social, como es el caso de Uruguay. La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia. Para los demás países, los datos corresponden al gobierno o administración central.

^a En el caso argentino, otros ingresos corrientes que suelen excluirse de esta clasificación se agregan, en este caso, a los ingresos no tributarios.

Este grupo está conformado por Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), poseyendo la cualidad en común de contar con un flujo muy relevante de ingresos no tributarios provenientes de actividades distintas a la tributación directa e indirecta aplicada a sus propios ciudadanos. Ya sea por los ingresos que genera la exportación de cobre (Chile), de petróleo (Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)), de gas natural (Bolivia (Estado Plurinacional de)), o aquellos provenientes de la explotación de recursos estratégicos como la hidroelectricidad (Paraguay) y el control del canal interoceánico (Panamá), este grupo de países dispone de una importante fuente de financiamiento adicional para el desarrollo de sus economías, llegando estos recursos a representar más de 10% del PIB en algunos de ellos (cuadro III.1)³⁰.

Se debe destacar que la disponibilidad de grandes fuentes de ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales evita la dependencia de los gobiernos de la tributación general para obtener sus recursos financieros. Paradójicamente, esto disminuye la necesidad de realizar un esfuerzo fiscal pero no por ello deja de tener efectos nocivos sobre la gobernanza de cada país, en particular en los aspectos de transparencia, rendición de cuentas y capacidad administrativa del Estado. Llevándolo al extremo, la abundancia de este tipo de recursos puede conducir a un país a sufrir lo que se conoce como “enfermedad holandesa”, lo cual, además de producir efectos económicos muy negativos para la economía doméstica, desincentiva aún más a las autoridades para explotar fuentes de recursos propias a través de la tributación general.

Asimismo, este tipo de financiamiento a través de la explotación de recursos naturales agrega un factor importante de volatilidad en los ingresos recaudados al estar directamente ligados a los vaivenes de los precios internacionales de los productos primarios o *commodities*. De este modo, los recursos, tributarios o no tributarios, que provienen del comercio exterior suelen agregar un grado mayor de dependencia del contexto económico global y, por ende, una mayor inestabilidad en cuanto a la solvencia fiscal de los países que explotan económicamente la disponibilidad de los mismos³¹.

El otro grupo de países lo conforman la mayoría de países centroamericanos, así como también Argentina³², Brasil, Uruguay, Colombia y Perú. En estos casos, los gobiernos dependen

³⁰ Para un análisis en profundidad sobre la importancia, efectos y consecuencias que tienen este tipo de ingresos fiscales para estos países, se sugiere consultar el trabajo de Jiménez, J.P. y Tromben, V. (CEPAL, 2006).

³¹ En un reciente trabajo, Gómez Sabañi (2009) analiza los efectos negativos que la última gran crisis internacional ocurrida en 2008 produjo en los ingresos fiscales de los países de Centroamérica, los cuales, vía remesas o comercio exterior, fueron afectados en distintos momentos, magnitudes y canales de acción.

³² Se debe reconocer en el caso argentino la relevancia considerable que han adquirido los impuestos a las exportaciones de productos primarios (retenciones), los cuales proveen de recursos al Estado en una magnitud de aproximadamente entre 2 a 3 puntos porcentuales del PIB. Vale destacar que estos tributos acarrear los mismos

crucialmente de la recaudación tributaria para lograr el financiamiento de los gastos públicos y, por lo tanto, esta presión sobre la captación de recursos debería generar incentivos para mejorar la gobernanza y, consecuentemente, generar la necesidad de dotar al Estado de los instrumentos necesarios para lograr un más eficaz y eficiente sistema tributario. Tal como se discutirá en las secciones siguientes, en estos casos también es relevante poner énfasis no sólo en los niveles absolutos de recaudación sino en todas aquellas variables que están relacionadas con la forma en que los gobiernos gravan a sus ciudadanos, es decir, en cómo se relacionan políticamente con ellos para lograr un grado razonable de consenso y de cumplimiento del sistema tributario.

Resulta indiscutible que, frente a la necesidad de fortalecimiento de la democracia en América Latina, el ámbito tributario tiene que experimentar cambios a fin de incorporar, a lo largo de todas sus etapas de gestión y aplicación, los criterios de representación e igualdad frente a las leyes que se encuentran actualmente carentes en la gran mayoría de países. En ese sentido, y sólo como ejemplos, se observan grandes disparidades legislativas en el tratamiento de las distintas fuentes de ingreso alterando la equidad horizontal (igual tratamiento para los que están en iguales circunstancias), constantes modificaciones de la carga tributaria que no están respaldadas por normas sancionadas por los representantes del pueblo, así como altos niveles de incumplimiento que distorsionan los niveles de imposición.

3. La diversidad de la descentralización: otra característica regional

En América Latina, la descentralización ha estado principalmente asociada, según sea el país y el momento al que se haga referencia, a: a) disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública; b) contribuir a la superación de la pobreza y la equidad; c) fortalecer el desarrollo nacional desde lo local; y d) lograr la profundización y perfeccionamiento de la democracia.

Existe una amplia gama de sistemas político-administrativos que van desde sistemas federales de gobierno (Argentina, Brasil, México, Venezuela (República Bolivariana de)), todos ellos con distintos matices, hasta los sistemas unitarios (Chile, Perú, Uruguay, Colombia, Estado Plurinacional de Bolivia (Estado Plurinacional de)) donde se observan mayores grados de control y decisión central.

Si bien los argumentos teóricos a favor o en contra de la descentralización fiscal son variados, se suele afirmar que un esquema descentralizado permitiría una más eficiente asignación de los recursos públicos, dada la heterogeneidad de los ciudadanos y la ventaja relativa de los gobiernos subnacionales en cuanto a la disponibilidad de información precisa acerca de las reales necesidades y preferencias de la población. Contrariamente, quienes se oponen a la descentralización fiscal señalan el riesgo de generar una “inestabilidad macroeconómica” a partir de déficit estructurales y desequilibrios fiscales profundos. Esto ha llevado a los estados unitarios a privilegiar una descentralización del gasto, mediante un sistema de transferencias, en lugar de una descentralización de los ingresos.

La noción que está detrás es el principio de correspondencia fiscal, es decir, que los impuestos deben estar asociados a los costos y beneficios recibidos de los bienes públicos.

Las transferencias realizadas desde el gobierno nacional representan, en la mayoría de los casos, la fuente principal de ingresos de los gobiernos subnacionales. Por regla general los gobiernos subnacionales tienden a preferir las transferencias no condicionadas, ya que les permite hacer un uso de los recursos en función de sus propias prioridades. Esto genera, a su vez, menores incentivos para que los gobiernos subnacionales generen recursos propios. Por otra parte, en la medida que exista una gran heterogeneidad productiva regional en cada país, la capacidad de generar ingresos propios vía impuestos se ve fuertemente afectada. Por lo tanto, al no existir una correspondencia fiscal entre gastos e ingresos propios se genera una dependencia del sistema de transferencias intergubernamentales.

problemas de dependencia de la evolución de los precios internacionales de los productos exportados explicados en esta sección.

La descentralización se puede observar como un fenómeno, ya sea desde el punto de vista de un proceso (permanente búsqueda del óptimo) o un estado (configuración óptima en el tiempo), lo cual necesita de un sólido compromiso social dado que establece las relaciones y jerarquías del poder público. Esto requiere de un continuo esfuerzo de construcción de consensos, especialmente entre los legisladores y los representantes de la sociedad civil, además de los mismos gobiernos subnacionales. Sin ese apoyo, las reformas que articulan el proceso de descentralización en América Latina pueden quedar estancadas en los ministerios centrales o bien ser bloqueadas por grupos de interés poderosos.

En América Latina, los mayores avances se han logrado en la descentralización administrativa. Sin embargo, persisten dificultades en la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y muchas de ellas no han estado debidamente acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. En relación a la descentralización fiscal, se constata una mayor descentralización por vía del gasto que de los ingresos lo que perjudica la correspondencia fiscal. En particular, los gobiernos unitarios concentran las atribuciones para el cobro de tributos en los niveles subnacionales, generándose una alta dependencia del sistema de transferencias fiscales. En cuanto a la descentralización política, prácticamente todos pueden elegir democráticamente a sus autoridades subnacionales basándose en sistemas de representación en todos los niveles territoriales. No obstante, los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas son todavía muy incipientes.

Como se verá en las próximas secciones, la principal fuente de financiamiento de los sectores públicos latinoamericanos está constituida por los recursos tributarios, los cuales están mayormente concentrados en los niveles centrales de gobierno. Ello sucede no sólo por definición constitucional de las potestades a cargo de cada nivel sino también por las ventajas derivadas de la administración centralizada de las modalidades más modernas y difundidas de tributación sobre los consumos, comercio exterior, rentas y nómina salarial.

En los países más descentralizados los gobiernos subnacionales aportan cerca del 20% del total de la recaudación tributaria del país. En el caso de Brasil, los estados y municipios recaudan alrededor de un tercio del total, como consecuencia principalmente de los ingresos aportados por el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS), que es de competencia de los estados y del distrito federal. En contraste, en países más centralizados como Chile, Costa Rica y Ecuador, los gobiernos subnacionales recaudan menos del 6% del total. En el caso de México, pese a ser un país federal, la recaudación tributaria está centralizada en el gobierno federal y los estados y municipios del país apenas aportan el 6% de los impuestos recaudados.

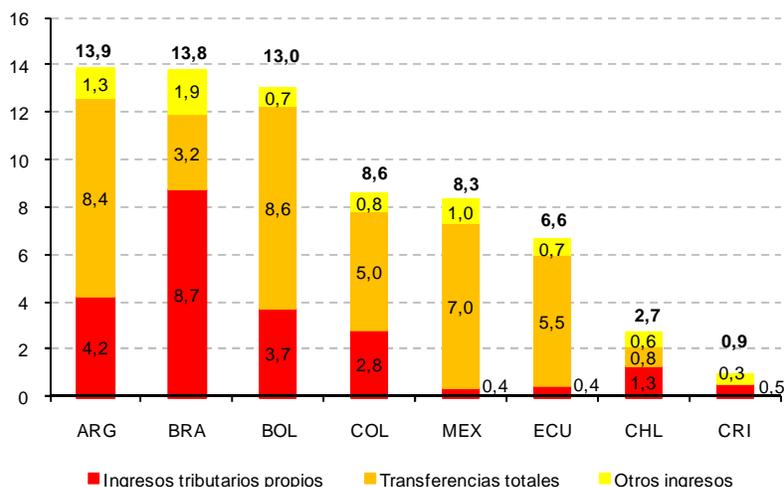
En general, los ingresos fiscales totales de estos gobiernos han crecido considerablemente en los últimos diez años. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no por el incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio, las transferencias totales aumentaron dos puntos del producto entre 1997 y 2007 y en tanto, los ingresos tributarios propios apenas pasaron de 2,1% del PIB a 2,7% en ese mismo período.

Si se analiza la estructura de ingresos de estos niveles de gobierno por país, se aprecia que las transferencias son muy significativas en la mayoría de ellos. Del gráfico III.1 se desprende que en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, las mismas superan los 7 puntos del producto, y en Colombia y Ecuador se ubican en torno al 5% del PIB. Es más, en Ecuador y México, las transferencias que reciben estos niveles de gobierno constituyen la principal fuente de financiamiento dado que representa el 80% de sus ingresos totales.

Además, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en nivel y estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno. En general, los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores. Adicionalmente, en

países más descentralizados existen algunos impuestos al consumo, principalmente a nivel de sus gobiernos intermedios, tales son los casos del ICMS en los estados de Brasil, el impuesto sobre los servicios (ISS) en sus municipios, o el impuesto a los ingresos brutos en las provincias de Argentina.

GRÁFICO III.1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
EN AMÉRICA LATINA, 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

Nota: En Argentina los datos corresponden a provincias, en Bolivia (Estado Plurinacional de) a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y municipios y en México a gobiernos estatales y DF.

Si bien la baja recaudación de impuestos propios es un problema, debe señalarse que, cuando se evalúa la cantidad de gastos que los gobiernos intermedios y locales tienen que financiar, no parece que haya mucho margen adicional para reasignar potestades tributarias. Al respecto, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se observa en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina.

C. Un bosquejo de la situación tributaria de América Latina

1. Nivel y evolución de la carga tributaria en la región

El promedio de la presión o carga tributaria efectiva de las últimas dos décadas (1990-2008) arroja para el conjunto de los países un coeficiente de 15,6%³³.

La evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1990 y el 2008 (ver cuadro III.2) muestra un crecimiento dispar de la presión tributaria de los distintos grupos de países, creciendo más fuertemente en aquellos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir que se profundizó su tendencia. En relación con los mismos es claro el caso de Brasil, la

³³ A partir del promedio 1990-2008 de la presión tributaria, se ordenaron los países en forma decreciente y se clasificaron en tres grupos tal como se muestra en el cuadro III.2. Para los posteriores cuadros, se mantuvo ese ordenamiento, el cual incluye las contribuciones a la seguridad social.

evolución reciente de Argentina y el sostenido crecimiento de Uruguay y Costa Rica, mientras que por otra parte se observan niveles más estables en Chile y en México, si bien este último con un muy bajo nivel de carga tributaria.

También se destaca el mayor ritmo de crecimiento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB que experimentaron casi la totalidad de los países de la región durante la última década (hasta antes de la crisis económica global de 2008) en consonancia con una etapa de mayor crecimiento económico a nivel regional y mundial, liderada por la intensificación del comercio internacional. Esto propició que la presión tributaria promedio para la región pasara de 14,5% en los años '90 a casi 17% en el período 2000-2008.

Utilizando la serie de CEPAL del PIB en dólares corrientes, se puede tener una idea del promedio ponderado para la región que ha oscilado entre 19% y 21% en los últimos 15 años. Esto representa prácticamente entre 4 y 5 puntos porcentuales por encima del promedio simple, y ello obedece al peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia que elevan el nivel promedio de carga tributaria regional, y por el otro lado los bajos niveles de imposición de México y Venezuela (República Bolivariana de) que producen un efecto contrario.

CUADRO III.2
INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES (INCLUYE CONTRIBUCIONES
A LA SEGURIDAD SOCIAL)
(En porcentajes del PIB)

	Promedio 1990-1999	Promedio 2000-2008	Promedio 1990-2008
Grupo 1	21,5	25,2	23,3
Brasil	25,9	32,7	29,1
Uruguay	22,2	22,4	22,3
Argentina	20,1	25,1	22,5
Costa Rica	17,9	20,7	19,2
Grupo 2	14,5	16,5	15,5
Chile	18,0	19,5	18,7
Honduras	13,5	15,9	14,6
Nicaragua	14,0	19,3	16,5
Panamá	15,8	15,3	15,6
Colombia	13,3	16,8	14,8
Perú	14,6	15,3	14,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,3	18,9	16,5
Venezuela (República Bolivariana de)	15,3	13,9	14,6
El Salvador	11,8	13,7	12,7
Grupo 3	9,8	11,8	10,8
Paraguay	11,5	12,4	12,0
México	11,3	10,7	11,0
Ecuador	9,8	13,6	11,6
Guatemala	9,3	11,7	10,5
República Dominicana	10,3	13,6	11,9
Haití	6,5	9,0	7,7
Promedio simple América Latina	14,5	16,9	15,6
Promedio ponderado América Latina	19,0	20,6	19,8

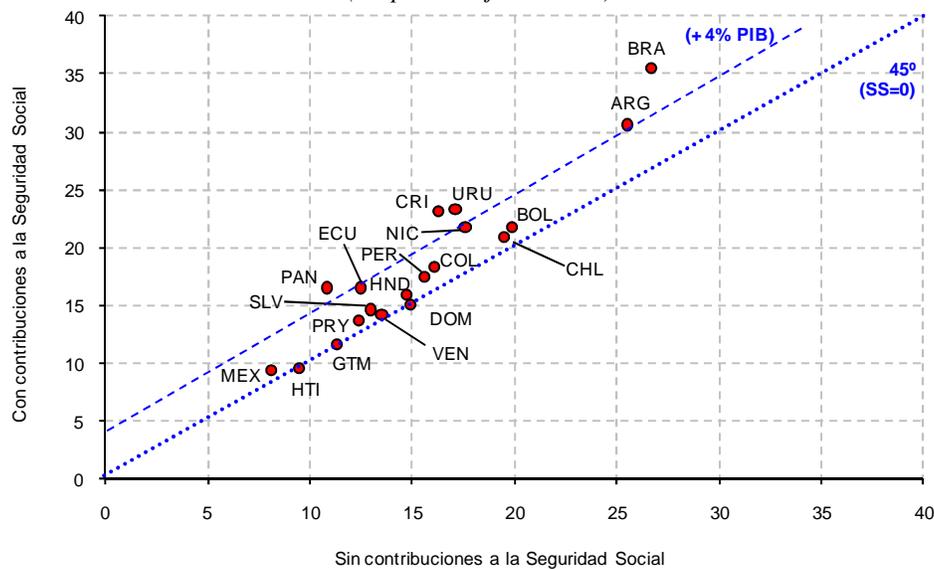
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia. Para los demás países, los datos corresponden al gobierno o administración central. Los datos para los años 2007 y 2008 no estaban disponibles a la fecha de realización del informe por lo que se los ha excluido, correspondiendo el promedio anual al período 2000-2006 y 1990-2006 respectivamente. La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

Aunque todo criterio clasificatorio es susceptible de ser impugnado, parece adecuado agrupar a los países según estratos acordes con los niveles promedios de carga tributaria, para lo cual se los ha dividido en tres grupos tomando como criterio que los mismos tengan más (o menos) de 3 puntos porcentuales del PIB respecto al nivel promedio (aproximadamente 20% por arriba y por abajo del mismo). Este criterio configura una situación donde se observa que los 9 países del Grupo 2 tienen en su conjunto una presión tributaria cercana al promedio de la región, mientras que en los extremos se encuentran 4 países con una carga tributaria más elevada, y otros 6 países con relativamente baja presión tributaria.

Si bien por motivos de austeridad informativa no se muestran los resultados correspondientes cuando se realiza este agrupamiento sin considerar los recursos de seguridad social como parte integrante de la presión tributaria, se observan cambios en la composición de los países que componen cada grupo. Así, por ejemplo, entre los que aumentan está el caso de Chile que, por tener un régimen privado de capitalización, no ingresa recursos destinados al financiamiento de la seguridad social pero que tiene una presión tributaria más alta que el promedio, mientras que, por el contrario, países como Panamá, Costa Rica y Uruguay bajan ubicaciones pues las contribuciones a la seguridad social tienen un peso significativo en el total de los ingresos públicos de estos países.

GRÁFICO III.2
INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES, 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL. La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia. Para los demás países, los datos corresponden al gobierno o administración central. Los datos para Colombia corresponden al ejercicio 2006.

Las contribuciones a la seguridad social suelen adquirir una notable relevancia en el sistema tributario de algunos de los países de América Latina. En el gráfico III.2 se contrastan los datos de recaudación tributaria del año 2008 en porcentajes del PIB simultáneamente con y sin contribuciones para cada uno de los países de la región. La línea de 45° que allí se presenta implica la igualdad entre las series de datos de presión tributaria o, lo que lo mismo, la nulidad de las contribuciones sociales.

Por lo tanto, cabría esperar que las coordenadas para cada uno de los países se ubiquen sobre la línea de 45° y por encima de la misma, siendo la distancia entre ésta y los puntos dibujados la medida en puntos porcentuales del PIB que representan este tipo de tributos. Así se observa que en

países tales como Chile, México, Venezuela (República Bolivariana de) y la mayoría de los países centroamericanos estas contribuciones no poseen un peso relativo significativo. En el sentido opuesto, la línea punteada delimita una distancia (vertical) de 4 puntos porcentuales del PIB entre la presión tributaria con y sin el volumen recaudado por estos impuestos. De este modo, se puede deducir que las contribuciones a la seguridad social revisten una importancia destacada en los sistemas tributarios de países tales como Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Panamá (en todos recaudando más de 4% del PIB), y, en menor pero relevante medida, Ecuador y Nicaragua.

Por otra parte, se observa asimismo que el grupo de países de baja imposición comprenden conjuntamente a aquellos que tienen ingresos de recursos naturales, p.e. México, Venezuela (República Bolivariana de), Ecuador (petróleo) y Panamá (ingresos del Canal), como asimismo a países que han tenido, tradicionalmente y por problemas recurrentes, dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay, si bien debe también señalarse la importancia que tienen las donaciones externas en varios países de la región, aún cuando no resulte claro si el efecto de las mismas no ha demorado los esfuerzos de los países en la captación de recursos genuinos.

Para concluir, se observa que si bien ha habido un crecimiento de la presión tributaria promedio en la última década de manera generalizada en todos los países (México parecería ser la excepción ya que la carga tributaria del año 2008 resultó inferior a la del año 1990) el incremento no ha estado al nivel de las expectativas en el sentido de que aún subsisten fuertes presiones de gastos no satisfechos, especialmente en relación con programas de reducción de pobreza, problemas de financiamiento de los sistemas previsionales que continúan siendo un tema latente, y niveles de inversión pública en los países que se han sido reducidos en la mayoría de ellos a una mínima expresión.

Respecto al tema un estudio reciente de la CEPAL³⁴ ha calculado la presión tributaria potencial de los países latinoamericanos sobre la base de su PIB per cápita (PPA), contrastándola con el valor efectivo de la misma (promedio de los dos últimos años).

De este modo, y tal como se muestra en el siguiente cuadro III.3, se encontró que durante el período 2007-2008 el promedio de la región arroja que la presión tributaria efectiva se encuentra en torno a los 3 puntos del PIB por debajo respecto a su verdadero nivel potencial, con algunos casos destacados como son México (que dado su grado de desarrollo podría recaudar más de 14 puntos porcentuales del PIB adicionales a los efectivamente contabilizados), Venezuela (República Bolivariana de) (con un saldo negativo de -8,3% del PIB respecto del potencial que le correspondería de acuerdo a su PIB per cápita), Guatemala (-8,1% del PIB), Panamá (-6,5% del PIB) y Ecuador (-6,3% del PIB)³⁵.

CUADRO III.3
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL
EN AMÉRICA LATINA, PROMEDIO 2007-2008
(En porcentajes del PIB)

País	Carga Tributaria Efectiva	Carga Tributaria Potencial	Diferencia Absoluta	Diferencia Relativa
	(a)	(b)	(a) - (b)	(a) / (b)
Grupo 1				
Brasil	35,1	22,8	12,3	1,54
Argentina	29,9	24,3	5,6	1,23
Uruguay	23,2	23,5	-0,3	0,99
Costa Rica	22,8	23,2	-0,4	0,98

(continúa)

³⁴ Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2010); "Evasión y equidad en América Latina". CEPAL.

³⁵ La brecha de recaudación de aproximadamente el 3% del PIB ha sido también corroborada por otros estudios como los de Perry y otros (Banco Mundial, 2006) y Agosin y otros (BID, 2005).

Cuadro III.3 (conclusión)

País	Carga Tributaria Efectiva (a)	Carga Tributaria Potencial (b)	Diferencia Absoluta (a) - (b)	Diferencia Relativa (a) / (b)
Grupo 2				
Chile	21,1	24,8	-3,7	0,85
Honduras	16,7	18,1	-1,4	0,92
Nicaragua	21,9	16,9	5,0	1,30
Panamá	16,5	23,0	-6,5	0,72
Colombia	15,6	21,1	-5,5	0,74
Perú	17,3	21,6	-4,3	0,80
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,9	18,6	2,3	1,12
Venezuela (República Bolivariana de)	15,6	23,9	-8,3	0,65
El Salvador	14,8	20,6	-5,8	0,72
Grupo 3				
Paraguay	13,2	18,8	-5,6	0,70
México	9,8	24,4	-14,6	0,40
Ecuador	15,4	21,7	-6,3	0,71
Guatemala	12,0	20,0	-8,0	0,60
República Dominicana	15,5	20,7	-5,2	0,75
Haití	9,9	12,6	-2,7	0,79
Promedio simple América Latina	18,3	21,1	-2,8	0,87

Fuente: Elaboración propia en base a Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2010).

Por el contrario, existen sólo cuatro países que en la actualidad poseen una carga tributaria efectiva superior al potencial determinado por su grado de desarrollo, los cuales son Brasil, que registra una carga tributaria efectiva por encima de lo que se correspondería con su PIB per cápita en más de 12 puntos porcentuales del PIB total, Argentina (que supera su potencial recaudatorio en 5,6% del PIB), Nicaragua (+5,0% del PIB) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (+2,3% del PIB sobre su carga tributaria potencial).

2. La estructura de la imposición: su evolución en el período 1990-2008

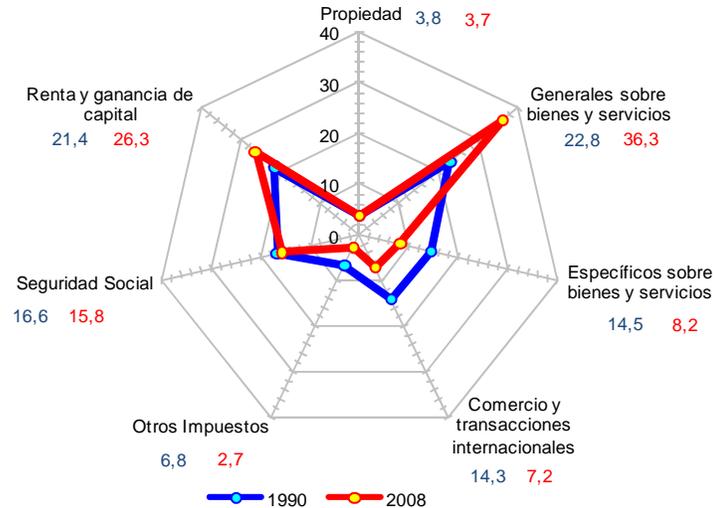
En materia tributaria no sólo es importante conocer el nivel de los recursos que obtiene el Estado, sino también las fuentes económicas que dan origen a los mismos. Por ello en esta sección se analizará lo que se conoce como la estructura tributaria a fin de tener la percepción inicial del origen de los recursos, como también para analizar la evolución que a lo largo del tiempo han experimentado las distintas fuentes.

Si se compara la estructura del sistema tributario en un nivel agregado para toda América Latina entre los años 1990 y 2008, es posible advertir algunos cambios en la importancia relativa de algunos de los principales impuestos.

Por ejemplo, pareciera existir cierta tendencia de los sistemas tributarios latinoamericanos a concentrar casi dos tercios de la recaudación total (62,6%) en la suma de los impuestos a la renta y los impuestos generales sobre bienes y servicios (donde el principal es el IVA), cuando éstos en conjunto representaban el 44,2% de los ingresos tributarios totales hacia 1990 (ver gráfico III.3).

Este fenómeno, por supuesto, ha ido en desmedro de la participación relativa de determinados tributos dentro de la estructura tributaria como lo son los impuestos específicos sobre bienes y servicios (o selectivos) y de los gravámenes que recaen sobre el comercio exterior. Los anteriores han pasado de representar un 14,5% y un 14,3% respectivamente en 1990 a participaciones del 8,2% y 7,2% en la estructura promedio correspondiente al año 2008. Un comportamiento similar han experimentado los impuestos no clasificados dentro de los grupos convencionales (“otros impuestos”) pasando de un 6,8% a un 2,7% del total de ingresos tributarios entre puntas.

GRÁFICO III.3
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del total recaudado)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Asimismo, tanto las contribuciones sociales como los impuestos a la propiedad no han evidenciado variaciones significativas durante el período analizado y demuestran hacia 2008 un similar peso relativo al observado en 1990.

RECUADRO III.1
LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA

Los impuestos que recaen sobre los ingresos poseen particularidades en cada uno de los países de la región en lo que atañe a su diseño, no existiendo un único criterio en esta materia, ya sea por los criterios utilizados en la determinación de la renta o por el esquema de alícuotas aplicado o por la efectividad de su implementación. Sin embargo, la mayoría de los países comparten ciertas características respecto de este tipo de impuestos que permiten analizar a la región como un todo y extraer consideraciones de política tributaria.

En primer lugar, América Latina recauda un nivel escaso de recursos provenientes del impuesto a la renta en comparación a los países desarrollados (OCDE), siendo la recaudación en estos últimos casi 3 veces superior para el año 2006 (4,9% vs. 13,0% del PIB). Además, dentro de la región latinoamericana, existen importantes diferencias entre los mismos países donde Chile y Brasil resultan ser los de mayor recaudación respecto del PIB (8,4% y 7,7%, respectivamente), mientras que países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Guatemala sólo recaudan algo más de 3 puntos porcentuales del PIB y por debajo del promedio regional.

Se observa asimismo que la imposición a la renta se encuentra concentrada en las personas jurídicas quienes aportaron en 2007 un promedio del 70% del total de los ingresos generados por este tipo de tributo. Esto permite que la magnitud de ingresos tributarios aportados por las empresas (en términos del PIB) sea similar al registrado hoy en día en los países de la OCDE. Como contrapartida, la recaudación aportada por las personas físicas, constituyendo sólo el 30% del total generado por el impuesto, resulta muy inferior cuando se la compara con los valores de los países desarrollados con una relación de 6 a 1 (1,5% vs. 9,2% del PIB). Adicionalmente, aún en aquellos casos donde las personas físicas tienen una mayor presencia en la recaudación del gravamen, la misma es sumamente reducida como para poder ser considerado un instrumento que tenga posibilidades de afectar de manera sustancial la distribución de los ingresos.

(continúa)

Recuadro III.1 (conclusión)

En relación con lo anterior, es necesario destacar que la imposición sobre los ingresos, si bien aún posee un menor peso relativo en contraste con la imposición general a los bienes y servicios dentro de los sistemas tributarios latinoamericanos, ha experimentado un sostenido crecimiento en sus valores de recaudación, sobre todo a partir de 1998, pasando de los 3,0% del PIB a 4,8% en 2007 y 2008. Vale resaltar que este crecimiento en los niveles de recaudación del impuesto estuvo sustentado en los ingresos tributarios aportados por las empresas acentuando consolidando la tendencia ya mencionada.

Por otra parte, es sabido que la mayor parte del impuesto sobre la renta personal en estos países proviene de trabajadores asalariados formales o registrados, cuya elevada participación en el total de la recaudación se relaciona a la existencia de bases imponibles constituidas principalmente por rentas del trabajo, debido a la existencia de tratamientos preferenciales a las rentas de capital como exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones.

Fuente: Gomez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2010); “Evasión y equidad en América Latina”. CEPAL.

Si se considera la desagregación de los grupos de países latinoamericanos realizada en este trabajo, es posible afirmar que en el año 2008 se percibe una clara tendencia a la homogeneidad de las estructuras tributarias entre grupos, estrechándose las importantes brechas existentes hace dos décadas.

Precisamente, se distinguen ciertas características comunes a los mismos tales como la creciente importancia relativa del impuesto a la renta (que oscila entre un 20% y 30% del total recaudado) y de los tributos generales a los bienes y servicios, dentro de los cuales el más relevante es el IVA, cuya participación es prácticamente homogénea entre los 3 grupos de países consignados y se ubica alrededor de los 35 puntos porcentuales sobre el total de ingresos tributarios.

Además, resulta destacable el retroceso observado en los impuestos selectivos y los que afectan al comercio exterior respecto de la década del ‘90, representando en la actualidad un 5-10% cada uno en promedio respecto del total de ingresos tributarios, siendo el Grupo 3 (de menor carga tributaria promedio) el que mayor peso relativo asigna a este tipo de tributos.

Por último, mientras parece existir cierta coincidencia en el impuesto a la propiedad y a los activos en cuanto a su escasa importancia relativa, es evidente que aún subsisten diferencias significativas en cuanto a la participación otorgada de las contribuciones a la seguridad social dentro del total de ingresos tributarios (promedio para cada grupo) donde nuevamente, y compensando las diferencias respecto a los otros grupos, el Grupo 1 se destaca con un 6,7% del PIB para este tipo de impuestos, lo que representa casi el 24% del total.

3. Los efectos de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso

Numerosos estudios han demostrado que América Latina es la región más desigual del mundo en lo que refiere a la distribución del ingreso³⁶.

Según datos de la CEPAL para el año 2008, el 40 % más pobre de la población sólo obtuvo alrededor del 15% del ingreso total a nivel regional, siendo Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y República Dominicana los países con la peor performance (10% del ingreso para ese grupo poblacional). Por el contrario, el 10% más rico de la población tuvo una participación promedio en el ingreso a nivel regional de un 35%, ubicándose Venezuela (República Bolivariana de) y Uruguay en un extremo (28% aprox.) y Brasil, Colombia y Guatemala en el otro (40% aprox.).

En cuanto a la concentración de los ingresos, en la mayoría de los países de la región el quintil de población más rico recibe actualmente entre 10 y 18 veces el ingreso del quintil más pobre, aunque en

³⁶ Por ejemplo, Barreix y otros (BID, 2009), Secretaría General de la Comunidad Andina (2006), Goñi y otros (Banco Mundial, 2008), y Gómez Sabaíni y otros (2010).

Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia y Honduras dicha relación alcanza las 30 veces aproximadamente.

También es conocido que esta situación prácticamente no ha variado durante las dos últimas décadas a pesar de las evidentes mejoras en la disminución de los niveles de pobreza evidenciadas en algunos países durante los últimos años y de las elevadas tasas de crecimiento económico regional³⁷.

América Latina enfrenta entonces el doble desafío de los escasos recursos tributarios que recauda de su ciudadanía (con bases gravables y alícuotas menores a las de los países desarrollados) junto con una mala focalización de los recursos disponibles y una estructura sesgada a la imposición indirecta (más regresiva). Esto relativiza el efecto redistributivo de la política tributaria en la mayoría de los países de la región al punto tal de hacerlo contraproducente en cuanto al mejoramiento de la distribución del ingreso.

Es por tal razón que resulta indispensable la existencia de un sistema de tributos y transferencias que intente mejorar la distribución del ingreso existente en la actualidad, configurándose, dentro de lo posible, de manera independiente al desempeño macroeconómico de cada momento en particular.

Si se considera la medida de desigualdad de ingresos más utilizada, el coeficiente de Gini, es posible observar el efecto sobre la equidad distributiva del actual sistema tributario de los países analizados, comparando dicho coeficiente en los momentos anterior y posterior a la imposición de los ciudadanos.

El cuadro III.4 expone los valores obtenidos para los coeficientes mencionados de los países de América Latina, antes y después de impuestos, lo que da como resultado la columna (3) del cuadro donde una diferencia absoluta positiva (una disminución del Gini post-impuestos) debe ser entendida como una mejora en la distribución del ingreso respecto de la situación original.

CUADRO III.4
EFFECTOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

País (Año)	Coeficiente GINI antes de impuestos (1)	Coeficiente GINI después de impuestos (2)	Diferencia absoluta (3)=(1)-(2)
Mejoraron la distribución del ingreso:			
Panamá (2003)	0,6364	0,6274	0,0090
Nicaragua (2001)	0,5963	0,5946	0,0017
Costa Rica (2004)	0,5770	0,5726	0,0044
Colombia (2005)	0,5370	0,5370	0,0000
Argentina (2006)	0,5133	0,4941	0,0192
México (2002)	0,4900	0,4900	0,0000
Uruguay (2007)	0,4238	0,4185	0,0053
Empeoraron la distribución del ingreso:			
Guatemala (2000)	0,5957	0,6034	-0,0077
Honduras (2005)	0,5697	0,5707	-0,0010
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2005)	0,5560	0,5670	-0,0110
Brasil (1999)	0,5400	0,5500	-0,0100
Perú (2005)	0,5350	0,5430	-0,0080
República Dominicana (2004)	0,5106	0,5126	-0,0020
El Salvador (2006)	0,5034	0,5109	-0,0075
Chile (2003)	0,4753	0,4802	-0,0049

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General CAN (2006), Barreix A. y otros (2009), González I. y Martner R. (2009), Cantallopis J. y otros (2007), y Gómez Sabaini J.C. y Rossignolo D. (2008).

³⁷ Para un análisis detallado de los coeficientes de Gini en América Latina, consultar la base estadística de la CEPAL, <http://www.eclac.org/estadisticas/> (Sociales, Distribución del Ingreso, Indicadores).

A partir de la observación del cuadro anterior, es posible deducir que, aún con resultados disímiles, donde algunos países como Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú empeoran la distribución inicial del ingreso, y otros como Argentina, Uruguay, Panamá y Costa Rica revierten la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, el efecto redistributivo final de la política tributaria (comprendido entre 0,019 y -0,011) resulta relativamente acotado y poco efectivo con sus actuales características³⁸.

El cuadro presentado permite identificar dos fenómenos sobresalientes. En primer lugar, es posible observar que, antes de impuestos, los niveles del coeficiente de Gini entre algunos países de América Latina y los países europeos³⁹ son relativamente cercanos, tal como es el caso de Chile y Uruguay, aunque en promedio el grado de desigualdad resulta mayor en los primeros. Es decir, que si bien las condiciones iniciales de distribución del ingreso de mercado son algo diferentes entre los dos conjuntos de países, el contraste más notorio se percibe cuando se comparan los valores estimados del coeficiente de Gini ex post (luego del pago de los impuestos), ya que mientras en América Latina no se observa una mejora en la distribución del ingreso a razón de la política tributaria sino que en gran cantidad de casos se observa un empeoramiento, en los países europeos se observa un sesgo muy marcado hacia una mejor distribución del ingreso luego de aplicar impuestos y transferencias.

Este comportamiento dispar entre los países desarrollados y los de Latinoamérica no significa que los instrumentos de política tributaria (en especial, el impuesto a la renta) no sean útiles o efectivos para lograr sus objetivos redistributivos respecto de la situación existente dentro de cada país.

Por el contrario, debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un mayor peso absoluto y relativo mayor dentro de las estructuras tributarias, no sufre las falencias técnicas que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina, a saber: i) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales; ii) tasas proporcionales en lugar de progresivas; iii) bases estrechas del tributo a la renta, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros y iv) un alto grado de evasión del impuesto.

En efecto, el impacto redistributivo de los impuestos en los países desarrollados es considerablemente mayor debido a que las tasas impositivas son más altas y más progresivas, es decir, la estructura tributaria se encuentra mayormente focalizada a los impuestos que gravan directamente los ingresos de los individuos. Esto permite a dichos países obtener una mayor y más diversa cantidad de recursos que pueden ser utilizados en transferencias directas, las cuales son mejor focalizadas entre los grupos más necesitados de la población.

Por otra parte, también se observa la gran importancia que revisten los gastos tributarios (ingresos tributarios no ingresados en razón de dispensas) en la mayoría de los países de la región latinoamericana respecto del caso de países desarrollados, ya sea en forma de exenciones, exoneraciones y beneficios fiscales de todo tipo imaginable.

Esta situación conforma un obstáculo adicional para la política tributaria como herramienta redistributiva al abrir “grietas” en el sistema tributario. Estos mecanismos, generalmente utilizados para estimular ciertas actividades o subsidiar a determinadas regiones, sectores o grupos de personas, son sinónimos de inequidades y tratos preferenciales, los cuales muchas veces son mal diseñados y terminan beneficiando a un sector específico de la población en detrimento de la ciudadanía en general

³⁸ La particularidad del caso argentino, donde se observa una disminución del coeficiente de Gini luego de impuestos, encuentra su justificación en los derechos de exportación, los cuales han contribuido al incremento de la carga tributaria en alrededor del 2% del PIB que han favorecido una redistribución de ingresos implícita de los productores de materias primas hacia los consumidores de todos los quintiles a través del mantenimiento subsidiado de los precios domésticos de la canasta de bienes básicos.

³⁹ Según un estudio de la Secretaría General de la Comunidad Andina (2006), en 2001 el coeficiente de Gini pre-impuestos era aproximadamente igual a 0,47 en el Reino Unido, 0,44 en Dinamarca y Finlandia, y 0,42 en Italia y España.

y, en especial, de los quintiles más pobres al perderse recursos que podrían disponerse para realizar transferencias focalizadas a dichos sectores⁴⁰.

4. El elevado nivel de incumplimiento de los impuestos

Al bajo de nivel de imposición efectiva respecto a sus posibilidades potenciales, así como al fuerte sesgo en materia de imposición indirecta en detrimento de la imposición a la renta personal, se le suma en muchos países de América Latina los elevados niveles de incumplimiento tributario.

Las estimaciones disponibles demuestran que este fenómeno es de mucha mayor profundidad en el impuesto a la renta, personal y societaria, que en el impuesto al valor agregado, a pesar de encontrarse ambos tributos sustancialmente interrelacionados⁴¹. En este sentido, es observable que en los años pasados los esfuerzos en materia de administración tributaria parecen haber estado enfocados mucho más en combatir la evasión existente en el IVA, restando importancia a la evasión observada en los impuestos a los ingresos y a la tributación directa en general.

Prueba de ello es que mientras que se han desarrollado sistemas y asignados fondos de cooperación externa en programa para campañas en el combate a la evasión en el IVA, menores han sido los esfuerzos de las administraciones tributarias en el control de la evasión relativa a la imposición a la renta. Un ejemplo de esta actitud puede encontrarse en la falta de estimaciones de evasión en la imposición a la renta hasta fecha muy reciente, a la vez que se observa la existencia de estimación de evasión en el IVA desde hace algunas décadas.

Como se mencionó, mientras las tasas de evasión en el IVA calculadas para los países latinoamericanos se ubican en un rango de 11% (Chile) al 39,4% (Perú) con un promedio de 28% aproximadamente, las tasas de incumplimiento en el impuesto a la renta van, según los últimos datos, desde 41,6% (México) a 63,8% (Ecuador) con un valor medio de 51,4%. El cuadro III.3 resume los datos de evasión relevados.

CUADRO III.5
TASAS DE EVASIÓN EN LOS IMPUESTOS AL VALOR AGREGADO Y A LA RENTA

	Impuesto al Valor Agregado		Impuesto a la Renta			Año de estimación
	Tasa de evasión	Año de estimación	Tasa de evasión			
			Total	Personas físicas	Personas jurídicas	
Argentina	21,2%	2006	49,7%	...	...	2005
Bolivia (Estado Plurinacional de)	29,0%	2004	...	...	...	...
Chile	11,0%	2005	47,4%	46,0%	48,4%	2003
Costa Rica	28,7%	2002	...	...	...	...
Colombia	23,5%	2006	...	...	...	...
Ecuador	21,2%	2001	63,8%	58,1%	65,3%	2005
El Salvador	27,8%	2006	45,3%	36,3%	51,0%	2005
Guatemala	37,5%	2006	63,7%	69,9%	62,8%	2006
México	20,0%	2006	41,6%	38,0%	46,2%	2004
Nicaragua	38,1%	2006	...	...	...	...
Panamá	33,8%	2006	...	...	...	...
Perú	39,4%	2006	48,5%	32,6%	51,3%	2006
República Dominicana	31,2%	2006	...	...	...	...
Uruguay	26,3%	2006	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia en base a Gomez Sabañi y Jiménez (2010), Ávila Mahecha J. y Cruz Lasso A. (2007), Romano A. (2008), Barreix y otros (2009) y AFIP (2008).

⁴⁰ Un ejemplo de esto puede verse en Gómez Sabañi, J.C. y Velasco P. (2009); "Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas".

⁴¹ Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2010); op.cit.

Asimismo, del cuadro III.5 surge que en la mayor parte de los países mencionados la evasión en la imposición a la renta de sociedades registra valores superiores a los correspondientes a las personas físicas, siendo este un resultado que contrario a las presunciones existentes. Una de las explicaciones está dada por la alta participación que tienen los asalariados registrados en su contribución a la imposición a la renta personal, tal como se analiza en el recuadro III.1.

En conclusión, la mayoría de los países no recaudan lo que se correspondería con su nivel de desarrollo (ni con lo estipulado por las leyes debido a los muy elevados niveles de evasión fiscal), y aún así, lo que recaudan está sesgado hacia cierto tipo de tributación (indirecta) que no es precisamente la más efectiva para generar un mejoramiento sostenido de la distribución actual del ingreso a través de la política tributaria, siendo estas características las que motivan a buscar sus causas o determinantes más allá del desempeño estrictamente económico, en especial en los aspectos de gobernanza y política económica que se discutirán en la próxima sección.

Como síntesis del análisis anterior, se destacan varios temas que requieren ser investigados con un mayor grado de detalle, a saber:

- La mayoría de los gobiernos de los países de América Latina han logrado aumentar los niveles de recaudación en la última década fundamentalmente debido a factores exógenos dados por la favorable evolución de las variables macroeconómicas a nivel doméstico e internacional. Frente al distinto escenario económico que actualmente se observa, ¿resulta factible pensar que los países estarán en condiciones políticas para gestar los cambios necesarios, tanto en el diseño del sistema tributario como en su capacidad de gestión administrativa, para continuar con esa tendencia y poder alcanzar sus niveles de recaudación potencial?
- Se observa que el crecimiento de la recaudación de los años pasados se sostuvo básicamente debido a los aumentos del IVA y en menor medida en la imposición a la renta de las personas jurídicas. Asimismo se observa que el IVA pareciera haber alcanzado un techo recaudatorio o amesetamiento, a la vez que se observan crecientes demandas de fondos para el financiamiento de los gastos sociales. De cara a esta situación, ¿es razonable suponer que los impulsos recientes hacia a una mejor gobernanza o mayor cohesión social puedan constituir incentivos hacia el fortalecimiento de la imposición a la renta de las personas en los años próximos?
- La gran concentración de la renta en la región donde el 10% de la población percibe en muchos países más del 40% total de los ingresos plantea desafíos, conflictos y limitaciones sobre las posibilidades efectivas de aumentar la recaudación proveniente de la imposición a las personas físicas de una manera significativa. Esta situación pareciera ser un estímulo negativo en muchos políticos para encarar reformas que definitivamente deben afectar a los sectores de mayor peso decisorio. Frente a este panorama generalizado de la región, ¿resulta factible pensar que la formulación de un compromiso social puede llegar a superar los obstáculos que pueden presentarse para lograr una base de imposición amplia y generalizada que alcance a los ingresos de los sectores de rentas más altas?

D. Política tributaria y democracia: fortaleciendo el Estado a partir de la tributación directa en América Latina

Una idea antigua que ha vuelto a cobrar significación en los últimos tiempos es que la autoridad, la eficacia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a los problemas de la sociedad están estrechamente relacionadas con la forma en que estos financian los gastos públicos.

Por ello es importante que los gobiernos graven a sus ciudadanos sobre bases justas, equitativas y eficientes, en lugar de “vivir” de las rentas provenientes de los recursos naturales y de la ayuda extranjera, o sin importar la forma en que los recursos son obtenidos.

Por detrás de este concepto esta la idea de que la fiscalidad estimula la demanda de representación y que, por otra parte, una autoridad gubernamental eficaz en el diseño y control de los ingresos públicos es una prueba de la capacidad del Estado para gestionar sus políticas.

1. El fortalecimiento del Estado: relación entre la gobernanza, el nivel de ingresos y la tributación

a) ¿Cuál es el nivel de gobernanza en los países de América Latina?

Desde el año 1996 y con actualizaciones anuales, el Banco Mundial elabora un conjunto de indicadores de gobernanza democrática a nivel mundial conocidos como WGI (*Worldwide Governance Indicators*). Dicho proyecto cubre 212 países y está basado en los datos provenientes de 35 fuentes distintas de información⁴².

En el marco de dicho trabajo, la gobernanza es entendida como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio del cual la autoridad es ejercida en un país, lo que incluye el proceso de selección, control y reemplazo de los gobiernos, la capacidad de los mismos de formular e implementar medidas de política efectivas así como el respeto por parte de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que se articulan en el orden económico y social de cada país en particular.

En este sentido, los indicadores ya mencionados miden seis dimensiones de gobernanza: i) voz democrática y rendición de cuentas (lo que incluye libertades de expresión en sus diferentes formatos y participación ciudadana); ii) estabilidad política y ausencia de violencia social; iii) efectividad gubernamental (en cuanto a las políticas implementadas y al compromiso del gobierno con las mismas); iv) calidad regulatoria (en lo relativo a la promoción del desarrollo del sector privado); v) estado de derecho (del inglés “*Rule of Law*”, refiriéndose al respeto de las leyes, derechos de propiedad y de aquellos agentes destinados a mantener el orden social como los jueces y fuerzas de seguridad pública); y vi) control de la corrupción (tanto de los funcionarios públicos como de los grupos de presión que interactúan con el gobierno).

Según estos trabajos, pareciera existir una relación relativamente estable entre los niveles de carga tributaria de los países con sus indicadores de gobernanza y más aún con sus niveles de desarrollo humano. Aunque no puede definirse si existe una relación de causalidad de un único o doble sentido, se destaca en general que aquellos países que muestran niveles mayores de recaudación tributaria respecto de su PIB exhiben también un mejor desempeño en sus indicadores de gobernanza.

Las últimas estimaciones correspondientes al año 2008 permiten extraer algunas conclusiones relevantes. Por una parte, si se consideran los datos agrupados por regiones, se puede establecer que Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los países nórdicos (Suecia, Dinamarca, Suiza, etc.) registran los valores más elevados en cada uno de los indicadores de gobernanza con mayoría de cifras muy cercanas al máximo posible (100) en cada estimación. Los países de la Unión Europea también muestran valores elevados como ser Alemania (con valores que oscilan entre 86 y 93 y cinco de los indicadores superando los 90 puntos) y Holanda (80-99) aunque el promedio general de este grupo de naciones es relativamente menor por la presencia de países con importantes pero no tan sobresalientes guarismos entre los cuales se encuentran España (43-88) e Italia (60-79).

Por su parte, América Latina se encuentra, en promedio, en un nivel intermedio entre los países desarrollados y los muy pobres países de África. Los promedios de los seis indicadores estimados se encuentran dentro del rango 32-51 con un promedio general para la región de 41 puntos.

⁴² Kaufmann, D., Kraay A. y Mastruzzi M. (2008); “Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007”.

Estos valores, similares a los registrados en las pujantes India y China y en Medio Oriente, se encuentran muy lejos de las correspondientes a los países nórdicos o de Oceanía, los cuales podrían considerarse como “ideales”.

No obstante lo anterior, se deben destacar dos aspectos centrales respecto de la región latinoamericana: en primer lugar, existen diferencias importantes entre los países de la región, exhibiendo algunos de ellos valores muy por encima de la media regional tal como Chile (con un rango comprendido entre 66 y 93, con cuatro de sus indicadores por encima de 80 puntos), Uruguay (55-84), Costa Rica (63-77) y Panamá (49-71). Luego se observa un grupo intermedio de países con estimaciones en torno a los 45 puntos que incluye, entre otros, a Brasil (38-61), México (24-65) y Argentina (28-57). Por último, países tales como Venezuela (República Bolivariana de) (3-30), Haití (6-27), Bolivia (Estado Plurinacional de) (12-48), Ecuador (9-41) y Paraguay (15-37) mostraron en 2008 indicadores de gobernanza muy deteriorados, semejantes al promedio de los países del continente africano.

En segundo lugar, al estudiar la evolución de los indicadores durante los últimos diez años, es posible identificar casos donde las reformas políticas aplicadas, el mantenimiento del orden jurídico-económico y la lucha contra la corrupción en determinados países han permitido lograr marcados avances en materia de gobernanza. Como contrapartida, otros países han visto deteriorada en varias dimensiones su nivel de gobernanza en los últimos años.

De este modo, y en lo que atañe a los cambios más relevantes observados en Latinoamérica, Perú y Haití muestran mejoras (aún en niveles bajos) en cuanto al indicador de “rendición de cuentas”, y Chile y Uruguay muestran, como se mencionó, los elevados valores actuales en sus indicadores gracias a un mejoramiento paulatino pero sostenido en cada una de las dimensiones de la gobernanza. Además, Argentina ha mostrado mejoras en “estabilidad política” respecto de la situación crítica del año 2002 aunque los indicadores de “calidad regulatoria” y “estado de derecho” se vieron afectados negativamente a través de ciertas decisiones de política económica adoptadas por el gobierno de turno (característica compartida con Ecuador). Por su parte, Bolivia (Estado Plurinacional de), y en especial Venezuela (República Bolivariana de), son los dos países que han experimentado un preocupante retroceso en casi todos los indicadores y en el nivel promedio de gobernanza.

b) La relación entre los indicadores de gobernanza y la presión tributaria

A efectos prácticos, y aún corriendo el riesgo de una pérdida de exactitud en las estimaciones, en este trabajo se propone agrupar los seis indicadores en un “promedio simple” con idéntica ponderación para cada ítem de cada país de América Latina, obteniéndose de esta manera un “índice general de gobernanza”. Esto permitirá analizar de manera resumida los cambios en el desempeño efectivo de los gobiernos en los países de la región y confrontar dichos comportamientos con el observado en otras variables económicas y fiscales.

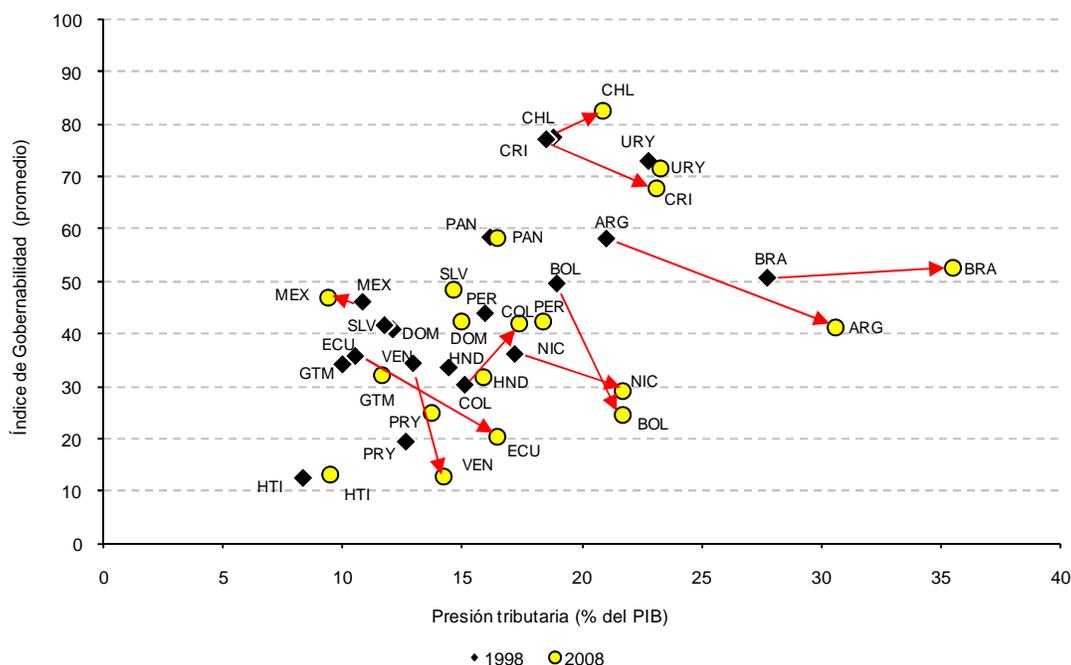
Específicamente, el gráfico III.4 contrasta la situación de los países latinoamericanos entre 1998 y 2008 en cuanto a las variables de gobernanza general y presión tributaria total, medida esta última en porcentajes del PIB. Sin intentar establecer anticipadamente una relación de causalidad en las variables, el siguiente gráfico resulta útil para observar las importantes diferencias existentes dentro de la región en cuanto a su evolución en la última década.

En primer lugar, se destaca un grupo conformado por Chile, Costa Rica y Uruguay, los cuales han experimentado aumentos de la presión tributaria de distinto tenor, pero tendientes a ubicarse entre 20% y 25% del PIB, y han mantenido (aún con el retroceso del país centroamericano) un valor global de gobernanza evidentemente superior al conjunto de países de la región y similares al de algunos países desarrollados como Italia o España.

En segundo lugar, es posible distinguir un conjunto mayoritario de países más homogéneo en lo que respecta a su presión tributaria concentrados en un rango de 10% a 20% del PIB. Dentro del mismo, y en niveles de gobernanza general que van desde 10 a 50 puntos, se encuentran la mayoría de los países de Centroamérica, las naciones sudamericanas de menor ingreso y otros tales como México, uno de los

países con menor carga tributaria de toda la región; Panamá, país que no muestra cambios significativos de 1998 a 2008 en ninguna de las dos variables presentadas en el gráfico pero mantiene un nivel de gobernanza superior al de la mayoría de los países; y Venezuela (República Bolivariana de), donde el leve aumento de la carga tributaria se ve opacado con los drásticos resultados negativos que se observan en todos los indicadores de gobernanza, alcanzando algunos de ellos valores extremadamente bajos de sólo un dígito, y en un retroceso en general respecto de las estimaciones del año 1998.

GRÁFICO III.4
EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE GOBERNANZA (PROMEDIO) Y LA PRESIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kaufmann y otros (2008), Banco Mundial.

Aún así, se observan en el gráfico casos particulares como, por ejemplo, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, los cuales han aumentado su carga tributaria total durante la última década, llevándola a un nivel de 21,7%, no pudiendo mantener los valores de sus indicadores de gobernanza correspondientes a 1998, cuyos niveles promedio se ubican actualmente por debajo de los 30 puntos. En contraposición a lo anterior, Colombia y El Salvador se destacan por haber incrementado su presión tributaria junto con su nivel promedio de gobernanza, con sendos avances logrados en los aspectos de efectividad gubernamental, respeto de las leyes y control de la corrupción, aunque el primero aún conserva un problema pendiente relacionado con la estabilidad política y la violencia social dentro del país.

Por último, los dos países que exhiben mayor crecimiento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB son Argentina y Brasil, ubicándose ambos por encima del 30% en 2008. Sin embargo, mientras el primero mostró un evidente retroceso en el nivel general de gobernanza (por el deterioro de la calidad regulatoria y el menor respeto por las instituciones), el segundo país denota un tenue mejoramiento general del promedio de gobernanza, especialmente en estabilidad política y ausencia de violencia social en el último decenio.

Para concluir, se considera que de los resultados antes indicados surge que se debe ser muy cuidadoso al interpretar los resultados obtenidos y las tendencias observadas. Es sabido que los autores que defienden la teoría del “*state-building*” consideran que existe una supuesta relación de

causalidad teórica entre los niveles de tributación o el grado de desarrollo económico y la calidad de gobernanza de cada país (estimada a través de los indicadores aquí utilizados)⁴³. Sin embargo, el análisis de los datos no permite establecer una relación estable y taxativa entre dichas variables ya que los resultados observados muestran una disparidad de circunstancias que no permite avanzar con esas conclusiones sin tratar de diseñar un modelo formal que así lo establezca, al menos para el caso de América Latina.

En síntesis, se considera que la relación entre los niveles de tributación y los indicadores de gobernanza constituye una relación de “doble vía” que se refuerzan y potencian mutuamente, pero sin que exista un orden de prelación entre los mismos. Por ello, avanzar sostenidamente tanto en profundizar las acciones que conducen a una mayor y mejor gobernabilidad, así como también, y de manera concurrente, mejorar el nivel y la estructura de los sistemas tributarios de los países son objetivos concurrentes al mismo fin.

No obstante lo enunciado, ello no significa que no exista influencia recíproca entre la calidad de la gobernanza de un país sobre sus niveles efectivos de recaudación tributaria o su desempeño económico, y por ello resulta interesante ahondar en dichas interrelaciones con el propósito de generar un debate en la materia.

2. Una reflexión final: las interrelaciones entre la cohesión social, la gobernanza y la tributación

La situación tributaria en América Latina está caracterizada, como se ha visto, por un insuficiente nivel de recursos tributarios respecto a su capacidad potencial, un marcado sesgo a los impuestos indirectos *vis-à-vis* los directos, una marcada regresividad que agrava la mala distribución del ingreso que surge del mercado y un muy bajo nivel de cumplimiento cuya cara más visible son los altos niveles de evasión, especialmente en los impuestos directos.

Frente a este panorama se plantea la necesidad urgente en muchos de ellos de ampliar el nivel de la carga tributaria, ya que de esta forma se pueden lograr efectos inmediatos e intermedios sobre el Estado, los ciudadanos y su interacción recíproca, lo cual conduciría a mejorar la gobernanza en diferentes aspectos⁴⁴, a saber:

- En lo inmediato, el gobierno se focaliza en obtener ingresos a través de la imposición a los ciudadanos, para lo cual estará motivado a promover prosperidad en la ciudadanía y a desarrollar estructuras burocráticas eficientes y fuentes de información que posibiliten una efectiva recaudación tributaria. Esto conducirá al aumento de la capacidad de respuesta del Estado junto con una mayor capacidad de administración tributaria.
- Por otro lado, la propuesta de enfrentar mayores impuestos llevará a los contribuyentes a comprometerse políticamente para informarse sobre el aumento de impuestos propuesto. Esto movilizará al menos a una gran parte de ellos a resistirse a las nuevas formas de imposición y/o a controlar la forma de instrumentación de las mismas y el modo en que el gobierno utiliza los ingresos tributarios recaudados hasta ese momento. El resultado esperable en cuanto a la gobernanza es una mejora en la rendición de cuentas exigida a los funcionarios públicos por parte de los ciudadanos.
- A partir de la interacción entre los agentes, el proceso resultará en una negociación sobre los ingresos a generarse. De esta manera, se espera que los contribuyentes acepten las nuevas demandas impositivas a cambio de la posibilidad de ejercer cierta influencia institucional sobre el nivel y las formas de imposición y sobre la posterior utilización de los ingresos que se recaudaren. En consecuencia, los impuestos son más aceptables y

⁴³ Everest-Phillips, M. (2008); “Business tax as state-building in developing countries: applying governance principles in private sector development”.

⁴⁴ Moore, M. (2007); op.cit.

predecibles y el proceso de imposición más eficiente; el debate y las negociaciones deberían perfeccionar las políticas públicas; y habrá un conocimiento más amplio y profundo del modo en los ingresos públicos son gastados, fortaleciendo la participación y la responsabilidad del poder legislativo. En definitiva, la gobernanza se ve mejorada con una mayor capacidad de respuesta política y administrativa por parte del Estado y una mayor exigencia de rendición de cuentas al gobierno por parte de la ciudadanía.

De cara a la necesidad de mejorar los niveles de tributación resulta necesario generar las condiciones básicas para que ello pueda tener lugar y, a esos efectos, se menciona la necesidad de fortalecer la acción del Estado generando un ámbito favorable que permita la adopción de medidas tributarias.

Conducente al logro de este propósito, los gobiernos deberían efectuar una profunda reflexión en torno a los siguientes aspectos:

1. Mejorar las condiciones de justicia distributiva de la sociedad
 - Fundamentalmente, mejorar la efectividad del gasto público para cambiar la percepción y evaluación que tiene la ciudadanía respecto al papel de los impuestos e implementar de programas para la educación del contribuyente.
 - Ampliar la base impositiva de los tributos, y reducir exenciones a fin de fortalecer el concepto de igual frente a iguales circunstancias (equidad horizontal).
 - Acotar la discrecionalidad pública, publicando los procedimientos y regulaciones tributarias, y desterrar el uso de la administración tributaria con fines de control político.
2. Desarrollar un compromiso político para una prosperidad compartida
 - Demostrar liderazgo político, integrando a la política tributaria en un proyecto de causa nacional, reconocer la necesidad de contar con un sistema tributario claro y estable como señal clave para inversores y público en general.
 - Realizar encuestas de percepción del contribuyente a fin de legitimizar la acción pública y dar a conocer sus resultados.
3. Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia
 - Elevar el papel del Congreso o Parlamento, más allá de la aprobación de reformas impositivas, para que tome conocimiento efectivo con la forma en que se aplican las normas y la marcha de la administración tributaria.
 - Explicar los usos y destinos de los tributos y de los fondos producidos, e identificarse con los mismos a fin de aumentar su compromiso con la acción pública.
 - Incrementar la efectividad del sistema a través de la simplificación de las normas, las reglamentaciones administrativas y los procedimientos de aplicación.
4. Asegurar la inclusión política y social
 - Impulsar la tributación directa en consideración a que la misma genera derechos para los ciudadanos, a contrario de la tributación indirecta donde se pierde la relación con la gestión del Estado.
 - Promover la autodeterminación de los gravámenes para incrementar la forma en que los ciudadanos se involucran con su pago, a contrario de lo que se ha venido haciendo con la imposición indirecta.
 - Fortalecer asociaciones de negocios sobre todo en sectores informales para promover un crecimiento económico compartido.

- Los contribuyentes no sólo necesitan estar convencidos de que los tributos son justos y que representan algún tipo de valor monetario; sino que también deben estar persuadidos de que los demás contribuyentes también se comprometen con el sistema y que el pago de sus impuestos es una inversión productiva para ellos y para el futuro económico del país que los alberga.

Bibliografía

- Administración Federal de Ingresos Fiscales – AFIP (2008); “Estimación del incumplimiento en el IVA – Año 2007”. Buenos Aires.
- Agosin, M., Barreix, A., Machado, R. (2005); “Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. Agosto.
- Ávila Mahecha, J. y Cruz Lasso, A. (2007); “Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: Estimación para el período 1998 – 2006”. DIAN. Doc-Web 024. Diciembre.
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2009); “Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. BID, Washington DC, agosto.
- Bräutigam, D., Fjeldstad, O. y Moore, M. (2008). “Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent”. Cambridge University Press, UK.
- Cantalupto, J., Jorratt, M. y Scherman, D. (2007). “Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma”, Santiago de Chile, enero.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J.C. (2007) “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 60, CEPAL, Santiago.
- Everest-Phillips, M. (2008); “Business tax as state-building in developing countries: applying governance principles in private sector development”. International Journal of Regulation and Governance. No.8(2): 123–154. UK. Diciembre.
- Gómez Sabaini, J.C. (2009), “Los efectos de la crisis internacional en los ingresos tributarios de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Análisis y recomendaciones”. Informe de consultoría para el BID. Noviembre. Mimeo.
- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2010); “Evasión y Equidad en América Latina. Documento de proyecto CEPAL-GTZ (LC/W.309). Santiago de Chile. Enero.
- Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D. (2008); “Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso” en Keifman, S.N. (2009), “Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina”, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA, Buenos Aires, octubre.
- Gómez Sabaini, J.C. y Velasco, P. (2009), “Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas”. Informe de consultoría para el BID (en elaboración). Diciembre.
- González, I. y Martner, R. (2009); “Del Síndrome del Casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile. (borrador).
- Goñi, E., López, J. y Servén, L. (2008); “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”. Development Research Group. Policy Research Working Paper 4487. Banco Mundial. Enero.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006); “Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Kaufmann, D., Kraay A. y Mastruzzi M. (2008); “Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007”. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Washington, D.C.
- Moore, M. (2007); “Cómo afecta la tributación a la calidad de la gobernación?”, El Trimestre Económico, vol. LXXIV (2), núm. 294, abril-junio de 2007, pp. 281-325. Buenos Aires.

- Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W. y Servén, L. (2006), “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”, Banco Mundial, Washington DC.
- Romano, A. (2008); “La Reforma Tributaria en Uruguay. Un Proceso hacia la Equidad”. Dirección General de Impuestos de Uruguay. Montevideo. Diciembre.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2006); “La equidad fiscal en los países andinos”. Proyecto DFID-BID-CAN. Washington DC. Agosto.

IV. Sistemas de protección social en América Latina: presente y futuro⁴⁵

Aloisio Teixeira⁴⁶, Beatriz Azeredo⁴⁷ y Maria Lucia Werneck⁴⁸

A. Introducción

En la década de 1990 se realizaron reformas de los sistemas de seguridad social en gran parte de los países de América Latina, cuyo principal objetivo era reducir los gastos de la previsión social.

Pasados más de 10 años, los argumentos esgrimidos con respecto a las ventajas de las reformas han perdido fuerza y la idea de un modelo ejemplar de reforma ya no es válida. El reconocimiento de la persistencia de problemas condujo a la realización de evaluaciones en las que se destacan los siguientes aspectos:

- i) la diversidad de situaciones: los países de la región difieren mucho en términos de institucionalidad política, capacidad económico-financiera, tamaño de la población y del territorio y condiciones sociales;
- ii) la necesidad de fortalecer o incentivar nuevas formas de cohesión social;
- iii) la importancia de los sistemas no contributivos;
- iv) el estímulo a la producción de iniciativas innovadoras.

Este nuevo enfoque se basa en la constatación, explícita o no, de que los resultados alcanzados no propiciaron la reducción del gasto público social y tal vez tampoco una aplicación más eficiente de los recursos asignados.

⁴⁵ Documento elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con la posición de la CEPAL.

⁴⁶ Profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

⁴⁷ Profesora adjunta del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro y directora del Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP).

⁴⁸ Profesora asociada del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

En general, en los países de América Latina todavía se ofrece una protección baja o inadecuada a grandes segmentos de la población, debido entre otras cosas a la persistencia de una considerable informalidad, a pesar del crecimiento reciente del mercado de trabajo formal. La expansión de la cobertura continúa siendo la principal tarea pendiente y, en ese sentido, aumentó la adhesión de los analistas a las propuestas de crear o fortalecer sistemas no contributivos dirigidos a sectores con escasa o nula capacidad de ahorro, mediante mecanismos de financiación que promuevan la solidaridad entre quienes pueden contribuir y quienes no pueden hacerlo (CEPAL, 2006). También se valorizan las innovaciones que tienen en cuenta las especificidades locales y son políticamente viables (Holzmann y Hinz, 2005).

En este trabajo se procura examinar el contexto formado en los últimos años, elaborar un diagnóstico de los sistemas de protección social en la región y presentar una agenda para la continuación de las reformas. El documento se estructura en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se describen los sistemas de protección social en los países de la región y se distinguen los beneficios previsionales (contributivos) de los asistenciales (no contributivos). A continuación se presentan el panorama macroeconómico -con énfasis en los indicadores de empleo, la distribución del ingreso y la pobreza- y la situación de las cuentas públicas, en particular el peso de los gastos sociales. En la cuarta y última sección se aborda la agenda del debate, con miras al perfeccionamiento o la reforma de los mecanismos de protección vigentes.

B. Panorama actual de la protección social: beneficios previsionales y beneficios asistenciales

Con excepción de Chile, donde se emprendió una reforma previsional a comienzos de los años ochenta, y de El Salvador, donde se realizó a fines de dicho período, las autoridades de los países de América Latina implementaron una amplia agenda de reformas en los sistemas de protección social desde la década de 1990 hasta la primera mitad de la década de 2000.

En el cuadro IV.1, presentado al final del texto, se resume este intenso movimiento de reformas e innovaciones y se presenta el panorama actual de la protección social en la región. Los diversos modelos de sistemas de previsión comprenden la capitalización individual pura, combinaciones de sistemas públicos y participación —optativa u obligatoria— en sistemas privados de capitalización individual y los sistemas generales públicos. Si bien hubo reformas estructurales que rompieron con los sistemas tradicionales públicos, en algunos países también se registraron cambios para fortalecerlos.

Además del proceso de reformas, en casi todos los países se introdujo algún tipo de beneficio no contributivo para una parte de la población que no logra cumplir con los requisitos de la previsión social, ya sea pública o privada. En Colombia y México se crearon también subsidios a los aportes sociales, con miras a garantizar el acceso de una parte de la población a los beneficios previsionales.

En forma paralela a estos cambios en los sistemas previsionales se implementaron innovaciones en las iniciativas dirigidas a los sectores más pobres de la población, que consagraron la presencia de diversos programas de transferencia condicionada de ingresos en los sistemas de protección social de la región.

A continuación se presenta un breve resumen de estas reformas y de la introducción de los programas de transferencia condicionada y se hace un balance de los resultados y los problemas pendientes.

1. Las reformas previsionales

La obra de Mesa-Lago es una referencia para analizar las reformas de la previsión social en América Latina. De acuerdo con este autor, las reformas estructurales iniciadas en Chile a comienzos de la década de 1980 y extendidas a 12 países hasta el final de 2003 modificaron los principios establecidos

convencionalmente en materia de seguridad social —sobre todo en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— e introdujeron otros, de conformidad con un nuevo paradigma (Mesa-Lago, 2004, 2007). Los principios convencionales eran los siguientes: universalidad de la cobertura; igualdad, equidad o uniformidad de tratamiento; solidaridad y redistribución del ingreso; cantidad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la administración y sostenibilidad financiera.

Las reformas implementadas modificaron dichos principios y, en algunos casos, los sustituyeron por otros dos: promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y el rendimiento e inmunidad a la injerencia estatal y política.

Las principales reformas pueden clasificarse en dos grandes categorías: las que modificaron los principales elementos de los modelos de reparto (reformas paramétricas) y las que introdujeron componentes de capitalización individual (reformas estructurales).

a) Reformas paramétricas

En la mayoría de los países latinoamericanos se decidió mantener los sistemas públicos de reparto. Sin embargo, se introdujeron modificaciones a algunos parámetros clave, con el objetivo de estrechar la relación entre los aportes y las prestaciones pagadas sin necesidad de incurrir en el costo fiscal de transición que las reformas estructurales suponen.

Las reformas paramétricas realizadas para restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto se pueden clasificar en dos tipos: aquellas con las que se procura estrechar la relación entre aportes y prestaciones a nivel individual y aquellas cuyo objetivo es aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones.

Entre los países en los que se adoptó este modelo se encuentran el Brasil, donde en diciembre de 2003 se reformó el programa de los funcionarios públicos y se incluyó un proceso de unificación, y Venezuela (República Bolivariana de), donde en 2002 se adoptó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS).

En los países de lengua inglesa del Caribe los sistemas de reparto y beneficio definido casi no sufrieron modificaciones. Se trata de sistemas relativamente recientes, que presentan una baja tasa de dependencia demográfica y continúan siendo solventes. En esos países se acumularon fondos de reserva que alcanzan una media del 19% del producto interno bruto (PIB) regional. Sin embargo, su sostenibilidad financiera a largo plazo puede resultar amenazada por las transformaciones demográficas (menos inminentes pero más aceleradas que en el resto de la región), el alto nivel de desempleo y los crecientes índices de informalidad y emigración (Paddison, 2005).

La reforma brasileña del Régimen General de Previsión Social emprendida en 1999 constituye un caso especial de reforma paramétrica. Mediante la introducción de criterios actuariales se logró estrechar la relación entre el valor actual de los aportes individuales y el valor esperado de los beneficios pagados. La regla de cálculo de las prestaciones fue sustituida por una ecuación que incluye los ingresos del trabajo, el tiempo de contribución, la edad y la esperanza de vida en la fecha de salida de la vida activa, denominada factor previsional⁴⁹. Para contabilizar los ingresos del trabajo comenzaron a registrarse los aportes individuales de los trabajadores privados al sistema público, utilizando como factor de cálculo la media del 80% de los mayores salarios reales de contribución. La regla solo se aplica a las jubilaciones por tiempo de contribución o tiempo de servicio y es opcional para las jubilaciones por edad.

⁴⁹ El factor previsional, instituido mediante la Ley 9876 de 1999, fue cancelado por la Cámara de Diputados brasileña el 4 de mayo de 2009 en la votación de la Medida Provisoria 475. Sin embargo, esa decisión fue vetada por el presidente Lula, al final de su mandato en 2010.

b) Reformas estructurales

Las reformas estructurales pueden sustituir enteramente el sistema de reparto por el de capitalización individual, introducir sistemas paralelos, manteniendo un componente de reparto e incorporando como alternativa el componente de capitalización individual, o establecer modelos mixtos, con un componente de capitalización individual complementario al régimen de reparto.

En general, las reformas estructurales estuvieron precedidas o acompañadas por reformas paramétricas en los esquemas de reparto. La reforma uruguaya de 1995 constituye un ejemplo de ello, pues junto con la introducción de un componente de capitalización individual complementario al sistema de reparto se modificaron la edad mínima de jubilación de las mujeres prevista en el sistema público (de 55 a 60 años) y el requisito de tiempo de contribución (de 30 a 35 años).

i) Reformas estructurales sustitutivas

Chile fue el primer país de la región en el que se realizó una reforma sustitutiva. En 1981 el modelo público de reparto y beneficio definido fue sustituido por un sistema único de capitalización en cuentas individuales con las siguientes características⁵⁰:

- los beneficios guardan relación directa con las contribuciones (aportes definidos);
- el sistema de administración financiera es de capitalización en cuentas individuales con portabilidad entre ocupaciones o sectores;
- la administración del sistema se delega a administradores especializados del sector privado que compiten para atraer afiliados;
- el Estado regula y supervisa el funcionamiento de las operadoras privadas por medio de una superintendencia y mantiene, además, un papel redistributivo, mediante el financiamiento de una pensión mínima garantizada a trabajadores que, pese a haber cumplido con algunos requisitos de contribución, no logran financiar el beneficio mínimo.

Con algunas variaciones, el modelo sustitutivo se introdujo en el Estado Plurinacional de Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1997, en México en 1997, en El Salvador en 1998 y en la República Dominicana, cuya ley es de 2001 pero cuya implementación efectiva comenzó recién en 2003. Los argumentos para la realización de estas reformas (y sus objetivos declarados) se basaron en la necesidad de superar problemas de sostenibilidad financiera a largo plazo. Asimismo, se procuraba reducir la “percepción de impuesto” de los aportes de los afiliados para incentivar la expansión de la cobertura contributiva y eliminar los incentivos a la subcotización en las primeras etapas de la vida laboral, considerada como inherente a los sistemas en los cuales el valor del beneficio en la inactividad depende en gran medida de los últimos años de aportes (CEPAL, 2006).

ii) Reformas estructurales paralelas

El modelo adoptado en las reformas estructurales de tipo paralelo es solo parcialmente de cuentas individuales de capitalización. El sistema público se mantiene, se crea un nuevo sistema privado y ambos compiten por la afiliación. Este es el caso de Colombia (1994), donde el sistema público no se cerró sino que se reformó completamente, de modo que los trabajadores pueden pasar de uno a otro a condición de permanecer en el sistema elegido durante un mínimo de cinco años. Es también el caso del Perú (1993), donde el sistema público se mantuvo y se reformó parcialmente. Los trabajadores tienen la libertad de elegir y pueden migrar del sistema público al privado, pero para cambiar en el sentido contrario se requiere la presentación de justificaciones, que pueden aceptarse o rechazarse.

La adopción de esta modalidad de reforma estructural obedeció a consideraciones fiscales y políticas. El costo fiscal es menor a corto plazo, porque solo una parte de los trabajadores migra de un sistema a otro, mientras que al quedar la opción en manos de los trabajadores se reduce la oposición

⁵⁰ Cabe recordar que la reforma no incluye el sistema de jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas.

política a las reformas. También es considerada como una forma de mitigar los riesgos que recaen sobre los afiliados (CEPAL, 2006).

iii) Reformas estructurales mixtas

En esta modalidad de reforma estructural el sistema público permanece y brinda el beneficio básico, mientras que el sistema privado ofrece beneficios complementarios. Es el caso de las reformas implementadas en el Uruguay (1996), el Ecuador (2001) y Costa Rica (2001). Es también el caso de la Argentina, donde en 1994 se creó un sistema de capitalización que combinaba los sistemas mixto y paralelo, en el que una parte de los aportes se destinaba obligatoriamente a un esquema público de reparto y beneficio definido mientras que con respecto al componente complementario había la posibilidad inicial de optar entre el modelo público y el de capitalización individual. Sin embargo, en virtud de la Ley 26.425/08, a partir de 2009 se volvió al sistema de reparto mediante la extinción de las cuentas individuales y la transferencia de las personas afiliadas al sistema de capitalización al sistema de seguro social.

Las reformas de tipo mixto se presentan como una forma de introducir de manera gradual el principio de equivalencia entre aportes y beneficios, con el objetivo de mantener el control del costo fiscal relacionado a la transición, y “conciliar diferentes corrientes políticas” (CEPAL, 2006, pág. 126).

c) Resultados de las reformas estructurales

i) Cobertura

Al contrario de lo que se esperaba —o de lo que se había previsto— la incorporación de componentes de capitalización no se tradujo en mayores niveles de participación contributiva. Esto se debe, entre otras cosas, a la escasa capacidad de ahorro a largo plazo de grandes segmentos de la población de América Latina. De no realizarse otras reformas que fortalezcan los componentes no contributivos de los sistemas previsionales, los grupos más desprotegidos (y especialmente las mujeres) permanecerán al margen de los sistemas contributivos o recibirán beneficios de mala calidad. Hasta el final de la década de 1990, las tasas de cobertura no aumentaron en forma significativa y, como muestran numerosos estudios, incluso disminuyeron en algunos casos (Packard, 2001; CEPAL, 2006). De los países examinados, solo en Colombia se registraron mejoras a partir de la reforma de 1994, mientras que en el Uruguay, cuya reforma data de 1996, el número de contribuyentes aumentó entre 1991 y 1998, disminuyó a partir de 1999 y recién volvió a subir entre 2003 y 2009, a medida que la economía se recuperó y aumentó el nivel de empleo (ERT/BPS, 2010).

El nivel de calidad de la cobertura de un sistema contributivo depende del monto y de la frecuencia de los aportes de cada participante. En general, los sistemas de beneficio definido prevén períodos mínimos de contribución —que van de 10 a 30 años— para tener derecho al beneficio. Una vez cumplidos los requisitos mínimos, las tasas de reemplazo pueden aumentar con el número de aportes realizados. En los sistemas de aporte definido el beneficio depende de la suma actualizada de todos los aportes efectuados, de modo que los contribuyentes que presentan lagunas (períodos sin aportes) tienden a acumular saldos insuficientes y a recibir beneficios de poco valor o por un período de tiempo limitado.

El concepto generalmente utilizado para medir la frecuencia de los aportes de un participante a lo largo de su vida laboral es la densidad de cotización, es decir el cociente entre el número de aportes realizados y los meses en que estuvo en edad de trabajar. Algunos estudios revelan que, incluso en algunos de los países con mayor cobertura previsional, una gran proporción de participantes en los sistemas contributivos de la región se encuentra, en la práctica, subasegurada. La densidad media de los afiliados en la Argentina y en Chile (datos de 2005) es de alrededor del 50%, porcentaje que se encuentra muy por debajo de las proyecciones realizadas por los creadores de los sistemas de capitalización individual. En el Uruguay esa tasa es del 60%, también por debajo de los 35 años de aporte exigidos en el nuevo sistema público para tener derecho a una jubilación común a partir de los 60 años (Berstein, Larraín y Pino, 2005; CEPAL, 2006).

En general, las densidades de cotización son inferiores a los requisitos mínimos para tener derecho al beneficio. Esto afecta particularmente a los contribuyentes de bajos ingresos y a las mujeres. Los sistemas de capitalización individual y aporte definido crean desigualdades en la calidad de las prestaciones contributivas entre hombres y mujeres. En el Uruguay, el número de jubilaciones concedidas entre 1996 y 2009 se mantuvo prácticamente estacionario. La media anual de concesiones era de 368.344 en 1996 y pasó a 365.252 en 2009 (ERT/BPS, 2010).

ii) *Solidaridad*

Además de no extender la cobertura a sectores tradicionalmente excluidos de la economía formal, la adopción de modelos de cuentas individuales de capitalización eliminó en gran medida la solidaridad inherente a los sistemas de reparto. Estos modelos tienden a reproducir las inequidades de la vida laboral y a transformarlas en inequidades previsionales (CEPAL, 2006). Para solucionar este problema en algunos países se incorporaron programas de prestaciones mínimas o subsidios a los aportes previsionales.

Ante la reducción o la pérdida de la solidaridad contributiva, en la mayoría de los países en los que se realizaron reformas estructurales se optó por el mecanismo de prestaciones mínimas garantizadas por el Estado, que consiste en un beneficio mensual a los trabajadores que, habiendo contribuido por un determinado número de años, agotaron los fondos acumulados en sus cuentas individuales (es decir que el monto de contribuciones efectuadas no es suficiente para garantizar la prestación en el momento de la jubilación). Es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica (en el sistema básico de capitalización colectiva), El Salvador, México, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En la Argentina se estableció la Prestación Básica Universal (PBU) para todos los afiliados que comprueben 30 años de servicios con aportes computables, que es complementaria a las prestaciones autofinanciadas a partir de 65 años en el caso de los hombres y de 60 años en el de las mujeres.

De acuerdo con la CEPAL (2006), si bien esos mecanismos permiten disminuir una parte de los riesgos ligados a la baja rentabilidad de los fondos de pensión y compensar, al menos en parte, las diferencias de género (debidas a la discriminación salarial, la menor edad de jubilación y la mayor longevidad de las mujeres), solo mejoran la calidad de cobertura de aquellos afiliados que logren acumular un número considerable de aportes (generalmente 20 años) y excluyen, por lo tanto, a la gran mayoría de trabajadores que participan poco o nada en los sistemas contributivos. De acuerdo con algunas proyecciones, en el año 2025 casi el 50% de los afiliados chilenos habrá acumulado fondos insuficientes y no alcanzará a los 20 años de contribución exigidos (CEPAL, 2006).

Otro mecanismo utilizado ha sido el de los aportes subsidiados por el Estado. Los programas Cuota Social en México y Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia son ejemplos de esta modalidad: ambos constituyen subsidios estatales a los contribuyentes y exigen que estos realicen sus aportes. La Cuota Social consiste en una contribución estatal fija por cada día de aporte para todos los afiliados del sistema privado, mientras que el fondo colombiano está financiado por el Estado y por aportes solidarios de los afiliados de mayores ingresos y subsidia en parte las cotizaciones de los trabajadores de menores ingresos.

Entre los países en los que se realizaron reformas estructurales, Bolivia (Estado Plurinacional de) fue donde se puso en práctica el esquema más exitoso para compensar la eliminación del componente solidario. El Bono Solidario (Bonosol), introducido en 1997, es en realidad un esquema no contributivo, similar al beneficio de prestación continuada (BPC) y a la jubilación rural existentes en el Brasil. El Bonosol prevé un beneficio mensual vitalicio a toda la población con más de 65 años de edad, sin exigencia de aportes o de comprobación de ingresos (esto lo distingue tanto de la jubilación rural como del BPC, que son los principales esquemas no contributivos para jubilaciones del Brasil). El Bonosol se financia mediante la capitalización de empresas públicas privatizadas y su concesión está restringida a las personas que hayan cumplido 21 años de edad antes del 31 de diciembre de 1995. Aún así el Bonosol permitió un cambio notable en la cobertura previsional. En 2002 la cobertura media de la población con más de 60 años era del 55% con el Bonosol y del 15% sin dicho beneficio.

iii) *Sostenibilidad financiera y eficiencia*

Si bien en distinta medida, en la mayoría de las evaluaciones se afirma que las reformas estructurales destinadas a introducir la capitalización en los sistemas previsionales mejoran la solvencia fiscal a largo plazo (CEPAL, 2006, Holzmann y Hinz, 2005). Sin embargo, se señala también que el principal problema reside en los altos costos de la transición. Las reformas estructurales paralelas y mixtas permiten una cierta dilución de dichos costos. Esto no ocurre en el caso de las reformas estructurales sustitutivas, que suponen el cierre del sistema de reparto -y en consecuencia prohíben el ingreso de nuevos afiliados a dicho sistema-, la transferencia de gran parte de los afiliados del sistema de reparto al sistema de capitalización y la asunción de los compromisos relativos a los derechos adquiridos de estos últimos. En este caso los costos de transición son inmediatos y se prolongan por mucho tiempo.

De hecho “(...) La experiencia regional evidencia que, a corto y mediano plazo, el financiamiento de la transición de una reforma estructural, combinado con los altos déficits acumulados por los sistemas de reparto (...) amenaza la trayectoria financiera de las reformas y puede poner en riesgo la protección de los adultos mayores que la propia reforma procura garantizar” (CEPAL, 2006, pág. 133)⁵¹.

La idea de que las reformas paramétricas podrían mejorar la situación financiera de los sistemas públicos, evitando el costo de transición, se confirmó solo en parte. La aprobación de estas reformas está sujeta a presiones políticas, pues “usualmente acarrear consecuencias impopulares”. También debido a la presión política, las reformas paramétricas pueden no extinguir regímenes especiales, cuyos efectos recaen sobre la viabilidad financiera y la equidad del sistema (CEPAL, 2006).

Otro problema mencionado en las evaluaciones se refiere a la concentración de las administradoras privadas de fondos de pensiones observada en los países en los que se realizaron reformas estructurales (Cetrángolo y Grushka, 2004; Cetrángolo y Jiménez, 2003; Mesa-Lago, 2004/2007; CEPAL, 2006). En consecuencia, la previsión de que la incorporación del sector privado, por medio de empresas competitivas de administración de fondos llevaría a una gestión rentable y segura de los fondos de ahorro y a una reducción gradual de los costos administrativos no se confirmó.

2. Programas de transferencias condicionadas

A partir de la década de 1990, los programas de transferencias condicionadas de ingresos pasaron a ocupar un lugar destacado en la agenda latinoamericana de políticas públicas. Las transferencias de ingresos mediante contrapartidas de los beneficiarios apuntan a la reducción de la pobreza y generalmente estipulan requisitos destinados a acumular “capital humano” (educación y salud) con el objetivo de promover la movilidad social de las familias a lo largo del tiempo. Si bien las experiencias pioneras de este tipo de programas —denominados en este trabajo “programas de transferencia condicionada de ingresos” (PTC)⁵²— tuvieron lugar en el Brasil, Chile y México, terminaron por implementarse en casi todos los países de la región, como herramienta de protección y promoción social (véase el cuadro IV.2, presentado al final del texto).

De acuerdo con Bastagli (2009), estos programas reflejan cambios importantes en la propia concepción de protección social, que habría cambiado tanto como la agenda del desarrollo. Para esta autora, la novedad se debe a la persistencia de la pobreza crónica y al fracaso de muchas intervenciones para corregirla, pues en cierto modo la protección social siempre fue considerada cara y perjudicial para el desarrollo. No obstante, también a juicio de Bastagli (2009), el consenso con respecto a las medidas que incrementen el bienestar de los segmentos de la población vulnerables a los problemas estructurales, las tendencias de largo plazo y las crisis o factores de estacionalidad es cada vez mayor en la actualidad.

⁵¹ En el caso chileno, estudios anteriores mostraban que la transición conllevará un gasto anual de cerca del 3,9% del PIB durante los primeros 30 años (Bravo y Uthoff, 1999).

⁵² Estos programas también se conocen como CCT's (*Conditional Cash Transfers*).

Fonseca (2008) relaciona el surgimiento de los programas de transferencia condicionada de ingresos a la crisis de la deuda externa de los años ochenta y a los programas de ajuste estructural, que también comenzaron en la región en esa década y se generalizaron en la de 1990, provocando grandes costos sociales y agravando la situación de los seguros sociales. En este contexto, junto con la reforma de los modelos de seguro, surgen en la región las redes de protección social destinadas a los grupos más vulnerables, con la creación, a partir de la segunda mitad de los años noventa, de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas. De acuerdo con esa autora, las reformas adoptadas revelan una ruptura con la noción de solidaridad como principio estructurante de la protección social.

Además, si bien los PTC expresan propuestas formuladas por organismos como el Banco Mundial, condujeron a la revisión de los conceptos de focalización y selectividad. Sin embargo, cabe señalar que, con excepción del Paraguay (donde la fuente de financiamiento fue exclusivamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y de El Salvador (donde el programa fue financiado por el BID, el Banco Mundial y otros organismos internacionales), los gobiernos participaron en la financiación de todos los programas y en siete casos como fuente exclusiva. En las notas al cuadro IV.2 se detallan las fuentes de financiamiento.

De acuerdo con Fonseca y Viana (2006), los diversos aspectos que confieren carácter innovador a estos programas incluyen el rompimiento de la tradición de las canastas básicas, el beneficio monetario sin el requisito de aportes previos, como en el seguro social, y la garantía, aunque temporaria, de derechos a la educación, la salud y la alimentación. Otro aspecto señalado por Fonseca (2008) es la predominancia de mujeres como titulares de estos beneficios, justificada por el argumento del empoderamiento.

Villatoro (2005) también subraya la relación entre el surgimiento de los PTC y la crisis de los años ochenta y el agotamiento del modelo tradicional de políticas sociales, que exigía una marcada participación del Estado y se centraba tanto en la universalización de la oferta de servicios sociales como en la segmentación del acceso a la protección. Ese agotamiento condujo a la formulación de “políticas minimalistas-focalizadas, orientadas inicialmente al alivio de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la llamada década perdida y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, el capital humano y las capacidades de los más pobres”.

En algunas evaluaciones se destaca la eficiencia de los PTC para alcanzar a su público objetivo. En promedio, el 80% de los beneficios llega al 40% de las familias más pobres (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2005; La Brière, Bénédicte y Rawling, 2006). De acuerdo con esos autores, el grado de cumplimiento de los objetivos básicos de los programas, como la reducción de la pobreza en el corto plazo mediante el aumento de los gastos totales y la disminución de la desnutrición entre los niños, es bastante satisfactorio. La evaluación de Bastagli (2009) sobre la base de una selección de seis países representativos (Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Nicaragua) presenta semejanzas con el estudio de Handa y Davis (2006), realizado con respecto a los mismos países en un período anterior y que en ese caso incluye el estudio del programa de transferencia condicionada de ingresos de Jamaica, el *Programme for Advancement Through Health and Education (PATH)*.

Algunos aspectos destacados en esos estudios merecen un examen más detallado. En Chile, el Programa Puente - Chile Solidario ofrece a sus beneficiarios una variedad de servicios personalizados destinados a ayudarlos a superar la pobreza. Hace hincapié en la creación de incentivos adecuados para modificar el comportamiento del beneficiario y deriva de la percepción dominante en el país de que los incentivos generados por las transferencias sociales preexistentes son en gran parte responsables de la persistencia de la pobreza extrema (Cohen y Franco, 2006).

De acuerdo con el análisis de Bastigli (2009), en los casos de Colombia y Honduras los “CCTs se introdujeron inicialmente como medidas compensatorias dirigidas a los más pobres, que resultaron afectados por períodos de adaptación derivados de crisis económicas en la región. De ese modo, el programa Familias en Acción se creó en un principio como respuesta de emergencia a una de

las peores recesiones del país (1996-1999) y se introdujo como componente del programa Red de Apoyo Social (RAS) del Plan Colombia”. Si bien el programa Familias en Acción se ha transformado en un componente de largo plazo del sistema de protección social de Colombia, a juicio de la autora su enfoque de emergencia refleja en gran medida los motivos subyacentes a su introducción.

En forma análoga, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras se estableció en 1990 como un programa de transición para aliviar el peso del ajuste macroeconómico sobre los pobres (Cohen y Franco, 2006). El motivo subyacente era compensar la reducción de ingresos derivada del período de adaptación entre las familias más pobres. La reestructuración del PRAF en 1998 refleja un cambio en las metas del programa: en lugar de aliviar la pobreza a corto plazo se procura atacar sus causas. El objetivo principal del PRAF en esta segunda fase consiste en incentivar a las familias pobres a invertir en educación y salud, concediéndoles incentivos para ampliar el ingreso en la escuela primaria e incrementar los cuidados de salud (Glewwe y Olinto, 2004).

La principal meta de los PTC consiste en promover la acumulación de “capital humano” en los segmentos más pobres de la población, que corren el riesgo de quedar excluidos del acceso a los servicios básicos de educación y salud. Ese es el caso del programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México, creado en 1997 y conocido en la actualidad como Oportunidades. Mediante el programa se procura mejorar la salud, la nutrición y la educación de los segmentos más pobres, sobre todo de los niños y niñas y sus madres. Su introducción estuvo acompañada por una gran reorganización de la política social de México. Los subsidios alimentarios se extinguieron gradualmente y se instituyeron reformas administrativas para mejorar la integración entre los programas de gobierno (Levy y Rodríguez, 2004).

Fonseca (2008) sistematiza los datos relativos a los programas de algunos países, entre los que destaca el programa Juntos en el Perú, en particular sus criterios de focalización geográfica y de domicilios y el criterio de validación comunitaria (la lista de familias pobres está sometida a una asamblea comunitaria que tiene autoridad para reducir el número de familias). El programa Juntos se concentra en las familias pobres con niños. En otros países, como el Brasil, México y la República Dominicana, se procuró también incluir a las familias pobres sin hijos o a los individuos pobres. Pese a que el principio de las contrapartidas está siempre presente, la autora señala que no es posible verificar su efectivo cumplimiento en muchos países.

Fonseca (2008) aclara que en un gran número de países los PTC cuentan con el apoyo de programas complementarios que apuntan a mejorar las condiciones de vida, entre ellos los referidos al acceso al agua potable, saneamiento, electricidad, ampliación de capacidades, capacitación laboral, alfabetización, garantía de oportunidades, asistencia técnica para proyectos productivos y microcrédito, con miras a la construcción de vías de salida de la pobreza.

Fonseca y Viana (2006) examinan esas características en forma detallada y hacen referencia a los aspectos subrayados por varios estudiosos del tema. Entre ellos se menciona que en algunos casos las personas más pobres y las que residen en localidades en las cuales no hay oferta de servicios públicos no pueden acceder a los programas. En los debates también se hace hincapié en la necesidad de garantizar la oferta sectorial de educación y salud y de trabajar con la noción de complementariedad, así como de entender que las corresponsabilidades van en dos direcciones: al Estado corresponde la oferta y a las familias el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Un tema de gran relevancia es la sostenibilidad de los programas y, aún más importante, la construcción de vías de salida, para permitir que los beneficiarios dejen de depender de la transferencia monetaria y asegurar su permanencia en el sistema de protección social.

Como ya se ha mencionado, Fonseca y Viana (2006) señalan algunas características comunes a los programas, entre ellas la focalización (familias pobres con niños y adolescentes) y la corresponsabilidad relativa a los componentes de salud y educación.

El tema de la focalización también se interpreta como equidad: los programas están dirigidos a los más pobres y vulnerables (que tengan niños y adolescentes) y por eso los sistemas de registro y selección cobran gran importancia. Las condicionalidades establecidas por los programas se traducen en un enfoque

integral: acciones coordinadas entre los distintos sectores de las políticas sociales para promover sinergias, enfrentar las características multidimensionales de la pobreza y optimizar el gasto social.

De acuerdo con las autoras, existen además otros dos componentes comunes a todos los programas: la transparencia, es decir los controles sociales con la participación del Estado y de organizaciones de la sociedad —como las asambleas comunitarias de validación en el Perú o los comités de revisión en el caso del Paraguay—, entre otros mecanismos; y la evaluación, entendida como medición de los efectos en las condiciones de vida y como mejoras en los indicadores sociales, para realizar eventuales ajustes y rendir cuentas del gasto público.

En esa línea de razonamiento, las autoras afirman que los programas plantean algunos desafíos en cuanto a la salud o la educación como derechos, pues la titularidad de los derechos es transitoria, visto que el acceso deriva de la condición de pobreza y del vínculo con el programa de transferencia de ingresos. En la mayor parte de los países el acceso está “garantizado” mientras la familia beneficiaria permanezca en el programa.

a) Alcance, repercusiones y tendencias

En el caso brasileño, algunos estudios más recientes, como los del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) (texto para discusión, 1228, out. 2006), indican que todas las transferencias de ingresos promueven la reducción de la pobreza. En virtud de los valores transferidos, el beneficio de prestación continuada, las pensiones y las jubilaciones de un valor mínimo equivalente a un salario mínimo pudieron retirar a las familias de la indigencia y de la pobreza. Si bien los demás programas de transferencia de ingresos mejoraron la situación de las familias beneficiarias, no fueron suficientes para retirar a todas ellas de la pobreza.

En otras palabras, mientras el BPC y las jubilaciones y pensiones por un valor mínimo equivalente a un salario mínimo tuvieron repercusiones claras sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza, las demás transferencias incidieron solo en la intensidad de la pobreza, un aspecto importante pero que contribuye poco a modificar la proporción de pobres en la población. Los programas de transferencia desempeñaron un papel importante en la reducción de la desigualdad observada en el Brasil entre 1995 y 2004.

En el marco del debate internacional, Soares y Britto (2008) afirman que los PTC implementados en más de una docena de países latinoamericanos en los últimos 10 años enfrentan en la actualidad nuevos y viejos desafíos. Los modelos originales difundidos ampliamente no evitaron que en los nuevos programas se plantearan problemas todavía sin resolver. De acuerdo con esos autores, “en particular, el tema de las reglas de graduación, o como algunos prefieren decir, las estrategias de “salida” requieren una evaluación y un debate continuos” (Soares y Brito, 2008:2)⁵³.

Para algunos autores, el programa mexicano Progresá, actualmente denominado Oportunidades, ha sido la principal fuente de inspiración para los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la región. Este programa se destaca por dar prioridad al objetivo de largo plazo de acumulación de capital humano, asegurando que los niños asistan a la escuela. Ese énfasis se ha traducido en un porcentaje muy bajo de “graduaciones”, apenas el 0,11% de los beneficiarios desde la creación del programa en 1997. Esto se debe a que, como el éxito de la iniciativa depende de la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, los niños beneficiados deben permanecer en el programa hasta completar todos los ciclos educativos.

El programa Chile Solidario no tiene un enfoque tan marcado en la generación de capital humano, sino que se concentra en las familias en condiciones de extrema pobreza. Además de las transferencias monetarias incluye la provisión de apoyo psicosocial intensivo durante dos años, por medio del componente Puente. Muchos analistas lo consideran un programa modelo, pues dicho

⁵³ En general, los programas establecen un tiempo de permanencia determinado, aproximadamente de tres a cinco años, con derecho a una nueva certificación. En el caso de Chile, por ejemplo, el tiempo máximo es de cinco años.

soporte intensivo se considera como una “puerta de salida” de la extrema pobreza, a diferencia de la transferencia de recursos, que podría generar dependencia. Sin embargo, incluso cuando las familias dejan el componente Puente después de dos años pueden ser elegibles para otras transferencias de recursos de la red de protección social, entre ellas el Subsidio Único Familiar.

Otros programas como *Tekoporã* en el Paraguay y Red Solidaria en El Salvador ilustran los retos enfrentados en países con poca capacidad institucional y de financiamiento. Al igual que Oportunidades en México, ambos programas hacen hincapié en condicionalidades que aseguren la acumulación de capital humano. No obstante, las familias beneficiarias pueden permanecer en el programa solo por tres años, pasados los cuales se debe volver a evaluar su situación de pobreza y prepararla para dejar de recibir las transferencias. Ese breve período refleja las tensiones entre los dos principales objetivos de la mayoría de los programas: aliviar la pobreza en el corto plazo (mediante las transferencias) y romper su transmisión intergeneracional (por medio de condicionalidades de salud y educación). ¿Sería razonable, por ejemplo, “graduar” a las familias antes de que los niños beneficiarios hayan completado su escolarización o el ciclo de inmunización?

Conforme la argumentación de estos autores, el componente de apoyo familiar del programa paraguayo, concebido para permitir que las familias se “gradúen” de la pobreza en un período de tres años, no es coherente con sus objetivos de capital humano, que requieren un período de cobertura más largo. No obstante, la falta de apoyo financiero e institucional para mantener el programa explica en parte su corta duración. Esto a su vez justifica el debate anterior suscitado por Fonseca y Viana (2006) sobre la sostenibilidad como un desafío que los PTC y los programas complementarios deben enfrentar.

Por ese motivo, el enfoque de capital humano se cambió por el de “actividades complementarias”, con miras a impulsar la capacidad productiva de las familias de modo que puedan superar la pobreza en tres años. Por otra parte, el mantenimiento de los “guías familiares” del *Tekoporã* para proveer el necesario apoyo intensivo a las familias supondría costos administrativos adicionales e impediría la ampliación de la cobertura del programa entre las personas extremadamente pobres.

Como plantea una gran parte de los estudiosos del tema, uno de los mayores desafíos de estos programas consiste en asegurar apoyo político suficiente para garantizar su continuidad más allá del período inicial de tres años.

Por ejemplo, el límite inicial de tres años del programa Familias en Acción de Colombia fue efectivamente eliminado a medida que los objetivos de capital humano cobraron importancia en la agenda del programa⁵⁴.

De Brauw y Hoddinott (2008) retoman el tema de las condicionalidades en forma muy esclarecedora y brindan orientaciones sobre ese asunto abordado en tantos otros estudios mencionados en este trabajo. Si bien existen varias razones para la adopción de condicionalidades, algunos especialistas plantean restricciones a su aplicación. Las condicionalidades imponen costos adicionales a los programas, que deben ser superados por los beneficios para que estas sean efectivas desde el punto de vista económico. El principal costo relacionado con las condicionalidades es el de control y evaluación. Por otra parte, las condicionalidades pueden dar espacio a la corrupción (“pues los individuos responsables de la certificación de su cumplimiento pueden cobrar a las familias para que declaren una reducción de las ganancias de bienestar ligadas a la participación en el programa” (de Brauw y Hoddinott (2008:1). Las condicionalidades también pueden considerarse desmerecedoras para

⁵⁴ Es necesario esperar para ver si, de hecho, el límite de tres años, que ya fue descartado en El Salvador, se cumplirá estrictamente en el Paraguay. Si estos programas recibieran un apoyo político más amplio, podrían evolucionar para convertirse en elementos permanentes de las estrategias de protección social de dichos países, recibir presupuestos mayores y ampliar su cobertura. En caso contrario, permanecerán como meros experimentos que si bien beneficiarán a algunas familias extremadamente pobres por, al menos, un corto período de tiempo, tendrán repercusiones insignificantes en la pobreza extrema a largo plazo. Para finalizar ¿cuán necesarias son las condicionalidades en un programa de transferencias condicionadas?

los pobres, pues se puede argumentar que su imposición se basa en el presupuesto de que son irracionales o incapaces de definir qué es mejor para ellos.

b) Comentarios finales

Si bien los PTC se han generalizado en la región, su alcance varía mucho de un país a otro y revela distintos grados de prioridad conferidos por los respectivos gobiernos a los programas de este tipo. El índice de cobertura de la población en situación de indigencia (véase el cuadro IV.2) fue del 100% en siete países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Uruguay), de más del 80% en dos países (Colombia y Panamá) y superior al 50% en otros tres (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Perú). En el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana los programas cubrieron a más de un tercio de la población de indigentes, mientras que solo en Nicaragua y el Paraguay se registraron índices de cobertura muy bajos, del 7,7% y el 4,6% respectivamente.

Los documentos elaborados por las organizaciones multilaterales y los estudios realizados en el ámbito académico difícilmente hacen referencia a percepciones, evaluaciones o conclusiones excepcionalmente diferentes sobre los programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina y el Caribe. En la mayoría de esos trabajos se destacan los programas *Bolsa Família*, el programa de Chile y el de México como aquellos que registran un desempeño excelente en la selección de beneficiarios -no obstante los métodos utilizados para ello sean distintos en los tres países y la evaluación sea siempre considerada un problema- al disminuir la exclusión de parte de la población elegible.

En la literatura especializada los PTC se han convertido en instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza en los países de la región, que sobreviven a los cambios de gobierno y contribuyen a situar la pobreza como un tema prioritario en la agenda de las políticas sociales. Una de las razones puede encontrarse al examinar el volumen de los gastos realizados en esos programas. En los casos ejemplares del Brasil y México -con una cobertura del 100% de la población indigente y superior al 70% de la población pobre- el porcentaje del PIB destinado a esos programas es de poco más del 0,4% y solo supera el 0,5% del PIB en el Ecuador.

Las consecuencias que derivan de esto son bastante complejas desde el punto de vista político, de las políticas públicas y sociales, y del tipo de contribución teórica de los estudiosos del tema que se presenta.

Sin embargo, es todavía pronto para saber si los programas pueden evitar la reproducción de la pobreza a largo plazo y no ha sido posible verificar las intervenciones realizadas. Los diseños de los programas son muy similares y se repiten incluso en experiencias en otros continentes, de modo que aumenta la necesidad de más y mejores análisis del fenómeno reciente que los PTC representan. Los textos mencionados en este trabajo procuran dar cuenta de la miríada de temas relativos a las tensiones, modalidades, racionalidades y dinámicas de los PTC en América Latina y el Caribe.

C. Protección social en América Latina: el futuro⁵⁵

Es imposible proceder a una evaluación rigurosa de las reformas realizadas a los sistemas de protección social en la región —así como de la evolución y el desempeño reciente de dichos sistemas— sin examinar las condiciones macroeconómicas que han prevalecido en los últimos años. De 2003 a 2008 los países de la región atravesaron un período de seis años consecutivos de crecimiento, en un proceso que, por su intensidad, duración y características, no tuvo paralelo en los últimos 30 años. Las tasas de crecimiento registradas en esos años superaron incluso la tasa media del

⁵⁵ Esta sección contó con la colaboración de Salvador Werneck Vianna, economista del IPEA, tanto para la elaboración del texto como para la recolección de los datos estadísticos.

período 1950-1979⁵⁶. En el período mencionado el producto regional creció a una tasa anual media del 4,8%, acumulando un crecimiento del PIB por habitante del 22,1%, equivalente al 3,4% anual.

Cabe destacar que el crecimiento alcanzó prácticamente a todas las economías de la región y estuvo acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa de las variables económicas fundamentales:

- superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, relacionados con la recuperación de los términos de intercambio (en particular en América del Sur) y el crecimiento de las remesas de los trabajadores emigrados (México y Centroamérica);
- evolución favorable de las cuentas públicas, con aumento del superávit primario y reducción casi total del déficit global, que permitió una considerable disminución de la deuda pública;
- abundante liquidez en los mercados internacionales de capitales, con reducción del riesgo-país, que permitió un aumento de las reservas internacionales y una disminución de la deuda externa neta;
- marcado aumento de la demanda de trabajo, con considerable generación de empleos formales y reducción de las tasas de desempleo, no obstante la proporción del trabajo informal haya permanecido elevada;
- mejora en la distribución del ingreso;
- disminución de las tasas de pobreza e indigencia entre los años 2002 y 2008, debido al incremento de los ingresos medios de las familias y a la mejora en la distribución del ingreso.

La reciente crisis internacional interrumpió ese ciclo y determinó la necesidad de realizar una evaluación que permita señalar algunos de sus aspectos característicos y examinar la manera en que se transmitió a las economías de la región. En particular se deben observar sus repercusiones en las finanzas públicas, que se reflejarán, en última instancia, en las políticas sociales.

1. Consideraciones sobre el gasto social en América Latina

Las consideraciones realizadas sobre las condiciones macroeconómicas que prevalecieron en la región explican en gran medida el comportamiento relativo al gasto social en el período de referencia. Tomando como base el año 1990, se puede verificar que todas las variables seleccionadas presentaron un crecimiento notable en relación con el PIB: los gastos totales aumentaron un 51%, mientras que los recursos destinados a los sistemas de protección social, vivienda y educación se incrementaron un 65%, un 66% y un 47%, respectivamente. Si bien en menor proporción, también se registró un incremento en los gastos de salud (28%). En el período más reciente (2003-2008) se observa un aumento considerable de los gastos en este último sector (véase el cuadro IV.3 al final del texto) y también de los gastos sociales per cápita. En el cuadro IV.3 se puede apreciar que todos los ítems seleccionados registraron aumentos relevantes de 1990 a 2008: el gasto total per cápita prácticamente se duplicó, con un crecimiento superior a la media relativa a los gastos en vivienda y seguridad. Los sectores que más crecieron en el período 2003-2008 fueron los de vivienda y salud.

Como se mencionó anteriormente, en el período considerado se registró una mejora en la distribución del ingreso. En el cuadro IV.4 se muestra la evolución del índice a comienzos del siglo con los valores registrados en 2008 y se lo compara con el gasto social, per cápita y como proporción del PIB. De los datos surge que la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo en 12 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), en los cuales, con excepción de Chile, aumentó el gasto social por habitante. El indicador del gasto social como

⁵⁶ Cabe señalar que, no obstante, este no fue el período de seis años consecutivos con mayor tasa de crecimiento: entre 1968 y 1973, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue del 4,1%.

proporción del PIB se redujo en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador y el Uruguay y aumentó en los demás países, con excepción del Perú, donde también aumentó entre 2002 y 2007 pero en 2008 fue igual al valor registrado en 2001.

Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en seis países (Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana). Si bien en todos ellos se incrementaron los gastos sociales por habitante, el nivel de dicho aumento solo fue significativo en el caso de México. Uno de los datos que más llaman la atención es la gran disparidad entre los diferentes países con respecto al gasto social. Por ejemplo, el gasto social per cápita en el Uruguay es más de 22 veces el de Nicaragua. Asimismo, se observa que en los seis países donde aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso se registraron aumentos en el gasto social total como proporción del PIB.

Para obtener correlaciones más significativas se realizaron algunos ejercicios estadísticos que se resumen en los cuadros IV.5 y IV.6. En el primero de ellos se compara el gasto social total como proporción del PIB con el indicador de pobreza (proporción de la población pobre en la población total), con respecto a años y países seleccionados. A simple vista se puede afirmar que en la región en su conjunto aumentaron los gastos sociales y disminuyó la pobreza, en un contexto de crecimiento del PIB. Sin embargo, esa afirmación debe ser calificada.

Bolivia (Estado Plurinacional de), por ejemplo, fue el único país donde la pobreza aumentó, registrándose, al mismo tiempo, una reducción del gasto social con respecto al PIB. El Brasil, por otra parte, fue el país donde se verificó el mayor aumento de la relación entre el gasto social total y el PIB (4,8%). Entre los otros países en los que se redujeron los gastos sociales, además de Bolivia (Estado Plurinacional de), se encuentran Chile, El Salvador y el Uruguay.

Si bien en la Argentina se registró la mayor reducción de la pobreza (el 24,4% de la población dejó de ser clasificada como pobre), es importante recordar que 2001 fue un año de grave crisis económica en ese país, que derivó en un enorme aumento de la pobreza urbana, de modo que el resultado de 2006 constituye un retorno al padrón anterior⁵⁷.

Con respecto al cuadro IV.6, en el que se compara la variación del PIB per cápita y del gasto social per cápita en países y años seleccionados, llama la atención el caso de la Argentina. Ese país no solo registró el mayor PIB y el mayor gasto social per cápita de la región en los dos años analizados, sino también la mayor tasa de crecimiento de las dos variables. El gasto social por habitante creció en proporción superior al ingreso per cápita. Cabe recordar que los índices de desigualdad y pobreza argentinos también son inferiores a la media latinoamericana.

Del mismo cuadro surge que el crecimiento del gasto social por habitante fue superior al incremento del ingreso por habitante en América Latina en su conjunto. Para ello contribuyeron, además de la Argentina, el Brasil, México y Nicaragua y, con menor relevancia, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). Sin embargo, algunos países registraron un crecimiento del gasto social por habitante inferior al crecimiento del ingreso por habitante. Es sobre todo el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay (países en los que los gastos sociales permanecieron prácticamente estancados en términos reales) y el Perú, pero también de Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Uruguay.

Por último, si bien la información que figura en el cuadro IV.7 no permite una comparación perfecta debido a la heterogeneidad de los datos relativos al gasto público de naturaleza social, permiten la realización de valiosas observaciones. Para la realización del ejercicio se examinó el comportamiento de la relación entre el gasto social y el gasto público total en cuatro bienios seleccionados. En 4 de los 21 países analizados no se disponía de información relativa a todos los bienios. En 8 de los 17 países restantes, las tasas de crecimiento del indicador fueron superiores al 30% en el período completo, destacándose Guatemala con una variación del 73,6%. En todos se

⁵⁷ A modo de ejemplo, la pobreza en las áreas urbanas de la Argentina en los años 1994 y 1999 fue del 16,1% y el 23,7%, respectivamente; la diferencia se explica por las distintas metodologías adoptadas en esos años, que impiden una comparación directa.

registró una aceleración de dicho crecimiento al segmentarse por bienio. En este caso se destaca el Brasil, que en el bienio 2006-2007 presentó una tasa de crecimiento del 73,4%. Con respecto a este último bienio, cabe señalar que el indicador aumentó en todos los países: en 11 de ellos el crecimiento fue superior al 50% y en 6 varió entre el 30% y el 48%. El único país con respecto al cual no se obtuvieron datos relativos al último bienio, el Perú, creció un 45% en el bienio 2000-2001.

El peor desempeño corresponde al Ecuador y Jamaica. En Jamaica la relación entre el gasto social y el gasto total se redujo en todos los bienios, acumulando una contracción superior al 39% en el período completo. En el caso del Ecuador, si bien se observa una recuperación en el último bienio después de una reducción en los tres primeros, la contracción acumulada fue casi del 35%. En Costa Rica y Trinidad y Tobago también se registró una reducción en el período completo (del 7,5% y el 27,6% respectivamente), con un desempeño inestable cuando se desagregan los bienios.

D. Reconstrucción de la agenda

Los tiempos en América Latina y el Caribe han cambiado y con ellos cambió también el discurso, que era uno cuando se preparaban las reformas del sistema de protección social (que abarcan, como se ha visto, la previsión social y los programas de transferencia condicionada) y es otro en la actualidad—inclusive para las agencias internacionales que elaboraron, apoyaron y financiaron los programas de reforma estructural en los países de la región.

Esas reformas se relacionaron con la crisis económica que afectó a la región en la década de 1980 y se manifestó en la reducción del PIB y el aumento de las tasas de inflación. A juicio de Fonseca (2008), el alto nivel de la deuda externa y las exigencias de los organismos de financiación internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) llevaron a los gobiernos “a un compromiso general con reformas de mercado por medio de la privatización de los sistemas públicos de previsión social”. Por otra parte, Mesa-Lago y Muller (2004) afirmaban que, a mediados de los años noventa, la “reforma estructural de los sistemas de jubilaciones y pensiones” estaba incluida como un punto positivo en las mediciones de riesgo llevadas a cabo por las agencias internacionales. Los autores subrayaban que la recomendación era unívoca y se dirigía a todos los países de la región.

En 1994 el Banco Mundial preconizaba un modelo de reforma conocido como el modelo de los tres pilares: un pilar básico, público y asistencial para los segmentos más pobres, un segundo pilar obligatorio pero privado, de carácter contributivo, de contribución definida y de capitalización individual y un tercer pilar, también privado, facultativo. Ahora privilegia diseños con pilares múltiples, siempre que contengan elementos de capitalización, “cuando las condiciones son apropiadas” (Holzmann y Hinz, 2005). Reconoce además que hay una gama diversificada de alternativas para que los gobiernos puedan proporcionar una protección efectiva a la población adulta mayor de sus países, en forma fiscalmente responsable.

Pese a que las reformas continúan siendo valorizadas y recomendadas por el Banco Mundial, algunos documentos dejan traslucir cierta “decepción” por los resultados alcanzados. Al evaluar la experiencia latinoamericana, Holzmann y Hinz (2005) reconocen que no en todos los países (12) en los que se llevaron a cabo las reformas recomendadas se alcanzó la sostenibilidad financiera y que “la experiencia con respecto a la provisión de pensiones adecuadas para todos los adultos mayores no es unívoca”. Reconocen también que las reformas “se centraron en el sistema contributivo, que estaba muy cerca del déficit” y que, después de la transición, deberían “liberar recursos fiscales para otros beneficios, incluidos los no contributivos”.

La flexibilización de la posición del Banco Mundial permite cambiar las bases del debate sobre el futuro de los sistemas de protección social y la CEPAL ha cumplido su papel en la ampliación de esta agenda. En las evaluaciones generales de la CEPAL (2006) y los trabajos de Mesa-Lago (2004) se hace hincapié en la persistencia de lagunas en la protección social, destacando sobre todo la

falta de crecimiento de la protección contributiva, la reducción de la solidaridad y la importancia de los esquemas no contributivos. De esas evaluaciones surgen los conceptos de pacto social y cohesión social, relacionados con el reconocimiento de la “necesidad urgente de enfrentar problemas pertinentes: los altos índices de pobreza e indigencia, la extrema desigualdad (...) así como las diversas formas de discriminación y de exclusión social” (Machinea, 2006).

En el Panorama Social de América Latina 2009 de la CEPAL se procura analizar la manera en que los sistemas de protección social existentes en la región pueden atenuar los persistentes fenómenos de pobreza y vulnerabilidad social, visto que las tasas de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad continúan siendo elevadas. Desde el punto de vista de los sistemas de protección social, en el documento se identifican tres grandes grupos de países, que presentan diferentes capacidades y necesidades sociales y donde los Estados, los mercados y las familias desempeñan papeles diversos en la producción de protección social.

- i) El grupo I —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay— está constituido por países que presentan la protección más universalizada, el mayor gasto social en relación con el PIB, el mayor gasto en seguridad y asistencia y también en salud y educación. Son también los que presentan mayor cobertura en seguridad. En este grupo la probabilidad de acceso a beneficios previsionales, servicios de salud y seguro de desempleo oscila entre el 50% y el 70%.
- ii) El grupo II —Colombia, México y Ecuador— presenta lo que en el documento se denomina regímenes duales, que combinan esquemas familia y Estado, por una parte, y familia y mercado, por otra. En este caso la probabilidad de acceso a los beneficios es de alrededor del 35%.
- iii) El grupo III —Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana— incluye a los países que presentan las tasas más bajas, identificados como “familistas”, es decir con una marcada presencia de la protección familiar. La probabilidad de acceso a beneficios es inferior al 20%.

Cabe destacar que estos grupos de países se diferencian según el peso relativo del Estado, el mercado y la familia, o sea del papel que esos componentes desempeñan en la producción de bienestar. En los países del grupo I, por ejemplo, el Estado está más presente y las familias gastan menos en salud. Sin embargo, de modo general, “frente a la crisis actual los Estados latinoamericanos se están mostrando mucho más proactivos que en crisis anteriores. Esto se refleja, en primer lugar, en la utilización de instrumentos monetarios para sustentar los niveles de actividad, incrementando la liquidez y el acceso al crédito. En segundo lugar, dado que los países poseían margen fiscal, pasaron a usarlo para desarrollar paquetes de inversiones que procuran mantener los niveles de actividad y empleo ante la esperada retracción del consumo y de la inversión privada. Por último, los Estados han movilizado diversos instrumentos disponibles en sus sistemas de protección social para mitigar los efectos sociales de la crisis” (CEPAL, 2009).

La necesidad de un pacto social aparece como un instrumento necesario para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y debe incluir los tres componentes clave que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2006, pág. 15). Los efectos positivos deberán extenderse a innumerables campos, no solo en la economía sino también en la reducción del nivel de conflictos y el fortalecimiento de la estabilidad política y la institucionalidad democrática.

Los pactos de protección y cohesión se establecen entre actores organizados en articulación con el Estado. Sin embargo esto no se limita a los grupos más organizados del sector productivo, como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales. Las nuevas dinámicas de modernización e inserción global debilitaron a los actores sindicales y su coordinación con el sistema político. Por otra parte, esos procesos dieron mayor complejidad al mapa de actores sociales, con la irrupción de actores geográficos y etarios, entre otros. Es necesario incorporar a la mesa de deliberaciones a los representantes de los excluidos, sobre todo de los trabajadores informales. Esto

plantea otro desafío a la democracia: dar visibilidad a los actores invisibles, es decir nivelar el campo de juego en cuanto a la participación activa en las instancias de deliberación. Por último, dado que la injerencia de los actores en la vida pública ocurre cada vez más en los espacios locales, es necesario incorporarlos, tanto los de la esfera privada como los de la pública.

Sobre la base de todo lo que se ha dicho se pueden realizar algunas consideraciones a modo de conclusión.

La primera es la constatación de que la nueva actitud del Banco Mundial se parece a una confesión de culpa por su participación en el debate anterior y su énfasis en las reformas estructurales. En un contexto en que mejoraron los indicadores sociales —incluso con las limitaciones señaladas por la CEPAL— la flexibilización de la posición de dicha agencia internacional constituye un reconocimiento de que, más que a los objetivos de equidad y justicia social, las reformas apuntaban a la búsqueda de equilibrio fiscal y financiero en general.

La segunda se refiere a las condiciones económicas, en particular las de naturaleza fiscal, para sustentar un avance firme y constante de los sistemas de protección social en la región. Antes que nada, la orientación de dichos avances debe ser la señalada por la CEPAL, a partir de la mencionada idea de pacto. El supuesto indispensable es que el contexto y el apoyo institucional son imprescindibles para la formulación y la instrumentalización de políticas (Documento de 1998, “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, Serie Libros de la CEPAL, N° 47). Estas deben estar orientadas a la obtención simultánea de cuatro objetivos: solidez macroeconómica, generación de empleo, protección social y educación. En materia específica de protección social, deben incluir la ampliación de las coberturas por concepto de desempleo, invalidez, edad y muerte, así como el acceso universal a servicios de salud acordes a los nuevos perfiles de riesgos ligados a los cambios en la estructura productiva. Del mismo modo deben prever un apoyo diferenciado y selectivo a los grupos más vulnerables.

Los datos resumidos en el cuadro IV.8 presentado al final del texto permiten la realización de algunas observaciones sobre la continuidad y el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, que ayuden a deslindar la cuestión del contexto macroeconómico. Estos permiten confirmar la conclusión señalada anteriormente de que las mejores observadas en los indicadores sociales dependieron sobre todo de las elevadas tasas de crecimiento del período. Los sistemas de protección son elementos indisolubles del desarrollo y la posibilidad de alcanzar las mejoras deseadas continuará dependiendo de la firmeza con que los Estados nacionales emprendan políticas firmes de crecimiento. El crecimiento conlleva la reducción del desempleo y el aumento del empleo formal, lo que amplía la cobertura del sistema previsional y disminuye la necesidad de programas compensatorios. El crecimiento también aumenta los ingresos, tanto por concepto de tributos como de aportes sociales.

En especial, se puede afirmar que, debido a la baja carga tributaria que prevalece en la región, existe un margen fiscal para elevar los impuestos y redirigir el gasto a los programas sociales. Incluso en el caso brasileño, en que la carga tributaria es más elevada, como las tasas de interés y los gastos financieros son muy altos, hay espacio para reducir las tasas de interés y los gastos financieros y aumentar el gasto social (véase el gráfico IV.1).

CUADRO IV.1
SISTEMAS DE PROTECCIÓN EN AMÉRICA LATINA: CAMBIOS COMPARADOS

Países	Previsión social					Programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) ^d	
	Reformas estructurales			Reformas paramétricas	Esquema de pensión mínima (o de prestaciones mínimas)		Aportes sociales subsidiados
	Sustitutivas (Capitalización individual para todos)	Paralelas (Opción entre sistema público y capitalización individual)	Mixtas (Sistema público básico y capitalización individual complementaria)				
Chile	1981	..	..	X	X	..	2002
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	..	..	X	X ^a	..	..
México	1997	..	..	X	X	X	1997/2005
El Salvador	1998	..	..	X	X	..	2005
República Dominicana	2001/2003	..	..	X	X	..	2001
Perú	..	1993	..	X	X	..	2005
Colombia	..	1994	..	X	X	X	1996/2001
Argentina	..	..	1994 ^e	X	X ^b	..	2002/2005/2009
Uruguay	..	..	1996	X	X	..	2000
Ecuador	..	..	2001	X	..	..	2001
Costa Rica	..	..	2001	X	X	..	2000
Brasil	..	..	..	X (1999-2003)	X ^c	..	1995/1999
Venezuela (República Bolivariana de)	..	..	..	X (2002)	..	..	..
Honduras	..	..	..	X	..	..	1990/1008
Jamaica	..	..	..	X	..	..	2002
Caribe de lengua inglesa	..	..	..	X	..	..	..
Nicaragua	..	..	..	X	X (2002)	..	..
Paraguay	..	..	..	X	..	..	2005
Guatemala	..	..	..	X	..	..	2008

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mesa-Lago (2004, 2007); Bastagli (2009); Hamda y Davis (2006); Cohen y otros (2006b) y Fonseca (2010).

^a Bonosol (1997).

^b Prestación Básica Universal (PBU).

^c Jubilación rural y Beneficios de Prestación Continuada (BPC) (1988).

^d Programa Puente-Chile Solidario; PROGRESA/Oportunidades (México); Red Solidaria (El Salvador); Tarjeta Solidaridad-República Dominicana-2005; Familias en Acción (Colombia); JUNTOS (Perú); Jefes y Jefas de Hogar-2002; Familias por la Inclusión Social-2005 (Argentina); Beca Escolar-2002; Bono de Desarrollo Humano-2003 (Ecuador); Superémonos-2000 (Costa Rica); Bolsa Alimentação-1995, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI 1999 y Bolsa Família-2003 (Brasil); Programa de Asignación Familiar-PRAF (Honduras); Programme for Advancement Through Health and Education-PATH (Jamaica); Red de Protección Social-RPS (Nicaragua); Tekoporã (Paraguay); Mi Familia Progres- Mifapro (Guatemala).

^e Mediante la Ley 26.425/08 se eliminó el sistema de capitalización.

CUADRO IV.2
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total
1. Argentina ^e	Jefes y jefas de hogar (2002)	Empleo temporario para jefes de familia desocupados con dependientes menores de 18 años; Preservación del capital humano en educación y salud.	<ul style="list-style-type: none"> Jefes de familia con hijos o dependientes menores de 18 años, discapacitados o embarazadas 	<ol style="list-style-type: none"> Participación (20 horas por semana) en proyectos de creación o reparación de infraestructura económica y social Asistencia de los hijos menores a la escuela y a los servicios básicos de salud. 	36,6 ^a	100,0	0,20	0,90
	Familias por la inclusión social (2005)	Promover la salud y la permanencia en el sistema escolar de los niños y evitar la exclusión de familias pobres.	<ul style="list-style-type: none"> Familias pobres con hijos menores de 19 años o embarazadas que no cuenten con subsidios provenientes de otros programas 	<ol style="list-style-type: none"> Asistencia a la escuela y a los centros de salud 				
	Asignación universal por hijo (2009)	Proteger familias de trabajadores desocupados, no registrados, domésticos y contribuyentes del monotributo social con hijos menores de 18 años o incapaces.	<ul style="list-style-type: none"> Trabajadores desocupados, no registrados, domésticos y contribuyentes del monotributo social con hijos menores de 18 años o incapaces 	<ol style="list-style-type: none"> Asistencia escolar y control periódico de salud 				
2. Bolivia (Estado Plurinacional de) ^f	Bono Juancito Pinto (2006)	Proteger familias con niños de entre 6 y 11 años.	<ul style="list-style-type: none"> Niños matriculados en escuelas públicas del 1° al 6° año de educación primaria Niños de 5 a 11 años de edad matriculados en las unidades de educación alternativa Alumnos de las escuelas públicas especiales (sin límite de edad) 	<ol style="list-style-type: none"> Matrícula y asistencia de niños a escuelas públicas 	35,3 ^b	55,7	0,335	2,20

(continúa)

Cuadro IV.2 (continuación)

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total
3. Brasil ^f	<i>Bolsa Escola</i> (2002)	Incrementar la permanencia de los niños en la escuela básica.	<ul style="list-style-type: none"> Niños de 6 a 15 años pertenecientes a familias con ingreso mensual per cápita inferior a 90,00 reales. 	6. 80% a 85% de asistencia escolar	83,3 ^a	100,0	0,41 ^a	1,70
	PETI (1995)	Prevenir el trabajo infantil.	<ul style="list-style-type: none"> Familias con ingreso mensual per cápita inferior a la mitad del salario mínimo con hijos en edad escolar (7 a 14 años) 	7. 80% de asistencia escolar				
	<i>Bolsa Família</i> (2004)	Reducir la pobreza y la desigualdad a corto y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> Familias con niños en condiciones de extrema pobreza (ingreso per cápita de 17 dólares por mes) y familias pobres con niños (ingreso per cápita de 17 dólares a 34 dólares por mes) 	8. Asistencia a la escuela y calendario de cuidados de salud (vacunación y visitas periódicas a los centros de salud)				
4. Chile ⁱ	Chile solidario y Programa Puente (2002)	<p>Proveer apoyo integral a familias indigentes en condiciones de extrema pobreza;</p> <p>Incentivos a la inserción en el sistema formal de protección social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Familias en situación de indigencia 	9. Cumplimiento de 53 condiciones mínimas en educación, salud, identificación, cuidados en el hogar, dinámica familiar, ingreso monetario y trabajo	51,7 ^b	100,0	0,11 ^o	0,80
5. Colombia ^g	Familias en acción (2001)	Proteger niños en domicilios pobres y promover capital humano	<ul style="list-style-type: none"> Familias rurales y urbanas pobres con hijos de 0 a 17 años, no beneficiarias de los programas "<i>hogares comunitarios</i>" y "<i>empleos en acción</i>" 	<p>10. 80% de asistencia escolar</p> <p>11. Visitas periódicas a los centros de salud para control de crecimiento y desarrollo de menores</p>	41,6 ^b	93,4	0,20	1,30

(continúa)

Cuadro IV.2 (continuación)

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total
6. Costa Rica ^f	Superémonos (2000)	Propiciar el acceso y la permanencia en el sistema educacional de niños y jóvenes pobres.	<ul style="list-style-type: none"> Familias pobres con niños y adolescentes de 7 a 18 años 	12. Asistencia escolar 13. No usar los <i>tickets</i> para comprar bebidas alcohólicas, cigarrillos o drogas 14. No transferir los <i>tickets</i> a otras personas	17,4 ^b	51,9	0,30	1,60
7. El Salvador ^h	Red solidaria (2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> Domicilios pobres encabezados por mujeres con hijos menores 	15. Asistencia escolar 16. Permanencia máxima: tres años	14,5 ^b	34,7	0,04 ⁿ	0,40
8. Ecuador ^g	Beca escolar (2001)	Promover el acceso y la permanencia de los niños en el sistema escolar.	<ul style="list-style-type: none"> Niños de 6 a 15 años matriculados en el sistema escolar que pertenezcan al quintil más pobre de la población 	17. 90% de asistencia escolar	83,9 ^a	100,0	0,84	13,10
	Bono de desarrollo humano (2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	<ul style="list-style-type: none"> Domicilios pobres encabezados por mujeres con hijos menores, adultos mayores o discapacitados que no contribuyan con el sistema de seguro social 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia escolar de los menores y controles básicos de salud 				
9. Guatemala ⁱ	Mi familia progresa (Mifapro) (2008)	Desarrollar y mejorar las condiciones de vida de las familias que viven en situación de pobreza o extrema pobreza, principalmente en el área rural.	<ul style="list-style-type: none"> Familias con niños (de 0 a 15 años) y mujeres embarazadas en situación de pobreza en municipios seleccionados 	18. Asistencia escolar y controles básicos de salud	21,2 ^b	38,7	0,06	0,90

(continúa)

Cuadro IV.2 (continuación)

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total
10. Honduras ^e	Programa de asignación familiar (PRAF I) (1990) PRAF II (1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudando a romper el círculo de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Familias pobres con niños de 6 a 12 años que no hayan terminado el 4º año de la enseñanza básica; niños menores de 3 años; discapacitados hasta 12 años; mujeres embarazadas; adultos mayores de 60 años 	19. Ausencia máxima de la escuela de 7 días 20. Visitas frecuentes a los centros de salud	19,2 ^b	28,1	0,27	2,40
11. Jamaica ^f	<i>Programme of advancement through health and education (PATH)</i> (2001)	Aliviar la pobreza; Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres; Evitar que las familias caigan en la pobreza en situaciones de crisis.	<ul style="list-style-type: none"> Familias pobres con niños y adolescentes (0 a 17 años), mujeres embarazadas o lactantes, adultos mayores y discapacitados 	21. 85% de asistencia escolar 22. Visita periódica a los centros de salud	100,0 ^l	..	0,24	2,80
12. México ^g	Programa de educación, salud y alimentación (Progresa) (1997) Oportunidades (2002)	Incrementar las capacidades de las familias en condiciones de extrema pobreza mediante inversión en capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> Familias por debajo de la línea de pobreza con jóvenes de 8 a 18 años matriculados en la escuela primaria o secundaria, niños de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición y mujeres embarazadas o lactantes 	23. 85% de asistencia escolar 24. Visitas periódicas a los centros de salud 25. Asistencia a talleres de salud y nutrición	71,2 ^b	100,0	0,43	3,70
13. Nicaragua ^e	Mi familia (2000)	Fomentar capital humano en niños pobres	<ul style="list-style-type: none"> Niños de 0 a 13 años de familias pobres Mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia escolar (el niño queda excluido en caso de tener más de 6 faltas no justificadas) Consultas periódicas a los centros de salud Asistencia a talleres de nutrición Vacunación de los niños 	4,0 ^d	7,7	0,04	0,40

(continúa)

Cuadro IV.2 (continuación)

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total ⁷
14. Panamá ⁱ	Red de oportunidades (2006)		<ul style="list-style-type: none"> Familias encabezadas por mujeres en extrema pobreza 	26. Asistencia escolar de los menores	41,1 ^b	84,3	0,22	2,30
15. Paraguay ^j	Tekoporã (2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en condiciones de extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> Familias rurales en condiciones de pobreza extrema con niños de hasta 15 años y mujeres embarazadas 	27. Asistencia escolar y controles básicos de salud 28. Permanencia máxima: tres años	2,4 ^c	4,6	0,04	0,40
16. Perú ⁱ	Juntos (2005)	Aliviar la pobreza a corto plazo y fomentar un nivel de ingresos autosostenible a mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> Familias rurales con mujeres embarazadas, niños de hasta 14 años, o ambos 	29. Asistencia escolar y controles básicos de salud	22,2 ^b	63,7	0,16	1,80
17. República Dominicana ⁱ	Tarjeta solidaridad (2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> Población en condiciones de extrema pobreza, identificada por el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios 	30. 85% de asistencia escolar 31. Visitas periódicas a centros de salud	18,5 ^b	36,4	0,37	4,10
18. Suriname	<i>Social safety net</i> (2006)				..	..	..	..
19. Trinidad y Tabago ⁱ	<i>Target conditional cash transfer programme</i> (2005)				9,9 ^b	100,0	0,08 ^p	2,20

(continúa)

Cuadro IV.2 (conclusión)

Países	Programa	Objetivos	Población objetivo	Condicionalidades	Cobertura		Gasto	
					Porcentaje de la población pobre	Porcentaje de la población indigente	Porcentaje del PIB ^m	Porcentaje del gasto público total ⁷
20. Uruguay ⁱ	Proyecto 300 (2000) Ingreso ciudadano (2005)	Inserción escolar de los niños de la calle	<ul style="list-style-type: none"> Niños de la calle que participen en algún proyecto socioeducativo del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) y que tengan entre 6 y 14 años Familias en condición de indigencia 	32. Asistencia escolar	54,7 ^c	100,0	0,40 ^q	2,00

Notas:

^a Datos relativos al año 2009.^b Datos relativos al año 2008.^c Datos relativos al año 2007.^d Datos relativos al año 2006.^e Fuentes de financiación: Gobierno y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).^f Fuentes de financiación: Gobierno y Banco Mundial.^g Fuentes de financiación: Gobierno, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.^h Fuentes de financiación: Gobierno, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y otras fuentes bilaterales y multilaterales.ⁱ Fuentes de financiación: Gobierno.^j Fuentes de financiación: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).^k Líneas de pobreza e indigencia conforme metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cf. *Panorama Social de América Latina 2009*.^l Pobreza calculada de acuerdo con estimaciones nacionales.^m Datos de los presupuestos de los programas.ⁿ Dato de 2008.^o Dato de 2009.^p Dato de 2007.^q Dato de 2006.

CUADRO IV.3
GASTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA, 1990-2008

Año	Educación		Salud		Seguridad		Vivienda		Gastos totales	
	Porcentajes del PIB	Per cápita	Porcentajes del PIB	Per cápita	Porcentajes del PIB	Per cápita	Porcentajes del PIB	Per cápita	Porcentajes del PIB	Per cápita
1990	3,33	121,90	3,00	109,71	4,99	183,66	1,07	77,68	12,37	452,12
1991	3,05	113,70	2,92	108,87	4,76	179,05	1,39	103,10	12,11	451,39
1992	3,15	119,15	2,84	107,36	4,97	189,66	1,34	100,60	12,29	464,87
1993	3,57	136,42	2,93	112,36	5,79	223,37	1,16	88,59	13,44	513,85
1994	4,31	169,93	3,06	120,54	5,83	232,13	0,95	74,89	14,15	557,73
1995	4,09	156,31	3,32	127,28	6,20	240,73	1,01	77,61	14,61	569,31
1996	3,95	155,17	2,92	114,43	6,40	254,85	1,08	84,04	14,34	562,46
1997	3,85	156,89	3,11	126,79	6,32	259,71	1,03	84,09	14,31	582,98
1998	4,43	182,05	3,12	128,20	6,58	272,57	1,04	85,06	15,14	622,26
1999	4,53	183,89	3,25	131,89	6,74	273,54	0,95	77,03	15,45	627,43
2000	4,35	181,34	3,12	129,89	6,61	277,90	1,17	97,21	15,25	635,22
2001	4,55	187,29	3,30	136,23	6,73	279,51	1,15	94,99	15,72	647,61
2002	4,28	173,38	2,97	120,38	7,11	290,44	1,29	104,29	15,64	633,66
2003	4,45	181,77	3,22	131,44	6,71	276,52	1,33	108,63	15,69	640,88
2004	4,22	180,43	3,23	137,98	6,82	294,09	1,37	117,70	15,62	668,25
2005	4,32	191,81	3,38	150,20	6,99	313,01	1,46	129,45	16,13	716,11
2006	4,47	207,43	3,46	160,79	7,20	337,04	1,62	149,98	16,73	776,52
2007	4,72	236,70	3,84	192,69	7,92	400,70	1,82	182,62	18,28	916,77
2008	4,89	233,88	3,83	183,65	8,21	398,49	1,78	170,90	18,68	895,98

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALESTAT, Estadística e Indicadores Sociales.

^a PIB: media ponderada de 21 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)).

^b Datos de seguridad: media ponderada de 20 países (los mismos, excepto Nicaragua).

^c Datos de gastos totales en educación, salud y vivienda: media ponderada por la participación del PIB en los mismos 21 países. Bolivia (Estado Plurinacional de) no está incluido en el cálculo relativo a los años 1990, 1991, 1992, 1993, 2005 y 2006; El Salvador no está incluido en el cálculo relativo a los años 1990, 1991, 1992 y 2008; Jamaica no está incluida en el cálculo relativo a los años 1997, 1998, 1999, 2005, 2006, 2007 y 2008; Trinidad y Tobago no está incluido en el cálculo relativo a los años 1997, 1998 y 1999; Ecuador, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) no están incluidos en el cálculo relativo a 2007 y 2008; Argentina, Panamá y la República Dominicana no están incluidos en el cálculo relativo a 2008.

CUADRO IV.4
ÍNDICE DE GINI Y GASTO SOCIAL TOTAL PER CÁPITA EN AÑOS Y PAÍSES SELECCIONADOS
(En dólares de 2000)

País		Inicio de los años 2000			Año más reciente		
		Gini	Gasto social total (Porcentaje del PIB)	Gasto social total per cápita *	Gini	Gasto social total (Porcentaje del PIB)	Gasto social total per cápita *
Argentina	2002 - 2006	0,578	19,73	1 269	0,519	21,05	1 831
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002 - 2004	0,614	17,17	174	0,561	16,98	176
Brasil	2001 - 2008	0,639	21,27	786	0,594	26,05	1 158
Chile	2000 - 2006	0,564	14,93	732	0,522	12,06	710
Colombia	2002 - 2005	0,569	11,54	277	0,584	12,83	340
Costa Rica	2002 - 2008	0,488	18,76	760	0,473	19,32	1 002
Ecuador	2002 - 2006	0,513	5,44	75	0,527	6,39	104
El Salvador	2001 - 2004	0,525	10,71	240	0,493	10,68	252
Guatemala	2002 - 2006	0,542	7,04	109	0,585	7,78	126
Honduras	2002 - 2006	0,588	10,48	124	0,605	11,38	156
México	2002 -2008	0,514	10,25	648	0,515	12,52	885
Nicaragua	2001 - 2005	0,579	7,69	60	0,532	11,17	94
Panamá	2002 - 2006	0,567	8,94	349	0,524	9,06	429
Paraguay	2001 - 2008	0,570	6,24	83	0,527	8,87	135
Perú	2001 - 2008	0,525	7,82	158	0,476	7,82	229
República Dominicana	2002 - 2007	0,537	7,21	208	0,556	8,11	288
Uruguay	2002 - 2008	0,455	22,79	1 357	0,445	21,65	1 767
Venezuela (República Bolivariana de)	2002 - 2006	0,500	11,23	590	0,447	13,44	722

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009 y CEPALSTAT, Estadística e Indicadores Sociales.

CUADRO IV.5
POBREZA Y GASTO SOCIAL TOTAL EN AÑOS Y PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentajes y porcentajes del PIB)

País		Inicio de los años 2000		Año más reciente	
		Pobreza (personas pobres / total)	Gasto social total (Porcentaje del PIB)	Pobreza (personas pobres / total)	Gasto social total (Porcentaje del PIB)
Argentina ^a	2002 - 2006	45,4	19,73	21,0	21,05
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002 - 2004	62,4	17,17	63,9	16,98
Brasil	2001 - 2008	37,5	21,27	25,8	26,05
Chile	2000 - 2006	20,2	14,93	13,7	12,06
Colombia	2002 - 2005	51,5	11,54	46,8	12,83
Costa Rica	2002 - 2008	20,3	18,76	19,0	19,32
Ecuador ^a	2002 - 2006	49,0	5,44	39,9	6,39
El Salvador	2001 - 2004	48,9	10,71	47,5	10,68
Guatemala	2002 - 2006	60,2	7,04	54,8	7,78
Honduras	2002 - 2006	77,3	10,48	71,5	11,38
México	2002 - 2008	39,4	10,25	34,8	12,52
Nicaragua	2001 - 2005	69,3	7,69	61,9	11,17
Panamá	2002 - 2006	36,9	8,94	29,9	9,06
Paraguay	2001 - 2008	61,0	6,24	58,2	8,87
Perú ^b	2001 - 2008	54,8	7,82	36,2	7,82
República Dominicana	2002 - 2007	47,1	7,21	44,5	8,11
Uruguay ^a	2002 - 2008	15,4	22,79	14,0	21,65
Venezuela (República Bolivariana de)	2002 - 2006	48,6	11,23	30,2	13,44
América Latina ^c	2002 - 2008	44,0	12,93	33,0	16,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009, CEPALSTAT, Estadística e Indicadores Sociales, y cálculos propios.

^a Porcentaje de pobreza solo en áreas urbanas.

^b Los gastos sociales del Perú como proporción del PIB aumentan en los años intermedios, por lo que retrocedieron en 2008 al nivel de 2001.

^c El gasto social total como proporción del PIB se calculó por medio de una media ponderada a partir del PIB de cada país y su participación en el PIB latinoamericano.

CUADRO IV.6
PIB Y GASTO SOCIAL TOTAL POR HABITANTE
(En dólares de 2000)

País ^{a b}	2002		2008	
	PIB per cápita	Gasto social total per cápita	PIB per cápita	Gasto social total per cápita
Argentina* ^{c d}	6 433,7	1 269,0	9 884,9	2 173,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)** ^e	1 010,5	174,0	1 173,3	178,0
Brasil ^{f g}	3 743,8	817,0	4 448,0	1 158,0
Chile ^h	5 055,1	764,0	6 235,2	886,0
Colombia ^{h u}	2 396,9	277,0	2 983,3	376,0
Costa Rica ⁱ	4 049,3	760,0	5 188,5	1 002,0
Ecuador** ^{h j}	1 386,4	75,0	1 744,9	104,0
El Salvador * ^h	2 280,4	252,0	2 676,9	290,0
Guatemala ^h	1 549,7	109,0	1 698,7	119,0
Honduras ** ^h	1 179,2	124,0	1 452,0	156,0
México ^k	6 320,4	648,0	7 092,0	885,0
Nicaragua ^k	778,4	66,0	896,7	110,0
Panamá * ^h	3 902,0	349,0	5 687,9	491,0
Paraguay ^k	1 299,3	133,0	1 521,4	135,0
Perú ⁱ	2 098,0	198,0	2 923,6	229,0
República Dominicana* ^h	2 885,0	208,0	3 688,1	288,0
Uruguay ^l	5 384,7	1 227,0	8 161,5	1 767,0
Venezuela (República Bolivariana de)** ^{m o}	4 358,2	489,0	5 883,8	722,0
América Latina ^p	3 984,9	633,7	4 908,7	896,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009, CEPALSTAT, Estadística e Indicadores Sociales, y cálculos propios.

* El último dato disponible corresponde a 2007.

** El último dato disponible corresponde a 2006.

^a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda y saneamiento básico.

^b Los datos presentados corresponden a información oficial publicada por cada uno de los países.

^c Gobierno Nacional (GN) - federal, Gobiernos de las Provincias (GP) y gobiernos locales.

^d En todos los niveles de gobierno están incluidas las empresas públicas no financieras.

^e Sector público no financiero.

^f Federal, Estadual y Municipal.

^g En todos los niveles de gobierno están incluidas las empresas públicas no financieras.

^h Gobierno Central.

ⁱ Sector público total.

^j Los gastos en seguridad social todavía están bajo revisión.

^k Presupuesto del gobierno central.

^l Gobierno Central Consolidado.

^m Presupuesto del gobierno central.

^o Corresponde a la ley presupuestaria y sus modificaciones al 31 de diciembre de cada año.

^p El gasto social total como proporción del PIB se calculó por medio de una media ponderada a partir del PIB de cada país y su participación en el PIB latinoamericano.

CUADRO IV.7
PRIORIDAD DEL GASTO SOCIAL
(En porcentaje del gasto público total)

Países	Nivel de Gobierno ^d	Gasto público social como porcentaje del gasto público total ^{a,b,c}				Tasa de crecimiento (En porcentajes) (IV / I)
		1990/1991 (I)	1996/1997 (II)	2000/2001 (III)	2006/2007 (IV)	
Guatemala	GC	29,9	42,7	47,3	51,8	73,6
Brasil ^g	Consolidado	48,9	51,0	62,1	73,4	50,3
Nicaragua	GCP	34,0	37,0	38,4	50,2	47,6
Cuba	GC	35,6	45,7	47,0	52,4	47,1
México	GCP	41,3	52,3	61,3	59,3	43,6
Paraguay	GCP	39,9	47,1	38,3	57,1	43,1
Venezuela (República Bolivariana de) ^m	GCP consolidado	32,8	35,4	37,8	44,0	34,2
Honduras	GC	40,7	40,5	45,4	52,9	30,0
República Dominicana	GC	43,1	45,6	49,9	48,6	12,8
Panamá	GC	38,1	39,6	42,5	42,1	10,7
Chile	GC	61,2	65,5	67,7	66,4	8,5
Uruguay ^l	GCC	62,3	70,8	68,1	67,5	8,2
Argentina ^e	SPNF	62,2	65,5	62,8	63,9	2,8
Perú	GCP	33,0	39,6	45,0	..	..
El Salvador	GG	..	28,1	38,6	45,7	..
Colombia ^h	GC	..	..	68,6	71,5	..
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^f	SPNF	..	44,1	42,8	49,1	..
Costa Rica	SP	38,9	42,0	40,5	36,0	-7,5
Trinidad y Tobago ^k	GC	40,6	40,7	43,5	29,4	-27,6
Ecuador ⁱ	GC	42,8	27,6	20,9	27,9	-34,9
Jamaica ^j	GC	26,8	19,2	17,1	16,3	-39,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009, Panorama Social de América Latina.

^a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda y saneamiento básico.

^b Los datos presentados corresponden a la media simple del bienio referido.

^c En la mayor parte de los países, la cifra de gasto público total corresponde a la clasificación funcional del gasto público oficial del país. Sin examinar la inclusión o exclusión de los servicios de la deuda.

^d SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central; GCC: Gobierno central consolidado; GCP: Gobierno central presupuestario.

^e Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos de las provincias y del gobierno central de Buenos Aires y de los gobiernos municipales.

^f En Bolivia (Estado Plurinacional de), SPNF, los valores de 2006-2007 corresponden al año 2006, que forma parte de la nueva serie 2002-2006 publicada por el país, no comparable con los años anteriores.

^g Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

^h Las cifras del bienio 2006-2007 corresponden a la nueva serie desde 2002, no comparable con los años anteriores.

ⁱ Los datos sobre gastos en seguridad social todavía están sujetos a revisiones. La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^j La cifra de 1996-1997 corresponde a 1996 y la de 2006-2007 corresponde a 2004.

^k En Trinidad y Tobago la serie COFOG comienza a partir del año 2000, no es comparable con los años anteriores; 2006-2007 cifras preliminares. La cifra de 1996-1997 corresponde a 1996.

^l En el caso del Uruguay las cifras de 2000-2001 corresponden a la serie publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). No es comparable con cifras anteriores.

^m Corresponde a la ley presupuestaria. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de) incluye modificaciones al 31 de diciembre de cada año. La cifra de 2006-2007 del GCP-empeñado corresponde al año 2006.

**CUADRO IV.8
COMPARATIVO DE INDICADORES SELECCIONADOS EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI**

Países	Δ PIB ^a	Gasto social total	Gasto social per cápita	Pobreza	Desigualdad	Reforma					
						Estructural	Paramétrica	Pensión mínima	Contribución social subsidiada	Programa de transferencia condicionada	
Argentina	7,4	▲	▲	▼	▼	■	■	■	●	■	
Uruguay	7,2	▼		▲	▼	▼	■	■	■	●	■
Panamá	6,5	▲	▲	▼	▼	●	■	●	●	■	
Perú	5,7	▲	▲	▼	▼	■	■	■	●	■	
Venezuela (República Bolivariana de)	5,1	▲	▲	▼	▼	●	■	..	●	..	
Costa Rica	4,3	▲	▲	▼	▼	■	■	■	●	■	
República Dominicana	4,2	▲	▲ ^b	▼	▲	■	■	■	●	■	
Ecuador	3,9	▲	▲ ^b	▼	▲	■	■	●	●	■	
Colombia	3,7	▲	▲ ^b	▼	▲	■	■	■	■	■	
Chile	3,6	▼	▼			▼	■	■	■	●	..
Honduras	3,5	▲	▲ ^b	▼	▲	●	■	●	■	■	■
Brasil	2,9	▲	▲	▼	▼	●	■	■	●	■	■
El Salvador	2,7	▼		▲	▼	▼	■	■	●	●	■
Paraguay	2,6	▲	▲	▼	▼	▼	..	..	..	..	..
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,5	▼		▲	▲	▼	■	■	■	●	..
Nicaragua	2,4	▲	▲	▼	▼	●	■	■	●	●	..
México	1,9	▲	▲ ^b	▼	▲	■	■	■	●	●	■
Guatemala	1,5	▲	▲ ^b	▼	▲	..	..	..	..	..	..

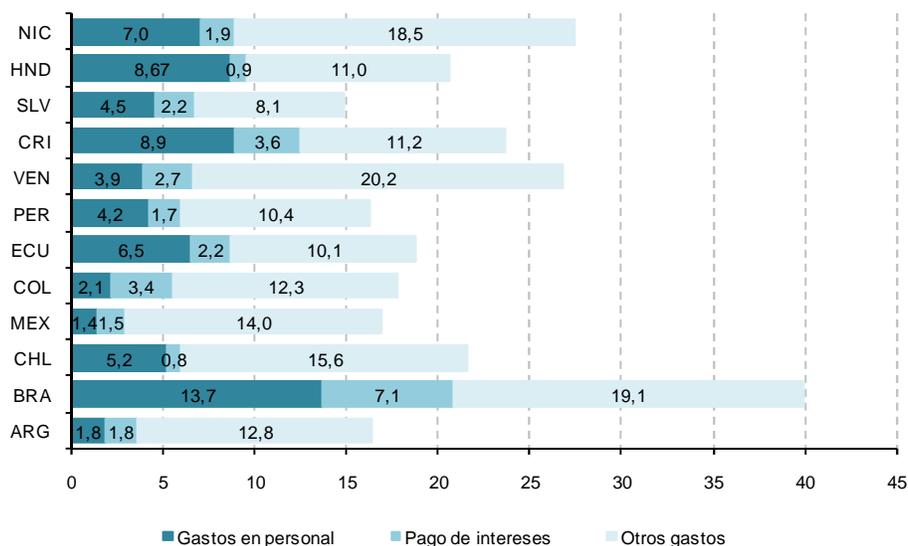
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009, Panorama Social de América Latina.

Notas: ▲ Variación positiva del factor considerado; ▼ Variación negativa del factor considerado; ■ Realizaron la reforma considerada; ● No realizaron la reforma considerada.

^a Variación media anual del PIB de 2003 a 2008.

^b Aumentaron el gasto social per cápita pero en niveles inferiores a los demás.

GRÁFICO IV.1
GASTOS EN PERSONAL, PAGO DE INTERESES Y OTROS GASTOS, MEDIA 2003-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT. Media simple del período. A nivel de Gobierno General en el caso del Brasil, Chile, Costa Rica y Nicaragua. En los demás casos los datos corresponden al Gobierno o la Administración Central.

Nota: "Otros gastos" incluye compra de bienes y servicios, transferencias corrientes y subsidios, otros gastos corrientes y gastos de capital.

Bibliografía

- Bastagli, Francesca (2009), From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science Working Paper number 60 December, 2009.
- Berstein, Larraín y Pino, (2005), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo", Santiago de Chile, División Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Bravo y Uthoff, (1999), "Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America", serie Financiamiento del Desarrollo N° 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile.
- _____ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009, (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, julio.
- _____ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, (LC/G.2483-P/B), Santiago de Chile.
- CEPALSTAT. Estadística e Indicadores Sociales. <http://www.eclac.org>. Acceso realizado el 30/04/2010.
- Cetrángolo y Grushka (2004), "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", serie Financiamiento del Desarrollo, N° 151, (LC/L.2219-P/E), CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo y Jiménez (2003), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", serie Gestión Pública, N° 53, CEPAL, Santiago de Chile.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Washington, DC, World Bank.

- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco (2006), “Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y Diferencias.” En *Transferencias con Corresponsabilidad: Una Mirada Latinoamericana*, ed. Ernesto Cohen and Rolando Franco, 85-136. Mexico City: SEDESOL.
- De Brauw, Alan and John Hoddinott (2008). ‘Must Conditional Cash Transfer Programmes Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico’, IFPRI Discussion Paper 757. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- De La Brière, Bénédicte and Laura Rawlings (2006). ‘Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?’ Social Protection Discussion Paper 0603. Washington, DC, World Bank.
- ERT/BPS (2010), Evaluación de la ley 16.713 a 14 años de su implementación. PIT/CNT, Montevideo.
- Fonseca, Ana (2008), Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. universalidad; FAO/ONU, Iniciativa ALCOSH, Working Paper N° 4.
- Fonseca, A. y Viana A. (2006) Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso da Bolsa-Família”. En: Fleury, Sonia (org). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: EAP-FGV.
- Glewwe, Paul and Pedro Olinto (2004). ‘Evaluating the Impact of CCTs on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras’ PRAF Program’. Final report for USAID. Mimeographed document.
- Handa, Sudhanshu and Davis, Benjamin (2006) The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean Development Policy Review, 2006, 24 (5): 513-536.
- Holzmann y Hinz (2005), Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas, Banco Mundial.
- IPEA, Texto para Discusión, 1228, out. 2006.
- Levy, S. y E. Rodríguez (2004). “Economic crisis, political transition and poverty policy reform. Mexico’s Progres a Oportunidades program”, Policy Dialogue series, Washington, DC, BID.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias and Joseph Shapiro (2006), Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank.
- Machinea, José Luis (2006), Discurso Inaugural. Seminario Internacional Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, organizado por CEPAL y el Gobierno de Panamá, septiembre, 2006.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991). ‘Social Security and Prospects for Equity in Latin America’, World Bank Discussion Paper 140, Washington, DC, World Bank.
- Mesa-Lago (2004), “La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones”. En Hujo, Katia, Mesa -Lago, C. y Nitsch, Manfred (eds). ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas, Caracas: Nueva Sociedad.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004), As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social, Brasília, Ministério da Previdência Social (tradução de: Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, CEPAL, Santiago de Chile, 2004).
- Packard, T. (2001) “Is there a positive incentive effect from privatizing social security? Evidence from pension reforms in Latin America”, Policy Research Working Paper, N° 2719, Washington DC, Banco Mundial.
- Paddison, Oliver (2005), Social Security in the English Speaking Caribbean (LC/CAR/L.64), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Soares, S. y Britto, T. (2008), “Os Principais Desafios dos Novos Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina”, publicado no periódico do Centro Internacional de Pobreza (CIP) /Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Villatoro, P. (2005), “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe” documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL).

V. Sistema de salud y democracia: el caso de Colombia⁵⁸

Ursula Giedion y Olga Lucía Acosta⁵⁹

A. Introducción

Al igual que la mayoría de los países de la región, Colombia es un país marcado por la exclusión social, la inequidad, problemas de gobernabilidad y transparencia y un mercado laboral inestable. Colombia se diferencia, sin embargo, en la persistencia y continuidad de su sistema democrático procedimental reflejado en la permanencia de elecciones periódicas en todos los niveles de gobierno, la división de los poderes públicos, la estabilidad de los poderes políticos y la consagración en la Constitución de la responsabilidad del estado de proveer derechos sociales, culturales y económicos a sus ciudadanos. La Constitución de 1991 establece, además, un sistema de acciones y procedimientos constitucionales dirigidos a una defensa rápida y eficiente de los derechos fundamentales. Lo anterior ha tenido un impacto directo y creciente en la política de salud de Colombia durante las últimas dos décadas⁶⁰.

En el ámbito de la política pública de salud Colombia ha ocupado un rol especial en la región: fue uno de los primeros países en implementar un esquema de aseguramiento universal dentro del cual se ofrece a toda la población un paquete definido y exigible de beneficios financiado en un 85% con recursos públicos provenientes de una mezcla de impuestos generales y contribuciones. En el contexto regional, sólo Cuba y Costa Rica le dan un peso parecido a este mecanismo de financiamiento y muy pocos países han logrado niveles de cobertura de aseguramiento por encima de un 90% de la

⁵⁸ Esta versión es una síntesis de un documento de mayor extensión realizado para ese mismo proyecto. El lector interesado en mayores detalles puede consultarlo en www.eclac.cl

⁵⁹ Este documento fue preparado por Ursula Giedion (ugiedion@gmail.com), Consultora de la Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Olga Lucía Acosta (olgalucia.acosta@cepal.org), Asesora Regional de la Oficina de CEPAL en Bogotá. Las autoras agradecen a las personas que en forma desinteresada y generosa nos han contestado una infinidad de preguntas sobre la relación sistema de salud y democracia permitiéndonos explorar los desafíos del sector desde un ángulo diferente. En especial queremos reconocer los valiosos aportes de los asistentes al seminario “La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina” realizado en Santiago por CEPAL y PNUD el 27 y 28 de abril de 2010, donde se presentó una primera versión de este trabajo. Así mismo, agradecemos a María Alejandra Botiva y a Mario Villamil, asistentes de investigación de la Oficina de CEPAL en Bogotá por su dedicado apoyo y a Renata Pardo por su colaboración en la síntesis de las principales ideas de este trabajo.

⁶⁰ Carbonari, F. y Vargas, J. E. (2009) A Bridge to Peace through Citizenship Building: Guaranteeing Health and Education Rights in Colombia.

población pero, sobre todo, superiores a un 70% entre los quintiles más pobres de su población. Con la reforma Colombia le apuntó a un modelo donde se integrara horizontalmente las funciones de regulación, financiamiento y provisión, superando la fragmentación tradicional.

“Las leyes sobre la seguridad social en general y sobre la salud en particular son parte esencial de la democracia. Definen el tamaño del Estado, la extensión de la solidaridad social, la amplitud de los derechos, los límites (odiosos pero imprescindibles) de la responsabilidad colectiva, etc. En suma, el papel del Estado en el financiamiento y la provisión de los servicios de salud es un asunto fundamental, casi definitorio, de la democracia moderna”⁶¹. Lo anterior indica que el rol que tiene la política pública de salud define en parte el alcance que tiene el contrato que subyace cualquier democracia y que éste puede variar entre un país y otro. Es así como el alcance de este contrato en lo relacionado con la salud ha sido mucho más limitado en países como Estados Unidos donde alrededor de 40 millones de personas aún carecen de aseguramiento, de lo que ha sido en la mayoría de los países europeos donde el papel del estado como garante del bienestar de los ciudadanos, ha recibido mucho más apoyo amplio y consistente⁶².

La Constitución de 1991 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, -al igual que la mayoría de los países de la región-, y como tal se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad. Así, el artículo art. 49 de la Constitución de Colombia (1991) reza: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Finalmente, el acceso a servicios de salud es visto como un determinante fundamental de la cohesión social de una sociedad (CEPAL, 2007) y la relación entre estabilidad política, violencia, crimen y salud también es explícita (Bourgignon, 1999).

En vista de los nexos que existen entre democracia y política de salud, de las particularidades del sector de salud de Colombia en el contexto regional y de la complejidad de su entorno socioeconómico y político se propone en este trabajo describir la organización, logros y dificultades del sistema de salud en una perspectiva regional. La tela de fondo que acompañará este análisis será la de preguntarnos en qué aspectos el sistema de salud colombiano puede haber contribuido al fortalecimiento de la democracia y a la legitimidad del Estado y en qué aspectos parece haber ocurrido lo contrario. Adicionalmente, se presentan los principales desafíos pendientes para mejorar el funcionamiento del sistema de salud en su camino hacia la garantía del derecho a la salud, en el marco de la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades individuales y las necesidades colectivas, y dentro de las posibilidades financieras e institucionales de cada sociedad.

El primer reto tiene que ver con las brechas crecientes entre lo médicamente alcanzable y lo financieramente posible en cada sociedad, en circunstancias donde el gasto tiende a crecer mucho más que los recursos. El segundo, se expresa en la búsqueda de un equilibrio entre la descentralización y la especialización de funciones y los beneficios de un sistema más unificado. El tercer reto se refiere a la posibilidad de garantizar el mismo plan de beneficios, desconociendo la heterogeneidad regional en capacidades, recursos y necesidades. El cuarto se orienta a resolver las tensiones que se derivan de las necesidades crecientes de recursos, en la búsqueda de sostenibilidad de largo plazo. Las perspectivas de mayor gasto en salud en cualquier escenario, reforzadas por las dificultades de fijar límites de manera legítima, inducen a considerar las alternativas de fuentes de financiación para el sector. Por último también constituye un desafío, los retos regulatorios que implican balancear la mezcla público privada en las diferentes funciones del sistema.

⁶¹ Gaviria, A. (2009, diciembre 26) Salud y Democracia. *El Espectador*. Bogotá,

⁶² Rich, R. F. Health Policy, Health Insurance, and the Social Contract. *SSRN eLibrary*.

B. El sistema de salud colombiano: contexto, organización y diagnósticos previos

En la primera parte de este capítulo se presentan algunas cifras básicas del contexto socioeconómico de Colombia con el fin de evidenciar algunos de los factores que crean enormes desafíos para la política de salud sin que ésta pudiera influenciarlos significativamente. Luego se hace una descripción de la organización de su sistema de salud. En la tercera parte se hace un breve recuento de la evidencia sobre las tres variables fundamentales de desempeño de un sistema de salud propuestos por la OMS⁶³: su equidad en el financiamiento, su contribución al estado de salud de la población y, finalmente, su capacidad de responder a aquellas necesidades que no influyen directamente el estado de salud pero que sí determinan la aceptación de un sistema de salud (y con ello su legitimidad).

1. Contexto socio-demográfico y socioeconómico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, para el quinquenio 2005-2010, la población total de Colombia sería al finalizar este quinquenio de 45,5 millones de personas, 76,6% de la cual vive en el área urbana⁶⁴. El desarrollo demográfico reciente de Colombia se ha caracterizado por tres fenómenos comunes a la mayoría de los países de la región: i) El descenso de la mortalidad general, que se sitúa hoy en 5,81 por 1000; de la misma manera, ha bajado fuertemente la mortalidad infantil en las últimas décadas, pasando de 31 por 1000 nacidos vivos en 1990 a 15 en 2007⁶⁵, ii) El incremento en la esperanza de vida, que pasó de 40 años en 1930 a 75,2 años en el quinquenio que termina en el 2010 y, iii) un descenso en la tasa global de fecundidad. Estos fenómenos junto con cambios en el estilo de vida y una urbanización cada vez más importante, han llevado a profundos cambios en el perfil epidemiológico del país donde prevalecen cada vez más enfermedades de tipo no transmisible (en especial enfermedades cardiovasculares, cánceres y diabetes) y donde los mayores representan una parte cada vez más importante de la población. Estos cambios están generando significativos retos para la política sectorial de salud; El envejecimiento de la población implica la consolidación de nuevos escenarios para el financiamiento del sistema de salud. De un lado, disminuirá el número de aportantes a la seguridad social en relación a los beneficiarios, y en segundo lugar aumentará el costo promedio de atención de la población bajo el supuesto de mayores costos de atención de la población de mayor edad. Esta composición de mayores costos y menores ingresos puede generar presiones importantes sobre el gasto de salud que podrían reflejarse en menores niveles de cobertura de aseguramiento y en planes de beneficios con menores alcances en el futuro. Según un estudio reciente del Banco Mundial sobre financiamiento de salud, el sólo aumento de la población junto con el cambio proyectado en la estructura por grupos de edad y género implicará un aumento del orden del 40% de los recursos requeridos para financiar la salud en América Latina en los próximos 20 años (2005-2025)⁶⁶. Por otro lado, el cambio en el perfil epidemiológico implica nuevos retos para un sistema de salud que hoy se ve enfrentado al reto de reestructurarse para poder hacer frente a la necesidad de enfocarse a problemas crónicos que requieren una atención continua y de larga duración que involucra todos los niveles de complejidad y diferentes especialidades (OMS, 2008). Así mismo CEPAL prevé que el gasto debido también a factores demográficos, de envejecimiento y de mayor uso de los servicios de salud por esta población podría alcanzar entre 2006 y 2040, un monto equivalente a 4 puntos del PIB adicionales, relativamente alto en el contexto regional⁶⁷.

⁶³ Estos son los tres objetivos de cualquier sistema de salud dentro del marco conceptual propuesto por la OMS. Véase Murray Christopher y Evans David. 2003. *Health Systems Performance Assessments*.

⁶⁴ Departamento administrativo nacional de estadística, DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2010 y Proyecciones de Población

⁶⁵ Colombia (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe de seguimiento al 2008*

⁶⁶ Gottret, P. y Schieber, G. (2006) *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*, Washington D.C.

⁶⁷ Esta es una estimación que resulta de examinar el costo adicional que tendría el cumplimiento de los acuerdos, recomendaciones y metas relacionados con el tema de la salud y la salud sexual y reproductiva, establecidos por los países en tres eventos en los últimos 30 años: la Declaración de Alma Ata sobre atención primaria de salud, de 1978; la

Al mismo tiempo Colombia es un país con un PIB per cápita de US\$ 6.640 (PPA, 2007) ligeramente por debajo del promedio regional, US\$ 7.557 (PPA) y muy por debajo del promedio observado en los países de ingresos altos (US\$ 36.292). Esta última cifra es importante en el contexto del presente trabajo en la medida en que muestra los límites del alcance del derecho a la salud que puede ofrecerse en un país con el nivel de ingresos como el de Colombia en comparación a países más ricos.

En términos de desigualdad, Colombia es uno de los países de la región que muestra los indicadores más desfavorables: Mientras que en América Latina, el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 35% de los ingresos totales, en Colombia este valor se sitúa por encima del 40%. La relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres es 25 mientras que la relación es de 9 en otros países como Uruguay⁶⁸. La inequidad en la distribución de ingresos que se observa en Colombia genera un desafío importante para la política de salud, no sólo porque la reducción de las inequidades es función primordial de un Estado Social de Derecho, sino porque parte de las inequidades observadas en salud se encuentran por fuera del alcance de la política sectorial⁶⁹.

Por otro lado, Colombia tiene un mercado laboral precario, mostrándose como uno de los países con mayor nivel de informalidad y desempleo en la región. La estructura del mercado laboral crea retos importantes para el sistema de salud, por cuanto dificulta la movilización de recursos: solo cerca de 8 millones de personas (frente un total de 21 millones de PEA) están haciendo aportes al sistema de salud y son éstos a la vez los financiadores de una parte importante de los subsidios al aseguramiento de la población pobre. La inestabilidad en el empleo junto con el alto nivel de desempleo deja a una buena parte de la población económicamente activa sin cobertura de aseguramiento o con coberturas discontinuadas y con ello con dificultades para acceder a los servicios de salud y expuestos a choques financieros relacionados con eventos adversos de salud⁷⁰.

Colombia comparte con otros países de América Latina la gran participación de los impuestos indirectos en su estructura tributaria, característica relacionada con las debilidades de las administraciones tributarias (Cetrángolo et al. 2007). Una característica más típica de Colombia es el bajo número de personas declarantes de impuesto a la renta. Lo anterior es importante, para ilustrar el debate actual sobre las ventajas de financiar los servicios de salud con base en impuestos generales frente a las contribuciones, cuando estas últimas aportan hoy más del 30% de los ingresos del sector.

CUADRO V.1
COLOMBIA: PRINCIPALES INDICADORES SOCIO-DEMOGRÁFICOS 2008-2010

Indicadores	Urbano	Rural	Total
Población 2010	34 520 264	10 559 128	45 079 392
	76,6%	23,4%	100%
PIB per cápita (2008) Dólares constantes 2000			2 983
Gini 2009			0,58
Pobreza extrema (2009)	12,4%	29,1%	16,4%
Pobreza (2009)	39,6%	64,3%	45,5%

(continúa)

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo, en 1994, junto con el Programa de Acción pertinente, y la Declaración del Milenio, de 2000, y sus objetivos de desarrollo. Véase, CEPAL (2010) Población y Salud en América Latina y el Caribe: Retos Pendientes y Nuevos Desafíos. 12 a 14 de mayo 2010.

⁶⁸ CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile.

⁶⁹ Para una renovada discusión sobre los determinantes sociales de salud véase Marmot, S. M. (2009) Closing the health gap in a generation: the work of the Commission on Social Determinants of Health and its recommendations. *Global Health Promotion*, Suppl 1, 23-7.

⁷⁰ Para una discusión de esos temas a nivel regional véase CEPAL, (2006) *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*, Santiago de Chile.

Cuadro V.1 (conclusión)

Indicadores	Urbano	Rural	Total
Desnutrición menores de 5 años (2010)	2,9%	4,7%	3,4%
Analfabetismo (2008) (15 años y más)	4,2%	13,9%	6,3%
Cobertura Vacunación (2008)	Triple Viral		95,2%
	DPT		92,2%
Mortalidad Materna (2008) (tasa por 100.000 n.v)			62,7
Ingresos per cápita de los hogares (2005)	40% más pobre		12,2%
	10% más rico		41,0%

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2010, y Estadísticas vitales ICBF, 2010 Encuesta de Situación Nutricional DNP, DANE(2010) MESEP, Misión de Estadísticas de Medición de la Pobreza CEPAL (2009) Panorama Social

La consagración del derecho a la salud, enfrenta varios retos. En primer lugar, las tendencias demográficas del país y los cambios en el perfil epidemiológico aportan argumentos para sustentar la perspectiva de un mayor gasto en salud. En la medida en que Colombia asigna recursos equivalentes a 7% del PIB al sector salud, y que por lo menos una tercera parte de estos se obtiene por contribuciones de la población que trabaja, el análisis de la financiación del sistema de salud está ligado a los problemas del mercado laboral del país y en especial al alto porcentaje de informalidad laboral. La mayor contribución de las empresas, tanto en número, como en recaudo a los impuestos, exige reflexionar sobre el escaso margen de la estructura actual para avanzar hacia una financiación mayormente centrada en los impuestos generales.

2. Organización del sector salud

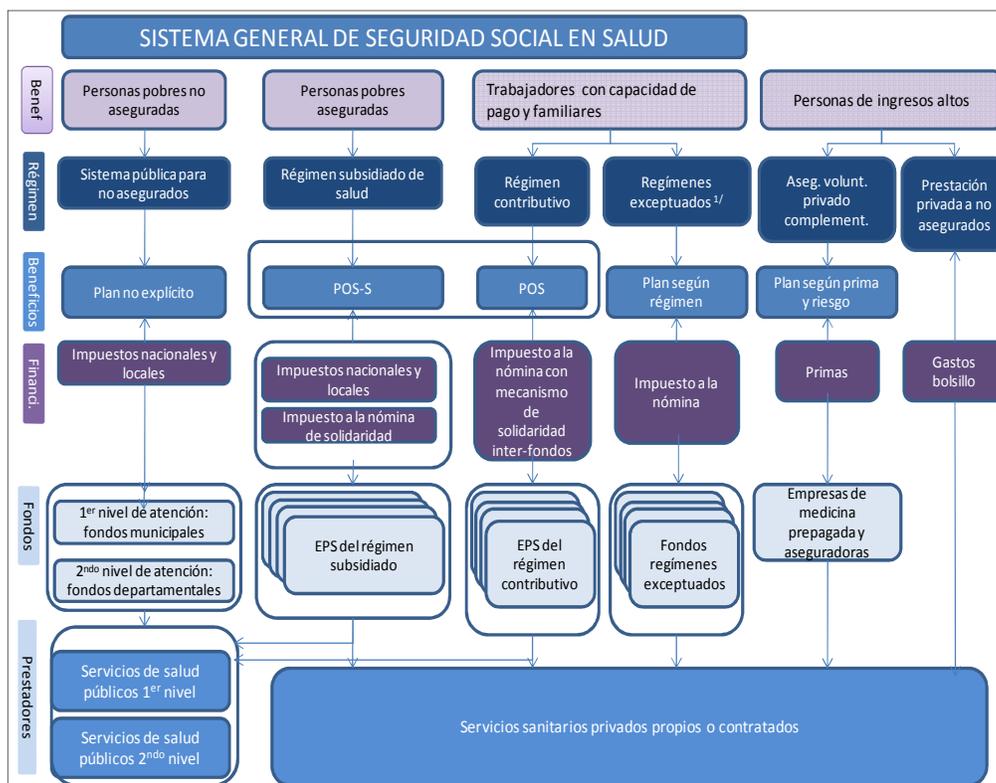
En 1993 Colombia introdujo una reforma que cambió profundamente su sistema de salud. El alcance de esta ruptura fue más marcado que en la mayoría de los demás países de la región donde los ajustes sectoriales han sido más graduales y menos radicales.

En Colombia coexistían antes de la reforma de salud de 1993 tres sectores. En el sector de la seguridad social, existía un Instituto de Seguros Sociales (ISS) para los trabajadores del sector privado formal, una Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), para los trabajadores del sector público central y un sinnúmero de cajas para funcionarios públicos de los niveles sub-nacionales; estos aseguradores se caracterizaban por tener poblaciones cautivas ya que los empleados no tenían opción de escoger entre diferentes aseguradores. La red pública de prestadores proporcionaba servicios para la población no asegurada, en principio para la población pobre, aunque varios estudios indicaban que una parte sustancial de los recursos de este subsector se canalizaban hacia la población menos necesitada (véase Molina, 1992)⁷¹. Cabe notar que la distribución de recursos entre el sector de la seguridad social (ISS y CAJANAL) y el sector público era muy desigual y dos veces mayor en términos de las asignaciones per cápita en el primero comparado con el segundo⁷². Se consideraba que este sistema de salud no sólo era inequitativo sino también ineficiente en razón a los monopolios que existían en cada subsector, a la falta de separación de funciones de financiación y prestación de servicios y a la asignación de los recursos vía subsidios a la oferta a los prestadores del sector público y de seguridad social.

⁷¹ Aunque este sector debía en principio ofrecer atención gratuita a la población más vulnerable, sólo el 20% de todas hospitalizaciones correspondían al quintil más pobre y, el 91% de los pacientes de este quintil incurrieron en gastos de bolsillo. Los subsidios favorecían en forma desproporcionada a los estratos menos pobres: casi el 60% de las hospitalizaciones pertenecían a personas de los quintiles 4 y 5 y sólo el 69% de estos pacientes incurrieron en gastos de bolsillo, mostrando una focalización ineficiente de los recursos públicos, ya de por sí escasos.

⁷² Cálculos propios con información provista en Molina, C. G. y Giedion, U. (1994b) Distribución del gasto público en salud en Colombia Bogotá, Fedesarrollo (cuadro 4.8).

DIAGRAMA V.1
EL SISTEMA COLOMBIANO DE SALUD, DESPUÉS DE 1993



Fuente: Elaboración propia.

Con la reforma de 1993, Colombia adoptó un esquema de aseguramiento universal de salud llamado Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), donde actores privados y públicos concurren en el aseguramiento y en la provisión de servicios y donde la población tiene la posibilidad de elegir el asegurador de su preferencia. Bajo este sistema, se pretende dar a toda la población derecho a un paquete único y exigible de beneficios en salud llamado POS (Plan Obligatorio de Salud)⁷³. Ahora, aunque se habló de un sistema unificado de salud en la práctica se configuraron diferentes subsistemas dirigidos a diferentes grupos poblacionales, con diferentes planes de beneficios, mecanismos de financiamiento, fondos de agrupación de riesgo o *risk pools* y red de prestadores de servicios. La red pública mantiene su configuración anterior: concebida para proteger a la población que aún no se encuentra asegurada. Este sistema público es financiado con impuestos generales de orden nacional y, en menor medida, local. La población que atiende no tiene derecho a un plan exigible y predefinido de beneficios de salud. El régimen subsidiado provee aseguramiento a la población pobre sin capacidad de pago. Las personas afiliadas a este régimen tienen derecho a un plan predefinido de servicios llamado POS-S (Plan Obligatorio de Servicios de Salud Subsidiado) cuyo alcance ha sido durante mucho tiempo menor al plan de beneficios en el régimen contributivo, aunque recientemente se está igualando gracias a una sentencia emitida por la Corte Constitucional en 2008⁷⁴. Las personas se afilian a alguna de las aseguradoras (llamadas EPS-S, Entidades Promotoras de Salud del régimen subsidiado) con la posibilidad de cambiarse anualmente en caso de no encontrarse satisfechos con el servicio. Las EPS-S están en teoría a cargo de la gestión de la salud de sus afiliados (por ello el nombre de “promotoras de la salud”) y reciben por la prestación del POS-S una cápita

⁷³ Los anteriores párrafos son tomados de Giedion, U., Ávila, A., Florez, C. E. y Pardo, R. (2009) El diseño del sistema colombiano de salud y su relación con la protección financiera. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes.

⁷⁴ Corte constitucional de Colombia (2008) Sentencia T760.

llamada UPC-Unidad de Pago por Capitación. Éstas aseguradores son en su mayoría entidades privadas sin ánimo de lucro del sector solidario, pero existen también algunas públicas y otras con ánimo de lucro. Aunque las EPS-S pueden contratar los servicios de salud con la red pública o privada, están en la obligación de contratar por lo menos el 60% del valor de las primas con la red pública, regulación introducida en el año 2007⁷⁵ como un mecanismo de protección financiera de ésta última. La financiación del régimen subsidiado es mixta: están por un lado los recursos parafiscales provenientes del aporte de solidaridad que hacen los afiliados cotizantes del régimen contributivo, que representaron el 34% en 2009, y los aportes de la Nación, los impuestos nacionales y territoriales que en su conjunto representaron el 64% restante de los recursos⁷⁶. Cada EPS recibe sus recursos en función de su número de afiliados y de la cápita ajustada por riesgo según lugar de residencia⁷⁷.

El régimen contributivo está dirigido a las personas con capacidad de pago y a sus familiares dependientes. Los afiliados tienen derecho a un plan obligatorio de salud POS, que ofrece un paquete integral de servicios de salud y, además, prestaciones económicas en caso de enfermedad o maternidad. Existe libertad de elección de la EPS. Los cotizantes aportan 12,5% de sus ingresos a la EPS, de los cuales 12% (1,5 puntos) son canalizados hacia el régimen subsidiado a manera de impuesto de solidaridad. Los demás recursos son dirigidos hacia un fondo de redistribución llamado FOSYGA y los recursos que recibe cada EPS dependen, no del nivel de los ingresos de sus afiliados (como es el caso en algunos países en América Latina), sino del número de afiliados y de su perfil de riesgo en términos de edad, género y domicilio. Así, existe un mecanismo de solidaridad financiera que redistribuye los recursos de los ricos a los pobres, de los sanos a los enfermos y de los jóvenes a los viejos, de las familias pequeñas a las numerosas⁷⁸ tal como sucede en muchos de los sistemas de seguridad social de corte Bismarckiano. Las EPS del régimen contributivo contratan los servicios de salud con la red privada y pública de servicios. Están exceptuados de este régimen, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y los servidores públicos y pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL). Cada uno de estos regímenes exceptuados maneja sus propios fondos, reglas de cobertura, alcance de beneficios recibidos y mecanismos de contratación con la red existente de servicios. Las reglas de juego (valor del plan de beneficios, alcance del plan de beneficios) que regulan el régimen subsidiado y contributivo son fijadas por la Comisión de Regulación de Salud, CRES⁷⁹ y la vigilancia y control de todos los regímenes, incluidos los de excepción, es asumida por la Superintendencia de Salud.

Llama la atención que el régimen subsidiado cubre a más personas que los regímenes que implican aportes (contributivo y exceptuados). Esta situación apunta de hecho a los serios problemas de sostenibilidad financiera del sistema colombiano⁸⁰. Las personas de altos ingresos complementan la cobertura ofrecida en el régimen contributivo o exceptuado con planes privados de salud o pagando de su bolsillo a la red de prestadores privados. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2008 (ECV2008), alrededor de un 6% de la población se beneficia de alguna cobertura complementaria de salud. Cabe notar que la afiliación al régimen contributivo es requisito para poder adquirir un plan adicional voluntario con el fin de evitar la evasión de las personas de mayores ingresos.

⁷⁵ Congreso de la República (2007) Ley 1122. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

⁷⁶ Porcentajes basados en la composición de las fuentes de financiamiento del presupuesto del régimen subsidiado para el año 2009 reportados por el Ministerio de la Protección Social. Ministerio de la Protección Social (2010) Control de Gestión: Financiación del sector salud, presentación powerpoint, Bogotá.

⁷⁷ En 2009 la UPC era en promedio de \$268 mil en el régimen subsidiado y de \$467 mil en el régimen contributivo.

⁷⁸ El aporte no varía con el número de dependientes familiares.

⁷⁹ Hasta junio del año 2009, esta función era asumida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) el cual tenía representantes de todos los actores del sistema.

⁸⁰ Para una discusión de las diferencias entre la afiliación inicialmente prevista por los creadores de la reforma y la realidad véase Gaviria A., Medina C. y Mejía C. (2006) Evaluating the impact of health care reform in Colombia: from theory to practice. En Universidad de Los Andes (Ed.) *Documentos CEDE 002647*. Bogotá,

La anterior descripción indica que la reforma de 1993 introdujo elementos de competencia en el aseguramiento y prestación de servicios, separó las funciones y sustituyó en gran medida los tradicionales subsidios a la oferta por subsidios a la demanda. Además logró romper en cinco aspectos fundamentales la segmentación del anterior sistema. Primero, existe cierto nivel de integración horizontal de funciones ya que i) la regulación, supervisión, vigilancia y control es ejercida por las mismas instituciones en los tres sectores. Eso es importante en la medida que “Para contar con un regulador fuerte y con capacidad de acción, es preferible que un mismo ente se ocupe de establecer normas y supervisar todos los subsectores (público, privado y seguridad social)”⁸¹; ii) los prestadores de servicios públicos y privados son contratados tanto por las EPS del régimen subsidiado como por las del régimen contributivo con lo que, en principio, la población pobre y no pobre tiene acceso a la misma red de servicios. Segundo, el sistema está convergiendo hacia un plan único de beneficios para toda la población⁸². Tercero, toda la población es asegurada y se beneficia con ello de un plan predefinido y exigible de servicios. Cuarto, hay participación del sector privado en la función de aseguramiento tanto en el régimen dirigido a la población pobre como en el dirigido a la población con capacidad de pago. Quinto, en el régimen contributivo se usa un mecanismo de redistribución de recursos de tal manera que todo el mundo recibe el mismo plan de beneficios independientemente de su nivel de aporte y, sexto, los recursos requeridos para financiar el régimen subsidiado se nutren parcialmente de un impuesto a la nómina de solidaridad.

3. Resultados

Esta sección provee unas cifras básicas sobre los ingresos y gastos del sistema de salud en una perspectiva regional. Luego se ofrecen algunas cifras básicas sobre estado de salud, acceso, protección financiera y equidad en el financiamiento y sobre la capacidad de respuesta del sistema en las tres dimensiones que según la OMS debieran evaluarse para medir el desempeño de un sistema de salud.

a) Ingreso y gasto: evolución, niveles, composición y distribución⁸³

Antes de la reforma de salud el gasto en salud era bajo (6,2% del PIB) e inferior al de otros países de la región como México, Chile, Venezuela (República Bolivariana de), Brasil y Argentina en la misma época. Con la reforma este gasto aumentó a 7,8% en 2003, ubicándose por encima del promedio latinoamericano (6,6% para el 2006). El gasto per cápita se sitúa en el 2006 en US\$ 626, cifra que está por encima del promedio regional (US\$ 498 PPA), pero muy por debajo del promedio de países de ingresos altos (US\$ 3.848 PPA)⁸⁴.

No sólo hubo un aumento importante en la disponibilidad de los recursos para la salud sino una recomposición de las fuentes de financiamiento de éstos. Así aumentó en 116% la participación del gasto público (aportes a la nómina y gasto público directo) en el total mientras que el gasto privado se redujo en 60% en el período 1993-2003. Según datos de la OMS en el año 2006, el 85,4% del gasto total en salud era público y el resto privado y sólo el 7% eran gastos de bolsillo (promedio regional era de 34% en 2006). Con lo anterior, Colombia se convirtió en el país que más recurre a fuentes públicas y menos a gasto de bolsillo para financiar el sector de salud en el contexto latinoamericano. Ello es importante en la medida en que el gasto de bolsillo se considera la fuente de financiamiento más regresiva de la salud ya que la carga financiera depende únicamente del nivel del riesgo y no de la capacidad de pago. En vista de lo anterior no sorprende que según datos de la OMS, Colombia pertenezca junto con Costa Rica, Chile y Cuba al grupo de los países de América Latina donde la

⁸¹ CEPAL *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. .

⁸² Para una discusión de los planes de beneficios de salud en Colombia véase Giedion, U., Panopoulou, G. y Gómez-Fraga, S. (2009) Diseño y ajuste de los planes explícitos de beneficios: el caso de Colombia y México. En CEPAL (Ed.) *Serie de Financiamiento y Desarrollo No. 210*. Santiago de Chile,

⁸³ Sección basada en Escobar M. L., Giedion, U., Acosta, O. L., Castano, R. A., Pinto, D. M. y Ruiz, F. (2009) Ten years of health system reform: health care financing lessons from Colombia. En IADB e Institution, B. (Eds.) *From few to many: ten years of health insurance expansion in Colombia*. Washington.

⁸⁴ Las cifras mencionadas en este párrafo provienen del sistema de indicadores de la OMS y se refieren al año 2006.

carga financiera del sistema de salud se distribuye de la manera más igual entre los hogares reflejo de un sistema solidario en el financiamiento donde todos aportan en proporción a su capacidad de pago y reciben un mismo plan de beneficios^{85 86}.

Así mismo, varios estudios muestran los grandes logros del sector de salud colombiano en términos de la equidad en la distribución de su gasto público de salud (directo y seguridad social). Por ejemplo, Lasso y colegas indican que la focalización de su gasto público aumentó extraordinariamente pasando de un coeficiente de concentración regresivo de 0,258 antes de la reforma a uno progresivo de -0,409 para el régimen subsidiado y -0,212 para el régimen de los no asegurados pobres.

b) Cobertura de aseguramiento

Más de 15 años después de la reforma, la cobertura de aseguramiento ha aumentado de 23% en 1992 a 83% de la población en el año 2008⁸⁷. Lo que resulta igualmente importante notar es que la cobertura de aseguramiento aumentó especialmente entre los deciles más pobres de la población y en las zonas rurales. A pesar de lo anterior cabe recordar que el aseguramiento tiene una connotación muy distinta en el régimen contributivo comparado con el subsidiado dadas las diferencias en el alcance de los planes de beneficios ofrecido en cada uno.

CUADRO V.2
COBERTURA DE ASEGURAMIENTO, COLOMBIA 1993-2008

	1993		2008	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Regímenes aportantes (contributivo y exceptuado)	9 412 324	26	18 390 848	42
-Régimen contributivo	N.D		17 188 026	39
-Régimen exceptuado	N.D		1 202 822	3
Régimen subsidiado	N.A		19 365 729	44
No sabe no informa			133 292	0
No tiene aseguramiento	27 368 936	74	6 289 255	14
Total	36 781 260	100	44 045 832	100

Fuente: Datos 1993 Glassman et al. 2009, datos del 2008, Encuesta de Calidad de Vida procesados por la CEPAL (oficina Bogotá).

Uno de los resultados más favorable de la reforma es el aumento paulatino del aseguramiento en todos los niveles de ingreso. Destacándose como característica del sistema de salud colombiano, el contar con el 80% de la población más pobre afiliada al sistema de salud.

⁸⁵ El indicador de justicia en el financiamiento de la salud calculado por la OMS en el año 2000 como una medida de desempeño de un sistema de salud asume que la distribución de la carga del financiamiento de la salud es justa si la relación entre la contribución total a la salud y el gasto total en bienes diferentes a los alimentos, es idéntica para todos los hogares, independientemente de su ingreso, estado de salud o utilización del sistema de salud. OMS, 2000.

⁸⁶ Existen algunas discusiones interesantes sobre el significado de este resultado en términos de la equidad de un sistema de salud. Véase por ejemplo Jorge Iván González, 2001, Imparcialidad financiera y equidad. Otra lectura del informe de la OMS año 2000. Revista Gerencia y Políticas de Salud. Universidad Javeriana.

⁸⁷ Dato del 2008 basado en la reciente Encuesta de Calidad de Vida. El dato para 1993 proviene de Molina, C. y Giedion, U. (1994a) Distribución del Gasto Público en Salud. Bogotá, Fedesarrollo-World Bank. Los niveles de cobertura reportados por la Encuesta son más bajos de lo que indican los registros administrativos del Ministerio de la Protección Social. Según estos últimos, los niveles de cobertura estarían por encima de un 90% (2009).

CUADRO V.3
COBERTURA DE ASEGURAMIENTO POR QUINTILES, COLOMBIA 1993-2008

Quintil	1993	1997	2003	2008
1	6,1	43,4	46,5	79,9
2	16,5	48,7	52,5	83,9
3	27,5	59,0	58,2	85,6
4	35,3	65,7	69,3	88,1
5	43,1	76,7	82,7	92,7
Total	23,8	57,1	61,8	86,0

Fuente: Datos de 1993 corresponden a la encuesta CASEN, datos de 1997, 2003 y 2008 corresponden a la encuesta de calidad de vida.

c) Estado de salud, acceso y uso de servicios de salud

Aunque el principal objetivo de cualquier sistema de salud es mejorar el estado de salud de la población no existen trabajos de investigación que hayan evaluado en forma integral el impacto que puede haber tenido el aseguramiento de salud en el estado de salud de la población. Es por ello que muchos autores han optado por evaluar el impacto del aseguramiento sobre el acceso a los servicios de salud, privilegiando entre éstos aquellos que tengan un efecto conocido sobre el estado de la salud (por ejemplo vacunaciones). Existe en Colombia evidencia creciente indicando que la ampliación del aseguramiento a todos los sectores de la población ha llevado a una reducción de las barreras financieras en el acceso y ha aumentado el uso de los servicios de salud⁸⁸. En términos de la equidad pareciera que los que más se han beneficiado del aseguramiento en términos de un mejoramiento en el acceso a los servicios de salud son los más pobres y la población del área rural.

A pesar de lo anterior, subsisten aun grandes barreras en al acceso y significativas brechas de equidad entre los diferentes grupos poblacionales. De acuerdo con Florez, et al (2007) una persona que declara haber necesitado servicios de salud y que pertenece al quintil 5 accede 1,45 más a servicios profesionales de salud que una persona equivalente del quintil 1. Por otro lado, los ricos sin seguro usan 50% más los servicios de salud que los pobres sin seguros. Entre los asegurados, las diferencias por nivel de riqueza en el uso son menos acentuadas lo cual evidencia una contribución positiva de la reforma a la equidad en el uso de los servicios de salud en general. Cabe recordar en este contexto que las inequidades en el acceso a servicios de salud dependen sólo parcialmente de la organización del sistema de salud. Aún en países de altos ingresos y sistemas unificados de salud como el del Reino Unido subsisten grandes inequidades no sólo en el estado de salud sino también en el acceso a los servicios lo que indicaría que los determinantes de la equidad de acceso trascienden ampliamente las herramientas disponibles para los encargados de la política sectorial.

Finalmente existe una preocupación creciente de que si bien el aseguramiento puede haber aumentado el uso de los servicios de salud, la calidad de éstos puede ser aún muy deficiente. En este contexto, De Charry et al. (2008) comparan el acceso real al tratamiento para cáncer de mama en Colombia y encuentran que la mayoría de las mujeres inició su tratamiento en estados avanzados de la enfermedad, en particular las afiliadas al régimen subsidiado y las pacientes pobres sin seguro. Lo anterior indicaría serias deficiencias en la calidad de la prestación de servicios en general. Aunque no existen evaluaciones integrales sobre el impacto que puede haber tenido el aseguramiento sobre la calidad de los servicios, los medios se han convertido en los voceros privilegiados para denunciar

⁸⁸ Para una revisión sobre el impacto de la reforma véase Panopoulou, G. (2001) Affiliation and the demand for health care by the poor in Colombia. *Department of Economics*. Sussex, University of Sussex, Glassman, A., Escobar, M. L., Guiffrida, A. y Giedion, U. (2009) *From few to many: ten years of health insurance expansion in Colombia*, Washington D.C, IADB-Brookings Institution. Santamaría, M., García, F., Roza, S. & Uribe, M. J. (2008) Un diagnóstico general del sector salud en Colombia. En FEDESARROLLO (Ed.) Bogotá, , Giedion, U. y Uribe, M. V. (2009) Colombia's universal health insurance system. *Health Aff (Millwood)*, 28, 853-63.

problemas de calidad de servicios, responsabilizando por ello el aseguramiento o la Ley 100. Esto ha generado gran incertidumbre y cuestionamientos frente a la legitimidad del sistema actual.

d) **Equidad en el financiamiento y protección financiera**

Uno de los objetivos de los sistemas de salud es asegurar que los hogares no empobrezcan o paguen una proporción excesiva de sus ingresos para pagar por servicios de salud que requieren. Una serie de estudios recientes encuentra igualmente que el aseguramiento reduce la probabilidad de incurrir en gastos catastróficos relacionados con eventos adversos en salud⁸⁹.

Por otra parte, el país tiene una larga experiencia de evaluación a través del análisis de incidencia de los subsidios públicos. Molina y Giedion (1994b) encuentran que para el año 1992 los beneficios agregados del Sistema Nacional de Salud y del Instituto de Seguros Sociales, representaron un 1,2% del ingreso de los hogares, con un escaso avance en materia de progresividad entre 1974 (año del estudio de Selowsky) y el año 1992. Así, el avance logrado con la reforma de 1993, es destacable en varios aspectos. En primer lugar, la transferencia promedio en proporción del ingreso para toda la población pasa de 1,2% en 1992 a 1,9% en el 2003 (Acosta, et al, 2007). En segundo término, como lo presenta el cuadro V.4, se mantiene y se profundiza la progresividad: a medida que se incrementa el ingreso disminuye la proporción de la transferencia.

Adicionalmente, se observa un considerable incremento en las transferencias del sistema en salud. El subsidio para el quintil 1 que ascendía a 6,2% de su ingreso en 1992, pasa a representar 49,2% de su ingreso en 2003. El sistema de salud se convirtió en el principal instrumento del sistema de protección social de Colombia y probó su efectividad en la crisis iniciada a finales de los noventas.

CUADRO V.4
SUBSIDIOS NETOS EN SALUD EN PROPORCIÓN DEL INGRESO DEL HOGAR

Quintil	1992	2003	2008
	Molina y Giedion, 1994	Florez y Acosta, 2006	Núñez, 2009
1	6,2	49,2	38,6
2	3,7	16,2	16,5
3	1,8	8,7	9,7
4	1,0	3,7	5,9
5	0,1	-2,9	1,7

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios citados.

En el 2008 la encuesta de calidad de vida permite examinar no solo la progresividad del sistema de salud, sino su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Núñez 2009). Si se compara el resultado de pobreza con el ingreso inicial reportado por la familia y la pobreza, luego de imputar el subsidio a salud, la pobreza se reduce en 4,78 puntos porcentuales, y el Gini en 2,54. Adicionalmente, se observa una reducción en la pobreza y en el Gini que es superior para la población afiliada al régimen subsidiado en comparación con la del régimen contributivo.

⁸⁹ Véase Flórez, C. E., Giedion, U. Y Pardo, R. (2009) Factores de riesgo del gasto catastrófico en salud en Colombia. En FUNSALUD (Ed.) Bogotá, CEDE-IDRC, Flórez, C. E., Giedion, U. Y Pardo, R. (2009) Financial Protection of Health Insurance in Colombia. En Glassman, Escobar, Giedion y Giuffrida (Eds.) *From few to many: ten years of health insurance expansion in Colombia health care (in print)*. Washington, The Brookings Institution y The Interamerican Development Bank.

e) Capacidad de respuesta a las expectativas de la población y legitimidad⁹⁰

Tal como se mencionó al inicio del presente capítulo, según la OMS, uno de los tres objetivos intrínsecos de cualquier sistema de salud debiera ser el responder a las expectativas de la población en ámbitos que si bien no influyen directamente el estado de salud sí son decisivos para mejorar el bienestar de la población. La OMS privilegia siete aspectos: tres relacionados con el *respeto* (dignidad en el trato, autonomía del paciente, confidencialidad de la información) y cuatro de los cuales podrían agruparse bajo el tema de *orientación hacia el cliente* (oportunidad en la atención, acceso a redes de apoyo social, calidad de servicios básicos y posibilidad de elección). La capacidad de respuesta, sin embargo, es un concepto relativamente nuevo y la forma de medirlo recién se está inventando⁹¹. En este contexto, muchos gobiernos europeos han reconocido que el futuro de sus sistemas de salud depende de su capacidad de mantenerse al día con las necesidades cambiantes y de responder a estos en una manera apropiada para poder *mantener la confianza del público* lo que es, a su vez, condición sine qua non de la legitimidad del sistema de salud y de los actores a cargo de su política (Coulter y Jenkinson, 2005). Consideramos que la *capacidad de respuesta* es una dimensión fundamental de evaluación de desempeño en el contexto de los retos que enfrentan Colombia y otros países de la región hoy. Más aún planteamos la hipótesis de que la insuficiente capacidad de respuesta explica, por lo menos en parte, por qué el sistema de salud es hoy considerado como ilegítimo por muchos actores del sistema colombiano, a pesar de los importantes logros obtenidos en acceso y financiamiento.

Según el informe mundial de la salud de la OMS del año 2000, la capacidad de respuesta del sistema de salud colombiano es de 5,3 frente a un máximo de Estados Unidos (8,1) y un mínimo de 3,69 de Somalia. Sin embargo, en términos de la capacidad de respuesta Colombia ocupa el número 94 a nivel mundial junto con Venezuela (República Bolivariana de) e Irán. Resulta entonces interesante, en el contexto del presente trabajo, que mientras que Colombia aparece entre los primeros diez países del mundo en términos de la equidad de financiamiento sólo aparece en la posición 94 en términos de la capacidad de respuesta de su sistema lo que podría estar indicando niveles de desempeño muy distintos en este ámbito comparado con las demás áreas.

Como se examinará en la próxima sección, además de la conocida polarización en Colombia alrededor del papel del Estado (Ocampo, 2007), que se expresa de manera profunda en el sector salud, existen otras áreas de trabajo que junto con el logro de legitimidad, tendrían que mejorarse para consolidar los logros del sistema de salud colombiano. La legitimidad de un sistema de salud depende no sólo de sus resultados en términos de los tradicionales indicadores de acceso, uso y su impacto en mejorar la salud, éste debe ser percibido como legítimo por la población para ser sostenible. Explorar los determinantes de la baja legitimidad del sistema de salud es el objetivo del siguiente capítulo.

C. Temas pendientes: más allá de los hechos

Colombia tiene un sistema de salud que ofrece cobertura (casi-) universal de aseguramiento y que ha mejorado el acceso a los servicios de salud, la protección financiera, especialmente de la población pobre, y que ha mejorado la equidad en el acceso y en la distribución de los recursos públicos. Sin embargo, el sector de salud está en profunda crisis y la mayoría de los actores están pidiendo cambios estructurales a la operación del sistema. En esta sección abordaremos lo que son, a nuestra manera de ver, los temas más importantes que aún están pendientes en el camino hacia un sistema de salud que permita garantizar acceso a toda la población en condiciones de equidad.

⁹⁰ Capacidad de respuesta es diferente a satisfacción pues mientras que lo primero mide lo que realmente pasa cuando los individuos interactúan con el sistema de salud, lo segundo mira simplemente si los pacientes están satisfechos en relación a su interacción con el sistema. Así la capacidad de respuesta busca reflejar la experiencia *real* de un individuo en su interacción con el sistema de salud. Para medirlo se aplicaron encuestas de hogares en treinta países incluyendo a Colombia. En los demás países se limitó la medición a indagar con informantes clave.

⁹¹ Ello explica, por lo menos en parte porque el concepto haya sido objeto de mucha crítica.

1. Segmentación y fragmentación de salud en Colombia

a) ¿Segmentación y fragmentación, un problema?

En un sistema *unificado* de salud las condiciones de acceso a la salud son iguales para todos, independientes de su nivel socioeconómico, estatus laboral u otra característica que los diferencie. Cuando coexisten varios subsistemas de salud que proporcionan servicios de diferente calidad, según el segmento de la población objetivo, se habla de un sistema *segmentado* de salud y esta característica parece ser intrínsecamente contraria a la noción de igualdad más aún cuando el alcance de los beneficios en cada subsistema aumenta con el nivel socioeconómico de sus beneficiarios. Dado que en América Latina la segmentación es una característica omnipresente de los sistemas de salud, ésta se ha convertido en una preocupación central de la política de salud de la región⁹².

Ahora, la fragmentación no es mala en sí como lo anotan acertadamente Kurowski y Villar⁹³ en su reciente documento sobre sistemas de salud en América Latina. De hecho, Frenk y Londoño recomendaron a finales de los noventa introducir algún nivel de competencia y así romper los monopolios que habían existido previamente en los modelos latinoamericanos. Igualmente, la descentralización de los sectores sociales fue recomendada durante mucho tiempo como una estrategia clave para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios sociales, a pesar que ella implicara una cierta fragmentación en la organización del servicio público. Los efectos negativos de la fragmentación de las funciones del sistema de salud han sido ampliamente discutidos (aunque raramente documentados) en el contexto del sistema de salud colombiano. Entre estos están la dificultad de prestar una atención integral de salud, dadas las responsabilidades fragmentadas, y los posibles altos costos de transacción relacionados con la multiplicidad de aseguradores (el costo de transacción de la afiliación, facturación, contratación y mercadeo puede ser mayor comparado con el que se tendría si la función estuviera delegada en una sola entidad). Los efectos adversos de la fragmentación se reflejan también en la dificultad para lograr consenso frente a una medida de racionalización de recursos, en un contexto de múltiples actores con intereses distintos.

En lo que sigue describiremos la evolución de la segmentación y fragmentación del sistema de salud colombiano. Mostraremos que en muchos aspectos se ha logrado aumentar la unificación del sistema, pero quedan rezagos de segmentación y retos fundamentales en relación a la fragmentación.

b) Nivel de segmentación y fragmentación en Colombia

Como se mencionó en la primera parte del capítulo anterior, la segmentación del sistema de salud, era manifiesta antes de 1993 y se hallaban personas con amplia protección y acceso expedito, mientras una gran mayoría carecía de la primera y el segundo lo lograba al pagar directamente de su bolsillo; con lo cual comprometía su patrimonio familiar⁹⁴. La reforma de salud introducida en 1993 propuso corregir la segmentación y quince años más tarde, hay avances significativos que la han reducido: hoy cerca de la totalidad de la población goza de algún grado de aseguramiento en salud y todos los colombianos tendrán, a partir de este año, derecho a un mismo plan de beneficios.

A pesar de los anteriores avances, y según se desprende del cuadro V.5, el sistema de salud colombiano sigue siendo sin duda un sistema segmentado. Al interior del sistema general de seguridad social en salud coexisten por lo menos cuatro subsistemas: el sistema público para no asegurados, el régimen subsidiado, el régimen contributivo, y los regímenes exceptuados. En el cuadro V.5 se muestra además, el nivel de fragmentación que existe en relación a las principales funciones de un sistema de salud. El dato más dicente quizás es el relacionado con la variación en la disponibilidad per cápita de los recursos de los diferentes subsistemas, que se aprecia en el gráfico V.1.

⁹² Kurowski y Villar.

⁹³ Ibid.

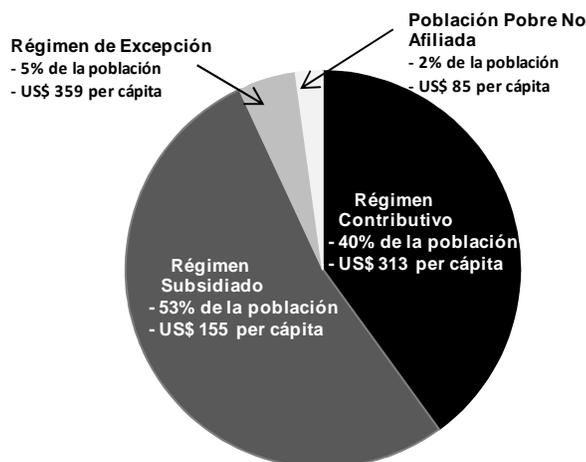
⁹⁴ Tomado de Galan, A. (2009) Pluralidad: estructurada o segmentada. *Portafolio*. Bogotá.

CUADRO V.5
FRAGMENTACIÓN Y SEGMENTACIÓN EN EL SISTEMA COLOMBIANO

	No asegurados	Régimen subsidiado	Régimen contributivo	Regímenes exceptuados
Financiación	Impuestos generales nacionales y locales. Per cápita: US \$85	Impuestos generales Impuesto de solidaridad Per cápita: US\$155 + US \$ 76 adicionales para el 50% de la población de este régimen que usa servicios no contemplados en su Plan.	Impuestos parafiscales Per cápita: US\$ 313 aproximadamente	Impuestos parafiscales Per cápita: US\$ 359
Fondos/ Aseguramiento	Tantos fondos como entidades territoriales con fórmulas de distribución de recursos que consideran equidad	Tantos fondos como aseguradoras pero con equidad en distribución de recursos	Tantos fondos como aseguradoras pero con mecanismo de redistribución de recursos	Tantos fondos como regímenes exceptuados
Plan de beneficios	No hay plan explícito.	Plan explícito de baja y alta complejidad, aplicabilidad municipal Mismo plan de beneficios (a partir de julio 2010)	Plan explícito integral. Aplicabilidad nacional.	Plan de beneficios que varía según fondo exceptuado
Prestación de servicios				
Servicios baja complejidad	Municipios	Red pública y, a veces privada	Red pública y privada	
Servicios mediana complejidad	Municipios/departamentos	Municipios/departamentos	Red pública y privada	
Servicios alta complejidad	Departamentos	Red privada	Red privada	
Regulación	Ministerio y CRES	CRES	CRES	Normas Específicas
Supervisión y control	Superintendencia de Salud (y otros)			

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO V.1
GASTO PÚBLICO PER CÁPITA PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD (2009)
 (En dólares constantes de 2008)



Fuente: Cálculos propios con base en cifras oficiales de afiliación del Ministerio de la Protección Social.

Notas: La determinación del gasto per cápita se realizó tomando las siguientes fuentes: para el Régimen Contributivo: los ingresos de la cuenta de compensación del FOSYGA (descontando los aportes del régimen de excepción), divididos por el total de afiliados. Esta cifra incluye el valor de las licencias de maternidad e incapacidades; para los Regímenes Exceptuados: los aportes realizados por las entidades exceptuadas (Fuerzas Armadas, Ecopetrol y Magisterio) divididos por el total de afiliados a dichas entidades. Los aportes fueron tomados de: Barón, G., Cuenta de Seguridad Social de Colombia. CEPAL, 2009; para el Régimen Subsidiado: la suma de todos los recursos destinados para la afiliación a este régimen divididos por el total de cupos contratados. Las cifras de recursos tienen fuente el FOSYGA y el Departamento Nacional de Planeación; y finalmente para la Población Pobre No Afiliada: la suma de todos los recursos destinados a la atención de esta población, divididos por el número de no afiliados más el 50% de los afiliados al régimen subsidiado (ver nota). Las cifras de recursos tienen como fuente el Departamento Nacional de Planeación.

Una parte de los recursos para población pobre no afiliada se destina a la atención de los afiliados al régimen subsidiado, en aquellos servicios que no hacen parte del paquete básico de atención por ser de mayores niveles de complejidad. Por esta razón, en el cálculo del valor per cápita de la población no afiliada se ha incluido adicionalmente un porcentaje de la población del régimen subsidiado que también hace uso de dichos recursos, lo que hace que disminuya este valor. Adicionalmente, cabe aclarar que el valor per cápita calculado para el régimen subsidiado se refiere solamente al paquete básico, por lo que habría que añadir el valor de los servicios de mayor complejidad.

c) Segmentación, ¿por qué?

Quizás antes de reflexionar sobre las consecuencias de la segmentación conviene entender mejor *por qué* resulta tan difícil lograr superarlos. La raíz del problema radica muy posiblemente en la enorme dificultad de modificar los derechos adquiridos de i) diferentes *grupos poblacionales beneficiarios* y, ii) *actores*.

Derechos adquiridos de beneficiarios.

Con la reforma de 1993 se planteó la posibilidad de crear un *único* plan de beneficios para todos e independientemente de su vínculo laboral o capacidad económica. Sin embargo, debido a que los afiliados a la seguridad social de entonces no estaban dispuestos a ceder parte de su derechos adquiridos, en el nombre de un plan unificado y a que, por otro lado, los recursos fiscales disponibles no alcanzaban para *nivelar por lo alto* el plan de beneficios, se decidió que el régimen subsidiado operara inicialmente con un paquete de beneficios más pequeño centrado en la atención básica y catastrófica y el cual convergiera gradualmente al paquete vigente en el régimen contributivo⁹⁵. Similarmente, la

⁹⁵ Véase Giedion y Panopoulou (2009) para una descripción de este proceso.

supervivencia de varios regímenes exceptuados es otro ejemplo de los derechos adquiridos como obstáculo para superar la segmentación del sistema de salud. Aún hoy, casi 20 años después de la reforma de salud, los planes de beneficios a los que tienen derecho los afiliados de estos regímenes son mucho mayores que el POS que opera en el régimen contributivo.

Derechos adquiridos de actores.

Pueden mencionarse a manera de ejemplo los hospitales públicos y los diferentes niveles sub-nacionales de gobierno. Respecto a los primeros, en varias ocasiones ha prevalecido el interés de reducir los déficits de los hospitales públicos por encima del interés de profundizar el esquema de aseguramiento universal. Similarmente, aún subsisten grandes inequidades en la disponibilidad de recursos per cápita entre diferentes entidades territoriales a pesar de que el país optó hace ya casi dos décadas por un sistema de aseguramiento universal regido por reglas de orden nacional e igual para todos.

d) Consecuencias de la segmentación y fragmentación

Muchos analistas coinciden en señalar que la segmentación y la excesiva fragmentación de funciones constituyen uno de los problemas más importantes de gran parte de los sistemas de salud latinoamericanos. Sin embargo, llama la atención que no existe mucha evidencia sobre las consecuencias negativas de este fenómeno en el desempeño de los sistemas de salud con excepción a una referencia permanente sobre la inequidad y limitada solidaridad que crea. A continuación mencionaremos algunas posibles consecuencias negativas de esta situación en el contexto colombiano.

Inequidad en el acceso.

El sistema más equitativo sería aquel donde todos tuvieran *de facto* los mismos derechos en salud y donde un único fondo de salud se alimentara por los aportes en función de su capacidad de pago. Resulta por lo tanto obvio que existen retos importantes de equidad en el sistema colombiano donde coexisten diferentes subsistemas que garantizan planes con desiguales beneficios y que tienen disponibilidad de los recursos por beneficiario. En este contexto es importante notar que aunque subsisten problemas serios de equidad, éstos se han reducido notoriamente con la extensión de cobertura del aseguramiento. Finalmente, vale la pena reflexionar sobre el tema de la segmentación en el contexto de un sistema donde los que se benefician de un mayor plan de beneficios financian la salud mediante impuestos a la nómina que les son descontados mensualmente. Algunos se preguntan si la igualación del POS podría inducir un aumento de la evasión. ¿Para qué hacer aportes mensuales cuantiosos si todos, paguen o no, reciben el mismo plan de beneficios? Esta es una de las reflexiones en los foros sobre el reto de implementar un enfoque de derechos.

De acuerdo con cálculos recientes el gasto en salud de Colombia en el 2009 ascendió a un monto equivalente a 7,9% del PIB, lo que equivale a cerca de US\$ 400 por habitante por año, financiados en un 80% por recursos fiscales o parafiscales. El paquete de servicios del régimen contributivo (el que cubre más del 40% de la población) cuesta anualmente en pesos CO\$ 457.920 equivalentes a US\$ 211 dólares por persona. Si se le agregaran US\$ 21 dólares per-cápita correspondiente al gasto en prestaciones excepcionales que son financiadas por los recursos del sistema, luego de fallos de los jueces, tendríamos una suma de US\$ 232 dólares por persona, notablemente inferior al monto per cápita que asigna Colombia al sector salud.

En otras palabras, los recursos públicos disponibles alcanzarían hoy en día para nivelar el alcance de cobertura por lo alto ofreciendo un plan integral de salud igual a todos cubriendo a todos los niveles de complejidad. Sobrarían inclusive recursos que deberían ser suficientes para ampliar programas de salud pública y para ampliar el financiamiento de la estructura administrativa del gobierno en el área de salud para que ejerza sus funciones de liderazgo, vigilancia, control y regulación. Estos cálculos simples se han venido haciendo desde antes de la reforma y aún en los primeros años de la misma (Giedion y Wüllner, 1996; Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997) y más recientemente en el contexto de unos decretos de emergencia social que emitió el gobierno para poder movilizar nuevos recursos para el sector de la salud (Ramírez, 2010). Es por lo tanto razonable preguntarse porque en este momento la mayoría de los afiliados del

régimen subsidiado (actualmente más de la mitad de la población) sólo acceden a un plan de beneficios que equivale a la mitad de lo que se garantiza en el régimen contributivo y porque alrededor de un 2% de la población colombiana carece aún de aseguramiento. Así mismo, no se entiende la razón por la cual se afirma que los recursos no alcanzan en Colombia para unificar los planes de beneficios, por qué analistas y autoridades afirman que se requieren cuantiosas sumas adicionales de recursos para poder financiar la unificación de los derechos y beneficios en salud que fue ordenada recientemente por la Corte Constitucional⁹⁶. La respuesta reside en la fragmentación del financiamiento público en múltiples bolsas separadas, inflexibles y sin vasos comunicantes financieros entre sí. Así, entre los afiliados de los regímenes exceptuados se generarían grandes excedentes si éstos se incorporarían al régimen contributivo en razón a que su población cautiva (empleados públicos) tienden a tener unos ingresos promedios superiores a los que prevalecen en el régimen contributivo. Similarmente, en razón a las reglas vigentes de descentralización, las entidades territoriales (departamentos/municipios) varía mucho la disponibilidad de recursos públicos para la salud entre entidades territoriales que pese a los avances hechos hasta la fecha no han podido superarse. Cambiar esta distribución es difícil en razón las rigideces institucionales creadas por los derechos adquiridos de beneficiarios y actores como lo hemos querido ilustrar en un anterior capítulo.

Incentivos perversos por la fragmentación de las responsabilidades en el régimen subsidiado

Los aseguradores del régimen subsidiado reciben una prima a cambio de la obligación de garantizar el POS-S, un plan de beneficios que cubre esencialmente servicios de baja complejidad y la atención de una serie de enfermedades catastróficas. Lo no cubierto ahí, y en especial lo relacionado con los servicios de mediana complejidad, tiene que ser garantizado por la red pública de servicios. La descentralización prevé además que los departamentos son los responsables (y tienen los recursos para ello) de la atención de mayor nivel de complejidad mientras que los municipios tienen que garantizar la atención de baja complejidad (y tienen los recursos para ello). Esta fragmentación de las responsabilidades y del financiamiento introduce algunos incentivos negativos en los actores que perjudican la integralidad de la atención de los pacientes. Así se concluye de la comparación Colombia-México en su diseño de planes explícitos de beneficios (Giedion et al, 2009) cuando se encuentra que la coexistencia de varios planes genera conflictos entre los actores. Por ejemplo en el caso colombiano cuanto éstos cubren diferentes contingencias de salud (enfermedad general o profesional) para un mismo grupo poblacional, pueden surgir divergencias sobre cuál de los dos tipos de aseguradora, la de salud general (EPS) o la Administradora de Riesgos Profesionales asumirá el riesgo. También en México la coexistencia de varios planes se convierte en competencia por los recursos. El seguro popular mexicano ha provocado una disminución de las asignaciones de los recursos públicos a los afiliados a la Seguridad Social.

Costos de transacción

La reforma de salud colombiana introdujo la competencia entre aseguradores y prestadores en razón a que los diagnósticos existentes mostraban grandes ineficiencias y altos gastos administrativos en la entidad que manejaba como monopolio la seguridad social de los trabajadores del sector formal privado y del sector público como único prestador de la población sin aseguramiento. Se esperaba que

⁹⁶ En el informe mensual de Fedesarrollo (Tendencia Económica, No. 93, Enero 2010 www.fedesarrollo.org.co) se afirma: “Cálculos de Fedesarrollo han concluido que una igualación del Plan Obligatorio de Salud (POS) al nivel actual del plan del RC se traduciría en un déficit estructural del sector de casi 2 puntos del PIB. En el mismo sentido el Ministerio de Hacienda en la Presentación “El Financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Algunos aspectos relevantes para su análisis”, realizada en el Foro de la Universidad del Rosario “Análisis del Gobierno, El Congreso y los Expertos al Proyecto de Ley con Ocasión de la Decisión de la Corte Constitucional frente a los Decretos de Emergencia Social” el 19 de Mayo de 2010, afirma que los costos de la unificación del Plan de Beneficios estarían entre 2 y 4 billones de pesos (entre 0,4% y 0,8% del PIB de 2009).

el mayor nivel de eficiencia generado por la competencia fuese a superar los mayores costos de transacción generados por el mayor número de aseguradores⁹⁷.

Desafortunadamente no se ha evaluado de manera integral el efecto de la reforma en salud sobre la eficiencia y los costos de transacción que no pocos señalan que son elevados. Solo muy recientemente se realizó una evaluación del régimen subsidiado y de los factores que determinan sus elevados costos de transacción. Este estudio (Ministerio de la Protección Social, 2009) que evalúa y propone ajustes a la operación de éste régimen, concluye que los costos de transacción podrían alcanzar cerca de dos puntos del costo per-cápita, siendo mayor en municipios pequeños donde son escasas las economías de escala. Estos costos, resultan del complejo sistema de asignación y ejecución de los cerca de 1,2% del PIB que absorbe el régimen subsidiado, donde anualmente es necesario procesar más de 27 mil contratos, en múltiples operaciones entre diferentes actores, en las cadenas de administración, producción y flujo de información y prestación de servicios.

2. Homogeneidad de las políticas y heterogeneidad de la realidad

Colombia ha sido reconocida por sus profundas diferencias regionales. Pese a los avances sociales, persisten enormes brechas en los principales indicadores y la mayor descentralización consagrada en la Constitución de 1991 con el propósito de mejorar la provisión de servicios de la población no parece haber logrado una reducción sensible de las diferencias entre regiones. Algunos autores han señalado como principal explicación el carácter centralista de las políticas y otros atribuyen a la carencia de capacidades locales y en no pocos casos a grandes ineficiencias o incluso a la captura por intereses individuales de los recursos asignados. Literatura reciente resalta la necesidad de reconocer las singularidades de los grupos poblacionales para fortalecer la legitimidad de las políticas, (Rosanvallon 2010 y Marramao, citado por Sojo, 2009) hipótesis que abre una ventana de análisis y de posibles reformas para fortalecer y avanzar en el sistema de salud construido desde la reforma de 1993 en Colombia.

En esta sección se brinda evidencia en primer lugar sobre la heterogeneidad del país y sobre la forma como el arreglo constitucional colombiano buscó tempranamente cerrar las amplias brechas en servicios sociales con un progresivo proceso de descentralización, no exento de contradicciones. Enseguida se muestran los principales rasgos del proceso de descentralización en salud y los desafíos para garantizar a toda la población el derecho a la salud. A pesar de que Colombia brinda hoy una cobertura de aseguramiento prácticamente a toda la población y de que hoy es obligatorio ofrecer el mismo plan de beneficios a toda la población, materializar este propósito enfrenta aún restricciones de mayor flexibilidad para que el sistema se adapte a diversas realidades locales, de un mejor marco de incentivos y de mejor supervisión.

a) Colombia un país heterogéneo

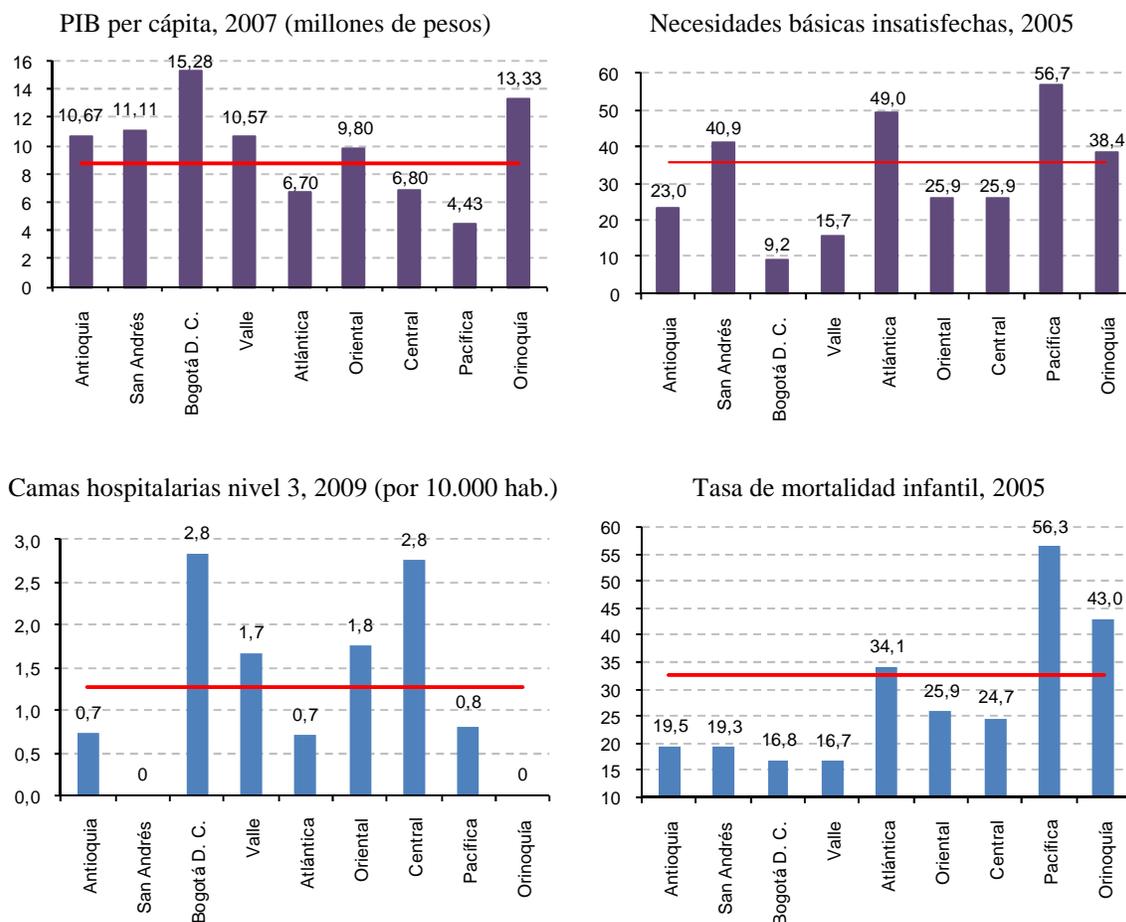
Ha sido ampliamente documentada la profunda diversidad geográfica de Colombia y las amplias disparidades socioeconómicas (Gallup, et al 2003). Para tener una visión sintética de este problema de heterogeneidad regional, los departamentos se han agrupado en regiones geográficas y se han seleccionado algunos indicadores que se presentan en el gráfico V.2. Como era de esperarse, las regiones con elevado PIB per cápita, tienen menores índices de necesidades básicas insatisfechas y cuentan con mejor infraestructura hospitalaria, representada en las camas de hospitales de alta complejidad, y menores tasas de mortalidad.

Las fuertes disparidades territoriales son características de toda la región latinoamericana y no muestra cambios significativos en el tiempo, aunque estudios recientes sobre disparidades regionales de CEPAL (CEPAL, 2010) revelen una leve disminución en Brasil, Chile y Colombia. La pregunta que esta sección trata de responder, es la forma en que el sistema de salud ha enfrentado en los últimos

⁹⁷ Existen 23 Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y más de 50 Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado, Aseguradoras Solidarias, Aseguradoras Indígenas y Cajas de Compensación.

años esta alta heterogeneidad, y las opciones que tiene para contribuir a la reducción de las enormes brechas regionales.

GRÁFICO V.2
INDICADORES DE HETEROGENEIDAD REGIONAL EN COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Protección Social, DANE, Censo 2005.

b) El proceso de descentralización colombiano: más recursos transferidos que autonomía

Colombia, como otros países, ha utilizado diversos instrumentos para enfrentar las diferencias de desarrollo regional: inversión pública en obras de infraestructura, tratamientos tributarios diferenciales, localización de las empresas del estado, y muy especialmente, el gasto social. Existe abundante discusión académica en torno a la falta de convergencia en el desarrollo regional en Colombia, incluso se afirma que no ha existido una política consistente de reducción de las disparidades (Meisel et al, 2007). A pesar de avances indiscutibles en reducción de las necesidades básicas reveladas por los Censos de población desde 1973, persisten profundas brechas regionales. Hoy se promueven políticas diferenciadas regionalmente con el propósito de superar la escasa convergencia regional (DNP, 2010).

Por razones geográficas y de historia colonial Colombia fue un país descentralizado hasta finales del siglo XIX. La guerra y, después, la creciente capacidad fiscal del nivel central, determinaron la construcción de un estado centralista a lo largo del siglo XX. Colombia por más de tres décadas ha impulsado un proceso de descentralización con el propósito de cerrar las brechas en

materia de servicios básicos a la población que habita en condiciones muy diversas. Colombia a inicios de la primera década del siglo XXI es considerado como uno de los países más descentralizados del continente, especialmente en términos fiscales, más que países federales como México y Venezuela (República Bolivariana de), incluso se podría afirmar, que sin ser un país federal, Colombia tiene semejanzas con países federales que tienen un gran peso de sus gobiernos estatales — Argentina y Brasil—. Pese a que los gobiernos sub-nacionales son responsables de dos terceras partes del gasto social del país, la asignación de los recursos está definida desde el gobierno central. Solamente las ciudades de mayor tamaño, que logran generar recursos propios diferentes de las transferencias, han podido implementar políticas públicas independientes del gobierno central. Por esta razón se afirma que Colombia no ha tenido una descentralización real, o que este proceso ha perdido su rumbo (Acosta y Bird 2003). Precisamente por las dificultades que representa la diversidad del país, se requeriría promover un ejercicio de mayor autonomía local que potencie las posibilidades locales para enfrentar los diferentes desafíos que enfrentan regiones cuyos problemas no siempre son idénticos.

La descentralización ha privilegiado un enfoque municipal y algunas ciudades han mostrado mejores resultados. Colombia, con 1.100 municipios, se destaca por la consolidación de varias grandes ciudades. Además de Bogotá con más de 7 millones de habitantes, tiene otras tres ciudades con población superior a un millón de habitantes; 5 adicionales con población entre 500 mil y un millón de habitantes; 50 con población entre 100 mil y 500 mil habitantes y 58 más con población entre 50 y 100 mil habitantes. En estas ciudades vive el 70% de la población Colombiana. En los otros mil municipios con población inferior a 10 mil habitantes habita el 30% de la población y es donde existen mayores retos para el desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de una autonomía local.

Otro de los problemas no resueltos del proceso colombiano de descentralización es el del papel de los departamentos (gobiernos regionales). La asociación de la descentralización con la democratización, ha preferido dar mayor importancia a los gobiernos municipales, por su acercamiento al ciudadano, lo que hace perder relevancia a los gobiernos departamentales, que tienen a su cargo en el sector salud la administración de la oferta hospitalaria pública de mayor complejidad (centros de atención médica de nivel II y III).

c) El aseguramiento en salud, las responsabilidades de las entidades territoriales y los problemas encontrados

Aunque el proceso de descentralización en Colombia es previo a la Constitución de 1991, pues tempranamente en la década de los ochenta se inicia un proceso de orientación más local de la administración y dirección de los principales servicios: educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En el caso de los servicios de salud es donde se expresan con mayor fuerza diversas tensiones, probablemente por los numerosos agentes articulados en las distintas funciones, pero también por el esquema novedoso y profundamente complejo que propone la reforma en salud de 1993.

La unidad político administrativa básica en Colombia, el municipio, es responsable a partir de la reforma de 1993 de garantizar el aseguramiento de la población más pobre por entidades especializadas (inicialmente Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS y más recientemente, Empresas Promotoras de Salud, EPS) y a su vez de ir transformando paulatinamente los tradicionales hospitales públicos en instituciones prestadoras de servicios, similares a las instituciones del sector privado, encargadas de vender servicios a las empresas encargadas del aseguramiento, para las personas aseguradas, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. La búsqueda de coordinación de estas dos enfoques, de demanda y de oferta, ha exigido la expedición de una abundante y compleja reglamentación, que no siempre se ha traducido en buenos resultados. Los municipios, responsables de la implementación de la reforma, enfrentaron incentivos contradictorios, por la transformación que significaba el enfoque de financiación tradicional de la oferta de los servicios de salud hacia uno financiado mediante subsidios a la demanda. Además de los problemas de coordinación entre las normas con enfoque más territorial o más sectorial, así como de aquellos derivados de la capacidad de gestión de las entidades territoriales de menor tamaño para administrar la

complejidad del sistema propuesto, otra importante restricción para la implementación de la reforma de salud en un contexto descentralizado fue la baja probabilidad de implementar uno de los principales mandatos de la reforma que buscaba la separación entre el administrador/financiador del seguro y el prestador de los servicios.

El aseguramiento basado en el lugar de residencia y la migración.

La reforma de salud colombiana municipalizó el derecho constitucional a la salud (Ministerio de la Protección Social, 2009), asignando al municipio la función y los recursos para la afiliación de la población más pobre al sistema de salud, sin tener en cuenta la importante migración, acentuada en el caso colombiano, por los temas de violencia. La garantía del derecho a la salud ha enfrentado entonces para su cumplimiento un grave problema de diseño pues el financiamiento de su subsidio para la población de menores ingresos es transferido al municipio donde residía la persona cuando fue realizada la comprobación de medios y no al municipio al que migra. En el caso de la población registrada como desplazada por la violencia ha sido establecida la obligación de brindarle servicios de salud en el municipio receptor. Solo hasta la reforma presentada por el gobierno al congreso en noviembre del 2010 propone la portabilidad nacional del seguro.

La dispersión de responsabilidades se tradujo en un deterioro de los indicadores.

Otra deficiencia del sistema de salud que implementó Colombia en 1993, fue la dispersión de la responsabilidad de acciones de salud pública entre el sector público (regulador) y el sector privado (asegurador y prestador de servicios), y entre distintos niveles de gobierno, sin un adecuado seguimiento. Como se concluye en el informe de la Procuraduría General de la Nación (2008) fue necesario establecer correctivos desde el 2001 (Ley 71) y especialmente en la reforma aprobada con la Ley 1122 de 2007, que reasignó competencias en materia de salud pública entre autoridades y otras instituciones en materia de prevención de enfermedades y promoción de la salud. Se ordenó la definición cada cuatro años de un plan de salud pública, con responsabilidades de todos los actores del sistema. Recientemente la Ley 1438 de 2011 ordenó la realización de un plan decenal de salud pública que debe ponerse en vigencia en el 2012.

d) Lecciones del proceso de descentralización colombiano en salud

El desafío colombiano para resolver los problemas y profundizar los logros del sistema de salud en un contexto de descentralización ofrece lecciones para otros países que enfrentan realidades de heterogeneidad similares. Entre ellas está la necesidad de una mejor articulación del sistema de salud al resto de programas sociales. El sistema de salud por sí solo no puede enfrentar las consecuencias de la heterogeneidad territorial, menos aún si no existe una precisa definición de las funciones de los diferentes niveles de gobierno, particularmente el nivel intermedio y su articulación, en el caso de Colombia: los departamentos. La multitud de actores además de las administraciones públicas: aseguradores, prestadores, agencias reguladoras, supervisores, asociaciones de usuario, exige lograr una mejor articulación entre ellos, marcos claros de incentivos y supervisión estricta. Un tema que exige más desarrollo es el significado del derecho a la salud en realidades sensiblemente diferentes como las de la mayor parte de los países latinoamericanos. Hay también una serie de temas relacionados con la financiación que se tratarán en las próximas secciones.

Garantía del derecho a la salud

Con el avance político hacia una sociedad de derechos y obligaciones sociales e individuales, de carácter universal (para todos, en todo lugar), se establece la protección legal nacional y la internacional frente a distintos aspectos, como la salud, la nutrición, el trabajo, la educación. Conseguir la universalidad, significaría garantizar a todos los ciudadanos estos derechos, lo que no significa que sea gratuita para todos y tampoco se desconozca que deba estar inicialmente focalizada en orientar los recursos a los más pobres. La extrema desigualdad de Latinoamérica y de Colombia en esta región ha mostrado la eficacia de basar los sistemas de protección en principios de solidaridad, de manera que se diferencie según capacidades económicas. El ejemplo del Sistema de Seguridad Social

en Salud de Colombia, aporta lecciones valiosas para el fortalecimiento del principio de solidaridad en otros sectores. Por otra parte, es necesario fortalecer evaluaciones rigurosas y sistemáticas sobre las acciones de la política social para fortalecer el principio de la eficiencia en el uso y asignación de los recursos. Los diseños de programas sociales basados en derechos y obligaciones, enmarcados en sistemas de incentivos, constituyen la agenda en curso de la política social.

¿Política homogénea en salud cómo se expresa el escogimiento público local? ¿Cuál ha sido el resultado de más de dos décadas de descentralización en salud?

Desde hace aproximadamente 30 años se impulsa un proceso de mayor autonomía local que promueva mayor bienestar en un país con el elevado grado de diversidad que tiene Colombia. Las fuerzas políticas locales que florecieron en la primera mitad de la década de los noventa quedaron nuevamente sometidas a las directrices de la política del nivel central. En el caso particular del sector salud, tempranamente se detectó la dificultad de que funcionara en los pequeños municipios la separación de funciones de aseguramiento y prestación que introdujo la Ley 100, pero aún hoy subsiste. Al igual que en salud, en otros servicios sociales, la autonomía local no se expresa y por ello se afirma que no existe una descentralización “real” en Colombia. (Acosta, Bird, 2003), o que no hay construcción de estado desde los gobiernos municipales, expresada en el fortalecimiento o innovación de programas sociales, entre ellos los orientados a la salud (Kalmanovitz 2010).

En el caso particular de salud, en la década actual también el análisis ha estado centrado fundamentalmente en el tema de los recursos, sin mayor análisis sobre la calidad de los servicios de salud, la oportunidad de los mismos o las propuestas para mejorar el acceso. Aunque se ha planteado la inconveniencia de la competencia regulada para los municipios pequeños del país, no se ha logrado un consenso alrededor de flexibilizar el sistema de salud para realidades distintas. Existen hoy argumentos a favor de fortalecer las competencias de los departamentos en la organización de los servicios de salud, pero la tensión por los recursos inclina a favor de las políticas del gobierno central

Qué significa garantizar el derecho a la salud en un país heterogéneo? Cuál es el rol de las unidades básicas como los municipios en esta materia? Cuáles son las propuestas de los gobiernos locales para atender las necesidades de su población en materia de salud?. Cuáles son sus necesidades? Cuál es la política de salud para un país heterogéneo? Cuál es su competencia en la materialización del derecho a la salud? Cuál es la mezcla de política nacional y local? Es una diferente de acuerdo con cada realidad territorial? Se requiere una política de salud más centralizada y una gestión más descentralizada? Quizás con un rol menos destacado en el municipio y mayor en el nivel intermedio de gobierno? Estas son algunas de las preguntas que necesitan respuesta para continuar consolidando los logros del sistema de salud en países descentralizados.

3. Cómo establecer límites con legitimidad

La sostenibilidad financiera del sistema colombiano de salud está hoy amenazada por la falta de límites claros sobre lo que debe financiarse con recursos públicos⁹⁸. Así mismo, las dificultades relacionadas con el proceso que se ha usado para establecerlos, está hoy al origen de una de las mayores crisis de legitimidad que ha conocido el sector de salud colombiano en la última década. En ningún momento desde que se aprobó la reforma de salud en 1993 el tema de la salud había ocupado un lugar más prominente en los medios y en la política en Colombia como en los últimos dos años⁹⁹.

⁹⁸ Existen por supuesto otros factores que están poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema. Entre éstos las ineficiencias derivadas de la excesiva complejidad de administración municipal del seguro de salud, del diseño basado en supuestos de separación entre aseguradores y prestadores que no se han cumplido, del fracaso de la propuesta de transformar la financiación tradicional de los hospitales según su oferta de servicios a otra basada en la venta de servicios. Así mismo, la carencia de información confiable y por ello deficiente o casi nula supervisión.

⁹⁹ El tema ha sido abordado no sólo por la prensa nacional sino también por la internacional. Véase por ejemplo Anonymous (2010) Colombia's health reforms. Shock treatment. President Uribe tries to push through some much-needed changes. The Economist. London: Feb 4, 2010. Oxford Analytica (2010) Colombia: Healthcare reform creates backlash. Wednesday, March 10 2010.

Buena parte de esta crisis se explica por el rechazo a las medidas impuestas por el gobierno para poder limitar el acceso a medicamentos y tecnologías médicas que no estén cubiertos en forma explícita en el plan de salud (POS y POS-S) vigente para así lograr garantizar el equilibrio financiero del sistema.

La necesidad de establecer límites explícitos a los servicios de salud financiados con recursos públicos y la dificultad de hacerlo con legitimidad es un tema que preocupa no solo Colombia sino a muchos otros países de la región como lo evidencian varios documentos sobre el tema (Sojo, 2006, Giedion, Panopoulou&Gómez-Fraga, 2009, Gonzalez-Pier et al., 2006). Los expertos advierten que debido a la brecha creciente entre lo “posible y lo factible” ningún país está hoy en día en capacidad de cubrir todos los servicios médicos existentes. Cualquier pretensión de garantizar el derecho de salud a todos en igualdad de condiciones está sujeta a limitar lo que se quiere financiar con recursos públicos. Por lo mismo, todas las sociedades han tomado decisiones de priorización en salud, algunas veces implícitas (listas de espera, reducción de calidad, barreras de acceso) y otras explícitas (planes explícitos de beneficios, políticas explícitas de priorización), para determinar el nivel y la distribución de los recursos públicos asignados al sector de la salud.

En esta sección abordaremos tres preguntas en torno al tema del establecimiento de límites en el alcance del derecho de salud: i) en qué se ha reflejado en Colombia la necesidad creciente de establecer límites claros acerca de lo que se financia con recursos públicos en salud?; ii) qué factores han complejizado el ejercicio de la priorización en Colombia?; iii) qué decisiones se han tomado para racionalizar el gasto y cuál ha sido el proceso para hacerlo?

a) De la provisión de servicios a garantizar el derecho a la salud

Son pocas las personas que no coincidirían en sostener que garantizar el derecho a la salud en igualdad de condiciones para todos es una meta hacia la cual todos los países quieren avanzar, máxime en sociedades tan desiguales como las de América Latina y dentro de ellas Colombia. La Ley 100 de 1993 en Colombia fue pionera en su objetivo de buscar progresivamente la universalidad de los servicios de salud mediante el aseguramiento (contributivo o subsidiado). Se propuso lograr esta meta en el 2001, y aunque no lo logró, brindó protección financiera ante la enfermedad, a más del 90% de la población, como se ha mostrado en la sección de resultados de este trabajo.

Sin embargo, no existe consenso sobre estos avances y el crecimiento de la solicitud de servicios de salud en los últimos años por la vía judicial, es interpretado como el estancamiento del sistema, la persistencia de los problemas tradicionales de inequidad y falta de calidad en los servicios. El documento que expresa más claramente esta posición es un informe del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, 2008), que recomienda en mayo de 2008 a la Corte Constitucional declarar un estado de cosas inconstitucional en materia de salud —como efectivamente sucede con la Sentencia T 760 de septiembre del mismo año—, debido a las razones que sustentan las quejas, tutelas y los comentarios de los agentes en distintos organismos, y especialmente porque se habían interpuesto cerca de 80.000 tutelas para obtener servicios de salud. De acuerdo con este informe: “la participación de los particulares, bajo “competencia regulada”, ha producido efectos perversos (barreras de acceso, discriminación por ingresos, contención de costos, baja calidad y maximización de utilidades) que, agregados a la continuidad de las antiguas problemáticas, nos comprueban la equivocación de la concepción económica mecánica. El interés de la racionalidad económica competitiva privada ha generado efectos irracionales en los servicios de salud, que pueden ser identificados en las razones que motivan las múltiples quejas y tutelas de los usuarios del SGSSS” (pág. 111).

Este informe permite entender las razones de lo que se conoce como judicialización del derecho a la Salud en Colombia expresado en el alto número de tutelas interpuestas para obtener

⁹⁹ Como consecuencia de lo anterior los países están asignando una proporción cada vez mayor de sus recursos al sector de salud, llegando a representar y cerca del 20% en Estados Unidos y se espera que dentro de 26 años Estados Unidos gastará un tercio de todos sus ingresos en salud. Cifra citada por Peter Singer en New York Times, By Peter Singer, July 15, 2009, Why we must ration health care. It is, he has said, by far the most significant driver of America's long-term debt and deficits.

servicios, conocido como amparo constitucional en otros países. Así mismo aporta elementos en la comprensión de lo que se entiende como derecho a la salud, “el cual es un derecho humano fundamental, que aunque es de desarrollo progresivo, impone a las autoridades estatales obligaciones específicas inmediatas”. Este informe presenta claramente la posición de una parte de la sociedad, en donde también se encuentran analistas, jueces, magistrados y algunos organismos, como la Corte Constitucional, que interpretan la creciente demanda de servicios a través de los jueces, como la falta de garantía para el disfrute de este derecho en Colombia.

Sin embargo, no en todos los casos, la demanda ante los jueces puede interpretarse como la violación de un derecho. En algunos eventos, la tutela ha sido la forma como se expresa la ausencia de límites en materia de recursos asignados al sistema de salud, y por lo tanto, pese a las bondades que es necesario reconocer para la defensa de las vulneraciones a los derechos de las personas, en no pocos casos en el caso de servicios de salud, la tutela se ha convertido en el mecanismo para el pago de servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios; o, la forma de reclamar el tratamiento más costoso, así no sea el más efectivo; así como, el medio mediante el cual, algunas empresas de la industria farmacéutica han promovido sus medicamentos y, en algunos casos documentados, ha servido como instrumento para cobrar precios superiores a los que pagan países vecinos.

Como lo advierten los medios especializados, las posibilidades médicas que existen hoy no tienen precedente en el pasado y los recursos públicos disponibles para financiarlos no han crecido a la par con la tecnología médica. Lo que resulta importante anotar en este contexto es que la brecha entre lo financiable y lo medicamento posible está aumentando en vez de reducirse. El origen de estas presiones crecientes sobre el gasto son múltiples e incluyen el desarrollo rápido de la tecnología médica (Thorpe, Florence y Joski, 2004), los cambios epidemiológicos tales como el aumento de las enfermedades no transmisibles (crónicas) junto con el envejecimiento de la población, y, finalmente y como resultado del mejoramiento de las condiciones de vida y de un mejor acceso a la información médica, unas expectativas cada vez mayores de la población frente a lo que debiera ofrecer un sistema de salud (Savedoff, 2009). En Colombia, esta brecha creciente entre lo financiable y lo medicamento posible tiene su máxima expresión en la cantidad creciente de recursos públicos asignados a financiar servicios de salud que no hacen parte del paquete de beneficios establecido en forma explícita en el régimen contributivo, como se mostrará en la siguiente sección.

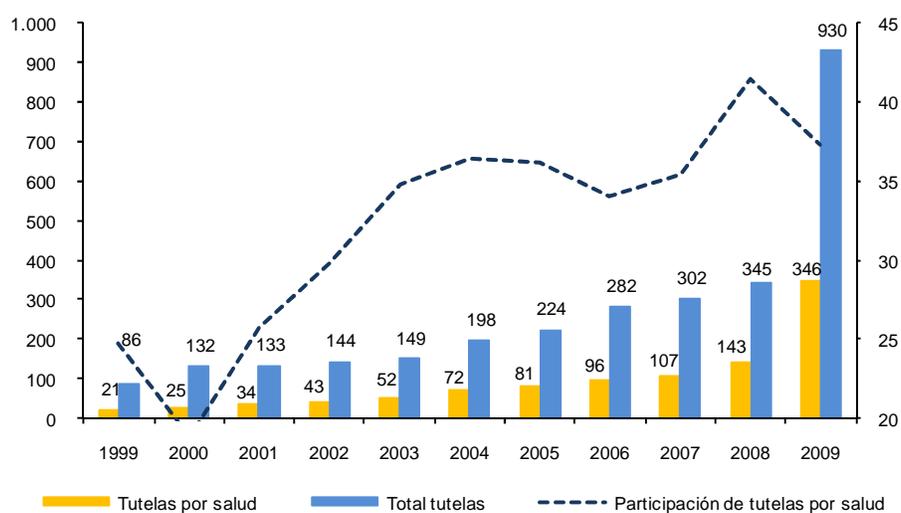
El rápido crecimiento del gasto en salud ha dejado de ser una preocupación únicamente de los actores del sector. En Estados Unidos por ejemplo, donde se asigna cerca del 15% del PIB a salud y alrededor de US\$ 6.700 per cápita y donde se proyecta que el sector absorberá alrededor de un tercio de todos los ingresos antes de 26 años, el gobierno ha manifestado que el alto gasto en salud hace rato ha dejado de ser una preocupación puramente sectorial al indicar que es actualmente, el determinante más importante de la deuda del gobierno y de los déficits de largo plazo. En varios países está además creciendo la preocupación de que este crecimiento del gasto está desplazando otros rubros del gasto público (Rettenmaier, April 23, 2009, Jackson&McDermott, 2004, Rettenmaier, 2009).

b) ¿La necesidad de establecer límites: manifestación de la tensión (creciente) entre lo factible y lo financiable con recursos públicos?

La Constitución de 1991 brinda un reconocimiento al derecho a la salud, que antes de este año no existía en Colombia. La fórmula constitucional de Estado social y democrático de derecho, de esta nueva Carta Fundamental en Colombia permite la inclusión de los derechos sociales en general como obligación del Estado, y varios sus artículos consagran la salud como derecho fundamental (Procuraduría, 2008) Adicionalmente la Corte Constitucional admite la protección de este derecho mediante el mecanismo de la Tutela, que permite a los colombianos reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento ágil y rápido, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados.

Los estudios de la Defensoría del Pueblo en materia de Tutelas han mostrado que aquellas que reclaman el derecho a la salud llegaron a ser más de 80 mil en el 2005 y alcanzan cerca de 350 mil en el 2009, (gráfico V.3) representando en promedio el 37% del total entre 2005 y 2009¹⁰⁰. Lo que muestra que el derecho a la salud no es una mera titularidad en el caso colombiano. Cuando se le niega a una persona un servicio incluido en el POS, ésta puede interponer una “tutela”. De igual forma, existe la posibilidad de realizar acciones de tutela, para demandar no sólo atenciones que están incluidas en el POS pero también para solicitar servicios excluidos del POS cuando quiera que la negación de un servicio amenace alguno de los derechos fundamentales. Si el juez falla a favor del ciudadano, la EPS debe prestar la atención con cargo a los recursos del Estado y, en el caso del régimen contributivo, con cargo al fondo fiscal del SGSSS denominado FOSYGA. En el caso del régimen subsidiado, es la entidad territorial la responsable de financiar estos servicios no incluidos en el plan obligatorio de este régimen (POS-S). La explosión de la solicitud de servicios no-POS se ve reflejada en el número de recobros ante el FOSYGA que se han dado en los últimos años, pero especialmente en el monto de los mismos.

GRÁFICO V.3
EVOLUCIÓN DE LAS TUTELAS POR SERVICIOS DE SALUD EN COLOMBIA, 1999-2009
(En miles)



Fuente, Defensoría del Pueblo, Informes publicados entre 2004 y 2009.

La vigorosa expansión de los recobros por tutelas en salud se tornó en un peligro para el sistema y el principal indicador es que los recobros por este concepto alcanzaron a representar montos cercanos a los mil millones de dólares en el 2009 (cerca de CO \$ 2 billones) equivalentes al 20% del total de gastos del régimen contributivo (gráfico V.4). Este fue uno de los motivos principales por los que se declaró un estado de emergencia en salud, estado de excepción que no fue avalado por la Corte y que requirió de una reforma legal, sancionada en enero de 2011 (Ley 1438), que instaura una serie de correctivos para enfrentar este grave problema regulatorio del sistema de salud colombiano.

Para algunos autores (Azüero, 2006) sin que la tutela constituya la solución óptima, se ha convertido en la forma como los diferentes agentes superan la existencia de contratos incompletos entre los diferentes actores del sistema de salud, ante las debilidades regulatorias existentes. No obstante las ventajas para la población de contar con el mecanismo de la tutela, que es concedida en cerca del 80% de los casos, favorece a los que hacen parte del sistema, por lo que la mayor parte de

¹⁰⁰ Es necesario advertir que el número de tutelas presentadas representa un 0,1% del total de servicios de salud prestados en el sistema de salud (consulta médica, urgencias, hospitalizaciones, etc.) En 2008 por ejemplo sumaron 142.957 (Ver Exposición de Motivos Proyecto de ley 01 de 2010) y los servicios de salud 135.206.333 (ACEMI, 2009).

ellas provienen de personas cubiertas por el régimen contributivo. Así mismo, este informe reconoce que este mecanismo amenaza la sostenibilidad financiera del sistema, al autorizar tratamientos de alto costo, y medicamentos y servicios no contemplados en el POS, “por lo que termina convirtiéndose en un privilegio a favor de quien presentó la tutela (Procuraduría, 2008, páginas 170 y 176).

c) Decisiones dolorosas de priorización: un recuento de (casi) dos décadas

Ya en el momento del diseño de los planes de beneficios del régimen subsidiado y del contributivo (POS y POS-s) fue claro que había que definir el contenido de éstos de tal manera que los recursos disponibles alcanzaran para financiarlos. En el régimen contributivo esta decisión no implicó decisiones drásticas de recorte ya que los recursos alcanzaban y el aumento de los niveles de cotización eran suficientes para poder seguir ofreciendo en gran medida el plan de beneficios que había existido anteriormente en el ISS. La decisión era más difícil en el régimen subsidiado ya que los recursos que se había logrado movilizar para este régimen sólo alcanzaban para financiar la mitad del costo del plan de beneficios que se iba a implementar en el régimen contributivo. Los técnicos del Ministerio de Salud consideraban entonces que era muy importante cubrir todas las intervenciones de baja complejidad, muchas de las cuales con un alto nivel probado de costo efectividad y que además, convenía cubrir las enfermedades de alto costo. Los demás servicios serían prestados por fuera del esquema de aseguramiento y a cargo de las entidades territoriales y sus redes de servicios públicos, dejando la prestación todos los servicios de mediana complejidad bastaba La reforma de 1993. Desde la misma aprobación la presión sobre el gasto público de salud se ha agudizado en Colombia en los últimos años a través de varios pero los más importantes son i) la aspiración de ofrecer cobertura universal de aseguramiento en igualdad de condiciones a todos los colombianos lo que equivaldría según cálculos oficiales a un esfuerzo adicional equivalente a 0,65% del PIB. ii) los recobros por concepto de tutelas que representaron 0,4% del PIB en el 2009; iii) la actualización necesaria de los Planes de Beneficios.

Ante las presiones incontenibles de gastos en salud, el gobierno decreta a finales del 2009 la emergencia en salud con la que busca expedir normas con carácter de ley, orientadas a reasignar y dotar de nuevos recursos al sector, y a establecer límites a las actuaciones médicas y judiciales que se traducen en prestaciones de salud no consideradas en los planes de prestaciones obligatorias. El fuerte debate que suscitan varias de las normas expedidas, y particularmente el hecho de que no se tratara de un hecho sobreveniente, llevan que sea declarada inexecutable por la Corte Constitucional en abril del 2010, por lo que el gobierno presenta un proyecto de ley que es aprobado en diciembre de este año y sancionado como Ley 1438 de 2011. Esta nueva norma introduce cambios necesarios en el Sistema, entre los que se encuentran: la portabilidad del derecho en el caso del régimen subsidiado; la creación una agencia evaluadora de tecnología médica, y la obligación de actualizar el Plan de salud cada dos años.

Un nuevo intento por resolver la tensión resultante de los elevados costos en que se traduce la garantía de los derechos y entre ellos el derecho a la salud es el proyecto de reforma de sostenibilidad fiscal emanado del Ministerio de Hacienda, que busca otorgar jerarquía constitucional a la preservación y protección de la sostenibilidad fiscal. Este proyecto, que aún se encuentra en trámite en el Congreso, ha generado una fuerte discusión entre los abogados y en general los grupos más activistas en materia de garantizar el derecho a la salud y los economistas que sustentan la defensa de esta reforma por los riesgos que implica la garantía de un derecho para el que el país no ha logrado definir los contenidos precisos. Los primeros argumentan que con esta reforma el país dejaría de ser un estado social de derecho, esencia de la Constitución de 1991 y los segundos convocan a los distintos órganos del poder público en aras de la sostenibilidad fiscal, para evitar que decisiones de organismos del estado afecten el equilibrio de las finanzas públicas.

d) Necesidad de poner en marcha procesos de priorización que construyan decisiones legítimas

La experiencia colombiana de la última década permite identificar algunos elementos claves del proceso ineludible de los países de establecer mecanismos para priorizar el contenido de sus planes

de beneficio, y hacerlo mediante mecanismos que lo doten de legitimidad. A pesar de que Colombia definió temprano en los noventa el contenido del plan obligatorio de salud, POS, no brindó información clara sobre su contenido y tampoco realizó las actualizaciones necesarias del mismo. Ante los beneficios de contar con mecanismos de protección del derecho, como la tutela, estos fueron usados para obtener servicios de salud, pero también abusados para promover el uso de medicamentos y tecnologías por encima de las posibilidades financieras del país.

El caso colombiano pone de presente la necesidad de información de calidad, de procesos claros, de metodologías consistentes, de procesos deliberativos, componentes todos necesarios para dotar de legitimidad las decisiones de priorización que se establezcan. La tensión entre autonomía médica y decisiones de priorización estará presente en estos procesos, acentuada por los rápidos cambios en tecnología, servicios médicos, y, especialmente medicamentos. Estos procesos, de acuerdo con la institucionalidad del país, definirán la participación de los diferentes actores: comunidad médica, aseguradores, pacientes, jueces, que son de acuerdo con la institucionalidad.

Colombia ha acudido a la experiencia de otros países para establecer los límites del Plan de Beneficios. Sir Michael Rawlings, Presidente del Instituto Nacional para la Excelencia Clínica del Reino Unido, NICE por su sigla en inglés en su asesoría al país durante el 2010 ha mostrado con base en las experiencias de otros países y en particular con la experiencia de los Consejos Ciudadanos en Inglaterra, la necesidad de contar con información y análisis de carácter científico, y también con las prácticas y los valores de cada sociedad. Así mismo, ha indicado como condición necesaria hacer público el proceso de toma de decisiones, previa información y consulta con los ciudadanos; así mismo, como que estas decisiones cuenten con instancias donde pueda apelarse.

De igual forma, Colombia ha consultado a los expertos Norman Daniels y James Sabin, quienes han desarrollado un esquema de análisis con una aproximación desde conceptos éticos, y que es conocido como “rendición de cuentas sobre razonabilidad”. Este enfoque busca garantizar la legitimidad de los límites que se establezcan mediante cuatro elementos: 1) publicidad, concebida como la práctica de hacer públicas las razones para negar los servicios; 2) relevancia, referida a que invoca razones relevantes y aceptables por personas razonables; 3) revisión, relativa a la posibilidad de los afectados a apelar las decisiones posteriormente o previamente con base en nueva evidencia; y, 4) regulación entendida como la puesta en marcha de los mecanismos para que se cumplan los tres primeros elementos.

Además de trabajar en la priorización del gasto en salud, se requiere también revisar los recursos disponibles para la financiación de este sector, propósito de la siguiente sección.

4. Los desafíos del financiamiento del sistema de salud

Este y otros estudios han mostrado como ejercicio académico la suficiencia de los recursos asignados al sector para financiar un plan de beneficios similar para toda la población. También se ha señalado, que el sistema de salud colombiano es un sistema fragmentado, pues no todos los recursos concurren al mismo fondo común y un porcentaje muy importante de la población no participa en la financiación. A esto se añaden las presiones de mayor gasto derivadas de la obligación de unificar los planes de beneficios, además de las perspectivas de crecimiento del gasto a más largo plazo por las tendencias de envejecimiento de la población. Estas presiones para asignar mayores recursos al sector convierten la sostenibilidad financiera del sistema en una prioridad.

Colombia escogió temprano en los noventa fortalecer las contribuciones, en un esquema compartido entre trabajadores y empleadores. Como se ha advertido atrás, el 80% de los gastos en salud se financian con contribuciones y con impuestos generales y el 20% con financiamiento privado convirtiendo a Colombia en uno de los países de América Latina que recurre menos al gasto de bolsillo para financiar las prestaciones de salud. Estudios citados en secciones anteriores en este documento han demostrado la capacidad de redistribución que ha demostrado el sistema de salud en Colombia. Sin embargo, como concluye la evaluación de una década del sistema (Glassman et al., 2009), quizás se subestimaron la complejidad de la economía política del cambio de un modelo basado en subsidios a la

oferta a otro centrado en un esquema de subsidios a la demanda y la dificultad de una gestión financiera descentralizada, con un rol protagónico de municipios, sin capacidad para ello.

Los retos de culminar la tarea de universalizar el acceso a salud con el mismo plan de beneficios bajo una óptica de cumplimiento de los derechos garantizados por la Constitución impone la revisión del sistema de financiamiento para garantizar su sostenibilidad. Trabajos recientes (Ribe et al. 2010) recomiendan eliminar la redistribución implícita de los sistemas contributivos, para lograr una focalización más eficiente y con ello disminuir la presión fiscal. Sin embargo, uno de los principios que se fortaleció con el sistema de salud fue la solidaridad, valiosa en una sociedad tan desigual como la colombiana. Es un principio que debiera defenderse en las propuestas de reforma.

Las posibilidades de una asignación adicional de recursos con el objeto de unificar los paquetes de los diferentes sistemas que subsisten en el país ha llevado a contemplar posibilidades de fortalecer la asignación de recursos generados por los impuestos generales, pues la parafiscalidad asociada al empleo es alta en Colombia y favorece la informalidad. Los cambios que se han sugerido de fortalecer la financiación basada en impuestos generales deberá considerar las dificultades inherentes a la estructura tributaria del país que adolece de un sesgo a favor de la tributación indirecta. Por otra parte, la consolidación de lo alcanzado en Colombia exige suma cautela para no destruir, lo que con tanto costo ha construido el país. Sin duda será necesario alinear incentivos para lograr una mejor recaudación atrayendo población al régimen contributivo, fortaleciendo esquemas parciales de subsidio.

a) Estructura tributaria colombiana y la financiación de los servicios de salud

No obstante, numerosas reformas tributarias realizadas desde 1990, la estructura de impuestos del país presenta problemas de carácter estructural que resulta necesario resolver para hacer propicias las condiciones que promuevan un más sostenible crecimiento y una mayor capacidad redistributiva de los impuestos. La presión total fiscal en Colombia, incluyendo las contribuciones para seguridad social representó el 21% del PIB en el 2008, superior a la de México, y similar a la de Chile y Costa Rica, pero sensiblemente inferior a la presión de Brasil y Argentina (gráfico V.4). Las contribuciones sociales participan en Colombia con un 22,5% de la estructura tributaria, superada solamente por Brasil y Costa Rica. La estructura fiscal colombiana tiene además la particularidad de que un monto equivalente a 3% del PIB es recaudado de forma directa por los gobiernos departamentales y municipales. Otra característica de la estructura tributaria colombiana, es el número reducido de personas que son declarantes del impuesto de renta que no supera 1 millón de contribuyentes y aportan el 2% del impuesto a la renta. Este número contrasta con los cerca de 8 millones que contribuyen a salud y se convierte en un elemento a considerar al contemplar las alternativas para obtener recursos adicionales para financiar las presiones adicionales de gasto en salud.

b) Los desafíos que plantean las presiones adicionales de gasto en salud.

En este marco ¿cuáles son las opciones para el financiamiento de los gastos en salud y de su incremento previsible? Como se ha planteado insistentemente en esta década, Colombia debería afrontar en el corto plazo una reforma tributaria estructural que ofrezca soluciones integrales a los problemas de su estructura tributaria, afectada en los últimos años por exenciones que favorecieron las inversiones de capital. La propuesta de reforma integral al sistema tributario del país, aplazada durante esta década deberá construir un nuevo consenso sobre los recursos que van a asignar a los distintos sectores, entre ellos, el sector salud y la fuente de los mismos. La alternativa nuevamente esbozada de recurrir a una ampliación de la base del IVA, no consulta las restricciones que impone la búsqueda si no de progresividad, por lo menos de neutralidad en el pago de este impuesto indirecto, además de fuertes restricciones del tribunal constitucional a ampliar la base con productos que tienen alta representatividad en el consumo de los más pobres.

La búsqueda de alternativas para financiar los mayores gastos en salud, permitirá revisar nuevamente la posibilidad de contar con la capacidad fiscal de los gobiernos locales para complementar los recursos orientados a la salud y que este hecho promueva incentivos para la búsqueda de alternativas novedosas de atender las necesidades en este sector. Aunque parezca

conveniente la centralización de los recursos para enfrentar las capturas de fondos dirigidos a la salud, sería esta una nueva oportunidad de que las administraciones locales, preferiblemente bajo un acuerdo departamento y municipio propusieran diversas fórmulas para lograr mejores resultados en salud, asumiendo la posibilidad de fragmentaciones, como se comentó atrás.

Construir sobre los avances logrados en la financiación del sistema

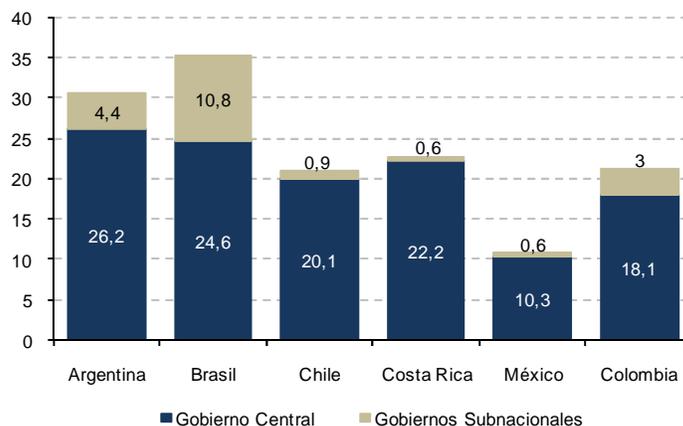
Colombia aparece como uno de los países en la región en donde el peso de lo que se recauda por contribuciones para salud es mayor. Otra particularidad de la financiación del régimen contributivo en Colombia, es que se aporta 1,5 puntos de la contribución, denominado aporte de solidaridad, para financiar el régimen subsidiado. En el 2009 el recaudo de contribuciones para salud superó los 2 puntos del PIB que fueron pagados por cerca de 8 millones de cotizantes al sistema de salud. Entre las alternativas que valdría la pena considerar es la posibilidad de convertir en cotizantes, así sea de carácter parcial a un número mayor de colombianos que hoy reciben servicios de salud en el régimen subsidiado, lo que podría lograrse con las metas ambiciosas de formalidad que se han propuesto las autoridades en Colombia, más allá de los beneficios menos tangibles de mejor ciudadanía que podrían obtenerse.

Efectos sobre el mercado de trabajo de la parafiscalidad

Esta mezcla de impuesto de beneficio puro y de impuesto de beneficio general unido a otras cargas de carácter parafiscal ha motivado las propuestas orientadas a sustituir el valor de la nómina como base del impuesto, por su impacto en la alta informalidad en el empleo. El efecto desfavorable de los aportes parafiscales (contribuciones asumidas por empleador y empleado) y de los impuestos a la nómina (con que se financian asignaciones familiares a los más pobres, capacitación y atención a la familia y niñez desamparada) sobre la generación de empleo ha sido ampliamente analizado por los expertos del mercado laboral (López y Alm (2003) y Botero, J (2007)).

Las contribuciones a salud hacen parte en Colombia de lo que se conoce en el mercado laboral como costos laborales no salariales. Las contribuciones a salud y a pensiones corresponden a bienes y servicios preferentes que la sociedad obliga a consumir a los ciudadanos y su relación con el aporte es inevitable, por eso se los agrupa bajo otro término: impuestos de beneficio puro. Parece conveniente entonces considerar las alternativas de financiamiento adicional para salud, en primer lugar en el contexto del sistema de protección social que tiene el país, separando los efectos de incidencia de los impuestos de beneficio puro (las contribuciones) de aquellos de beneficio más general y redistributivo como los otros aportes parafiscales.

GRÁFICO V.4
PRESIÓN TRIBUTARIA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL STAT, cálculos propios

Bibliografía

- Acosta (2007) Equidad en el Financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Capítulo 2 en Avances y Desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano. Documentos de Trabajo No. 15 Fundación Corona, Departamento Nacional de Planeación, Universidad de los Andes y Universidad del Rosario
- Acosta O.L y R. Bird (2003) El Dilema de la Descentralización en Colombia. Bases para una reforma estructural en Colombia. Banco de la República y Fedesarrollo.
- Anonymous (2009) United States: Friend or foe?; The politics of health reform. *The Economist*. London: Aug 15, 2009. , Vol. 392, Iss. 8644; pg. 24.
- Anonymous (2010) Colombia's health reforms. Shock treatment. President Uribe tries to push through some much-needed changes. *The Economist*. London: Feb 4, 2010.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008) "Calidad de Vida más allá de los Hechos"
- Bourgignon F. (1999) Crime, Violence and Inequitable Development, Washington, policopiado citado en González, Jorge Ivan, 2001
- Burns, E. M. (1965) The Role of Government in Health Services. *Bull N Y Acad Med*, 41, 753-94.
- Carbonari, F. y Vargas, J. E. (2009) A Bridge to Peace through Citizenship Building: Guaranteeing Health and Education Rights in Colombia
- Cetrángolo, O y J.C. Gómez-Sabaini (2007) La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, en la serie Macroeconomía del Desarrollo No. 60 CEPAL, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007) "Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe"
- _____ (2006) La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad, Santiago de Chile.
- _____ (2009) Panorama Social de América Latina 2008, Santiago de Chile.
- Congreso de la República (2007) Ley 1122. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.,
- Corredor, C. (2005) La política social de Bogotá D.C. Lucha contra la pobreza y la exclusión. Seminario Internacional Crecimiento, equidad y ciudad. Seminario Internacional Crecimiento Equidad y Ciudadanía. Septiembre 2005. Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social
- Corte Constitucional de Colombia (2008) Sentencia T760.
- Coulter, A. & Jenkinson, C. (2005) European patients' views on the responsiveness of health systems and healthcare providers. *European Journal of Public Health*, Vol 15, No.4, 355-360.
- De Charry, L. C., Roca, S. y Carrasquilla, G. (2008) Equidad en la Detección del Cáncer de Seno en Colombia. *Rev. salud pública*, 10.
- Escobar, M. L., Giedion, U., Acosta, O. L., Castano, R. A., Pinto, D. M. & Ruiz, F. (2009) Ten Years of Health System Reform: Health Care Financing Lessons from Colombia. In IADB and Institution, B. (Eds.) From Few to Many: Ten Years of Health Insurance Expansion in Colombia. Washington.
- Flórez, C. E., Giedion, U. y Pardo, R. (2009) Factores de riesgo del gasto catastrófico en salud en Colombia. In FUNSALUD (Ed.) Bogotá, CEDE-IDRC
- Flórez, C. E., Giedion, U. y Pardo, R. (2009) Financial Protection of Health Insurance in Colombia. In Glassman, Escobar, Giedion & Giuffrida (Eds.) From few to many: ten years of health insurance expansion in Colombia Health Care (in print). Washington, The Brookings Institution & The Interamerican Development Bank.
- Galan, A. (2009) Pluralidad: estructurada o segmentada. Portafolio. Bogotá,
- Gallup J L A. Gaviria y E. Lora (2003) Is Geography Destiny Lessons from Latin America. Stanford University Press and World Bank Publications
- Gaviria A, Medina C y Mejía C (2006) Evaluating the Impact of Health Care Reform in Colombia: From Theory to Practice. In Universidad de los Andes (Ed.) Documentos CEDE 002647. Bogotá.
- Gaviria, A. (2009) Salud y Democracia. *El Espectador*, diciembre, Bogotá.

- Giedion, U., Ávila, A., Flórez, C. E. & Pardo, R. (2009) El diseño del sistema colombiano de salud y su relación con la protección financiera. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes
- Giedion, U., Panopoulou, G. & Gómez-Fraga, S. (2009) Diseño y Ajuste de los Planes Explícitos de Beneficios: El Caso de Colombia y México. In CEPAL (Ed.) Serie de Financiamiento y Desarrollo No. 210. Santiago de Chile,
- Giedion, U. & Uribe, M. V. (2009) Colombia's universal health insurance system. *Health Aff (Millwood)*, 28, 853-63.
- Glassman, A., Escobar, M. L., Guiffrida, A. & Giedion, U. (2009) From Few to Many: Ten Years of Health Insurance Expansion in Colombia, Washington D.C, IADB-Brookings Institution.
- Gonzalez-Pier, E., Gutierrez-Delgado, C., Stevens, G., Barraza-Llorens, M., Porrás-Condey, R., Carvalho, N., Loncich, K., Dias, R. H., Kulkarni, S., Casey, A., Murakami, Y., Ezzati, M. y Salomon, J. A. (2006) Priority setting for health interventions in Mexico's System of Social Protection in Health. *Lancet*, 368, 1608-18.
- Gottret, P. y Schieber, G. (2006) Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide, Washington D.C.
- Jackson, H. & McDermott, A. (2004) Health-care Spending: Prospect and Retrospect, by Analytical Note. Canada, Department of Finance. Economic and Fiscal Policy Branch Fiscal Policy Division
- Jaspers-Faijfer (2007) Informe sobre la Aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, Santiago de Chile, CEPAL - Naciones Unidas.
- Kalmanovitz S. Ed. (2010) Nueva Historia Económica de Colombia. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá Ed. Tauros.
- Kurowski, C. y Villar, M. (2009) Building effective and inclusive social protection systems in Latin America: Diagnosis and policy directions. The case for health. Draft Report. México, The World Bank-Human Development Department-Mexico Country Management Unit-Latin America and the Caribbean.
- Lasso F. (2004). Incidencia del Gasto Público Social sobre la Distribución del Ingreso y la Reducción de la Pobreza. Mimeo, diciembre, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Londoño, J. L. y Frenk, J. (1997) Structured Pluralism: Toward an Innovative Model for the Reform of Health Systems in Latin America Working Paper # 353. Washington, Interamerican Development Bank.
- Marmot, S. M. (2009) Closing the health gap in a generation: the work of the Commission on Social Determinants of Health and its recommendations. *Global Health Promotion*, Suppl 1, 23-7.
- Ministerio de la Protección Social (2010) Control de Gestión: Financiación del sector salud, presentación powerpoint. Bogotá.
- Molina, C. y Giedion, U. (1994a) Distribución del Gasto Público en Salud. Bogota, Fedesarrollo-World Bank.
- Molina, C. G. y Giedion, U. (1994b) Distribución del gasto público en salud en Colombia Bogotá, Fedesarrollo.
- Núñez, J. (2009) Incidencia del Gasto Público Social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. Agosto. Mimeo.
- Ocampo J. A. (2007). La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006), en Ocampo, José Antonio (compilador). *Historia Económica de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá.
- OMS (2008). *Managing chronic conditions: Experience in eight countries*. Knai C, Nolte E, McKee M (Eds.), WHO Regional Office for Europe, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.
- Oxford Analytica (2010) Colombia: Healthcare reform creates backlash. Wednesday, March 10 2010.
- Panopoulou, G. (2001) Affiliation and the Demand for Health Care by the poor in Colombia. Department of Economics. Sussex, University of Sussex.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York.

- Quiroga, H. (2000) Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. *Revista de Ciencias Sociales*, Sept-Dic, Vol VI, 361-374.
- Rettenmaier (2009) Health Care Spending Forecasts, Brief Analysis No. 654 National Center for Policy Analysis.
- Rettenmaier (April 23, 2009) Health Care Spending Forecasts, Brief Analysis No. 654 National Center for Policy Analysis.
- Rich, R. F. Health Policy, Health Insurance, and the Social Contract. SSRN eLibrary.
- Santamaría, M., García, F., Rozo, S. y Uribe, M. J. (2008) Un diagnóstico general del sector salud en Colombia. In FEDESARROLLO (Ed.) Bogotá.
- Savedoff, B. (2009) A Moving Target: Universal Access to Healthcare Services in Latin America and the Caribbean. . Working Paper #667. Washington, Interamerican Development Bank
- Schwartz, W. B. y Aaron, H. J. (1984) Deciding who will not be treated--a difficult issue that may lie ahead. *Hosp Manage Q*, 10-3, 21-3.
- Sojo, A. (2006.) Health benefits guarantees in Latin America: equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium. IN ECLAC. (Ed.) Serie Estudios y Perspectivas. No. 51. México., ECLAC.
- Sojo, A. (2009) Identidades y Sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social: Del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero En CEPAL Serie Políticas Sociales No. 155. Santiago de Chile.

VI. Financiamiento de la educación en Chile: desafíos de calidad y equidad¹⁰¹

*Pilar Romaguera y Sebastián Gallegos*¹⁰²

A. Gasto en educación en América Latina

América Latina se encuentra bajo una doble demanda: por una parte, aumentar el gasto destinado a educación; pero también incrementar su eficiencia, de forma de contribuir al objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación.

Los países de la región realizan un esfuerzo de gasto —en relación al PIB— similar al de países desarrollados. El gasto público en educación primaria representa un 1,6% del PIB tanto para América Latina como para los países de Europa y América del Norte. Al comparar el gasto en educación secundaria y el gasto total las cifras son sólo ligeramente inferiores: 1,7% vs. 2%; y 4,6% vs. 4,9%, respectivamente¹⁰³. Sin embargo, las necesidades de inversión en educación son mucho mayores para la región.

En primer lugar, estos países tienen una población más joven; el mismo gasto en educación en relación al PIB se va a traducir en un gasto en educación por alumno y es ésta comparación que nos parece relevante. Así el gasto en educación por estudiante como porcentaje del PIB per cápita representa un 12,8% en educación primaria en América Latina vs. un 20,9% en Europa y América del

¹⁰¹ Este trabajo fue presentado en el Taller: “Impacto Distributivo en las Políticas Públicas”, CEPAL, 29 de Abril 2010. Los autores son profesor asociado e investigador joven del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile, respectivamente.

¹⁰² Agradecemos a los profesionales del Ministerio de Educación con quienes analizamos muchos de los temas aquí planteados en el período en que los autores se desempeñaron en dicho Ministerio: en particular a Mauricio Farías, Jefe del Departamento de Estudios y Desarrollo (DED), al equipo de la DED, y a Rafael Carrasco, Andrés Molina y Carolina Ostoić, profesionales de la Subsecretaría de Educación. También agradecemos al Ministerio de Educación por el acceso a la información y otros antecedentes utilizados en el estudio; y la colaboración de Gabriela Toledo en la preparación de este documento. Como es usual, los resultados de este estudio son responsabilidad de los autores y no comprometen a las personas o instituciones nombradas.

¹⁰³ Adicionalmente, el gasto en educación como porcentaje del gasto público total es ligeramente superior en América Latina, representado un 15,8% vs. un 12,7% para Europa y América del Norte, el año 2008. Ver Anexo A.2

Norte; estos porcentajes son 14,3% y 25,2% para la educación secundaria y 15,6% y 24,7% para el gasto total respectivamente. (Anexo A.3)

En segundo lugar, los países de América Latina enfrentan un conjunto de desafíos en términos de política educacional que requieren de mayores recursos financieros: completar los aumentos de cobertura educacional; contratar nuevos docentes y construir nuevos colegios; mejorar la calidad de los sistemas educativos; disminuir las brechas educacionales entre distintos segmentos de la población: urbano-rural; pobres-ricos, etc.

Se debe reconocer que la cobertura educacional, especialmente en educación primaria, ha aumentado en la última década. Los datos de años de escolaridad promedio de la población ubican a América Latina en un segundo lugar, luego de Europa y América del Norte (Barro y Lee, 2010). Sin embargo, el ritmo de crecimiento ha sido superior en otras regiones, en especial en los países asiáticos, y hoy en día la tasa de cobertura neta de América Latina de un 74,2% en educación secundaria, se compara muy desfavorablemente con el 90,9% de Europa y América del Norte y el 88,6% de Asia Central (Anexo A.5).

Adicionalmente, parece existir en la región una mayor preocupación por la baja calidad y alta desigualdad de los aprendizajes educativos. Si bien son pocos los países que participan en las pruebas internacionales de aprendizaje, en PISA 2006 —que se ha consolidado como un referente internacional— participaron 6 países latinoamericanos. Todos ellos se ubicaron en el tercio de más bajos puntajes: a partir de la posición 40, entre 57 países participantes¹⁰⁴. Adicionalmente los países de América Latina y en particular Chile, presentan una de las mayores desigualdades de rendimiento escolar, determinadas por el nivel socioeconómico de las familias.

Existe un amplio debate sobre las reformas que requieren los sistemas educativos en América Latina, tema que excede sin duda el propósito de este documento. Sin embargo, es relevante destacar el fuerte impacto en términos de gasto fiscal que tienen muchas de estas reformas. Entre ellas, los aumentos de cobertura escolar en pre-primaria y educación secundaria; el aumento de la jornada escolar; la eliminación de los segundos y terceros turnos con la consecuente necesidad de mayor infraestructura; el mejoramiento de las remuneraciones docentes y la introducción de incentivos monetarios y no monetarios para atraer, retener y motivar a profesionales de excelencia; y, políticas de jubilaciones anticipadas que permitan renovar las plantas docentes.

En este sentido, la condición previa de las reformas educativas pendientes parece ser contar con un sistema de financiamiento que proporcione la suficiente cantidad de recursos, en forma transparente, ordenada, y proveyendo los incentivos adecuados para lograr las metas planteadas (Ross y Levacic, 1999). Por tanto, la reforma al sistema de financiamiento debiera ser el primer desafío a ser abordado por los países interesados en mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo.

En general, se pueden distinguir dos modelos básicos de financiamiento educacional: subvenciones a la oferta y subvenciones a la demanda; si bien hay distintos esquemas o sub-modelos al interior de cada uno de ellos.

En los países de la región predominan los modelos de financiamiento a la oferta, donde los recursos se asignan a los establecimientos escolares (o a las instituciones intermedias como municipios) en función de criterios históricos o incrementalistas o, en función de los insumos utilizados. Estos modelos de asignación de fondos a la oferta han sido criticadas por ser métodos poco transparentes y que tienden a presionar los costos de la educación, debido que existen incentivos para maximizar las dotaciones docentes y de personal y minimizar el número de alumnos atendidos, a la vez que no promueve una mejor asignación de recursos en pos de incrementar los logros educacionales (Caldwell 2005, González, 2003 y Kaoka, 2008).

Los países desarrollados que aplican modelos de subvención a la oferta se han desplazado desde los modelos históricos y modelos de insumos, hacia modelos de oferta con criterios de

¹⁰⁴ Ver CEPAL-UNESCO (2005); www.pisa.oecd.org y <http://timss.bc.edu>.

asignación per cápita y que utilizan fórmulas explícitas que tomar en consideración las necesidades de las escuelas y la población atendida (Caldwell, 2005).

Los sistemas de asignación de fondos a la oferta basados en la población atendida: PCF (*Per Capita Financing*); y, WSF (*Weighed Student Funding*) el cual adiciona ponderaciones según las características de los alumnos, comienzan a tener características comunes con esquemas de financiamiento a la demanda. En ambos casos, el Ministerio de Educación (o ente asignador de recursos) debe proveer automáticamente los fondos requeridos para financiar los aumentos de cobertura educacional; y los recursos se distribuyen en función de un parámetro objetivo y transparente: los alumnos (Forgy, 2009).

Más aún, se considera que los modelos a la oferta basados en criterios per cápita se han generalizado en los países de la OECD, y han sido recomendados para los países que han implementado reformas y procesos de descentralización de sus sistemas educativos, como los países de Europa y Asia del Este (Ross y Levacic, 1999; Caldwell, 2005 y Abu Ghaida, 2010)¹⁰⁵.

En el caso de América Latina, los casos más conocidos de aplicación de criterios per cápita son Colombia y Chile. En Colombia, con un modelo de asignación a la oferta, los fondos son traspasados a departamentos, municipios y distritos considerando una asignación por alumno que contempla un monto base (para una razón alumno/docente) y un porcentaje adicional por tipología de los distritos y municipios, dependiendo de su dispersión geográfica, ruralidad y participación de enseñanza básica y secundaria (Ministerio de Educación de Colombia, 2006).

Por otra parte, existen distintas aplicaciones parciales de modelos de subvención a la demanda, como la aplicación de *vouchers* en Colombia, *Bolsa Escola* en Brasil y *Progresá* en México (Patrinós, 2007). Chile, es el único país de América Latina que presenta un sistema de financiamiento a la demanda que se aplica a todo el sistema escolar.

En la siguiente sección describimos este sistema de financiamiento y las complejidades que involucran su implementación práctica. Como hemos señalado, las similitudes de un modelo de subvención a la demanda con modelos de subvención a la oferta per cápita determinan que el caso de Chile tenga un interés más general para la región.

B. Descripción del gasto en educación y el sistema de financiamiento en Chile

Chile presenta un nivel de gasto en educación ligeramente menor que el promedio de la región (3,14% del PIB per cápita) (Anexo A.1), el gasto en educación concentra un 16% del gasto público total y su gasto por estudiante —como porcentaje del PIB per cápita— es relativamente bajo: 12,5% (Anexo A.3)¹⁰⁶. Por otra parte, los resultados educativos, como la prueba PISA 2006 y las tasas de cobertura en primaria y secundaria, lo ubican en una posición privilegiada a nivel regional pero aún lejos de los estándares que alcanzan los países de la OECD¹⁰⁷.

La base del sistema actual de financiamiento en Chile radica en la reforma del año 1981, que traspasó la administración de los establecimientos escolares públicos desde el nivel central a los municipios, y que estableció un sistema de financiamiento a la demanda: una subvención escolar por

¹⁰⁵ Para ejemplos de experiencias de países, ver Banco Mundial (2004), Donoso y Schmal (2002), Ladd y Fiske (2009), y el *review* de Romaguera, Gallego y Toledo (2010).

¹⁰⁶ Las cifras de gasto público de Chile pueden resultar engañosas, dado que las familias realizan una contribución importante en términos de gasto. Sin embargo, esto es más importante en educación superior y nuestro estudio se focaliza en la educación general (básica y media).

¹⁰⁷ Organización a la que Chile se ha adherido recientemente, a fines del año 2009.

alumno atendido cuyo monto es independiente de la dependencia o propiedad de los establecimientos, es portable (sigue al alumno) y de libre disponibilidad (también referido como *voucher* en la literatura)¹⁰⁸.

Bajo este esquema de subvenciones coexisten establecimientos municipales (de administración y financiamiento público) y establecimientos particular subvencionados (de administración privada y financiamiento público), los cuáles se han expandido significativamente en los últimos años¹⁰⁹. Adicional a la subvención que entrega el estado, existen aportes adicionales por parte de los municipios (en el caso de los colegios municipales) y de los padres a través del financiamiento compartido, el que básicamente se orienta a los colegios particulares subvencionados¹¹⁰.

Existen varios artículos que documentan en detalle las reformas educacionales chilenas, tanto en los 80s, como en los 90s¹¹¹.

Para efectos de este trabajo, la mirada central descansa en la evolución del sistema de financiamiento. A este respecto, es importante destacar la importancia que adquieren los programas focalizados a partir de los años 90s, que aumentan el gasto educacional no-subvención; el incremento en las remuneraciones docentes, que determina automáticamente un aumento de la subvención; y la incorporación de nuevas vías de financiamiento a las escuelas según característica de la oferta, que se van a traducir en nuevas líneas de subvenciones o transferencias.

La necesidad de ordenar y modernizar un sistema de financiamiento que tiene casi treinta años de aplicación y, la urgencia de apoyar nuevas reformas que permitan orientar al sistema en búsqueda de una mayor calidad y equidad, son también elementos de contexto que llevan a una revisión del modelo de financiamiento.

Hay que recordar que en el período 2006-08 se desarrolla una coyuntura especialmente crítica para el modelo educacional chileno, en parte motivada por las demandas de calidad y equidad de los estudiantes secundarios (que se conocerían como la “revolución de los pingüinos”), y por las discusiones y recomendaciones que luego desarrolla el Consejo para la Calidad de la Educación¹¹². Existe insatisfacción con los logros o avances del sistema educacional, con la desigualdad de los resultados educativos según el tipo de colegio al que asisten los alumnos, y como ello condiciona el posterior acceso a la educación superior. A ello se va a sumar, posteriormente, la presión de los sostenedores y especialmente de los alcaldes, sobre la deficitaria situación del sector educacional.

Algunas de las reformas que surgen a partir de las recomendaciones del Consejo han sido aprobadas, como la nueva Ley General de la Educación (LGE), que establece mayores requisitos para los sostenedores y un marco de deberes y derechos de los actores educativos más orientado hacia la calidad de la educación, en vez de su provisión. Las propuestas de ley de una Agencia para la Calidad, responsable de la evaluación, y de una Superintendencia de Educación, a cargo de la fiscalización de la gestión y del uso de recursos, continúan aún su tramitación en el Parlamento.

¹⁰⁸ Hay autores que plantean que el modelo chileno es un cuasi-*voucher*, porque los fondos siguen la elección de escuelas y no son entregados directamente a los padres; y, el financiamiento vía asignaciones a la oferta habría aumentado en los últimos años. Adicionalmente, agregamos el problema que los fondos son asignados a los sostenedores y no necesariamente a la escuela, como recomienda el modelo *PCF*, lo cual es particularmente crítico en el sector municipal. Ver González (2003), Sapelli (2003) y Gallego y Sapelli (2007).

¹⁰⁹ También, aunque en una proporción menor (en torno al 8%), existen colegios particular pagados, de administración y financiamiento completamente privados.

¹¹⁰ Los colegios municipales sólo pueden realizar cobros a los padres en enseñanza secundaria (enseñanza media), y en general este tiende a ser de monto reducido.

¹¹¹ Ver García Huidobro (1999), Cox (2003), Arellano (2005), Mizala y Romaguera (2005) y Weinstein y Muñoz (2009).

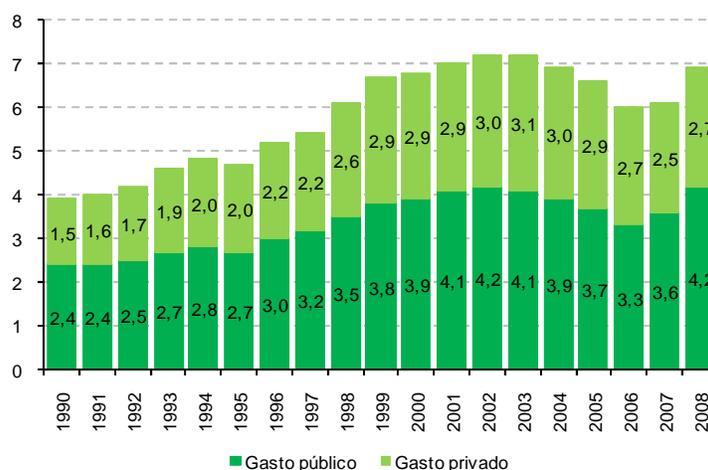
¹¹² Este Consejo fue convocado por la Presidenta Michelle Bachelet, presidido por Juan Eduardo García Huidobro e integrado por cerca de 80 miembros. Ver Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006).

1. Evolución del gasto educacional

Previamente señalamos que el gasto educacional en Chile es relativamente bajo tanto en términos de la región, como en relación a los niveles de gasto per cápita por estudiante en los países desarrollados. Este resultado se obtiene a pesar de la importante expansión del gasto en los últimos años.

El gráfico VI.1 ilustra la relación entre el gasto total en educación y el PIB durante el período 1990 a 2008, desglosado de acuerdo a su característica de público o privado. El gasto público en educación se descompone en gasto ejecutado por el Ministerio de Educación (nivel central), y por las Municipalidades (gobiernos locales). El gasto privado, en tanto, está dado principalmente por los aportes de las familias a la educación¹¹³. En las últimas décadas la participación del gasto en educación ha crecido sostenidamente, con una baja temporal entre 2004 y 2006¹¹⁴, y alcanzaba a un 7% del PIB el año 2008, compuesto por un 4,2% de gasto público y 2,7% de aporte privado.

GRÁFICO VI.1
GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN, 1990-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Indicadores de la Educación en Chile, 2007-2008. Ministerio de Educación.

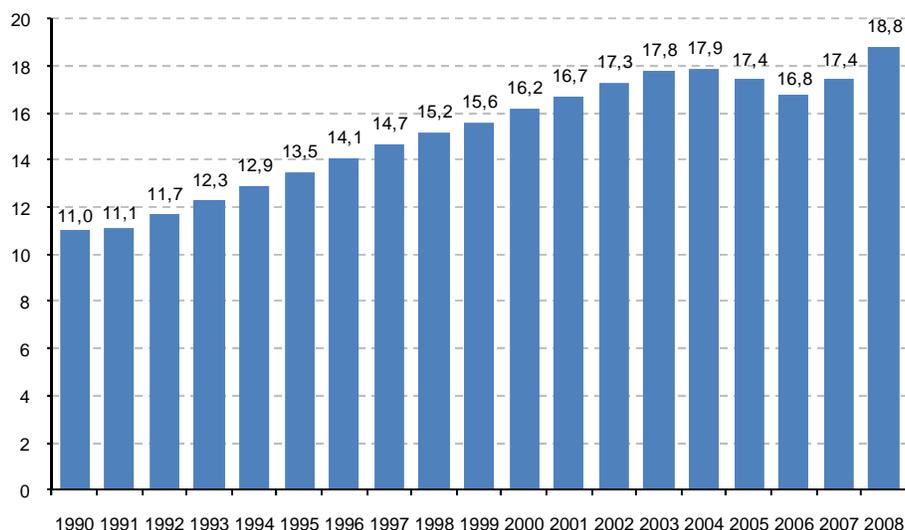
El gráfico VI.2 muestra el gasto educacional sobre el gasto público total del país; razón que casi se duplica desde 1990 (11%) al año 2008 (19%).

El gasto público en educación se puede descomponer según sus fuentes de origen, en gasto del nivel central y de los gobiernos locales; a su vez el gasto del nivel central se diferencia entre subvenciones (que son los fondos que se asignan a las escuelas en función de los alumnos), y el resto, que se destina a programas, becas, alimentación, infraestructura y gastos administrativos (gráfico VI.3). El gráfico sugiere que los incrementos de gastos están dados básicamente por aumentos en la subvención escolar. A continuación detallamos cómo se calcula la subvención y su evolución en el tiempo.

¹¹³ El gasto privado también incluye donaciones al sector educativo; sin embargo, éstas son marginales para el caso de la educación escolar (centro del presente trabajo), siendo mayores para la educación superior.

¹¹⁴ Ello se explica parcialmente, por un fuerte incremento en el PIB en dichos años.

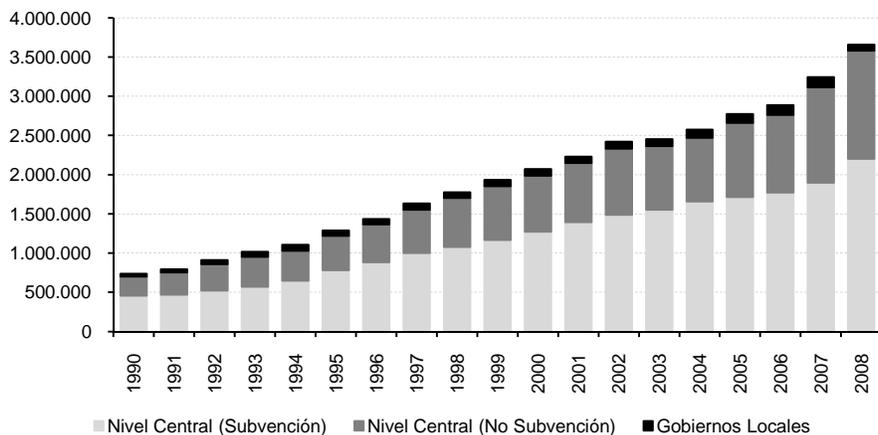
GRÁFICO VI.2
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SOBRE GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2008
(En porcentajes)



Fuente: Indicadores de la Educación en Chile, 2007-2008. Ministerio de Educación.

Hay que hacer notar que en este tipo de modelo de financiamiento los recursos para el sector educativo tienen automáticamente un “piso” asignado por la matrícula escolar (subvención), que debe ser necesariamente provisto por la Ley de Presupuestos; por lo tanto, no es dable esperar fuertes fluctuaciones de gastos asociados a los ciclos económicos.

GRÁFICO VI.3
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR COMPONENTES, 1990-2008
(En millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Departamento de Estudios y Desarrollo, Ministerio de Educación.

2. El sistema de financiamiento de la educación escolar

El sistema de financiamiento ha permitido una enorme expansión de la cobertura escolar, pero también ha incentivado la segregación escolar y se ha transformado en un sistema complejo, que luego de algunas décadas de aplicación requiere de un análisis en profundidad. Una consecuencia del esquema de financiamiento en Chile es la estratificación del sistema escolar, en donde la elección de establecimiento de parte de los padres está condicionada a su capacidad de financiamiento, dando lugar a segmentación del mercado y un acceso inequitativo a educación de calidad (Mc Ewan, 1998; González et al., 2004; Valenzuela et al. 2008).

En este documento nos concentramos en elementos críticos de su diseño: los problemas de una subvención plana y la necesidad de una subvención diferenciada según características de la población; las dificultades de una subvención tipo “*lump-sum*” para estructuras de costos distintas; y, las dificultades de una subvención única para distintos tamaños de escala.

En primer lugar, se realiza una descripción de la composición de las subvenciones escolares y su evolución. En segundo lugar, se exponen el desafío de la equidad en el sistema y la ley SEP como un instrumento progresivo de financiamiento. En tercer lugar, se exponen las dificultades de una subvención de libre disponibilidad para estructuras de costos docentes diferentes y dadas las presiones por aumentos reales de remuneraciones. Y finalmente, el problema de la escala referido a los potenciales déficits financieros que surgen asociados a los distintos tamaños de los establecimientos.

En la sección final de comentarios reflexionamos sobre problemas más generales, que han sido planteados también por otros autores: la importancia del monto de la subvención para determinar la calidad de la educación; las distorsiones asociadas a la existencia de múltiples subsidios cruzados y las limitaciones de un sistema de financiamiento que “no llega” completamente a la escuela.

a) Subvenciones a los establecimientos educacionales

El corazón del sistema es la subvención de escolaridad, o *voucher* individual, consistente en un monto portable por alumno que se paga al establecimiento escolar en función de la asistencia del estudiante¹¹⁵. La subvención se expresa en una unidad reajutable (Unidad de Subvención Escolar)¹¹⁶, cuyo valor depende de tres factores: nivel educacional¹¹⁷; modalidad de enseñanza¹¹⁸; y, jornada escolar¹¹⁹. Inicialmente por lo tanto, es una subvención que no diferencia por las características del alumno atendido.

En el gráfico previo mostrábamos la importancia de la subvención dentro del total de gastos. A continuación, el cuadro VI.1 presenta con mayor detalle los montos transferidos por concepto de subvención a los establecimientos educacionales en el período 2005 a 2009. Es posible notar que adicional a la subvención por escolaridad (que es de libre disponibilidad para los colegios) existen un

¹¹⁵ El pago de la subvención por asistencia (en función del promedio diario de los últimos tres meses) es también un elemento de complejidad del sistema. Si bien no tenemos espacio para desarrollar este tema, hacemos notar que ello introduce dos dificultades: el control de la asistencia *per se*, más aún con subvenciones que luego se diferenciarán por tipo de alumnos; y, una alta volatilidad y mayores descuentos en los ingresos de colegios rurales y pequeños. Pero, el sistema incentiva una alta asistencia y las diferencias de esta tasa son pequeñas según grupo socioeconómico. La asistencia promedio del año 2007, según quintiles de vulnerabilidad social medidos por la JUNAEB, fue de: 6,5% para los alumnos del quintil 1 (más pobre); 7,6%, 6,9%, 6,2%, y 6% para el quintil 5 (el más rico), y un 6,5% en promedio.

¹¹⁶ La USE se reajusta en forma automática cuando existe un reajuste de remuneraciones del sector público, en idéntico porcentaje; y con posterioridad al Estatuto Docente de 1991, también se reajusta con los aumentos de remuneraciones derivados de los procesos de negociación entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores.

¹¹⁷ Niveles: pre-escolar, 1° a 6° enseñanza básica; 7° y 8° enseñanza básica y enseñanza media que va del 9° a 12° grado

¹¹⁸ Educación Media Científico Humanista; Educación Media Técnico Profesional; Educación Diferencial de niños y Educación de Adultos.

¹¹⁹ Jornada Escolar Completa (JEC) vs. establecimientos que no tienen JEC y pueden tener doble turno.

conjunto de transferencias o subvenciones “atadas”, que tienen un fin específico y se entregan principalmente de acuerdo a características de la oferta educativa¹²⁰.

Hay básicamente dos razones que explican que el número de “subvenciones atadas” se haya incrementado en el tiempo. En primer lugar, compensar los mayores costos de algunos tipos de colegios que no estaban adecuadamente reflejados en la subvención escolar. Una segunda fuente de expansión es la misma política docente, tema al cual nos referiremos posteriormente.

Así, un tema central que ilustra el cuadro VI.1 es que el esquema de subvención se ha tornado extraordinariamente complejo y difícil de comprender aún para los propios sostenedores educacionales, con cerca de treinta ítems de pago diferentes.

Las cifras respecto a las subvenciones educacionales muestran un importante aumento de recursos el año 2008-09. Este incremento tiene tres orígenes principales: un reajuste extraordinario de la subvención base (15%) y de la subvención de ruralidad (10%)¹²¹; la introducción de un nuevo programa: “Apoyo a la Gestión de Educación Municipal”¹²², y la Ley de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Los tres primeros ítems de incrementos tienen su origen en la presión por disminuir el déficit de operación del sistema, en especial de colegios rurales, de tamaño pequeño y de la educación municipal. La SEP se orienta hacia un objetivo distinto: disminuir las desigualdades del sistema educativo y profundizamos en este tema en la próxima sección.

Si examinamos la tendencia, se advierte que la importancia de la subvención por escolaridad sobre el total de subvenciones decrece en el tiempo, desde un 84% en 2005 a un 76% en 2009. Ello se va a modificar con la introducción de la SEP, que también es “portable” (asociada al alumno) y de libre disponibilidad para los colegios, si bien orientada a un fin específico: reforzar los aprendizajes de los alumnos vulnerables.

Es decir, si se calcula nuevamente la importancia de la subvención por escolaridad, considerando también la subvención preferencial (subvención a la demanda), se obtiene una proporción de un 82% durante el año 2009. Ello revierte la tendencia inicialmente observada.

CUADRO VI.1
SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES, 2005-2009
(En millones de pesos de 2008)

Ítem	2005	2006	2007	2008	2009
Subvención de Escolaridad	1 432 023	1 457 555	1 536 632	1 734 246	1 827 735
Subvención de Internado	29 706	28 080	26 268	24 698	24 798
Subvención de Ruralidad	32 847	33 652	33 670	41 996	45 513
Cumplimiento Convenio D.L. 3.166/80	31 522	32 393	32 648	32 185	35 109
Subvención de Refuerzo Educativo	1 028	1 145	1 091	917	756
Subvención inciso 1° y 2° art. 5 transitorio, 1998	18 736	18 747	18 992	18 675	20 645
Subvención D.F.L. N° 2 (Inciso 3 Art. 5), 1998	680	639	617	504	511
Subvención Educacional Pro retención, Ley N° 19.873	2 940	4 464	5 541	7 282	9 505
Asignación Desempeño Difícil	24 248	23 838	24 514	24 442	26 293

(continúa)

¹²⁰ Para una descripción de las subvenciones, ver MINEDUC (2007d). Para más antecedentes sobre el sistema de financiamiento, ver González (2003) y Marcel y Tokman (2005).

¹²¹ Los aumentos promedios de estas subvenciones son mayores a los porcentajes señalados, dado que a estos incrementos extraordinarios, se suman a los reajustes de la USE.

¹²² Esta transferencia va destinada solo a los sostenedores municipales y buscaba paliar déficits a través de financiar iniciativas que permitieran disminuir desequilibrios de largo plazo, como mejorar la matrícula o disminuir costos docentes y no-docentes. Sin embargo, no disponemos de mayores antecedentes sobre su utilización.

Cuadro VI.1 (conclusión)

Ítem	2005	2006	2007	2008	2009
Bonificación Compensatoria Ley N° 19.200 (Art. 3)	8 727	8 103	7 915	6 308	5 972
Bono Ley N° 19.278 (Inciso 2° Art.10°)	3 266	3 060	2 873	2 305	2 026
Subvención Adicional Especial	58 595	58 522	59 583	58 081	63 803
Subvención de Desempeño de Excelencia (SNED)	21 164	31 608	36 970	37 353	40 154
Bonificación de Profesores Encargados	1 947	1 975	1 975	1 874	2 019
Asignación de Excelencia Pedagógica	565	1 510	1 720	1 512	1 525
Asignación Variable de Desempeño Individual	22	347	1 097	2 595	4 135
Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento	22 998	24 201	35 724	24 285	s/i
Apoyo a los Grupos Diferenciales	1 269	1 243	1 252	1 199	s/i
Subvención de Educación Parvularia, 1° Nivel	20 091	24 887	28 206	s/i	s/i
Bono Docente Ley N°20.158 (Art.1°)	s/i	12 301	5 220	s/i	14 305
Bono para Docentes de Aula	s/i	6 203	s/i	s/i	s/i
Asignaciones por Desempeño Colectivo	s/i	236	136	1 022	269
Bono Ley N°20.158 (inciso 2°, Art. 4°)	s/i	s/i	15 498	28 231	5 534
Bonificación de Reconocimiento Profesional	s/i	s/i	18 316	39 345	46 042
SNED (Asistentes de la Educación)	s/i	s/i	s/i	2 600	2 765
Bonos Asistentes de la Educación	s/i	s/i	s/i	3 648	4 124
Apoyo a la Gestión de Educación Municipal	s/i	s/i	s/i	51 894	53 136
Bono Ley N°20.244 (inciso 7° y 8°, artículo 3)	s/i	s/i	s/i	2 398	s/i
Incremento a la Bonificación por Retiro	s/i	s/i	s/i	561	404
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	s/i	s/i	s/i	52 903	133 904
Subvención por Concentración(Ley SEP)	s/i	s/i	s/i	s/i	35 794
Transferencias corrientes	1 712 577	1 774 709	1 896 460	2 203 061	2 406 775
Importancia de la Subvención por Escolaridad sobre el Total	84%	82%	81%	79%	76%
Importancia de la Subvención por Escolaridad + Subvención Preferencial, sobre el Total	84%	82%	81%	81%	82%
Número de ítems	19	22	23	27	26

Fuente: Elaboración propia, en base a Informes de Ejecución Trimestral Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Notas: s/i = sin información. Corresponde a las glosas sin información de acuerdo a la ejecución acumulada al cuarto trimestre de cada año. El tipo de cambio promedio para los años 2006 a 2009 fue 530, 522, 522, y 560 pesos chilenos por dólar, respectivamente.

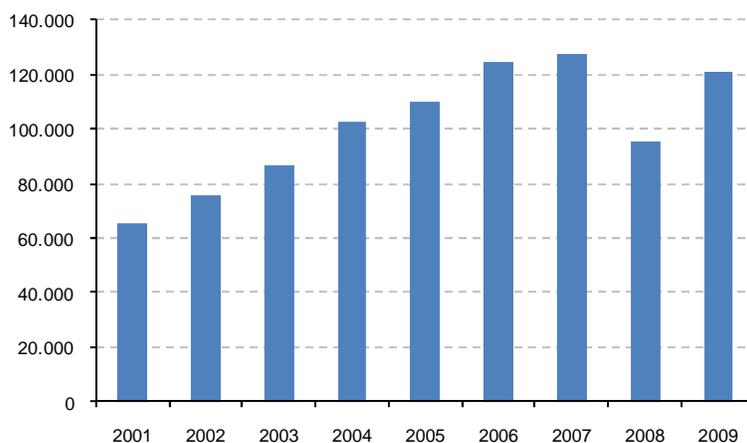
b) Fuentes de ingreso, equidad y la ley SEP

Como hemos señalado, adicional a los ingresos por concepto de subvenciones el sistema se financia con recursos que provienen de (i) transferencias desde los municipios hacia las escuelas que administra, y (ii) copagos por parte de los padres a los sostenedores del sector particular subvencionado (Financiamiento Compartido, FC). Las escuelas que reciben financiamiento compartido tienen un descuento de la subvención de escolaridad (entre 0% y 35%) y deben proveer becas en función del FC que reciben; adicionalmente, las escuelas no podrán cobrar FC por los alumnos que reciben subvención preferencial; cada uno de estos elementos se ha ido agregando dado la preocupación por el efecto del FC sobre la equidad del sistema. Las figuras siguientes entregan información sobre estas fuentes.

El gráfico VI.4 muestra un patrón creciente de recursos destinados a la educación por parte de los municipios, con la excepción del año 2008, lo cual se puede explicar por el aumento de recursos experimentado ese año. El sector municipal (los alcaldes) ha sostenido que la administración de la

educación pública es deficitaria y que los recursos de la subvención son insuficientes. Una hipótesis es que el año 2008 los municipios hayan sustituido su aporte municipal con recursos entregados por la transferencia “Apoyo a la Gestión de Educación Municipal”, y/o por los fondos proporcionados por la SEP (la mayoría de los alumnos prioritarios asistían a establecimientos municipales).

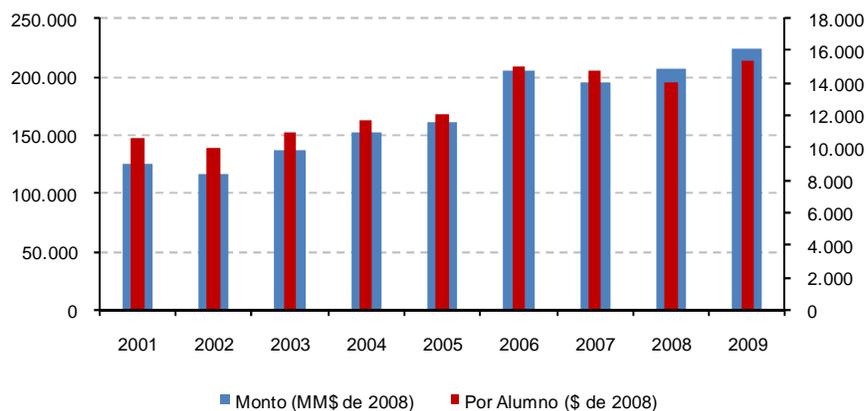
GRÁFICO VI.4
APORTE MUNICIPAL AL SECTOR EDUCACIÓN
(En millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

El siguiente gráfico presenta el aporte de los padres a través del financiamiento compartido,¹²³ observándose también un patrón creciente en términos reales, tanto a nivel agregado como por alumno.

GRÁFICO VI.5
FINANCIAMIENTO COMPARTIDO, SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO
(En millones de pesos de 2008 - eje izquierdo; pesos - eje derecho)



Fuente: Elaboración propia, en base a información MINEDUC, años respectivos.

¹²³ Se incluye además el año 2009, dado que estas cifras se encontraban disponibles; no así para los datos del sector municipal.

El cuadro VI.3 permite identificar los montos que cada ítem agrega al sistema escolar y compararlos con el total de subvenciones.

CUADRO VI.2
FUENTES DE INGRESOS DEL SISTEMA EDUCACIONAL
(En pesos chilenos)

Concepto	2006	2007	2008	2009
Total subvenciones	1 774 709	1 896 460	2 203 061	2 406 775
Financiamiento compartido	180 218	184 972	209 951	222 890
Aporte municipal	108 243	119 654	95 694	n/d

Fuente: Elaboración propia, en base a información MINEDUC y SINIM, años respectivos.

La introducción de la SEP el año 2008 no sólo incrementó los montos de subvenciones, sino que también modificó la estructura de financiamiento del sistema. A continuación se presentan tres figuras que combinan la información presentada recientemente con datos del nivel socioeconómico de los alumnos (NSE)¹²⁴.

En el gráfico VI.6 se exhibe la estructura de financiamiento de las distintas fuentes de ingresos (total de subvenciones o aporte estatal, aporte municipal y financiamiento compartido) según el nivel socioeconómico de los alumnos (NSE)¹²⁵. Es posible notar que inicialmente (panel a) la estructura de financiamiento del conjunto del sistema es de carácter regresivo, donde estudiantes de mayor nivel socioeconómico disponen de más recursos. Los pagos por subvenciones provenientes del Ministerio de Educación se comportan de modo ligeramente progresivo (por el efecto de las escuelas rurales y el descuento a la subvención por el financiamiento compartido). El aporte municipal es regresivo (en relación a los alumnos de dicho sector) dado que los municipios con mayores recursos hacen un mayor aporte a la educación; sin embargo, dado que los alumnos municipales son de un menor NSE (relativo a los estudiantes del sector particular subvencionado), el aporte municipal es progresivo al considerar el sistema subvencionado en su conjunto. Por último, el financiamiento compartido es altamente regresivo, donde el sistema aprovecha la disposición a pagar de los padres de hogares de mayor NSE.

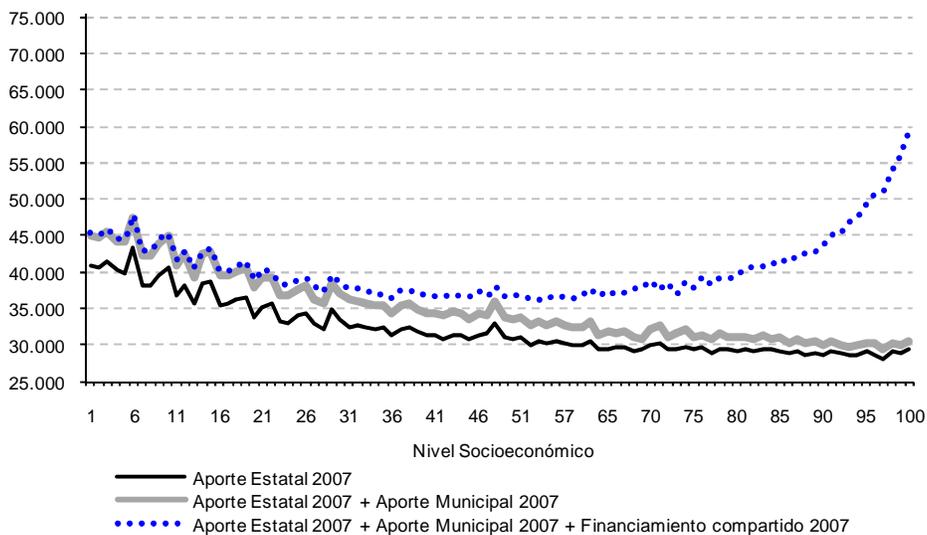
¹²⁴ Las estimaciones se realizan para alumnos de 4to básico, evaluados por el SIMCE (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje) el año 2008.

¹²⁵ Para mayores detalles de la metodología, ver Romaguera y Gallegos (2010).

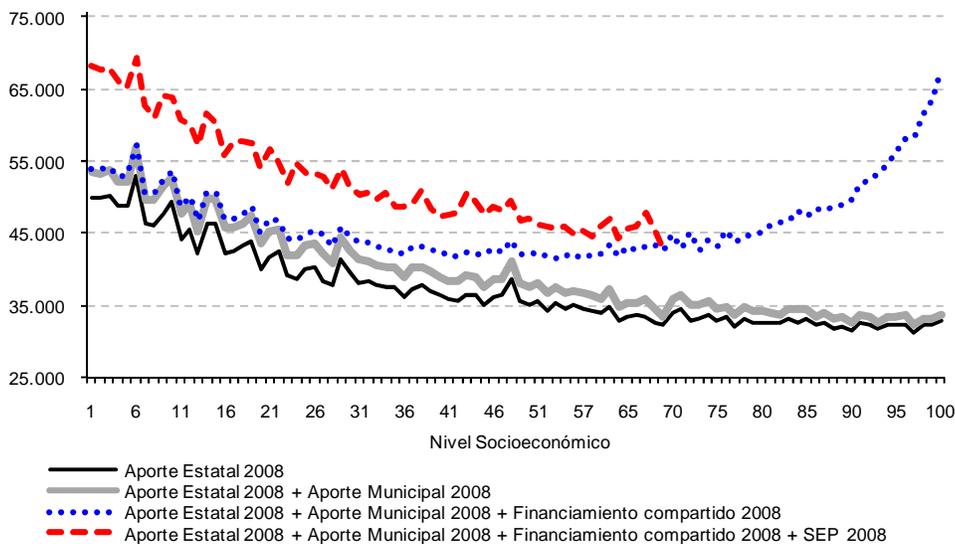
GRÁFICO VI.6 ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA ESCOLAR SEGÚN NSE DE LOS ALUMNOS: PRE Y POST SEP

(En pesos chilenos)

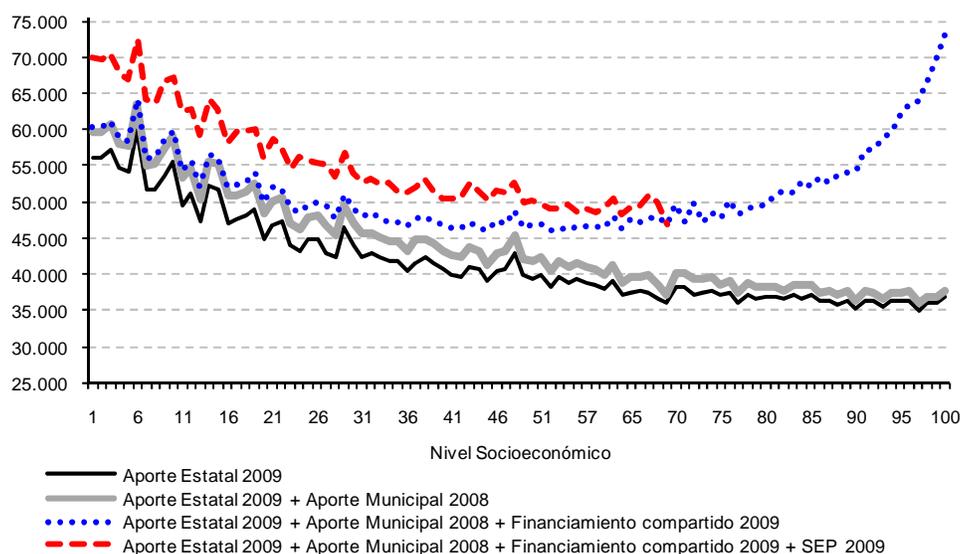
a) 2007: Antes de SEP



b) 2008: Primer año de SEP



c) 2009: Segundo año de SEP



Fuente: Elaboración propia, en base a información MINEDUC y SINIM. Para mayores antecedentes, ver Romaguera y Gallegos (2010).

En el gráfico VI.6, los paneles b) y c), muestran el cambio en la estructura de financiamiento dada la implementación de la subvención preferencial para los años 2008 y 2009; producto de su carácter focalizado, los alumnos de menor nivel socioeconómico comienzan a percibir una mayor cantidad de recursos. Ello implica que se modifica la característica regresiva del sistema, aunque los alumnos de nivel socioeconómico medio continúan percibiendo una cantidad de recursos menor relativa a los de nivel socioeconómico más alto. Comparando las figuras se puede apreciar una clara expansión en la importancia del aporte estatal, reflejado tanto por un desplazamiento “hacia fuera” de la curva (efecto del aumento de la subvención plana del 15% y reajuste USE) como un cambio en su pendiente (efecto SEP y en menor medida el aumento del 10% rural).

En suma, el conjunto del accionar de las tres fuentes de recursos arrojaba un sistema tipo “L” acostada, previo a la SEP, con un financiamiento relativamente plano para la primera mitad de los alumnos (entre 45 y 38 mil pesos) mientras que para la segunda mitad (producto principalmente de la acción del financiamiento compartido), la relación entre financiamiento y NSE adquiría una fuerte pendiente (de 38 mil a más 60 mil pesos). Posteriormente, se comienzan a entregar más recursos para estudiantes de menor NSE, derivado de la entrada en vigor de la ley de Subvención Preferencial. El resultado producido es que la “L” acostada se transforma en una clara “U” hacia el año 2008 y 2009.

c) Las remuneraciones docentes¹²⁶

Así como los recursos provenientes de las subvenciones, el aporte municipal y los copagos de los padres conforman los ingresos que perciben las escuelas, las remuneraciones docentes representan una buena *proxy* de los costos de los establecimientos. En la mayor parte de los países los gastos en remuneraciones representan el mayor componente del gasto total (CEPAL-UNESCO, 2005). Las estimaciones que existían para el caso de Chile indican que cerca de un 85% de los ingresos percibidos por subvenciones eran gastados en remuneraciones¹²⁷.

¹²⁶ Esta sección se basa parcialmente en Mineduc (2007 a).

¹²⁷ Las estimaciones son de un 80% en (Irrázaval, 2001); un 84% en Universidad Alberto Hurtado (2002) y 85% en González (2000).

La subvención base o de escolaridad (*lump-sum*) está orientada a cubrir los costos generales de la educación, incluyendo los costos de los docentes. Sin embargo, se enfrentan tres tipos de dificultades. En primer lugar, derivado de las mismas políticas docentes y las negociaciones salariales entre el Ministerio y el Colegio de Profesores, se han ido agregando en el tiempo distintas transferencias; de esta forma, la actual estructura de remuneraciones presenta una estructura similar a las subvenciones descritas en la sección anterior. En segundo lugar, a pesar de las políticas de incentivos, para atraer, motivar y retener a docentes de excelencia, los componentes fijos de remuneraciones, o asociados a la edad, constituyen la mayor parte de la remuneración. En tercer lugar, los costos docentes difieren entre el sector particular subvencionado y el sector municipal, básicamente derivado de las distintas regulaciones laborales que enfrenta cada sector. Los profesores del sector municipal se rigen por el Estatuto Docente, en tanto los profesores del sector privado están normados por el Código del Trabajo; adicionalmente la edad promedio de los profesores difiere significativamente entre ambos sectores, lo cual tiene una fuerte incidencia en términos de costos, dada el peso que tiene la experiencia en las asignaciones docentes.

Actualmente, es posible encontrar 22 asignaciones en la estructura de remuneraciones docentes¹²⁸. Es posible distinguir dos períodos de modificación al salario docente: el primero desde 1991 hasta 1995, que tiene por objetivo recuperar el nivel de los sueldos perdidos durante la década de los 80; y una segunda etapa, desde 1996 en adelante, donde se comienzan a sumar asignaciones ligadas al desempeño (individual o colectivo) de los docentes (Mineduc 2007a, y Mizala y Romaguera 2005a).

En segundo lugar, si bien la estructura va evolucionando hacia los incentivos individuales y colectivos, los montos ligados a estos incentivos son más bien bajos. De hecho, el incentivo más importante es la antigüedad en el cargo, como se puede apreciar en el cuadro VI.4. La Remuneración Básica Mínima Nacional o sueldo base corresponde a un 42% del total y la asignación de experiencia a un 28%; por otra parte, dos asignaciones relacionadas con desempeño docente, como la Asignación de Excelencia Pedagógica y Red Maestros de Maestros, representan cada una el 0,01% del salario de un docente promedio¹²⁹. Es decir, más del 70% del salario de un profesor se compone por asignaciones que no están ligadas a desempeño, y las asignaciones más relevantes para cumplir con un mejoramiento de la calidad de la educación continúan presentando una baja importancia en la estructura de remuneraciones docentes.

La complejidad que va adquiriendo el sistema, el significativo peso de los componentes fijos y, un nivel de salarios aún relativamente bajo comparado con el de otras profesiones, plantea dificultades para que la estructura de remuneraciones cumpla su rol de atraer, motivar y retener a docentes de excelencia, como plantea la OECD (2005 y 2009).

Por ejemplo, de acuerdo a información proporcionada por la Encuesta Longitudinal de Docentes (ELD)¹³⁰, un porcentaje importante de profesores desconoce las asignaciones que recibe mensualmente. Este hecho implica que es difícil que estas asignaciones cumplan un rol motivador y actúen como un incentivos, para el conjunto de los docentes.

Adicionalmente, a pesar que las remuneraciones docentes han aumentado significativamente desde el año 1990, aún persiste un diferencial negativo de remuneraciones con respecto a otras profesiones, lo que limita la capacidad de atracción de las carreras de pedagogía¹³¹.

Un elemento que hace difícil y desigual la operación de un *voucher lump-sum*, es que existen diferencias en los costos docentes entre dos sectores de proveedores.

¹²⁸ Estas asignaciones fueron establecidas en el Estatuto Docente, Ley 19.070 año 1991, y en las posteriores modificaciones a ésta norma, junto con las leyes promulgadas los años siguientes. Específicamente, Ley 19.200 año 1993, Ley 19.278 año 1993, Ley 19.410 año 1995, Ley 19.715 año 2000, Ley 19.933 año 2004 y Ley 20.158 año 2006.

¹²⁹ El valor es muy bajo, porque la proporción de docentes que percibe dichas asignaciones es baja respecto del total.

¹³⁰ La ELD es la primera encuesta nacional dedicada a seguir docentes a lo largo del tiempo. La primera ola fue levantada a finales del año 2005, mientras la segunda ola ocurrió a finales de 2009.

¹³¹ Ver www.futurolaboral.cl, Valenzuela et. al. (2010) y Mizala, Romaguera y Gallegos (2010).

Estimaciones de Politeia (2007) señalaban que el costo de la planta municipal excedía en un 14% al costo en el sector particular subvencionado. Estimaciones del Ministerio de Educación, considerando la planta municipal ajustada a la dotación docente necesaria para impartir las horas cronológicas requeridas señalaban un diferencial inferior, cercano al 10%. La Encuesta ELD del año 2009 señalaba un diferencial de salario por hora entre el sector municipal y particular subvencionado de un 6%. Independientemente de las diferencias en cifras, según las metodologías utilizadas, existe coincidencia en constatar que el pago por remuneraciones docentes es más elevado en el sector municipal.

CUADRO VI.3
SALARIO MENSUAL PARA UN PROFESOR PROMEDIO DE JORNADA COMPLETA
(En pesos chilenos de 2008)

Ítem	Salario/44 hrs.	Porcentaje del total
RBMN	\$ 385 886	42
Experiencia	\$ 257 386	28
Responsabilidad	\$ 15 435	2
Perfeccionamiento	\$ 47 695	5
Desempeño en condiciones difíciles	\$ 31 237	3
Complemento zona	\$ 50 088	6
Remuneración adicional	\$ 1 479	0
Bonificación mayor imposibilidad	\$ 22 815	3
UMP base	\$ 21 886	2
UMP complementaria	\$ 6 768	1
Bonificación proporcional	\$ 46 116	5
Bonificación de excelencia docente (SNED)	\$ 8 061	1
Bonificación profesores encargados	\$ 133	0
Excelencia pedagógica (AEP)	\$ 113	0
Maestros de maestros (RMM)	\$ 57	0
Asignación variable de desempeño individual (AVDI)	\$ 100	0
Asignación variable de desempeño colectivo (AVDC)	\$ 77	0
Total	\$ 908 645	100

Fuente: MINEDUC, “Estimación de Remuneraciones Docentes”, Documento de Trabajo, Mineduc, 2007.

Nota: Ejercicio realizado considerando características de un profesor promedio del sistema. Se utilizan las asignaciones más comunes asociadas a salarios docentes.

d) Ingresos y gastos de las escuelas: el efecto de la escala y las remuneraciones docentes

Si bien no se dispone de información exacta de la relación entre los ingresos y gastos de las escuelas, el Ministerio de Educación ha realizado algunas estimaciones, basadas en los pagos de subvención y las dotaciones docentes.

Un estudio del MINEDUC (2007c) analizó la información relativa a los docentes registrados a nivel nacional, como experiencia laboral, establecimiento y nivel de enseñanza donde impartían clases, estimándose así los salarios a nivel individual y según los componentes que estipula el marco legal, datos que fueron posteriormente agregados a nivel de escuela¹³².

¹³² Se hace notar que estas estimaciones corresponden al año 2007, previo a las modificaciones implementadas el año 2008. Por otra parte, este análisis contribuye a explicar las modificaciones que se producen ese año en la subvención base y en la subvención de ruralidad.

A partir de esos antecedentes, se ha logrado estimar que existe un déficit para los establecimientos que tienen ingresos inferiores a los 20 millones de pesos (con un pequeño superávit al comienzo de la distribución), mientras luego de dicho punto existiría un superávit (ingresos superiores al pago de remuneraciones). Dado el valor de la subvención de la época (en torno a los 35 mil pesos), los datos sugieren que los establecimientos logran financiar las remuneraciones una vez que cuenten con más de 500 alumnos, aproximadamente.

El cuadro VI.4 presenta estas estimaciones según el tamaño del establecimiento y la ubicación urbana o rural del mismo. Como sugería el estudio anterior, se observan importantes economías de escala. Los tramos de matrícula inferiores a 250 y aún a 500 alumnos, presentan un cociente de remuneraciones a ingresos cercano a uno, e inclusive superior a ello para el tramo 0-100 de escuelas rurales (la gran mayoría de dichos establecimientos se encuentran en tal tramo).

CUADRO VI.4
ESTIMACIÓN DE INGRESOS Y REMUNERACIONES POR TRAMO DE MATRÍCULA, 2007

Tramo de matrícula	Ingresos	Remuneraciones	Remuneraciones / Ingresos	Número de establecimientos
Establecimientos urbanos				
0-100	3 506 003	3 445 677	98%	163
100-250	7 510 166	7 175 359	96%	297
250-500	12 508 245	10 589 800	85%	650
500 o +	29 989 958	21 228 129	71%	1 345
Total (promedio)	20 883 442	15 530 725	74%	2 455
Establecimientos rurales				
0-100	1 807 928	2 469 513	137%	2 654
100-250	6 172 270	6 007 088	97%	618
250-500	10 979 543	8 600 489	78%	187
500 o +	23 368 395	16 576 311	71%	55
Total (promedio)	3 401 008	3 638 718	107%	3 514

Fuente: MINEDUC (2007c).

En suma, estos datos tienden a confirmar la existencia de economías de escala, la cual afecta principalmente al sector municipal. Ello se origina en un factor asociado a la misma definición de educación pública: el sector municipal tiene la obligación de proveer o asegurar que exista un servicio educativo para su comunidad. Adicionalmente, es más susceptible a las presiones políticas, que pueden provenir de la misma comunidad de padres o de los docentes, para no cerrar o fusionar establecimientos escolares.

C. Comentarios

En primer lugar se debe llamar la atención sobre el desafío que enfrenta América Latina de mejorar los sistemas educativos. Los resultados de las pruebas internacionales de aprendizaje, los años de educación y las tasas de cobertura educativa pueden ser indicadores parciales, pero apuntan todos en la misma dirección: América Latina está aún lejos de los estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados.

Estas reformas requerirán sin duda de mayores recursos, dado además que el gasto por alumno es bajo en la región. Si bien un aumento del gasto parece ser un componente de un nuevo

paquete de reformas, también existe numerosa evidencia que señala que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos¹³³.

Este estudio se ha focalizado en el caso de Chile, país que presenta un modelo de financiamiento diferente al resto de la región, pero puede ser ilustrativo de los requerimientos de diseño de estos sistemas.

Los esquemas de financiamiento a la demanda, como también los esquemas de financiamiento a la oferta per cápita, presentan un conjunto de beneficios que han sido destacados en la literatura internacional. Pero, para que la subvención “que sigue al alumno” (*voucher*) continúe siendo el mecanismo central de financiamiento en Chile, deben realizarse reformas que solucionen las dificultades que el actual diseño enfrenta.

En primer lugar, la calidad de la educación va a estar muy determinada por el valor de la subvención, o el precio que se le asigna al servicio educativo; si el valor de la subvención es muy bajo, necesariamente el promedio de la calidad educativa también lo será¹³⁴. En segundo lugar, la subvención o el *voucher* debe incluir criterios de ponderación por las características de los alumnos y otras características de la oferta que no dependen de la acción del sostenedor; de lo contrario, existirán subsidios cruzados, o se discriminará en contra de los alumnos de mayor costo de educar¹³⁵. Pero el problema de los subsidios cruzados no se asocia solamente a los alumnos, sino también a las escuelas y en particular a las escuelas municipales y rurales que tienen obligación de ofrecer educación. Adicionalmente, para que una subvención o *voucher* entregue los incentivos adecuados a nivel de toma de decisiones y asignación de recursos, ella “debe llegar” al nivel de la escuela, esto previene los subsidios cruzados entre escuelas a que hacemos referencia, y adicionalmente provee de otros beneficios al empoderar las decisiones de la comunidad educativa.

Basado en la descripción previa, a continuación profundizamos en algunos de estos elementos.

Modernización y rediseño del sistema de financiamiento

Luego de varias décadas de operación, el sistema de financiamiento a las escuelas en Chile requiere de una transformación modernizadora y con un énfasis hacia una mayor equidad. Los avances más significativos en este proceso han sido la creación de la SEP y el proyecto de ley de la Superintendencia de la Educación. Sin embargo, ello también requiere rediseñar diversos mecanismos de asignaciones de fondos hoy existentes, de forma que el sistema en general se convierta en un conjunto armónico que oriente e incentive a los distintos actores en la dirección que el sistema educativo se ha planteado como objetivo: una educación de mayor calidad y con mayor equidad.

En la revisión previa del sistema observamos como el sistema de subvenciones se ha ido complejizando y “desordenando”, lo cual conduce a la necesidad de rediseñar en conjunto las subvenciones y el sistema de pagos a los profesores.

Por otra parte, deseamos llamar la atención sobre cómo se debe fijar este precio o subvención. Los fundamentos asociados al valor de la subvención establecida el año 1981 estuvieron básicamente asociados a la restricción presupuestaria de la época (gasto en educación/número de alumnos). En la mayor parte de los sectores productivos donde el Estado debe asignar un precio,¹³⁶ dicho valor está fijado en base a algún estándar regulatorio¹³⁷. En el caso de Chile, el mercado educacional es de libre entrada, múltiples proveedores y libre elección por parte de las familias, y en este sentido es un mercado competitivo.

¹³³ Eric Hanushek ha sido uno de los autores más influyentes en este tópico.

¹³⁴ Este tema ha sido destacado por Gallegos y Sapelli (2007).

¹³⁵ Este tema ha sido destacado por González (2003).

¹³⁶ Por razones que pueden ir desde restricciones de recursos a mercados no competitivos, entre otras.

¹³⁷ Chile tiene una amplia experiencia en la regulación de servicios básicos como de agua y energía, y para la fijación de precios se utiliza un esquema de una empresa eficiente.

Sin embargo, hay un conjunto de razones por las cuales la competencia falla, entre las principales porque la calidad de la educación es difícil de observar, la educación es un multi-producto y el bien de mayor interés social (la calidad de la educación) no siempre es el preferido de los padres frente a otros, como prestigio social, redes o capital cultural.¹³⁸ Ello va a determinar que el Estado deba preocuparse por mejorar la calidad del producto (y en este sentido apuntan la creación de una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación), pero que también sea necesario identificar el valor de la subvención que se requiere para proveer una determinada calidad educativa. Es decir, se requieren estudios de costos para determinar cuál es el valor de la subvención que se debe financiar para lograr un cierto estándar deseado de calidad.

El objetivo de este documento no radica en realizar estas estimaciones de costos, pero sí pretende relevar que este es un tema pendiente en la reforma al sistema de financiamiento en Chile.

Estas estimaciones de costos son más importantes en la medida que la subvención deba ajustarse (ya sea la base o los ponderadores) para contemplar: mayores costos de educar a los alumnos vulnerables; diferencias de costos docentes entre sostenedores; y, diferencias de escala exógenas a la escuela.

Existencia de un tamaño mínimo y economías de escala

La actual subvención presenta una diferenciación por tamaño del establecimiento sólo para el sector rural, y para establecimientos que atienden a menos de 100 alumnos. Sin embargo, el tema de escala es más general y se aplica no sólo a sectores rurales.

El problema se presenta básicamente para el sector municipal, dado que tiene la obligación de proveer educación independientemente de la cantidad de alumnos que asistan al establecimiento; es decir, sin considerar la existencia de un tamaño mínimo. El estudio de Contreras et. al. (2009) muestra la importancia de las economías de escala para el caso de Chile y nuestras estimaciones previas también refuerzan esta conclusión. En esta situación, el sostenedor que está obligado a ofrecer educación a un tamaño distinto al óptimo (piense en una curva de costos medios en forma de U) está permanentemente en desventaja frente a un proveedor que tiene la posibilidad de elegir el tamaño óptimo de planta, o el número de alumnos; aún más, el proveedor que no tiene “libre-salida” puede estar operando en un nivel en que el precio no cubra sus costos. En este caso, podría ser necesario considerar un subsidio de suma alzada para cubrir parcialmente la diferencia entre el costo mínimo y el costo efectivo, considerando que debe mantenerse el incentivo al proveedor para que evolucione (dadas sus restricciones) hacia el tamaño necesario.

En la práctica esta discusión se traduce en que el piso rural y la asignación de ruralidad deben reformularse para considerar no sólo a las escuelas rurales, sino todas aquellas escuelas municipales que tienen obligación de ofrecer un servicio educativo en localidades que tienen tamaños de población (o que acceden a un segmento de población) que es inferior al tamaño tipo que se consideró para fijar el valor adecuado de la subvención.

Un sistema de subvenciones con mayor equidad

Uno de los mayores problemas que presentaba el modelo era que la subvención era “plana” o constante por nivel socioeconómico; con ello, si se sumaban los aportes municipales y los aportes de las familias, el sistema en su conjunto terminaba por ser regresivo.

Lograr una mayor equidad en el financiamiento de la educación es condición base para lograr a su vez una mayor equidad en los resultados educativos. La discusión sobre el sistema del financiamiento compartido (FC) es posiblemente uno de los elementos más controversiales del sistema de financiamiento chileno. El FC entrega importantes recursos al sistema educacional, pero contribuye a la segregación del sistema; torna más desigual el gasto al interior del sector subvencionado, pero no necesariamente al sistema en su conjunto, dada la existencia de establecimientos particulares pagados. Una revisión de esta situación, por ejemplo, de los niveles de

¹³⁸ Ver González (2003), y Hsieh y Urquiola (2003).

descuento, del sistema de becas asociado al FC y del efecto de la SEP sobre el FC, debiera ser parte de cualquier reforma futura del sistema de financiamiento.

Otra política que agregaría mayores grados de equidad al sistema educacional sería un fortalecimiento y extensión de la Subvención Preferencial (SEP). Hay muchos elementos del diseño de la SEP que requieren ser evaluados pero en la medida que dicha evaluación sea positiva, se debería contemplar su extensión hacia la enseñanza secundaria o enseñanza media. Una segunda línea de extensión sería el establecimiento de un aporte para los alumnos de vulnerabilidad intermedia, de manera de abarcar con aportes diferenciados 2/3 de la población escolar.

Financiamiento en un esquema de mayor accountability

Un elemento que va más allá propiamente del tema del financiamiento, pero que es necesario para asegurar la eficiencia del gasto, es que la entrega y uso de recursos se dé en un marco de creciente *accountability* o de responsabilización de los distintos agentes involucrados.

Un factor que atenta contra ello, es que las subvención de libre disponibilidad que se entregan a los sostenedores no necesariamente se traspasan a las escuelas. Los mismos problemas de escala a que hemos hecho referencia determinan que existan numerosos subsidios cruzados entre escuelas de un mismo sostenedor (en particular, en el caso de los municipios); es decir, los déficits operacionales de las escuelas pequeñas o con déficit de alumnos se financian con los excedentes de otras escuelas. Esto inhibe el funcionamiento de los *vouchers* como mecanismo eficiente de asignación de recursos, y es una práctica que debiera modificarse. La recomendación es que en el sector público de dependencia municipal, los recursos sean traspasados directamente a las escuelas, o que al menos la comunidad escolar cuente con información de los recursos que debe recibir.

Además, en un contexto en que se prevé que los recursos al sector deberán aumentar, el sistema de financiamiento requiere implementar modificaciones que le permitan asegurar que existan condiciones básicas de transparencia y rendición de cuentas respecto a la recepción y uso de los recursos educativos para las escuelas que reciben recursos del Estado.

Conciliación entre esquemas de financiamiento

La revisión del caso chileno puede aportar interesantes elementos para otros sistemas de financiamiento, inclusive aquellos orientados a la oferta. Por un lado, se mantienen algunos de los componentes positivos de un sistema de *vouchers* (González 2000), como la preocupación de los establecimientos por las preferencias de las familias; y la mayor disposición también por parte de las familias a involucrarse; la reducción de la burocracia; la competencia; y la existencia de un sistema transparente y automático para la asignación de recursos. Pero también la reciente reforma de la Subvención Escolar Preferencial ha generado una especie de “pilar solidario”, dado por la subvención preferencial, que entrega recursos adicionales por alumnos de menor nivel socioeconómico, y por ende reconoce su mayor costo en términos educacionales. Ello, fortalece el sistema de financiamiento a la demanda; mientras, un conjunto de asignaciones progresivas asociadas a características de la oferta, ayudaría a moderar problemas asociados a costos fijos y exógenos a los establecimientos. Por último, la experiencia chilena representa también un caso de estudio respecto de variados desafíos prácticos que deben enfrentar los esquemas de financiamiento educativo, como la estructura de remuneraciones docentes; la modalidad del sistema de pagos; la importancia de las economías de escala; y la necesidad de estudios de costos.

Finalmente, será de interés continuar revisando los efectos que producirán las reformas recientemente aprobadas y en curso, en particular el efecto de la SEP sobre la equidad y las implicancias de la futura Superintendencia de Educación sobre la *accountability* del sistema.

Bibliografía

- Abu-Ghaida, D. "Per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia: Has it delivered on its promise?", Washington D.C., Banco Mundial, 2010.
- Arellano, J.P., "La reforma educacional chilena". Revista de la CEPAL N°73, 2001.
- Barro, R. y J. Lee, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010". NBER Working Paper 15902, 2010.
- Caldwell, B. School Based Management. Education Policy Series, N°3. International Academy of Education. Paris: International Institute for Educational Planning, 2005.
- CEPAL-UNESCO. Invertir mejor para Invertir más. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. CEPAL-UNESCO, Serie Seminarios y Conferencias No.43, enero 2005.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Informe Final, Santiago, diciembre 2006.
- Cox, C., "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En C. Cox (ed.) Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 2003.
- Donoso, S. y R. Schmal "Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación". Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 4, No. 2, 2002.
- Forgy, L. (2009). Per Student Financing in ECA School Systems. Knowledge Brief Vol N°6, Europe & Central. The World Bank, Washington.
- Gallego, F. y C. Sapelli, "El Financiamiento de la Educación en Chile: una evaluación", Revista Pensamiento Educativo, vol. 40, No.1, 2007.
- Gallegos, S. y D. Núñez, "Estimando Costos en Educación: Una Revisión de Literatura", mimeo Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación de Chile, abril 2008.
- García Huidobro, J.E. y C. Cox, "La Reforma Educacional Chilena, 1990-1998. Visión de Conjunto", en J.E. García Huidobro (ed.) La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- Godfrey, M. Russian Federation: Per capita financing of education: Experiences and Issues. Policy Note. World Bank Russian Country Office, 2004.
- González, P. "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", en C. Cox (ed.) Políticas Educativas en el Cambio de Siglo, Editorial Universitaria, Santiago, 2003.
- González, P. "Una revisión de la reforma del sistema escolar en Chile", Documento de Trabajo No.92, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2000.
- González, P., R. Opertti y S. Martinic, "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos". Serie Políticas Sociales, N° 42, CEPAL, Santiago, 2000.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera, "Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile", Documento de Trabajo No.150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2002.
- González, P., A. Mizala, A., y P. Romaguera, P. (2004). "Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience", mimeo, Centro de Economía Aplicada, Santiago, 2004.
- Hsieh, C. y M. Urquiola, "When schools Compete, How do they Compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program", NBER Working Paper 10008, National Bureau of Economics, 2003.
- Irrarrázaval, I. "Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento". Informe Consultora FOCUS, 2001.
- Kataoka, S., "Lessons from per Student Financing of General Education in Europe and central Asia". ECSHD Seminar Presentation, Banco Mundial, 2008.
- Ladd, H.F. y E. B. Fiske (eds.) Handbook of Research in Education Finance and Policy. Routledge, (Official Handbook of the American Education Finance Association), 2008.

- Ladd, H. y E. Fiske, “Weighted Student Funding for Primary Schools: An Analysis of the Dutch Experience”, Working Paper Series, Duke Sanford School of Public Policy, agosto 2009.
- Levacic, R. y P. Downes, Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A comparative analysis. International Institute for Educational Planning, UNESCO, 2002.
- Mc Ewan, P. y M. Carnoy, “Competition and Sorting in Chile’s Voucher System”, mimeo. Stanford University, 1998.
- Marcel, M. y C. Tokman, ¿Cómo se Financia la Educación en Chile?, Estudio de Finanzas Públicas, DIPRES, Ministerio de Hacienda, diciembre 2005.
- Ministerio de Educación Nacional, “Asignación y Uso de los Recursos del SGP: Participación para Educación”, Presentación Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, República de Colombia, 2006.
- MINEDUC, “Análisis de la Política Salarial Docente: Estructura y Fundamentos Económicos”, Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación de Chile, 2007 (a).
- MINEDUC, “El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad”, Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación de Chile, 2007 (b).
- MINEDUC, “Estimación de Remuneraciones Docentes”, Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación de Chile, 2007 (c).
- MINEDUC, “Guía de Subvenciones Educativas”, Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación de Chile, 2007 (d).
- Mizala, A. y P. Romaguera, “Teachers’ Salary Structure and Incentives in Chile”, en E: Vegas (ed.), Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America, Banco Mundial, 2005 (a).
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera. “Calidad de la educación chilena. El Desafío de la próxima década” en P. Meller (ed.) La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema, Taurus, Santiago, 2005 (b).
- Mizala, A., P. Romaguera y S. Gallegos, “Comparing the Comparable: Teacher’s Wage Differentials in Chile (1992-2009), mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, septiembre 2010.
- Mitch, David, “School Finance”, en G. Johnes y J. Johnes (eds.) International Handbook on the Economics of Education, Edward Elgar Publishing Inc., UK, 2004.
- Morduchowicz, A. “El subsidio a la demanda: entre los límites de la economía y los (irresueltos) problemas educativos”. Revista de Tecnología Educativa 4, 2000.
- OECD, Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Paris, 2005.
- OECD, Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices, Paris, 2009.
- Patrinós, Harry. Demand-side financing in Education, Educational Policy Series, International Institute for Educational Planning, UNESCO, 2007.
- Politeia, Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal, Informe de Consultoría para el Ministerio de Educación, Santiago, 2007.
- Romaguera, P. y S. Gallegos, “Financiando la Educación de Grupos Vulnerables: La Subvención Escolar Preferencial”, en O. Larrañaga y D. Contreras, Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, 2010.
- Romaguera, P., S. Gallegos y G. Toledo, “Reformas a los Sistemas de Financiamiento a la Educación: lecciones útiles para América Latina”, mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, agosto 2010.
- Ross, K. y R. Levacic (eds.). Need-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding. International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1999.
- Sapelli, C., “The Chilean Voucher System: some new results and research challenges”, Cuadernos de Economía vol. 40, No. 121, Universidad Católica de Chile, diciembre 2003.

- Universidad Alberto Hurtado, “Equidad y Eficiencia en la Transferencia para Educación, Salud e Infraestructura a los Municipios”, Informe UAH, Santiago, 2002.
- Valenzuela, J.P. Bellei, C., y D. de los Ríos “Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido”. Informe Final Proyecto Fonide, 2008.
- Valenzuela, J. P., A. Sevilla, C. Bellei y D. de los Ríos, “Remuneraciones de los docentes en Chile: Resolviendo una aparente paradoja”, Nota Técnica Iniciativa Científica Milenio-CIAE, Universidad de Chile, abril, 2010.
- Weinstein, J. y G. Muñoz, “Calidad para Todos. La Reforma Educacional en el Punto de Quiebre”. En Bascuñan, et.al. (ed.) Más Acá de los Sueños, Más Allá de lo Posible: la Concertación en Chile. Vol II, LOM, Santiago, 2009.

Anexos

Anexo 1

CUADRO A.1 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (En porcentajes del PIB)

Región	Educación primaria			Educación secundaria			Total (todos los niveles)		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008	2000	2007	2008
América Latina	1,40	1,63	1,62	1,39	1,63	1,68	3,81	4,57	4,62
Chile	1,68	1,21	1,21	1,33	1,29	1,29	3,72	3,14	3,14
América del Norte y Europa Occidental	1,49	1,63	1,63	2,01	1,98	1,98	4,86	4,91	4,91
Asia Central	s/i	1,35	1,16	s/i	s/i	1,13	s/i	3,80	3,69
Asia del Este y Pacífico	1,62	1,55	1,57	1,32	1,15	1,08	3,95	3,29	3,28
Asia del Sur y Occidente	1,65	1,21	1,21	1,79	1,56	1,34	4,37	3,13	3,02
Europa Central y del Este	0,76	1,18	1,18	1,95	1,83	1,83	3,13	4,66	4,66
Total	1,58	1,61	1,63	1,57	1,44	1,43	4,10	4,08	4,05

Fuente: UNESCO, Global Educational Digest. Si no hay información disponible en 2008, ésta se estima por los autores (www.stats.uis.unesco.org)

CUADRO A.2 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (En porcentajes del gasto público)

Región	2000	2007	2008
América Latina	15,50	15,20	15,80
Chile	s/i	16,00	16,00
América del Norte y Europa Occidental	s/i	12,70	12,70
Asia Central	20,90	16,00	15,80
Asia del Este y Pacífico	18,20	15,60	15,50
Asia del Sur y Occidente	19,70	17,00	13,90
Europa Central y del Este	s/i	14,50	15,50
Total		15,40	15,40

Fuente: UNESCO, Global Educational Digest. Si no hay información disponible en 2008, ésta se estima por los autores (www.stats.uis.unesco.org)

CUADRO A.3 GASTO EN EDUCACIÓN POR ESTUDIANTE (En porcentajes del PIB per cápita)

Región	Educación primaria			Educación secundaria			Total (todos los niveles)		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008	2000	2007	2008
América Latina	11,85	13,13	12,81	12,52	13,92	14,32	14,57	15,50	15,59
Chile	..	11,93	11,93	14,84	13,45	13,45	15,19	12,45	12,45
América del Norte y Europa Occidental	18,39	20,89	20,89	24,00	25,21	25,21	23,58	24,69	24,69
Asia Central	7,63	7,50	9,57	18,24	9,61	11,28	13,87	7,20	9,70
Asia del Este y Pacífico	17,02	19,04	19,05	17,42	21,45	21,42	17,91	20,00	20,00
Asia del Sur y Occidente	14,42	9,46	9,39	22,68	16,45	16,08	21,78	14,38	14,15
Europa Central y del Este	11,13	24,13	24,22	12,37	24,49	24,15	14,44	24,05	23,88
Total	15,5	14,89	15,93	21,05	19,64	19,72	21,05	18,85	19,04

Fuente: UNESCO, Global Educational Digest. Si no hay información disponible en 2008, ésta se estima por los autores (www.stats.uis.unesco.org)

CUADRO A.4
TASA BRUTA DE MATRÍCULA
(En porcentajes)

Región	Educación pre-primaria			Educación primaria			Educación secundaria		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008	2000	2007	2008
América Latina	57,80	65,90	68,50	120,60	117,00	116,20	83,00	88,10	89,10
Chile	..	55,80	55,80	100,30	105,60	105,60	82,70	90,60	90,60
América del Norte y Europa Occidental	75,90	81,00	79,90	102,10	101,40	102,00	99,80	100,20	100,40
Asia Central	21,70	28,50	28,70	98,90	100,00	100,40	86,20	95,40	96,70
Asia del Este y Pacífico	39,20	46,90	48,50	104,50	109,90	110,40	63,10	75,40	76,60
Asia del Sur y Occidente	25,10	47,50	47,50	90,00	108,40	108,40	45,70	53,40	53,40
Europa Central y del Este	50,80	64,60	66,30	102,40	98,40	98,60	88,80	88,20	88,50
Total	38,70	49,90	51,80	103,30	110,40	111,30	66,10	74,20	74,90

Fuente: UNESCO Institute of Statistics, 2010.

Nota: los datos de secundaria en estas regiones son calculados por los autores como promedio de los datos por países

CUADRO A.5
TASA NETA DE MATRÍCULA
(En porcentajes)

Región	Educación pre-primaria			Educación primaria			Educación secundaria		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008	2000	2007	2008
América Latina	51,50	60,30	62,00	92,60	93,40	93,50	62,20	73,40	74,20
Chile	..	52,80	..	..	94,40	..	..	85,30	..
América del Norte y Europa Occidental	70,60	72,80	69,60	96,70	94,80	94,70	88,20	90,70	90,90
Asia Central	13,70	28,30	23,00	89,60	90,70	90,70	78,50	86,50	88,60
Asia del Este y Pacífico	53,00	52,20	51,50	96,00	94,60	95,30	68,80	75,20	77,10
Asia del Sur y Occidente	s/i	s/i	s/i	75,80	85,90	77,00	30,80	42,60	42,60
Europa Central y del Este	58,50	47,40	58,00	93,50	92,80	92,40	78,00	82,30	79,40
Total	47,30	49,60	50,40	89,80	93,70	91,90	66,70	73,60	74,30

Fuente: UNESCO Institute of Statistics, 2010.

Nota: los datos de secundaria en estas regiones son calculados por los autores como promedio de los datos por países

VII. Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina

*Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit*¹³⁹

A. Introducción¹⁴⁰

Si bien la gran mayoría de los países de América Latina cumplen hoy con los requisitos del régimen democrático, al tiempo que se consolidan los derechos políticos éstos países se enfrentan con altos niveles de pobreza y desigualdad. Así se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza (PNUD, 2004).

De este modo, si bien se valora la democracia como régimen político, pasadas alrededor de tres décadas de su recuperación en muchos países de la región la legitimación de esta forma de gobierno, como la mejor manera de buscar mejorar el bienestar de la población y la cohesión social, plantea desafíos. Sin lugar a dudas, la desigualdad y la pobreza aparecen como las principales deficiencias de América Latina. De allí que, la búsqueda de una sociedad más cohesionada, la integración territorial y el pleno acceso a los servicios sociales para toda la población (y en todos los territorios) sean argumentos pendientes.

Es precisamente bajo este escenario que deben ser discutidos los procesos de descentralización, entendidos como reformas que han afectado las modalidades y alcances de la intervención estatal y, de manera particular, el accionar del estado benefactor en cada país.

Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas, generando, muchas veces, fuertes tensiones entre diferentes objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país, acrecentando -en algunos casos- las necesidades de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales o bien subrayando la necesidad de un papel más saliente por parte del gobierno central.

¹³⁹ Consultora de CEPAL.

¹⁴⁰ Este documento recoge algunos argumentos que anteriormente fueron desarrollados en Cetrángolo (2007a), Cetrángolo (2007b), Cetrángolo y Jiménez (2009) y Cetrángolo, Jiménez y Goldschmit (2009).

En consecuencia, resulta crucial reconocer que, cuando estas tensiones existen, el dilema básico de la descentralización de políticas sociales es el de encontrar una fórmula de compatibilidad entre los objetivos propios de la política de descentralización y la redistribución, no asumiendo que ambos se cumplen necesariamente de manera simultánea. Ello obliga a discutir la necesidad de mecanismos de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, así como su financiamiento¹⁴¹.

Dependiendo del cuidado que se tenga en el diseño de este tipo de reformas y la modalidad que en cada caso adopten esas tensiones, su solución puede implicar una presión adicional sobre el resultado fiscal y, la mayor demanda de recursos fiscales puede, eventualmente, generar nuevas tensiones o retroalimentar las existentes. En síntesis, podría decirse que si la cohesión social depende de la existencia de un proyecto común en el que los diferentes miembros de la sociedad democrática se sientan incluidos, la coherencia fiscal es un rasgo necesario para que ese proyecto sea sostenible.

En este marco, el trabajo que aquí se presenta se propone indagar sobre los vínculos existentes entre la descentralización fiscal y el afianzamiento de las democracias en América Latina, evaluando las tensiones que se han generado en la implementación de los procesos de descentralización entre distintos objetivos de política. Para ello, se comienza con un recorrido sobre los diferentes procesos que son englobados bajo el denominador común de descentralización en América Latina. De manera especial, se hará hincapié sobre las diferentes etapas de ese proceso y las motivaciones de cada caso (sección B). Seguidamente, en la sección C se analiza si la descentralización constituye una solución para los países de la región. Para ello se repasan las características que condicionan la evolución de estos procesos en la región, marcando las principales diferencias con relación a los resultados que se desprenden de la experiencia europea. La sección D, concentra la atención en las tensiones entre la descentralización y distintos objetivos de políticas públicas (la cohesión social y la sostenibilidad fiscal). Por último, se presentan unas reflexiones finales.

B. A qué nos referimos cuando discutimos la necesidad de descentralizar la provisión pública en América Latina

1. Algunos elementos necesarios para calificar la descentralización en la región

Con el objeto de arrojar luz sobre los procesos de descentralización en la región, se presenta a continuación una serie de consideraciones que permitirán ponderar el significado que la misma tiene en América Latina.

En primer lugar, la descentralización en esta región remite a la existencia de una gran variedad de tipos de organización institucional que presentan sus estados. En efecto, debemos diferenciar un grupo de países con organización federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de)) del resto que ha adoptado formas unitarias de gobierno. Asimismo, dado que existen diferentes tipos de organizaciones federales y unitarias, resulta más complejo construir una tipología de casos, y obliga a indagar hasta qué punto los diferentes procesos de descentralización han tomado en consideración esas condiciones específicas de cada caso.

Los países de organización federal suelen coincidir con los de mayor extensión territorial y grandes disparidades internas, distinguiéndose dos casos. Por un lado, están aquellos países en donde el federalismo es una manera de mantener unidos en un país estados que previamente gozaban de autonomía (México y Argentina). Por otra parte, se encuentran aquellos en los que la elección de este tipo de organización surge desde el centro (Brasil). En los tres casos, no obstante, se reconoce al federalismo como herencia de la organización colonial. Venezuela (República Bolivariana de), por su parte, es un caso particular en donde, además de ser un federalismo decidido desde el centro, parece

¹⁴¹ Véase Castells (2001), p. 30 y ss.

ser más nominal que real¹⁴². En relación con el resto, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (como Uruguay) de otros casos organizados como república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia).

Adicionalmente, debe considerarse la dinámica temporal: no siempre fueron unitarios los unitarios ni federales los federales. Ello se ve reflejado, en parte, en los muchos intentos de constituciones en diferentes países a lo largo del siglo XIX.

En segundo lugar, y parcialmente vinculado con lo anterior, existe un diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. Por ejemplo, Argentina deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas.

Esta heterogeneidad en las características de los gobiernos locales que componen los países de la región llama la atención acerca de las distintas funciones que pueden llevar a cabo. Sin dudas, en términos de capacidad y eficiencia en la provisión de los servicios no es lo mismo que éstos se encuentren a cargo de un gobierno pequeño con escasos recursos y capacidades, del caso en que se trate de un gobierno de mayor tamaño con capacidad financiera, administrativa y de gestión. Incluso, la escala necesaria para la provisión de algunos servicios públicos puede sobrepasar la correspondiente a una sola localidad.

CUADRO VII.1
CANTIDAD DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS CASOS SELECCIONADOS

País	Población (miles)	Federales		Unitarios		Promedio de población en municipios
		Estados	Municipios	Departamentos	Municipios	
Brasil	183 910	27	5 508			33 390
México	105 700	32	2 446			43 213
Colombia	44 920			32	1 099	40 874
Argentina	38 370	24	2 150			17 847
Perú	27 560			25	1 836	15 011
Venezuela (República Bolivariana de)	26 280	24	335			78 448
Chile	16 170			13	341	47 419
Ecuador	13 040			21	205	63 610
Guatemala	12 290			22	331	37 130
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 010			9	311	28 971
Rep. Dominicana	8 410			28	153	54 967
Honduras	7 050			19	298	23 658
Paraguay	6 020			17	224	26 875
Nicaragua	5 380			15	152	35 395
Costa Rica	4 250			7	81	52 469
Panamá	3 180			9	75	42 400
Uruguay	3 440				19	181 053
Jamaica	2 640				14	188 571

(continúa)

Cuadro VII.1 (conclusión)

¹⁴² Véase Fernández Salgado (2006).

País	Población (miles)	Federales		Unitarios		Promedio de población en municipios
		Estados	Municipios	Departamentos	Municipios	
Guyana	883				6	147 167
Suriname	450				10	45 000
Total	518 953	117	10 439	217	5 155	33 279

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI (2005 y 2006), del BID (1997) y Cetrángolo (2007a).

El cuadro VII.1 ofrece una mirada sintética de la situación regional, aunque no alcanza a captar de manera completa la heterogeneidad de situaciones existentes. Sólo para algunos países se observa la existencia de jurisdicciones intermedias —estados o gobiernos provinciales.

En tercer lugar, se debe destacar el hecho de que el tamaño promedio de los municipios - medido en términos de su población- surge de considerar ciudades capitales con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (San Pablo en Brasil o Rosario en Argentina), una multiplicidad de situaciones intermedias hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas de difícil acceso. Ello obliga a diseñar soluciones flexibles para cada tipo de gobierno, lo que no resulta sencillo en muchas ocasiones.

Con el objeto de completar el panorama, en el cuadro VII.2 se presenta un indicador de concentración poblacional, que indica la cantidad y el porcentaje de municipios en los que habita la mitad de la población para un grupo de países seleccionados. Se observa que en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú la mitad de la población se concentra en menos del 5% de municipios. Ello debe ser especialmente considerado al diseñar políticas dirigidas a mejorar la cohesión social y afianzar la democracia. De manera especial, deberá considerarse la existencia de jurisdicciones con mayores capacidades financieras y de gestión, muchas veces con ingresos asociados a la explotación de algún recurso natural.

CUADRO VII.2
CONCENTRACIÓN MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Total de Municipios	Municipios en donde habita el 50% de la población	Porcentaje de municipios que concentran el 50% de la población
Argentina	2 150	78	3,63
Brasil	5 508	224	4,07
Chile	342	36	10,53
Colombia	1 099	53	4,82
Guatemala	331	54	16,31
Honduras	298	20	6,71
México	2 446	99	4,05
Nicaragua	152	23	15,13
Perú	1 836	85	4,63
Uruguay	19	2	10,53

Fuente: Cetrángolo (2007a) y FMI.

En cuarto lugar, no es posible identificar un patrón común en los procesos de descentralización en América Latina. Por un lado, existe una diversidad de conceptos que suelen englobarse bajo la idea de descentralización, debiendo distinguirse la descentralización de un servicio público de su simple desconcentración, que refiere a la delegación burocrática de funciones desde el gobierno central a los gobiernos locales. A su vez, la descentralización puede ser solamente administrativa, lo que implica cierta autonomía de los gobiernos locales, o bien consistir en una

descentralización de políticas, si contempla una transferencia integral de poderes normativos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Por otra parte, si bien la descentralización es un fenómeno generalizado en la región, su expansión no ha sido homogénea. Aquí consideramos la existencia de tres generaciones de reformas u olas descentralizadoras que dieron origen a los procesos de descentralización en América Latina, como se presentará en la sección siguiente.

2. Etapas del proceso descentralizador en América Latina

Una primera ola se ha desarrollado en las décadas de los años setenta y ochenta, en el marco de gobiernos no democráticos. Tal es el caso de Argentina, Brasil y Chile, en cada caso bajo argumentos distintos. En Chile se buscó profundizar las reformas sectoriales, mientras que en Brasil la intención fue reducir el poder del gobierno central, en tanto que, en Argentina las necesidades fiscales del gobierno nacional fueron las que empujaron el proceso de descentralización.

Otro eje que permite definir rasgos diferenciales en cada uno de los casos mencionados como de primera generación, se relaciona con el grado de coordinación financiera entre diferentes niveles jurisdiccionales que fue contemplado en cada proceso, siendo Argentina y Brasil dos casos extremos y opuestos, aún cuando ambos países son federales. En Argentina, la descentralización de la salud, educación básica y otros servicios sociales fue diseñada desde el gobierno central con el objeto de apropiarse recursos hasta entonces provinciales, al modificar el balance de funciones entre niveles de gobierno sin reconocimiento de partidas financieras específicas¹⁴³. Brasil, en cambio, presenta un proceso político de traspaso de recursos a gobiernos subnacionales como manera de terminar con el manejo centralizado propio de la dictadura y favorecer, de esa manera, el desarrollo de la democracia¹⁴⁴.

Por su lado, el caso chileno puede ser, en algún sentido, especial, aunque con ciertas similitudes en cuanto a sus motivaciones con el caso argentino. El proceso fue impulsado a principios de los años ochenta por el gobierno militar por razones principalmente políticas y fiscales. De todos modos, combina modificaciones en la organización micro de los servicios y la introducción de modalidades de financiamiento relacionadas con los subsidios a la demanda¹⁴⁵.

En general, aún con diferencias entre los casos, los procesos fueron originalmente impelidos por los gobiernos centrales, ya sea que obedezcan a motivaciones fiscales como políticas. El caso de Brasil, no obstante, resulta muy peculiar y ofrece aspectos de sumo interés para las reflexiones que queremos introducir aquí. Allí, la participación de un importante movimiento sanitarista comprometido con reformas que ampliaron la cobertura y ayudaron a la paulatina conformación de un sistema más solidario posibilitó un modelo descentralizador que acompañaría la transición democrática y, finalmente, sería cristalizado por la Constitución de 1988¹⁴⁶.

Muy diferentes en cuanto a motivaciones y desarrollo son las reformas que integran lo que puede denominarse la “segunda generación de descentralización en América Latina”. Esta ha sido impulsada para fortalecer las nuevas democracias, a partir de reformas constitucionales (en Perú (1979), Guatemala (1995), Brasil (1998), Colombia (1991), Nicaragua (1995) y Uruguay (1996)) o impulsos a la autonomía municipal (en Honduras (1991), Chile (1999) y Colombia (2001)). En este caso y como se retoma más adelante, impulsadas por transiciones democráticas, las reformas descentralizadoras se centraron inicialmente en la arena política, específicamente en la creación de democracias representativas a nivel local. Es así que durante los años 80 y 90 se aprobaron reformas electorales en la mayoría de los países, estableciendo elecciones de intendentes a nivel local y, en menor medida, gobernadores rompiendo una larga tradición en América Latina y el Caribe de designación central de las autoridades locales (Doughters y Harper, 2007). En efecto, en gran parte de

¹⁴³ Véase Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996) y Cetrángolo y Bisang (1997).

¹⁴⁴ Véase Afonso (2003) p. 38.

¹⁴⁵ Véase di Gropello y Cominetti (1998), p. 51.

¹⁴⁶ Un interesante análisis de estas reformas puede encontrarse en Falleti, T. en prensa 2009, “Infiltrating the State. The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988” en Mohoney, J. y K Thelen (eds.) Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power, Cambridge University Press, Capítulo 2.

los países las elecciones a nivel local se instituyeron en forma casi simultánea en el tiempo con la restauración de la democracia a nivel nacional (Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

Finalmente, es posible identificar algunos rasgos de lo que podría denominarse una tercera ola de reformas. Durante los últimos años se están implementando acciones dirigidas a reformular los procesos previos de descentralización teniendo en consideración su impacto en la cohesión social y territorial. Algunos rasgos de reformas que se han desarrollado en ciertos países (por ejemplo Colombia y México) podrían indicar un camino en ese sentido.

En una mirada hacia el panorama general de la región y las motivaciones de sus procesos de descentralización, es posible confirmar que las razones que llevaron a los países a emprender procesos de descentralización de funciones son diversas y no siempre tienen relación con las recomendaciones de la teoría. En ese mismo sentido, debe marcarse la enorme dificultad que encuentran los países en determinar algo que podría definirse como el “grado óptimo de descentralización”. En general, cada país se ubica en el lugar establecido por una sucesión de reformas institucionales. Un ejemplo interesante en ese sentido es el caso del Perú. Allí se ha presentado una dinámica peculiar, caracterizada por sus marchas y contramarchas: en 1979 se inició el proceso de descentralización para apoyar la democracia, restituyendo la elección de autoridades municipales y estableciéndose nuevas competencias y potestades. A fines de los años ochenta, en cambio, el proceso se desprestigió y durante los noventa, con la vuelta a un gobierno de tendencia centralista, se eliminaron los gobiernos regionales y se restringió la autonomía de las municipalidades. Finalmente, a partir de 2001 se volvió a impulsar la descentralización¹⁴⁷.

Sin lugar a dudas, habida cuenta de la diversidad de situaciones, las motivaciones que les dieron origen han sido parte de los determinantes del devenir de los procesos de descentralización en la región. En los casos donde ha primado la motivación exclusivamente fiscal del gobierno central sin consensos de reparto de funciones con los niveles subnacionales de gobierno y sin atender a las disparidades regionales de los mismos, es posible que se hayan acrecentado las desigualdades, quedando los gobiernos subnacionales librados a sus propias capacidades financieras y de gestión de los servicios sociales. De este modo, la ausencia de un enfoque coordinado y articulado de los procesos de descentralización, no ha redundado en los beneficios de equidad y mayor cohesión social que suelen atribuirse a estas reformas tanto en la teoría como a partir de la experiencia de países más desarrollados. Podría pensarse que gran parte de los derechos sociales impulsados con la democratización de la región, aún no han podido ser plenamente garantizados. Estos, precisamente, son los desafíos que enfrenta el afianzamiento de las democracias en la región: la efectiva inclusión y aseguramiento de derechos sociales básicos para toda la población y en todos los territorios.

C. ¿Es la descentralización una solución para América Latina?

1. América Latina frente a la descentralización

En la literatura sobre el tema, la descentralización es una iniciativa que suele tomar como referencia la experiencia de países de mayor grado de desarrollo que los de América Latina, en especial de Europa y Canadá. No obstante, los países latinoamericanos presentan un grupo de condiciones comunes que repercuten en la dinámica de los procesos de descentralización y de afianzamiento de la democracia. La revisión de estos aspectos ayuda a calificar a los países latinoamericanos como un espacio diferenciado con relación al resto del mundo, en especial, con respecto a Europa. De todos modos, no se desconoce aquí que una de las principales dificultades que ha presentado el diseño de las políticas públicas en la región ha sido la consideración de la misma como un espacio homogéneo en donde

¹⁴⁷ Véase Flores (2005).

ciertas recetas pueden ser aplicadas sin considerar las características específicas de cada territorio. Ello, en el caso del debate sobre las virtudes y dificultades de los procesos de descentralización, ha sido especialmente notorio.

Es de particular interés para la evaluación de la pertinencia de los procesos de descentralización en América Latina, la introducción de las diferencias entre esta región y el mundo desarrollado en, al menos, cuatro dimensiones. Tomando como referencia los países más desarrollados de Europa¹⁴⁸, la primera dimensión hace referencia a que, al tratarse de una región más desarrollada, su nivel de producto por habitante es más elevado, indicando la posibilidad de niveles más elevados de bienestar. En segundo lugar, y haciendo referencia a uno de los rasgos característicos de América Latina, las dificultades que se presentan para cobrar tributos se traducen en una brecha importante que la separa de Europa: la presión ejercida por los gobiernos de Europa se ubica en torno al 41% del producto, en tanto que, en promedio, los países latinoamericanos apenas logran captar una carga tributaria de 20,4% del PIB. En tercer lugar, otro rasgo que diferencia las dos regiones es el diferente grado de desigualdad social, lo que llama la atención sobre la necesidad de políticas públicas que mejoren la equidad en América Latina. Por último, de especial interés para este documento, la región muestra un desarrollo de prácticas democráticas más débil. Esta apreciación, que puede ser aceptada intuitivamente, es más difícil de ser avalada con indicadores existentes. Vamos a tomar aquí el índice de democracia elaborado por la organización *Freedom House*¹⁴⁹, que resume los puntajes promedio que reciben los países en base a la evaluación de expertos acerca de 10 ítems para derechos políticos y 15 ítems de libertades civiles. Si bien la región ha avanzado mucho en los aspectos más procedimentales de sus democracias, fundamentalmente en el plano electoral¹⁵⁰, aún se ubica por debajo de los países europeos.

El gráfico VII.1 resume la información de esas cuatro dimensiones y ayuda a comprender, por un lado, la magnitud de las diferencias interregionales y, por el otro, la necesidad de repensar las políticas públicas que, si se plantean el fortalecimiento de las democracias en la región, deberán tomar nota de que las demandas de igualdad han estado insatisfechas y que existen serias restricciones al financiamiento de esas políticas. Es por ello que debe prestarse especial atención a la relación existente entre democracia y descentralización.

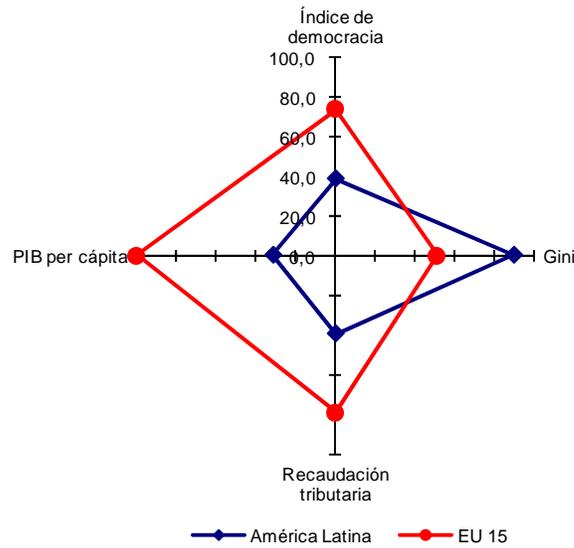
Al interior de la región se observan situaciones disímiles (gráfico VII.2). Nicaragua aparece, dentro de los casos seleccionados, como el país con mayor pobreza y menor índice de democracia, situación opuesta a la de Uruguay, que se acerca al promedio europeo en materia de democracia y registra uno de los menores niveles de pobreza de la región (junto con Chile). Por su parte, Brasil se destaca por el elevado coeficiente de Gini (0,59). Con relación a la presión tributaria, Brasil (35,5%) y Argentina (30,6%) encabezan la región y muy lejos de ellos se ubica México (10,9%).

¹⁴⁸ Por países de Europa se hace referencia a EU-15, compuesta por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

¹⁴⁹ La evaluación de derechos políticos considera tres categorías: a) proceso electoral (3 ítems); pluralismo político y participación (4) y funcionamiento del gobierno (3). La evaluación de libertades civiles, por su parte, comprende 4 categorías: libertad de expresión y creencia (4); derechos de asociación y organización (4); imperio de la ley (4); autonomía personal y derechos individuales (4). A los fines expositivos se grafica la inversa del índice. Para más detalle sobre la metodología de esta encuesta véase <http://www.freedomhouse.org>

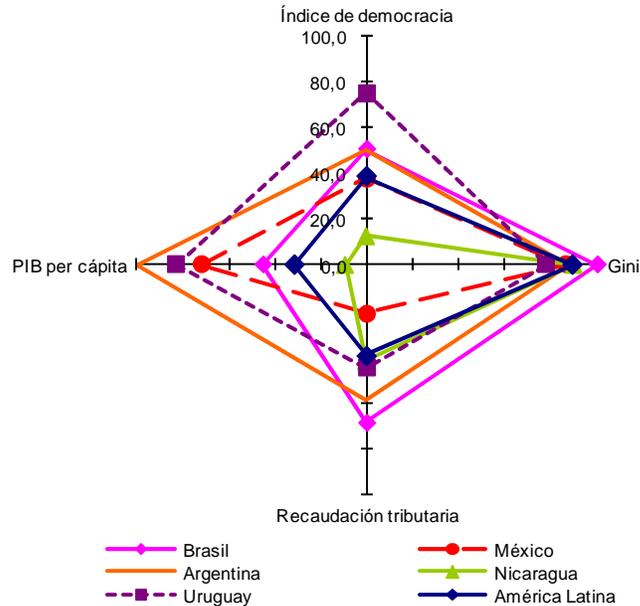
¹⁵⁰ Siguiendo a PNUD (2004) la democracia electoral alude a la existencia de elecciones libres, competitivas e institucionalizadas y reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio de gobierno. Estos son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica, pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.

GRÁFICO VII.1
COMPARACIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS ENTRE
AMÉRICA LATINA Y EUROPA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Freedom House, CEPALSTAT y OCDE.

GRÁFICO VII.2
COMPARACIÓN DE INDICADORES PARA PAÍSES SELECCIONADOS
DE AMÉRICA LATINA

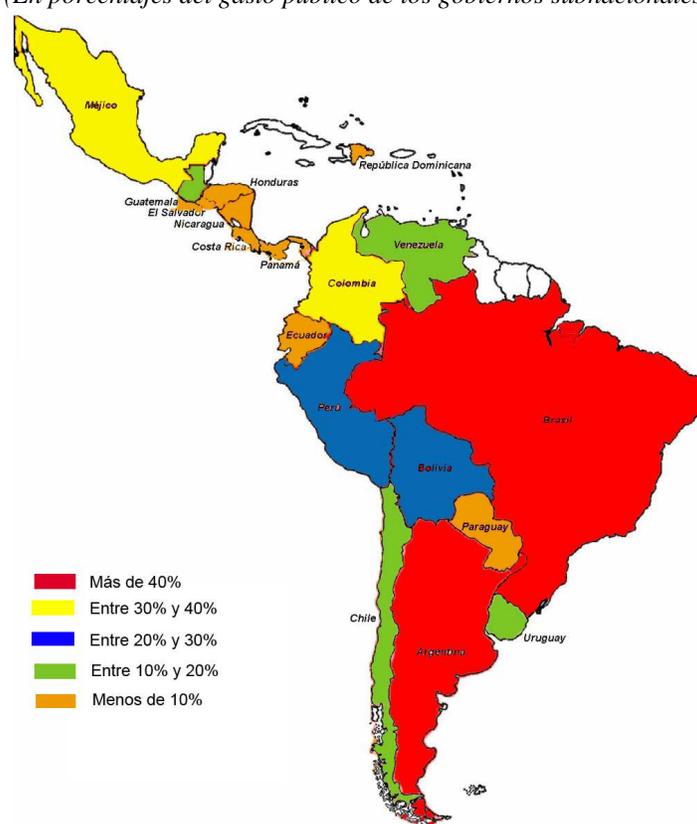


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Freedom House, CEPALSTAT y OCDE
 Nota: Los datos de presión tributaria corresponden a 2008 con la excepción de México (2007). La cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central (Uruguay y Nicaragua). Los datos del coeficiente de Gini corresponden a 2007 con la excepción de Argentina, Chile y México (2006); y Nicaragua (2005).

2. Avances y caracterización de la descentralización en América Latina

Frente a una situación socioeconómica tan diversa, la región muestra avances en los procesos de descentralización tanto en los países de alto grado de desarrollo como en aquellos con menor desarrollo y mayores inconvenientes sociales. En todo caso, si hay una variable que ayude a explicar el mayor o menor grado de descentralización es la extensión territorial. Cuanto más extensos los territorios, de manera más frecuente los países tienden a adoptar organizaciones del tipo federal y descentralizan en mayor medida la ejecución del gasto público. En el mapa VII.1 se observa esa relación en un mapa de la región, señalando los avances en la descentralización a partir del porcentaje de gasto público de los gobiernos subnacionales en el total de erogaciones públicas consolidadas¹⁵¹.

MAPA VII.1
GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentajes del gasto público de los gobiernos subnacionales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y Cetrángolo (2007a).

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Los países que más descentralizaron sus servicios sociales se corresponden con aquellos países federales, más extensos y más desiguales (Brasil, México y Argentina –en menor medida–). Así, las políticas de descentralización aparecen como una consecuencia inevitable para la gestión de gobierno en los países con territorios grandes. También se distinguen otros países menos extensos con

¹⁵¹ En los últimos años se han ensayado diferentes indicadores de descentralización. El aquí utilizado es el más funcional a la argumentación que se quiere presentar.

territorios intermedios (como Colombia y Perú, de organización unitaria con descentralización), que muestran una participación elevada del gasto subnacional con relación a otros países de la región y otros territorios de menores dimensiones o insulares (como la mayoría de Centroamérica) con escaso avance de la descentralización. Por el contrario, en Europa la descentralización —medida a partir del porcentaje de gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto público total— no presenta una relación significativa con la extensión territorial de los países. En esos países la opción por políticas descentralizadas aparece como una alternativa para cada gobierno, coexistiendo países con un elevado porcentaje de gasto subnacional (como España y Suecia) con otros de menor participación de los gobiernos subnacionales (como Grecia).

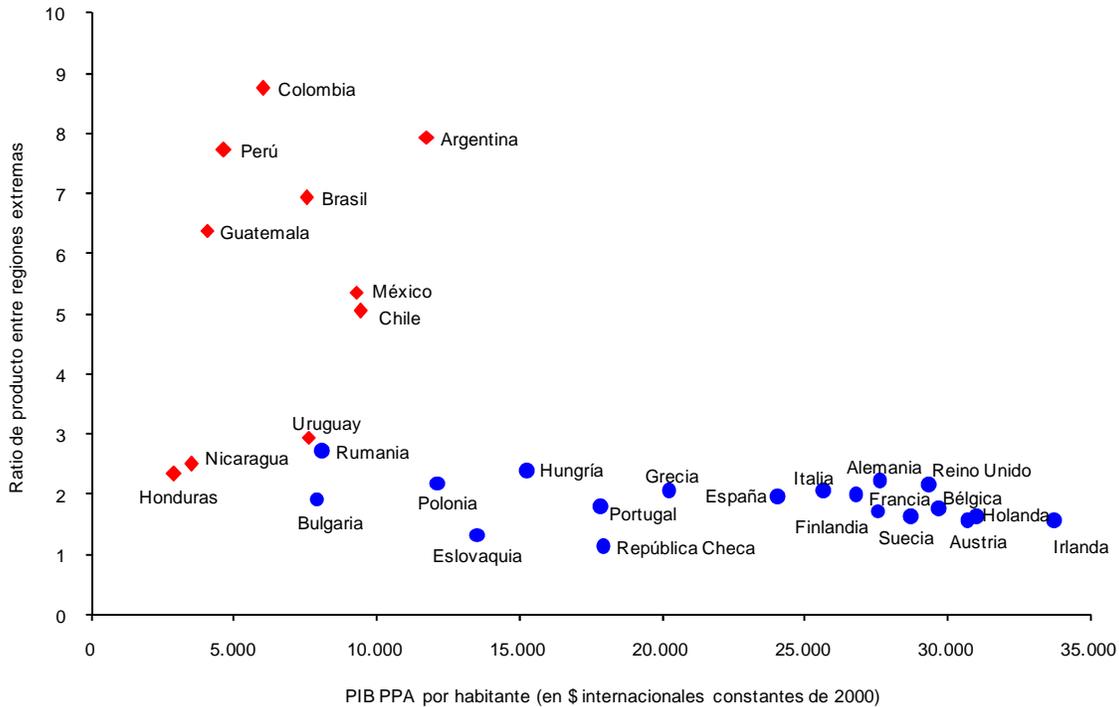
En parte relacionado con la extensión territorial, debemos incorporar al análisis una dimensión central para la evaluación de los procesos de descentralización en América Latina, que como se verá en la sección siguiente, se trata de otra manera en la que se manifiestan los problemas de equidad en esta región: la desigualdad del desarrollo territorial dentro de cada país. Para ilustrar este punto, en el gráfico VII.3 se han considerado las brechas del producto per cápita entre el valor más elevado y el más bajo de las jurisdicciones subnacionales para un grupo de países de la región¹⁵².

Como puede observarse, la relación entre ese indicador y el PIB per cápita difiere sustancialmente entre países europeos y latinoamericanos. A excepción de los países centroamericanos de menor territorio y Uruguay (país con mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria), las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy fuertes en la región y superiores a cualquier caso europeo. En Argentina el ratio entre el producto per cápita de la región más rica (Santa Cruz) asciende a 7,9 veces el correspondiente a la región más pobre (Formosa). Una situación similar se observa en Colombia entre Casanare y Chocó (7,7) y Brasil al considerar la brecha entre el Distrito Federal y Maranhão (6,9), en tanto que el mismo ratio en países europeos promedia 1,8. Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la cohesión social y avanzar en una nueva agenda de reformas en pos del fortalecimiento de la democracia y el aseguramiento de servicios sociales básicos para toda la población latinoamericana sin contemplar estas diferencias. Y más aún, de hacerlo mediante políticas descentralizadas, ya que las regiones más pobres son precisamente las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local (como infraestructura, salud y educación).

En consecuencia, en América Latina la opción por la descentralización debe ser evaluada a la luz de la política de cada país hacia sus territorios desiguales. Pareciera desprenderse de los datos revisados hasta aquí, que no es posible encontrar una clara relación entre desarrollo económico, democracia y descentralización. En todo caso, los diferentes grados de descentralización conviven con una diversidad de situaciones estructurales sobre las que no es fácil encontrar una causalidad clara con los procesos descentralizadores. Como se verá, ello remite a un debate sobre el papel de los gobiernos centrales.

¹⁵² Lamentablemente, el indicador utilizado no es el ideal y remite a las dificultades propias de las cuentas nacionales de los países de la región. No todos los países cuentan con datos de producto por región (en muy pocos se calcula el ingreso), las metodologías son variadas y de diferente grado de confiabilidad y las unidades jurisdiccionales para las que se realizan los cálculos son también diversas y dependientes de la organización institucional de cada caso.

GRAFICO VII.3
RELACIÓN ENTRE BRECHAS DE PIB PER CÁPITA Y PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN COMPARACIÓN CON ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA



Fuente: CEPAL (2010), pg. 19.

D. Las políticas descentralizadas y las tensiones con otros objetivos de políticas públicas

1. Las tensiones existentes

Se ha visto que los países de la región presentan una diversidad de situaciones, tanto en lo que alude a características económicas, sociales, políticas como institucionales. La manifestación de estos factores en los territorios delimita el alcance y las posibilidades de los procesos de descentralización, colocando a la política de afianzamiento de la democracia ante un dilema. Por un lado, es imposible pensar en soluciones que no tomen en cuenta las particularidades de cada localidad, lo que ha dado lugar a una extensa argumentación a favor de las políticas de descentralización. Por el otro, la diversidad de situaciones remite a las posibilidades de hacer frente autónomamente los problemas de cohesión social y garantía de derechos sociales, en lo que refiere a capacidades institucionales y financieras locales. Así, es posible identificar una primera tensión que se revela como el conflicto entre descentralización y cohesión social. Esta tensión, además, puede implicar un peligro de pérdida de legitimidad de la democracia, como consecuencia de fricciones y desigualdades sociales que pueden emerger como consecuencia de políticas de descentralización inadecuadas. Es por ello que resulta imprescindible prestar especial atención al papel desempeñado por los gobiernos centrales.

Otro aspecto que irrumpe de la discusión y análisis de los procesos de descentralización en la región se refiere a los efectos que estos generan sobre las cuentas públicas. En muchos casos la transferencia de responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno sin la contrapartida de recursos destinados a su financiamiento ha repercutido en las finanzas de los gobiernos locales. Ello, frecuentemente, se ha traducido en fuertes tensiones en las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno. Adicionalmente, la mayor autonomía local genera presiones en las regiones más ricas a

dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas en zonas más pobres -como se ha comentado previamente- atentando en contra de la cohesión social y de una democracia plena.

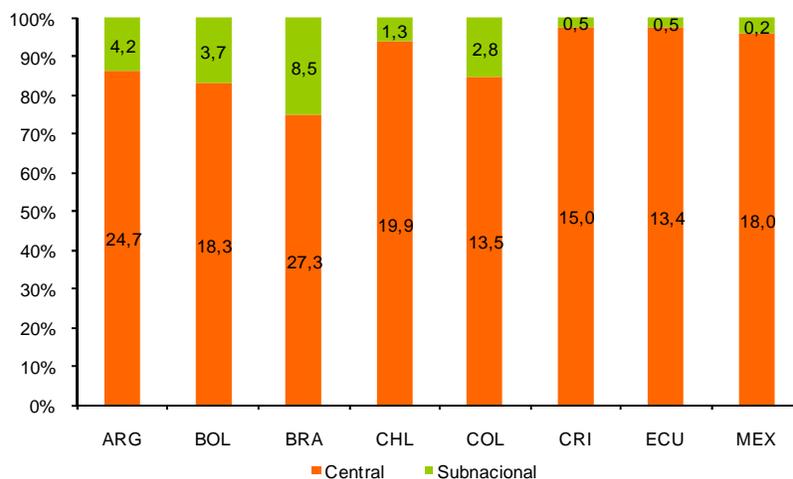
Estos dilemas colocan en un lugar predominante la definición del financiamiento de las políticas descentralizadas y al papel del gobierno central. Con el objetivo de brindar una aproximación al nivel de complejidad que presenta la solución de esos dilemas en los países de América Latina, se ofrece a continuación una clasificación de las posibles soluciones a las que deben recurrir los gobiernos para asegurar el financiamiento de aquellas políticas.

2. Solución teórica: correspondencia fiscal plena

Aún cuando sea una solución ideal y poco probable, en especial en América Latina, se trata de una referencia obligada desde el punto de vista teórico y refiere al caso en donde la descentralización se ve fortalecida por el hecho de que los ciudadanos de cada territorio deben ratificar sus elecciones mediante el pago de los tributos destinados a financiarlas. Lamentablemente, esta solución plantea dos obstáculos en casi todos los países de América Latina.

En primer lugar, ya se mencionó que una de las características propias de la región es la baja presión tributaria¹⁵³. Esta problemática aqueja aún más a los niveles subnacionales de gobierno, acrecentando el desbalance entre recursos y necesidades de financiamiento entre niveles de gobierno (disparidad vertical), perjudicando la provisión pública de bienes y servicios a nivel descentralizado. Como se observa en el gráfico VII.4, Brasil es el único país que presenta una carga tributaria subnacional relativamente elevada, siendo, asimismo, uno de los países con mayor carga tributaria total.

GRAFICO VII.4
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL
DE GOBIERNO, 2007-2008
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: Los datos corresponden a 2007 para los gobiernos subnacionales y a 2008 para el gobierno central, con la excepción de Brasil (2007) y Colombia (2006).

¹⁵³ Aquí se presenta una breve mención a la problemática de la presión tributaria en la región y su vínculo con las políticas de descentralización. Para mayor detalle sobre la política tributaria en la región véase el estudio específico elaborado por Gomez Sabaini sobre “El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina” que forma parte de este mismo proyecto.

Los motivos que explican este comportamiento a nivel subnacional incluyen la existencia de escasas bases tributarias disponibles, la falta de estímulos al esfuerzo fiscal que generan los criterios de distribución de transferencias (tema que será explorado más adelante) y las diversas capacidades tributarias existentes entre distintos gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, aún cuando la recaudación tributaria pudiese ser mejorada y el incremento pudiera ser percibido por los gobiernos subnacionales, persistiría un problema estructural ya considerado aquí y que, seguramente, resulta más difícil de sortear. El desarrollo regional desequilibrado determina la concentración de bases tributarias en algunos territorios de cada país. Ello deriva, a su vez, en la imposibilidad de correspondencia fiscal plena en los países de América Latina y, en consecuencia, de conseguir procesos de descentralización virtuosos en los términos señalados por la literatura. Ello remite al segundo y más estudiado tipo de solución.

3. Solución tradicional: transferencias financieras entre niveles de gobierno

Considerando que las motivaciones y la lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones a partir de los procesos de descentralización son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre recursos y gastos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal) a partir de la existencia de disparidades productivas a nivel regional.

Dado este desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que señala la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Sólo así será posible compatibilizar políticas de descentralización que cuiden la cohesión social y resulten fiscalmente sostenibles en el mediano plazo, evitando las tensiones señaladas. Adicionalmente, cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. De esta forma, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, resulta imposible evaluar los procesos de descentralización y las posibilidades de los gobiernos locales de cumplir con sus funciones sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones. De hecho, de acuerdo con la modalidad adoptada en cada caso el impacto fiscal será muy diferente.

En los últimos años el peso de las transferencias a gobiernos subnacionales ha crecido en términos del PIB, a partir de una subida en los montos distribuidos. Ello ha ido acompañado de una diversidad de modalidades de distribución de recursos entre niveles de gobierno, en algunos casos junto con el uso de condicionalidades para asignar el financiamiento de las políticas públicas.

En un extremo, Argentina presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988, existiendo, en cambio, criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad¹⁵⁴. México, en cambio, combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per cápita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en

¹⁵⁴ En este país se han presentado serias dificultades en consensuar y sancionar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos con criterios explícitos de reparto entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En parte esto está asociado a la crisis macroeconómica que sufrió el país entre 2001-2002. Véase Cetrángolo y Jiménez (2004).

zonas rurales y urbanas. Mucho más simple es el caso de Honduras, en donde la distribución surge de combinar dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes.

También existen sistemas que deben ser considerados de transición, atendiendo a la modalidad en que se definen los indicadores de reparto. Es el caso de Colombia, que incorpora elementos muy específicos que vinculan el sistema de transferencias a las políticas sectoriales. En efecto, al ser un país unitario que impulsa la descentralización, define un sistema de transferencias que asigna recursos por sector y dentro de cada uno de ellos la distribución territorial se hace teniendo en cuenta indicadores precisos de reparto.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, la mayoría de estos sistemas de transferencias tienen el problema de hacer endógenas las transferencias al aumento en la recaudación y le brindan, en consecuencia, un elevado componente procíclico al gasto subnacional. En cambio, son pocos los casos en donde se trata de limitar la prociclicidad de las finanzas subnacionales o atender a las características específicas de la política sectorial que se financia.

Lamentablemente, existen tres límites a este tipo de solución. Por un lado, la demanda de mayor equidad y cohesión social requiere de políticas públicas que no logran ser financiadas a nivel global, por lo que la redistribución regional no es una solución completa¹⁵⁵. En segundo lugar, la magnitud de las brechas interregionales es tan grande que requiere de transferencias de igualación tan elevadas que generan conflictos con las jurisdicciones “dadoras netas”, que presentan, a su vez, serios problemas sin resolver. Por último, el problema no es sólo financiero sino que existen grandes diferencias de capacidades gerenciales, de gestión y de diferente tipo. Es por ello que se han desarrollado sistemas de transferencias de recursos que no son independientes de las políticas sectoriales descentralizadas.

4. En busca de un nuevo tipo de solución consistente con las políticas sectoriales

De manera más o menos generalizada y más o menos explícita varias de las reformas más recientes en los procesos de descentralización han tomado en consideración las demandas que impone la lógica particular de cada política sectorial. Muchas veces, estas modificaciones han girado alrededor de la existencia de condicionalidades en las transferencias. No obstante, la sola condicionalidad no asegura que se esté fortaleciendo la política sectorial. Ello se vincula con el hecho de que es cada vez más notorio que si se desea mejorar el impacto y la eficiencia en el diseño de cada política pública se debe promover la reflexión acerca de su lógica específica de operación, los distintos componentes y dimensiones y la distribución más deseable de competencias y responsabilidades territoriales. El proceso de descentralización ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido.

En la práctica, no obstante, debemos distinguir diferentes modalidades y alcance de las condicionalidades. Por ejemplo, existen transferencias con condicionalidad muy generales. Entre estas se destaca el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) que establece que una parte sustantiva de los recursos de coparticipación (85%) deben destinarse a inversión social o productiva¹⁵⁶. De manera similar, en Honduras, las transferencias deben estar destinadas mayoritariamente a gastos de capital. En El Salvador, por su parte, el sistema de transferencias (compuesto por el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) está destinado a financiar proyectos de infraestructura social y económica. En tanto que, en Uruguay, el artículo 298 de la Constitución establece “destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo.” Este tipo de práctica indica una prioridad de los objetivos de cohesión social.

¹⁵⁵ Ello remite a serios problemas de sostenibilidad fiscal, adicionales a los existentes. Este tema es tratado en el capítulo “Volatilidad macro y solvencia fiscal”, que forma parte de este proyecto.

¹⁵⁶ Hasta 1996 ese límite era del 90%. Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

Otra modalidad de transferencias son los fondos condicionados a su uso en un determinado sector. Brasil, por ejemplo, contempla las transferencias del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF). En Argentina, existe una gran variedad de transferencias automáticas pero de uso condicionado, destacándose la Ley de Financiamiento Educativo.

Por último, existen esquemas de financiamiento para programas específicos. En Perú existe la transferencia del Programa Vaso de Leche que, estando a cargo de los gobiernos locales, considera para su distribución indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos, niños afectados por TBC e índice de pobreza). En Argentina puede mencionarse el caso del Plan Nacer que tiene por objetivo general disminuir la morbi-mortalidad de madres y niños menores de 6 años mediante el cambio en la lógica del modelo de financiamiento.

Como se mencionó anteriormente, el caso colombiano es muy especial dentro de la región. Su sistema general de participaciones es regulado por la ley 715 de 2001 que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, divide la transferencia en tres grandes partes: a) para educación, que debe representar el 58,5% de los recursos; b) para salud, que debe representar el 24,5%; y c) de propósito general, que representa el 17%. En cada uno de estos fondos la ley establece los criterios para distribuir los recursos entre municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. En consecuencia, pareciera que no existe posibilidad de redistribuir recursos del propósito general hacia educación o salud si algún municipio así lo prefiriera, siendo la autonomía local en este sentido muy reducida, en especial teniendo en cuenta la ausencia de potestades tributarias.

Finalmente, una modalidad de transferencias que intenta incentivar la adopción de determinado tipo de innovación en las políticas consiste en la incorporación de fondos concursables. En el caso chileno son de carácter nacional o regional y se administran sectorialmente, por lo que no se reflejan en los presupuestos municipales. Se tratan más bien de recursos con criterios de asignación definidos centralmente, que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para su financiamiento. En México también existe este tipo de mecanismo mediante la asignación por concurso de fondos nacionales a propuestas innovadoras en el área de educación.

En resumen, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales consistentes con las políticas a nivel sectorial es de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas y de afianzamiento de la democracia como el que aquí se discute. Más aún teniendo en consideración las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región, las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno y las tensiones que se generan entre distintos objetivos de política pública que presionan sobre las cuentas fiscales.

E. Reflexiones finales

Transcurridas cerca de tres décadas desde la recuperación de la democracia en la mayoría de los países de la región quedan muchas asignaturas pendientes. La consolidación de la democracia en estos países se vincula con dar impulso a una nueva etapa que resguarde los derechos sociales, económicos y culturales de todos los ciudadanos. Aquí se ha sostenido que la desigualdad territorial debe ser considerada como un factor clave de la falta de equidad en América Latina.

Los procesos de descentralización en América Latina han tenido significativos y variados efectos sobre la cohesión social, la garantía de derechos sociales básicos y el resultado fiscal. No es fácil aislar los efectos de estos procesos de otros determinantes que operan de manera simultánea. No obstante, es posible identificar tensiones que se han puesto de manifiesto de manera muy diferente en cada caso. Si bien son muchos los intentos por introducir diferentes grados de descentralización, los resultados, sin duda, son el reflejo de las fortalezas y debilidades de cada país y, de manera especial,

de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso¹⁵⁷. Por ello, resulta crucial reconocer estas relaciones y atender a la forma en que se decide la organización de los servicios públicos (sean descentralizados o no) y a sus impactos.

En efecto, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel desempeñado por los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común. En síntesis, podría decirse que si la cohesión social depende de la existencia de un proyecto común en el que los diferentes miembros de la sociedad democrática se sientan incluidos, la coherencia fiscal es un rasgo necesario para que ese proyecto sea sostenible.

La agenda futura de reformas y debates en torno a la descentralización y, en el marco de la profundización de las democracias de la región, debe centrarse en identificar la mejor manera de organizar cada sector. La particularidad de cada caso impide establecer soluciones únicas. Deben idearse políticas y respuestas puntuales respondiendo a la problemática sectorial y territorial, con sistemas de transferencias e incentivos específicos.

A diferencia de muchas discusiones sobre descentralización, como se ha reiterado a lo largo de este documento, deberá colocarse especial atención en el nivel nacional de gobierno. Son los gobiernos centrales quienes deberán ocuparse de compensar diferencias entre regiones, asegurar niveles mínimos de provisión en algunos servicios y articular políticas públicas.

Adicionalmente, este último aspecto debe considerar la necesidad de evitar las superposiciones de funciones y asignaciones entre niveles de gobierno. Ello reviste mayor gravedad cuando existen niveles intermedios de gobierno y se observa como un problema especial en países federales como Argentina o Brasil, pero también en países unitarios como Colombia.

En síntesis, la descentralización en América Latina debe ser considerada como una modalidad que puede mejorar muchos aspectos de la provisión pública en ciertos servicios. Es importante, entonces, saber que esta modalidad no es en sí misma la solución a los problemas de eficiencia y equidad sino un instrumento que puede ser funcional a la elección de una política de reforma del estado previamente definida. Asimismo, ello no implica desconocer que en muchos casos la descentralización viene definida con anterioridad e independencia de la elección de política pública. En estos casos, se deben extremar los esfuerzos para diseñar políticas o mecanismos que puedan compensar los efectos no deseados de ese proceso.

Bibliografía

- Afonso (2003), “Brasil: descentralizacáo fiscal e avanos das políticas sociais”, en ILPES (2003), “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”, Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias 32, Santiago de Chile.
- Arredondo, A. Orozco, E. y De Icaza, E. (2005), “Evidences on Weaknesses and Strengths from Health Financing alter Decentralization: Lessons from Latin American countries” International Journal of Health Planning and Management 20, John Wiley & Sons, Ltd.
- Arze, F. J. y Martínez-Vázquez, J. (2004), “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Ecuador y Nicaragua”, en Gestión y Política Pública, Volumen XIII, No. 3.
- Banco Mundial (1997), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington.

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, Arredondo et al (2005).

- BID (1997), *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background Paper For the Sub-national Development Strategy*, Washington.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Castells, A. (2001), “La descentralización de las políticas sociales en el Estado de Bienestar”, Documento de treball 2001/3, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Cetrángolo, O. (2007a) “Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007b), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Bisang, R. (1997), “Descentralización de los servicios de salud en la Argentina”, Serie Reformas de Política Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes”, Serie Gestión Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2009), “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: regional disparities and fiscal sustainability”, IPD Decentralization Task Force Meeting, Columbia University.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P y Goldschmit A. (2009), “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina”, URB-AL III, Barcelona.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones, Montevideo.
- _____ (2009a), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL 99, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), *Evasión y equidad en América Latina*, Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y A. Podestá compiladores, (LC/W.309), Santiago de Chile.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998) *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Doughters, R. y Harper L. (2007) “Fiscal and political decentralization reforms” en Lora E. (ed.) *The state of state reform*, IADB, New York.
- Falleti, T. (2009), “Infiltrating the State. The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988” en Mohoney, J. y K Thelen (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, Capítulo 2, En prensa.
- Fernández Salgado, F. (2006), *El federalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1081>.
- Flores, A. (2005), “El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú”, Serie medio ambiente y desarrollo 120, CEPAL, Santiago de Chile.
- FMI (2005), *Government Finance Statistics. Yearbook 2005*.
- _____ (2006), *International Financial Statistics. February 2006*.
- ILPES (2004), *Panorama de la gestión pública*, Santiago de Chile.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Lima.
- Rodríguez R., Libardo (2001), *Estructura del poder público en Colombia*, Ed. Temis, Bogotá.

VIII. América Latina: tendencias en la provisión de infraestructura

*Luis Lucioni*¹⁵⁸

A. Introducción

Este trabajo se propone indagar cual fue la evolución de la dotación de la infraestructura en la región, en lo referido a la red existente de carreteras pavimentadas, la extensión de vías férreas, la capacidad de generar energía eléctrica y la disponibilidad de líneas telefónicas, en períodos seleccionados. En documentos anteriores (Lucioni 2004 y 2009) se examinaron diferentes tópicos relativos a la infraestructura en la región- En el primero se examinaron aspectos vinculados a la disponibilidad de financiamiento para solventar las necesidades de inversión en infraestructura, se hizo un ejercicio sobre la brecha existente entre ambos conceptos y se analizaron diversas políticas e instrumentos disponibles, ya probados, que se consideran una herramienta eficaz para dinamizar la inversión. En el segundo, de publicación reciente, el análisis se dirigió principalmente a indagar si América Latina estaba expandiendo o no su dotación de infraestructura en relación a su pasado reciente.

Con este propósito se trabajó con estadísticas compuestas por largas series de tiempo, 30 a 35 observaciones anuales. Este tipo de información ofrece la opción de presentarla bajo distintos formatos que permiten distintas lecturas y por ende diversos tipos de análisis. Esto es precisamente lo que realiza en este trabajo. Se utiliza la información relevada y procesada anteriormente sobre la dotación de infraestructura en la región y se la presenta bajo otro formato, por períodos, que arroja evidencias no observadas. Cabe agregar que en los trabajos anteriores se formularon algunas conclusiones que abarcaron distintos lapsos de tiempo, pero solamente en forma general.

La decisión de trabajar por períodos se tomó no solamente por el material estadístico disponible sino que a esto deben agregarse dos cuestiones relevantes. La primera cuestión se deriva de parte del contenido del Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008 elaborado por la CEPAL. En momentos de su publicación se cumplían 60 años desde su concepción, a fines de los años cuarenta. En el capítulo V de dicho estudio, especialmente preparado con motivo del aniversario de esta publicación, el texto, dice “la tarea propuesta en 1948 era en definitiva, la de reformular lo que puede considerarse una “historia razonada” de las tendencias económicas y sociales por las que ha atravesado la región, la de construir una “mirada” que permitiera entender las causas y consecuencias

¹⁵⁸ El autor agradece muy especialmente la colaboración de Ricardo Martínez y las recomendaciones y sugerencias de Oscar Cetrángolo.

de ese proceso”. Sobre la base de esta concepción, los 60 años son divididos en períodos de tiempo de rasgos y tendencias comunes en lo que hace al desarrollo económico los que son definidos según sus características principales. Esos mismos períodos, comenzando en 1970, son considerados en este estudio para analizar la evolución de la dotación de infraestructura en la región. El propósito de este método de análisis es justamente examinar esa evolución a la luz de las tendencias y coyunturas económicas observadas por la CEPAL en cada período.

En cuanto a la segunda cuestión cabe mencionarse que este trabajo fue preparado en el marco del proyecto “La Política Fiscal para el afianzamiento de la Democracia”. En tal sentido interesa observar que pasó durante los años de vida democrática en materia de dotación de infraestructura. Hace casi dos décadas la CEPAL planteaba que el desarrollo de América Latina muestra “un casillero vacío” pues no logra conjugar el crecimiento con la equidad. La expansión de la infraestructura es condición necesaria para ambas cosas, tanto para el crecimiento como para el aumento de la equidad en una región que se caracteriza por su disparidad social, altos índices de pobreza y desigualdades en el desarrollo humano.

La evolución de la provisión de infraestructura en América Latina en períodos seleccionados es analizada en este estudio a lo largo de tres capítulos. En el primero se repasan los antecedentes sobre los cuales se basó este estudio. En el segundo se analiza la evolución de la dotación de la infraestructura en los períodos seleccionados, décadas desde 1970. El tercer capítulo contiene las conclusiones.

B. Antecedentes

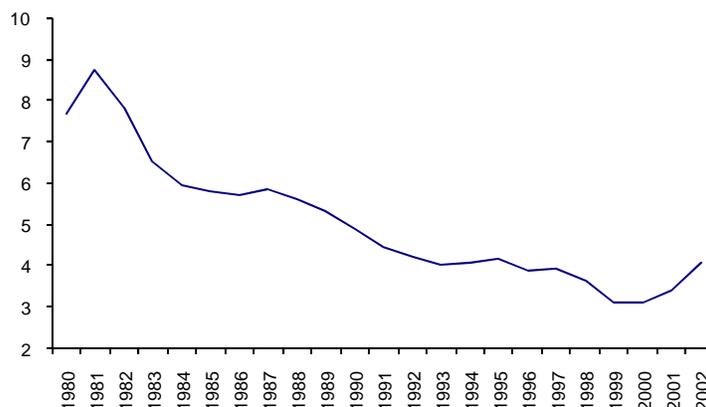
Como se dijo, en dos documentos anteriores publicados por la CEPAL en la serie Macroeconomía del Desarrollo se examinaron diferentes tópicos vinculados con la provisión de infraestructura económica en América Latina. Dichos documentos fueron el número 31 (Lucioni, 2004) en el que se desarrolla un análisis del tipo de corto plazo o de coyuntura y el número 72 (Lucioni, 2009) donde se efectúa un examen de más largo plazo. Los indicadores elaborados y las principales conclusiones obtenidas en estos documentos, que constituyen el material utilizado para este estudio, se incluyen a continuación.

1. Un análisis de corto plazo

El estudio se dirigió a examinar las fuentes disponibles de financiamiento, inversión pública más préstamos de la Banca Multilateral e inversión privada, y el aporte que cada una de ellas efectuaba para el incremento de la inversión en infraestructura de la región. Una conclusión central del trabajo es que las necesidades de la región en esta materia superaban en una proporción no menor los fondos disponibles para su financiamiento. Se estimaba que esa disponibilidad hacia fines de 2001 no alcanzaba el 2% del PIB de la región cuando diversas estimaciones ubicaban a los requerimientos en 3% del PIB regional. Una muestra de este déficit de financiamiento quedaba expuesta a través de la trayectoria declinante que había recorrido la inversión pública total (que incluye el gasto en infraestructura) entre 1980 y 2002. El promedio de la inversión pública representó en el período analizado el 5,3% del PIB de la región¹⁵⁹. A lo largo de los 23 años considerados en la serie se pueden diferenciar cuatro períodos que estilizan la tendencia descendente de la curva que se presenta en el gráfico VIII.1.

¹⁵⁹ El promedio de la inversión pública incluye datos de 14 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

GRÁFICO VIII.1
INVERSIÓN PÚBLICA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1980-2002
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales, CEPAL y Everhart y Sumlinski (2001, Banco Mundial).

El primero abarca el lapso 1980-1983 donde se ubica el máximo de la serie (1982) cuando la inversión pública alcanza casi el 9% del PIB y un promedio de alrededor del 8% en los cuatro años. El segundo período comprende los años que van de 1984 a 1988 en los cuales la inversión pública pierde 2 puntos respecto al promedio anterior ubicándose en torno al 6% del producto regional. Aquí, la crisis de la deuda en la región que se inicia con la devaluación del peso mejicano y posteriormente con el argentino es una variable explicativa de peso de esta evolución. El tercer escalón descendente abarca un período de diez años que va de 1989 a 1998 cuando la inversión pública pierde en promedio un punto y medio adicional al del período anterior cayendo a alrededor del 4,5% del PIB de la región. Esta nueva baja es consistente con el proceso de privatizaciones y desregulación de la economía desarrollada en países de la región. El nivel de resistencia de la inversión pública en torno al 4% del PIB se rompe en 1999 cuando cae a una proporción del 3,6% para luego descender en 2000 al 3,4%, el mínimo de la serie. Estos porcentajes son coincidentes con los mínimos de Brasil, de alta ponderación en el total, que se dan luego de la devaluación del Real en 1998. Por otra parte, la fase recesiva que se inicia en la economía Argentina en ese año y que se profundiza en extremo con la devaluación de 2002 termina de explicar la nueva caída de la inversión pública en este cuarto período. En ese año la inversión pública de la Argentina fue de solo el 0,7% de su producto interno bruto. En los 23 años considerados en la serie no se observa un nivel de esa magnitud en ninguno de los países incluidos en el cálculo.

Como aporte al debate sobre cuales alternativas se podrían utilizar para incrementar la disponibilidad de fondos para la inversión en infraestructura de manera de contribuir a cerrar la brecha existente, el documento analiza diversas políticas e instrumentos disponibles ya probados que se consideran una herramienta eficaz para este fin: la inversión pública, las asociaciones públicas-privadas la mejora de los contratos, el rol de las garantías y la asistencia de los bancos multilaterales de desarrollo. Al respecto, se mencionaba que los gobiernos tienen en este aspecto un rol fundamental para cumplir. En primer término mediante la creación de espacio fiscal que permita aumentar las erogaciones presupuestarias de capital en un entorno de solvencia y sustentabilidad de las cuentas públicas. El equilibrio o superávit corriente es un requisito principal para crear este espacio. En segundo lugar a través de la formulación de políticas públicas claras, marcos regulatorios y contratos, que comprenda a los inversores y usuarios juntamente con el desarrollo y perfeccionamiento de mecanismos innovadores en su vinculación con el sector privado como son las asociaciones público-privado en sus diferentes alternativas. Los gobiernos deberán asumir compromisos políticos y prácticas de buen gobierno que den confianza al sector privado, proteja a los usuarios y permita acotar los riesgos.

El sector privado, por su parte, tiene un amplio margen de participación en la recuperación de la infraestructura de la región mediante su participación en los programas PPP. Las experiencias en este tipo de programas indican que para que sean exitosas deben asegurarse un alto grado de coordinación y confianza entre el sector público y privado. Se tratan de asociaciones de largo plazo, donde en muchas ocasiones el único demandante del servicio operado por el sector privado son los propios gobiernos, y donde estarán presentes los riesgos usuales en este tipo de emprendimientos, en especial los financieros. En los esquemas PPPs estos riesgos son transferidos desde el sector público al sector privado el cual, en un entorno de reglas claras, deberá asumirlos.

Por último, la revitalización de la asistencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo es esencial para reducir las necesidades insatisfechas de infraestructura de la región. Para esto es necesario que sus estrategias de asistencia incluyan, por un lado, la recomposición de la cartera de préstamos de inversión fuertemente reducida durante los últimos años. Esta es una demanda creciente de los países preocupados por la caída de la inversión pública. Los proyectos financiados por los BMD son de alta calidad, garantizan la consistencia microeconómica y la transparencia y ayudan a superar carencias presupuestarias.

2. Un análisis de más largo plazo

En el segundo trabajo (Lucioni 2009), luego de lo visto en el documento anterior, el tema central de análisis fue indagar si América Latina estaba expandiendo su dotación de infraestructura, siempre considerando a su red de carreteras pavimentadas, su red ferroviaria, su capacidad de generar electricidad y la disponibilidad de líneas telefónicas. Se efectuó un análisis de largo plazo, utilizando series de tiempo de entre 30 y 35 observaciones anuales, que permitió estimar dos indicadores que muestran como habría evolucionado esa infraestructura. Por un lado, se calcularon las elasticidades que registraron las variaciones de los kilómetros de rutas pavimentadas, los kilómetros de vías férreas, la capacidad de generación eléctrica y el número de líneas telefónicas ante variaciones en el producto de la región. Estos resultados se compararon luego con estimaciones similares realizadas por el Banco Mundial (2004) para un grupo de países en desarrollo. Por otro lado, se estimó un indicador que reflejaría cuán intensivo sería el producto de la región en infraestructura. Se trata de una medida muy sencilla que se calcula como el cociente individual entre los kilómetros pavimentados, la capacidad de generación eléctrica, los kilómetros de vías férreas y las conexiones telefónicas y el producto de la región en valores constantes. Cuanto mayor fuera en el tiempo la disponibilidad de infraestructura en relación al producto el indicador debería mostrar una evolución creciente, si esta disponibilidad decrece o se estanca ante el crecimiento del PIB, el indicador cae.

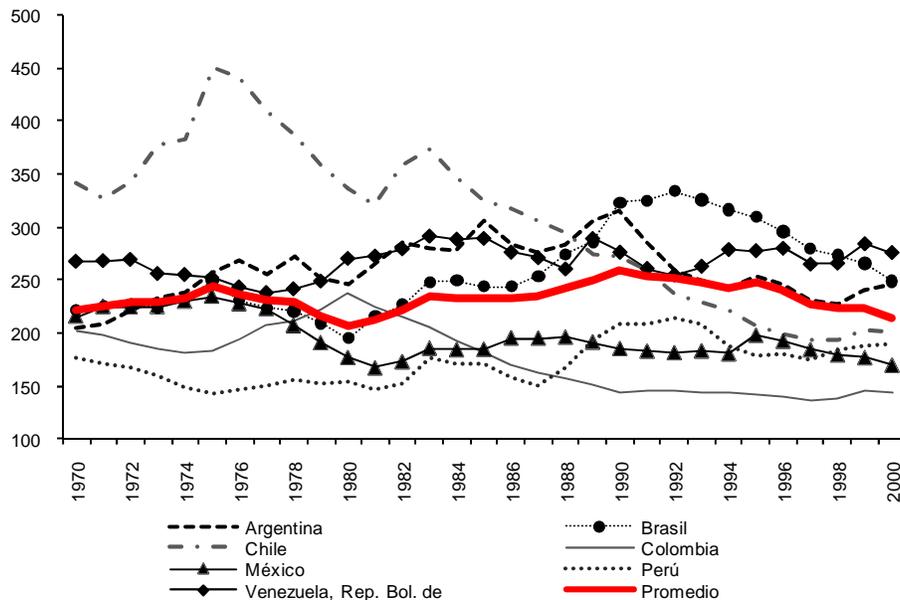
Las elasticidades obtenidas fueron menores a las calculadas por el Banco Mundial indicando así que ante aumentos del PIB de la región la dotación de infraestructura en esas áreas creció por debajo de lo esperado de acuerdo a los resultados del Banco. El cálculo de la intensidad del producto en infraestructura convalidó estos resultados mostrando que, con excepción a las telecomunicaciones, la dotación de infraestructura en los otros sectores es, en términos generales, similar a la que se observaba en la década de los ochenta, especialmente en la infraestructura para el transporte. Algunas conclusiones fueron:

- a) La evolución de la dotación de infraestructura por habitante en la región en los últimos años varía de acuerdo al servicio del cual se trata.
- b) En el caso de la infraestructura para el transporte, los kilómetros de rutas pavimentadas a principios de 2000 eran prácticamente los mismos que existían a principios de la década de los noventa mientras los kilómetros de vías férreas se han reducido.
- c) En los últimos cuarenta años el mayor crecimiento de carreteras pavimentadas se verifica durante la década de los 70 cuando estas rutas aumentan en 30%. En los ochenta se registra un modesto 14% de aumento y en los noventa el crecimiento es nulo, no hubo expansión de la red pavimentada de carreteras.

- d) Visto la evolución que han tenido los kilómetros pavimentados durante los noventa pareciera que la política sobre concesiones desplegada en la región permitió más que nada el mantenimiento de la red existente a principios de los 90 en lugar de su crecimiento.
- e) El crecimiento que se observa en las estadísticas de movimientos portuarios sugiere una mayor capacidad operativa de los puertos.
- f) La capacidad instalada para la producción de energía eléctrica se desacelera a partir de 1990 luego de registrar altas tasa de crecimiento en años anteriores.
- g) Las telecomunicaciones es el servicio que mayor expansión ha verificado especialmente con la incorporación de la telefonía móvil.
- h) El crecimiento de la dotación de infraestructura para el transporte, la generación de energía eléctrica y las telecomunicaciones (sin celulares) muestran, ante aumentos del PIB por habitante, elasticidades promedio menores a las calculadas por el Banco Mundial.
- i) En el año 2005, con excepción de las telecomunicaciones, el producto de la región sería, en general, tan intensivo en infraestructura como lo era en 1980.

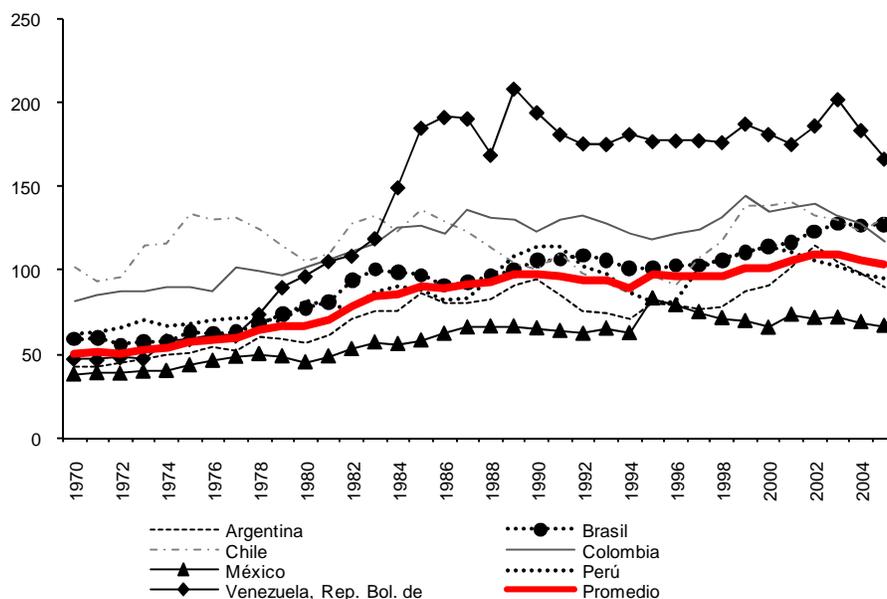
Los resultados de las estimaciones de intensidad se presentan en los gráficos siguientes.

GRÁFICO VIII.2
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN RUTAS PAVIMENTADAS, 1970-2000
(Miles de kilómetros pavimentados/PIB constante)



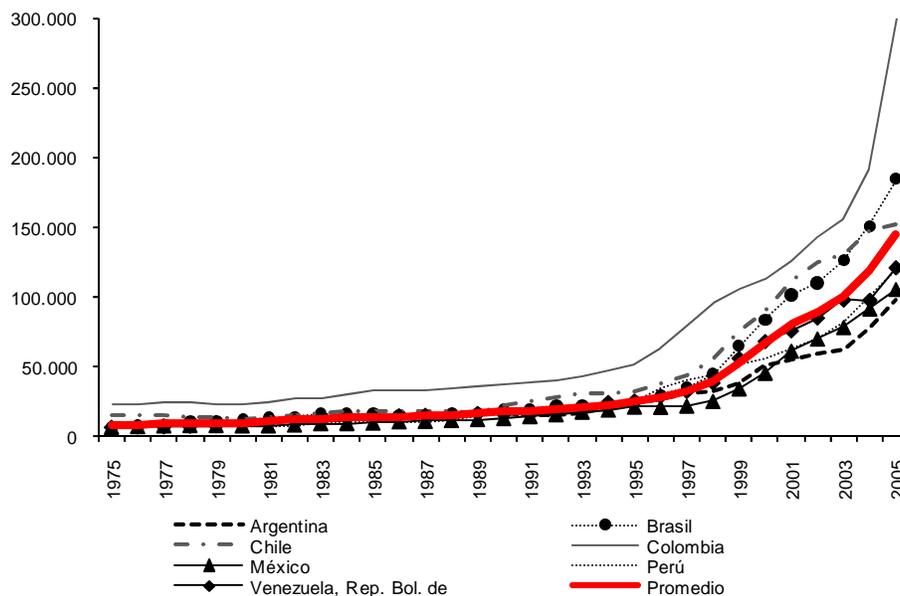
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, Banco Mundial y World Road Statistic.

GRÁFICO VIII.3
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN CAPACIDAD DE GENERACIÓN ELÉCTRICA, 1970-2004
(Miles de Kw/PIB constante)



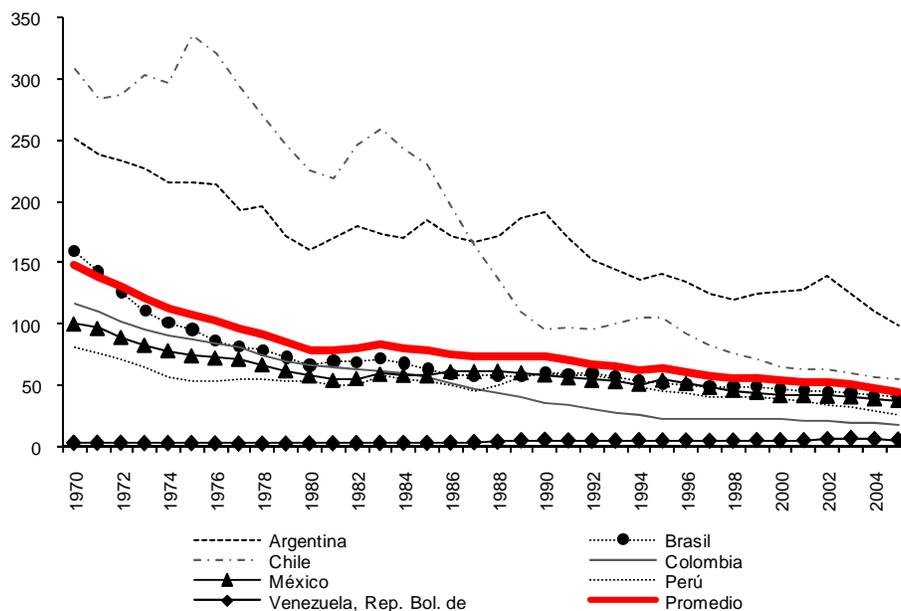
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial.

GRÁFICO VIII.4
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN LÍNEAS TELEFÓNICAS (FIJAS Y MÓVILES), 1975-2005
(Número de líneas telefónicas/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial.

GRÁFICO VIII.5
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN FFCC, 1970-2004
(Miles de kilómetros de vías/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial.

C. La evolución de la dotación de infraestructura en períodos seleccionados

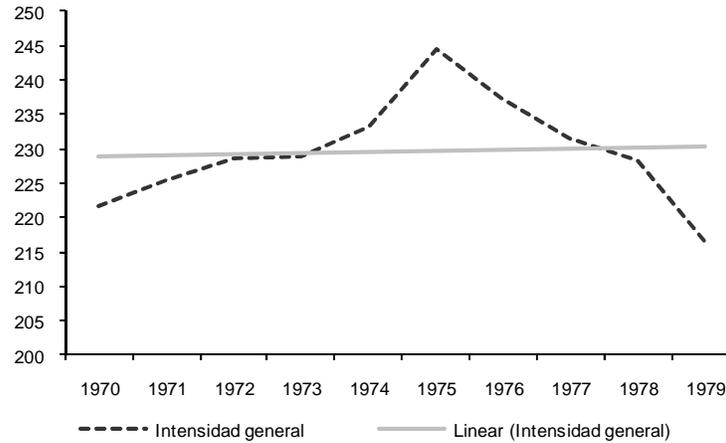
Utilizando el material estadístico disponible y las diferentes caracterizaciones hechas por la CEPAL de esos años, se trabajó con los siguientes períodos. Década del 70: primer ensayo de integración financiera moderna, década de los 80: la crisis de la deuda y la “década perdida” y década de los 90 hasta 2002: las crisis macroeconómicas y las reformas estructurales.

1. Década del setenta: primer ensayo de integración financiera

En estos años se destaca la aceleración del crecimiento de la región cuyo PIB aumentó año a año sin interrupciones. La primera mitad de década creció por encima del 6% mientras entre 1975 y 1980 la subida fue en promedio del 5,5%. El coeficiente de inversión llegó en 1978 al 25% del PIB regional. Esta etapa se denominó “internacionalización” de la economía latinoamericana porque estuvo impulsada por una fuerte demanda de productos primarios y una mejora en los términos de intercambio de la región. La aparición de los “petrodólares” producto de un fenomenal aumento del precio del petróleo aumentó considerablemente los flujos financieros internacionales y la inversión extranjera directa. América Latina fue un destino importante de este movimiento de capitales que da lugar a la caracterización que hace la CEPAL de este período como de primer ensayo de integración financiera moderna.

Dentro de este entorno económico la región verifica, en general, una expansión de su dotación de infraestructura. Los gráficos que se presentan a continuación dan evidencia de ese proceso

GRÁFICO VIII.6
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN RUTAS PAVIMENTADAS, 1970-1979
(Miles de kilómetros pavimentados/PIB constante)

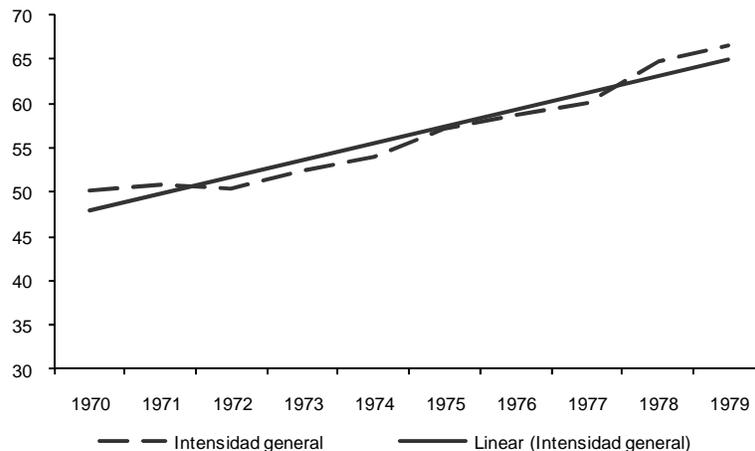


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, Banco Mundial y World Road Statistic.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Entre 1970 y 1975 la intensidad en rutas pavimentadas de la región aumenta casi el 10%. Esta subida puede considerarse significativa porque para concretarse la expansión de la misma debió superar el aumento del producto interno bruto, que, como se dijo, fue entre esos años superior al 6% anual. En los últimos cinco años de la década, la región no logra mantener el ritmo de crecimiento del producto y la intensidad en rutas pavimentadas pierde lo ganado en los primeros años. En promedio la tendencia es casi una línea recta con lo cual se expresa que la expansión acompañó en promedio el crecimiento del PIB regional.

GRÁFICO VIII.7
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 1970-1979
(Miles de Kw/PIB constante)

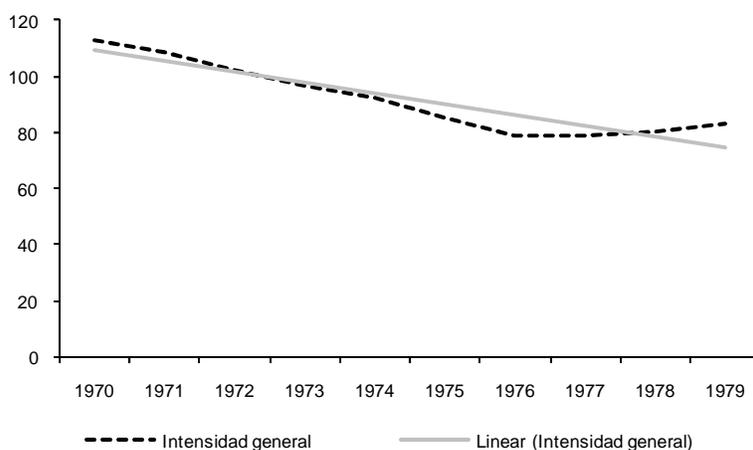


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

La intensidad en capacidad de generación eléctrica creció un 32% a lo largo de todo el período, muy por encima del aumento del PIB. Esto fue resultado de una subida en potencia instalada que pasó de 35 mil MW en 1970 a 76 mil MW en 1979. Entre los países considerados en el nivel general Venezuela (República Bolivariana de) y Argentina fueron los países que mayor aumento verificaron en su nivel de intensidad en esos años. La inversión pública tuvo un alto impacto en la expansión del sistema eléctrico en la región. Al respecto, el caso particular de Argentina es buen ejemplo de esto. Este país duplicó su capacidad de generación en estos años llevando adelante emprendimientos como Chocón Cerros Colorados sobre el río Limay en la Patagonia Argentina, la represa binacional, con Uruguay, de Salto grande y la central atómica Atucha. Entre ambas obras se agregaron al sistema eléctrico una potencia de más de 4000 MW.

GRÁFICO VIII.8
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN FFCC, 1970-1979
(Miles de kilómetros de vías/PIB constante)



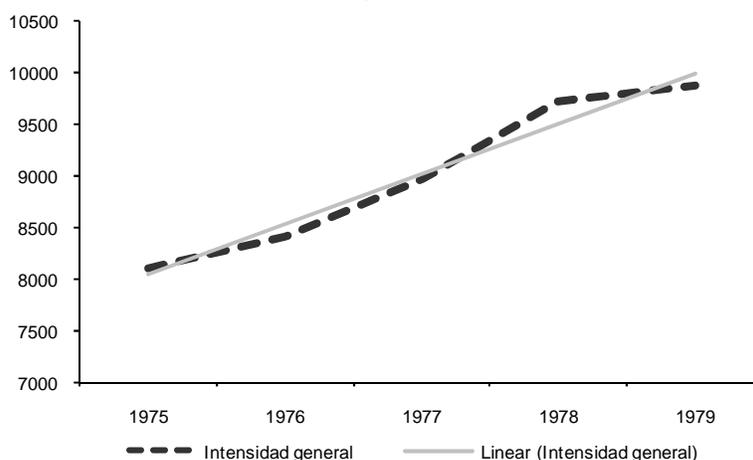
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

En estos años la red ferroviaria en la región comienza a perder intensidad, tendencia que no se revertía en todos los períodos analizados. La caída en la intensidad alcanzó el 26,5%. Esta importante disminución fue principalmente consecuencia del mayor aumento del producto que de la disminución de la red ferroviaria que se contrajo en solo un 5% entre 1970 y 1979. La red perdió 5 mil kilómetros en ese período. Esta pérdida fue aportada por Argentina que redujo su red exactamente en esa cantidad al pasar de 40 mil kilómetros a 35 mil kilómetros.

En cuanto a las líneas telefónicas la información disponible no cubre todo el período analizado, solamente los últimos cinco años. La región aumentó en forma importante la disponibilidad de líneas telefónicas fijas en ese lapso. Este crecimiento fue impulsado principalmente por Brasil, que en ese lapso pasa de disponer 2,2 millones de líneas telefónicas a 4,3 millones de líneas. Como consecuencia su indicador de intensidad creció un 54%. También crecieron México (20%) y Venezuela (República Bolivariana de) (18,5%). El resto de los países considerados no tuvieron modificaciones importantes por lo cual se afirma la tendencia hacia arriba liderada por los países citados.

GRÁFICO VIII.9
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN LÍNEAS
TELEFÓNICAS, 1975-1979
(Miles de líneas telefónicas/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial.

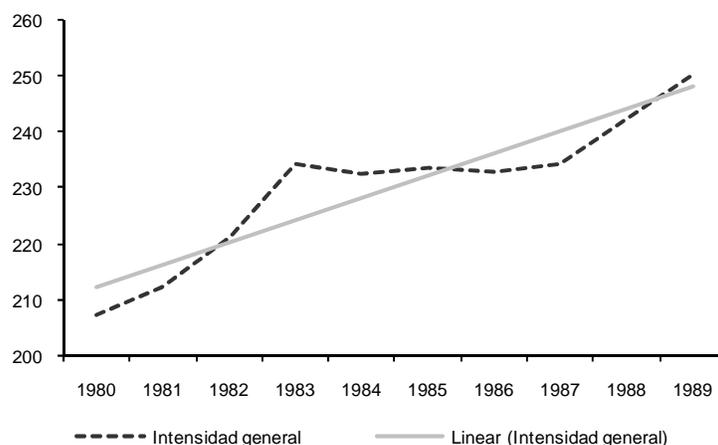
Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Década del ochenta: la década perdida

La evolución económica de la región durante estos años es la antítesis de lo ocurrido en la década pasada. Al respecto, las estimaciones de la CEPAL arrojaban para el lapso 1981 y 1990 una tasa media de crecimiento anual de la región de apenas 1,2%, en este contexto el producto por habitante en 1990 fue un 8,2% menor al de 1980. De acuerdo a la descripción que hace la CEPAL de ese período los resultados en materia económica estaban relacionados con la configuración que había adquirido el sector externo en la segunda mitad de los años setenta y en particular con el sobreendeudamiento en que habían incurrido los países en esos años. Esta es la década en que los países de la región recuperan los mecanismos democráticos para la elección de sus gobiernos y es al mismo tiempo la “década perdida” en materia económica. La carga del sobreendeudamiento de los 70 fue soportada y absorbida por muchos de los nuevos gobiernos democráticos mediante los clásicos ajustes presupuestarios y devaluaciones de las monedas nacionales.

En materia de infraestructura el indicador de intensidad muestra para la región una tendencia positiva en tres de los cuatro sectores analizados. Teniendo en cuenta la negativa evolución de la economía en estos años lo que muestran los indicadores podría parecer sorprendente, pero no es tan así. Al respecto, debe señalarse que si bien la inversión pública acompaña hacia la baja la caída del PIB, lo hace desde niveles muy altos. Como se observa en el gráfico VIII.1 en 1981 la inversión pública en América Latina alcanzó casi el 9% del producto y si bien disminuye a lo largo de todos los años de la década, en 1990 era equivalente a alrededor del 5% del PIB, nivel similar a los actuales. Ante la caída del resto de los componentes del producto los gobiernos trataron, en lo posible, de mantener sus niveles de gasto de capital.

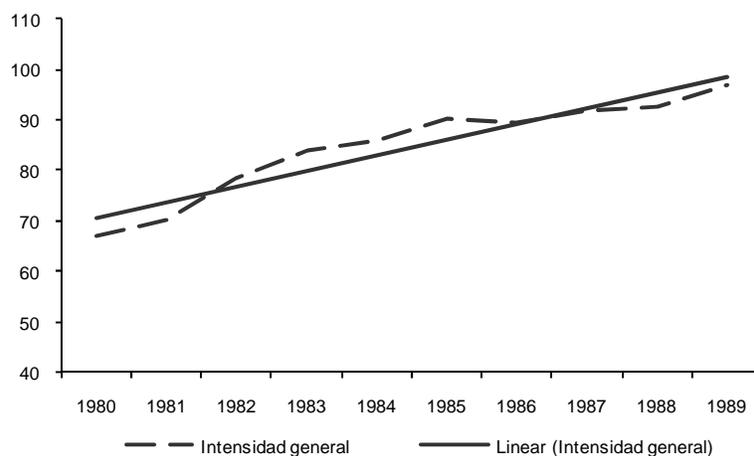
GRÁFICO VIII.10
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN RUTAS
PAVIMENTADAS, 1980-1989
(Miles de kilómetros pavimentados/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, Banco Mundial y World Road Statistic.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

GRÁFICO VIII.11
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN CAPACIDAD DE
GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 1980-1989
(Miles de Kw/PIB constante)

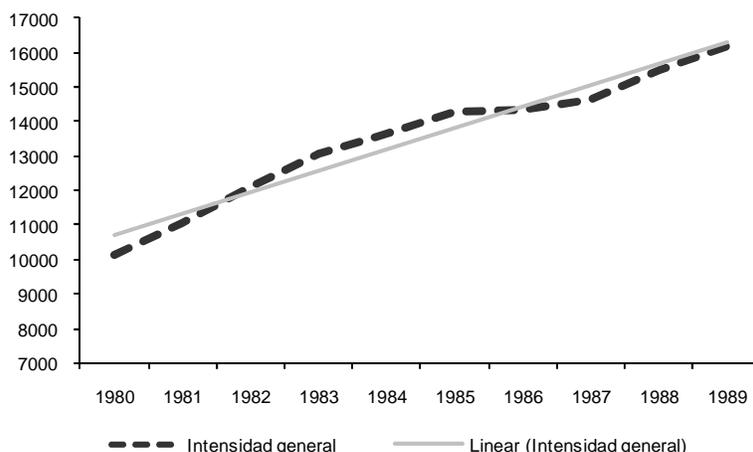


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Los mayores aumentos en el indicador de intensidad se dan en telefonía y en el de capacidad de generación eléctrica con incrementos del 595% y 45% respectivamente. El indicador de rutas pavimentadas crece un 21%. En lo que se refiere al área energética cabe mencionar que durante estos años entró en funcionamiento la represa hidroeléctrica binacional Itaipú, emprendimiento llevado adelante entre Brasil y Paraguay. La primera turbina se instaló en 1984 y hasta 1989 se instalaron un total de 15 de las 18 turbinas proyectadas originalmente.

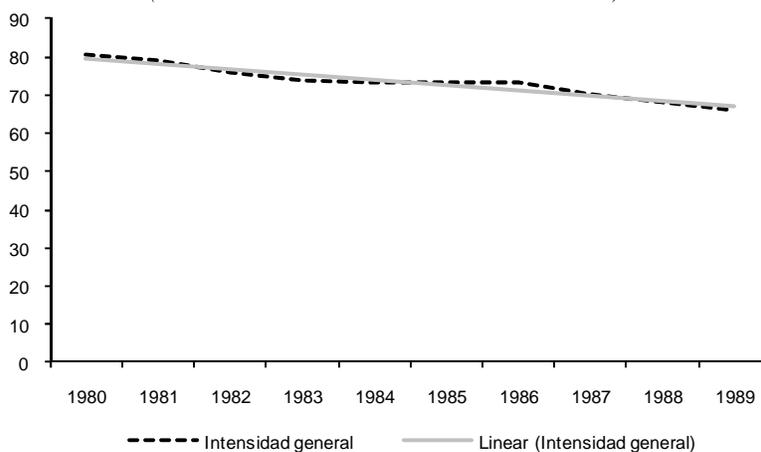
GRÁFICO VIII.12
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN LÍNEAS TELEFÓNICAS, 1980-1989
(Miles de líneas telefónicas/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

GRÁFICO VIII.13
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN FFCC, 1980-1989
(Miles de Kilómetros de vías/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y Banco Mundial

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Década del noventa: las crisis macroeconómicas y las reformas estructurales

La CEPAL, sobre la base de la trayectoria del ciclo económico de la región, a los años 90 los ubica entre el comienzo de esa década, cuando la mayoría de los países logra alcanzar cierta estabilidad macroeconómica, y el año 2002. Fueron años donde se combinaron políticas destinadas a preservar la estabilidad de precios, la implementación de reformas estructurales, las privatizaciones y desregulación de las economías y donde se verificaron recurrentes crisis que afectaron con distinta intensidad a la mayoría de los países de la región.

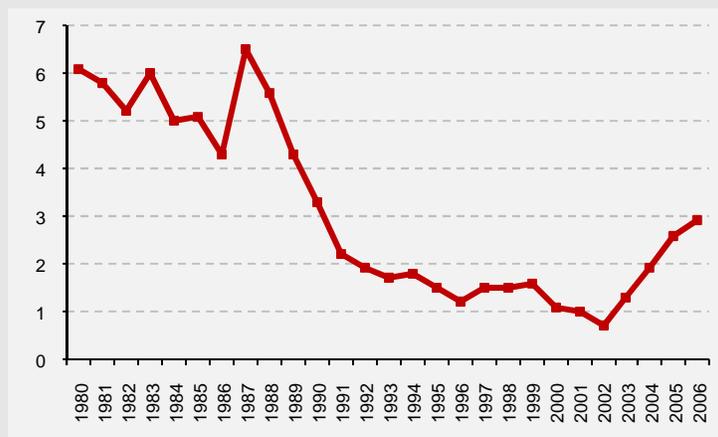
El aporte efectuado por el sector privado a la expansión de los servicios de infraestructura de los países en desarrollo fue significativo durante la década de los noventa. América Latina y el Caribe fue la principal región del mundo en la apertura al capital privado para la provisión de infraestructura, con compromisos de inversión que superaron los 354 mil millones de dólares entre 1990 y 2002, equivalentes al 49% del total de la inversión privada en infraestructura. El grueso del flujo de capital privado se dirigió principalmente a seis países de la región: Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia y Perú. Entre 1990 y 2002 estos países recibieron el 91% de las inversiones privadas en América Latina y el Caribe, 108 mil millones dólares en concepto de compra de activos y 213 mil millones en compromisos de expansión de la infraestructura. Entre países, Brasil fue el que mayor flujo de capitales recibió en este concepto con el 40,7% del total, Argentina recibió el 20,8%, Méjico 15,6%, Chile el 6,1% y Colombia y Perú el 3,8% y 3,6% respectivamente.

La participación del capital privado en la región fue impulsada por una política que promovía la participación del sector privado sobre el público para la administración y expansión de la infraestructura de los servicios públicos y como correlato con el fin de mejorar las finanzas públicas nacionales. Este proceso, aunque dispar según sector y país, fue importante dado que permitió, frente al retroceso de la inversión pública, sostener y en algunos casos crecer la inversión en infraestructura.

RECUADRO VIII.1 ARGENTINA

Argentina fue uno de los países de la región que durante los noventa mayor flujo de capitales privados recibió con destino a inversión en infraestructura y, en forma paralela, fue uno de los países que más redujo su inversión pública. Entre 1980 y 2006 la inversión pública en la Argentina muestra un recorrido similar a la observada para el promedio de la región aunque en niveles inferiores. En los primeros años de la serie logra, con altibajos, un promedio cercano a 5% del producto interno bruto. A partir de 1988 inicia una caída que no se detiene hasta 2002 cuando la inversión pública en ese país alcanza un mínimo del 0,5% del PIB. A partir del abandono, en ese año, del régimen de convertibilidad entre el peso y dólar la Argentina inicia una fuerte fase expansiva de su economía que le permitió comenzar a generar espacio fiscal que se tradujo en una política explícita de incremento de la inversión pública. Hacia el año 2006, las cuentas nacionales calculaban que esta inversión era del 3% del PIB, porcentaje similar a los registrados a principios de los 90 pero aún muy alejados de los niveles de los 80.

GRÁFICO 1
INVERSIÓN PÚBLICA
(En porcentajes del PIB)



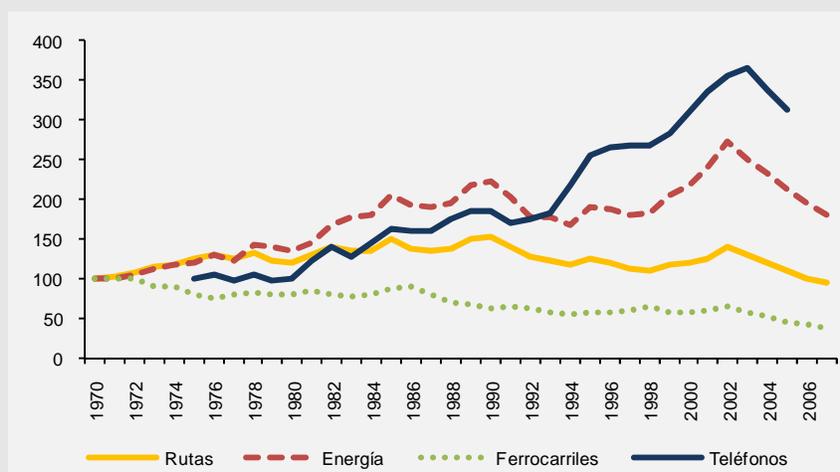
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales y de la CEPAL.

(continúa)

Recuadro VIII.1 (continuación)

En estos últimos años los indicadores de intensidad en infraestructura no reflejan el aumento de la inversión pública, los que, como se puede observar en el gráfico 2 disminuyen. Esta evolución se explica por una subida superior del PIB, impulsada por el consumo y el comercio exterior, en relación a la expansión que pudo haber tenido la infraestructura considerada en esos años la cual fue financiada casi en su totalidad por el sector público. Al respecto, en este tipo de actividad, la concreción de la inversión en obras terminadas requiere normalmente un tiempo que puede ser prolongado y en tal sentido no es esperable que en el corto plazo estos indicadores sean sensibles a estos cambios. La inversión privada fue prácticamente nula en este lapso. Un dato interesante que se desprende de los indicadores expuestos en el gráfico 2 es que la intensidad en infraestructura de Argentina durante los noventa crece solamente en el área de la telefonía, 52% en teléfonos fijos y algo más del 200% si se suman los celulares. En el sector energético la intensidad en la capacidad de generación es exactamente la misma en el 2000 que la observada a fines de 1989 mientras que en rutas pavimentadas y ferrocarriles la intensidad cae en un 20% y 12,5% respectivamente.

GRÁFICO 2
ARGENTINA: INDICADOR DE INTENSIDAD EN INFRAESTRUCTURA
(Índice base 1970=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales y de la CEPAL.

Una conclusión inmediata de lo expuesto es que, para los sectores analizados con excepción de las telecomunicaciones, la disminución de la inversión pública durante los noventa no fue compensada por la inversión privada¹⁶⁰.

Entre 1970 y 1990 los indicadores de intensidad muestran una evolución positiva en todos los sectores analizados excepto en la red ferroviaria. Durante los setenta se observa un aumento ininterrumpido de la red de carreteras pavimentadas lo que da como resultado un aumento del 20% en el indicador de intensidad. La intensidad en capacidad de generación eléctrica creció un 35,7% a lo largo de todo el período, muy por encima del aumento del PIB. Esto fue resultado de una subida en potencia instalada que pasó 35 mil MW en 1970 a 76 mil MW en 1979.

(continúa)

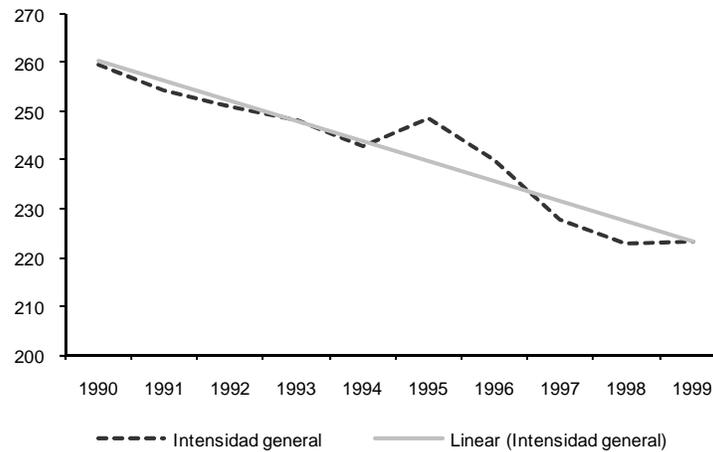
¹⁶⁰ Debe destacarse que en otras áreas de infraestructura como en abastecimiento de agua potable y desagües cloacales la evolución de la inversión durante los noventa fue opuesta a la comentada. En este caso el aporte del capital privado fue decisivo para aumentar la cobertura de estos servicios. Al respecto, la inversión en el período 1993/01 alcanzó el 0,24% del PIB de Argentina mientras en los setenta había sido del 0,15% y durante los ochenta solo del 0,07%. El resultado al 2001 era que sobre un total de 39,6 millones de habitantes, un 83% contaba con agua potable y un 50,3% con cobertura de desagüe cloacal (O. Cetrángolo y C. Acuña 2006).

Recuadro VIII.1 (conclusión)

Argentina duplicó su capacidad de generación en los setenta llevando adelante emprendimientos como Chocón Cerros Colorados sobre el río Limay en la Patagonia Argentina, la represa binacional de Salto grande con Uruguay y la central atómica Atucha.

Durante la década de los ochenta, llamada por la CEPAL década perdida, se mantiene la tendencia positiva de los indicadores, particularmente la energía eléctrica y la telefonía fija. Teniendo en cuenta la negativa evolución de la economía en estos años lo que muestran los indicadores podría parecer sorprendente, pero no es tan así. Al respecto, debe señalarse que si bien la inversión pública acompaña hacia la baja la caída del PIB, lo hace desde niveles altos y si bien disminuye entre los extremos de la década Argentina logró mantener en promedio los gastos de capital en alrededor del 5% de su PIB.

GRÁFICO VIII.14
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN RUTAS PAVIMENTADAS, 1990-1999
(Miles de kilómetros pavimentados/PIB constante)



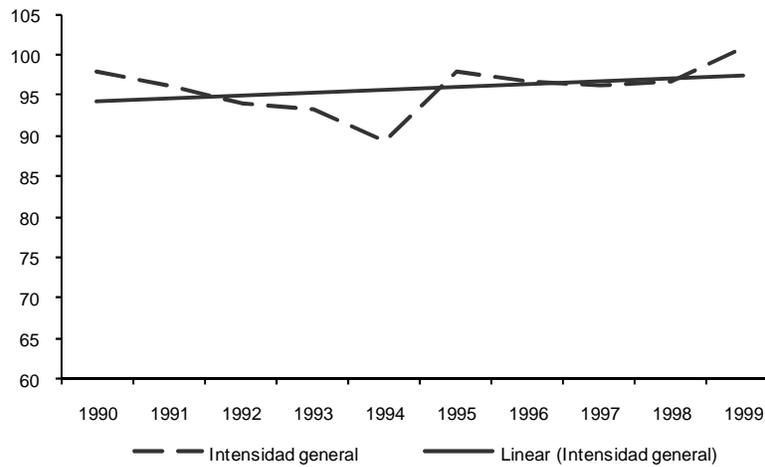
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, Banco Mundial y World Road Statistic.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

El indicador sobre intensidad de rutas pavimentadas muestra que este sector no fue el de los más beneficiados con el aporte del capital privado a pesar del gran número de concesiones otorgadas por los países de la región al sector privado. Las concesiones de carreteras fueron donde se dirigió la mayor parte del financiamiento y la gestión del sector privado en infraestructura en la región. Visto la evolución del indicador durante los noventa pareciera que la política sobre concesiones desplegada en la región permitió más que nada el mantenimiento de la red existente a principios de los 90 en lugar de su crecimiento. Todos los países considerados en el promedio regional, excepto Venezuela (República Bolivariana de), registran caídas en el indicador entre 1990 y 1999 (14%). Argentina cae casi el doble que el promedio (23%).

La capacidad de generación eléctrica muestra un recorrido distinto al de las carreteras. La región, con el aporte del sector privado, logró mantener y aún alcanzar un leve crecimiento del indicador de intensidad. La modalidad mayormente utilizada para la participación del sector privado en la generación eléctrica responde al concepto “greenfields projects” o proyectos nuevos en el cual están comprendidos distintos esquemas de asociaciones público-privadas. De acuerdo al Banco Mundial 297 proyectos de este tipo se dirigieron a la infraestructura para la generación de energía eléctrica en la región. Esta modalidad fue ampliamente utilizada en Brasil, México y Argentina.

GRÁFICO VIII.15
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN CAPACIDAD DE GENERACIÓN
DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 1990-1999
(Miles de Kw/PIB constante)

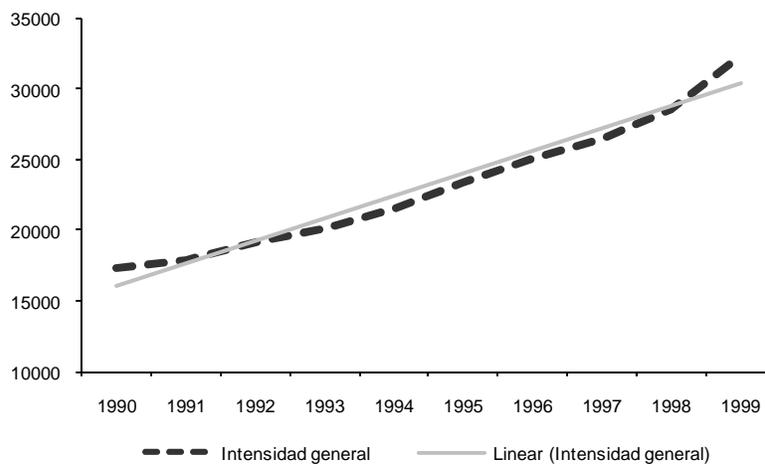


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Las telecomunicaciones se vieron ampliamente favorecidas por el aporte del capital privado. El indicador de intensidad prácticamente se duplica en el período analizado. La modalidad de “greenfields projects” fue también un mecanismo muy utilizado en esta área por la inversión privada como también lo fueron las privatizaciones de empresas nacionales. Argentina y Brasil son un buen ejemplo de esto último. El gráfico incluye solo líneas telefónicas fijas. Si se incluyera la telefonía móvil el crecimiento sería notablemente superior.

GRÁFICO VIII.16
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN LÍNEAS TELEFÓNICAS, 1990-1999
(Miles de líneas telefónicas/PIB constante)

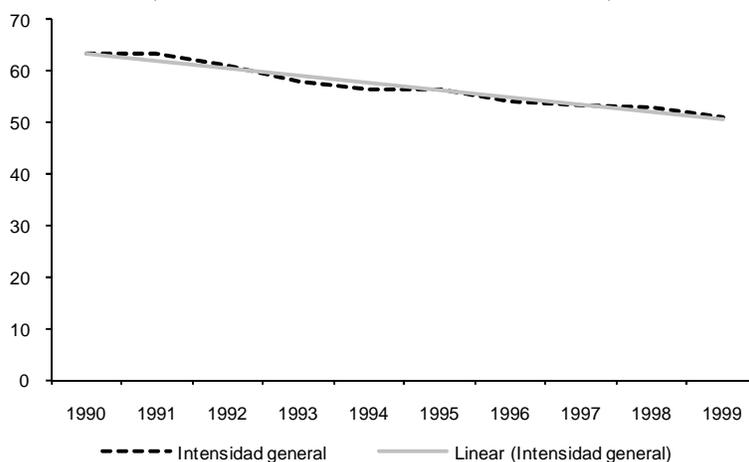


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial.

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

La disminución que registra la intensidad en férreas prácticamente no refleja correctamente el deterioro que verificó el servicio. En efecto, la red, en general se mantuvo, pero se eliminaron los recorridos que se realizaban sobre esa infraestructura. Esto afectó especialmente el servicio de pasajeros. El transporte de carga se mantuvo e incluso aumentó. El predominio del transporte de carga sobre el de pasajeros modificó los estándares de mantenimiento de la red haciéndola más lenta y perjudicando aún más al transporte de pasajeros, en especial el interurbano de la larga distancia.

GRÁFICO VIII.17
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INTENSIDAD EN FFCC, 1990-1999
(Miles de kilómetros de vías/PIB constante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y el Banco Mundial

Nota: los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

4. Periodo 2003-2007: la bonanza externa

Se destaca el buen desempeño de la economía de la región, que creció sin interrupciones desde 2002 en un marco general de menor vulnerabilidad respecto a lo ocurrido durante los 90. Entre 2002 y 2008 se estima que la actividad económica se habrá expandido en casi un 30%, porcentaje equivalente a una tasa de crecimiento acumulativa anual del 4,5% (CEPAL 2007).

El Producto Interno Bruto de América Latina y el Caribe creció un 5,7% en 2007 repitiendo el aumento de 2006. Esta evolución permitió una importante recuperación del producto por habitante que entre 2003 y 2007 creció alrededor del 17% constituyéndose en el quinto año con un crecimiento superior al 3% (CEPAL 2008). En el quinquenio anterior a 2003 el PIB por habitante de la región había acumulado una caída de 1%.

Para poner en contexto lo que significaron estas tasas de crecimiento de la región, basta con mencionar que sólo son comparables con lo observado en los últimos años de la década del sesenta y comienzos de los setenta, período en el cual, como se dijo, se registraron las mayores tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe. En términos del PIB por habitante las subidas del lapso 2004-2007 son históricamente las más elevadas.

El incremento de la actividad económica y la mejora de los términos de intercambio de la región en estos años derivó en subidas en los ingresos fiscales de los gobiernos centrales lo que junto a una menor expansión del gasto permitió un creciente superávit primario. En 2006 el resultado primario obtenido fue del 2,1 % cuando en 2003 era 0,2% negativo. La evolución fiscal de la región

en el año 2007 muestra nuevamente mejoras, el superávit primario sube a 2,3% de PIB y el resultado global alcanza el 0,3%.

Al respecto la CEPAL dice “la clave de esta anomalía histórica está en el comportamiento de las exportaciones y de los términos del intercambio. En 2007, el valor de las exportaciones fue un 116,4% superior al de 2002 y los términos de intercambio un 22,1% más altos que los de ese año”. De ahí el concepto de la “bonanza externa”.

La información que se dispuso sobre la evolución de la dotación de infraestructura en estos años no sería suficiente para establecer conclusiones firmes. En algunos casos se obtuvieron datos solo para algunos años y en otros la serie no es suficientemente extensa como para observar tendencias. Los datos disponibles son prácticamente los mismos a los utilizados en el estudio número 31 de la serie Macroeconomía del Desarrollo.

En tal sentido, en este período hasta 2006/2007, las conclusiones son coincidentes: el único sector cuyo indicador crece fuerte es el de la telefonía.

En el caso de la red de carreteras pavimentadas la información examinada indicaría que entre 2003 y 2007 el indicador de intensidad disminuye 16%. Al respecto, los datos de kilómetros pavimentados entre 2003 y 2007 para algunos de los países considerados en el promedio muestran leves incrementos, lo cual sumado a las altas tasas de crecimiento del PIB de la región dan como muy probable esta evolución.

En cuanto al indicador de intensidad de capacidad de generación eléctrica la región experimenta un retroceso menor del 2,2% ubicándose en un nivel similar al del año 1998. Teniendo en cuenta el aumento del PIB entre 2002 y 2007 la disminución no parece importante, especialmente cuando se considera la magnitud de los recursos que significan estos emprendimientos y el tiempo que demanda construirlos.

D. Consideraciones finales

De acuerdo a lo examinado se observa que las décadas del 70 y 80 fueron los años donde el indicador de intensidad en infraestructura de los diversos servicios analizados muestra, en general, mayores niveles y crecimiento. La intensidad en kilómetros pavimentados y capacidad de generación eléctrica en estos años reflejan el esfuerzo que hizo la región para aumentar la inversión en estos servicios. Incluso la intensidad en líneas telefónicas, desde niveles bajos, muestra dinamismo mientras la red ferroviaria si bien deja de crecer por lo menos no disminuye o lo hace en menor proporción que años recientes.

La expansión que verificó la infraestructura en estos años fue financiada en su gran mayoría con recursos de los presupuestos públicos, fue inversión pública. En los 70 este financiamiento estuvo favorecido por el crecimiento de la economía de la región que transitó una fase de expansión hasta ese momento desconocida, a partir de una notable mejora de los términos de intercambio y por una disponibilidad de ahorro externo barato que finalmente llevó a la región al sobreendeudamiento.

Los 80 contrastan notablemente con la década anterior. El contraste es tanto en lo político como en lo económico. Esta es la década en que los países de la región recuperan los mecanismos democráticos para la elección de sus gobiernos y es al mismo tiempo la “década perdida” en materia económica. La carga del sobreendeudamiento de los 70 fue soportada y absorbida por muchos de los nuevos gobiernos democráticos mediante los clásicos ajustes presupuestarios y devaluaciones de las monedas nacionales. La consecuente reducción de la absorción interna en estos países redujo la inversión pública y consecuentemente la expansión de la infraestructura que se financiaba con esos recursos. Sin embargo, debe señalarse que la disminución de la inversión pública se da desde niveles muy altos alcanzados a principios de los ochenta. En efecto, en 1981 la inversión pública en América Latina alcanzó casi el 9% del producto y si bien cae a largo de todos los años de la década, en 1990 era equivalente a alrededor del 5% del PIB, nivel similar a los actuales. Ante la caída del resto de los

componentes del producto los gobiernos trataron, en lo posible, de mantener sus niveles de gasto de capital. Esto explica que los indicadores de intensidad no cayeran y aún más se mantuvieran y crecieran.

Durante los años 90, es la época de las reformas estructurales, desregulación de la economía, privatizaciones y reducción de la participación del estado en la economía. En este período los indicadores de intensidad que crecen son el de telefonía y el de capacidad de generación eléctrica. Si se compara la evolución de los indicadores de los noventa con los anteriores años se observa que el que tiene una tendencia definidamente creciente es de telefonía fija. La región venía padeciendo un fuerte retraso en la disponibilidad de redes telefónicas producto, por una parte, del importante volumen de recursos que este tipo de inversiones suponía y, por otro lado, ante una limitada disponibilidad de recursos públicos, se priorizaban otros destinos. En tal sentido la inversión privada fue determinante para el aumento comentado. En cuanto a la capacidad de generación eléctrica, como se dijo, hay aumento pero modesto y la intensidad en rutas pavimentadas disminuye. Las concesiones de rutas solo habrían facilitado su mantenimiento pero no el crecimiento de los kilómetros pavimentados. El caso de la intensidad en vías férreas se requiere una interpretación adicional dado que contra lo esperado el indicador disminuye levemente. La explicación es que la red de vías concretamente disminuye poco, lo que disminuye, y esto el indicador no lo capta, es el servicio que prestaban los ferrocarriles. En especial el de carácter interurbano de larga distancia de pasajeros.

Por último, la información que se dispuso para el período 2003-2007 sobre la evolución de la dotación de infraestructura no sería suficiente para establecer conclusiones firmes. En algunos casos se obtuvieron datos solo para algunos años y en otros la serie no es suficientemente extensa como para observar tendencias. Las evidencias recogidas sugieren para esos años disminuciones en los indicadores de intensidad de rutas pavimentadas y ferrocarriles y subidas en telefonía y capacidad de generación eléctrica. La evolución observada se explicaría básicamente por el fuerte aumento del PIB regional que se habría ubicado en estos años muy por encima del crecimiento de la inversión en estas áreas de la infraestructura. Este es un período donde la inversión pública se propone como un instrumento principal en la expansión de la infraestructura. Con fondos propios de los países, disponibles a partir de la expansión de la economía y el consecuente aumento de la recaudación de impuestos, más el aporte de los bancos multilaterales de crédito, la inversión pública vuelve a ser un factor preponderante para el crecimiento de la infraestructura.

Hasta el estallido de la reciente crisis financiera internacional los gobiernos de la región habían aumentando los gastos de capital en la medida en que la mejora en sus presupuestos creaban espacio fiscal para incrementar la inversión pública, la que en 2006 alcanzó el 4,4% del producto, valor semejante al alcanzado a mediados de la década de los noventa. Apoyados en la fase expansiva del ciclo económico iniciado en 2003 se superaron los registros de 2000 cuando las erogaciones de capital de la región fueron de tan sólo el 3,2% del PIB, el nivel más bajo de los últimos treinta años. Considerando que, en general, la inversión pública en infraestructura en los países en desarrollo oscila entre el 2% y 8% del PIB y que la misma representa en promedio el 50% de la inversión pública total se tiene que el aporte de los gobiernos de la región no sería aún suficiente para cerrar la brecha acumulada. Sin embargo, no es un mal punto de partida para la región si los mismos se consolidan y al mismo tiempo se recuperan los niveles de inversión que aportó el sector privado durante la década de los noventa, los que en su momento compensaron en gran parte la caída de la inversión pública. Las proyecciones disponibles sobre la evolución de la economía de la región indican una rápida recuperación de su fase de crecimiento luego de superar los efectos exógenos de la crisis financiera de los países desarrollados. Esto permite suponer que se mantendrá la posibilidad de generar espacio fiscal para volcar recursos a la inversión en infraestructura.

Bibliografía

- Banco Mundial (2004), Informe Sobre Desarrollo Mundial, Washington, DC.
- CEPAL (2007), Estudio Económico de las Economías de América Latina y el Caribe 2006/2007, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008), Estudio Económico de las Economías de América Latina y el Caribe 2007/2008 (LC/G. 2386-P/E), Santiago de Chile.
- Everhart S. y Sumlinsky M. (2001), “Trends in private investment in developing countries, Statistics for 1979-2000 and the impact on private investment of corruption and the quality of public investment”, Discussion Paper No 44, International Finance Corporation, World Bank.
- Lucioni, L (2004), “La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas”, Serie Macroeconomía del Desarrollo No 31, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lucioni L (2009), “La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento”, Serie Macroeconomía del Desarrollo No 72, CEPAL, Santiago de Chile.
- Acuña C. y Cetrángolo O. (2006) Institucionalidad y financiamiento para la provisión de Agua y saneamiento en la Argentina. Documento preparado para el Banco Mundial.

IX. Las demandas de inversión pública y la cohesión social. El caso de Perú

Gustavo Guerra-García Picasso¹⁶¹

A. Introducción

El presente documento está orientado a reflexionar sobre la importancia de la inversión pública, con énfasis en la infraestructura económica, y sus efectos sobre el impulso al crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. El presente texto tiene cuatro secciones incluyendo la presente introducción.

La segunda sección analiza los diferentes estudios que se orientan a fundamentar cómo se producen los impactos en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) al aumentar la dotación de infraestructura y cuáles son los argumentos y las pruebas que demuestran que una mejora en la cobertura de los servicios que provienen de la inversión en infraestructura económica puede mejorar la cohesión social a través de la reducción de la desigualdad. En esta sección, también se analiza como América Latina se rezagó en relación a la cobertura de servicios de infraestructura en relación con los países de rápido crecimiento en Asia en los últimos 30 años.

En la tercera sección, se reseñan los principales indicadores del déficit de Infraestructura en Perú y se realiza un análisis específico respecto de tres sectores de infraestructura: vialidad, saneamiento y electrificación rural. En el análisis más específico de la infraestructura se demuestra que el aumento de la cobertura y los impactos de los servicios provenientes de la infraestructura no sólo requieren de asignar más recursos, sino que también se requiere mejoras en los recursos humanos, en los marcos regulatorios, en los sistemas tarifarios y también se necesita apoyo a la modernización de los actores empresariales. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

¹⁶¹ Director Gerente de Consultores para Decisiones Estratégicas S.A.C, Lima, Perú.

B. La inversión en infraestructura económica, su impacto en el crecimiento y en la disminución de la desigualdad¹⁶²

1. El lento desarrollo de la infraestructura en América Latina, respecto de las regiones más dinámicas del mundo en desarrollo

En 1980, Latinoamérica tenía una mejor cobertura de infraestructura económica que los países del Este Asiático. Actualmente, la cobertura de infraestructura económica de los países —denominados “tigres”— es mayor en una proporción de dos a tres que la registrada en América Latina. La brecha entre Asia y América Latina creció en 40-50 puntos porcentuales en infraestructura vial, 50-60 puntos porcentuales en telecomunicaciones, y 90-100 puntos porcentuales en energía.

Según Calderón y Servén, (2004), entre 1980 y el 2001, en la provisión de servicios de infraestructura, América Latina ha declinado como consecuencia de la reducción del sector público y de la insuficiente respuesta del sector privado a la apertura de los sectores de infraestructura a la participación del sector privado en la mayoría de los países. Los autores encuentran que existe un retraso respecto de los estándares internacionales en términos de cantidad y calidad de infraestructura, con poca evidencia de que la brecha se esté acortando, excepto en el sector de las telecomunicaciones. En el cuadro IX.1, se puede apreciar el rezago de los países de América Latina con China y el promedio de los países de ingresos medio.

CUADRO IX.1
COMPARACIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS

Región/Categoría	Acceso a Electricidad (%)	Caminos (Kms./Kms. ²)	Líneas fijas por 1000 habitantes	Teléfonos celulares	Agua (%)	Saneamiento (%)
América Latina y el Caribe	87	0,008	170	246	89	74
China	99	0,189	209	215	77	44
Países de Ingreso medio	90	0,07	178	225	83	61
Año	2000	2002	2003	2003	2002	2002

Fuente: World Development Indicators. Tomado de: Fay y Morrison (2005). “Infrastructure in Latin America: Recent Developments and Key Challenges. World Bank. Volume I: Main report.

a) La necesidad de cerrar la brecha de infraestructura

Los estudios internacionales de forma muy consistente indican que América Latina requiere gastar más en infraestructura para cerrar su brecha. Actualmente, la región está invirtiendo alrededor del 2% del PIB en infraestructura, pero según Fay y Morrison (2005), se requiere como mínimo de entre 4 y 6% si el objetivo es alcanzar a los países más exitosos del este asiático.

Existen varios estudios que han demostrado el importante efecto de la acumulación de activos de infraestructura y su impacto sobre el crecimiento económico. Rozas y Sánchez (2004), sintetizan los resultados de los estudios empíricos que estiman el impacto de la infraestructura en la productividad. De acuerdo al recuento realizado por Rozas y Sánchez (2004), la mediana de los valores obtenidos en estimaciones dentro de los niveles subnacionales es de 0,20 para la elasticidad entre infraestructura y producción. Dentro de la muestra de estudios seleccionados, existe un estudio internacional realizado por Esfahani y Ramírez (2000), en el que se elabora un modelo de crecimiento para una nómina de 75 países a lo largo de tres décadas (1965-1995). El valor estimado de la elasticidad del producto con respecto a la infraestructura en este modelo es de 0,09 y la novedad del

¹⁶² Esta sección se ha basado en un estudio realizado previamente por el autor para la CEPAL titulado: “Manual para la Gestión de Financiamiento para Infraestructura y la Promoción de Asociaciones Público Privadas”. Mimeo, CEPAL, Junio, 2008.

modelo es que incorpora factores institucionales. También es interesante el trabajo de Calderón y Servén (2004), que mide los efectos del desarrollo de la infraestructura sobre el crecimiento y la distribución del ingreso sobre la base de un panel de 121 países en el período comprendido entre 1960 y el año 2000. Los resultados señalan que el crecimiento es positivamente afectado por el acervo de activos de infraestructura y que la desigualdad del ingreso se reduce con una mayor cantidad y calidad de la infraestructura. El estudio muestra que el aumento de la acumulación del stock de infraestructura explica 0,9% del crecimiento del PIB, pero que el declive en la calidad de la provisión de los servicios de infraestructura reduce la tasa de crecimiento en 0,2%. Por ello, la contribución neta de la infraestructura a la tasa de crecimiento habría sido equivalente a 0,7%. Es decir, el aumento del gasto en infraestructura habría explicado la cuarta parte del crecimiento del PIB. De otro lado, el estudio indica que si todos los países de Latinoamérica alcanzaran el stock de infraestructura del país líder, la tasa de crecimiento de largo plazo aumentaría entre 1,1% y 4,8% por año y sus coeficientes de Gini declinarían entre 0,02 y 0,10, reduciendo significativamente la desigualdad en el ingreso.

La literatura internacional y la evidencia empírica señalan que existen varias razones importantes por las cuales, la infraestructura genera reducción de la desigualdad en el ingreso. Desde el punto de vista conceptual, la infraestructura permite a los ciudadanos más pobres conectarse con las principales actividades económicas de sus países abriéndoles muchas nuevas oportunidades productivas (Estache, 2003). Además, la infraestructura reduce costos de producción y transacción y eleva el valor de los activos de los pobres. Existe mucha evidencia de que el acceso permite que los agricultores aumenten sus ingresos a través de actividades “no agrarias” y amplifica sus oportunidades de trabajo. Finalmente, también existe cuantiosa evidencia de que los caminos facilitan el acceso de los servicios de educación y salud a las zonas aisladas, modificando sustantivamente el nivel de vida.

CUADRO IX.2
ESTIMACIONES EMPÍRICAS DEL IMPACTO EN LA PRODUCTIVIDAD

Estudio	Elasticidad	Nivel de análisis	Variable de productividad
Aschuer (1989.1)	0,39	Nacional	Producto interno nacional
Munnell (1990.1)	0,33	Nacional	Producto interno nacional
Aschauer (1989.2)	0,24	Nacional	Producto interno nacional
Hulten y Schwab (1991)	0,39	Nacional	Producto interno nacional
Moomaw (1995)	0,07-0,26	Estatal	Producto bruto estatal
Moomaw y Williams (1991)	0,25	Estatal	Productividad total de factores
Costa et al (1995)	0,20	Estatal	Producto
Munnell (1990)	0,15	Estatal	Producto bruto estatal
Aschauer (1990)	0,11	Estatal	Producto per cápita
Munnell (1990.2)	0,06	Estatal	Producto bruto estatal
Denno (1988)	0,31	Metropolitano	Producto industrial
Canning y Pedroni (1999)	0,14	Nacional	Producto interno nacional
Tatom (1983)	0,13	Nacional	Producto privado
Esfahani y Ramírez (2000)	0,09	Internacional	Producto interno nacional
Deichman, Fay Koo y Lall (2002)	0,10	Nacional	Producto industrial
D’emurger (2000)	0,55-0,68	Provincial	Producto bruto provincial
Duffy-Denno y Eberts (1989)	0,08	Metropolitano	Ingresos
Eberts (1988)	0,19-0,26	Metropolitano	Valor agregado industrial

Fuente: Patricio Rozas y Ricardo Sánchez. Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico: Revisión Conceptual. CEPAL, 2004. Serie: Recursos Naturales. N° 75.

b) Avances recientes en materia de Infraestructura en América Latina

Entre 1985 y el año 2005, la mayoría de países de América Latina han mejorado la cobertura y calidad de los servicios relacionados a la infraestructura económica. La expansión, en los últimos 10 años ha sido impresionante en el mercado de teléfonos celulares e Internet. También ha crecido la cobertura del

servicio eléctrico y se han modernizado muchos puertos a través de concesiones. Sin embargo, en el segmento de caminos la cobertura no ha sufrido mayores variaciones. (Fay y Morrison, 2005).

Es importante señalar que el crecimiento de las coberturas de los servicios provenientes de la infraestructura, que ha permitido mejores condiciones para el crecimiento económico ha sido insuficiente. Diferentes estudios han encontrado una correlación estrecha entre el aumento de los déficits primarios del sector público y la reducción de los presupuestos de inversión pública en general y de infraestructura, en particular.

Existen evidencias suficientes para afirmar que, ante la crisis fiscal, los Ministerios de Hacienda (o sus equivalentes) y los gobiernos encontraron más sencillo cortar grandes proyectos de infraestructura que afectar el pago de la deuda externa, las pensiones o las remuneraciones del sector público. Por ello, según Fay y Morrison (2005), el gasto público en infraestructura entre 1988 y 1998, se redujo de 3% del PIB a tan sólo 1.8% del PIB, alejándose del nivel de 4% que se requeriría para contar con adecuado financiamiento para la infraestructura.

En la revisión de las tendencias de la inversión en infraestructura en América Latina realizada por Calderón y Servén (2004), el análisis enfocado en siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de)), se encuentra que —en la mayoría de los países— se experimenta una importante tendencia declinante que en algunos casos se revierte tímidamente a principios de la década de los 90. La excepción está constituida por Colombia y Chile, países que muestran un importante incremento de la inversión en infraestructura durante la década de los 90. Los expertos coinciden en señalar que los presupuestos de inversión pública se redujeron en parte por la percepción de que una porción considerable de la gran infraestructura era susceptible de ser financiada y suministrada a través de inversión privada.

En líneas generales, en la década de los 90 se produjo un importante flujo de inversión privada y América Latina atrajo la mitad de la inversión privada en infraestructura de todo el mundo en desarrollo. No obstante; el nuevo flujo de inversión privada hacia las concesiones, privatizaciones y asociaciones público-privadas tuvo su máximo sólo el 1,7% del PIB en 1998 y no alcanzó para compensar la reducción dramática de la inversión pública. Pero lo que si se logró con los procesos de promoción de la inversión privada fue transformar la estructura económica de la infraestructura. A inicios del tercer milenio de la era cristiana, el 86% de los clientes de las telecomunicaciones, el 60% de los clientes de la electricidad y el 11% de los clientes del agua potable, eran atendidos por empresas privadas. Esto contrasta con el bajo nivel de clientes atendidos por empresas privadas que equivalía a menos de 3% antes de 1990 (Andres, Foster y Guasch, 2005).

Calderón y Servén (2004) comparan la inversión total de inicios de la década de los 80 con los inicios de la primera década del presente siglo. Los resultados son que la inversión total en infraestructura cae en los países de economías grandes (Brasil, Argentina y México) y se eleva en las economías pequeñas (Perú, Colombia y Chile).

En resumen, la literatura y los expertos coinciden en señalar que los países de Latino América tienen que gastar más en infraestructura. Según Fay y Morrison (2005), invirtiendo 0,25% del PIB se podría alcanzar la cobertura universal en electricidad, agua y saneamiento. A su vez, los autores señalan que un adecuado mantenimiento de los activos existentes en agua potable, saneamiento, electricidad, caminos, ferrocarriles y telecomunicaciones requeriría de un equivalente al 1% del PIB regional. Finalmente, se estima que 1,3% del PIB se requeriría para atender nuevas inversiones y atender satisfactoriamente la demanda sobre la base de proyecciones conservadoras del crecimiento económico. Así, se requiere 2,5% del PIB para responder al crecimiento inercial de la demanda pero entre 4 y 6% del PIB para alcanzar los niveles de la República de Corea o China. Si queremos alcanzar a estos países y mantener adecuadamente los activos, probablemente se tenga que gastar un equivalente a 7% del PIB en infraestructura. Esta cifra no es irrealista según el Banco Mundial, considerando que ese nivel de gasto fue el que registraron los países del este asiático (China, Indonesia, Corea y Malasia) entre 1970 y 1990. El desafío de resolver la brecha de la infraestructura en Latinoamérica, implica no sólo aumentar la

inversión pública sino también realizar un significativo esfuerzo para atraer inversión privada a través de privatizaciones, concesiones y asociaciones público-privadas.

C. Infraestructura en el Perú

1. Consideraciones generales

a) Las brechas

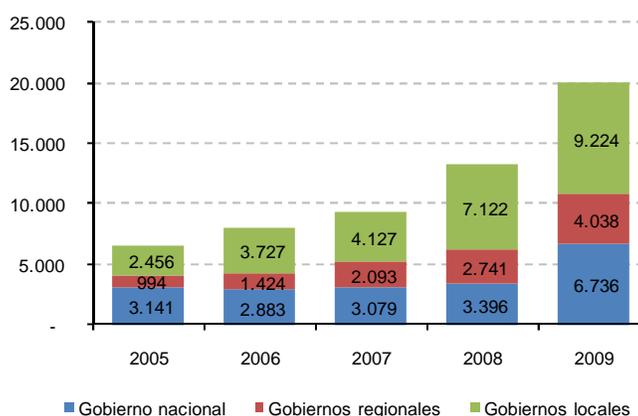
De acuerdo con los resultados obtenidos por Instituto Peruano de Economía (IPE¹⁶³), se estima que la brecha total de infraestructura a 2008 asciende a US\$ 37.760 millones, lo que representa aproximadamente 30% del PIB. Como porcentaje del PIB, esta cifra es menor al 33% registrado en el estudio¹⁶⁴ del año 2005, pero en términos absolutos es mayor a los US\$ 22.879 estimados en dicho año. Entre los componentes de la brecha de inversión calculada, el sector transportes es el que tiene un mayor déficit, 37% del total. En segundo lugar, aparece el sector eléctrico y de gas natural con 31,9% del total de la brecha de inversión. Este monto se explica por un incremento de la demanda de energía eléctrica mayor al esperado en los últimos años y que, por lo tanto, ha generado fuertes presiones sobre el sistema. En tercer lugar, se encuentra la brecha del sector saneamiento que representa 16,7% del total de la brecha. Finalmente, la brecha de telecomunicaciones muestra el menor nivel de déficit, representando sólo 14,4% de la brecha total.

b) Evolución reciente de la inversión pública en el contexto de la descentralización

Como consecuencia de la congelación de los salarios reales públicos y un menor coeficiente de deuda respecto del PIB, la inversión pública en el Perú creció significativamente. Los tres niveles de gobierno han experimentado un crecimiento dramático desde el 2006 y los gobiernos subnacionales han experimentado el mayor crecimiento comparativo.

GRÁFICO IX.1
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE INVERSIÓN ENTRE
LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO (2005-2009)

(En millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera/SIAF-MEF.

¹⁶³ El reto de la infraestructura al 2018, Instituto Peruano de Economía, 2009.

¹⁶⁴ La infraestructura que necesita el Perú, Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos, Instituto Peruano de Economía, 2006.

Desde 2006, los recursos adicionales que ha generado el crecimiento económico se están destinando en gran parte a una mayor inversión en infraestructura, pero estos montos aún resultan limitados frente a las brechas señaladas. En el período 2005-2009, el presupuesto modificado de inversión se ha incrementado en 502% para los gobiernos regionales¹⁶⁵, mientras en los gobiernos locales lo fue en 438%. Por otro lado, la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales se ha incrementado en 406%, mientras la de los gobiernos locales en 428%. Los principales sectores de inversión son al 2009 Transportes (33%), Salud y Saneamiento (17%), Educación y Cultura (15%), Agraria (11%), Administración y Planeamiento (7%), Energía (4%).

A pesar de este elevado incremento en la ejecución de las inversiones sub-nacionales, los recursos de inversión de cada año no se están ejecutando en su totalidad. Al respecto, en 2009 los gobiernos regionales sólo ejecutaron el 56% (48% en el 2008) de su presupuesto de inversión, en tanto que los gobiernos locales sólo el 59% (55% en el 2008). El Gobierno nacional, cuyo presupuesto aumentó en menor proporción que en el nivel descentralizado ejecutó sólo el 76% de su presupuesto (53% en el 2008). Así, debe decirse que los tres niveles de gobierno han tenido serias dificultades para ejecutar sus recursos. De modo que se trata de un problema que se seguirá presentando si no se realizan ajustes.

La ejecución en los gobiernos regionales es bastante heterogénea y depende de la cantidad de recursos que gestione un gobierno regional, de la abundancia de recursos por transferencias del canon (50% del impuesto a la renta de las actividades extractivas) y de la capacidad institucional para ejecutar esos recursos. Por ejemplo, Ancash, el gobierno regional que cuenta con el mayor presupuesto para inversiones (S/. 870 millones) tuvo la ejecución más baja de todos (16%) en el 2008. Así también podemos mencionar a los gobiernos regionales de Tacna y Moquegua, que a pesar de contar con elevados presupuestos de inversión, sólo han logrado ejecutar 25% y 29% de sus presupuestos, respectivamente. De otro lado está el Gobierno Regional de Lambayeque, que pese a no contar con recursos de canon y con un presupuesto de S/. 200 millones, sustentados básicamente con recursos de endeudamiento externo, transferencias de recursos ordinarios y recursos propios, ha logrado ejecutar el 92% de su presupuesto en el mismo año. También está el caso del Gobierno Regional de San Martín, que sin contar con recursos de canon y sólo con sus fideicomisos, ha logrado un presupuesto de S/. 280 millones y una ejecución del 88%. Ahora bien, no todos los gobiernos regionales con significantes transferencias por canon han tenido bajo desempeño. Por ejemplo, los de La Libertad y Arequipa tienen ejecuciones que alcanzan el 74% y el 70% de sus presupuestos, respectivamente.

Lo mismo ocurre en los gobiernos locales, donde en promedio no superan el 55% de avance de la ejecución en el 2009. Ni siquiera los gobiernos locales de departamentos con menos recursos alcanzan a ejecutar el 100% de sus recursos.

Los presupuestos para inversión en los sectores relacionados a infraestructura (transportes, energía, saneamiento y agricultura), totalizan 4,61%. Lo que significa que se cuentan con los recursos para seguir las recomendaciones del Banco Mundial. Sin embargo, la brecha institucional que explica la baja capacidad de ejecución de inversiones genera que sólo se ejecute un equivalente al 3,12% de la inversión en infraestructura. Por tanto, queda establecido que el problema no es sólo financiamiento y que existe una significativa necesidad de elevar las capacidades institucionales para ejecutar inversiones públicas.

2. Sector transportes

El principal problema del sector transportes es el alto costo del transporte de personas y mercancías, lo que resta competitividad al conjunto de la economía. En el Perú el costo de movilizar bienes representa en promedio el 40% del costo total, mientras el referente regional es de 20%.

¹⁶⁵ Información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), PIM.

Según el IPE, la reducción de la calidad de la infraestructura genera sobrecostos anuales por un equivalente al 8% del PIB (US\$6.287 millones). En el caso específico del sector transportes se estima que los sobrecostos equivalen a US\$392 millones anuales (ver cuadro IX.3).

CUADRO IX.3
SOBRE COSTOS DE TRANSPORTES

Categoría	Concepto	Dólares
Red vial	Mal estado de la Carretera y pérdidas de tiempo	188.000.000
Puertos	Tiempos perdidos en espera de las naves y falta de capacidad.	161.000.000
Aeropuertos	Áreas desperdiciadas y falta de espacio	43.000.000
Total	Todos los conceptos	392.000.000

Fuente: Instituto Peruano de Economía.

Esta situación está asociada a tres problemas generales al conjunto de modos de transportes: i) Infraestructura inadecuada y en algunos modos insuficiente; ii) debilidad institucional, y; iii) insuficiente e incierta provisión de recursos financieros.

a) Infraestructura

Con relación a los problemas de infraestructura, los principales temas en materia vial son los siguientes:

- Dados los niveles de tráfico, se tiene un exceso de capacidad en una porción significativa de las vías de la Red Vial Nacional, pero dicha red tiene problemas de trazado, geometría y problemas de confiabilidad y seguridad.
- La dispersión de la población rural que en algunos casos supera el 40%, requiere un alto número de vías en buen estado con las que no se cuenta actualmente. Sólo el 15% de los caminos rurales están en un estado adecuado con programas regulares de mantenimiento.
- Existen serios problemas en el financiamiento del mantenimiento. No existe una solución financiera para hacer sostenible el mantenimiento, la cobertura del mantenimiento en la red vial nacional llega al 66%, en la red departamental a 13% y en la red vecinal al 27%.
- Sólo un pequeño porcentaje de la red vial está en buen estado. La Red Vial Nacional no asfaltada y la Red Vial Departamental requieren de un enorme esfuerzo de rehabilitación para alcanzar niveles razonables de transitabilidad (alrededor de US\$2.395 millones). Se estima que menos del 10% de estas vías se encuentra en buen estado.
- A partir del año 1991, el Estado peruano ha otorgado 13 concesiones de carreteras, tanto autofinanciadas como cofinanciadas, que incluyen 5.000 Km. de carreteras y un compromiso de inversión de aproximadamente US\$3.000 millones (asumido en su mayoría por el Gobierno), las obras a realizar permitirán asfaltar cerca de 1.400 Km. La programación de las concesiones adjudicadas no respondió a un proceso planificado.
- La gestión de las redes regionales y vecinales no ha sido efectiva, aun cuando existen dos programas financiados para dicha descentralización (el Programa Caminos Departamentales y el Programa de Transporte Rural Descentralizado).

En el tema portuario, el principal problema es que el Puerto del Callao enfrenta serios problemas de congestión en el segmento de contenedores que es el que se prevé que crezca más rápido a tasas equivalentes a, por lo menos, 7%. En el tema aeroportuario, es importante señalar que se requieren resolver los cuellos de botella de atención a los pasajeros que se registran de forma creciente en el aeropuerto Jorge Chávez. Actualmente, el principal déficit de inversión en el campo aeroportuario está en los sistemas de radares y en las mejoras en los sistemas de control de tránsito

aéreo. El Aeropuerto de Lima es el único que permite aterrizajes controlados y sus equipos están alcanzando el límite de su vida útil.

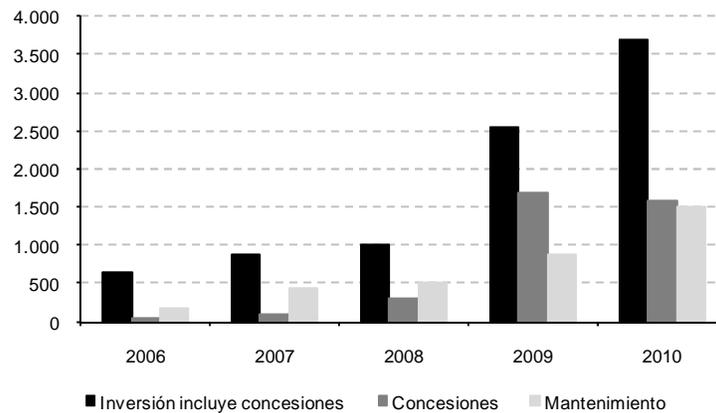
b) Debilidad institucional

La debilidad institucional está asociada principalmente a: i) la incompleta distribución de competencias intra e intersectorial; ii) al incipiente proceso de planificación; iii) a la inexistencia de incentivos al mantenimiento, y; iv) a la existencia de problemas relacionados a capacidades técnicas.

c) Gasto en infraestructura

El gasto en infraestructura vial, ha venido creciendo considerablemente impulsado principalmente por los pagos anuales por obras (PAOs) de las concesiones de carreteras onerosas y la disponibilidad de mayores recursos de los ingresos fiscales de los años 2006 al 2008.

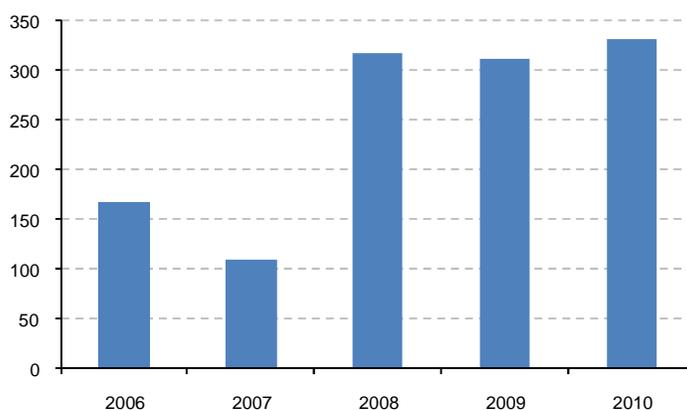
GRÁFICO IX.2
GASTO DE PROVIÁS NACIONAL
(En millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera/SIAF-MEF.

Para el año 2009 los recursos destinados a las concesiones viales fueron alrededor de US\$500 millones, cerca de los dos tercios del presupuesto total para la Red Vial Nacional para atender a toda la red vial nacional en ese mismo año. Por su parte los programas de apoyo a los Gobiernos sub nacionales vienen manteniendo un ritmo de ejecución de alrededor de US\$100 millones por año.

GRÁFICO IX.3
GASTO EN PROGRAMAS DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN
(Millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera/SIAF-MEF.

3. Sector saneamiento

a) Infraestructura

La cobertura de los servicios de saneamiento en el Perú es relativamente limitada. El porcentaje de la población que accede a servicios de saneamiento aumentó de 49,4% en el 2003 a 53,3% en el 2007. Pero esta mejora se concentra en Lima Metropolitana. En contraste, en el resto del país se tiene una cobertura de solo 40,4%, siendo aún más crítica la situación en las zonas rurales donde se llega a 7,7%. Si se analiza el comportamiento en los departamentos, se encuentran muchas heterogeneidades. Es así que las zonas que tienen los mejores indicadores de cobertura (más del 50% de acceso), son las grandes ciudades como Arequipa, Ica, Trujillo, Chiclayo, Lima, Moquegua y Tacna. En cambio los departamentos con los peores indicadores de cobertura son los más rurales como Huancavelica con 13,8% y Ucayali con 17,1%.

En términos globales el ratio de acceso se mantiene en 68,6% de la población, entre el 2003 y 2007. Con una caída de cobertura en las zonas rurales, que pasó de 38,7% el 2003 a 34,6% el 2007. Por su parte, los departamentos con las mayores tasas de acceso a agua potable son Arequipa, Ica, Lima, Moquegua y Tacna con tasas mayores al 80%. En contraste, los departamentos pobres como Huancavelica, Huánuco y Loreto presentan una tasa menor al 40%. En las zonas rurales solo el 31,7% de la población accede a una red pública dentro de la vivienda. En este segmento, las principales fuentes de abastecimiento son los ríos, acequias, manantiales o similares con una cobertura de 50,6%.

A nivel departamental, las regiones con las mejores coberturas de agua potable son Ica, Lima, Moquegua y Tacna con tasas mayores al 70%. En contraste los departamentos pobres como Puno, Ucayali, Pasco, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Amazonas y Loreto presentan coberturas menores.

En lo referente al tratamiento de aguas residuales, sólo el 29,1% de las aguas volcadas al sistema de alcantarillado mediante conexiones de alcantarillado recibe algún tipo de tratamiento, lo cual implica que durante el año 2007; 530 millones de m³ de aguas residuales, se estarían volcando directamente a un cuerpo receptor sin un tratamiento previo. Cabe mencionar que la eficiencia de tratamiento de una buena parte de las plantas de tratamiento de aguas residuales existentes a nivel nacional no es la más adecuada, lo cual agravaría la situación. Por su parte, en el ámbito de Lima Metropolitana, la empresa de la ciudad (SEDAPAL), afronta el reto de abastecer de agua potable a una creciente población capitalina, en una ciudad ubicada en un desierto, sin fuentes naturales de agua suficientes, en extremo estrés hídrico. Lima concentra al 30 % de la población total del país (más de 8

millones de habitantes) y está ubicada en una zona de la franja costera con nula capacidad de embalses al no tener presencia de lluvias (apenas 9 mm de precipitación anual), y donde discurren tres ríos cuyo caudal natural de estiaje es insuficiente para abastecer de agua potable a sus pobladores.

La política establecida define que las tarifas o cuotas deben cubrir los costos de operación, mantenimiento y reposición, aún para el sector rural. En la actualidad, en la mayoría de los casos, los valores pagados por ese segmento solo cubren los costos variables y en algunos casos, sólo cubren un porcentaje de los costos de operación y mantenimiento. Las nuevas propuestas de intervención que proponen generar un cambio en este escenario todavía tienen un ámbito de implementación limitado. Su expansión a nivel nacional requiere que se formule una estrategia específica para difusión y capacitación a nivel local.

Cabe señalar que existen carencias en las capacidades de los gobiernos regionales para el desarrollo de planes de saneamiento regional. El Gobierno del Perú y el Banco Mundial están trabajando con cuatro gobiernos regionales sus Planes Integrales de Saneamiento Regional. Una de las dificultades que se enfrentan es que no están desarrolladas las capacidades para desarrollar estos planes en las instancias pertinentes.

b) Debilidad institucional

Los principales problemas institucionales del sector saneamiento son los siguientes: i) problemas de insuficientes capacidades técnicas para elaborar los Planes Maestros Optimizados en las empresas públicas; ii) como consecuencia de lo anterior no se pueden reajustar apropiadamente las tarifas; iii) ausencia de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental para articular inversiones; iv) existen severas debilidades en el sistema de información y v) graves problemas en las capacidades de ejecución de inversiones en todos los niveles de gobierno y con especial énfasis en el programa principal denominada Agua para Todos.

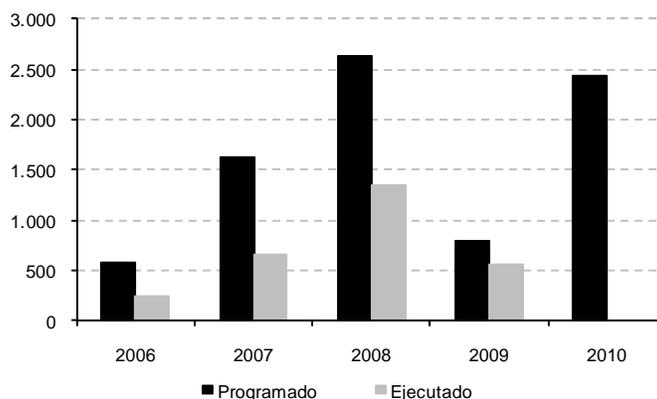
c) Gasto en saneamiento

El presupuesto del programa Saneamiento, para el sector público, es gestionado principalmente por los el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, principalmente a través de la estrategia del Programa Agua para Todos (PAPT), que es un mecanismo de cofinanciamiento entre el MVCS y los beneficiarios intermedios que son los Gobiernos Regionales y Locales.

La ejecución de los recursos presupuestales y la gestión del PAPT, no ha sido eficiente, así como tampoco el proceso de priorización, programación ni ejecución, sin embargo el nivel de inversión llega a los S/1.300 millones en el año 2008 y para el año 2010 se tiene una previsión de S/2.400 millones. Nótese la baja ejecución de los años 2006, 2007 y 2008.

Contrastando con experiencias internacionales, se puede concluir que hay dos carencias principales en el PAPT: (i) el objetivo general del programa (propósito) está centrado fuertemente en aspectos de infraestructura y (ii) no tiene referencias explícitas a todas las variables que la mayoría de programas similares en Latinoamérica tienen. Adicionalmente, en cuanto a su operación, haciendo cálculos aproximados totales a lo largo de todo el periodo de existencia del PAPT, a fin de comparar la inversión realizada con la cobertura adicional lograda, mientras que el promedio internacional (Latinoamericano) tiene aproximadamente US\$315 por persona adicional con servicio, el PAPT bordea los US\$540 por persona adicional con servicio de agua y saneamiento.

GRÁFICO IX.4
GASTO DE SANEAMIENTO
(En millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera/SIAF-MEF.

4. Sector energía

a) Infraestructura para abastecimiento eléctrico

En la actualidad la falta de la integración en el planeamiento, la baja capacidad de inversión en los programas del Gobierno Nacional, la insuficiencia en la provisión de gas (gasoducto llegó a su tope), las limitaciones en el segmento de transmisión (no hay suficientes líneas para el transporte de energía), la falta de lluvias y la necesidad de generar incentivos en el sector de la hidroelectricidad son los desafíos principales. A fines del 2007 la cobertura eléctrica del ámbito nacional fue de 79,5%, lo que significa que a pesar del avance en los últimos años, el 22% de la población carece de acceso a servicio eléctrico, que equivale a 6,5 millones de personas que permanecen al margen del desarrollo y de la modernidad y cuya situación se agrava más en las zonas rurales.

Al propio tiempo la demanda está generando cuellos de botella en diferentes segmentos productivos y por las tarifas relativamente bajas del gas, por un tiempo importante se generó un no deseado desincentivo a la inversión en hidroelectricidad. Actualmente, se espera enfrentar los problemas de insuficiente oferta de diversas maneras. En el corto plazo se han tomado tres medidas. La primera ha sido autorizada a alquilar hasta 300 MW de energía (de los cuales ya se han logrado alquilar 70 MW). La segunda medida es que en la ciudad de Lima se están empezando a utilizar sistemas duales lo que permite que algunas centrales de gas adapten sus sistemas para utilizar diesel. Entonces como uno de los problemas es la insuficiencia en el suministro del gas natural, esta segunda línea de acción permite añadir 100 MW adicionales al sistema. La tercera medida está relacionada a la existencia de una empresa que operará próximamente una central térmica de cogeneración que aportará 35 MW más. Como puede apreciarse algunas de las medidas son costosas (como el alquiler de energía) y suponen la inexistencia de acciones previsoras que debieron haber sido planteadas por las instancias planificadoras del sector.

A esto se suma que en los próximos años se espera un crecimiento importante de la demanda eléctrica sobre la base del desarrollo de la actividad minera en el norte y sur del país, y por la entrada de nuevos convenios comerciales. Actualmente, para el mediano plazo, las acciones para subsanar la insuficiencia de oferta son: i) completar la construcción del gasoducto de Perú LNG, que ampliará la capacidad del suministro de gas natural a la costa. Con ello, todas las plantas que se vienen instalando en la zona de Chilca tendrán el gas suficiente para operar y ii) se ha convocado a una licitación para la construcción de 500 MW de energía hidroeléctrica, lo que permitirá en 4 años atender las necesidades de energía del sistema.

El número de clientes eléctricos en el área rural que consumen menos de 12 KWH/mes tanto los que están articulados al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) como los que están en sistemas aislados es extremadamente alto. En el SEIN, el 75% consume menos de 12 KWH/mes, mientras que en los sistemas aislados, el 68% consume menos de 12 KWH/mes. Esto implica que “de los 495.786 clientes realmente electrificados, 382.459 consumen menos de 12 KWH/mes, es decir, utilizan un foco durante una hora al día, consumo que con un mínimo de sentido común, nadie podrá admitir como electrificados a estos clientes, ya que no gozan de ninguna de las ventajas de la electrificación para mejorar su nivel de vida”¹⁶⁶. El estimado de familias rurales que gozarían entonces de los beneficios de la electrificación es de sólo 113.327. Esta situación es la consecuencia directa del profundo problema de la desigual distribución del ingreso en el Perú y de las dificultades de los pobres, para tener la mínima liquidez para lograr consumos significativos de energía.

La pobreza y la dispersión geográfica de la población, explican en gran medida por qué el Perú tiene uno de los niveles de prestación de servicios más bajos de Latinoamérica sólo por encima de Bolivia (Estado Plurinacional de). Esta situación es un enorme desafío y exige avanzar a soluciones innovadoras en aquellos segmentos en donde se diluyen las economías de escala y la política de extensión de redes no parece ser la opción más viable.

Según Miranda y Soria¹⁶⁷, a pesar de que teóricamente los recursos destinados a la electrificación rural deberían ser asignados a aquellos departamentos con bajos coeficientes de electrificación rural y un alto índice de pobreza; en la práctica, no se han seguido estas pautas al momento de asignar los recursos. El Gobierno Nacional asignó importantes fondos a departamentos con un elevado coeficiente eléctrico y con menor grado de pobreza. De acuerdo con los autores, lo anterior evidencia cierto grado de discrecionalidad en la asignación del gasto público, que se explicaría por el grado de influencia política de las poblaciones, y/o la cercanía al sistema Interconectado.

Miranda y Soria también analizan la concesión rural a la luz de los planes del Gobierno hasta el 2014 y plantean recoger criterios técnicos para la asignación de inversiones en infraestructura eléctrica: i) menor coeficiente de electrificación rural, ii) mayor índice de pobreza del área geográfica donde se ubica el proyecto, y iii) la menor proporción de subsidios requeridos por el proyecto. Los autores mencionan que de acuerdo con la evidencia mostrada, el Gobierno tiende a asignar inequitativamente los recursos. De esta manera, departamentos como Ancash, La Libertad y Arequipa, que se encuentran con coeficientes de electrificación por encima de la media resultarían beneficiados dejando de lado departamentos como Huancavelica, Ucayali y Madre de Dios, que presentan mayores necesidades de inversión.

Dichos autores concluyen que la inversión rural en infraestructura eléctrica crece en aquellas zonas que están cercanas al SEIN, lo cual guarda poca relación con los criterios que se proponen en los documentos de planificación del propio gobierno.

Finalmente, no se cubren muchas veces los costos de mantenimiento¹⁶⁸, debido a los siguientes factores principales: a) baja rentabilidad de las inversiones en las instalaciones eléctricas rurales, debido principalmente a un escaso número de consumidores atendidos, un reducido consumo por cliente y una gran dispersión geográfica de las localidades, lo que originan altos costos de operación y mantenimiento; b) poca disponibilidad de recursos para atender la operación y el mantenimiento de las instalaciones eléctricas rurales.; c) obras transferidas con déficit en diseño, construcción, utilización de insumos; d) Problemas de sobre dimensionamiento de inversiones; e) las tarifas no cubren los costos de operación y mantenimiento para el sector rural; f) Ausencia de normatividad específica que responda a la electrificación rural; y g) centralismo en la gestión. En líneas generales, existe un modelo vertical que imposibilita la participación de todos los agentes

¹⁶⁶ Serrat Mont, Esteban. *Políticas de Desarrollo de Electrificación Rural*. Lima: UCPS-MEF-BID. 2007. p 5.

¹⁶⁷ Miranda, Homero y Mario Soria (Noviembre, 2006). *Electrificación Rural: ¿un fin o un medio?*, en *Perú Económico*, pp. 18-20.

¹⁶⁸ Basado en Gustavo Guerra García, “Déficit de Recursos para el Mantenimiento de la infraestructura energética y Alternativas de Solución”. MEF, abril, 2006.

involucrados en la selección, priorización, diseño, construcción y administración de las instalaciones eléctricas rurales.

b) Debilidad institucional

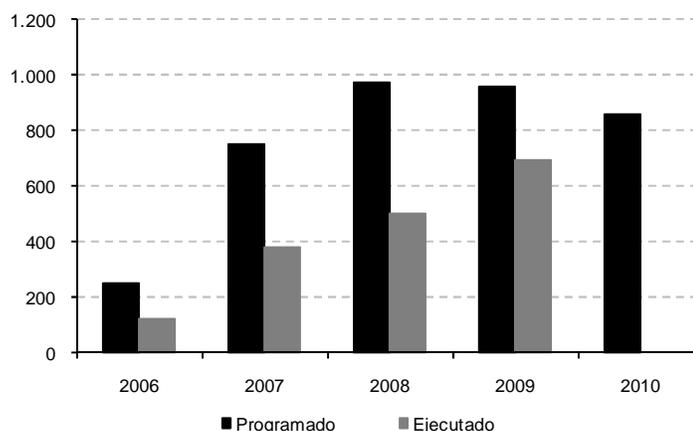
Los principales problemas de debilidad institucional son los siguientes:

i) Ausencia de capacidades de planificación y previsión explican las crisis energéticas como la del 2007; ii) en consecuencia Perú tiene estrechos márgenes de seguridad; iii) las políticas de promoción al consumo de gas natural desalentaron las inversiones en centrales hidroeléctricas; iv) el esquema tarifario del gas barato desincentiva mejoras en tecnología para generar más energía con la misma cantidad de gas; v) se requiere integrar la planificación de las medidas de política de los hidrocarburos y las del sector eléctrico; vi) faltan mecanismos institucionalizados de coordinación entre sectores; vii) existe un modelo centralista de desarrollo de la electrificación rural; precariedad institucional de la planificación y de la ejecución descentralizada; viii) grandes debilidades en los recursos humanos y en sus incentivos.

c) Gasto en electricidad

El gasto de electrificación rural a cargo del estado se ha incrementado considerablemente desde el año 2006, y si durante el año 2010 se cumple la programación, se habrán invertido cerca de US\$3.800 millones, principalmente en los rubros de electrificación rural. No obstante, el desafío es muy grande y las inversiones previstas no permitirán reducir las disparidades existentes.

GRÁFICO IX.5
GASTO EN ELECTRICIDAD
(En millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera/SIAF-MEF.

D. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- La experiencia y la literatura internacional enseñan que lo recomendable es invertir en infraestructura un 4% del PIB. Se requeriría un 7% del PIB si el objetivo fuera alcanzar a los países de rápido crecimiento y asegurar el mantenimiento de todos los activos.

- La brecha de la inversión en infraestructura en el Perú para el periodo 2008-2018 se estima en US\$ 37.760 millones, un tercio del PIB. El sector transporte y el sector eléctrico tienen los déficits más altos con 37% y 22% del total, respectivamente.
- La calidad de la infraestructura en el Perú medida en el ranking de competitividad para el periodo 2009 – 2010 para 131 países analizados por el WEF, está en el puesto 97 con un puntaje de 2,9.
- El Sector que mayor dinamismo presenta para la inversión de infraestructura, es transportes a cargo del MTC, cuya inversión, liderada por las concesiones cofinanciadas y por los proyectos de niveles de servicio con contratos multianuales, representaron 0,85% del PIB en el año 2009 y si las inversiones no sufren retrasos, en el 2010 podrían llegar a 1,15% del PIB.
- Las inversiones en Saneamiento, han evolucionado notablemente, pero a diferencia del MTC en el caso de transportes, el MVCS no tiene las capacidades suficientes para liderar los proyectos en curso y su marco institucional presenta elementos de riesgo en sus contrapartes locales y regionales; sin embargo el promedio de inversión en este sector representó en el periodo 2006-2009, el 0,2% del PIB.
- Las inversiones en el sub sector electrificación, vienen siendo lideradas por la inversión privada para los concesionarios de generación eléctrica, principalmente en centrales hidroeléctricas, pero en electrificación rural en el periodo 2006-2009, se ha tenido una participación de inversión total —principalmente pública— de sólo el 0,12% del PIB.
- Los presupuestos para inversión en los sectores relacionados a infraestructura (transportes, energía, saneamiento y agricultura —principalmente riego—), totalizan 4,61%. Lo que significa que se cuentan con los recursos para seguir las recomendaciones del Banco Mundial.
- La brecha institucional que explica la baja capacidad de ejecución de inversiones genera que sólo se ejecute un equivalente al 3,12% de la inversión en infraestructura. Por tanto, queda establecido que el problema no es sólo financiamiento y que existe una significativa necesidad de elevar las capacidades institucionales para ejecutar inversiones públicas.

2. Recomendaciones

- Fortalecer los procesos de planificación y priorización de las inversiones realizadas por los sectores involucrados, con énfasis en los equipos de programación multianual, desarrollando programas de inversión de 5 a 10 años, con marcos lógicos sostenibles y matrices de resultados que evidencien la calidad del servicio y la cobertura y no solo la calidad de la infraestructura. La prioridad de los procesos de planificación y ejecución de inversiones tiene que centrarse en el nivel descentralizado y debe partir de eliminar las barreras existentes para contratar personal altamente calificado. Dichas barreras están en las normas presupuestales y del régimen laboral del sector público.
- Incorporar la planificación territorial de acuerdo a las lecciones aprendidas en la experiencia internacional con amplia participación entre las autoridades nacionales y los gobiernos regionales.
- Reforzar los procesos de acompañamiento de la descentralización de funciones hacia gobiernos regionales y locales, en temas sectoriales. Existe un gran número de funciones transferidas particularmente a los Gobiernos Regionales que no han tenido contraparte presupuestal, esta limitación se puede observar con los ejemplos de la lentitud de ejecución del Programa Caminos Departamentales y la mala experiencia de los proyectos del Programa Agua para Todos entre el MVCS y los gobiernos regionales y locales.

- Avanzar en la promoción de la inversión privada en las zonas consolidadas y en proyectos autosustentables: se debe concentrar el esfuerzo promocional en proyectos autosustentables o que requieran bajos cofinanciamientos, en el caso de transporte, los contratos multianuales por niveles de servicio son una buena alternativa.
- Todo proyecto socialmente rentable en el que las ganancias por eficiencia en la administración privada superen a los mayores costos financieros que enfrentan los concesionarios deben ser financiados sobre la base de esquemas de concesión o asociaciones público privadas.
- Priorizar los recursos para el mantenimiento de la infraestructura, así como fortalecer las metodologías para su programación. Las curvas de deterioro de la infraestructura pública sin adecuado mantenimiento están generando pérdidas cuantiosas de patrimonio en muy poco tiempo. Este elemento está muy vinculado a las tarifas por el uso de los servicios públicos.
- Promover mecanismos de retención de personal técnico capacitado con una política de retención de cuadros profesionales para tener la masa crítica mínima necesaria. Asimismo, se deberá implementar una política que resuelva los problemas de entrenamiento, capacidades técnicas, mecanismos de retención de los mejores profesionales, escalafón etc. Además, debería revisarse el régimen laboral para institucionalizar y profesionalizar a las unidades en línea y diferenciarlas de aquellas unidades que podrían pasar al régimen privado (Unidades ejecutoras de inversión).
- Mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación de los proyectos, para garantizar la sostenibilidad de las inversiones en curso, es fundamental que la inversión en infraestructura sea acompañada de la gestión adecuada de las obras implementadas. Sobre todo en el caso de infraestructura de saneamiento, para tal fin, la liberación de los recursos debe ser unida a una propuesta tarifaria adecuada, al compromiso de la gestión a través de operadores especializados, estableciendo los incentivos y las sanciones para cada caso. Asimismo, es importante construir un sistema de información homogéneo y generalizado.
- Mejorar el marco legal y reglamentario de los sectores de infraestructura económica, particularmente para mejorar el marco institucional y clarificar la distribución de competencias. Los marcos regulatorios para los operadores de servicios deben optimizarse en todos los modos de transporte, con énfasis en el transporte urbano y el transporte interprovincial de carga y pasajeros. En los sectores eléctricos y de saneamiento, es muy importante continuar mejorando los marcos regulatorios y tarifarios para asegurar la sostenibilidad de las inversiones.
- Mejorar la capacidad de reinversión de las empresas públicas de transportes, energía y saneamiento mediante las utilidades distribuibles. Se debe evaluar considerar estos recursos para mejorar la capacidad financiera de las empresas de reinvertir en las instalaciones deterioradas en el pasado.
- Desarrollar acciones de prevención al cambio climático que promueva el uso sostenible del recurso hídrico, comportamiento frente a desastres naturales vinculados, implementación de políticas de búsqueda de eficiencia y análisis de la matriz energética para hacerla menos sensible frente al cambio climático.

Bibliografía

- Calderón, Cesar y Servén, Luís. Trends in Infrastructure in Latin America, 1980 – 2001. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2004.
- Castañeda, Carlos Celso. La infraestructura que necesita el Perú: brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos. Lima: Instituto Peruano de Economía – IEP, 2007.

- Esfahani, Hadi y María Ramírez (2000). *Infrastructure and Economic Growth*. Documento de Trabajo. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos.
- Estache, Antonio; Chisari, Omar, y Waddams, Catherine. *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*. Pp 25-53. Publicado en: Ugaz, C. y C. Waddams Price, ed. "Access by the poor in Latin America's utility reform: subsidies and service obligations". Edward Elgar, Northampton, MAS, USA (with O. Chisari and C. Waddams Price). 2003.
- Fay, Marianne y Morrison, Mary. *Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- Andres, L., V. Foster and J. L. Guasch. "The Impact of Privatization in Firms in the Infrastructure Sector in Latin American Countries." World Bank, Washington D.C. 2005.
- Aschauer, D. 1989. "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, pp.1-25. Gallup, John Luke, Sachs, Jeffrey D. and Mellinger, Andrew D. *Geography and Economic Development*. Cambridge: NBER Working Paper No. W6849, 1998.
- Gavin, M. y R. Hausman, *Nature, Development and Distribution in Latin America: Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- Giugate, Marcelo; FRETES, Vicente y NEWMAN, John. *Perú: La Oportunidad de un País Diferente*. Lima: Banco Mundial, 2006.
- Gourevitch, Peter. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Guerra-García, Gustavo. *Manual para la Gestión de Financiamiento para Infraestructura y la Promoción de Asociaciones Público Privadas*. Lima: CEPAL, 2008. Mimeo.
- Guerra-García, Gustavo. *Déficit de Recursos para el Mantenimiento de la infraestructura energética y Alternativas de Solución*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, 2006.
- Miranda, Homero y Mario Soria (2006). *Electrificación Rural: ¿un fin o un medio?*, en *Perú Económico*, pp. 18-20.
- Pastor, Cynthia y Pérez, Patricia. *El Reto de la Infraestructura al 2018: "La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú al 2008"*. Lima: Instituto Peruano de Economía – IEP, 2009.
- Rozas, P. y Sánchez, R. *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 75. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- Serrat Mont, Esteban. *Políticas de Desarrollo de Electrificación Rural*. Lima: UCPS-MEF-BID. 2007.

X. Reforma del Estado y servicio civil. Elementos de la experiencia europea para pensar el caso latinoamericano¹⁶⁹

Carlos Aggio, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit¹⁷⁰

A. Introducción

Ha pasado más de un cuarto de siglo desde el comienzo de un largo, profundo e inconcluso debate sobre la reformulación del sector público en el proceso de desarrollo. Factores globales (crisis de principios de los años setenta) agravados por factores con mayor presencia en América Latina (crisis de la deuda a principios de los años ochenta) y cambios en la visión del balance Estado-mercado (en esencia, el avance y posterior retroceso de la visión conocida como “Consenso de Washington”) han involucrado grandes debates sobre el papel del Estado en el desarrollo.

Si bien la recuperación de la democracia puede haber sido el logro más importante de los países de América Latina durante las últimas tres décadas, los avances en materia de vigencia de los derechos civiles no han logrado ser acompañados por mejoras imprescindibles en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Las dudas sobre el papel que deben cumplir las políticas públicas permanecen en el centro del debate.

Bajo estas circunstancias, se debe repensar el lugar del Estado, de forma tal de asegurar una efectiva inclusión y protección social de la población al tiempo de reconstruir las bases del desarrollo económico, conservando la idea de un pacto fiscal sustentable. En este sentido, el rol desempeñado por los servicios civiles (SCs) no ha sido plenamente abordado y resulta imperioso profundizar en el estudio de su funcionamiento, necesidades y alternativas de reforma y posibles modos de implementarlas. La debilidad de las burocracias estatales y la ausencia de SCs con una razonable capacidad para implementar las iniciativas de reforma determinan el fracaso de muchas de éstas. En tal sentido, cabe preguntarse si los servicios civiles constituyen una componente esencial del diseño de las reformas o simplemente forman parte de un aspecto instrumental de menor envergadura que actúa imponiendo límites al diseño de reformas en las políticas públicas.

¹⁶⁹ Se agradecen los comentarios recibidos por parte de los participantes al Seminario ‘La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina’, realizado los días 27 y 28 de abril de 2010 en Santiago, donde se presentó una versión preliminar del estudio. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

¹⁷⁰ Consultor independiente e investigador-docente de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, experto en políticas públicas de la Oficina CEPAL de Buenos Aires y Consultora de CEPAL, respectivamente.

En el sistema de SC descansa gran parte de la capacidad de los gobiernos para desarrollar sus funciones. A cargo de éstos está el diseño y la implementación de políticas orientadas al desarrollo económico y social de los países. Asimismo, en los sistemas democráticos, facilitan la buena comunicación entre gobernantes y gobernados.

Teniendo en cuenta las dificultades que vienen enfrentando los países latinoamericanos para contar con SCs eficientes y aptos para llevar adelante las políticas públicas necesarias (Echebarría, 2006), parece conveniente analizar la experiencia de los países desarrollados. Estos, en especial los europeos, han presentado importantes avances que han significado una modernización de sus burocracias que puede servir de base de comparación para los procesos de la región.

En consecuencia, el presente estudio tiene dos objetivos. En primer lugar, llevar adelante una revisión de la literatura sobre los SCs de países de Europa, orientada a identificar sus rasgos principales, alcance y limitaciones de las reformas recientes, fortalezas y debilidades de los mismos. En segundo lugar, reflexionar acerca de la posible implementación de políticas inspiradas en estas experiencias en los países de América Latina que contribuyan a la creación de un SC, que jerarquice la función pública y genere incentivos salariales, controles de corrupción, aumente la eficacia de las intervenciones y contribuya a dar mayor legitimidad a las políticas públicas.

La literatura disponible para abordar el primer objetivo presenta un recorrido mucho más extenso¹⁷¹ que el orientado a extraer lecciones de la experiencia europea para una posible adecuación e implementación en América Latina. Existen varios trabajos que analizan el funcionamiento y las reformas de los SC de Europa e incluso estudios sobre reformas fomentadas desde la UE en países de reciente acceso a la UE del Este Europeo¹⁷². En lo que respecta al segundo objetivo, existen algunos estudios que analizan las reformas de los SC en Europa con una mirada hacia América Latina¹⁷³. Si bien estos sirven de base al presente trabajo, es en esta área donde se espera poder brindar una mirada actualizada del tema. Por un lado, se pondrá un esfuerzo especial en captar reformas más recientes que los mencionados estudios no han cubierto en su totalidad y por el otro se intentará extraer lecciones concretas para reformas futuras en la región con una mirada ‘fresca’. Esto último se debe a que dentro de las escasez de estudios empíricos sobre los SC en los años noventa el Banco Mundial y el FMI se interesaron en generar información sobre los SCs con una mirada de reforma que para algunos ponía énfasis en el intento de exportar nuevos conceptos de gestión para la administración pública (Bekke y van der Meer, 2000)¹⁷⁴.

El presente documento se divide en seis secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se presenta resumidamente una descripción de los principios que inspiraron la creación de los sistemas de SC en Europa, y como estos se materializaron en dos tipos conceptuales de sistemas: de carrera y empleo. Precisamente, la tercera sección está centrada en analizar los factores que suscitaron las reformas recientes. La cuarta y quinta sección, estudian en profundidad los cambios implementados, sus alcances, fortalezas y debilidades. Este análisis distingue entre las reformas en las modalidades de contratación e incentivos y en las nuevas demandas para los SC, profundizando en diferentes dimensiones. Por último, en la sexta sección se presenta un ejercicio de reflexión que, en base a la experiencia europea analizada en las secciones anteriores, intenta definir las áreas en las que deberían focalizarse posibles reformas de las burocracias estatales de países latinoamericanos.

¹⁷¹ OECD (1999), Bossaert y otros (2001), Cardona (2000, 2006, 2007) Rexed (2008), Ziller (1998).

¹⁷² El programa Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (SIGMA) cofinanciado por la OECD y la UE fue lanzado en el año 1992 para asistir en a un grupo reducido de países en sus procesos de reforma del Estado. Actualmente también trabajan en conjunto con países vecinos como parte de la European Neighborhood Policy www.sigmaweb.org

¹⁷³ Mascott Sanchez (2006), Longo (2001), Dussauge Laguna (2005) Ramío Matas y Miquel (2003).

¹⁷⁴ Tal como se desarrolla más adelante, estos conceptos se refieren a lo que en la literatura especializada se conoce como la Nueva Gestión Pública (New Public Management en inglés) que promueve la introducción de elementos de la gestión de los recursos humanos, que se utilizan en el sector privado, en el sector público.

B. Modelos de servicio civil

El objetivo de esta sección consiste en describir el surgimiento de los sistemas de SC en Europa Occidental. Definir qué se entiende por Servicio Civil, explicar los distintos tipos de sistemas (empleo y carrera), señalando qué sistema adoptó cada país y las ventajas y desventajas que se le atribuyen a cada uno. El contenido de esta sección sirve de marco general para entender el tipo y dirección de las reformas que se han implementado en distintos países, que será abordado en la sección que sigue.

No existe una definición común de SC para todos los países miembros de la UE. Como se verá más adelante hay propósitos comunes con arreglos institucionales diferentes. De acuerdo a Ziller (1998), en todos los países miembros de la UE un número de empleados del gobierno está sujeto a un conjunto de reglas específicas que difieren de las relaciones de trabajo usuales. Estos reciben la denominación de *civil servants* (Reino Unido), *fonctionnaires* (Francia), *beamte* (Alemania), *pubic cervantes* (Irlanda). Por su parte, Longo (2003) define al sistema de SC como ‘*el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general*’ (pp.2).

En la mayoría de los países de la UE, un porcentaje elevado de los empleados públicos tienen status de servidores civiles en el sentido de estar regidos por un marco normativo específico y no por las leyes laborales más generales que le competen a las relaciones entre empleados y empleadores en el sector privado (Ziller, 1998 y Cardona, 2000). En un número más reducido de países solo una parte de los empleados públicos son servidores civiles. En Alemania, existe una distinción entre aquellos que ejercen la autoridad pública, que son los servidores civiles por principios constitucionales (49% del empleo público) y otras posiciones que pueden ser cubiertas por personas bajo las leyes laborales generales. En el Reino Unido, la distinción tradicional es entre los empleados de los gobiernos locales —sujetos a leyes laborales generales— y los servidores civiles que son los empleados del gobierno nacional que están sujetos a las reglas adoptadas por el Poder Ejecutivo bajo la ‘*prerrogativa de la realeza*’ (Ziller, 1998:145).

De acuerdo con Longo (2001), los sistemas contemporáneos de SC tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del Siglo XVIII. En ese momento el empleado público deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado. Aunque las tradiciones nacionales, las condiciones políticas y las necesidades organizacionales provocaron que cada servicio civil tenga rasgos propios, Dussauge Laguna (2005) argumenta que todos los servicios civiles siguieron una serie de valores esenciales en común: el mérito, la igualdad y la estabilidad.

La concreción de estos principios generales en la legislación de cada país ha sido un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes (Sánchez Morón, 1996) citado por Longo, 2001). El primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España, en 1852. Italia, tras el precedente de una ley de 1853 que establece una carrera administrativa, elaboró su primer Texto Único en 1908. Holanda, por su parte, lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo británico. En Francia, si bien parte de su modelo —en particular el sistema de cuerpos— se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgará hasta 1941, bajo el régimen de Vichy (Longo (2001) pp. 7).

Dentro del universo de experiencias nacionales e internacionales, la literatura distingue con cierta coincidencia dos modelos de sistemas de SC bien diferenciados: los sistemas de carrera y de empleo. Antes de describir los mismos cabe señalar que para algunos puede resultar simplista reducir la diversidad de los SCs a unos pocos modelos. Sin embargo, el ejercicio de sistematizar los modelos permite presentar una realidad considerablemente heterogénea para tener como referencia conceptual de análisis. Dicho esto, debe reconocerse que los sistemas de SC combinan arreglos institucionales

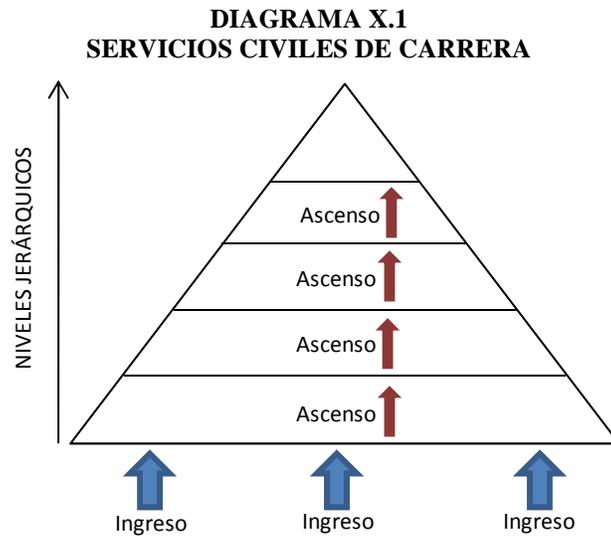
que los caracterizan en forma particular, fruto sin duda de su respectiva historia, tradiciones propias y otros elementos de singularización. Las semejanzas entre dos países en un rasgo concreto se convierten en diferencias en otro, que a su vez daría lugar a otros alineamientos y comparaciones (Longo, 2001).

1. Características básicas de los servicios civiles de carrera

Los servicios civiles de carrera se pueden caracterizar de acuerdo a siete aspectos básicos (Dussague Laguna, 2005):

- Las actividades públicas/estatales son percibidas por la ciudadanía como de mayor importancia y prestigio que las llevadas a cabo en el sector privado. En general en los países donde existe el SC de carrera se distingue a los funcionarios públicos de los empleados del sector privado e incluso de los ciudadanos en general.
- En estos sistemas se tiende a suponer que las personas ingresan a la función pública con el objetivo de trabajar allí de por vida y por lo tanto tienen interés en desarrollar una carrera profesional (ascendente) en el marco del SC.
- Suelen ser conocidos como "sistemas cerrados" dado que el ingreso de nuevos funcionarios generalmente se realiza sólo a niveles iniciales de la estructura organizacional. Los interesados en hacer carrera ingresan en la base de la pirámide, y ascienden con el tiempo quedando el sistema cerrado a aspirantes externos.
- Los procesos de reclutamiento y selección consideran los siguientes aspectos: i) los aspirantes deben contar con un nivel educativo mínimo predeterminado; ii) el modo de ingreso a través del concurso público; y iii) la experiencia laboral previa en el sector privado no suele ser un factor relevante en la selección.
- Los aspirantes no compiten por un puesto específico, sino por un puesto en abstracto que existe dentro de alguno de los cuerpos, clases o grupos de funcionarios de carrera que integran cada organización pública.
- Los sistemas de promoción están específicamente diseñados para que los ascensos de los funcionarios se realicen sobre la base de "carreras" predeterminadas dentro de la misma estructura, cuerpo o grupo profesional.
- Finalmente, como se deriva de los puntos anteriores, la carrera profesional comienza en la base de la "pirámide", y sólo con el tiempo y en base a méritos personales, los funcionarios pueden ir ascendiendo a nuevos puestos.

Si bien sería necesario profundizar en casos concretos, en general a los SC de carrera se le reconocen una serie de ventajas y limitaciones prácticas. Entre las ventajas se pueden reconocer al menos cuatro: i) logran desarrollar un fuerte espíritu de identidad ("espíritu de cuerpo") entre sus integrantes; ii) proveen a sus miembros una perspectiva relativamente clara sobre las posiciones que potencialmente ocuparán en el futuro; iii) el modo de promoción permite a los funcionarios adquirir un conocimiento detallado de su organización y llegan el *expertise* técnica y la experiencia práctica necesaria para ocupar puestos directivos. Finalmente, pueden comunicar con claridad a sus funcionarios que la lealtad y los conocimientos institucionales acumulados eventualmente pueden ser recompensados por medio de promociones jerárquicas. Dicho esto, es posible identificar ciertas limitaciones prácticas. La primera se refiere a la posibilidad que se genere cierto conformismo debido a que los ascensos pueden llevar tiempo y se vinculan, casi inevitablemente, a la "antigüedad" de los funcionarios dentro del SC. Una segunda limitación radica en que algunos funcionarios con potencial intelectual o directivo deben esperar más tiempo de lo que es realmente necesario para su carrera para lograr ser ascendidos. La tercera limitación está referida al carácter cerrado que hace difícil la contratación de personas idóneas que no se encuentren dentro del sistema. Por último, a estos sistemas se les adjudica la carencia de generación de "ideas frescas".



2. Características básicas de los servicios civiles de empleo¹⁷⁵

En lo general, puede decirse que los servicios civiles de empleo se relacionan con seis aspectos básicos.

- Estos sistemas están presentes en países donde históricamente las actividades del sector público no tienen un prestigio y consideración por encima de las realizadas en el ámbito privado.
- Su diseño está hecho de forma tal que quienes ingresan a la función pública eventualmente pueden haber trabajado en el sector privado. Aquí no se asume que todos los funcionarios desean realizar una carrera permanente dentro del SC; por el contrario, el modelo supone que al menos parte de los servidores públicos buscarán una carrera alternando entre el sector público y el privado.
- El ingreso al SC (como su nombre lo indica) se realiza a empleos o puestos organizacionales específicos, y no a grupos o cuerpos de funcionarios. Se trata por lo tanto de SC que buscan la persona adecuada para el empleo adecuado.
- El ingreso de nuevos funcionarios no se realiza únicamente desde la base de la pirámide organizacional. Por el contrario, pueden darse incorporaciones en prácticamente cualquier nivel de la estructura jerárquica. De ahí que estos servicios civiles sean también conocidos como "sistemas abiertos".
- Los procesos de reclutamiento y selección suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles educativos. Asimismo, la experiencia laboral en el sector privado puede ser un factor a considerar al momento de decidir qué persona podría ser la más adecuada para cada puesto.
- El ingreso no suele traducirse automáticamente en el punto de inicio para realizar una carrera jerárquica dentro de la organización. Aquí las únicas promociones que los funcionarios reciben con base en su antigüedad son las salariales. Las promociones

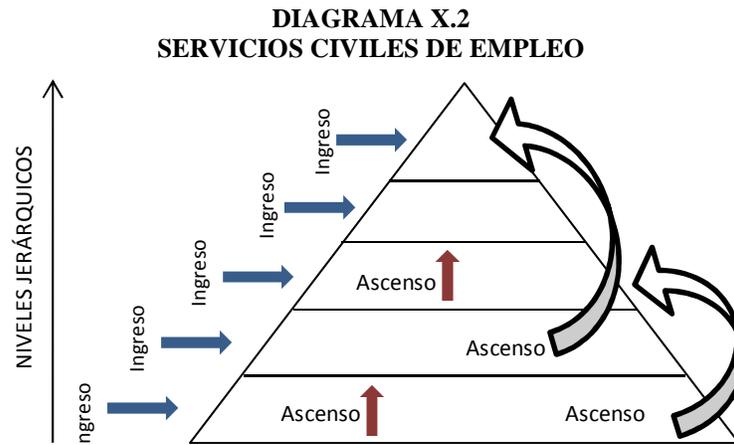
¹⁷⁵ Si bien los SCs de empleo no representan un esquema totalmente opuesto a los de carrera, sus características, ventajas y limitaciones prácticas pueden comprenderse mejor al referirlos al modelo ya descrito.

jerárquicas se realizan regularmente por medio de concursos abiertos donde aspirantes internos compiten por un ascenso con externos.

3. Sistemas de carrera y empleo. Análisis comparado

Para tratar de ilustrar las diferencias principales que existen entre el sistema de empleo y de carrera, el diagrama X.2 (similar a la presentada anteriormente) trata de mostrar gráficamente la forma en que el ingreso y las promociones jerárquicas (ascensos) pueden suceder en los servicios civiles de empleo.

Al igual que en el caso anterior, a estos SC en la literatura se les asocia una serie de ventajas y limitaciones. En lo que se refiere a las primeras, podrían mencionarse las siguientes. En primer lugar, la apertura del sistema hace que sea más propenso a recibir e incorporar ideas innovadoras que traen los funcionarios de sus experiencias laborales. En segundo lugar, la realización de concursos de la mayoría de los puestos da la posibilidad de atraer (y contratar) a candidatos externos que poseen mayor diversidad de conocimientos especializados, experiencias laborales y competencias profesionales. En tercer lugar, en este modelo, aquellos funcionarios con potencial (intelectual, gerencial) pueden sortear algunos niveles jerárquicos dado que tienen la posibilidad de concursar por prácticamente cualquier vacante sin necesidad de esperar “en la fila” por un periodo fijo determinado.



Fuente: Dussague Laguna, 2005.

Entre las debilidades del sistema de empleo puede mencionarse que los candidatos que ingresan a los puestos medios o superiores de la organización, sin poseer experiencia previa en el sector público, pueden enfrentar un periodo de adaptación y aprendizaje complejo e intenso que puede afectar su desempeño personal y el rendimiento eficaz de la organización. Una segunda limitación es que los funcionarios no tienen perspectivas claras sobre su potencial carrera. Aunque las promociones en rangos salariales van regularmente vinculadas a la antigüedad y, por lo tanto, son relativamente predecibles, los ascensos a puestos de mayor complejidad (como se ha dicho) dependen de que los funcionarios participen y ganen los concursos abiertos que sean necesarios. Finalmente, una tercera limitación es que sus funcionarios pueden llegar a pensar en una cierta "traición" institucional cada vez que algún candidato externo gana en los concursos abiertos para puestos medios o superiores vacantes afectando así la generación de un espíritu de cuerpo.

Tal como se adelantó, no existe un servicio civil que posea cada uno de los rasgos de los modelos descritos. Sin embargo, tal como afirman Bossaert y Demmke. (2003), los sistemas de SC pueden comprenderse mejor en el marco de la dicotomía aquí planteada. En base a esto, es posible clasificar los SC europeos como sigue.

CUADRO X.1
CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES DE LOS PAÍSES EUROPEOS, SEGÚN
EL MODELO QUE MÁS SE AJUSTA

SCs que tienden al modelo de carrera	SCs con elementos de ambos modelos o en transición	SCs que tienden al modelo de empleo
Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Rumania	Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido, República Checa	Estonia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Suecia

Fuente: Bossaert y otros (2001) y Dussauge Laguna, 2005.

La mayoría de los países de Europa continental, por ejemplo, han estructurado históricamente sus servicios civiles como sistemas de carrera, mientras que los países escandinavos y anglosajones han desarrollado servicios civiles más cercanos al modelo de empleo (Dussauge Laguna, 2005).

Catalogar a los sistemas de SC bajo una u otra ‘etiqueta’ no debe ser un fin en sí mismo. El ejercicio sirve para comprender mejor las características de cada sistema de SC en teoría, para analizar sus particularidades o incluso para realizar estudios comparados que permitan extraer de manera ordenada lecciones o elementos útiles para ser pensados en otros contextos. Es este último uso el que se le da en lo que sigue.

C. Alcances de las reformas en los servicios civiles de Europa

1. Motivaciones de la de reforma

Varias décadas atrás se comenzaron a producir importantes modificaciones en los sistemas de SC en los países desarrollados que deben enmarcarse en un conjunto de medidas de reforma del Estado de mayor alcance. Estas medidas surgieron en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento. Los mismos se iniciaron en los ochenta en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda, y más tarde se extendieron a la mayor parte de Europa Occidental (Mascott Sánchez, 2004). De acuerdo con Longo (2001) la crisis fiscal, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos introdujo en los sistemas presiones, frecuentemente de signo contradictorio, dando lugar a movimientos de cambio (Barzelay, 1998; Clarke y Newman, 1997; Dunleavy y Hood, 1994; Metcalfe, 1993; Pollitt, 1993). Dos megatendencias (Longo, 1999: 214) orientan tales movimientos. Por un lado, una orientación eficientista, ampliamente dominante, sesgada hacia la lucha contra el déficit y el nivel de gasto público. En esto, algunos han insistido en la necesidad de crear un ‘estado inteligente’ en donde más que el tamaño lo importante es el cómo hace las cosas y los resultados que obtiene (Mascott Sanchez 2004). Asimismo, existen argumentaciones que le adjudican las reformas a las convicciones políticas de la “nueva derecha” (aunque, en la práctica luego se observa la transversalidad política en las iniciativas y los discursos de reforma)¹⁷⁶. Por el otro, una orientación “de servicio público”, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio y la consideración del ciudadano como cliente.

Hubo una serie de ejes centrales que dotaron de contenido a estas reformas. Algunos han hablado de un nuevo paradigma post burocrático, llamado a cambiar el foco de las convicciones y comportamientos de los actores públicos, desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico

¹⁷⁶ Hood (1991) sostiene que la ‘nueva derecha’ en el poder no era suficiente para explicar estas reformas que por otra parte fueron acogidas por gobiernos laboristas en Australia y Nueva Zelanda. El autor argumenta que fue una respuesta a un conjunto de condiciones sociales especiales que se fueron desarrollando en los países avanzados luego de la Segunda Guerra Mundial.

interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control, al apego a normas compartidas.

Todo este conjunto de orientaciones pueden inscribirse en un contexto de irrupción del *management* en la Administración Pública (Echebarria, 1993). En un amplio sector de estudiosos de tal fenómeno se ha consolidado la expresión “Nueva Gestión Pública” (NPM) para referirse al mismo¹⁷⁷. Hood (1991) sostiene que como muchos otros términos el NPM tiene una definición amplia y diversa que ha sido utilizada para nombrar un conjunto de reformas similares (pero no iguales) que adoptaron varios países miembros de la OECD. A pesar de las divergencias señaladas entre académicos y adeptos del NPM, Hood (1991) identifica siete aspectos que son los que más aparecen en la literatura, que se resumen en el cuadro X.2.

CUADRO X.2
ASPECTOS DEL *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

Doctrina	Significado	Justificación más común
Management profesional dentro del sector público.	Control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas de alto rango con libertad para gerenciar.	La rendición de cuentas requiere de una asignación de responsabilidad clara para la acción en lugar de un poder difuso.
Estándares y medidas de desempeño explícitas.	Definición de objetivos, metas e indicadores preferiblemente cuantitativos.	La rendición de cuentas requiere de establecer objetivos y metas claras y la eficiencia requiere de una visión rigurosa de los objetivos que se plantean lograr.
Mayor énfasis en controlar los resultados.	La asignación de recursos y premios asociada a desempeño medible.	Se requiere poner el foco en los resultados y no en los procesos.
Cambio hacia la desagregación de unidades del sector público.	Se divide las unidades monolíticas en unidades descentralizadas.	Necesidad de crear unidades más manejables, separar la provisión de la producción, ganar eficiencia al fijar contratos o arreglos de franquicias al interior como al exterior del sector público.
Cambios hacia una mayor competencia al interior del sector público.	Movimientos hacia contratos temporarios y licitaciones públicas.	Rivalidad como elemento clave en la disminución de costos y mejoramiento de estándares.
Énfasis en prácticas gerenciales del sector privado.	Moverse desde el estilo militar del servicio público hacia algo más flexible tanto en la contratación como en la remuneración.	Necesidad de utilizar probadas herramientas del sector privado en el sector público.
Énfasis en contar con una mayor disciplina en el uso de los recursos.	Reducción de costos directos, incremento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas sindicales.	Necesidad de chequear las demandas de recursos del sector público y de lograr ‘hacer más con menos’.

Fuente: Hood (1991).

Adicionalmente, debe ser considerada la influencia que, sobre el empleo público, ha tenido un conjunto de modificaciones en el mercado de trabajo de las sociedades más desarrolladas (Longo, 2001). Entre las cuestiones más relevantes, el autor menciona el fin del taylorismo caracterizado por la uniformidad y estandarización en las relaciones de empleo de la era industrial que se vuelve más diversa y flexible. Por otra parte, los productos o servicios pueden producirse y distribuirse a través de redes globales lo que incorpora una tendencia a la redefinición y descentralización del lugar de trabajo. El debilitamiento del empleo estable es otro rasgo relevante dado que la vida laboral de las personas excede a una única empresa o institución. El desarrollo de la sociedad del conocimiento que condujo a un menor peso del trabajo menos calificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse,

¹⁷⁷ New Public Management (NPM) en inglés.

nutriendo mercados periféricos de trabajo y de este modo haciendo prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores calificados.

Todos estos cambios tendieron a alejar el mundo del trabajo ordinario de las pautas tradicionales de articulación de los sistemas de SC, presionando sobre estos en diferentes sentidos. De este modo, peculiaridades hasta entonces indiscutidas del empleo público comienzan a ser cuestionadas como consecuencia del impacto de estas tendencias que se materializan en la penetración de los modelos de gestión empresarial al mundo del SC y en una mayor permeabilidad entre organizaciones públicas y privadas.

Por su parte, Demkke (2004) enfatiza las presiones financieras y mala imagen del sector público como causantes centrales de las reformas del SC. El autor considera que los cambios en los sistemas de SC no estuvieron basados en un debate racional y en hechos claros y evidentes. A su entender, la NPM habla más de aspiraciones, creencias y culturas que de una necesidad de reforma. Siguiendo con su argumento, duda en que las reformas de ajuste llevadas adelante con una justificación basada en la eficiencia hayan en verdad mejorado la calidad de los servicios públicos. A pesar de esto, y de las diferencias en escala, contenido y grado de ambición, los procesos de reformas iniciados en Europa tienen en común que buscaban promover medidas e instrumentos para fortalecer la calidad, desempeño, eficiencia, motivación y efectividad de las administraciones públicas (Bossaert, 2008).

2. Principales dimensiones de la reforma

Goetz (2000) señala que las reformas de los sistemas de SC fueron un componente de un conjunto de políticas más inclusivas que implicaron un desafío de adaptación y cambio para los servidores civiles. Es así que los efectos de estos desarrollos deben verse en el contexto de una transformación más amplia y profunda del Estado que en muchos casos no necesariamente está movilizada por un diseño coherente y comprensivo sino que surge de la concreción sucesiva de cambios pequeños y graduales. Así es que no necesariamente hay coaliciones reformistas sino un complejo conjunto de actores con objetivos, prioridades y preferencias que en muchos casos están parcialmente enfrentados (Goetz, 2000). Dicho esto, muchas de las dimensiones aquí planteadas deben verse como políticas concretas que se han utilizado para abordar determinados temas o problemas y que pueden servir de referencia para futuras políticas en América Latina. El análisis concentra a estas dimensiones en dos grupos. Por un lado se describen las reformas sobre algunos aspectos tradicionales de los sistemas de SC como los sistemas de reclutamiento, las evaluaciones de desempeño y los sistemas de retribución. Por el otro, se plantean algunas medidas que estos países comenzaron a implementar en respuesta a nuevas demandas al SC.

Antes de analizar las dimensiones seleccionadas es conveniente aclarar dos cuestiones generales. La primera se relaciona con el tipo de SC analizado por la literatura. Bossaert y otros (2001) señalan que existen al menos tres maneras de subdividir al SC en un país: i) Categorías de Staff, ii) Niveles de gobierno, iii) Subsectores. La primera categoría hace referencia a diferentes status legales que tienen los servidores públicos dentro de la administración pública. En muchos países hay distintos tipos de SC con marcos legales disímiles pero que conviven y colaboran con los diferentes niveles de gobierno. La segunda categoría está referida a distintos niveles administrativos como pueden ser el central, regional y local. Finalmente, la tercera categoría se refiere a una división funcional por sectores (educación salud, policía, etc.). A pesar de que en cada país hay una de estas categorías que refleja mejor la organización de su SC, los análisis comparativos disponibles no capturan ni profundizan en estas distinciones ni en los espacios que estas se tocan entre sí. Por el contrario, gran parte del material está orientado al estudio del SC de mayor rango que pertenece al gobierno central y que no cumple funciones sectoriales específicas. Esto significa que no profundizan en el análisis de áreas sectoriales que son centrales para el fortalecimiento de los procesos democráticos. Estos aspectos posiblemente justifiquen futuros estudios orientados a conocer como los países avanzados hacen la gestión de los RRHH para la provisión de servicios de educación y salud de calidad para todos. En cuanto a la dimensión vinculada a los diferentes niveles de gobierno la misma

se desarrolla más adelante en una sección específica orientada a analizar cuestiones de descentralización en los sistemas de SC.

Resulta de especial interés señalar que casi todas las reformas de los sistemas de SC se realizaron en contextos de presión financiera. Según Demmke (2004) las restricciones financieras forzaron a casi todos los países miembros de la UE a reducir el empleo público, avanzar en procesos de delegación de responsabilidades a niveles inferiores de gobierno, subcontratar y privatizar servicios públicos que tradicionalmente eran provistos por el Estado.

Prácticamente todos los países han intentado reducir el volumen del empleo público o al menos controlar y contener su crecimiento hacia finales de los 1980 y principios de los 1990. La magnitud e intensidad de este esfuerzo ha sido, sin embargo diferente según el país. El Reino Unido ha sido uno de los ejemplos más contundentes del *downsizing*— entre 1979 y 1998, el total del servicio civil cayó de 730.000 empleos a 480.000 lo que supuso una pérdida de casi el 35% del empleo. Francia y Holanda presentaron tasas de reducción del empleo más modestas y algo superiores son las cifras de recorte de Finlandia y Noruega (OECD, 1999 citado por Longo 2001). En Alemania se registró una caída en el empleo no tan drástica como la ocurrida en el Reino Unido pero que refleja la prioridad que este país le dio a la racionalización y ahorro en el marco de las reformas del SC, dado que entre 1991 y 1997 el conjunto de las administraciones alemanas redujeron su empleo en un 11%. El gobierno federal lo redujo en un 15%, los gobiernos locales en un 11% pero los lánders disminuyeron su personal en tan solo 5%.

En la mayor parte de los países se han utilizado métodos indirectos, principalmente la restricción en la asignación de recursos presupuestarios, los planes de jubilación anticipada y medidas de no reposición. También se efectuaron, mediante combinación de transferencias de funciones y personal al sector privado, amortización de vacantes, retiros anticipados y despidos (Longo, 2001)

D. Reformas en las modalidades de contratación e incentivos

1. Procesos de selección, sistemas de acceso y politización del SC

En lo que respecta a los procesos de selección de los servidores civiles, podría decirse que los servicios de empleo priorizan el principio del mérito (reclutar al mejor) y los de carrera el de igualdad (igualdad de acceso al puesto). Dicho esto, Cardona (2006) argumenta que todos los países de la UE, independientemente del modelo de SC que posean, han desarrollado sistemas de reclutamiento que tienen en cuenta ambos principios y diseñado procedimientos basados en el mérito que se implementan a través de competencias abiertas. El autor señala que hoy en día están surgiendo combinaciones nuevas de sistemas de reclutamiento debido a que los modelos vienen copiándose mutuamente.

El caso español sirve de ejemplo. En dicho país el ingreso al SC de carrera era a través del examen convencional denominado ‘oposición’ o en casos excepcionales, a través de una selección de CVs seguido de una entrevista personal llevada adelante por una comisión *ad hoc* (concurso). Sin embargo, luego se introdujo una combinación de ambas (concurso-oposición) en donde existe un examen (oposición) y luego aquellos que lo aprueban pasan a la etapa de concurso en donde se los evalúa de acuerdo a las habilidades requeridas para cubrir la vacante existente.

Con la excepción de Holanda y alguno de los países nórdicos, los sistemas de reclutamiento se construyeron como reacción a nepotismos políticos y/o sociales que requirieron de la implementación de procedimientos que aseguren la igualdad de acceso pero que, muchas veces, son percibidos como procesos rígidos y excesivamente burocráticos (Ziller, 1998). Solamente en Holanda, el reclutamiento se realiza en base a la libre elección del jefe del Departamento que requiere cubrir una vacante. El resto de los países pueden dividirse en tres tipos de sistemas de acceso: francés, alemán y británico (Mascott Sanchez, 2003). El primero pone énfasis en el concurso, donde se deben satisfacer 4 requerimientos: i) un número de vacantes claramente determinado; ii) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos del organismo donde están las

vacantes; iii) clasificación de los candidatos por orden de mérito y iv) obligación por parte de la autoridad de aceptar los resultados. El modelo alemán se basa en un sistema de selección por etapas que combina teoría y práctica. Esto involucra varios exámenes y períodos de prueba antes de que un candidato acceda a la condición de funcionario y el período puede durar más de tres años. Finalmente el modelo británico encomienda el reclutamiento a un órgano central independiente, la comisión del Servicio Civil, que recluta y selecciona a los funcionarios para cada ministerio mediante un concurso abierto. La administración está obligada a respetar la decisión de la comisión. Una de las consecuencias de las políticas de selección es el envejecimiento del SC. Nadie ingresa al servicio antes de los 20 años debido a que los requerimientos de acceso son cada vez más demandantes.

Los mecanismos de reclutamiento comentados, se ven acompañados en la mayoría de los países, por un sistema de apelación acerca de las decisiones que se toman en la selección. Según Ziller (1998) estos casos tienen un peso cuantitativo muy importante en el total de casos judiciales vinculados al SC.

Por otra parte, vinculado a los sistemas de reclutamiento y acceso debe mencionarse el reclutamiento político y la posibilidad de politización de los que ingresan al SC. En países como Francia y Alemania existen posibilidades legales para evitar la regla de competencia general para reclutar a un SC (Cardona, 2006). Este tipo de excepciones también existen en el Reino Unido, Alemania, Italia, Portugal y España. Es una tradición en países como Bélgica, Francia, Italia España y Portugal que ministros contraten discrecionalmente un número importante de colaboradores, pero en Alemania y el Reino Unido este número es mucho más pequeño.

Cardona (2006) señala que reducir el *patronage* político en el reclutamiento es muy difícil y que en esto influye el sistema de partidos políticos imperante en cada país. Los SC de Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda y Portugal en donde existe multipartidismo con un limitado número de coaliciones posibles están menos politizados. Por el contrario, en Francia, Alemania, Austria, Grecia y España los SC están más politizados por la polarización de los partidos políticos que se alternan en el poder. Posiblemente, los SC menos politizados de Europa sean los del Reino Unido, Suecia y Finlandia debido a la tradición nacional de neutralidad política y de administraciones profesionales.

Dicho esto, todo parece indicar que en los últimos años se ha ampliado el espacio entre los políticos elegidos y los servidores civiles. En casi todos los países, tanto los que tienen un sistema más cercano al de carrera como al de empleo, existen mecanismos para que los políticos puedan contratar con más discrecionalidad colaboradores y asesores directos con el objetivo de funcionar entre otras cosas como ‘*buffer*’ entre la política y la administración pública. Visto de este modo, la ‘politización’ puede definirse como la interacción entre el sistema político y el administrativo, una línea divisoria que es cada vez más difusa. Estos son vistos como fuentes de asesoramiento alternativo al SC.

Sobre la incidencia de esto hay algunas evaluaciones interesantes. Analizando el caso alemán Goetz (2000) señala que los *skills* políticos son muy necesarios para evaluar las implicancias políticas de propuestas de reforma. Esto permite poder anticipar reacciones y en caso de ser necesario en el proceso de hacer política interactuar con actores claves (otros ministerios, parlamento, gobiernos subnacionales) para maximizar las posibilidades de concreción de los objetivos sustantivos que se hayan planteado. Esta mirada diferente al tema invita a reflexionar de otro modo el criterio meritocrático dentro del SC. Van der Meer y Dijkkstra (2000) señalan que mérito y adecuación al cargo son factores decisivos en los procesos de designación de cargos. Entonces en lo que respecta a la adecuación al cargo hay elementos políticos que deben ser evaluados dado que uno de los comportamientos políticos de un servidor civil puede ser su mayor sensibilidad a las demandas sociales y conciencia de la naturaleza democrática y política de su trabajo.

2. Retribuciones por desempeño

Hace treinta años, la mayoría de los SCs de los países de la UE obtenían salarios que retribuían la posición independientemente de cómo ésta era desempeñada por cada persona. El sistema estaba basado en evaluaciones del trabajo que eran suplementadas por elementos relacionados a la antigüedad, como base para avanzar en la carrera. A fines de los ochenta y principios de los noventa,

como forma de hacer frente a la crisis fiscal del Estado, varios países comenzaron a instaurar sistemas donde la evaluación individual y grupal repercutía en los salarios percibidos. Los pioneros en este movimiento fueron Holanda y el Reino Unido. Cambios más graduales se produjeron en Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega y España.

Uno de los argumentos más fuertes que impulsó estas políticas es el de cerrar la brecha entre los ingresos de los gerentes del sector privado y los funcionarios con tareas gerenciales dentro del sector público. La idea era que éstas medidas pudieran atraer y retener gerentes del sector privado en la administración pública y de ese modo lograr construir una administración pública más eficiente. Con estas medidas aparecieron diferencias internas, dado que los SCs comenzaron a recibir diferentes salarios y esto provocó presiones para igualar los salarios al interior del sector público. Longo (2001) señala que los intentos de reducir la uniformidad salarial enfrentaron la fuerte resistencia de las organizaciones sindicales y, en casi todos los casos, las transformaciones a los mecanismos de progresión salarial en base a la antigüedad por otras que incluyeran elementos de competencias y rendimientos tuvieron que hacerse de forma gradual. En este aspecto, lo que no señala la literatura es la magnitud de la componente variable vinculada al desempeño. Puntualmente, resulta interesante indagar la diferencia salarial entre dos servidores civiles que ocupan una posición similar con desempeños disímiles. Se podría asumir que cuanto mayor es la componente variable, mayor sería la fuerza del incentivo pero también más difícil su instauración.

De acuerdo a Demmke (2007), la mayoría de los países han introducido retribuciones por desempeño por las siguientes razones: i) el desempeño individual debe ser premiado; ii) los servidores que muestran desempeños diferentes deben recibir salarios diferentes; iii) atraer personal altamente calificado y talentoso; iv) mejorar la motivación del personal e influir en la estructura organizacional.

Los países que cuentan con elementos significativos de pagos vinculados a desempeño en posiciones gerenciales dentro de Europa son Dinamarca, Irlanda Holanda y el Reino Unido. Demmke (2007) señala que el vínculo más fuerte entre evaluación de desempeño y remuneración se encuentra en aquellos países donde existe un alto grado de delegación del gerenciamiento del personal y que son justamente aquellos países con sistemas de SC de empleo. Por el contrario, en aquellos países donde no se ha dado la mencionada delegación de responsabilidades, principalmente sistemas de carrera, solo cuentan con el desarrollo profesional y la promoción como única manera de motivar a su personal. Cardona (2007) argumenta que la evidencia empírica no permite concluir que estas medidas han efectivamente mejorado la motivación y el desempeño dentro del servicio público. El autor señala que el logro más palpable fue el de equiparar los salarios de los servidores públicos con los del sector privado más que premiar al desempeño. Estas conclusiones hacen aún más interesante explorar la magnitud de los incentivos variables a los fines de identificar la influencia que han tenido.

No obstante, debe señalarse que la búsqueda de mayor eficiencia a través de las retribuciones por desempeño trajo algunos efectos no deseados. Uno de los problemas es la tendencia a producir una escalada en las evaluaciones y un consecuente incremento de los costos de personal, aún cuando existen algunos techos salariales. Estos costos (unitarios) de personal más elevados podrían estar balanceados por ganancias de productividad, como muchas veces ocurre en el sector privado. Sin embargo, la medida de la productividad en el sector público no es una tarea sencilla dado que muchas actividades o tareas no son medibles en términos cuantitativos ni objetivos. Por otra parte, la explicación de las alzas salariales en muchos casos no parece estar ligada al desempeño. Según Cardona (2007) los gerentes ante la presión por retener su personal tienden a dar buenas evaluaciones de manera indiscriminada lo que derivó en que en algunos países se comenzó a percibir el componente variable como una parte negociable del salario y no como algo relacionado con el desempeño efectivo en el trabajo.

3. La evaluación de los empleados públicos

Estrechamente vinculado a la retribución por desempeño se encuentra la evaluación de las tareas de los servidores civiles. Tal como señala Cardona (2007) ningún esquema de evaluación puede ser completamente objetivo. Por definición, todos tienen un componente de subjetividad. Este elemento,

sin un debido control puede provocar que se pase de la subjetividad a la arbitrariedad. En los casos donde existe o se percibe arbitrariedad, se erosiona fuertemente la legitimidad del esquema.

Si bien la medición del desempeño es una práctica relativamente antigua en organizaciones públicas, éstas se han desarrollado y sofisticado a lo largo de los últimos veinte años. A pesar de esto, Ramió Matas y Salvador (2003) señalan que las iniciativas todavía están en un estado de experimentación y que no existen programas de evaluación consolidados, que evalúen a los empleados públicos de forma sistemática y generalizada (pp.83). En todo caso, señalan que los intentos realizados en los modelos europeos-continuales de SC son un reflejo de una clara intencionalidad de avanzar en este ámbito, que sí se ha desarrollado con firmeza en países con un modelo abierto y con tradición y cultura de evaluación, como alguno de los referentes anglosajones. Cardona (2006) coincide en que estos últimos países son los que han hecho un uso más ambicioso de estos esquemas.

Algo que no es abordado por la literatura revisada refiere a la forma en que fueron implementados los sistemas y a cómo fue la preparación de las piezas claves de éstos, que son los gerentes y los mandos medios que, en definitiva, establecen los objetivos y evalúan al personal que tienen a su cargo. Lo visto hasta el momento no permite saber si es que el esquema es malo o los que lo ejecutan no recibieron la preparación adecuada para hacerlo o ambas.

El interés por el desarrollo de la evaluación del desempeño se asocia a su potencial como instrumento de apoyo al resto de los ámbitos de la gestión de los RRHH (Ramió Matas y Salvador, 2003). En función del enfoque con el que se plantee la evaluación puede constituir un instrumento clave para retroalimentar ámbitos como la selección, la formación, la promoción o la ya mencionada retribución. Así es que puede ser entendida como una dimensión clave de interrelación de los ámbitos de actuación sobre los sistemas de SC y de orientación para la introducción de cambios organizativos a nivel global.

En lo que respecta al efecto de la evaluación como elemento de decisión en las posibilidades de promoción de los servidores civiles, se observa que la misma está siendo crecientemente utilizada. Según Mascott Sanchez (2003), la mayor parte de las reformas han apuntado a promover el mérito sobre la antigüedad, como mecanismo para combatir la burocratización. Como es de esperarse, las reformas más grandes se observan en los países con modelos de carrera que es donde los procedimientos tradicionales de promoción resultan disfuncionales (Longo, 2001). Si bien, crecientemente, los ascensos se logran por medio de concursos, reportes de evaluación de los superiores y cumplimiento de metas laborales, el peso de la antigüedad sigue siendo notable y, por otra parte, falencias en los instrumentos de evaluación dificultan la introducción de nuevas orientaciones (Longo, 2001:33).

Demmke (2007) señala que en varios países las evaluaciones convencionales y estandarizadas se han ido reemplazando por sistemas de evaluación en relación al logro (o no) de objetivos individuales acordados¹⁷⁸. La diferencia central entre estos dos sistemas es que el primero se realiza en base a un conjunto de indicadores estandarizados y el segundo se realiza en base al logro de ciertos objetivos (cuadro X.3). Tradicionalmente se ha señalado que es más eficiente, simple y consume menos tiempo aplicar el primero que se basa en la comparabilidad estandarizada. Por el contrario, la evaluación por objetivos puede ser entendida como una tendencia hacia la 'individualización' dado que los objetivos de trabajo individuales hacen que la estandarización sea muy difícil. Ligado a esto hay un proceso de descentralización y delegación de responsabilidades a los mandos medios de las administraciones públicas, lo que de algún modo exige que estos puedan estar preparados para llevar adelante estas nuevas tareas.

¹⁷⁸ Target agreements en inglés.

CUADRO X.3

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO TRADICIONAL Y EVALUACIÓN POR OBJETIVOS

Evaluación de desempeño	Evaluación por objetivos
Los empleados se evalúan en base a una serie de indicadores estandarizados	El empleado es sensibilizado para el logro de objetivos colectivos (organización y departamento al que pertenece) e individuales
Todos los empleados deben ser evaluados de la manera más justa y equitativa posible y en base a los mismos criterios	Los empleados son evaluados en base a sus objetivos personales
La remuneración variable debe ser decidida en base a criterios de desempeño lo más objetivos posibles	La remuneración variable se decide de acuerdo a logro (o no) de los objetivos propuestos.
La evaluación de desempeño individual se hace en base a indicadores, requerimientos y descripciones de los puestos de trabajo	La relación entre el desempeño individual y organizacional debe quedar claramente definido.

Fuente Demkke (2007:23).

Por detrás de este nuevo sistema está la teoría de la ‘administración por objetivos’ que se aparta de los sistemas formales, estandarizados y detallados. En este caso, pasa a ser central la entrevista de acceso, los objetivos que acuerden los servidores civiles con sus superiores y la evaluación propiamente dicha del logro de los objetivos propuestos. Asimismo hay tres aspectos importantes que afectan el desempeño. Por un lado el nivel del objetivo (grado de dificultad), la especificidad del mismo (comparado con algo vagamente definido) y el compromiso del servidor civil en relación a los objetivos. Existe cierto consenso en que cuanto mejor se definen y cuanto más altos son los objetivos mayor es la disposición del personal de esforzarse en el logro de los mismos. Sin embargo, el grado en que los objetivos promueven mejor desempeño depende de varias condiciones que incluyen compromiso, esfuerzo invertido, confianza y capacidades.

E. Nuevas demandas para los sistemas de servicio civil

1. Formación y capacitación

Los servidores civiles deben adaptarse a una gran cantidad de cambios en un período relativamente corto de tiempo. El *staff* enfrenta marcos regulatorios cambiantes, que necesitan ser implementados y exigidos así como nuevas demandas del sector público y la ciudadanía. Estos desafíos no pueden ser cumplidos solamente con servidores civiles que llegan a la función pública altamente calificados sino que requieren de un entrenamiento y actualización permanente (SIGMA, 1997).

La mayoría de los países de la OCDE crearon algún tipo de sistema de capacitación dentro del SC en la década del sesenta. Estos sistemas difieren de un país a otro por varios factores. Primero, países centralizados suelen tener instituciones centralizadas con centros regionales que dependen de este que es el que establece los objetivos, las estrategias y contenidos, mientras que en los países federales, la administración central y los gobiernos regionales tienen sus propias facilidades y a veces sus propios objetivos y estrategias. Segundo, el modelo de SC también influye en los sistemas de capacitación en donde los sistemas de carrera cuentan con capacitaciones (al inicio y adaptativo cuando se cambia de función u ocurre una promoción) que justamente permite el desarrollo de una carrera dentro del SC y en los sistemas de empleo, la capacitación y entrenamiento es relativamente menos importante dado que se contratan especialistas en función de las demandas que existen.

En general se observa un cambio desde una administración uniforme y centralizada del personal hacia un gerenciamiento de los recursos humanos más individualista que tiene en cuenta el desempeño personal, las habilidades y competencias, el *know how* y las preferencias laborales (Bossart, 2008). Este enfoque más individualista de la gerencia de los RRHH se ve también reflejado en el campo de la capacitación donde la filosofía del ‘catálogo’ en el sentido de las actividades de

capacitación estandarizadas se fue reemplazando por programas de acción hechos a medida basados en necesidades individuales concretas y donde el objetivo es la transferencia de ciertas habilidades. Estas necesidades en muchos casos surgen de las evaluaciones de desempeño y/o del establecimiento de objetivos a lograr por los servidores públicos.

En un plano operativo, el planteo que se realiza en SIGMA (1997) resulta de especial interés para el caso latinoamericano. Allí se diferencia entre la capacitación permanente y la que se requiere para apoyar una reforma. Por un lado, identifica una serie de objetivos de la capacitación que sirven para una mejora continua del sector público. Estos objetivos ‘atemporales’ van desde la adaptación a los cambios tecnológicos y la transparencia hasta el desarrollo de una carrera¹⁷⁹. Por otro lado, señala al menos tres aspectos centrales en tiempos de reforma y al momento de establecer o crear los sistemas. En primer lugar, la capacitación para el cambio es particularmente importante en el momento en que los gobiernos están llevando adelante reformas de gran alcance dentro del sector público. En Europa Occidental esto ocurrió en las décadas del setenta y ochenta y en el Este Europeo comenzó con su transición hacia economías de mercado. Esta capacitación requiere cambiar las percepciones del rol del gobierno lo que demandó esfuerzos para ayudar al personal a adaptarse a un contexto y una concepción nueva del Estado.

En segundo lugar, más recientemente Bossaert (2008) enfatiza que con el advenimiento de una administración pública más orientada al ciudadano, la creciente importancia de las alianzas público-privadas y la introducción masiva de las nuevas tecnologías de información, muchos países han revisado tanto el contenido como la metodología de para identificar las necesidades de capacitación de los servidores civiles. Todos estos cambios generan demandas adicionales en los gerentes y mandos medios que tienen cada vez más funciones y responsabilidades vinculadas al personal que tienen a su cargo, algo que también requiere de capacitación y entrenamiento

Por último, existe otro desafío vinculado a la capacitación relacionado al concepto de organización que aprende. Este consiste en la necesidad de adaptación constante al ambiente dinámico que rodea a los servidores civiles. Así es que no es suficiente con atraer talentos sino realizar esfuerzos continuos para que estos sigan aprendiendo y promover una cultura de aprendizaje (Bossaert, 2008).

2. TICs y servicio civil electrónico

Los jefes de Estado de los quince miembros de la UE reunidos en el Consejo Europeo en Lisboa en marzo del 2000 establecieron el ambicioso objetivo de convertirse en la sociedad de la información más dinámica y competitiva del mundo. De acuerdo a Eymery (2000), las administraciones públicas tenían un doble rol que jugar en esto. Por un lado, la responsabilidad de guiar el cambio a través de la generación de los marcos legales y de incentivos propicios. Por el otro, cada administración pública debería liderar en el uso las tecnologías de información y comunicación (TICs) para mejorar sus operaciones y proveer ‘productos y servicios’ de mayor calidad. Si bien ambos roles generan demandas directas en los SCs posiblemente es en el segundo donde los alcances de éstos y las reformas asociadas sean mayores.

Cualquier gobierno que quiera desarrollar una ‘administración en línea’ puede hacerlo trabajando en dos niveles. Uno orientado al ámbito externo de la administración pública y el otro hacia el interior de la misma. En el primer caso se trata de incorporar nuevas tecnologías para cambiar y mejorar los procedimientos y la provisión de servicios orientados al público en general. El segundo caso involucra la difusión de las TICs dentro de la administración misma para cambiar y mejorar su forma de funcionamiento algo que está directamente relacionado al concepto de gobierno electrónico. UNDESA (2008) argumenta que el gobierno electrónico puede hacer contribuciones significativas al

¹⁷⁹ De manera más específica, esos objetivos incluyen: adaptar las habilidades y calificaciones a los cambios tecnológicos y de la legislación; incrementar la eficiencia en la ejecución de tareas para reducir costos; promover la movilidad horizontal; mejorar la motivación y la relación entre el servicio público y los usuarios y mejorar la gestión de los recursos (trato igualitario).

proceso de transformación de los gobiernos hacia estructuras más costo-efectivas. Las TICs pueden facilitar la comunicación y mejorar la coordinación de las autoridades a distintos niveles de gobierno, dentro de una misma organización e incluso a nivel de una misma oficina. Adicionalmente pueden acelerar y hacer más eficiente procesos administrativos, bajar costos y mejorar el almacenaje de información y documentación.

Ambos enfoques no son contradictorios, por el contrario hay ejemplos de países que trabajaron de manera simultánea en ambas direcciones (Ej. Francia y Reino Unido). Otro grupo de países concentraron sus esfuerzos en tecnificar sus vínculos con el ámbito externo y cambiar la manera de interactuar y proveer servicios al público. Dicho esto, en la práctica la prioridad común lleva a un set de iniciativas que se focalizan en el doble objetivo de incrementar el uso de las TICs al interior de las administraciones y hacer un buen uso de toda la información disponible que pueda ser útil para la sociedad y al mismo tiempo proveer a los usuarios la posibilidad de conectarse a la mayor cantidad de servicios en línea posible¹⁸⁰.

Para avanzar en estas direcciones se necesitan cambios en el SC. De acuerdo a Misra (2008) no se reconoce que junto al surgimiento del gobierno electrónico se produce una silenciosa emergencia del servidor civil electrónico. El autor señala que el éxito del gobierno electrónico depende en gran medida de la disponibilidad de servidores civiles electrónicos que los define de dos maneras. En primer lugar, como el servidor civil que usa las TICs tanto en su trabajo interno como en la provisión de servicios externos. Por el otro, como el servidor civil de la inteligencia artificial. Estos son agentes de inteligencia artificial que desempeñan tareas que en el pasado desarrollaban servidores civiles y ahora han sido desplazados por tecnología (por ejemplo determinar multas por infracciones a las normas de tránsito). La emergencia del gobierno electrónico ha incrementado la responsabilidad del SC incorporando la necesidad de contar con estos dos tipos de servicio civil electrónico. En las etapas iniciales del gobierno electrónico, el SC tradicional coexiste con estas dos formas de SC electrónico, pero a medida que el gobierno electrónico avanza, estas dos últimas comienzan a tener un protagonismo mucho mayor.

De acuerdo a Peres y Hilbert (2009) el grado de desarrollo del gobierno electrónico se puede evaluar a través de una base conceptual que lo considera como un proceso evolutivo de mejora en la modernización del gobierno que consta de cuatro etapas que van desde la simple oferta de información en sitios de Internet del gobierno hasta la completa integración de los procesos e información en los organismos públicos (véase recuadro siguiente).

RECUADRO X.1 ETAPAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS

‘En la primera fase, llamada “información”, los gobiernos publican en Internet información sobre las actividades de los organismos públicos y sobre servicios y demás aspectos vinculados al Estado, a la que los ciudadanos pueden acceder a toda hora y desde cualquier lugar con conexión a Internet. En la segunda etapa, denominada “interacción”, los gobiernos agregan a la simple entrega de información la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener en línea e imprimir formularios que pueden completar antes de presentarse en las oficinas donde deben efectuar trámites. En la tercera etapa, llamada “transaccional”, los organismos públicos ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de realizar algunos trámites en línea, como el envío de formularios completados, consultas sobre saldos pendientes, obtención de certificaciones necesarias para otros trámites y el pago requerido para la expedición de determinados permisos.

(continúa)

¹⁸⁰ Eymeri (2000) provee una lista detallada de iniciativas implementadas que incluyen entre otras cosas el desarrollo de un sitio de internet para cada división de la administración pública que contenga información básica, la provisión de una computadora para cada puesto con acceso a Internet y cuenta de correo electrónico, desarrollos de intranet, etc. (pp. 9).

Recuadro X.1 (conclusión)

La cuarta y última etapa, que se designa “integración”, consiste en la puesta en práctica de un sistema que permite el intercambio fluido y seguro de información entre los organismos (interoperabilidad) y la automatización de los procesos de verificación y certificación de la situación de los ciudadanos que solicitan un servicio o permiso desde cualquier lugar con acceso a Internet. La interoperabilidad de los sistemas de gobierno electrónico evita desplazamientos de un organismo a otro para obtener certificaciones o realizar pagos y se traduce en un cambio cualitativo en la calidad de la atención de la administración pública que redundan en la reducción de tiempos y costos para los ciudadanos’

Fuente: Pérez y Hilbert (2009: 242).

La evolución no se registra de forma simultánea en todos los organismos públicos. En verdad, la adopción de las TICs y los cambios administrativos que ellas producen ocurren en diferentes momentos y tienen resultados heterogéneos. En un determinado país puede registrarse la coexistencia de organismos, y de oficinas dentro de ellos, en distintas etapas de evolución con respecto al uso de las TICs. El nivel de desarrollo del país dependerá del número de organismos que estén atravesando por cada una de las tres etapas de desarrollo.

Avanzar en estas etapas no está exento de inconvenientes. En verdad, Eymeri (2000) hace referencia a la resistencia al cambio, la necesidad de capacitar al personal y al rol de los sindicatos en el grado de aceptación de la incorporación de TICs. Es por eso que la implementación de algunas medidas de gobierno electrónico hayan demorado más de lo planeado y deseado. En consecuencia, se debe poner especial atención en la generación de incentivos claros para que los servidores civiles trabajen en línea. En Europa, todos los países realizaron importantes esfuerzos en capacitación para apoyar la introducción de las TICs reconociendo que la misma debería estar orientada a públicos diferentes y con demandas y responsabilidades distintas (*Senior staff, webmasters, técnicos y usuarios*) de modo que todos pudieran usar las herramientas en todo su potencial. En términos de acciones algunos países realizaron esfuerzos enormes en capacitación. A modo de ejemplo, en un momento determinado, en España el 70% de la capacitación vocacional era en TICs (Eymeri, 2000).

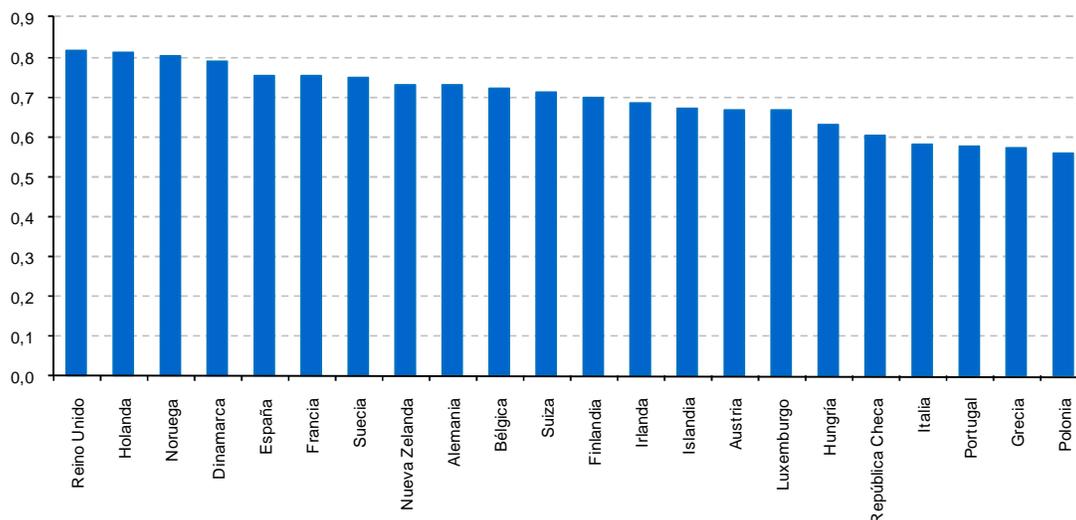
A pesar del generalizado mayor uso de las TICs en las administraciones públicas, las diferencias en los resultados obtenidos en cada país no son menores. Un indicador básico que se utiliza comúnmente es el nivel de equipamiento, esto es qué porcentaje de los SC están conectados a correo electrónico e Internet. Este indicador a principios de la década dio respuestas muy dispares, en parte porque la información provista por cada país era diferente¹⁸¹. A pesar de estos problemas de comparabilidad, las cifras muestran la gran heterogeneidad existente. Solo unos pocos países avanzados en el norte de Europa entran en la categoría donde el creciente uso de las TICs ha tenido efectos concretos y tangibles en la reorganización administrativa. Esto llevó a reducir la cantidad de puestos de recepción (mesas de entrada) y a aumentar los puestos de trabajo en el ‘*back office*’ más calificados. Esto también ha involucrado la creación de *call centres* que centralizan procedimientos, que han convertido a administraciones que antes estaban dispersas en el territorio en una administración virtual (Suecia es un buen ejemplo de esto). Finalmente, los servicios que no requieren contacto con el público en áreas densamente pobladas, han podido ser relocalizados a otras regiones contribuyendo a una distribución del empleo territorial más igualitaria.

Es interesante señalar que la introducción de TICs en sí mismo no produce una transformación ‘mágica’ ni una revolución interna en el funcionamiento de las administraciones. Solo, como parte de una estrategia global de cambio en la política de modernización del Estado, requiere de voluntad política que no necesariamente está presente en todos los países. Solo con algo más armado, las TICs son capaces de generar una administración en red interconectada en tiempo real y

¹⁸¹ Algunos informaron cantidad de computadoras conectadas en relación a la cantidad de SC y otros cantidad de computadoras conectadas en relación al total de computadoras.

compartiendo de forma transparente el conocimiento. Asimismo, se destacan algunos resultados significativos sobre el aumento de la transparencia y la eficiencia de los gobiernos mediante el uso de sistemas de adquisiciones públicas electrónicas, lo que muestra que el uso de las TICs tiene importantes repercusiones positivas para la sociedad.

GRÁFICO X.1
E-GOVERNMENT DEVELOPMENT INDEX¹⁸², 2010



Fuente: UNDESA (2008).

3. Medidas anticorrupción

Otra dimensión en donde han surgido medidas que involucran al SC es el combate de la corrupción. La actitud de la sociedad en general hacia la política, los políticos, los partidos políticos y los parlamentos revela una creciente desconfianza e insatisfacción que en muchos países debilita sus sistemas democráticos. Villoria-Mendieta (2007) argumenta que una de las razones de estas frustraciones y sentimientos está relacionada con la corrupción. Los actos de corrupción van mucho más allá del pago de un soborno, sino que incluye abuso de poder, financiamiento ilegal a los partidos políticos, compra de votos, concesión de favores, venta de influencias.

Para combatir la corrupción, los países europeos han implementado diversas medidas en los últimos años enfatizando en la prevención del ‘lado de la demanda’ (EU, 2008). Para ello, la OCDE ha identificado una serie de estándares para desarrollar una ‘Infraestructura ética’ entendida como la combinación de leyes, instituciones y mecanismos de gestión que ayudan a prevenir la corrupción y promover la integridad en el servicio público. Para empezar y a raíz de la aparición de casos escandalosos de corrupción varios gobiernos establecieron reglas más estrictas en ética pública, mecanismos de prevención, monitoreo y sanciones más efectivas (Bossart y otros, 2001).

Así varios países han creado servicios para combatir la corrupción. En Irlanda se creó la *Public Office Commission* para prevenir la tenencia ilegal de acciones de empresas a aquellos que tienen responsabilidades en el ámbito público. En 1993, los franceses crearon el *Service Centrale de prevention de la corruption* que es un cuerpo interministerial que centraliza y almacena información sobre casos de corrupción y asesora ‘a demanda’ a autoridades administrativas acerca de ofensas

¹⁸² El índice surge de la encuesta E-Government Survey y contempla una componente de servicios on line, una de infraestructura en telecomunicación y otra de recursos humanos.

pasivas o activas. En Alemania, a principios de los noventa se llevó adelante una campaña masiva contra actos de corrupción y en 1997 se sancionó una Ley para combatir la corrupción que aborda las áreas más expuestas a que ocurran hechos de corrupción tales como: i) adjudicación de contratos, ii) adjudicación de concesiones, licencias y autorizaciones, iii) adjudicación de subsidios. Asimismo, la ley eleva las penalidades para ciertos actos de corrupción y provee definiciones más precisas de nuevos actos que constituyen corrupción como aceptar regalos por parte de los SCs

De un modo más general, cuando se analizan los temas de corrupción surgen temas de ética y de conflicto de intereses. Acerca de lo primero, Bossaert y otros (2001) señalan que cada vez que un servidor civil toma una decisión con algún grado de autonomía se enfrenta a una serie de alternativas que están relacionadas a cuestiones éticas¹⁸³. Por supuesto que la ética, definida en este caso como el sistema de valores que estructuran al comportamiento individual alrededor de estándares morales reconocidos socialmente no son solo un asunto de los sistemas de SC, así es que existen códigos de ética en diferentes profesiones (bancos, médicos, etc.). Sin embargo, lo que distingue al SC es que estos tienen a su cargo actividades del Estado dirigidas al interés general. Por otra parte, los servidores civiles cumplen funciones que afectan a ciudadanos que están en una posición de dependencia. Esto los deja expuestos de una manera diferente, dado que un ciudadano insatisfecho con la respuesta que un servidor civil le está dando no puede acudir a un competidor sustituto. Por el contrario, en muchos casos debe acudir a un servicio de mediación y/o iniciar acciones legales. Así es que los servidores civiles en el desempeño de sus tareas enfrentan el riesgo de hacerlo de modo discrecional y arbitrario, aunque no siempre eso sea un hecho de corrupción.

Para ordenar y prevenir conductas antiéticas que puedan derivar en hechos de corrupción, varios países han escrito códigos de conducta para el SC. Es importante aclarar que la existencia de estos códigos no asegura su efectivo cumplimiento. De hecho, no todos los países miembros de la UE han elaborado estos códigos¹⁸⁴.

En un plano más general y de prevención de la corrupción, tanto la UE como la OCDE enfatizan políticas orientadas a reducir la posibilidad de que los servidores civiles se encuentren en situación de conflicto de intereses al momento de tomar sus decisiones (EU, 2008). Villoria-Mendieta (2007) lo define como *‘un conflicto entre el deber público y el interés privado de un servidor civil en donde la motivación privada del servidor puede influenciar su accionar de manera inapropiada e influir en el buen desempeño de sus tareas y obligaciones’* y deja en claro las diferencias que hay entre éste y corrupción, dado que no solo no es lo mismo sino que a veces existe conflicto de intereses sin corrupción y viceversa. No obstante, es cierto que la mayoría de los casos de corrupción aparecen donde un interés privado influye de manera inapropiada en la conducta del servidor civil. Así es que varios países europeos han implementado medidas para minimizar la posibilidad de aparición de conflictos de intereses como parte de una política más amplia de combate a la corrupción.

Villoria-Mendieta (2007) menciona algunas medidas preventivas comunes a varios países de la UE¹⁸⁵:

- Restricciones para poseer un empleo adicional al que tienen con el sector público
- Exigencia de realizar una declaración de ingresos familiares
- Exigencia de realizar una declaración de bienes personales
- Exigencia de realizar una declaración de bienes familiares
- Exigencia de realizar de declaración regalos recibidos

¹⁸³ Por ejemplo los maestros cuando evalúan a sus alumnos, los policías que ejercen su autoridad al momento de identificar a un infractor de la ley y trabajadores sociales que deben asignar beneficios.

¹⁸⁴ Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Finlandia no los han formalizado por escrito.

¹⁸⁵ El estudio incluye a República Checa, Hungría, Latvia, Polonia, Francia, Alemania, Italia, Portugal, España y el Reino Unido.

- Restricciones y control sobre el lugar de trabajo posterior a la función pública
- Restricciones personales y familiares para la tenencia de títulos de propiedad de compañías privadas
- Fuertes sanciones al uso de información confidencial en pos de un interés privado.

Finalmente, existe un conjunto de medidas anticorrupción implementadas a raíz de las reformas en la provisión de servicios públicos. Boehm (2007) señala que los cambios producidos en sectores de infraestructura tales como el agua, telecomunicaciones, energía y transporte han puesto de manifiesto la necesidad de implementar nuevas medidas, dado que se generaron nuevas interfaces públicas privadas donde se requiere la aplicación de regulaciones. El autor señala que debido a las características técnicas y económicas especiales de estos sectores, y también a la sensibilidad política que tienen, el componente regulatorio es un elemento clave para que los mismos funcionen de manera adecuada. Es en este marco que Boehm (2007) provee un panorama de cómo se pueden introducir medidas anticorrupción orientadas a los servidores civiles a cargo de los esquemas regulatorios.

El éxito de las medidas aquí descritas requiere mucho más que el diseño e implementación de políticas preventivas y de esquemas de seguimiento, investigación y sanción. Tal como se mencionó antes, muchos países con reglamentaciones y códigos de conducta escritos no logran combatir de modo adecuado la corrupción. Es necesario para ello crear un ambiente de apoyo en la administración pública donde la transparencia, y la rendición de cuentas jueguen un rol esencial. Simplificación de procedimientos administrativos, reforma regulatoria, gobierno electrónico, y la promoción de una cultura de integridad y de resistencia a la corrupción en particular deben ser promovidas en áreas que están más expuestas.

4. Descentralización¹⁸⁶

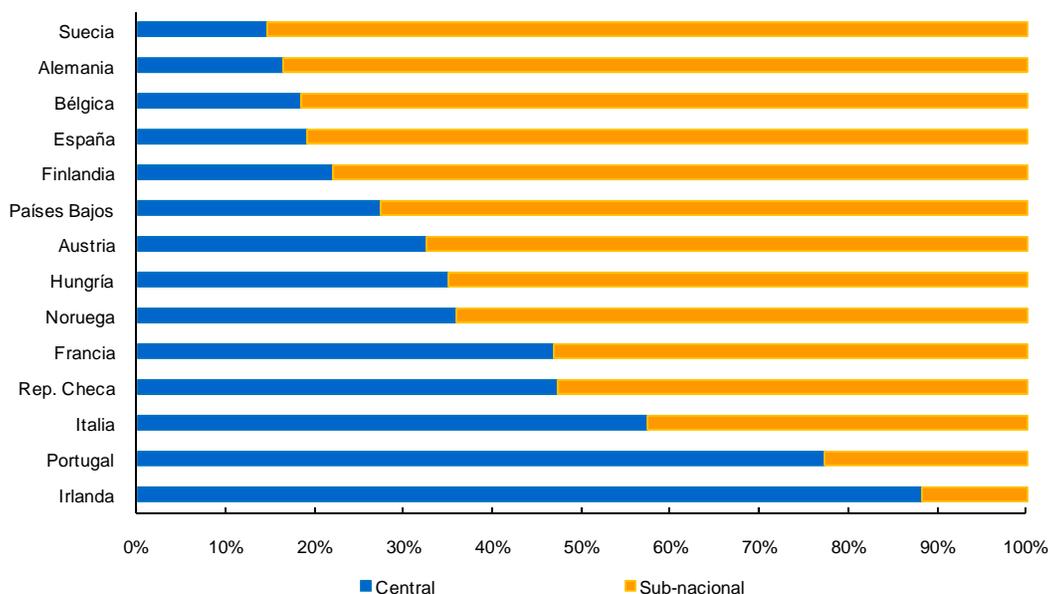
La problemática de la descentralización emerge como un punto relevante a considerar en el análisis de los SCs, más aún teniendo en consideración que han sido procesos por los que han transitado y aún transitan muchos países de América Latina. Ello es así puesto que los sistemas que han adoptado las jurisdicciones subnacionales han seguido frecuentemente los modelos y las prácticas prevalecientes a nivel central, replicando muchas de sus rigideces y problemáticas. Adicionalmente, a nivel subnacional ello se ve potenciado por las escasas capacidades tanto financieras como de recursos humanos que existen en algunos gobiernos locales.

Como se desprende del gráfico X.2, en los países europeos los gobiernos subnacionales absorben la mayor proporción del empleo público total. Únicamente en Italia, Portugal e Irlanda el gobierno central participa con más del 50% del empleo público. Esta situación llama la atención sobre la necesidad de fortalecer las capacidades financieras y de gestión a nivel local como un prerequisite indispensable en la provisión de servicios públicos descentralizados.

En tal sentido, muchos países de Europa emprendieron acciones para asegurar que los gobiernos locales tuvieran los recursos financieros necesarios. Tal es el caso de Francia, donde el gobierno nacional es responsable de asegurar que los gobiernos locales tengan recursos adecuados para proveer los niveles esperados de servicios públicos, tanto en volumen como en calidad. Por su parte, en Islandia existen muchos gobiernos locales con variado número de habitantes y diferentes capacidades de recaudación de ingresos, lo que hace necesaria la existencia de un esquema de compensación financiera manejado a nivel nacional (Rexed, 2008).

¹⁸⁶ Esta sección toma algunos de los argumentos desarrollados en “Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de la democracia en América Latina” que forma parte de este mismo Proyecto y en Rexed (2008).

GRÁFICO X.2
EMPLEO CENTRAL Y SUBNACIONAL EN PAÍSES DE EUROPA, 2005
(En porcentajes)



Fuente: OECD (2009).

Como alternativa, algunos países han avanzado en la fusión de pequeños gobiernos subnacionales en unidades económicas viables y mejor aptas para la adecuada provisión de servicios locales, o bien en la asociación de algunos municipios vecinos para el suministro de servicios puntuales (como los servicios a la ancianidad, limpieza pública y manejo de residuos, acciones de prevención de la polución, deportes, transporte público, salud medioambiental, cloacas, agua y electricidad, entre otros). Por otra parte, también se está incursionando en una distribución asimétrica de responsabilidades (Rexed, 2008).

F. Lecciones e implicancias para América Latina

La experiencia de la reforma de los sistemas de SC europeos revisada en el presente estudio provee varios elementos para pensar el caso de América Latina.

En primer lugar, las motivaciones experimentadas por los países desarrollados son aplicables a los países de la región. En muchos países se puede conjeturar que existen las mismas disfuncionalidades en los sistemas que se describen en la tercera sección quizás con dos agravantes. La magnitud de los cambios necesarios para profesionalizar al SC sean mayores que los que enfrentaban los países europeos y la disponibilidad de recursos financieros para llevarlos adelante son menores. De este modo, cualquier tipo de reforma en el área no puede pensarse de manera independiente de la disponibilidad efectiva de recursos con que se cuente para llevarla adelante.

La evidencia muestra que las políticas no necesariamente son políticas de gran alcance y coherentes que tocan a todo el sistema de SC. En verdad, se encuentran cambios en distintas áreas y direcciones, muchos de estos graduales y no necesariamente motorizados por una 'gran política' que los oriente. En base a esto podría afirmarse que reformar de manera gradual es posible y que no es necesario que los países se embarquen en ideas de reformas excesivamente ambiciosas y por lo tanto menos factibles de ser implementadas.

El punto anterior insta a elegir por cual dimensión o conjunto de dimensiones aquí planteadas sería más razonable empezar de acuerdo a los recursos financieros disponibles. Las secciones precedentes han presentado una serie de dimensiones centrales donde los países europeos han puesto su foco de reforma. La información disponible no permite ordenarlas objetivamente de acuerdo al nivel de prioridad y urgencia. Sin embargo, el análisis que aquí se presenta puede ser útil como referencia de qué tipo de soluciones se han explorado para temas concretos. Los casos particulares de la región, de acuerdo a su realidad nacional, deberán hacer su propia priorización tanto de las áreas de reforma como de posibles medidas.

En este sentido, sin que esto signifique darle prioridad, sobre otras dimensiones, la incorporación de las TICs aparece como una plataforma que puede servir de apoyo al resto de las dimensiones. Así es que no parece razonable pensar procesos de reforma de los SC sin la utilización de la tecnología informática que no solo haga posible un Estado más eficiente sino también su interacción con la ciudadanía.

Otro elemento que debe resaltarse es la existencia de brechas entre las políticas (lo escrito y reglamentado) y los hechos concretos. Esta conclusión que se desprende del caso europeo, es igualmente válida en el caso Latinoamericano. A modo de ejemplo, en materia de anticorrupción se ha visto la proliferación de oficinas específicas para investigar temas de corrupción, establecimiento de códigos de ética, prevención de conflicto de intereses, etc. De todos modos, no en todas las situaciones la existencia de un adecuado marco normativo y creación de instituciones ha derivado en un combate efectivo de la corrupción. En otras palabras, cambios permanentes y eficaces en los sistemas de SC requieren de una atención y voluntad política que va más allá de las reglamentaciones. Asimismo, teniendo en cuenta que los procesos de reforma demandan períodos prolongados de tiempo, la voluntad política de llevar adelante los cambios deberá posiblemente trascender a diferentes gobiernos.

En muchos casos no existe evidencia suficiente para afirmar de manera inequívoca que los cambios efectuados en los sistemas de SC europeos hayan derivado en mejores resultados. En verdad, se trata de sistemas diferentes en contextos sociales, económicos y políticos diversos. En consecuencia, como resulta obvio, debe señalarse que no existe un modelo ideal de servicio civil aplicable para todos los casos y todas las circunstancias.

Bibliografía

- Bekke, H. y van der Meer, F. (eds) (2000) *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Massachusetts.
- Boehm, F. (2007) *Anti-Corruption strategies as safeguard for public service sector reforms*, mimeo.
- Bossaert, D. (2008) *Training and Human Resource Development in the European Union Member States. New Practices and innovative trends*, EIPA, Maastricht.
- Bossaert, D. y Demmke, C. (2003) "Deciding Whether to Have a Position or Career System – Or Both?", en su libro *Civil Services in the Accession States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 15-23.
- Bossaert, D., Demmke, C.; Nomden, K. y Polet, R. (2001) *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2001, pp. 79-83/253-257.
- Cardona, F. (2000) *Scope of civil Services in European Countries. Trends and Development, Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (SIGMA)*, Paris.
- Demmke, C. (2004) *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht.
- Demmke, C. (2007) *Performance assessment in the public services of the EU Member States. Procedure for performance appraisal, for employee interviews and target agreements*, EIPA, Maastricht.

- Demmke, C., Hammerschmid, G. y Meyer, R. (2008) Measuring individual organizational performance in the public services of UE member States, EIPA, Maastricht.
- Dussauge Laguna, M (2005) ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual, Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 3.
- Echebarría, K (ed) (2006) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Departamento de desarrollo sostenible, BID, Washington.
- EU (2008) Background note on public administration reform and anti-corruption, Directorate General Enlargement, EU, Brussels.
- Eymeri, J. (2000) The use of information and communication technology in the public administrations of the EU Member States, paper presented at the 35th Conference of the Directors General of the Public Service of the Member States of the European union, Strasbourg, 9-10 November 2000.
- Fry, G. (2000) The British Civil Service en Bekke, H. y van der Meer, F. (eds) (2000) Civil Service systems in Western Europe, Edward Elgar, Massachusetts.
- Goetz, K. (2000) The development and current features of the German Civil Service System, en Bekke, H. y van der Meer, F. (eds) (2000) Civil Service systems in Western Europe, Edward Elgar, Massachusetts.
- Longo, F. (2001) La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, Diálogo Regional de Política, Red de Gestión pública y transparencia, Documento de Trabajo, BID, Washington.
- Longo, F. (2003). La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación, artículo presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Mascott Sanchez, M (2006) Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional. Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública, mimeo, México.
- Misra, D (2008) Ten guiding principles for E-Civil service, mimeo.
- OECD (1999) Structure of the civil service employment in seven OECD countries, OECD, Paris.
- OECD (2009) Government at a Glance 2009. OECD, Paris.
- Peres, W. y Hilbert, M. (editores) (2009), La sociedad de la información en América Latina y el Caribe Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo, CEPAL-IDRC, Santiago.
- Ramió Matas, C y Salvador Miquel (2003) Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas.
- Rexed, K. (2008), “Challenges of human resources management for multi-level government”, Public Employment and Management Working Party, OCDE.
- SIGMA (1997) Public Service Training in OECD Countries, SIGMA Papers, N° 16, OECD, Paris.
- UNDESA (2008) United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York.
- Van der Meer, F. y Dijkstra, G. (2000) The development and current features of the Dutch Civil Service System, en Bekke, H. y van der Meer, F. (eds) (2000) Civil Service systems in Western Europe, Edward Elgar, Massachusetts.
- Villoria-Mendieta, M (2007) Conflict of interest policies and practices in nine EU member states: A comparative review, SIGMA Papers N° 36, OECD SIGMA, París.
- Ziller, J. (1998) EU Integration and Civil service reform, in SIGMA Papers N° 23, OECD, Paris.

XI. Reforma del Estado y funcionarios civiles: el caso del Brasil

*Paulo Fontenele*¹⁸⁷ y *José Carlos de Oliveira*¹⁸⁸

A. Estado y administración pública federal en el Brasil

La administración federal brasileña comprende la Administración directa y la Administración indirecta.

La Administración directa está constituida por los servicios integrados en las estructuras administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y del Ministerio Público de la Unión. En el ámbito del Poder Ejecutivo, al que conforme la praxis corresponde la mayor parte del servicio público federal, la Administración directa está formada por la Presidencia de la República y los ministerios. En general, estos órganos se dividen en secretarías, que mantienen con ellos una relación de subordinación.

La Administración indirecta comprende los siguientes tipos de entidades dotadas de personalidad jurídica propia: autarquías, fundaciones públicas, empresas públicas y sociedades de economía mixta. Estas entidades se vinculan con el ministerio en cuya área de competencia se encuadra su principal actividad, sin una relación de subordinación propiamente dicha. La mayoría de estas entidades se sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo

Las *autarquías* son servicios autónomos creados por ley para realizar actividades típicas de la administración pública, cuyo funcionamiento requiere una gestión administrativa y financiera descentralizada.

Las *fundaciones públicas* son entidades generalmente dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, creadas en virtud de autorización legislativa para el desarrollo de actividades que no deban ser realizadas por órganos o entidades de derecho público. Tienen autonomía administrativa, patrimonio propio administrado por los respectivos órganos de dirección y su funcionamiento se financia con recursos de la Unión y otras fuentes.

Las *empresas públicas* son entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivo de la Unión, creadas por ley para la explotación de una actividad económica que el gobierno sea llevado a ejercer por motivos de contingencia o conveniencia administrativa. Pueden adquirir cualquiera de las formas admitidas en el derecho brasileño.

¹⁸⁷ Consultor independiente y profesor asociado del Curso de Maestría en Economía del Sector Público de la Universidad de Brasilia.

¹⁸⁸ Consultor independiente y profesor de la Universidad de Brasilia.

Las *sociedades de economía mixta* son entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, creadas por ley para la explotación de una actividad económica bajo la forma de sociedad anónima, la mayoría de cuyas acciones con derecho a voto pertenecen a la Unión o a una entidad de la Administración indirecta.

Si bien cada una de las categorías de la Administración indirecta está bien definida desde el punto de vista conceptual, la clasificación de una determinada autarquía, fundación o empresa pública en una de ellas no siempre obedece a un criterio lógico. Por ejemplo, existen universidades federales que son autarquías y otras que son fundaciones públicas, no obstante desempeñen funciones idénticas. Del mismo modo, existen algunas empresas públicas que, además de no tener por finalidad la producción de bienes o servicios, se financian casi exclusivamente con recursos del Tesoro Nacional y, en consecuencia, deberían clasificarse como autarquías o fundaciones.

B. Evolución de la administración pública brasileña

La administración pública brasileña sufrió grandes transformaciones en los últimos 80 años, que derivaron en la profesionalización de los funcionarios públicos y en el surgimiento y la consolidación de instituciones eficaces y modernas en varios sectores. Esas transformaciones, que de todos modos no alcanzaron a la totalidad del sector público, fueron el resultado de cuatro grandes reformas, orientadas por distintas concepciones de Estado.

La primera y más importante de ellas, realizada en el primer Gobierno Vargas (1930-1945) marcó la ruptura con el Estado oligárquico y patrimonialista que caracterizaba a la llamada Primera República y dio origen a un Estado Burocrático-Emprendedor.

El objetivo de esta reforma era la creación de una burocracia de tipo weberiano, basada en el principio del mérito profesional y regida por reglas impersonales. Se introdujo la obligatoriedad del concurso público de pruebas para la asignación de los cargos públicos y se garantizó la estabilidad de los funcionarios contra despidos arbitrarios. Se creó el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), directamente subordinado al presidente de la República, con las siguientes atribuciones: organización del servicio público, política del personal civil de la Unión, elaboración y seguimiento de la ejecución del presupuesto de la Unión, estandarización de las compras gubernamentales y racionalización de los métodos y procesos de la administración pública.

La finalidad de la segunda reforma, realizada a inicios del período de los gobiernos militares y consagrada en el Decreto Ley N° 200 de 1967, era modernizar la administración pública para dar origen a un Estado Gerencial-Desarrollista. Para desempeñar mejor sus tareas y evitar las limitaciones y la lentitud de la Administración directa, el gobierno federal recurrió a la Administración indirecta, cuya autonomía administrativa y financiera aumentó en forma considerable.

Con respecto al personal del servicio público, la Administración directa continuó bajo las reglas del DASP, incluida la exigencia de concurso público. En la Administración indirecta se creó un gran número de fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, cuyo personal se contrataba en el marco de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), legislación laboral aplicable al sector privado, sin la exigencia de concurso público¹⁸⁹. En 1980, el número de empleados en esas entidades llegó a 1,3 millones de personas, cuya remuneración correspondía al 14% del ingreso del trabajo en el producto interno bruto (PIB)¹⁹⁰. En el cuatrienio 1980-1983, los gastos globales realizados por el conjunto de las entidades de la Administración indirecta eran 3,5 veces mayores que los del presupuesto de la Unión¹⁹¹.

¹⁸⁹ No obstante, algunas empresas públicas y sociedades de economía mixta preexistentes continuaron contratando su personal mediante concurso público.

¹⁹⁰ Véase BRASIL, Secretaría de Planificación, Secretaría de Control de Empresas Estatales (1981), págs. 36 y 61.

¹⁹¹ Véase BRASIL, Secretaría de Planificación, Secretaría de Control de Empresas Estatales (1985), pág. 13.

En 1974 se realizó por primera vez una definición de carreras de Estado en el Poder Ejecutivo Federal (Ley N° 6.185), que establecía un tratamiento diferenciado para los funcionarios que desempeñaran funciones inherentes a actividades de Estado, sin correspondencia en el sector privado, en las áreas de seguridad pública, diplomacia, tributación, recaudación y fiscalización de tributos federales y aportes previsionales, y en el Ministerio Público. Los derechos y deberes de estos funcionarios, que serían admitidos en el servicio público por medio de concurso público y gozarían de estabilidad en el cargo, se definían en un estatuto propio. Los demás funcionarios públicos solamente serían admitidos sobre la base de la CLT, sin los derechos de huelga y sindicalización.

La tercera reforma, introducida por la Constitución de 1988, dio origen a un Estado Burocrático-Distributivo-Corporativista. La prioridad de la actuación del Estado pasó de la creación de condiciones para el desarrollo nacional a la distribución del ingreso.

Con respecto a la administración pública, la Constitución de 1988 supuso una contrarreforma, con la que se trató de recrear en forma extemporánea una burocracia clásica centralizadora, conforme el ideal de los años treinta. La autonomía financiera y administrativa de las autarquías y fundaciones se eliminó casi totalmente y estas pasaron a recibir un tratamiento idéntico al de las entidades de la Administración directa. En relación con el personal civil, mediante la Ley N° 8.112 de 1990 se creó el Régimen Jurídico Único (RJU) previsto en la Constitución, con el que se estandarizaba la política de personal en la Administración directa, las autarquías y fundaciones y se eliminaba la flexibilidad que existía para la contratación de personal en el marco de la CLT¹⁹². El concurso público, que ya era obligatorio en la Administración directa y en las autarquías, se extendió a todos los cargos y empleos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Ministerio Público de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, alcanzando a las fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

La cuarta y última reforma del Estado brasileño fue realizada por el Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), con miras a la creación de un Estado Gerencial-Regulador. En este nuevo papel, el Estado dejó de ser el responsable directo por el desarrollo nacional para pasar a desempeñar la función de promotor y regulador de ese desarrollo, superando el paradigma que, con algunas modificaciones, estaba vigente desde el Gobierno Vargas.

En cuanto a la administración pública, cabe mencionar la fijación de límites para el gasto en personal en todos los Poderes de la Unión, los Estados y municipios, y la modificación del RJU del personal de la Administración directa, las autarquías y fundaciones públicas; la creación de agencias reguladoras —hasta entonces inexistentes en el Brasil— en importantes sectores, entre ellos telecomunicaciones, energía eléctrica, petróleo, agua y transporte; y la profundización del proceso de privatización, con la venta de importantes empresas estatales. Esas medidas modificaron el número, la composición y las funciones de los órganos de la administración pública.

Se elaboró el Plan director de reforma del aparato del Estado (1995), con el cual se estructuró la administración pública en cuatro sectores: i) un Núcleo estratégico, con funciones de gobierno en sentido amplio, responsable de la elaboración y el cumplimiento de las leyes y políticas públicas; ii) un Núcleo de actividades exclusivas del Estado, responsable por los servicios que solo el Estado puede realizar, como por ejemplo la cobranza y fiscalización de impuestos, el servicio diplomático y la policía; iii) un Núcleo de servicios no exclusivos, en el cual el Estado y el sector privado actuarían simultáneamente, como por ejemplo en el caso de las universidades y los hospitales; iv) un Núcleo de producción de bienes y servicios para el mercado, en el que actuarían las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

Las autarquías y fundaciones se transformarían en nuevos tipos de organización, con amplia libertad para administrar sus recursos humanos, materiales y financieros y regidas por contratos de gestión con indicadores de desempeño definidos previamente.

¹⁹² Si bien la Ley N° 6.185/74 y sus enmiendas no se revocaron en forma explícita, la contratación de personal por la CLT se volvió imposible en virtud de la nueva Constitución.

Las funciones del Núcleo estratégico y del Núcleo de actividades exclusivas del Estado serían realizadas por funcionarios integrantes de carreras de Estado —no definidas en el plan—, sujetos al RJU. Las funciones de los demás núcleos y las funciones burocrático-administrativas del Núcleo estratégico y del Núcleo de actividades exclusivas del Estado serían desempeñadas por empleados contratados sobre la base de la CLT.

Si bien el Plan director de reforma del aparato del Estado no se implementó plenamente, muchas de las ideas que contenía se convirtieron en enmiendas a la Constitución. Entre ellas se destacan las siguientes: i) la posibilidad de despido del funcionario público estable por desempeño insuficiente (art. 41, III); ii) la modificación del sistema de remuneración, con la creación de nuevas categorías remuneratorias en las principales carreras bajo la forma de bonos de desempeño y productividad, que no podrían alcanzar linealmente todos los funcionarios, y que se revisarían anualmente sobre la base de criterios objetivos de evaluación de desempeño; iii) la creación de bonos de especialización para incentivar a los funcionarios a realizar cursos de especialización, maestría y doctorado. Debido a una inadecuada tramitación legislativa, el dispositivo de la enmienda que eliminaba la exigencia de un régimen jurídico único para los funcionarios públicos fue considerado inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal (STF) y en consecuencia derogado¹⁹³.

C. Los funcionarios civiles de la administración federal

El Brasil posee una larga tradición de profesionalidad en el sector público, que deriva de un sistema de selección riguroso y competitivo (por medio de concursos públicos de pruebas y títulos), al que se suman niveles de remuneración muy atractivos y otras ventajas, entre las que se destacan la estabilidad en el empleo y la jubilación con salarios integrales¹⁹⁴. A continuación se especifican las categorías de agentes administrativos en el Brasil.

Los funcionarios públicos efectivos son personas que poseen un vínculo administrativo o institucional con la administración pública y ocupan cargos en los órganos de la Administración directa, las autarquías o las fundaciones públicas. La designación para un cargo público exige, entre otros requisitos, la aprobación de un concurso público de pruebas y títulos. El régimen laboral de estos funcionarios es el RJU. Poseen un régimen previsional propio, de carácter contributivo, cofinanciado por aportes de los funcionarios y recursos del Tesoro Nacional. El funcionario público se vuelve estable en el cargo después de la aprobación de un período de prueba de tres años y puede ser despedido solo en virtud de sentencia judicial definitiva, falta grave o desempeño insuficiente¹⁹⁵.

Los funcionarios ocupantes de cargo en comisión pueden ser cualesquiera personas, incluidos funcionarios públicos efectivos o empleados públicos. Tales cargos son de libre designación y exoneración y su desempeño no depende de la aprobación de un concurso público. Cabe solo a la autoridad competente elegir al ocupante de acuerdo con criterios de oportunidad, conveniencia y confianza. Si el ocupante del cargo en comisión no es un funcionario público efectivo o un empleado público se le aplica el régimen laboral de la CLT, la legislación de los empleados del sector privado.

Los funcionarios públicos temporales son personas contratadas para prestar servicios públicos de naturaleza transitoria, durante períodos de interés público relevante y excepcional, por ejemplo en el

¹⁹³ Sentencia sobre la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) N° 2.135, publicada en el *Diário de Justiça*, 7 de marzo de 2008.

¹⁹⁴ Si bien la Enmienda Constitucional N° 19 de 1998 establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios podrán fijar para el valor de las jubilaciones y pensiones de estos funcionarios el límite máximo establecido respecto de los beneficios del régimen general de la previsión social (a condición de instituir un régimen de previsión complementario para sus funcionarios efectivos), la ley complementaria que regularía este dispositivo no ha sido aprobada hasta ahora.

¹⁹⁵ Pese a que los despidos por sentencia judicial y falta grave son comunes, no se ha notificado del despido de funcionarios por desempeño insuficiente.

caso de censos generales, campañas de vacunación o calamidades públicas. Su contratación tampoco depende de un concurso público y también se aplica el régimen laboral de la CLT.

Los empleados públicos son personas que poseen un vínculo contractual con una empresa pública o una sociedad de economía mixta. La designación para un empleo público también exige, entre otros requisitos, la aprobación de un concurso público de pruebas y títulos. Debido a que se aplica el régimen laboral de la CLT, el empleado público no está sujeto a un período de prueba y tampoco goza de estabilidad en el empleo. Los empleados públicos están sujetos al régimen general de previsión social, aplicable a los trabajadores autónomos y del sector privado.

De acuerdo con los términos de referencia que delimitan este trabajo, el siguiente análisis se concentra en los funcionarios públicos civiles activos de la Administración directa, las autarquías y fundaciones del Poder Ejecutivo Federal, que tienen en común el RJU. En diciembre de 2009 había 561.313 funcionarios de este tipo, que representaban el 75% de los funcionarios civiles federales¹⁹⁶.

1. Carreras y cargos de confianza

El sistema de carreras en el servicio público brasileño se inspiró en el sistema francés. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de Europa en los que se adopta el sistema de carrera, en el Brasil los concursos se realizan para cargos y carreras específicas, vinculadas a determinados órganos de la administración pública. En el Poder Ejecutivo Federal, la movilidad horizontal existe solo en las carreras de Especialista en políticas públicas y gestión gubernamental, Analista de planificación y presupuesto y Abogacía General de la Unión —abogados de la Unión, que actúan en la Administración directa, y procuradores federales, que actúan en la Administración indirecta—, de modo que los integrantes de estas carreras pueden ejercer sus actividades en cualquier ministerio y, en el caso de los procuradores federales, en cualquier autarquía¹⁹⁷, fundación o agencia reguladora. Si bien el sistema de carreras del Brasil no permite la movilidad horizontal, tiene la ventaja de garantizar, desde el inicio, la formación de cuadros especializados, que es muy conveniente vista la diversidad de sectores de actuación del servicio público.

En el Poder Ejecutivo Federal existe una amplia gama de carreras y cargos, con grandes diferencias en cuanto a la remuneración. Además, la nomenclatura adoptada en las clasificaciones no siempre refleja un criterio lógico. De acuerdo con la Secretaría de Recursos Humanos del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, existen en el Poder Ejecutivo Federal 129 carreras y 22 Planes especiales de cargos, con los que coexisten algunos antiguos planes de cargos —entre ellos el Plan de clasificación de cargos (PCC) y el Plan general del Poder Ejecutivo (PGPE) — y cargos aislados, que tienden a desaparecer a medida que se estructuran otras carreras¹⁹⁸.

Las carreras del Poder Ejecutivo Federal con mayor tradición de profesionalidad son verdaderas islas de excelencia, entre las que se encuentran las del servicio diplomático, la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, el Banco Central, la Policía Federal y, en el ámbito de las empresas públicas y sociedades de economía mixta, las del Banco del Brasil¹⁹⁹, Petróleo Brasileiro (PETROBRAS), las empresas del sector eléctrico y los bancos de desarrollo. Cabe mencionar la profesionalización observada en los últimos 30 años en las carreras relativas al presupuesto, el Tesoro Nacional, especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental y, a partir de 1995, de las agencias reguladoras. Más recientemente se estructuraron las carreras de Abogacía General de la Unión. Sin embargo, los integrantes de estas carreras representan un universo pequeño, equivalente a alrededor del 8,6% de los

¹⁹⁶ Los demás funcionarios civiles federales se distribuyen de la siguiente manera: Poder Judicial, 114.337 (15%); Poder Legislativo, 26.724 (4%); Ministerio Público de la Unión, 8.384 (1%); y, entre las empresas públicas y sociedades de economía mixta, aquellas que reciben recursos del presupuesto de la Unión para cubrir sus costos: 35.104 (5%).

¹⁹⁷ Excepto en el Banco Central.

¹⁹⁸ Véase BRASIL, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Recursos Humanos (2009).

¹⁹⁹ El Banco del Brasil, actualmente el mayor conglomerado financiero del país, es una sociedad de economía mixta bajo el control accionario de la Unión.

funcionarios activos del Poder Ejecutivo²⁰⁰. No deja de ser curioso que las carreras mejor estructuradas y también mejor remuneradas son aquellas que prestan servicios al Estado y no a la población, como en el caso de las carreras relativas a educación, salud e infraestructura.

No obstante, solo en el servicio diplomático existe una carrera estructurada conforme los estándares de la burocracia clásica, que comprende: i) un número adecuado de niveles funcionales; ii) un número predefinido de cargos en cada categoría funcional; iii) obligatoriedad de aprobación de cursos de perfeccionamiento periódicos como condición para avanzar en la carrera; iv) realización anual de un concurso público de ingreso a la carrera.

En diciembre de 2009, además de los cargos efectivos, existían en el Poder Ejecutivo Federal 53 cargos de Naturaleza Especial (NES) y 21.217 cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS). Para los cargos de NES y 7.009 cargos de DAS se pueden designar personas sin vínculos con el servicio público²⁰¹. Esta es la manera en que el presidente de la República, los ministros de Estado y los dirigentes de órganos y entidades públicas pueden traer personas de su confianza a la alta administración, provenientes del sector privado y del mundo académico, con competencia profesional y perfil político adecuado, para auxiliarlos en la formulación e implementación de las propuestas presentadas en las campañas electorales. Este mecanismo permite la oxigenación de la administración pública, con la incorporación de nuevas visiones, métodos y experiencias externas al sector público.

2. Formas de contratación y proceso de selección

Desde la Constitución de 1988, la forma universal de contratación y selección de *funcionarios públicos para cargos efectivos* es el concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del cargo, normalmente para el ingreso en el inicio de la carrera²⁰².

Cada concurso debe ser autorizado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, órgano central de administración del personal del Poder Ejecutivo Federal.

Estos concursos están precedidos de amplia publicidad y se realizan con moralidad, impersonalidad y transparencia, atrayendo a un gran número de candidatos. El edicto del concurso indica, obligatoriamente, por lo menos los siguientes elementos: el cargo, el número de vacantes, el salario, las materias objeto de cada prueba y el contenido exigido. Ante la sospecha de eventuales irregularidades el concurso se anula y se procede a un nuevo concurso. La praxis para garantizar la idoneidad e impersonalidad del concurso consiste en contratar a entidades independientes, de notoria especialización académica. A modo de ejemplo, se presentan datos sobre el número de candidatos inscriptos para algunos concursos realizados en los dos últimos años: Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), 98.692 candidatos para 247 vacantes; Policía Federal, agente, 63.294 candidatos para 200 vacantes; Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), 50.333 candidatos para 186 vacantes; Tribunal de Cuentas de la Unión, 40.708 candidatos para 128 vacantes; procurador federal, 29.621 candidatos para 272 vacantes; diplomático, 8.869 candidatos para 108 vacantes²⁰³. Dadas estas características, no se ha notificado de ningún concurso público que haya sido objeto de favor o interferencia política.

El nombramiento de los candidatos se realiza según el orden de clasificación, que se obtiene mediante la suma de las notas de pruebas y títulos, conforme la ponderación establecida en el respectivo edicto. Para garantizar el principio de igualdad, la prueba de títulos no tiene carácter eliminatorio sino meramente clasificatorio. Siempre que sea compatible con las atribuciones del cargo,

²⁰⁰ Véase BRASIL, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Recursos Humanos (2010).

²⁰¹ Además de los cargos de NES y DAS, en diciembre de 2009 existían cerca de 57.000 funciones de confianza y gratificaciones atribuibles exclusivamente a funcionarios públicos.

²⁰² No obstante, las universidades, además de realizar concursos públicos para el cargo de inicio de la carrera de profesor, pueden realizar concursos para cualquier otro nivel del magisterio (por ejemplo, profesor adjunto), mientras que la realización de concursos para el cargo de profesor titular, último cargo de la carrera de magisterio superior, es obligatoria.

²⁰³ Fuente: UnB/Cespe (www.cespe.unb.br)

hasta el 20% de las vacantes se reserva a personas discapacitadas. Es cada vez más frecuente la exigencia de que los candidatos aprobados participen en cursos de formación, de carácter eliminatorio o no, antes de entrar en el ejercicio de los cargos.

En el caso de los *funcionarios ocupantes de cargo en comisión* —de libre designación y exoneración— no se exige concurso público. Por último, si bien en el caso de los *funcionarios públicos temporales* no se exige concurso público, su contratación se basa en un proceso selectivo, que puede prever la realización de pruebas, de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del cargo. En situaciones de emergencia existe mayor flexibilidad de contratación.

3. Formas de remuneración

En la administración pública del Brasil se adopta una nomenclatura propia para designar las diferentes formas y los diversos componentes de la remuneración de los funcionarios públicos, a saber:

- Subsidio: forma de remuneración integral, fijada mediante una ley específica, a la que está prohibido agregar bonos, pagos adicionales, extras, premios, gastos de representación o cualquier otro tipo de remuneración;
- Salario: retribución pecuniaria, establecida por ley, debida a los funcionarios públicos de la Administración directa, las autarquías y las fundaciones por el ejercicio de un cargo efectivo;
- Remuneración: valor resultante de la suma del salario y las ventajas pecuniarias permanentes establecidas por ley, que incluyen: i) retribuciones por el ejercicio de la función de dirección, jefatura o asesoramiento; ii) bono navideño (13^a remuneración anual) y por encargo de curso o concurso; iii) adicionales por el ejercicio de actividades insalubres o peligrosas, servicio extraordinario, trabajo nocturno, vacaciones (un tercio de la remuneración) o en virtud del lugar o la naturaleza del trabajo.
- Indemnizaciones: pagos de naturaleza eventual, con finalidad específica, que incluyen ayuda de costa, viáticos, indemnización de transporte (por el uso del vehículo del funcionario en la ejecución de servicios externos inherentes a las atribuciones del cargo) y subsidio de vivienda.
- Jubilación: remuneración recibida por los funcionarios públicos jubilados.
- Pensión: remuneración recibida por los dependientes legales del funcionario público fallecido.

La remuneración en forma de subsidio es típica de los agentes políticos, incluido el presidente de la República, los ministros de Estado, senadores, diputados, concejales, gobernadores, alcaldes, secretarios de Estados y municipios, jueces, procuradores de los Ministerios Públicos de la Unión, los Estados y el Distrito Federal.

Además, en el caso de los funcionarios civiles del Poder Ejecutivo Federal, a partir de 2008 el subsidio pasó a ser la forma de remuneración de las carreras de mayor prestigio, que son también las mejor remuneradas. Aunque en el Brasil no existe una definición formal de carrera de Estado, se verifica que los funcionarios remunerados mediante subsidio desempeñan funciones de Estado. En un intento de sistematización, estas carreras pueden agruparse en seis categorías, a saber:

- i) Relaciones exteriores: carrera de diplomático;
- ii) Seguridad e inteligencia, que incluye las carreras de: jefe, perito, agente, taquígrafo y dactiloscopista de la Policía Federal; oficial y agente de inteligencia, oficial técnico y agente técnico de inteligencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN); y Policía Federal de Caminos;
- iii) Auditoría fiscal y tributaria, que incluye las carreras de: auditor fiscal y analista tributario de la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil; y auditor fiscal del trabajo;

- iv) Área financiera, que incluye las carreras de analista y técnico del Banco Central, analista e inspector de la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) y de analista técnico de la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP);
- v) Grupo de gestión gubernamental, que comprende las carreras de: analista y técnico de finanzas y control del Tesoro Nacional; analista y técnico de planificación y presupuesto; analista de comercio exterior; especialista en políticas públicas y gestión gubernamental (gestor); y técnico de planificación e investigación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA);
- vi) Área jurídica, que incluye las carreras integrantes de la Abogacía General de la Unión (abogado de la Unión y fiscal de Tesorería Nacional) y las carreras vinculadas a ella (procurador federal y procurador del Banco Central), además de la carrera de defensor público de la Unión.

No obstante, existen en el Poder Ejecutivo Federal carreras típicas de Estado cuyos funcionarios no son remunerados mediante subsidio, entre ellas las carreras de las agencias reguladoras. Estas carreras, como las demás carreras de la administración federal, están remuneradas bajo la forma de salarios, retribuciones, bonos y adicionales.

4. Incentivos salariales de los funcionarios del poder ejecutivo federal

Los incentivos salariales asumen tres formas en la administración federal. La primera corresponde a los niveles de remuneración de la respectiva carrera. La segunda son los bonos de desempeño y titulación académica. La tercera consiste en el nombramiento para cargos DAS y funciones de confianza.

Con respecto a los niveles de remuneración, las carreras más atractivas, y por ende con mayor potencial para la captación de profesionales más calificados, son las carreras de Estado y las carreras de las agencias reguladoras. No obstante, ese atractivo se manifiesta en todas las carreras del sector público.

En el cuadro XI.1 se detallan dos grupos de carreras: en el primero se incluyen aquellas remuneradas mediante subsidio, mientras que el segundo contiene una muestra de las demás carreras remuneradas mediante salarios, retribuciones, bonos y adicionales.

El grupo de las carreras remuneradas mediante subsidio está compuesto por tres conjuntos. El primero comprende las que se podrían denominar carreras de Estado, a saber: jefe y perito criminal de la Policía Federal, las dos carreras mejor pagadas del Gobierno Federal, con idéntico nivel de remuneración; oficial de inteligencia de la ABIN; las carreras del área jurídica; la carrera de auditor fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil; las carreras del grupo de gestión y del área financiera, excluidos los técnicos de nivel medio; y la carrera de diplomático. En este conjunto, el menor ingreso anual al final de cada carrera equivale a 128.464 dólares, y el mayor a 145.889 dólares, con excepción de la carrera de oficial de inteligencia de la ABIN, cuya remuneración es bastante inferior.

CUADRO XI.1
BRASIL: PODER EJECUTIVO FEDERAL, INGRESO ANUAL MÍNIMO Y
MÁXIMO DE CARRERAS SELECCIONADAS, 2010
(En dólares)

Carrera/Cargo	Ingreso anual ^a en dólares ^b	
	Mínimo	Máximo
1. Carreras remuneradas mediante subsidio ^c		
1.1 Nivel superior		
Jefe de la Policía Federal	99 005	145 889
Abogacía de la Unión y Defensor Público	107 751	135 225
Procurador del Banco Central	107 751	135 225
Auditor fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil	96 768	135 225

(continúa)

Cuadro XI.1 (continuación)

Carrera/Cargo	Ingreso anual ^a en dólares ^b	
	Mínimo	Máximo
Analistas del Banco Central, la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) y la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP)	91 933	128 464
Grupo de gestión: tesoro, presupuesto, comercio exterior, gestor e Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)	91 933	128 464
Diplomático	91 933	128 464
Oficial de inteligencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)	71 930	99 745
Oficial técnico de inteligencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia	64 739	89 770
Agente, taquígrafo y dactiloscopista de la Policía Federal	55 645	87 971
Analista tributario	56 467	78 558
1.2 Nivel medio		
Técnico del Banco Central	36 258	55 823
Técnico del Grupo de Gestión	36 258	55 823
2. Demás carreras seleccionadas ^d		
2.1 Nivel superior		
Especialista en regulación - agencias reguladoras	69 449	121 377
Analista administrativo - agencias reguladoras	66 317	116 415
Fiscal federal agropecuario	38 509	110 343
Investigador-tecnólogo en metrología - Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO)	44 167	109 980
Investigador en datos geográficos y estadísticos – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)	48 558	104 989
Investigador en propiedad industrial – Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI)	48 558	104 989
Investigador en salud pública – Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	44 078	104 989
Tecnólogo en datos geográficos y estadísticos - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística	43 767	104 989
Analista de gestión en salud y tecnólogo en salud pública	39 398	104 989
Investigador doctor en ciencia y tecnología	40 879	104 989
Analista en ciencia y tecnología	36 472	104 989
Analista en infraestructura de transportes – Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes (DNIT)	65 702	99 153
Analista en infraestructura	47 240	99 153
Especialista en financiación y ejecución de programas educativos – Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE)	35 413	98 116
Investigador-tecnólogo en información y evaluación educacional - Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP)	35 413	98 116
Especialista en recursos minerales – Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM)	61 222	93 251
Médicos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) (40 horas semanales)	35 058	78 854
Profesor universitario con dedicación exclusiva - doctor	49 780	77 366
Analista administrativo - Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	44 426	74 966
Profesor de enseñanza básica y técnica - doctor	44 841	73 026
Analista ambiental y gestor ambiental	33 347	64 925
Analista administrativo - Departamento Nacional de Producción Mineral	35 865	63 273
Analista en seguro social	24 231	55 727
Profesor universitario con dedicación exclusiva – magíster	32 903	50 654
Cargo de nivel superior de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)	30 252	49 491
Profesor de enseñanza básica y técnica – magíster	30 318	48 336
Especialista en asistencia penitenciaria	31 229	45 085
Ingeniero agrónomo, ingeniero químico y farmacéutico del Plan de clasificación de cargos (PCC)	13 374	19 069
Cargo de nivel superior del Plan de clasificación de cargos	12 908	18 218

(continúa)

Cuadro XI.1 (conclusión)

Carrera/Cargo	Ingreso anual ^a en dólares ^b	
	Mínimo	Máximo
2.2 Nivel medio		
Técnico en regulación	34 621	55 105
Técnico administrativo en regulación	33 680	53 920
Agente penitenciario	29 881	49 988
Analista previsional	15 826	19 899
Cargo de nivel medio del Plan de clasificación de cargos	11 338	12 960

Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Recursos Humanos. Cuadro de Remuneración de los Funcionarios Federales- Enero de 2010.

^a Ingreso anual = salario mensual + 13^o salario + adicional de vacaciones (un tercio del salario mensual)

^b Tipo de cambio: reales/dólares = 1,80;

^c Subsidio = remuneración integral;

^d Incluye los bonos de desempeño y de titulación académica previstos en cada carrera.

El segundo conjunto reúne las carreras operacionales de la Policía Federal (agente, taquígrafo y dactiloscopista), de la ABIN (oficial técnico) y de la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil (analista tributario). El tercer conjunto incluye a los técnicos de nivel medio de las carreras del Banco Central y del grupo de gestión. La inclusión de estos dos conjuntos en el grupo de las carreras de Estado parece inadecuada, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre en las demás carreras de este grupo, estos profesionales no desempeñan funciones estratégicas ni formulan políticas públicas. En efecto, en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, los diplomáticos están incluidos en este grupo, mientras que los oficiales y asistentes de cancillería pertenecen al grupo de los funcionarios públicos remunerados de otra forma. La misma situación se repite en las carreras de la Abogacía General de la Unión, la ABIN, la CVM, la SUSEP y el IPEA, donde los cargos relativos a funciones estratégicas y de formulación de políticas públicas están apropiadamente incluidos en el grupo de las carreras de Estado, mientras que los cargos de naturaleza operacional y administrativa corresponden al grupo de los funcionarios públicos remunerados mediante salarios, retribuciones, bonos y adicionales.

Si bien a los funcionarios de las carreras de las agencias reguladoras —que desempeñan funciones de Estado— no se los remunera mediante subsidio, se verifica que no existe gran diferencia entre sus niveles de remuneración y los de las carreras de Estado. En efecto, el ingreso anual máximo del cargo de especialista en regulación al final de la carrera equivale a 121.377 dólares. Sería más adecuado que estas carreras también se remuneraran mediante subsidio.

Las demás carreras del Poder Ejecutivo Federal, cuya remuneración se realiza mediante salarios, retribuciones, bonos y adicionales, se dividen de la siguiente manera: 96 carreras, 22 Planes especiales de cargos, los antiguos Plan de clasificación de cargos (PCC) y Plan general de cargos del Poder Ejecutivo (PGPE) y algunos cargos aislados. Estas carreras incluyen a la inmensa mayoría de los funcionarios de dicho Poder y con respecto a ellas cabe realizar tres observaciones.

En primer lugar, existe una gran diferencia de remuneración entre los distintos profesionales de nivel superior. En los extremos de la escala, mientras que un ingeniero agrónomo del PCC recibe un ingreso anual equivalente a 19.069 dólares al final de la carrera, la cifra correspondiente a un fiscal federal agropecuario es casi seis veces mayor, pues equivale a 110.343 dólares. También al final de la carrera, un profesor de una universidad federal, con doctorado y en régimen de dedicación exclusiva, recibe un ingreso anual equivalente a 77.365 dólares, mientras que el ingreso de un investigador—tecnólogo en metrología y calidad del Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO), también con doctorado, equivale a 109.980 dólares, es decir un 40% más.

En segundo lugar, la brecha entre la remuneración inicial y final de cada carrera es considerablemente mayor que la observada en las carreras de Estado y deriva en una mayor perspectiva de crecimiento salarial, sobre todo en las carreras mejor remuneradas de este grupo.

En tercer lugar, existen carreras de nivel medio, como las de técnico en regulación, técnico administrativo en regulación y agente penitenciario, cuyos niveles de remuneración son mayores que los de algunas carreras de nivel superior, en contradicción con el principio de la calificación profesional.

Entre las carreras de Estado, se destacan las que exigen formación en Derecho: jefe de la Policía Federal (ingreso anual equivalente a 99.005 dólares a inicios de carrera y a 145.889 dólares al final de carrera) y abogado de la Unión, fiscal de la Tesorería Nacional, procurador federal, procurador del Banco Central y defensor público de la Unión (ingreso anual equivalente a 107.751 dólares a inicios de carrera y a 135.225 dólares al final de carrera). Las remuneraciones de estas carreras son las mayores, no solo en el sector público, sino también en comparación con el sector privado. En efecto, en la Región Metropolitana de San Pablo —donde se registran los salarios más altos del país—, la remuneración de un abogado de alto nivel equivale a 29.869 dólares a inicios de carrera y a 93.888 dólares al final, mientras que la de un gerente jurídico equivale a 39.923 dólares a inicios de la carrera y a 136.262 dólares al final. Este último es el único valor ligeramente superior a los valores correspondientes a abogados y procuradores, pero sigue siendo inferior a la remuneración del jefe de la Policía Federal²⁰⁴.

Si bien ligeramente inferiores, las remuneraciones de las carreras de auditoría fiscal y tributaria, del área financiera y del grupo de gestión gubernamental también son muy atractivas, no solo en relación con las demás carreras, sino también en comparación con el sector privado. Mientras que el ingreso anual medio de estas carreras equivale a 93.540 dólares al inicio y a 130.715 dólares al final, en el sector privado, en la Región Metropolitana de San Pablo, la media de la remuneración anual de gerentes administrativos, financieros, de contabilidad, auditoría, planificación financiera y presupuestaria, y jurídicos equivale a 30.114 dólares al inicio de carrera y a 128.073 dólares al final²⁰⁵.

Del análisis de una selección de otras 10 carreras, incluidos los analistas —denominación frecuente de varias carreras profesionales del sector público brasileño— e ingenieros agrónomos, químicos y farmacéuticos del PCC, surge que su ingreso anual medio equivale a 37.547 dólares al inicio y a 78.436 dólares al final. En comparación con las remuneraciones de profesiones similares en el sector privado en la Región Metropolitana de San Pablo, incluidos auditores y abogados, contadores, ingenieros civiles, ingenieros de producción, farmacéuticos y químicos, se constata una vez más que los salarios del Poder Ejecutivo Federal son mayores que los del sector privado. La remuneración anual media de estos últimos es de 20.730 dólares al inicio de la carrera y de 58.615 dólares al final.

Una segunda forma de incentivo en las carreras que no se remuneran mediante subsidio consiste en los bonos de desempeño y de titulación académica, que existen en casi todas ellas. Los bonos de desempeño se conceden sobre la base de evaluaciones individuales (20%) e institucionales (80%)²⁰⁶. Los bonos de titulación académica resultan de la atribución de puntos en función de diplomas obtenidos en cursos de perfeccionamiento, especialización, maestría y doctorado. Al tomar una muestra de 34 cargos finales de estas carreras, se verifica que los bonos de desempeño y de titulación académica, sumados, representan una media del 48% de la remuneración.

La concesión de bonos de desempeño no sigue un patrón uniforme y varía mucho entre una carrera y otra. Del análisis, por ejemplo, de los cargos a final de carrera de los investigadores del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y especializados en ciencia y tecnología, los analistas en las áreas de ciencia y tecnología y gestión de salud, y los tecnólogos del IBGE y de salud pública se

²⁰⁴ Fuente: Datafolha, Investigación salarial (www.datafolha.com.br/salarios), febrero de 2010. La muestra abarca 130 empresas privadas grandes y medianas (más de 100 funcionarios) de los sectores de comercio, construcción civil, industria y servicios, con sede o filial en la ciudad de San Pablo y la Región Metropolitana. Dichas empresas informan de los salarios pagados, pero no de los premios, beneficios, comisiones, horas extras y adicionales por concepto de peligrosidad.

²⁰⁵ Ídem, *ibídem*.

²⁰⁶ Véase Brasil, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Recursos Humanos (2010a).

verifica que si bien todos reciben la misma remuneración total (ingreso anual equivalente a 105.000 dólares), el porcentaje de dicha remuneración correspondiente a los bonos de desempeño varía entre un mínimo del 19,6% (investigador y analista en ciencia y tecnología) y un máximo del 37,8% (investigador y tecnólogo del IBGE e investigador del INPI). Esto sugiere que, en lugar de constituir un incentivo para el aumento de la productividad, ese bono termina siendo una forma de proporcionar la misma remuneración a diversas carreras.

Desde que el gobierno decidió que la remuneración de las carreras más importantes se realizaría en forma de subsidio —remuneración integral única, a la que está prohibido agregar cualquier tipo de pago extra—, se eliminó la posibilidad de incentivar el aumento de la productividad y la calificación de los funcionarios de estas carreras por medio de bonos de desempeño y de titulación académica.

La última forma de incentivo salarial es el nombramiento de funcionarios efectivos para el ejercicio de cargos en comisión de dirección y asesoramiento superior, es decir los cargos de DAS, que se distribuyen en seis niveles: DAS-1 a DAS-6. Pese a que estos cargos son de libre designación, de acuerdo con datos del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, casi dos tercios de los 21.217 cargos de DAS existentes en diciembre de 2009 estaban ocupados por funcionarios públicos efectivos.

Al ser nombrado para un cargo de DAS, el funcionario que ocupa un cargo efectivo puede optar por una de las siguientes formas de remuneración: i) la remuneración del cargo en comisión, denominada retribución; ii) la diferencia entre la retribución del cargo en comisión y la remuneración del cargo efectivo; iii) la remuneración del cargo efectivo, a la que se suma el 60% de la retribución del cargo en comisión. En caso de optar por el valor integral de la retribución, el ingreso anual de estos cargos varía entre el equivalente de 15.668 dólares (DAS-1) y 82.789 dólares (DAS-6). En la hipótesis de que se opte por la remuneración del cargo efectivo, el ingreso del funcionario tendrá un incremento anual equivalente, como mínimo, a 9.400 dólares (60% de DAS-1) y, como máximo, a 49.673 dólares (60% de DAS-6).

5. Gastos de personal en la administración pública

De acuerdo con la Ley de responsabilidad fiscal (LRF) (Ley Complementaria N° 101, del 4 de mayo de 2000), el gasto total de personal²⁰⁷ en cada ejercicio financiero no puede exceder determinados porcentajes del ingreso corriente neto²⁰⁸ (véase el siguiente cuadro).

CUADRO XI.2
BRASIL: LÍMITES AL GASTO DE PERSONAL EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(En porcentajes del ingreso corriente neto)

Poderes	Esfera de gobierno		
	Unión	Estados	Municipios
Ejecutivo	40,9	49,0	54,0
Judicial	6,0	6,0	-
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Ministerio Público	0,6	2,0	-
TOTAL	50,0	60,0	60,0

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la Ley Complementaria N° 101, del 4 de mayo de 2000.

²⁰⁷ El gasto total de personal incluye a los funcionarios activos, jubilados y pensionistas, civiles y militares.

²⁰⁸ El ingreso corriente neto corresponde, *grosso modo*, a los ingresos corrientes recaudados recaudados, de los que se deducen las transferencias concedidas y a los que se suman las transferencias recibidas de otras esferas de gobierno. Véanse más detalles en la Ley Complementaria N° 101/2000, art. 2.º, IV.

Los datos de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), tomados de los informes de gestión fiscal exigidos por la LRF, indican que los gastos de personal de la Unión y de los Estados están dentro de los límites fijados en dicha ley²⁰⁹. La media del gasto de personal de la Unión en el período 2002-2009 fue del 29,3% del ingreso corriente neto, muy por debajo del límite de la LRF (50%), con una desviación estándar del 1,9%.

En el período 1997-2009, también de acuerdo con los informes de gestión fiscal de la STN, el gasto de personal de la Unión como proporción del PIB se mantuvo estable en una media del 4,5%, con una desviación estándar del 0,2%. En el período 2001-2008, esa relación alcanzó una media del 5,9% en los Estados (desviación estándar del 0,2%) y del 3,4% en los municipios (desviación estándar del 0,1%).

En el conjunto de las tres esferas de gobierno, la relación entre gastos de personal y PIB se situó en una media del 13,8%, en el período 2001-2008. A título de comparación con algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que tienen una tradición de administraciones públicas fuertes y conforme datos del Fondo Monetario Internacional (2008) relativos a 2007, esta relación era del 16,9% en Dinamarca, del 15,1% en Suecia, del 13,1% en Canadá, del 12,9% en Francia, Finlandia y Portugal, del 12,2% en Noruega, del 11,5% en Hungría, del 10,9% en el Reino Unido, del 10,7% en Italia. Si bien el gasto de personal en el Brasil es similar al de estos países, la calidad de los servicios recibidos por la población brasileña es incomparablemente inferior. En resumen, como señala en un estudio reciente de la OCDE (2010), se paga mucho y se recibe poco.

6. Formación y actualización profesional

La formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos se realizan por medio de tres instrumentos. El primero de ellos consiste en los cursos de capacitación realizados por varias instituciones de formación profesional existentes en la administración federal.

Para fomentar la formación profesional en el servicio público, en la Constitución Federal de 1988 se estableció la obligatoriedad de crear escuelas de gobierno en la Unión, los Estados y el Distrito Federal, y que la participación de los funcionarios en esos cursos sería una condición para las promociones en la carrera. A nivel federal se destacan el Instituto Rio Branco (IRBr), la Escuela de administración del Ministerio de Hacienda (ESAF) y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

El Instituto Rio Branco, fundado en 1945, forma parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y es responsable de la selección y formación permanente de los diplomáticos brasileños²¹⁰. En la etapa inicial de la carrera, los diplomáticos participan en el curso de formación, a nivel de maestría profesional en diplomacia, que tiene una duración de dos años. Algunos años después, como uno de los requisitos para la promoción a primer secretario, deben realizar el curso de perfeccionamiento de diplomáticos. Por último, como condición para la promoción a ministro de segunda clase, el diplomático está obligado a participar en el curso de altos estudios y a elaborar y defender una tesis para la obtención del diploma.

Creada en 1973, la ESAF recluta, selecciona y capacita, en todo el territorio nacional, funcionarios para el desempeño de funciones en la gestión de las finanzas públicas en el Ministerio de Hacienda. También promueve cursos de formación para los funcionarios de las carreras de auditor fiscal, analista tributario y analista de finanzas y control, que se realizan inmediatamente después de la aprobación de los respectivos concursos públicos.

La ENAP, vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, fue creada en 1986 con la misión de desarrollar competencias en la gestión de políticas públicas. Su público objetivo son los dirigentes y potenciales dirigentes del gobierno federal. La ENAP brinda cursos de

²⁰⁹ Los datos relativos a los 5.564 municipios brasileños están incompletos.

²¹⁰ Además de formar diplomáticos brasileños, desde 1976 el Instituto formó también 132 diplomáticos extranjeros.

especialización²¹¹ y de corta duración, realiza seminarios y desarrolla, anualmente, un programa de perfeccionamiento de carreras, que constituye un prerrequisito para el avance en la carrera de especialista en políticas públicas y gestión gubernamental. Este programa es también un instrumento de perfeccionamiento de los funcionarios de las carreras de analista de planificación y presupuesto y analista de finanzas y control.

El segundo instrumento consiste en la licencia para capacitación. Después de cada quinquenio de efectivo ejercicio en el cargo el funcionario podrá, en el interés de la administración, alejarse por hasta tres meses, para participar en un curso de capacitación profesional, manteniendo la remuneración.

El tercer instrumento es el alejamiento remunerado, a criterio de la administración, para la realización de cursos de especialización, maestría y doctorado, en áreas compatibles con las actividades del órgano o entidad donde el funcionario trabaja. El plazo de alejamiento se define en función de la duración del curso y no puede exceder cuatro años.

7. Concentración y descentralización de la toma de decisiones

El grado de concentración o descentralización de la toma de decisiones en la administración federal varió a lo largo del tiempo en función de los modelos de Estado adoptados. En el Estado Burocrático-Emprendedor de Vargas había un alto grado de concentración del proceso decisorio, que en el caso de la administración federal se refleja en forma emblemática en el poderoso Departamento Administrativo del Servicio Público. Pese a la indiscutible unidad de comando de los gobiernos militares en el período del Estado Gerencial-Desarrollista, se observaba la descentralización en la toma de decisiones y delegación de competencia, dos pilares de la reforma administrativa del Decreto-Ley N° 200/1967, así como en la planificación, la coordinación y el control.

En el Estado Burocrático-Distributivo-Corporativista que surge de la Constitución de 1988 se verifica una dualidad. Desde el punto de vista formal, se observa la centralización del proceso decisorio mediante el fortalecimiento de la Administración directa, burocrática y concentradora, en detrimento de la Administración indirecta, descentralizada y autónoma. No obstante, al mismo tiempo se observa una fragmentación del proceso decisorio, derivada de la división sistemática de los cargos de dirección en el Poder Ejecutivo entre varios partidos políticos, debido a la necesidad permanente de formación de gobiernos de coalición. Esta es la principal razón por la cual los presidentes brasileños se han visto obligados a multiplicar el número de ministerios, órganos de gobierno y cargos de confianza para acomodar a numerosos aliados, lo que dificulta el control y crea incertidumbre entre los gobernantes. En el período del Presidente Itamar Franco (1992-1994), ocho partidos participaron en el gobierno. En el gobierno del Presidente Lula, la coalición estaba formada por siete partidos. De acuerdo con Loureiro y Abrucio (1999), este nivel está muy por encima del presidencialismo latinoamericano y es superado solo por el gobierno de Lech Walesa, en Polonia.

Esta situación es consecuencia del sistema político creado por la Constitución de 1988, que tiene las siguientes características: i) pulverización de los partidos políticos²¹² —que en realidad son federaciones de partidos estatales—, con participación relativa muy diferente en cada Estado de la federación, sin una lógica nacional y sin disciplina partidaria, que dificulta la formación de una base de sustentación política estable para los gobiernos; ii) régimen presidencialista, en el cual la elección del jefe de Gobierno mediante voto directo, difícilmente está acompañada de mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional, dada la fragmentación del cuadro partidario; iii) federalismo centrífugo, con la descentralización de poder hacia los Estados y municipios, cuyos gobernantes se han vuelto actores importantes en el proceso político, con gran influencia en la formación de las bancadas estatales y

²¹¹ De acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Educación, los cursos de especialización son cursos de posgrado en sentido amplio, con una duración mínima de 360 horas de clase y la exigencia de elaboración de una monografía sobre la materia del respectivo curso, aprobada por una mesa examinadora.

²¹² En marzo de 2010 existían 19 partidos representados en el Congreso Nacional.

las decisiones del Congreso Nacional, haciendo que las cuestiones estatales y municipales tengan una clara precedencia sobre las cuestiones nacionales²¹³.

A diferencia de lo que ocurre en países con instituciones políticas más sólidas, en que el gobierno negocia la aprobación de asuntos con un reducido número de partidos, en el Brasil se debe negociar con un gran número de partidos y también de parlamentarios, pues la actividad política se ejerce mucho más en función de los intereses individuales de los parlamentarios que en la defensa del ideario y el programa del partido. Este proceso de negociación se vuelve particularmente lento y complicado al tener en cuenta que el Congreso Nacional cuenta con dos Cámaras, el Senado Federal, con 81 senadores, y la Cámara de Diputados, con 513 diputados federales.

A pesar de las reformas introducidas por el Presidente Fernando Henrique Cardoso, este panorama no ha cambiado, visto que hasta ahora no se ha realizado ninguna reforma política amplia. La única iniciativa de modificación de este contexto, con la cual se intentaba reducir el número de partidos políticos, terminó siendo considerada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal, como se verá más adelante.

La concentración del poder decisorio en el Poder Ejecutivo Federal varía dependiendo del sector de actividad gubernamental. Las decisiones de política económica se concentran en los Ministerios de Hacienda y de Planificación, Presupuesto y Gestión y en el Banco Central. Por otra parte, las decisiones de las políticas sectoriales presentan un grado de concentración o descentralización muy variable, que depende de la distribución de las competencias entre la Unión, los Estados y municipios. Por ejemplo, en los sectores de la salud, la educación y el ambiente hay una mayor descentralización del poder decisorio, que se comparte en órganos colegiados integrados por las tres esferas de gobierno y entidades representativas de la sociedad civil.

CUADRO XI.3
BRASIL: CARGOS DE DIRECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL, SEGÚN EL NIVEL JERÁRQUICO

Nivel de decisión	Naturaleza del cargo	Autoridad
1	NES	Ministro de Estado
2	NES	Secretario Ejecutivo de Ministerio
3	DAS-6	Secretario de Ministerio, Presidente o Director General de Autarquía o Fundación
4	DAS-5	Director de Departamento o equivalente
5	DAS-4	Coordinador General o equivalente
6	DAS-3	Coordinador de Sector o equivalente
7	DAS-2	Jefe de División o equivalente
8	DAS-1	Jefe de Servicio o equivalente

Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil.

El proceso decisorio en el Gobierno Federal está dirigido por el presidente de la República, los ministros de Estado y los funcionarios que ocupan cargos de naturaleza especial y de dirección y asesoramiento superior. El presidente de la República es el jefe de Estado y de Gobierno y puede nombrar, directamente o por delegación de competencia, a los ocupantes de los cargos en comisión. En la estructura típica de los ministerios la cadena decisoria está compuesta por ocho instancias (véase el cuadro XI.3).

Las decisiones más importantes son tomadas por los ocupantes de los cargos NES, DAS-6 y DAS-5. De los 21.217 cargos de DAS existentes en diciembre de 2009, 212 eran de DAS-6 (1%) y 1.008 de DAS-5 (4,8%)²¹⁴.

²¹³ Véanse Oliveira, Fontenele y Silva (2000) y Palermo (2000).

El análisis de la distribución de los cargos de DAS entre funcionarios públicos y personas sin vínculos con el sector público revela que casi dos tercios de los cargos están ocupados por funcionarios efectivos. Al incluir a los funcionarios requeridos de otros órganos y esferas de gobierno y a los funcionarios jubilados que ejercen cargos en comisión, este número se eleva a casi tres cuartas partes. Los 5.794 cargos restantes (27%) están ocupados por personas sin vínculos con la administración pública. La mayor concentración de los funcionarios públicos federales efectivos está en los cargos con menor poder de decisión. Estos ocupan cerca del 80% de los cargos de DAS-1, DAS-2 y DAS-3. Su participación disminuye a medida que aumenta el poder de decisión del cargo, pues representan el 53% de los DAS-4, el 48% de los DAS-5 y el 35% de los DAS-6.

Si bien todos los cargos de DAS son de libre designación, en algunos pocos órganos de la Administración directa y en autarquías que desempeñan funciones típicas de Estado, solamente los cargos de dirigente máximo, o eventualmente de dirección, pueden estar ocupados por personas ajenas a las carreras. Los ocupantes de los demás cargos de DAS deben seleccionarse obligatoriamente entre los funcionarios de la carrera. Los mejores ejemplos son el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde la condición de pertenecer a la carrera diplomática se exige a todos los funcionarios menos al Ministro de Estado, y la Policía Federal, donde la exigencia vale para todos excepto el Director General. Lo mismo ocurre con respecto a los directores del Banco Central y los secretarios y eventualmente secretarios adjuntos de las Secretarías de Ingresos Federales del Brasil y del Tesoro Nacional. En las carreras jurídicas de la Abogacía General de la Unión, solamente un reducido número de cargos de jefatura puede estar ocupado por personas ajenas a las carreras.

8. Mecanismos anticorrupción

La administración federal cuenta con instituciones de control interno y externo y con normas para combatir la impunidad y eliminar las oportunidades de corrupción.

El control interno es ejercido por la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano responsable por la defensa del patrimonio público y de la transparencia de la gestión, por medio de las actividades de control interno, auditoría, ombudsman, corrección, prevención y combate a la corrupción.

El control externo, a cargo del Congreso Nacional, es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: examinar las cuentas del presidente de la República; evaluar las cuentas de los administradores y demás personas responsables de dinero, bienes y valores públicos; realizar inspecciones y auditorías; fiscalizar la aplicación de recursos de la Unión transferidos a Estados y municipios; aplicar sanciones y determinar la corrección de ilegalidades e irregularidades en actos y contratos; indagar en los casos de denuncias presentadas por cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato.

Desde el punto de vista normativo, merecen referencia las Leyes N° 8.112/90 (RJU) y 8.429, de 1992. La primera ley establece los deberes, prohibiciones, responsabilidades y penas aplicables a los funcionarios públicos en la hipótesis de conducta irregular y fija las reglas del proceso administrativo disciplinario que, en última instancia, puede llevar al despido del funcionario o a la casación de la jubilación, penas que se aplican habitualmente. La segunda ley trata de las sanciones aplicables a los agentes públicos en los casos de enriquecimiento ilícito o que causen perjuicios al sector público.

Además de esas leyes existen el Código de ética profesional del funcionario público civil del Poder Ejecutivo Federal (Decreto N° 1.171, de 1994), la Comisión de ética pública (Decreto s/n de 1999, modificado por el Decreto N° 6.029, de 2007) y el Código de conducta ética de los agentes públicos en ejercicio en la presidencia y la vicepresidencia de la República (Decreto N° 4.081, de 2002). Estos actos solo detallan las normas establecidas en dichas leyes, por ejemplo: obligatoriedad de presentación de la declaración anual de patrimonio e ingresos; prohibición de recibir presentes u obsequios de valor superior a 100,00 reales (56 dólares), cambios de pasajes aéreos y hospedaje a una clase superior; exigencia de un plazo de cuatro meses, después de dejar el cargo, para los ocupantes de cargos de alta

²¹⁴ Véase BRASI., Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Recursos Humanos, (2010b) pág. 105.

administración, durante el cual no podrán prestar consultoría o actuar en beneficio de persona física o jurídica e negocios o procesos en los que hayan participado cuando ocupaban el cargo público.

D. Limitaciones existentes y posibles reformas

El Brasil es un país con poca tradición institucional. En general, las instituciones son frágiles y la propia estructura de la administración varía conforme la voluntad de cada gobierno. Más que de los mecanismos que rigen su funcionamiento, los resultados de una institución determinada dependen de las dotes de mando de sus dirigentes o de factores fortuitos. No son raros los casos de entidades gubernamentales que entran en declive cuando dejan de ser dirigidas por personas con grandes dotes de mando. Las pocas excepciones se observan en las islas de excelencia del servicio diplomático, el Banco Central, las Secretarías de Ingresos Federales del Brasil, del Tesoro Nacional y de Presupuesto, y de la Policía Federal y, a partir de 1995, de las agencias reguladoras. La reciente estructuración de la Abogacía General de la Unión parece indicar el ingreso de una nueva institución en este grupo.

Una segunda limitación es la mencionada titularidad de muchos cargos y órganos de la administración pública por partidos políticos de la base de sustentación del gobierno, sin que haya un compromiso programático. El representante del partido no asume la gestión de un ministerio u órgano público para ejecutar un programa de gobierno previamente definido, sino para usarlo a favor de los intereses políticos del grupo que lo indicó.

A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos, en el Brasil no se exigen del ocupante del cargo grandes conocimientos o experiencia previa. De acuerdo con Loureiro y Abrucio (1999) “en general, los secretarios norteamericanos son miembros o simpatizantes del partido del presidente de la República, pero son elegidos más por su notoriedad y saber técnico en un área específica que por su liderazgo o influencia dentro de la máquina partidaria”²¹⁵.

La superación de esas limitaciones requiere, por una parte, una reforma política, y por otra, el fortalecimiento institucional. El principal desafío para la reforma política es recuperar la función de los partidos políticos como entes orgánicos que congregan a ciudadanos con ideas, principios, valores y convicciones comunes sobre las formas de organización y funcionamiento de la sociedad. En ese sentido se destacan dos aspectos de particular importancia: la reducción del número de partidos políticos y la fidelidad partidaria.

El excesivo número de partidos dificulta la formación de una mayoría estable en el Congreso Nacional. Varios de esos partidos son muy pequeños, poseen una escasa base electoral y representación parlamentaria y algunas veces son utilizados como “partidos de alquiler”. La solución a este problema radica en la aprobación de una enmienda constitucional que exija, como condición para el funcionamiento parlamentario de un partido, la obtención de un porcentaje mínimo de votos en cada elección, distribuido en un número mínimo de Estados de la federación. La iniciativa de incluir en la Ley de los partidos políticos (Ley N° 9.096, de 1995) la exigencia de obtención de un mínimo del 5% de los votos confirmados, distribuidos en por lo menos un tercio de los Estados, con un mínimo del 2% del total en cada uno de ellos, fue considerada inconstitucional por el STF, por haber sido instituida mediante una ley ordinaria²¹⁶.

Por otra parte, la fidelidad partidaria presenta dos dimensiones. La primera se refiere a la obligatoriedad de permanencia del parlamentario en el partido por el cual fue elegido. En ese sentido hubo importantes avances en los dos últimos años, cuando la Justicia Electoral decidió que el mandato electivo pertenece al partido y no al parlamentario, visto que este no podría ser elegido sin un partido.

²¹⁵ Loureiro y Abrucio (1999). Sobre este tema, los autores recomiendan ver Fenno (1959), Cohen (1988) y Jones (1994 y 1995).

²¹⁶ Sentencia del STF sobre la Acción Directa de Inconstitucionalidad N° 1351, del 30 de marzo de 2007, publicada en el *Diário da Justiça* el 29 de junio de 2007.

Se vincula de ese modo al parlamentario electo al partido, que no puede desligarse de él, bajo pena de perder el mandato²¹⁷. La segunda dimensión se refiere a la obligatoriedad del parlamentario de obedecer al programa partidario, de modo que no le está permitido votar sobre cualquier tema en desacuerdo con la orientación del partido. La solución de esos dos aspectos permitirá la formación de partidos políticos con fundamentos programáticos y la formación de una mayoría parlamentaria estable, capaz de garantizar apoyo permanente a un programa de gobierno.

El fortalecimiento institucional de la administración civil en lo que se refiere a los funcionarios públicos supone reforzar la burocracia de mérito y concederles cierto grado de autonomía, condición necesaria para una actuación cada vez más eficiente del Estado. Cabría aquí retomar las ideas del Plan director de reforma del aparato del Estado del Presidente Fernando Henrique Cardoso y cambiar el modelo de la administración, que se reestructuraría sobre la base de cuatro núcleos, conforme mencionado: i) un Núcleo estratégico, con funciones de gobierno en sentido amplio; ii) un Núcleo de actividades exclusivas del Estado; iii) un Núcleo de servicios no exclusivos; iv) un Núcleo de producción de bienes y servicios para el mercado.

Casi todas las funciones del Núcleo estratégico serían desempeñadas por agentes políticos, asistidos por un pequeño número de funcionarios públicos, que continuarían siendo integrantes de las carreras de Estado, sujetos al RJU. Los funcionarios de esta categoría también ejercerían las funciones del Núcleo de actividades exclusivas del Estado. Las funciones de los demás núcleos serían ejercidas por empleados contratados sobre la base de la CLT, régimen laboral también aplicable al personal que ejerciera las funciones burocrático-administrativas del Núcleo estratégico y el Núcleo de actividades exclusivas del Estado.

Pese a que ya no existe una distinción formal entre funcionarios de carreras de Estado y funcionarios de las demás carreras —como cuando estaba vigente la Ley N° 6.185/74—, en el Poder Ejecutivo Federal se está consolidando la idea de recuperar el concepto de carreras de Estado, exactamente en las áreas que corresponden a las funciones de los Núcleos estratégico y de actividades exclusivas del Estado.

No obstante, con excepción de la carrera diplomática —que ya cumple con los requisitos formales de carrera de acuerdo con la concepción clásica—, las demás carreras deben reestructurarse de acuerdo con este modelo. La experiencia brasileña demuestra que los sectores de la administración pública gestionados por funcionarios que pertenecen a carreras bien estructuradas son mucho más eficientes y menos vulnerables a interferencias políticas, patrimonialistas o clientelistas que aquellos donde no existen tales carreras. Por otra parte, se debe tener presente que la profesionalización del servicio público no garantiza automáticamente la eficiencia deseada ni la defensa del interés público, debido a que los funcionarios también tienen sus propios intereses corporativos.

Con respecto a las carreras de Estado, se propone su revisión sobre la base de los siguientes principios: i) mantenimiento de la contratación basada en concurso público de pruebas y títulos; ii) perspectiva de progreso profesional; iii) sistema remuneratorio que estimule el desempeño; iv) evaluación periódica de desempeño; v) perfeccionamiento continuo de los funcionarios.

Las carreras deben definirse con una perspectiva a largo plazo, como una trayectoria que ha de recorrerse a lo largo de la vida profesional. En este sentido se plantean tres problemas. El primero es el reducido número de niveles de remuneración en algunas carreras de Estado, de modo que sus integrantes alcanzan el final de carrera en poco tiempo y pierden así la perspectiva profesional. En efecto, en las carreras de la Abogacía General de la Unión hay solo tres niveles y en las de la Policía Federal cuatro.

El segundo se relaciona con el escaso margen entre el nivel de remuneración más bajo y el más alto en casi todas las carreras del Poder Ejecutivo Federal. En las carreras de Estado, esta relación

²¹⁷ En marzo de 2010, la Justicia Electoral anuló el mandato del Gobernador del Distrito Federal por haberse desafiado del partido político por el cual fue electo.

es de alrededor de 1,4. En una muestra de otras 34 carreras, la relación media es de 1,9. De acuerdo con Bresser-Pereira (1996), en Francia, por ejemplo, el salario de un egresado de la Escuela Nacional de Administración al final de la carrera, descontados los pagos adicionales por ocupación de cargo de dirección, es 2,5 veces más alto que al inicio. En el Brasil, el escaso margen que se verifica, sobre todo en las carreras de Estado, resulta de presiones corporativas de los funcionarios más jóvenes para aumentar los salarios iniciales, que comprometen uno de los fundamentos del sistema de carreras. Una vez obtenido el incremento de los salarios iniciales, las corporaciones cuestionan la reducida amplitud de la carrera y presionan por la creación de niveles adicionales al final, en un movimiento continuo de elevación salarial.

El tercer problema se refiere a la necesidad de implementar un sistema de promoción basado en el mérito, juzgado mediante evaluaciones anuales de desempeño, y eliminar el sistema de promociones automáticas, basadas en la antigüedad.

Otra distorsión observada en la remuneración de los funcionarios públicos es el “síndrome de igualdad de todos ante la ley” (Barbosa, 1996, citado en Pacheco, 2008) que impone serias restricciones a la implementación de políticas salariales diferenciadas. La perversidad de la igualdad salarial se vuelve especialmente clamorosa cuando se considera que, además de impedir que se paguen salarios mayores a los funcionarios más calificados y productivos, no se tienen en cuenta, por ejemplo, las diferencias del mercado de trabajo y el costo de vida entre las diversas regiones del Brasil.

En consecuencia, es necesario revisar la estructura de todas las carreras de Estado con respecto al sistema remuneratorio, con los siguientes tres objetivos: i) extender a todas ellas la obligatoriedad de un número mínimo de categorías salariales, entre 9 y 12, como es usual en muchos países; ii) aumentar el margen entre los salarios inicial y final de cada carrera, de modo que este último sea entre 2,5 y 3 veces mayor que el primero; y iii) recuperar la posibilidad de concesión de incentivos financieros diferenciados en cada carrera, en función del desempeño, sobre la base del sistema de evaluaciones periódicas. Con este propósito, sería importante cambiar la forma de remuneración por subsidio, adoptada en las carreras de Estado en 2008. La remuneración de estos funcionarios pasaría a estar compuesta por dos partes, una fija y una variable, esta última bajo la forma de un bono de desempeño. Esta idea encuentra respaldo en una decisión recientemente adoptada por el presidente de la República mediante el Decreto N° 7.133 de 2010, que establece criterios y procedimientos para la evaluación de desempeño de los funcionarios cuya remuneración no se efectúa mediante subsidio.

Para el perfeccionamiento continuo, es necesario incorporar en las carreras de Estado la obligatoriedad de realizar cursos en forma periódica. En forma análoga a lo que ocurre desde hace muchos años en la carrera diplomática y en las fuerzas armadas, los funcionarios de todas las carreras deberían alejarse del servicio, con un intervalo nunca superior a 10 años, para participar en un curso de perfeccionamiento, de un año de duración. Asimismo, la licencia de capacitación prevista en la Ley N° 8.112/90 debería utilizarse para promover la actualización periódica de los funcionarios, mediante la realización de cursos o talleres de corta duración de interés de la administración y no solo de interés de los funcionarios, como ocurre muchas veces. Con este propósito, es importante retomar la idea que orientó la creación de la ENAP, convirtiéndola en una escuela de gobierno de excelencia y un centro de investigación sobre la administración pública, conforme al modelo de la ENA francesa.

Con respecto a los actuales funcionarios públicos que desempeñan funciones en el Núcleo de actividades no exclusivas del Estado, se propone la preservación de sus derechos y la posibilidad de optar por el régimen laboral de la CLT.

Los órganos y entidades de ese núcleo pasarían a celebrar contratos de gestión con los respectivos ministerios supervisores, estableciendo anualmente los objetivos y metas que han de alcanzarse y el valor de los recursos que la Unión ha de transferir. Observados los límites financieros anuales de estas transferencias, dichas entidades gozarían de amplia autonomía administrativa y financiera, inclusive en cuanto al personal. La admisión de nuevos empleados continuaría siendo realizada mediante concurso público, pero el régimen laboral pasaría a ser el de la CLT.

La contratación de funcionarios públicos sobre la base de la CLT no es una novedad ni es necesariamente nociva para los funcionarios, como quieren hacer creer sus asociaciones y sindicatos. En primer lugar, los empleados de las empresas públicas y las sociedades de economía mixta siempre fueron contratados por la CLT y no hay registro de reclamos de los empleados contra este régimen. En segundo lugar, mientras estuvo vigente la Ley N° 6.185/74, un enorme contingente de funcionarios de las autarquías y fundaciones fue contratado sobre la base de la CLT sin que tampoco hubiera reclamos en su contra. Por otra parte, la contratación de funcionarios basada en la CLT permite una mayor flexibilidad para la contratación, gestión y despido del personal, abriendo también la posibilidad de creación de planes de cargos y salarios diferenciados en cada institución, de acuerdo con sus especificidades y sin la rigidez del RJU.

A pesar de las dificultades que derivan de las transformaciones de esa magnitud, existe una perspectiva de éxito, ilustrada en el caso brasileño por la experiencia de la Associação das Pioneiras Sociais, la primera institución pública no estatal brasileña, gestora de la Red Sarah de Hospitales de Rehabilitación, que siguiendo ese modelo gestiona nueve hospitales especializados en el aparato locomotor, en ocho unidades de la Federación.

Los empleados públicos de las empresas públicas y sociedades de economía mixta que actúan en el Núcleo de producción de bienes y servicios para el mercado continuarían siendo contratados mediante concurso público y en el marco de la CLT.

Resta tratar el tema de los cargos en comisión. No se discute aquí la conveniencia y oportunidad de su mantenimiento: estos son importantes para permitir la presencia temporal en la administración pública de personas que incluso sin pertenecer a los cuadros del servicio público pueden prestar una contribución al país.

En el Brasil, el gran problema reside en la enorme cantidad de cargos en comisión en el Poder Ejecutivo Federal, para los cuales no existe ningún criterio de designación, además de la confianza. Además de disponer de 21.217 cargos de DAS de libre designación, el presidente de la República puede atribuir miles de funciones de confianza a funcionarios de la administración federal y designar centenas de personas para ocupar cargos en empresas públicas y sociedades de economía mixta. Sin considerar las funciones comisionadas y los cargos de dirección existentes en las instituciones federales de enseñanza superior (27.654) y los de la presidencia y vicepresidencia de la República privativos de militares (1.639), existen cerca de 30.000 funciones comisionadas en los demás órganos y entidades de la administración federal.

Esta elevada cifra no tiene comparación en otros países. De acuerdo con Pacheco (2008), en los “Estados Unidos, en el ejecutivo federal, hay referencia a 1.350 funcionarios o designados políticos (Longo, 2007, pág.169), 3.048 o 6.000²¹⁸. En otros países, se estiman los siguientes números: Nueva Zelanda, 36; Gran Bretaña, 170; Alemania, 500; Francia, 600; Corea, 1.325”.

En diciembre de 2009 existían en el Gobierno Federal 5.794 cargos en comisión ocupados por personas sin vínculos con la administración pública. La experiencia demuestra que la lealtad de la persona designada con la persona que la designó es mayor que la dedicada al órgano o entidad donde trabaja. Además, como las designaciones de estas personas llegan incluso hasta los cargos de DAS en los niveles más bajos de la jerarquía —26% de los DAS-1, 25% de los DAS-2 y 27% de los DAS-3— hay una gran interferencia de personas ajenas al sector público en todos los niveles de decisión y no solo en la alta administración, donde eso es admisible.

En consecuencia, se recomienda reducir considerablemente la cantidad de DAS y dejar solo un pequeño número de cargos de libre designación, destinados a la alta administración, como ocurre en otros países. Estos cargos sí podrían estar ocupados por personas sin vínculos con la administración o por funcionarios públicos, a criterio del gobernante. Al mismo tiempo, es fundamental elaborar una

²¹⁸ Cifras citadas por Geoffrey Shepherd en un informe para la International Public Management Network (IPMN) (octubre de 2007), a partir de estudios del Banco Mundial realizados respectivamente por Nick Manning y Suzanne Dove en el año 2000 y por él mismo en 2007.

descripción de las competencias, derechos y deberes que corresponden a cada uno de estos cargos, exigiéndose de sus ocupantes un perfil profesional compatible con ellos.

Tampoco se debe utilizar los cargos de DAS como forma de complementación salarial. Como se mencionó, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, con pocas excepciones, los salarios de los funcionarios no solo son elevados sino también superiores a los equivalentes en el sector privado. Además, en la hipótesis de que se quiera recompensar financieramente a algunos funcionarios públicos más eficientes y dedicados es posible atribuirles funciones de confianza, privativas de estos funcionarios.

Un último tema se refiere al derecho de huelga asegurado a los funcionarios públicos en la Constitución de 1988 (art.37, VII). Pasados 22 años, el Congreso Nacional todavía no aprobó la ley específica que debería reglamentar este derecho, definiendo los servicios o actividades esenciales que no pueden paralizarse y la atención de las necesidades improrrogables de la comunidad. Con frecuencia se realizan huelgas de funcionarios públicos que causan grandes trastornos a la sociedad.

En 2007, para suplir la falta de esta ley, el STF, ante una huelga de los funcionarios del Poder Judicial del Estado de Pará, decidió que mientras esta no se aprobara se aplicaría a los funcionarios públicos la ley de huelga de los trabajadores del sector privado (Ley 7.783, de 1999). Esta ley prevé que durante la huelga los trabajadores aseguren la prestación de servicios cuya paralización ponga en riesgo inminente la supervivencia, la salud o la seguridad de los ciudadanos.

Más recientemente, en 2009, en ocasión de una huelga de policías del Estado de San Pablo, el STF decidió, en respuesta a un reclamo del gobierno del Estado, que los funcionarios integrantes de las carreras de Estado que ejerzan actividades indelegables relacionadas con el mantenimiento del orden público, la seguridad pública, la administración de justicia, la recaudación tributaria y la salud pública, no pueden hacer huelga, debido a que la cohesión social impone la plena prestación de tales servicios. Si bien esta decisión, adoptada en un caso concreto, todavía no configura jurisprudencia de carácter definitivo, sienta un precedente importante para la evaluación de la legalidad de las huelgas de funcionarios públicos integrantes de estas carreras. No obstante, persiste la necesidad de que el Congreso Nacional apruebe la ley específica para regular el derecho de huelga de los funcionarios públicos.

E. Resumen, conclusiones y recomendaciones

- El Brasil posee una larga tradición de profesionalidad en el servicio público, iniciada en la década de 1930, cuando se creó una burocracia de tipo weberiano, basada en el principio del mérito profesional y reglas impersonales que establecen deberes, responsabilidades procedimientos y reglas de conducta estandarizadas. Se crearon carreras inspiradas en el sistema francés y se introdujo la exigencia de concurso público para los cargos en la administración pública.
- En 1967, durante el primero de los gobiernos militares, se realizó una importante reforma administrativa con el objetivo de eliminar la excesiva burocracia del sector público. Se registró una gran expansión de la Administración indirecta, cuyos funcionarios eran contratados en la mayoría de los casos sin concurso público, sobre la base de la legislación laboral aplicable al sector privado, la CLT. La flexibilidad de contratación, la selección de personal conforme al principio del mérito y los atractivos salarios permitieron que el sector público se disputara con el sector privado a los profesionales más calificados.
- En 1974 se introdujo una distinción entre los funcionarios públicos integrantes de carreras de Estado y los demás funcionarios (Ley N° 6.185). Los funcionarios de las carreras de Estado eran aquellos que desempeñaban funciones sin correspondencia en el sector privado, contratados por medio de concurso público, con estabilidad en el cargo y derechos y deberes definidos en un estatuto propio. La contratación de los demás funcionarios se realizaba únicamente en el marco de la CLT.

- Con la redemocratización del Brasil se elaboró la Constitución de 1988, que promovió una contrarreforma en la administración pública, al recrear una burocracia centralizada y eliminar la autonomía administrativa y financiera de las autarquías y fundaciones. Se introdujo la obligatoriedad de concurso público para la contratación de todo el personal del sector público, incluidas las empresas públicas y las sociedades de economía mixta. Los funcionarios de la Administración directa, las autarquías y las fundaciones pasaron a regirse por el RJU, que les aseguraba la estabilidad en los cargos. La contratación sobre la base de la CLT quedó limitada a las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.
- Para disminuir la rigidez introducida en la administración pública por la Constitución de 1988 y adecuarla a un nuevo modelo de Estado se aprobaron varias enmiendas a la Constitución a partir de 1995. Con respecto a los funcionarios públicos cabe destacar las siguientes: la introducción de evaluaciones periódicas de desempeño; la modificación del sistema de remuneración con la creación de bonos de desempeño; la institución de bonos de especialización para premiar a los funcionarios con diplomas de cursos de especialización, maestría y doctorado; la posibilidad de despido de un funcionario público estable por desempeño insuficiente; la renovación de la posibilidad de contratar funcionarios públicos -que no integren carreras de Estado- sobre la base de la CLT. Si bien esta última modificación fue aprobada mediante enmienda constitucional, fue rechazada por el Supremo Tribunal Federal que la consideró inconstitucional debido a su inadecuada tramitación legislativa.
- El sistema de carreras brasileño se inspiró en el sistema francés. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de Europa, en el Brasil los concursos se realizan para cargos y carreras específicas, vinculadas a determinados órganos de la administración pública. En el Poder Ejecutivo Federal, la movilidad horizontal existe solo en las carreras de Especialista en políticas públicas y gestión gubernamental, Analista de planificación y presupuesto y Abogacía General de la Unión. Si bien este sistema de carreras no permite la movilidad horizontal, tiene la ventaja de garantizar, desde el inicio, la formación de cuadros especializados, que es muy conveniente vista la diversidad de sectores de actuación del servicio público.
- En el Poder Ejecutivo Federal hay una amplia gama de carreras y cargos, con grandes diferencias de remuneración. Además, la nomenclatura de las clasificaciones no siempre sigue un criterio lógico. Existen 129 carreras y 22 Planes especiales de cargos, con los que coexisten algunos antiguos planes de cargos y cargos aislados, que tienden a desaparecer a medida que se estructuran otras carreras.
- En la administración federal existen carreras con gran tradición de profesionalidad, entre las que se encuentran las del servicio diplomático, la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, el Banco Central, la Policía Federal y, en el ámbito de las empresas públicas y sociedades de economía mixta, las del Banco del Brasil, PETROBRAS, las empresas del sector eléctrico y los bancos de desarrollo. Cabe mencionar la profesionalización observada en los últimos 30 años en las carreras relativas al presupuesto, el Tesoro Nacional, especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental y, a partir de 1995, de las agencias reguladoras. Más recientemente se estructuraron las carreras de Abogacía General de la Unión. Sin embargo, los integrantes de estas carreras representan un universo pequeño, equivalente a alrededor del 8,6% de los funcionarios activos del Poder Ejecutivo Federal. No deja de ser curioso que las carreras mejor estructuradas y también mejor remuneradas son aquellas que prestan servicios al Estado y no a la población, como en el caso de las carreras relativas a educación, salud e infraestructura.
- Desde la Constitución de 1988, la forma universal de admisión en el servicio público es el concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, normalmente para el ingreso en el inicio de la carrera. Estos concursos están precedidos de amplia publicidad y se realizan

con moralidad, impersonalidad y transparencia, atrayendo a miles de candidatos. En una muestra de seis de los concursos de mayor convocatoria realizados en el bienio 2009-2010 se registró una media de 250 candidatos inscriptos por cada vacante. Dadas estas características, no se ha notificado de ningún concurso público que haya sido objeto de favor o interferencia política.

- En diciembre de 2009, además de los cargos efectivos, existían en el Poder Ejecutivo Federal 53 cargos de Naturaleza Especial (NES) y 21.217 cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS). Para los cargos de NES y 7.009 cargos de DAS se pueden designar personas sin vínculos con el servicio público. Esta es la manera en que el presidente de la República, los ministros de Estado y los dirigentes de órganos y entidades públicas pueden traer personas de su confianza a la alta administración, provenientes del sector privado y del mundo académico, con competencia profesional y perfil político adecuado, para auxiliarlos en la formulación e implementación de las propuestas presentadas en las campañas electorales. Este mecanismo permite la oxigenación de la administración pública, con la incorporación de nuevas visiones, métodos y experiencias externas al sector público.
- Los incentivos salariales asumen tres formas en la administración federal. La primera corresponde a los niveles de remuneración de la respectiva carrera. La segunda son los bonos de desempeño y titulación académica. La tercera consiste en la designación de funcionarios efectivos para cargos DAS y funciones de confianza.
- Un análisis de 34 carreras del Poder Ejecutivo Federal revela que, además de ser muy elevados, los salarios pagados a estos funcionarios superan los salarios del sector privado para funciones similares. Las mayores remuneraciones se encuentran entre los funcionarios de carreras típicas de Estado.
- El gasto de personal de la Unión, los Estados y municipios obedece a límites fijados en la Ley de responsabilidad fiscal. Los datos de la Secretaría del Tesoro Nacional indican que los gastos de personal en la Unión y los Estados están dentro de los límites de dicha ley. La media del gasto de personal de la Unión en el período 2002-2009 fue del 29,3% del ingreso corriente neto, muy por debajo del límite de la LRF (50%).
- También de acuerdo con la STN, en el período 1997-2009, el gasto de personal de la Unión como proporción del PIB se mantuvo estable en una media del 4,5%. En el período 2001-2008, esa relación alcanzó una media del 5,9% en los Estados y del 3,4% en los municipios.
- En el período 2001-2008, el gasto de personal en el concepto de gobierno central, en la Unión, los Estados y municipios, como proporción del PIB, se situó en una media del 13,8%.
- En algunos países de la OCDE que tienen una tradición de administraciones públicas fuertes y conforme datos del Fondo Monetario Internacional relativos a 2007, esta relación era del 16,9% en Dinamarca, del 15,1% en Suecia, del 13,1% en Canadá, del 12,9% en Francia, Finlandia y Portugal, del 12,2% en Noruega, del 11,5% en Hungría, del 10,9% en el Reino Unido, del 10,7% en Italia. Si bien el gasto de personal en el Brasil es similar al de estos países, la calidad de los servicios recibidos por la población brasileña es incomparablemente inferior. En resumen, como se señala en un reciente estudio de la OCDE (2010), se paga mucho y se recibe poco.
- El perfeccionamiento de los funcionarios públicos se realiza por medio de tres instrumentos. El primero consiste en los cursos de capacitación realizados por varias instituciones de formación profesional existentes en la administración federal, entre las que se destacan el Instituto Rio Branco, la Escuela de administración del Ministerio de Hacienda y la Escuela Nacional de Administración Pública. El segundo es la licencia para capacitación remunerada, concedida cada cinco años de trabajo, que permite al funcionario alejarse por hasta tres meses, para participar en un curso de capacitación

profesional. El tercero es el alejamiento remunerado, a criterio de la administración, para la realización de cursos de especialización, maestría y doctorado, en áreas compatibles con las actividades de trabajo del funcionario.

- El grado de concentración o descentralización de la toma de decisiones en el sector público brasileño varió a lo largo del tiempo en función de los modelos de Estado adoptados. Después de la Constitución de 1988 se verifica una dualidad. Desde el punto de vista formal, se observa la centralización del proceso decisorio mediante el fortalecimiento de la Administración directa, burocrática y concentradora, en detrimento de la Administración indirecta, descentralizada y autónoma. No obstante, al mismo tiempo se observa una fragmentación del proceso decisorio, derivada de la división sistemática de los cargos de dirección en el Poder Ejecutivo entre varios partidos políticos, debido a la necesidad permanente de formación de gobiernos de coalición.
- La concentración del poder decisorio en el Poder Ejecutivo Federal varía dependiendo del sector de actividad gubernamental. Las decisiones de política económica se concentran en los Ministerios de Hacienda y de Planificación, Presupuesto y Gestión y en el Banco Central. Por otra parte, las decisiones de las políticas sectoriales presentan un grado de concentración o descentralización muy variable, que depende de la distribución de las competencias entre la Unión, los Estados y municipios. Por ejemplo, en los sectores de la salud, la educación y el ambiente hay una mayor descentralización del poder decisorio, que se comparte en órganos colegiados integrados por las tres esferas de gobierno y entidades representativas de la sociedad civil.
- El proceso decisorio en el Poder Ejecutivo Federal está dirigido por el presidente de la República, los ministros de Estado y los funcionarios que ocupan cargos de naturaleza especial y de dirección y asesoramiento superior. Las decisiones más importantes son tomadas por los ocupantes de los cargos NES, DAS-6 y DAS-5. De los 21.217 cargos de DAS existentes en diciembre de 2009, 212 eran de DAS-6 (1%) y 1.008 de DAS-5 (4,8%).
- El análisis de la distribución de los cargos de DAS entre funcionarios públicos y personas sin vínculos con el sector público revela que casi dos tercios de los cargos están ocupados por funcionarios efectivos. Al incluir a los funcionarios requeridos de otros órganos y esferas de gobierno y a los funcionarios jubilados que ejercen cargos en comisión, este número se eleva a casi tres cuartas partes. Los 5.794 cargos restantes (27%) están ocupados por personas sin vínculos con el sector público. La mayor concentración de funcionarios públicos federales efectivos está en los cargos con menor poder de decisión. Estos ocupan cerca del 80% de los cargos de DAS-1, DAS-2 y DAS-3. Su participación disminuye a medida que aumenta el poder de decisión del cargo, pues representan el 53% de los DAS-4, el 48% de los DAS-5 y el 35% de los DAS-6.
- La administración federal cuenta con instituciones de control interno y externo y con normas para combatir la impunidad y eliminar las oportunidades de corrupción. El control interno es ejercido por la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano responsable por la defensa del patrimonio público y de la transparencia de la gestión, por medio de las actividades de control interno, auditoría, ombudsman, corrección, prevención y combate a la corrupción. El control externo, a cargo del Congreso Nacional, es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Unión, que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: realizar inspecciones y auditorías; aplicar sanciones y determinar la corrección de ilegalidades e irregularidades; indagar en los casos de denuncias presentadas por cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato sobre irregularidades o ilegalidades en la aplicación de recursos federales.
- Desde el punto de vista normativo, el RJU establece los deberes, prohibiciones, responsabilidades y penas aplicables a los funcionarios públicos en la hipótesis de conducta irregular y fija las reglas del proceso administrativo disciplinario que puede

llevar al despido del funcionario o a la casación de la jubilación, penas que se aplican habitualmente. Además, la Ley N° 8.429/92 trata de las sanciones aplicables a los agentes públicos en los casos de enriquecimiento ilícito o que causen perjuicios al sector público. En forma complementaria existen el Código de ética profesional del funcionario público civil del Poder Ejecutivo Federal, la Comisión de ética pública y el Código de conducta ética de los agentes públicos en ejercicio en la presidencia y la vicepresidencia de la República, que detallan las normas establecidas en dichas leyes, por ejemplo: obligatoriedad de presentación de la declaración anual de patrimonio e ingresos; prohibición de recibir presentes u obsequios de valor superior a 100,00 reales (56 dólares), cambios de pasajes aéreos y hospedaje a una clase superior; exigencia de un plazo de cuatro meses, después de dejar el cargo, para los ocupantes de cargos de alta administración, durante el cual no podrán prestar consultoría o actuar en beneficio de persona física o jurídica y negocios o procesos en los que hayan participado cuando ocupaban el cargo público.

- El Brasil es un país con poca tradición institucional. En general, las instituciones son frágiles y la propia estructura de la administración varía conforme la voluntad de cada gobierno. Más que de los mecanismos que rigen su funcionamiento, los resultados de una institución determinada dependen de las dotes de mando de sus dirigentes o de factores fortuitos. No son raros los casos de entidades gubernamentales que entran en declive cuando dejan de ser dirigidas por personas con grandes dotes de mando.
- Un problema recurrente, que afecta la eficiencia del servicio público desde la redemocratización del país, es la titularidad de muchos cargos y órganos de la administración pública por partidos políticos de la base de sustentación del gobierno, sin que haya un compromiso programático. El representante del partido no asume la gestión de un ministerio u órgano público para ejecutar un programa de gobierno previamente definido, sino para usarlo a favor de los intereses políticos del grupo que lo indicó. A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, en el Brasil, con raras excepciones, no se exigen del ocupante del cargo grandes conocimientos o experiencia previa en la respectiva área de actuación.
- La superación de esas limitaciones requiere, por una parte, una reforma política, y por otra, el fortalecimiento institucional. El principal desafío para la reforma política es recuperar la función de los partidos políticos como entes orgánicos que congregan a ciudadanos con ideas, principios y valores comunes. En la reforma política se destacan dos aspectos de particular importancia: la reducción del número de partidos políticos y la fidelidad partidaria.
- El fortalecimiento institucional de la administración civil en lo que se refiere a los funcionarios públicos supone reforzar la burocracia de mérito, concediéndole cierto grado de autonomía. En cuanto a la administración pública, se propone retomar las ideas del Plan director de reforma del aparato del Estado del Presidente Fernando Henrique Cardoso y cambiar el modelo de la administración, que se reestructuraría sobre la base de cuatro núcleos: i) un núcleo estratégico, con funciones de gobierno en sentido amplio; ii) un núcleo de actividades exclusivas del Estado; iii) un núcleo de servicios no exclusivos; iv) un núcleo de producción de bienes y servicios para el mercado.
- Casi todas las funciones del núcleo estratégico serían desempeñadas por agentes políticos, asistidos por un pequeño número de funcionarios, integrantes de las carreras de Estado, sujetos al RJU. Los funcionarios de esta categoría también ejercerían las funciones del núcleo de actividades exclusivas del Estado. Las funciones de los demás núcleos serían ejercidas por empleados contratados sobre la base de la CLT, régimen laboral también aplicable al personal que ejerciera funciones burocrático-administrativas del núcleo estratégico y el Núcleo de actividades exclusivas del Estado.

- La recuperación en 2008 por el Poder Ejecutivo Federal del concepto de carreras de Estado instituido por los gobiernos militares —exactamente en las áreas que corresponden a las funciones de los núcleos estratégico y de actividades exclusivas de Estado— refrenda la adecuación de la propuesta del mencionado Plan director de la reforma del aparato del Estado.
- Se propone la revisión de las carreras de Estado sobre la base de los siguientes principios: mantenimiento del sistema de concurso público; perspectiva de progreso profesional; promociones basadas en el mérito, juzgado mediante evaluaciones anuales de desempeño, y eliminación del sistema de promociones automáticas, basadas en la antigüedad; sistema remuneratorio que estimule el desempeño; perfeccionamiento continuo de los funcionarios.
- Existe en el Poder Ejecutivo Federal una enorme cantidad de cargos en comisión (21.217 cargos de DAS), para los cuales no existe ningún criterio de designación, además de la confianza. Este es un número mucho mayor que el existente en otros países. En los Estados Unidos, en el ejecutivo federal, las estimaciones en cuanto al número de cargos ocupados por funcionarios o designados políticos varían entre 1.350 y 6.000, dependiendo del criterio adoptado. En otros países, se estiman los siguientes números: Nueva Zelanda, 36; Gran Bretaña, 170; Alemania, 500; Francia, 600; Corea, 1.325.
- Además, debido a que en el Brasil las designaciones de personas sin vínculos con la administración pública alcanzan hasta los cargos de DAS en los niveles más bajos de la jerarquía —el 25% de los DAS-1, DAS-2 y DAS-3—, hay una gran interferencia de personas ajenas al sector público en todos los niveles de decisión y no solo en la alta administración, donde eso es admisible.
- Se recomienda reducir considerablemente la cantidad de DAS y dejar solo un pequeño número de cargos de libre designación, destinados a la alta administración, como ocurre en otros países. Estos cargos sí podrían estar ocupados por cualquier persona, incluso sin vínculos con la administración, a criterio del gobernante. Al mismo tiempo, es fundamental elaborar una descripción de las competencias, derechos y deberes que corresponden a cada uno de estos cargos, exigiéndose de sus ocupantes un perfil profesional compatible con ellos.
- Un último tema se refiere al derecho de huelga asegurado a los funcionarios públicos en la Constitución de 1988. Pasados 22 años, el Congreso Nacional todavía no aprobó la ley específica que debería reglamentar este derecho, definiendo los servicios o actividades esenciales que no pueden paralizarse y la atención de las necesidades improrrogables de la comunidad. Con frecuencia se realizan huelgas de funcionarios públicos que causan grandes trastornos a la sociedad, cuya solución requiere la aprobación por el Congreso Nacional de una ley específica que regule este derecho.
- Por último, cabe observar que las reformas y medidas de perfeccionamiento aquí propuestas corresponden al ámbito de las instituciones formales y comprenden el conjunto de valores, usos y costumbres que orientan la conducta de los políticos, gobernantes, administradores y funcionarios públicos. En consecuencia no se aplican a las instituciones informales, que son típicamente evolutivas y no pueden modificarse mediante leyes o actos de ingeniería política o administrativa, típicos de las reformas aplicables a las instituciones formales.

Bibliografía

- Brasil. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. (1981), *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST: Antecedentes e Experiência de 1980*. Brasília.
- _____. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais (1985), *Sinopse da Atuação da SEST no período 1980-84*. Brasília.
- _____. Presidência da República. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatórios de Gestão Fiscal*. Brasília. 2002 a 2009.
- _____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. (2009), *Política de Gestão de Pessoas do Governo Federal*. Brasília.
- _____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. (2010a), *Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais*, v. 50, janeiro.
- _____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. (2010b), *Boletim Estatístico de Pessoal n.º 165*, Brasília, janeiro.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 1996. “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público* 47(1):7-40, jan-abr.
- DATAFOLHA. Pesquisa Salarial (www.datafolha.com.br/salarios). (2010), fevereiro.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2010), *Direito Administrativo*. São Paulo, Atlas.
- Fundo Monetário Internacional (2008). *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, DC.
- Longo, Francisco. (2007), “Mérito e flexibilidade”. *A Gestão das Pessoas no Setor Público*. São Paulo: FUNDAP (1ª edição em espanhol, 2004).
- Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando Luiz. (1999), “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol.14 n.41 São Paulo.
- Maciel, Vladimir Fernandes e Arvate, Paulo Roberto. (2010), “Tamanho do governo Brasileiro: conceitos e medidas” *Revista de Administração Contemporânea*, vol.14 n.1, Curitiba.
- Meirelles, Hely Lopes. (2010), *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros.
- Mello, Celso Antônio Bandeira de. (2010), *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros.
- Nunes, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil*. Brasília/Rio de Janeiro, ENAP/ Jorge Zahar.
- OCDE. (2010), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010 – Governo Federal*, original em língua inglesa sob o título *OECD Reviews of Human Resources Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government*, Paris, OECD.
- Oliveira, José Carlos e Fontenele e Silva, Paulo. (2000), *Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões Sobre o Caso do Brasil*, Série Política Fiscal n.º 110, Santiago do Chile, CEPAL.
- Pacheco, Regina Silvia. (2008), *Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil*, Trabalho apresentado ao I Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 26-28 de maio de 2008, como parte do painel “Sobre Dirigentes Públicos: o Que Há de Novo no Brasil?”
- Palermo, Vicente. (2000), “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. *Dados* vol.43 n.3, Rio de Janeiro.
- Weber, Max. (1978), *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar.

XII. Reforma del Estado y servicio civil en Chile

Eduardo Araya Moreno²¹⁹

A. Introducción

Recurrentemente, se señala a la administración pública chilena como una de las más profesionalizadas en América Latina. Por ende, en un contexto de búsqueda de mejora de las administraciones públicas latinoamericanas, el análisis del caso chileno puede ser ilustrativo sobre cómo lograr ciertos niveles aceptables de profesionalización y desempeño para nuestra región.

En este trabajo se presenta un diagnóstico de situación del servicio civil chileno que identifica fortalezas y debilidades del mismo, los incentivos existentes, sus capacidades, sus limitaciones y la interacción con otros actores en la formulación e implementación de políticas públicas. Asimismo, se evalúan las reformas implementadas en los últimos años a los fines de orientar, a futuro, recomendaciones de política.

La presentación se encuentra estructurada, en seis partes. En la primera se hace una reflexión acerca del enfoque teórico utilizado considerando diferentes perspectivas y precisando los enfoques susceptibles de servir de orientación. En una segunda se hace una breve exposición sobre la evolución del servicio público chileno. A continuación se entra a contextualizar las expresiones que la reforma del estado y de la gestión pública ha tenido en Chile en el período en análisis. Seguidamente se revisa el marco normativo que ha resultado de las transformaciones. A continuación se caracteriza al Servicio Civil chileno desde datos estadísticos oficiales. Se finaliza el componente descriptivo analítico con una revisión de los subsistemas de recursos humanos. Finalmente se detallan un conjunto de consideraciones a modo de conclusiones que persiguen dirigir el análisis hacia los nudos críticos y fortalezas.

B. Elementos conceptuales para el análisis del servicio civil

El concepto servicio civil se encuentra íntimamente relacionado al personal del Estado. Aunque existe un número de definiciones que apuntan a elementos diferentes, lo que se explica porque el servicio civil ha variado con el tiempo (Raadschelders y Rutgers, 1996), y de acuerdo a los contextos en los que se inserta (Bekke, Perry y Toonen, 1996c). Estas definiciones comparten como foco central al cuerpo de funcionarios que están a cargo de hacer funcionar al Estado. También existe una tendencia a

²¹⁹ Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso.

asimilar al servicio civil con la burocracia. Sin embargo, si ello ha ocurrido ha sido porque los sistemas de servicio civil como los conocemos hoy —en los que los funcionarios no son empleados del gobernante, ni del Estado, sino que responden a la noción de lo público, y cuentan con un sistema de protección de sus empleos— surgió solo en el siglo XIX, al mismo tiempo que las burocracias europeas modernas (Raadschelders y Rutgers, 1996; Raadschelders, Toonen y van der Meer, 2007).

Una definición recurrente en la literatura es aquella que define al servicio civil como un conjunto de “instituciones mediadoras que movilizan recursos humanos para servir los asuntos del Estado en un territorio dado (Bekke, Perry y Toonen, 1996b).

La literatura también presenta diferentes definiciones, que proponen variados niveles de análisis. Ello se explica porque la literatura ha tendido a mirar diferentes cuestiones, como el servicio civil en general (Bekke, Perry y Toonen, 1996a; Raadschelders, van der Meer, Toonen, 2007), para lo cual se requiere una conceptualización amplia, como la antes presentada; la influencia de los funcionarios públicos en la formulación de políticas (Suleiman, 1984), para lo cual las definiciones apuntan a la forma de selección o las estructuras que seleccionan; o la politización del funcionario público (Peters y Pierre, 2004), para lo cual conceptualizaciones de las causas de la politización son fundamentales.

Para Bekke, Perry y Toonen (1996b), el análisis de los sistemas de servicio civil debe enfocarse en las reglas, formales e informales, que norman las funciones y roles que se encargan al servicio civil, así como el proceso de creación de normas, y la forma en la que ellas perduran. Esta cuestión es importante pues, como institución, el servicio civil va creando normas que determinan relaciones de autoridad, y comportamiento de actores, los que van perdurando en el tiempo. Reconocen, los autores, la existencia de tres niveles dentro de los sistemas de servicio civil: el operativo (relativo al sistema de gestión de personal existente); el nivel de elección colectiva, según el cual el servicio civil es un conjunto de instituciones relativas a la gobernanza; y el nivel de elección constitucional (un sistema simbólico que permite interpretar las acciones del público en general, los miembros del sistema de servicio civil y terceras partes).

En este estudio, el servicio civil es analizado a partir de una perspectiva operativa, la que se sustenta en el reconocimiento de la gestión de recursos humanos, y sus respectivos subsistemas (Bekke, Perry y Toonen, 1996b; Longo, 2006). Esta elección se justifica porque la gestión de recursos humanos ha ocupado un lugar central en materia del esfuerzo de mejora de la gestión pública en los países de la OCDE (Laegreid y Wise, 2007), y en cierto modo, en el caso chileno. Al adoptar un enfoque de gestión de recursos humanos se cuenta con una serie de dimensiones coherentes con objeto a estudiar.

Las dimensiones a tratar son las siguientes:

1. *Lugar en el que se encuentra radicado el centro de decisiones en materia de personal.*

Para Heady (1996), el lugar en el que se encuentra la competencia para tomar decisiones es una cuestión que permite entender las características distintivas del sistema del servicio civil. El sistema completo puede tener distintas características si el personal está bajo control político (si las decisiones están centralizadas en autoridad como el jefe del Ejecutivo) o si está a cargo de una agencia independiente, podemos agregar igualmente, que será diferente si se encuentra descentralizado en los diferentes órganos públicos.

El nivel donde se concentran las políticas de personal permite conocer quiénes son los involucrados en el proceso de planificación estratégica del trabajo, el que es, una especie de puerta de entrada para los sistemas de gestión del personal (Longo 2006). Identificar el nivel donde radican las decisiones da la posibilidad de conocer a los actores que participan en la definición de políticas y las formas en que estos, actores individuales o institucionales, se relacionan con el resto de las instituciones públicas.

La literatura en este punto identifica dos tendencias. En primer lugar, está la tradición weberiana, en la que existen estructuras jerárquicas que centralizan la gestión del personal. Contrario a eso, las reformas neogerenciales han intentado avanzar en la descentralización de la gestión del

personal (y en la flexibilización de la jerarquía y regulación propiamente burocrática). Sin embargo, este camino no ha sido seguido por todos los países, y algunos, al contrario, han tendido a mantener o a renovar la centralización (Pollit y Bouckaert, 2004, Laegreid y Wise, 2007).

2. *Reclutamiento del personal.*

El reclutamiento del personal es el proceso mediante el cual se genera una reserva de candidatos que, potencialmente, pueden llegar a ocupar un cargo público. No existe consenso en la literatura si el reclutamiento trae consigo el diseño de los puestos de trabajo y de los perfiles requeridos. Gómez Mejía (2001) incorpora estos dos procesos como parte del reclutamiento, mientras Longo (2006) plantea que estos procesos forman parte de la organización del trabajo.

3. *Selección e inducción.*

La selección hace referencia a los mecanismos a través de los cuáles se selecciona al personal (Gómez Mejía, 2001). La selección varía de acuerdo a los modelos de carrera y al de empleo (Dussauge, 2005). En un sistema de carrera, la selección ocurre al ingreso de la carrera administrativa. Con posterioridad, es el mérito y la antigüedad la que determina quien asciende en la estructura administrativa. La fórmula tradicional es que el funcionario que ocupa el primer lugar en el escalafón es quien tiene derecho a ocupar el puesto del nivel superior. En los sistemas de empleo, sin embargo, los concursos públicos ocurren en todos los niveles, y no solamente en el nivel más bajo de la estructura.

Las reformas neogerenciales han tendido a limitar los mecanismos de selección propios de la burocracia. En el caso neozelandés, el más extremo de todos, la selección se realiza por concursos a todo nivel, y además, cada cinco años todos los empleados, salvo alguna excepciones, están obligados a someterse a procesos de selección para continuar en la administración pública (Pollit y Bouckaert, 2004).

Una vez incorporado el personal, la inducción es un elemento crítico (Longo, 2006). De hecho, no importa solamente el aseguramiento de la pertinencia de los seleccionados, sino que también resulta fundamental la forma en que las organizaciones insertan a los nuevos trabajadores, por ejemplo, a través de programas de inducción y/o mentores (Araya, 2008).

4. *Gestión del rendimiento, evaluación e incentivos.*

El rendimiento del personal es una cuestión clave. Esta es una de las cuestiones que incide los resultados obtenidos por las organizaciones. El rendimiento no es algo dado, sino que un resultado en el cual se puede influir directamente. Por ello, las organizaciones establecen estándares de rendimiento esperados, y crean mecanismos de medición, de manera de monitorear su rendimiento. Para ello, se establecen esquemas de evaluación, los que permiten no solamente detectar cumplimientos e incumplimientos, sino que proveen información para orientar el desempeño (Gómez Mejía, 2001; Longo, 2006).

Un mecanismo para orientar al personal hacia la consecución de metas organizaciones es el incentivo monetario. En el caso de la literatura sobre gestión pública, el uso de incentivos ha generado un importante debate. En los países de la OCDE, se ha intentado avanzar en usar estas herramientas para hacer a los funcionarios más responsables. En ese sentido, se han incorporado mecanismos de gestión de rendimiento, se usan incentivos y sanciones las que son aplicadas a nivel individual a cada empleado (Laegreid y Wise, 2007).

5. *Formación y actualización.*

La identificación de los perfiles requeridos lleva a que sea necesario también ir estableciendo prioridad de conocimientos (Gómez Mejía, 2001), y de competencias. Este es un elemento crítico desde la perspectiva del personal, que cuenta con expectativas de desarrollo de sus carreras, y por lo tanto requiere de una oferta de formación y actualización acorde (Longo, 2006).

Una forma de abordar el tema podría ser la de ir adecuando la incorporación y desvinculación de personal de acuerdo a las necesidades específicas del momento, a partir del ingreso lateral (Dussauge, 2005). También podría ayudar a eso la flexibilización total de la gestión de personas. Ese es el supuesto de las reformas neogerenciales, en lo tocante a la gestión de personal: tener la capacidad para contar con las personas indicadas, para el puesto indicado, en el momento indicado (Pollit y Bouckaert, 2004).

Sin embargo, ello puede ser no deseable, pues el personal de una organización, aunque tenga falencia de ciertos conocimientos, cuenta con experiencia valiosa, la que puede irse acumulando a través del desarrollo de un sistema de carrera administrativa. Por ello, las políticas de formación son necesarias, especialmente para el desarrollo de competencias, como la capacidad de trabajo en equipo, por ejemplo (Gómez Mejía, 2001).

6. *Desvinculación.*

La desvinculación es el fin de una relación contractual entre una persona y la organización para la cual trabaja. Puede ser fruto del fin de una carrera administrativa, del fin de las necesidades organizacionales respecto a un puesto en específico, pero también puede ser el resultado de un rendimiento deficiente o de una actuación funcionaria ilegal o corrupta, o de la muerte del funcionario.

Las políticas respecto a la desvinculación pueden tener diversos efectos, por ejemplo en el rendimiento del personal, en la fluidez de los ascensos, y en el alineamiento del actuar funcionario con las restricciones legales asociadas y con las normas éticamente aceptadas.

En el sistema de carrera los funcionarios cuentan con una serie de protecciones, como el aseguramiento de la estabilidad. Las reformas neogerenciales, en materia de gestión de recursos humanos, han puesto su atención en este punto. Han intentado eliminar, o al menos limitar las protecciones, de manera de aumentar la flexibilidad en la gestión del personal (Pollit y Bouckaert, 2004; Laegreid y Wise, 2007).

En general los estudios de los sistemas de servicio civil tiene varias posibles aristas en las que lo operativo se entremezcla con otras dimensiones, tales como el contexto histórico, los desarrollos normativos, las orientaciones de política, entre otras, pues de lo contrario se corre el riesgo de hacer un análisis parcial que haría incomprensible cuestiones fundamentales del servicio civil en estudio.

C. Las reformas del servicio civil chileno en perspectiva histórica

La carrera administrativa y la existencia de un personal profesional no son elementos nuevos en la administración pública chilena. Para algunos desde el siglo XIX existe en Chile una carrera de hecho. En efecto, en servicios, como la Dirección de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, los funcionarios que ingresaban al puesto más bajo de la planta, iban ascendiendo y podían, incluso, llegar a ser jefes de oficina, en un período de veinte años, pues se respetaba el orden de cada empleado en la planta a la hora de hacer los ascensos (Barría, 2008b). En 1886, se dictó un decreto que establecía los concursos en base a exámenes para nombrar empleados en las oficinas de Hacienda, y algunos servicios también siguieron esa línea, cuando se requería de conocimiento especializado (Barría, 2008a, 2009).

Durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), se dicta un primer Estatuto Administrativo (Ibáñez Santa María, 2003), y en 1945 y 1960 se dictaron nuevas versiones del mismo (Rehren, 2002). El Estatuto Administrativo fijó condiciones de ingreso, entre las que se cuentan requisitos educacionales, y mecanismos de ascenso de los funcionarios, principalmente basados el mérito y la antigüedad (Valenzuela, 1984). Durante el siglo XX, aunque los nombramientos políticos tenían gran importancia (Valenzuela, 1984; Rehren, 2002), lo cierto es que era común que quienes fueran jefes de oficina desarrollaran largas carreras en la administración, antes de alcanzar la cima de esas organizaciones (López-Pintor, 1976).

Desde temprano surgieron espacios copados por profesionales, por ejemplo la Dirección de Obras Públicas, creada en 1888, y que se convirtió en un nicho de desarrollo profesional para los ingenieros (Serrano, 1994), quienes, desde 1920 continuaron teniendo un rol fundamental en el mejoramiento de la administración del Estado, y servirán, entre la década de 1940 y 1970, en servicios públicos, y en empresas públicas creadas bajo el alero de la Corporación de Fomento (CORFO)²²⁰ (Ibáñez Santa María, 1984; Silva, 2008).

Aunque no existen datos cuantitativos al respecto, no existe razón para pensar que durante la dictadura militar (1973-1990) esta tendencia variara. Lo que sí es claro es que durante el período de Pinochet, la gestión del Estado fue abordada a partir de enfoques tecnocráticos, lo que, quizás, pudo haber ayudado al aumento de la especialización en ciertos servicios clave para la dictadura. Durante el período se integraron a la administración pública profesionales, especialmente ingenieros comerciales, con estudios de postgrado en el extranjero. Los llamados “Chicago Boys” se aglutinaron en la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y también fueron enviados a diferentes servicios públicos, para hacerse cargo de la gestión del Estado (Silva, 2008; Hunneus, 2000).

D. Contexto de las políticas sobre servicio civil en Chile, 1990-2010

Durante el gobierno militar, se redefinió el rol del Estado en la economía, pasando de ser un impulsor de la industrialización a cumplir un rol subsidiario. Entre las medidas tomadas se cuentan la venta de empresas públicas, la privatización del sistema de pensiones, la apertura a la prestación privada de servicios de salud y educativo, el paso de los servicios estatales en ambos sectores, al nivel municipal. Todo ello implicó una fuerte reducción del tamaño del estado y de sus funcionarios públicos.

Con el retorno a la democracia, los gobiernos de la Concertación no enfocaron su atención, mayormente, en reformas de la estructura del Estado, sino que en la mejora de la gestión. La mejora del funcionamiento de la administración pública tenía como objetivo principal apoyar el crecimiento económico del país, dar garantías de transparencia y seriedad a los inversores extranjeros que quisieran colocar capitales en el país, y ayudar al desarrollo de políticas sociales (Araya y Barría, 2008), además de viabilizar la naciente democracia.

El gobierno de transición dirigido por el Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) debió afrontar una administración pública deteriorada, rígida y que no podía responder a las nuevas necesidades del entorno (MINSEGPRES, 1997). Además, había una serie de problemas a enfrentar en materia de recursos humanos, como la caída de las remuneraciones reales del sector público, la ausencia de políticas de capacitación y desarrollo del personal, la inexistencia de incentivos al desempeño, y una débil capacidad operativa de las instituciones con carácter social (Guzmán, 2001).

Frente al panorama existente, el gobierno del Presidente Aylwin trataría de recuperar la capacidad operativa de la administración pública (Guzmán, 2001). Así, las reformas estuvieron orientadas a proveer las respuestas organizacionales a problemas pendientes desde la dictadura. De allí la creación de gobiernos regionales, y de otras instituciones a cargo de responder a nuevos problemas o a grupos específicos de la sociedad (Navarrete, 2008)

Simultáneamente es posible apreciar un valioso movimiento reformador originado en un conjunto de servicios públicos, quienes comienzan a desarrollar su gestión bajo un enfoque diferente,

²²⁰ La presencia de personal con formación superior (universitaria y técnica) era relativamente alta en diferentes niveles del personal administrativo, de la década de 1960. Como muestra Petras (1969: 304), el personal con ese tipo de estudios representaba el 52,2% de la elite administrativa, el 93,4% de los profesionales y técnicos (algo no muy sorprendente), el 36% de los semiprofesionales y el 32,8% del trabajador de oficina general. A ello se agrega que los distintos ministerios eran dominados por ciertas profesiones. Por ejemplo, los abogados dominaban en Hacienda, Justicia y Trabajo y Seguridad Social, los arquitectos e ingenieros civiles en Obras Públicas, los médicos en Salud, y los profesores en Educación (Valenzuela, 1984).

proveniente de las exigencias del contexto mencionado y, teniendo en vista orientaciones que se pudiesen vincular al enfoque de la Nueva Gestión Pública²²¹, aunque no necesariamente, respondieron, aquellos, a un plan maestro o a una coordinación reguladora centralizada (Araya y Cerpa, 2008). Asimismo, se produce un avance en materia de remuneraciones del sector público y se reinicia el diálogo entre el Gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) que es la agrupación sindical más importante del sector público.

En el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), la mejora de la gestión ocupará un lugar central en la agenda administrativa del gobierno. En 1994, se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMMGP), el que en 1997 presenta un Plan Estratégico para la Modernización de la Gestión Pública, impulsando la planificación estratégica dentro de la administración pública y reconociendo al área de recursos humanos como un ámbito de preocupación prioritaria. A partir de 1998, se introducen incentivos monetarios ligados al desempeño. Se hace evidente el inicio de un proceso sistemático de modernización. Los énfasis globales estuvieron puestos en: Gestión Estratégica, Tecnologías de Información, Transparencia y Probidad. Calidad de Servicio y Participación Ciudadana, Recursos Humanos, Institucionalidad del Estado (Araya y Cerpa 2008).

Se construyó una Agenda de Modernización y se establecieron directrices presidenciales para orientar el proceso. En suma, hubo un fuerte impulso a la tarea modernizadora particularmente en lo relativo a las funciones del Estado en lo que tiene que ver con su rol regulador, y en el componente sectorial Justicia, Educación, Infraestructura y en Modernización de la Gestión Pública a través de la incorporación de tecnologías, técnicas y procedimientos que algunos han enmarcado en el concepto de Nueva Gestión Pública (Planificación Estratégica, Calidad, Control de Gestión, entre otras).

Durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), el Comité Interministerial da paso a una nueva institucionalidad encargada de la mejora administrativa: el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). No solamente se enfoca la cuestión en la mejora de la gestión, sino que también introduce la dimensión institucional como un foco preferente de atención. Sin embargo, a poco andar, el PRYME pierde peso en la agenda de reformas del gobierno, a manos de otros proyectos, como la reforma de la salud (Rivera, 2003) y la profundización de la reforma de la Justicia.

Pasarán tres años de esta administración, hasta que en enero de 2003, el gobierno y la oposición acuerdan aprobar un conjunto de 49 medidas sobre reforma estatal, en ámbitos tan diversos como la gestión financiera, la descentralización, el crecimiento económico, el financiamiento de la política, y los recursos humanos del Estado. Parte importante de los acuerdos se concretaron y hacia fines del año 2005 se dio un fuerte impulso a las reformas institucionales a partir de la reforma a la Constitución Política que eliminaron muchas de las disposiciones de la dictadura que impedían un mayor desarrollo democrático.

El Gobierno de Bachelet (2006-2010) anunció en el discurso del 21 de mayo del año 2006 los grandes lineamientos sustentados en las ideas de un Chile más seguro, más próspero, en el que se vive mejor y más integrado, que se tradujeron en la construcción de una red de protección social, a partir de la Reforma Previsional. La agenda de marcado carácter social, y el rol protagónico de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) limitaron el rol del PRYME, y dieron un sesgo presupuestario a la discusión sobre la mejora administrativa.

En noviembre de 2006 se estableció la Agenda de Modernización la que incluyó tres áreas principales: transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. En cada uno de esos ítems se especificaron un conjunto de medidas que incluyeron leyes, modificaciones legales, instructivos presidenciales y creación de órganos (Bachelet, 2006). Se destaca el énfasis puesto en el

²²¹ Con el nombre de Nueva Gestión Pública (NGP) se ha conocido a un enfoque, tendencia o corriente modernizadora que se hizo presente con fuerza durante los años ochenta en países tales como estados Unidos, Gran Bretaña,, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón para expandirse posteriormente por el resto del mundo. La NGP en el caso latinoamericano y específicamente en el chileno es reconocible en tanto muchas de las transformaciones llevadas a cabo o fueron hechas, siguiendo las experiencias de los países mencionados o las recomendaciones de entidades de Cooperación como la OCDE, el CLAD y otros. (Araya y Cerpa 2008).

recurso humano, particularmente en la aceleración de los concursos por la vía de la Alta Dirección Pública y la ampliación de la cantidad de Servicios Públicos y Programas que, actuando bajo la modalidad de agencia, fueron incorporados a esta modalidad. También, se contempló la opción de profundizar el modelo de selección hasta el tercer nivel jerárquico de los organismos públicos, cuestión legalmente aún no resuelta.

Sin duda que una de las características de la modernización de la gestión pública en Chile es que, al menos en la década de los noventa e incluso entrado el nuevo siglo, se lleva a cabo en el contexto de una transición política que arranca desde un régimen autoritario a uno democrático. No obstante, la administración pública chilena ha cambiado significativamente en Chile en los últimos años, tanto en el nivel institucional, legal, sectorial, y operacional. (Araya y Cerpa 2008).

E. Normas específicas que transformaron el servicio civil chileno

En el Servicio Civil Chileno, es posible identificar una serie de cuerpos legales que rigen al personal público. Se puede destacar de manera general, la ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, del año 1986, la cual establece un contexto jurídico generalizado del funcionamiento de la Administración del Estado.

Sin embargo, es posible denotar la existencia de un texto jurídico general que establece el régimen de personal del sector público. Este documento es el Estatuto Administrativo (ley N°18.834), cuya última modificación corresponde al año 2005, y que contempla las normas generales sobre el personal público, aspectos de la carrera funcionaria, obligaciones funcionarias, descripción de los derechos funcionarios, responsabilidad administrativa, cesación de funciones, extinción de la responsabilidad administrativa y otras disposiciones generales.

Igualmente, es pertinente señalar que la ley N°19.553, sobre Asignación de Modernización y otros Beneficios, del año 1998, establece tal asignación a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)²²².

Por otra parte, la implementación del Sistema de Alta de Dirección Pública en la Administración Pública Chilena (SADP) el año 2003, se materializa a través de otro cuerpo legal denominado ley de Nuevo Trato Laboral (ley N°19.882 que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos que identifica. Esta ley fue fruto de un acuerdo entre el gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) (Iacoviello y Zuvanic, 2006), reforma que se inspiró en la experiencia de otros países, especialmente anglosajones bajo el concepto de la Nueva Gestión Pública (Costa y Waissbluth, 2007).

A partir de esta ley, junto con seleccionar altos directivos públicos mediante concurso, se hace necesaria la confección de perfiles de cargos dentro de los cuales se incluyen factores como las competencias del postulante y/o factores de riesgo que pueden incidir en su desempeño. Su objetivo fundamental, consiste en restringir la discrecionalidad de la autoridad política en la provisión de cargos directivos y no directivos, con la finalidad de mejorar la provisión de servicios que se entregan a la ciudadanía por parte de la Administración Pública (Waissbluth, 2008).

Por otro lado, la ley de Nuevo Trato Laboral establece aspectos generales de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), normas sobre la carrera funcionaria, normas remuneratorias particulares como también otros beneficios, tales como bonificación para el retiro y el Premio Anual

²²² Según el Diccionario de Administración Pública Chilena (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002) los PMG se originan como un sistema de relaciones laborales entre directivos y funcionarios, con el objetivo de apoyar el trabajo en equipo y entregar un mayor empoderamiento a los funcionarios. Con la ley N°19.553, sobre Asignación de Modernización y otros Beneficios, que emana tras un acuerdo político entre el Gobierno y la ANEF, se correlaciona el cumplimiento de objetivos de gestión de los PMG's a un incentivo económico a los funcionarios

por excelencia institucional. Con la Ley de Nuevo Trato, el SADP fue considerado como un sistema de reclutamiento y selección para los jefes de servicio y para el segundo nivel jerárquico de dichas instituciones, en donde dicha selección se realiza con el apoyo de empresas externas, para asegurar idoneidad y capacidad de los postulantes, quienes deben materializar su gestión a través de convenios de desempeño. Los seleccionados duran tres años en su cargo con posibilidad de prórroga por otro igual periodo, tienen una asignación especial en sus remuneraciones y desempeñan el cargo con dedicación exclusiva

Según el Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública la profesionalización de la alta dirección pública, en el caso chileno, antes de la promulgación de la Ley de Nuevo Trato, no había definido perfiles para Gerentes Públicos en base a competencias y habilidades en patrones comunes, ni un adecuado equilibrio entre los perfiles técnicos y políticos. Además, las responsabilidades de éstos descansaban más en la confianza política que en convenios de desempeño donde quedarán claramente establecidas sus responsabilidades y metas de gestión.

En el nivel operativo, es posible identificar los Reglamentos particulares que llevan a la práctica los documentos legales antes consignados. Entre otros se pueden mencionar:

- D.S. 1.825-1998 del Ministerio del Interior de “Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto al Estatuto Administrativo”
- D.S. 69-2004 del Ministerio de Hacienda de “Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo”, que establece aspectos procedimentales sobre concursos para la selección del personal.
- D.S. 859-2004 del Ministerio de Hacienda de “Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública”, que establece aspectos específicos del funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública.

Los resultados de las transformaciones y su expresión legal han sido claros y notorios. Se ha reconocido que a partir del funcionamiento del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública no existían perfiles de gerentes Públicos, mecanismos institucionalizados de reclutamiento y selección de personal, políticas de empleo y remuneraciones, evaluación y administración del desempeño y utilización de tecnologías de información para hacer más efectivo y transparente la gestión de recursos humanos (Doña 2006). Y, a pesar de que no existe un Sistema de Recursos Humanos o Personal Público de carácter transversal, lo cierto es que el marco normativo ha sido eficaz en el alineamiento de la gestión de recursos humanos descentralizada en los servicios públicos.

Luego de muchas reformas normativas al sistema de servicio civil, la administración pública chilena pasó a ser una de las más profesionales del continente latinoamericano (Mascott, 2007), creando nuevos servicios que satisfacen las dinámicas necesidades emergentes de la sociedad, y aumentando la dotación de los existentes.

F. Datos estadísticos de interés del servicio civil chileno

A continuación se desarrolla una caracterización cuantitativa del Personal del Servicio Civil Chileno entre los años 1995 y 2008, considerando los totales generales, la relación por sexo, calidad jurídica y plantas o segmentos según nombramiento por nivel de profesionalización, tomando como base datos oficiales del gobierno de Chile.

La fuente de los datos son los documentos de los años 2005 y 2009 “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público” elaborado por la Dirección de Presupuestos perteneciente al Ministerio de Hacienda, los que incluyen la Administración Central, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, el Congreso Nacional y el Ministerio Público. No se incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de Orden. Para el cálculo de la Dotación Efectiva, se considera el número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afectos a las Leyes Nos.

15.076 Estatuto para médicos cirujanos, farmacéuticos o químicos farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas y 19.664. Establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica y modifica ley 15.076. No se incluyen a Senadores y Diputados.

1. *Totales*

Según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en el documento ya citado, existían 130.599 funcionarios del personal civil en el año 1995, los que al año 2008 llegan a un total de 186.935. El aumento nominal es de 56.336 funcionarios, lo que representa un aumento porcentual del 43,13% en los últimos 13 años.

El aumento anual promedio en cantidades totales de funcionarios del personal civil, se eleva a los 4.333,53 funcionarios anuales, siendo el año 1996 el de menor aumento porcentual (0,65% en relación al año anterior) y el año 2008 el de mayor aumento porcentual (4,86% en relación al año anterior).

2. *Calidad Jurídica*

El personal civil en Chile, puede encontrarse en diversas calidades jurídicas dependiendo de su nombramiento, o relación contractual, con la agencia pública en la cual esté sirviendo. Es así como el Personal Civil puede ocupar cargos en calidad jurídica de planta cuya característica es la propiedad del cargo, asimilable al contrato indefinido y contrata, consistente en un nombramiento transitorio en el cargo, por un período no superior al año calendario, asimilable al contrato a plazo fijo, con la posibilidad de renovación según Ley 18.834, Estatuto Administrativo. Igualmente existen personas que ejercen funciones de servidores públicos, de manera temporal y por actividades particulares, que lo hacen a través de la relación por “honorarios” (para los efectos de este análisis, Honorarios Asimilados a Grado y Honorarios Jornales Permanentes), similar a un acuerdo de servicio contractual.

En los últimos años es posible apreciar un aumento progresivo del personal civil en calidad de contrata, con relación a los de planta. Así, se muestra una tendencia clara que puede revisarse en tres cohortes:

- i) Cohorte año 1995: Existe un 96% del personal civil en calidad jurídica de planta o contrata, estando un 70,4% de los funcionarios en calidad de planta y un 25,6% en calidad de contrata.
- ii) Cohorte año 2005: Diez años más tarde, el personal civil en calidad jurídica de planta o contrata alcanza un total de 98,88% (un 2,88% superior al cohorte del año 1995). No obstante el personal de planta llega al 54,59% y el de contrata al 44,29%.
- iii) Cohorte año 2008: Muestra que el personal a contrata supera al personal de planta, el cual era notablemente superior cuando se inicia la serie (año 1995), lo que describe una clara tendencia a la disminución progresiva del empleo en calidad de planta (70,4% en relación al total en el año 1995; 46,48% en relación al total en el año 2008) y un aumento también progresivo del empleo en calidad de contrata (25,6% en relación al total en el año 1995; 52,3% en relación al total en el año 2008), llegando este último a superar al primero en relación porcentual sobre el total. El personal en las dos calidades jurídicas consignadas, alcanza al 98,78% del total de la muestra en el año 2008.

El comportamiento porcentual total del personal a honorarios, en sus dos categorías, se mantiene estático desde el año 1996 en adelante, entre un 0,24% y 0,02% del total es personal civil de Honorarios Asimilados a Grado y entre un 1,99% y 1,20% del total es personal civil de Honorarios Jornales Permanentes.

Se puede apreciar, un fuerte aumento del personal civil en calidad de Contrata, lo cual es asimilable a un contrato a plazo fijo y, con ello, una disminución significativa del personal civil de Planta. Dicha situación puede responder a la necesidad de mantener Servicios con una cantidad más ajustada a las necesidades reales de personal, permitiendo la rotación y cambios del mismo, según las necesidades propias del respectivo ente Público. No obstante si aquello se observa en otra perspectiva puede implicar una disminución de la estabilidad del empleo público.

c. *Sexo*

En relación a la composición por sexo del personal del servicio civil en Chile, es posible denotar una clara tendencia en los años que componen la serie de tiempo. Tanto los hombres como las mujeres mantienen una cantidad notoriamente estable, que permite concluir que a nivel de sexo masculino y sexo femenino no existe una variación superior al 1% del total en todo el período (años 1995 al 1998). El sexo femenino alcanza un 56% y fracción del total, en tanto el sexo masculino llega al 43% y fracción del total, situación que se da en todo el período de análisis.

El componente “sexo” posee un factor inercial y no se ve afectada por la incorporación creciente de la mujer al mercado laboral a nivel país en los últimos 10 años, lo que debería haber generado un aumento significativo en la relación de personal hombre y mujer, a favor de estas últimas. La explicación puede encontrarse en el fuerte componente femenino histórico que ha existido en los sectores salud y educación.

d. *Plantas de Personal:*

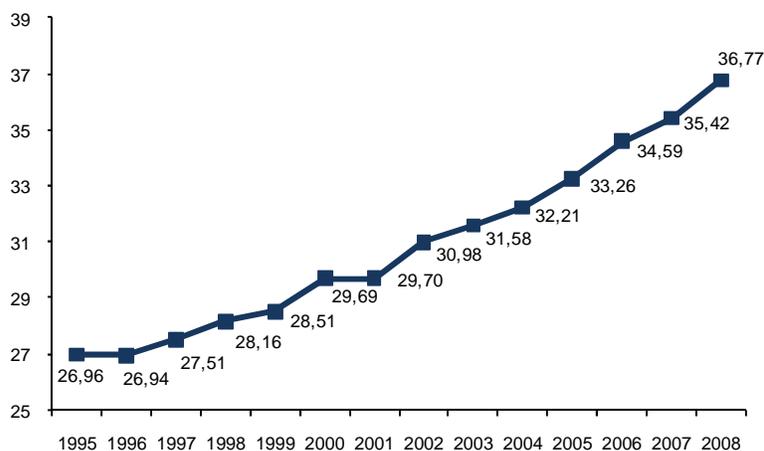
La Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, establece en su artículo 5° que para efectos de carrera funcionaria cada institución tendrá diversas plantas de personal. Estas plantas de personal son la Directiva, Profesional, Técnica, Administrativa y Auxiliar. Dentro de la misma planta Directiva es posible establecer una diferencia entre “Directivos Profesionales” y “Directivos no Profesionales”, aunque en rigor no es condición preestablecida poseer un título profesional para ejercer un cargo Directivo, salvo que algún instrumento jurídico en particular así lo exija.

La condición general de ingreso a la Administración del Estado, definida por ley (18.834) a nivel de estudios es haber cursado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley. Por lo tanto se definirán como Profesionales y Técnicos aquellos que tengan el respectivo título, según los requerimientos y exigencias que estipule la misma ley.

Es posible establecer por plantas de personal, el siguiente comportamiento:

- i) **Directivos Profesionales:** Se aprecia un comportamiento relativamente inestable, con tendencia a la baja, dentro del período estudiado, que va desde el 4,31% del total (años 1996 y 2004) al 3,69% del total el año 2008, con variaciones del 3,89% en el año 2000 y los dos máximos antes referenciados. La variación porcentual entre el mínimo y el máximo es inferior a un punto porcentual (0,62%).
- ii) **Directivos No Profesionales:** Existe una clara disminución porcentual en relación al total (1,57% en 1995; 0,82% en 2008) y a su vez una disminución nominal (2.053 en 1995; 1.536 en 2008), que se mantienen bajo una tendencia sostenida a la baja.
- iii) **Profesionales:** Es la que ha alcanzado un crecimiento más notorio, lo que denota una clara tendencia. En el año 1995 alcanzaba un 26,96% del total, que se incrementa en un 9,81%, con un 36,77% del total en el año 2008. Dicho aumento corresponde a un incremento nominal de 33.437 funcionarios del Personal Civil en planta Profesional.
- iv) **Técnicos:** Mantiene un componente estático en relación al total, con máximo en los años 2000 y 2001 (sobre el 28% del total) y punto valle en el año 1995 (27,14% del total). No obstante la variación porcentual en relación al total entre los años 1995 y 2008 alcanza al 0,4%.
- v) **Administrativos y Auxiliares:** En su conjunto poseen un comportamiento inverso a la planta Profesional. Existe una clara tendencia al descenso, que va desde el 40,06% del total en el año 1995 al 31,17% del total en el año 2008, lo que representa un descenso del 8,89%, siendo su máximo el año inicial y su valle el último año de la muestra.

GRÁFICO XII.1
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL CIVIL PROFESIONAL
DEL GOBIERNO CENTRAL, 1995-2008
(En porcentajes sobre el total de personal)



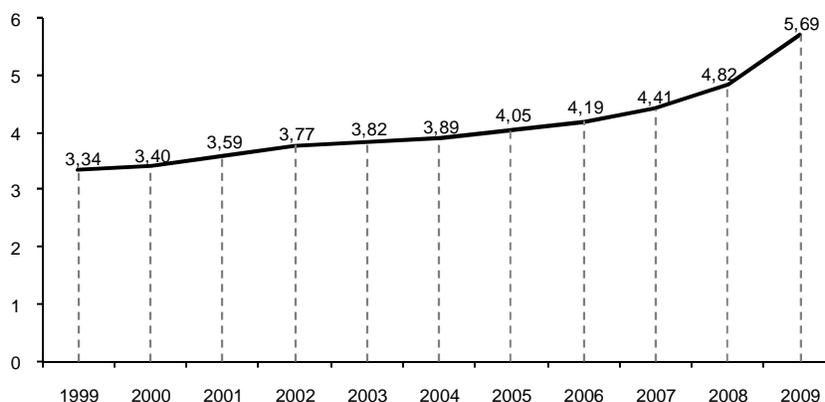
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público” Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (ediciones diciembre 2005 y octubre 2009).

Quizás el fenómeno más interesante es la existencia de un proceso de profundización de la profesionalización del Personal Civil, que puede evidenciarse en la reducción de los Directivos no Profesionales y el aumento significativo de los Profesionales, así como también en la disminución de los funcionarios en plantas Auxiliares y Administrativas. El Servicio Civil chileno se venía profesionalizando desde las últimas décadas. Este fenómeno se puede explicar por la complejización de la función pública, lo que demanda mayores niveles de profesionales y/o técnicos para el ejercicio propio de la función. Por otra parte la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública podría explicar la disminución de los Directivos no Profesionales. A nivel nacional, el aumento de la matrícula de Educación Superior desde el año 1981 han generado una tendencia global al aumento de los niveles de profesionalización de la fuerza laboral en general.

El aumento de funcionarios se puede explicar, en cierto modo, por la necesidad, durante el gobierno de Aylwin de comenzar a abordar tópicos pendientes o no resueltos durante la dictadura, lo que se tradujo en creación o formalización de instituciones ya creadas. También se ha explicado en la necesidad de dar satisfacción a la entrega de servicios muy deteriorados, como por ejemplo la salud pública. Simultáneamente el dato es coherente con la tendencia al aumento del empleo a nivel nacional. De cualquier manera la función pública se hizo más variada y compleja, lo que requirió aumentar la cantidad y calificación de las personas que ejecutaban las respectivas funciones. Por último el aumento de la cobertura de los planes sociales del gobierno central de manera sostenida incrementó la cantidad los funcionarios del Personal Civil que ejecutan los programas de aplicación de las políticas públicas.

El presupuesto para el personal público en Chile, se establece a través de la Ley de Presupuesto de cada año, en la cual se define el gasto general en personal para la Administración del Estado. Esta partida presupuestaria en diez años (1999-2009) aumentó de \$1.490.943 millones de pesos a \$3.639.915 millones, lo que representa un variación porcentual del 244%; este dato se relaciona con el aumento del Producto Interno Bruto chileno, de manera porcentual, de la siguiente forma:

GRAFICO XII.2
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN PERSONAL DEL PRESUPUESTO
DEL SECTOR PÚBLICO EN CHILE
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de: Producto Interno Bruto para los Años 1999 a 2009. Banco Central de Chile, Base de Datos Estadísticos, Cuentas Nacionales, URL: http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_455.asp?f=A&s=PibOrDsTc_A_Eml
 Leyes de Presupuesto de Sector Público para los Años 1999 a 2009. Dirección de Presupuestos, Sección Presupuestos Históricos, URL: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2129.html>

En este contexto, es importante consignar que a, nivel general, si se mide al gobierno chileno través del gasto total y del gasto corriente, se aprecia que es, aproximadamente, un 5 por ciento más pequeño comparado con su nivel esperado, considerando el tamaño de su economía medida en el PIB por habitante (Portales; 2009).

En suma los datos muestran un servicio público que evoluciona hacia una mayor profesionalización, hacia un aumento de los funcionarios, y hacia una forma de flexibilización por la vía de las contrataciones. Al respecto pareciera pertinente mencionar que el empleo público en Chile se redujo entre 1974 y 1983, en promedio, un 50,2% (Echeverría, 1985). Aquello pudiera llevar a la conclusión que durante los primeros años de democracia lo que ha ocurrido es básicamente una recuperación del personal de la administración pública, particularmente observando el rol diferente que comenzó a tener el estado.

Lo que genera cierta incertidumbre es la reducción del empleo de planta y su reemplazo por contrataciones y honorarios, lo cual puede tener una variedad importante de efectos adversos asociados a la identidad, responsabilidad administrativa, la precarización del empleo público y las dificultades para empoderar convenientemente a los funcionarios respecto de sus tareas.

G. Análisis del servicio civil chileno a partir de sus subsistemas

1. Nivel donde radican las políticas de personal

A pesar que la administración pública chilena es centralizada, y cuenta con centros de control con capacidad para imponerse frente a los servicios públicos, como es el caso de Dirección de Presupuestos (DIPRES), en materia de políticas de personal, lo que prima es la descentralización. Cada jefe de servicio público define las políticas de su institución, de acuerdo a los márgenes que las leyes y los reglamentos le entregan.

Si bien las políticas se definen localmente, la DNSC actúa como apoyo para los servicios. Si estos lo requieren, la DNSC puede actuar como orientador, y prestar asesoría técnica. DIPRES también tiene incidencia en la definición de políticas, dado el hecho que es la institución encargada de definir los toques máximos de personal contratado autorizado para cada año.

2. Reclutamiento

El reclutamiento del personal público se lleva a efecto mediante dos modalidades reglamentadas en la ley 18834 sobre Estatuto Administrativo del año 2005: Concurso Público y Proceso de Contratación.

a) Concurso público

El Concurso Público corresponde a un proceso destinado a seleccionar a las personas más idóneas que postulan a un cargo en la planta del servicio, en base a sus méritos y competencias por medio de instrumentos de carácter técnico, objetivos y transparentes (DNSC, 2008a).

En lo que corresponde al ingreso por Concurso Público, la ley 18575 de Bases en su artículo 46 establece que el ingreso en la calidad de titular del cargo en la planta y con el cual se inicia la carrera funcionaria, debe llevarse a cabo por esta modalidad a través de procedimientos que aseguren la imparcialidad, y con base en el reconocimiento de aptitudes y méritos. Se trata de un proceso reglamentado que comprende la evaluación objetiva de los postulantes a lo menos en los siguientes tópicos: estudios y cursos de formación educacional y capacitación, experiencia laboral y aptitudes específicas para el desempeño de la función. (D.S. N° 69. Ministerio de Hacienda, 2004).

El postulante seleccionado, ingresa al último grado de la planta respectiva, salvo que existan vacantes en los grados superiores que no se hayan concursado y se completen a través de la modalidad del concurso interno o por medio del ascenso (D.S. N° 69 Ministerio de Hacienda, 2004).

Los concursos son preparados y realizados por un Comité de Selección, el cual diseña y ejecuta los procedimientos a seguir en esta materia de acuerdo a la normativa existente. Los integrantes del comité no son permanentes. Pueden ser funcionarios de planta del organismo específico, dentro de las 5 jerarquías máximas de la institución, exceptuando al jefe superior del servicio e incluyendo al jefe del departamento de recursos humanos cuando se trata de concursos de ingreso (con postulantes desde fuera del servicio), y tercer nivel directivo. Para los casos de concursos de promoción (con postulantes desde dentro del servicio) deben estar las 5 jerarquías máximas del servicio, exceptuando al jefe de la institución y al jefe del departamento de recursos humanos. Se suman en este último proceso, dos representantes del personal elegidos por las plantas sujetos a promoción (DNSC, 2008a).

El Comité de Selección en los referidos concursos, prepara el perfil de cargo, las bases del concurso y de licitación en caso de externalización del proceso, elabora la resolución que aprueba las bases, difunde el concurso y las bases de éste, aplica las pruebas, elabora las actas administrativas, presenta los postulantes idóneos al jefe superior del servicio, confecciona la resolución de nombramiento y publica los resultados. (DNSC, 2008a). El nombramiento por concurso público del postulante, se llevará a efecto por Decreto o Resolución de la autoridad competente, por lo general el Jefe máximo del Servicio respectivo y, aplica desde que éste queda totalmente tramitado por la Contraloría General de la República.

b) Proceso de contratación

El personal a contrata según la ley estatutaria es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de la institución y que no puede ser superior al 20% de la dotación máxima asignada. Puede ser reclutado de manera discrecional por la autoridad llamada a efectuar la resolución. No es requisito llevar a cabo procesos de selección para estos efectos, aún cuando las instituciones de la

Administración Pública asimilan los procesos de nombramiento e ingreso a los de contratación para hacer de éstos últimos, procesos más transparentes.

El instrumento a través del cual se genera el vínculo laboral con un servidor a contrata, corresponde a una Resolución o Decreto, acto administrativo unilateral mediante el cual los órganos de la Administración del Estado declaran su voluntad en el ejercicio de una potestad pública. Estos actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios.

Esta modalidad permite una mayor flexibilidad en lo referente a la obtención de recursos necesarios, puesto que son cargos que se ocupan de manera transitoria y cuya duración es anual.

3. Selección

El artículo 12 del Estatuto Administrativo establece una serie de requisitos básicos para ingresar a la administración pública, entre los que se cuenta el tener la calidad de ciudadano, haber cumplido con la ley relativa al reclutamiento militar, contar con salud compatible con el cargo, haber aprobado la educación básica y contar con las credenciales requeridas para el cargo, no haber sido separado de la administración por desempeño deficiente o medidas disciplinarias, ni estar inhabilitado para ejercer funciones públicas o ni haber sido condenado por crimen o delitos simples.

Quienes cumplen con esos requisitos, son sometidos a evaluaciones, a partir de pruebas técnicas, entrevistas psicolaborales y capacidades observables de acuerdo al perfil del cargo, todos ellos guiados por el Comité de Selección, ya mencionado. La evaluación y selección es llevada a cabo por la autoridad llamada a efectuar el nombramiento, mediante un acto administrativo formal, unilateral, no contractual y de derecho público denominado resolución o decreto, el cual se dirige para Contraloría General de la República y una vez totalmente tramitado otorga derechos y genera obligaciones al funcionario.

4. Evaluación de la función pública

Tanto para los funcionarios de planta y los de contrata, opera el Reglamento de Calificaciones de los empleados sujetos al Estatuto Administrativo, de 1998. Éste establece que la evaluación del desempeño del funcionario se llevará a cabo a través de un sistema calificadorio que tendrá por objetivo medir sus aptitudes en relación a las exigencias del cargo, medición que de ser insatisfactoria puede derivar en la desvinculación del servidor. Este sistema además, contempla indirectamente un flujo de información destinado a verificar ascensos y estímulos correspondientes por el buen desempeño logrado.

Todos los funcionarios son evaluados anualmente (precalificación) por sus jefaturas correspondientes en listas a través de las cuales se estandariza el cumplimiento de los factores a evaluar. Con posterioridad una Junta Calificadora revisa y modifica si le parece pertinente la precalificación hecha por la jefatura directa.

Las listas de evaluación en las cuales puede considerado un funcionario y en las cuales puede ser ubicado son: Lista 1º: distinción, Lista 2º: buena, Lista 3º: condicional, Lista 4º: eliminación

El proceso calificadorio se materializa en la hoja de vida del funcionario y en la hoja de calificaciones. La hoja de vida del funcionario es un insumo requerido al efecto, pues de ésta pueden conocerse antecedentes como anotaciones de mérito o demérito, así como actitudes ejemplares o reprochables.

La evaluación del funcionario en este sentido, se mide a través de factores como el rendimiento del funcionario, sus condiciones personales en relación al trabajo y el resto de los funcionarios, y su comportamiento, especialmente en lo relativo al cumplimiento de normas sobre el desempeño de funciones, cumplimiento de horarios, y respeto a la probidad administrativa.

Si el funcionario estima que su evaluación ha ido en desmedro de su cargo, debe presentar una apelación o reclamo al jefe superior de su servicio. En caso de mantenerse esta situación, debe presentarse a la Contraloría General de de la República (D.S. 1825. Ministerio del Interior de 1998).

5. Incentivos y gestión del rendimiento

Este es uno de los puntos en los que más se ha avanzado en Chile. Los incentivos han sido incorporados en el servicio civil como una herramienta capaz de incidir de manera directa en el desempeño de los funcionarios y los servicios públicos, a través de la creación de ciertas retribuciones monetarias que están asociadas al cumplimiento de ciertas metas. La otra cara de los incentivos es la construcción de instrumentos de medición y evaluación del desempeño de los servicios públicos en diferentes ámbitos de la gestión, y en distintos niveles jerárquicos. Algunas de las principales iniciativas en materia de definición de metas y entrega de incentivos monetarios a los funcionarios públicos chilenos son:

a) Programas de mejoramiento de la gestión (PMG)

Según la Ley 19553, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), es un instrumento de apoyo a la gestión de las instituciones públicas, el cual se centra en algunas áreas estratégicas comunes de éstas. Cada vez que se cumplen etapas en el desarrollo de estos programas, se asocia un incentivo monetario a los funcionarios.

El año 2001, se comienza a implementar el mejoramiento en la gestión pública de acuerdo a 5 áreas (Recursos Humanos, Planificación y Control de Gestión, Calidad de Atención a Usuarios, Administración Financiera, y Enfoque de Género). La ejecución de estos programas se lleva a cabo en cuatro etapas: Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación.

El año 2005, debido a la necesidad de auditar externamente los Programas de Mejoramiento de la Gestión, pasan a tener como requisito la Certificación Internacional bajo la Norma ISO 9001-2000, con lo cual se agregan tres niveles:

- Programa Marco: Áreas comunes a los servicios públicos que componen los PMG, como son Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión y Gestión Territorial, Gestión Financiera y Enfoque de Género.
- Programa Marco Básico: Compuesto por los sistemas que son considerados esenciales para un desarrollo efectivo de la gestión de los servicios respondiendo a las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. Corresponden a Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión, Administración Financiera, y Enfoque de Género. Su evaluación o certificación técnica es interna al sector público, apoyado por una Red de Expertos.
- Programa Marco Avanzado: Consiste en la incorporación de los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, cuya finalidad es certificar cada uno de los sistemas del PMG a través de organismos especializados en Norma ISO, externos al servicio. Las áreas de este programa corresponden a Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión y Administración Financiera. Lo anterior se basa en la necesidad de avanzar desde el Programa Marco Básico, acreditado por la Red de Expertos, (integrada por diferentes entidades públicas con rol protagónico en los procesos de modernización de la gestión) a un Programa Marco Avanzado.

La mayor crítica que han recibido los PMG se refiere al establecimiento por parte de los servicios de metas e indicadores relativamente fáciles de alcanzar, lo que redundaría en un cumplimiento asegurado del compromiso de gestión anual, afianzando, de esta manera, el incentivo económico que implica la obtención de las metas. De otro lado la incorporación de normas ISO puede asegurar determinados estándares de calidad, pero presenta como contrapartida una reducción de la creatividad, flexibilidad y empoderamiento que exige una administración pública centrada en el resultado que satisfaga al usuario más que a los indicadores de rendimiento.

b) Compromisos colectivos de desempeño

La ley N° 19553 sobre Asignación de Modernización y Otros Beneficios que indica, establece que la asignación por modernización tendrá dentro de sus componentes un incremento por desempeño colectivo, el cual se concederá conforme a la ejecución de programas de mejoramiento de la gestión en forma eficiente y eficaz. El grado de su cumplimiento será medido a través de indicadores de gestión u otros instrumentos similares.

Este pago por desempeño colectivo, es otorgado a los funcionarios que se desempeñen en equipos unidades o áreas de trabajo, con relación al grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos. De acuerdo a lo señalado por la Contraloría General de la República, el derecho al pago del incremento por desempeño colectivo de la ley 19.553 se origina, de una vez y por todo el período observado, al dictarse por el Jefe de Servicio la resolución que aprueba los niveles de cumplimiento comprometidos de cada Unidad, (CGR Dictamen 00265N10).

Los equipos, unidades o áreas de trabajo deben entregar la información necesaria y que sea cuantificable para la medición de los resultados a través de los indicadores establecidos. Cada uno de estos equipos, unidades o áreas de trabajo se constituirán en centros de responsabilidad, que será definido por el subsecretario o jefe de servicio, según las necesidades de gestión institucional.

Estas metas tienen como objetivo mejorar la gestión en algunas temáticas internas de la organización, sin embargo, muchas de estas no son efectivamente un desafío en términos de gestión, por lo que su cumplimiento se torna procedimentalista más que pretender con aquello realizar un aporte interno al mejoramiento de la gestión.

c) Convenios de desempeño de altos directivos públicos

Con relación a la Ley 19882, para los Altos Directivos Públicos seleccionados a través del SADP, se ha establecido un convenio de desempeño con el cual se compromete a los distintos niveles jerárquicos afectos a dicho sistema, a firmar, en conjunto con su superior jerárquico que es el Ministro respectivo, un compromiso a través del cual se enmarcan tanto los compromisos institucionales como gubernamentales.

Los convenios de desempeño, son instrumentos de política pública y una herramienta de gestión, a través de la cual se vinculan los jefes de servicio con las políticas y los lineamientos generales establecidos por el gobierno central. En este sentido, recogen las propuestas de éste para llevarlas a cabo en la institución de la cual son directores, enmarcándose en lo que son su misión, visión y objetivos estratégicos. Los convenios de desempeño deben ser propuestos por el ministro del ramo respectivo al jefe superior del servicio. Posteriormente, debe ser suscrito entre ambos y además, por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República.

En el caso de los directivos de segundo nivel jerárquico, éstos deben ser propuestos por el Jefe de servicio y suscrito el convenio de desempeño entre ambos.

Durante su ejercicio anual, los altos directivos públicos deben entregar a su superior jerárquico los informes de avance que sean necesarios, y que se hayan definido con anterioridad en el compromiso de desempeño. La evaluación final del grado de cumplimiento de las metas, deberá realizarse dentro de los dos meses siguientes de concluido el periodo anual del nombramiento. Asimismo, debe informar de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados en el convenio, proponiendo los cambios y ajustes necesarios a los objetivos iniciales (DNSC, 2007)

El cumplimiento del convenio de desempeño, establece que el alto directivo público, en la medida que cumpla con las metas establecidas en éste, mantiene el todo o parte de la asignación salarial de alta dirección pública, asignación propia de los directivos de los tres niveles superiores e integrantes del SADP.

Respecto a estas iniciativas, aunque en mucho menor medida en comparación con la evaluación del desempeño funcionario, existen dudas sobre la efectividad de los incentivos, al sugerirse que los convenios son poco ambiciosas, y fáciles de alcanzar.

Ello, no obstante, no implica el abandono del uso de los incentivos en el mediano plazo. En junio de 2010, el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia del nuevo gobierno, dio a conocer los contenidos que contendrá la agenda de reforma del Estado que se pretende impulsar hasta 2014. En ella, la profundización del uso de indicadores tiene un lugar central. La duda que queda abierta es si se va a seguir continuando con el actual esquema o si las iniciativas actuales evolucionarán hacia otros programas.

6. Formación y actualización

La capacitación del personal público se lleva a cabo en un primer momento del ciclo de vida laboral, a través de programas de inducción en los servicios a través de los cuales son reclutados. En este sentido, la capacitación y la formación continua permiten además de generar aptitudes y destrezas en cada uno de los servidores públicos, lograr prepararlos para un aumento en sus remuneraciones y promociones.

El Estatuto Administrativo establece tres tipos de capacitación:

- Capacitación para la promoción: aquella que permite a los funcionarios para asumir cargos superiores.
- Capacitación de perfeccionamiento: la que tiene por objetivo mejorar el desempeño funcionario en el cargo que ocupa.
- Capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución, y que no está ligada a un cargo determinado, ni es habilitante para el ascenso.

La administración pública chilena no cuenta hoy con un servicio público centralizado a cargo de capacitar a los funcionarios públicos. Hasta entrada la década de los setenta existió la Escuela Nacional de Adiestramiento para Funcionarios Públicos (ENA), a cargo del entrenamiento y perfeccionamiento.

En la actualidad, cada servicio público se encarga de establecer los medios a través de los cuales la capacitación es realizada. Es muy común que se contraten servicios a prestadores privados (empresas especializadas en capacitación o universidades), aunque algunas unidades, con cuadros técnicos altamente especializados, como MIDEPLAN, en los últimos años se han mostrado refractarios a contratar servicios externos, y han desarrollado parte de la capacitación internamente.

Hoy, la capacitación es parte del subsistema de Recursos Humanos de los PMG gubernamentales, por lo que es un área que debe ser certificada mediante la norma internacional ISO 9001:2000. Además, y utilizando las herramientas que nos entregan las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), se ha informatizado el Sistema de Capacitación en un solo portal Web.

Los servicios públicos generan un Plan Anual de Capacitación (PAC) que contiene las actividades de capacitación y formación continua de sus funcionarios. Este plan debe ser aprobado por el Jefe Superior del Servicio y cuenta con los recursos dentro del presupuesto institucional. Siendo el tema de la distribución de recursos para los servicios públicos una cuestión pendiente al no sujetarse esta distribución a criterios claros y preestablecidos.

Cabe destacar que cada una de las actividades de formación y capacitación, poseen evaluaciones, que aunque fragmentadas, suponen una retroalimentación informativa tanto al organismo como a los funcionarios respecto de cómo se está aplicando el PAC y las repercusiones que éste puede tener en el desempeño individual y colectivo de la organización.

La capacitación corresponde a un medio por el cual el servidor público logra obtener la realización de cursos con el objetivo de que su desempeño sea de calidad y acorde con las necesidades del servicio. Sin embargo, no influye en el proceso de evaluación del desempeño ni existe seguimiento sobre los cursos que realizan los funcionarios de manera independiente. Tampoco la mayor preparación para el puesto que supone la realización de un curso, implica un incentivo económico que

haga atractiva la demanda por éstos. La capacitación voluntaria no es reconocida en formalmente. En general, las unidades encargadas de llevar a cabo la capacitación administran y ejecutan el presupuesto asignado, antes que a planificar, gestionar y analizar el impacto que tiene la capacitación en cada uno de los funcionarios.

7. Desvinculación

La desvinculación opera por una serie de acontecimientos sobrevinientes, según la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Ellas son: 1) Aceptación de Renuncia; 2) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; 3) Declaración de vacancia: Se declara la vacancia del cargo por la autoridad llamada a efectuar el nombramiento por las siguientes causales i) Por calificación insuficiente; ii) Por Salud incompatible con el desempeño del cargo; iii) Por salud irrecuperable; iv) Por pérdida sobreviviente de los requisitos de ingreso; 4) Destitución; 5) Supresión del empleo: para los funcionarios de planta, da derecho a indemnización; 6) Término del período legal por el cual se es designado; 7) Fallecimiento.

Un problema latente tiene que ver con que las pensiones recibidas por los funcionarios públicos una vez retirados, son bajas o significan una reducción. Así, una gran cantidad de funcionarios no se acoge a retiro. Esta cuestión tiene como consecuencia un bajo movimiento dentro de las plantas de los servicios públicos. Para afrontar esta situación, en la ley 19882, se instituyó un fondo de incentivo al retiro, el que compromete al Estado a entregar un bono a los funcionarios públicos que deciden jubilar.

H. Consideraciones finales a modo de conclusión

De la información seleccionada es posible establecer conclusiones dirigidas a identificar algunos problemas y desafíos que enfrenta el proceso de cambio y modernización de la función pública en Chile.

1. *Servicio Civil y Políticas Públicas:*

Se puede observar una cierta sintonía en la modernización del país, del estado, de la gestión pública y de la función pública, sin dejar de apreciar la existencia de vacíos y deficiencias, ha existido una coherencia global. Si se revisan las capacidades del servicio público chileno para asegurar la implementación de las políticas públicas que surgen de las demandas consustanciales al cambio habido en las últimas décadas en el país, particularmente en el ámbito de las políticas sociales y económicas, incluidas las de infraestructura y desarrollo productivo, es posible situar el análisis en dos niveles: Los directivos y las capacidades técnicas de la Administración para sostener las políticas.

Sobre el primer nivel sirvan como referente la profesionalización de la función directiva en los niveles superiores de dirección de los organismos públicos, y la evolución habida desde las nociones de gerencia pública a mediados de los noventa junto a la consolidación de un sistema de alta dirección pública altamente técnico, con baja influencia de la política contingente y en expansión tanto horizontal como vertical. Los directivos públicos son seleccionados de acuerdo a definiciones precisas de atributos y competencias vinculados a su función incluyendo las capacidades técnicas del sector o de la especialidad del organismo que comenzarán a liderar. A mayor abundamiento firman un contrato de trabajo que incluye indicadores de gestión.

En el otro nivel se puede acudir nuevamente a la profesionalización del sector público chileno en general, que asegura una capacidad técnica para dar conducción a los programas y proyectos que implementan las políticas. Dicho de otro modo, la implementación de políticas públicas sectoriales particularmente en el sector social y económico no tiene en los funcionarios públicos una condición de debilidad u obstáculo., lo cual no implica desconocer necesidades de mejoramiento permanente.

2. *Servicio Civil y Descentralización:*

El Estado Chileno, según la Constitución Política, es un Estado Unitario. Dicha estructura unitaria se refleja jurídicamente en los cuerpos legales que rigen en los niveles nacionales y subnacionales del Servicio Civil. En Chile el funcionario civil se rige a través de la Ley N°18.834, Estatuto Administrativo, el cual actúa como norma general y superior para todos los niveles nacionales. De esta forma la estructura sobre el particular es claramente jerarquizada, no existiendo a nivel subnacional estatutos particulares para funcionarios nacionales, regionales y provinciales. No obstante existen estatutos particulares por sectores o áreas, y, en el caso territorial, el Estatuto para el Personal Municipal, que es de alcance nacional (Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales) y el Estatuto de Funcionarios de Salud Primaria (Ley N°19.378, Estatuto de Atención primaria de Salud Municipal). A nivel nacional siempre se ocupa de manera general el nombrado Estatuto Administrativo, actuando para estos cuerpos legales de manera supletoria.

En Chile los Servicios Públicos tienen alcance nacional, con su sede en la capital del país en la mayoría de los casos; por razones de carácter operacional, atención a los usuarios y eficiencia éstos se desconcentran en las regiones. No existen servicios públicos regionales. El Sistema de Alta Dirección Pública ha comenzado a seleccionar a los Directivos de los Servicios Públicos que tienen expresión Regional a partir de situaciones específicas vinculadas con problemas de probidad (Caso Chile Deportes) y por razones vinculadas a reformas modernizadores importantes que han vivido sectores gubernamentales (Sistema de Servicios de Salud).

3. *Servicio Civil y marco jurídico:*

La administración pública chilena se encuentra normada por marcos legales jerarquizados y específicos que le dan fuerte sostenibilidad a los mecanismos de gestión del personal. Paralelamente la existencia de una Contraloría General de la República eficiente en el cumplimiento de su función de control de legalidad de los actos de la administración, facilita la existencia de una administración del personal y de las decisiones referentes al personal público de manera descentralizada. Son los servicios públicos, creados por ley, consecuentemente los entes decisores sobre el personal respectivo. Cuando un servicio público se crea, lo hace con una dotación máxima autorizada (DMA). Adicionalmente, la Ley de Presupuestos de carácter anual, facilita la incorporación de personal bajo la modalidad de contrata hasta un 20% de la dotación máxima autorizada (DMA).

4. *Servicio Civil y Carrera Funcionaria:*

Lo anterior, debería permitir la carrera funcionaria y los elementos que la configuran, por ejemplo: capacitación, promoción, ascenso, y darle estabilidad al servicio público, evitar la hipertrofia y reducir la influencia de la política. Pero también ha provocado una importante segmentación de la dotación general de la Administración Pública. Aquella segmentación pareciera que ha tendido a facilitar la gestión en los servicios públicos considerados de manera individual. No obstante reduce las posibilidades de contar con un personal público susceptible de ser movilizado según las necesidades generales de la Administración. De cualquier manera pareciera existir una razonable satisfacción con la modalidad al no reconocerse tendencias contrarias o promotoras de la creación de un sistema centralizado. En suma la carrera funcionaria se ve constreñida por la imposibilidad de que los funcionarios sean considerados como empleados del estado, siendo por el contrario empleados del servicio que los contrató o los nombró

La Dirección del Servicio Civil quien pudiese transformarse en el órgano regulador de la Carrera funcionaria en todos los niveles jerárquicos en Chile, solo se encuentra encargada del reclutamiento de la llamada Alta Dirección Pública. No alcanza a constituir un sistema exactamente y su tarea alude a la específica función mencionada. Esta entidad pudiera, en este sentido pasar desde el reclutamiento de directivos a ser, el ente regulador del sistema y encargado de conducir la implementación de las políticas del personal público.

5. *Servicio Civil y régimen contractual:*

Uno de los problemas más evidentes del servicio civil chileno, lo constituye la cantidad de funcionarios públicos en modalidad de honorarios y contrata, situación que - en lo que les atañe como sujetos- no les permite gozar de estabilidad, ya que sus contratos pueden ser revocados de manera unilateral por cada servicio en el que prestan funciones. Aquello ha sido visto como un mecanismo de flexibilización de la función pública, pero lo cierto es que junto a los problemas consustanciales a la existencia de personal no integrado de manera regular a la institucionalidad, concurre una situación legalmente compleja: Las contrata no deben sobrepasar el 20% de la dotación autorizada del servicio por una parte, y por la otra la presencia de servidores a honorarios, que cumplen tareas regulares, no tiene justificación legal alguna.

Por otro lado existe un componente discrecional de reclutamiento y selección de las contrata, que han aumentado, lo que puede correlacionarse con un mayor riesgo para la incorporación de personal con sujeción a intereses distintos de los consustanciales al servicio público. Ante tal situación, los entes públicos, por recomendación de la Contraloría General de la República, han incorporado procesos de selección similares a los concursos públicos para reclutar personal bajo la modalidad de contrata.

Lo anterior ha permitido que dicho personal haya aumentado considerablemente, pasando a cumplir labores permanentes similares a los funcionarios de planta, aún cuando cumplen labores a plazo fijo. Hay una variedad de funciones que se han ido creando en los servicios públicos que deben ser atendidas con el mismo personal sin aumento de la dotación. Por otra parte, se han creado servicios públicos que responden a las necesidades de modernización del Estado con dotaciones pequeñas e insuficientes, las que rápidamente son incrementadas a través de procesos de selección para contrata. Por ejemplo, el caso de Dirección de Contratación y Compras Públicas.

Finalmente habría que explorar la actual utilización de la modalidad de empresas contratistas que proveen personal para prestar servicios en el sector público. Ante esta precariedad del empleo se ha planteado, que sería interesante que se incorporaran como opciones para el sector público mecanismos propios del sector privado, como por ejemplo, el seguro de cesantía.

6. *Servicio Civil y Relaciones laborales:*

En el ámbito de las relaciones laborales se percibe la existencia de circunstancias que enrarecen la vinculación del estado con sus funcionarios. En efecto, se ha hecho relativamente usual la realización de “paros” o huelgas del sector público las que están prohibidas por ley creando circunstancias complejas en la atención de los usuarios y en general en la satisfacción de las necesidades públicas. Aquello lleva a pensar en la necesidad de establecer sistemas de negociación programados con los funcionarios del Estado, particularmente la negociación colectiva. En ese sentido se han hecho también evidentes distintos problemas que derivan de una gestión de personal descentralizada como se ha mencionado anteriormente. Así existen, con periodicidad, relativa algunas crisis en la relación empleador - empleado en diferentes servicios públicos que se resuelven a nivel del organismo involucrado, creando en algunos casos condiciones de trato diferente o de condiciones laborales distintas entre los distintos organismos.

7. *Servicio Civil y evaluación del desempeño:*

Un tema aún pendiente es la estructuración de un sistema de evaluación que satisfaga las necesidades tanto de las entidades públicas como de los funcionarios. Unos se quejan porque no logran transformar el sistema en un mecanismo real de evaluación del desempeño y otros porque no es justo, o no lo perciben transparente en su aplicación. En rigor un sistema de esta naturaleza debiera asociarse a la constatación de los impactos del quehacer institucional de cada servicio en el cumplimiento de sus funciones. Un buen punto de partida ha sido la experiencia acumulada en los Programas de Mejoramiento de la Gestión, que establecen metas e indicadores de desempeño institucionales, pero subsisten una serie de problemas conceptuales e instrumentales que hacen el

modelo insatisfactorio, particularmente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las metas divisionales, departamentales e individuales.

8. *Servicio Público y profesionalización:*

La Administración Pública chilena está compuesta por un personal con un alto nivel educacional. En términos de formación profesional y técnica se aproxima alrededor del 70% lo que hace pensar que muchas necesidades, derivadas de las transformaciones pueden ser resueltas. Esto implica que en los últimos veinte años presenta una marcada tendencia a la profesionalización, lo que implícitamente conlleva una tendencia natural al alza de sus remuneraciones, manteniéndose igualmente éstas por debajo de los niveles promedio del mercado.

Por otra parte, en relación a las remuneraciones de los funcionarios públicos, existe en Chile un sistema de remuneraciones relacionado con escalas de sueldos jerarquizadas, que establecen grados para cada funcionario, los que se encuentran asociados a las plantas respectivas y entregan una cuantía del pago que se realizará al servidor por su trabajo mensual. No obstante con los años y los procesos modernizadores del Estado, se han incorporado bonificaciones asociadas al desempeño general de los funcionarios, y en particular, a los Directivos Públicos a través de las asignaciones de cargo crítico, por ejemplo. En general, existe una cierta certeza en que los sueldos de los funcionarios administrativos y de secretaría tienen sueldos, superiores al sector privado, situación que se tiende a igualar en profesionales y técnicos. En donde hay diferencias en desmedro del funcionario público es en el nivel directivo de las instituciones públicas.

9. *Servicio Público como opción laboral:*

El sector público chileno es atractivo como opción laboral, dado que asegura una relativa estabilidad en el empleo, un salario permanente, aunque no óptimo, y se ha producido un proceso de recuperación de la imagen del sector público frente a la sociedad chilena.

Un elemento interesante de analizar, se relaciona con la vinculación del componente político en la administración. La Administración Pública Chilena continúa siendo una administración relativamente impermeable a las influencias de la política partidista, así como razonablemente refractaria a las influencias generadoras de corrupción o faltas a la probidad. Evidentemente existen casos aislados de falta a la probidad. De cualquier manera existen aproximadamente once cuerpos normativos que orientan la acción de los funcionarios hacia la probidad, desde el Estatuto administrativo hasta la rigurosa Ley de Transparencia. Específicamente en los temas referidos a probidad en Chile los indicadores de Transparencia Internacional muestran a Chile en el lugar 23 de un total de 180 países (Transparency International Informe global de la corrupción 2009). Otros referentes señalan que en la percepción de las personas los que están prioritariamente identificados con la corrupción son los partidos políticos

10. *Comentarios finales*

En suma, y considerando que se ha producido una natural renovación en la Administración Pública, la modernización del empleo público ha sido quizás uno de los elementos débiles en los procesos de modernización de la gestión pública. Se reconoce los efectos de la Ley de Nuevo Trato. Se han mejorado en algunos casos, notablemente las condiciones físicas de trabajo y la higiene ambiental en el lugar de empleo, los salarios han sido reajustados; pero subsisten temas serios como el empleo bajo condiciones de honorarios, la compra indiscriminada de servicios profesionales, dotaciones disfuncionales, la determinación poco clara de los recursos y el sentido de la capacitación, y la formación entre otros.

El desafío modernizador que han asumido los gobiernos chilenos en los últimos 20 años ha reflejado de manera evidente la búsqueda de una plena incorporación de la economía chilena a los mercados mundiales como parte de las estrategias de desarrollo nacional. Se ha facilitado el crecimiento y se ha reducido la pobreza. La sociedad se ha hecho más compleja, diversa y plural. Surgen de esa situación nuevas demandas y condiciones para el desarrollo de la gestión pública y específicamente se torna más trabajoso encontrar los caminos de la modernización del estado y la gestión pública. Se aprecia

un cumplimiento riguroso de las orientaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en materia de modernización de la gestión pública (Araya, Cerpa 2009)

En el contexto de las transformaciones y cambios llevados adelante por los gobiernos de la Concertación en los últimos 20 años, ha sido claro que los esfuerzos de modernización no se concentraron en redefinición de las funciones o el rol del Estado, sino más bien, en hacer mejor lo que se ha venido haciendo por cada gobierno anterior. Aún así el país, el estado y en él la administración pública y su servicio civil han cambiado.

Bibliografía

- Araya, E. 2008. Políticas de formación continua: las posibilidades de la mentoría para profesores. Revisión de experiencias. Ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4-7 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Araya, E. y Barría, D. 2008. Modernización del Estado y Gobierno electrónico en Chile. 1994-2006. Revista BuenGobierno N° 5, México D.F.
- Araya, E. y Cerpa, A. 2008 La Nueva gestión Pública y las reformas de la Administración Pública chilena. Revista de Estudios Politécnicos Tekhné Vol VII, n° 11. Lisboa.
- Bachelet, M. 2006. Discurso del estado Administrativo y Político de la Nación. Congreso Pleno, Valparaíso, Chile.
- Barría, D. 2008a. Continuista o rupturista, radical o sencillísima. La reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa. Historia (Santiago) 41 (1): 5-42.
- _____. 2008b. Empleados públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, carreras administrativas e identidades. Chile, 1884-1920. Tesis de Magíster (Historia), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. 2009. En busca del mérito. La discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920. Estudios Ibero-americanos (en prensa).
- Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. 1996a. Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington: Indiana University Press.
- _____. 1996b. Introduction. Conceptualizing Civil Service Systems. En Civil Service Systems in Comparative Perspective, editado por Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- _____. 1996c. Conclusion. Assessment of Progress and a Research Agenda. En Civil Service Systems in Comparative Perspective, editado por Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- Costa, R. y Waissbluth, M. 2007. Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectiva. Documento de Trabajo N°94 – Serie Gestión. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. 2007. (DNSC) Guía Elaboración de Convenios de Desempeño Altos Directivos Públicos. Santiago de Chile
- _____. 2008a. (DNSC) Manual de Selección de las personas. Santiago de Chile.
- _____. 2008b. (DNSC) Diagnóstico de las Tecnologías de la Información para la Gestión de RRHH en los servicios públicos. Informe Ejecutivo, Santiago de Chile.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). 2009. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999 – 2008. Ministerio de Hacienda, Chile.
- _____. 2005. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995 – 2004. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Doña, K. 2006. Síntesis del proceso de modernización del estado en Chile (1994 – 2003), Documentos de Apoyo Docente, Santiago, Chile, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), N°6, Abril 2006.
- Dussauge, M. 2005. ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera 3.

- Echeverría, R. 1985. El empleo público en América Latina, PREALC/OIT.
- Gómez-Mejía, L. 2001. Dirección y gestión de recursos humanos. Madrid: Prentice Hall.
- Guzmán, N. 2001. Gestión Estratégica en los Sectores Públicos de Chile y Uruguay. Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos de América Latina. Estudio de Caso N° 7, de Chile y Uruguay.
- Heady, F. 1996. Configurations of Civil Services Systems. En Civil Service Systems in Comparative Perspective, editado por Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- Huneus, C. 2000. El Régimen de Pinochet. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Iacovello M. y Zuvanic L. 2006. Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Síntesis de Diagnóstico, Caso de Chile. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ibáñez Santa María, A. 2003. Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960. Santiago: Biblioteca Americana.
- Laegreid, P. y L. Wise. 2007. Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems. Recruitment, Mobility, and Representativeness. En The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives, editado por Raadschelders, J., T. Toonen y F. van der Meer. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Longo, F. 2006. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. En Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, editado por Echebarría, K. Washington: BID.
- López-Pintor, R. 1976. Development Administration in Chile. Structural, Normative, and Behavioral Constraints to Performance. Tesis Doctoral (Ciencia Política), University of North Carolina at Chapel Hill.
- Mascott, M. 2007. Sistemas de Servicio Civil. Una Comparación internacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (MINSEGPRES).1997. Plan estratégico de la Modernización de la Gestión Pública: El Estado al servicio de la Gente. Revista Chilena de Administración Pública N° 18.
- Navarrete, Bernardo. 2008. La modernización del Estado en la transición chilena. El Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994). Revista Enfoque. Ciencia Política y Administración Pública. Vol.VI. Santiago.
- Peters, B.G. y J. Pierre. 2004. Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. En Politicization of the Civil Service in Comparative Perspectives. The Quest for Control, editado por Peters, B.G y J. Pierre. London: Routledge.
- Pollitt, C y G. Bouckaert. 2004. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Portales, C. 2009. Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile en Consorcio para la Reforma del Estado (Chile). Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma.
- Raadschelders, J. y M. Rutgers. 1996. The Evolution of Civil Services Systems. En Civil Service Systems in Comparative Perspective, editado por Bekke, H., J. Perry y T. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- Raadschelders, J., T. Toonen y F. van der Meer. 2007. Introduction. Civil Service Systems and the Challenges of the 21st Century. En The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives, editado por Raadschelders, J., T. Toonen y F. van der Meer. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rehren, A. 2002. Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. En Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas, editado por Valdés, S. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Serrano, S. 1994. Universidad y nación. Chile en el siglo XIX. Santiago: Editorial Universitaria.
- Silva, P. 2008. In the Name of Reason. Politics and Technocrats in Chile. University Park: Penn State University Press.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2002. Diccionario de Administración Pública Chilena. Santiago: LOM Ediciones.

- Suleiman, E. 1984. Introduction. En *Bureaucrats and Policy Making*, editado por Suleiman, E. New York: Holmes and Meier.
- Valenzuela, A. 1984. Parties, Politics and the State in Chile. The Higher Civil Service. En *Bureaucrats and Policy Making*, editado por Suleiman, E. New York: Holmes and Meier.
- Waissbluth, M. 2008. Alta Dirección Pública: Una reforma Contractual. *Revista mensaje*. Santiago.

Leyes y Reglamentos

- Ley N° 15.076 Estatuto para médicos cirujanos, farmacéuticos o químicos farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas
- Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.
- Ley N°18.834, Estatuto Administrativo.
- Ley N°19.553, Asignación de Modernización y otros Beneficios.
- Ley N° 19.664 Establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica y modifica ley N°15.076
- Ley N°19.882, Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Público.
- D.S. 1.825-1998 del Ministerio del Interior, Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto al Estatuto Administrativo.
- D.S. 69-2004 del Ministerio de Hacienda, Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo.
- D.S. 859-2004 del Ministerio de Hacienda, Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública.
- Dictamen 00265N10 de la Contraloría General del República (5 de enero de 2010).
- Proyecto de Ley que Modifica el Sistema de Alta Dirección Pública. 2006. Santiago, Chile.

Páginas Web

- www.serviciocivil.cl
- www.bcn.cl
- www.funcionpublica.org
- www.sercivil.go.cr/dgsc_revista/
- www.modernizacion.gov.cl
- www.clad.org
- www.iadb.org/
- www.cepal.org
- www.bancomundial.org/
- www.bcentral.cl
- www.oecd.org
- www.gestionpublica.cl
- www.inap.uchile.cl
- <http://hermesoft.esap.edu.co/>
- www.sgp.gov.ar/
- www.unpan.org/
- http://www.inap.gov.do/nosotros/biblioteca_virtual.php
- <http://www.ias-iisa.org/e/Pages/default.aspx>
- <http://www.inap.gov.do/>
- <http://sites.google.com/site/mdussauge/mauricioi.dussaugelaguna2>
- <http://www.transparency.org/>
- www.bcentral.cl
- <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>

XIII. La Influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública

Alejandro Bonvecchi²²³ y Jesús Rodríguez²²⁴

¿Cómo influyen los parlamentos de América Latina en las políticas públicas? La respuesta a esta pregunta involucra al menos tres dimensiones. Por un lado, los poderes institucionales del parlamento en cada país —los cuales proveen las capacidades constitucionales y legales que constituyen la base necesaria para todo tipo de influencia sobre las políticas. Por otro lado, la naturaleza y la distribución del poder partidario dentro de cada parlamento— que generan los incentivos para que los legisladores desarrollen sus preferencias y sus agendas de trabajo, se especialicen en determinados tipos de políticas públicas y cedan el resto al Poder Ejecutivo. Por último, los tipos de política pública sometidos a la decisión legislativa —los cuales pueden coincidir o diferir de la agenda de los legisladores y, por consiguiente, constituir materia de interés u objeto de indiferencia para la actividad parlamentaria. Ninguna de estas dimensiones explica por sí misma la influencia de los parlamentos en las políticas públicas. Cada parlamento de cada país tiene la medida de influencia sobre las políticas públicas que resulta de la interacción de estas dimensiones. Los poderes institucionales son la base para la influencia, pero el poder partidario modifica la influencia potencial originada en las instituciones y los temas de política pública especifican los incentivos de los legisladores de modo tal de expandir o limitar efectivamente su influencia sobre las políticas. La influencia del parlamento es típicamente mayor cuando esos poderes e incentivos se encuentran alineados con tipos de política pública cuya naturaleza suscita interés para los legisladores.

Este artículo explora cada una de estas dimensiones para ofrecer una visión comparada general de la influencia potencial de las legislaturas latinoamericanas sobre las políticas públicas. Para ello se ocupa, en la primera sección, de las capacidades institucionales de los parlamentos latinoamericanos a través de la presentación y discusión de los índices desarrollados para medirlas por diversos autores en ciencia política. Luego, en la segunda sección, analiza la naturaleza y la distribución del poder partidario en los parlamentos para evaluar de qué maneras el poder partidario limita o expande la influencia potencial esperada a partir de las capacidades institucionales de cada parlamento. A continuación, en la tercera sección, discute cómo interactúan los poderes institucionales y partidarios a propósito de dos políticas fiscales que, de acuerdo con las expectativas teóricas, serían

²²³ Profesor Ordinario en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

²²⁴ Director Proyecto Fortalecimiento Legislativo FLACSO, Sede Académica Argentina.

de interés fundamental para los parlamentos: el presupuesto y el pacto fiscal propuesto por la CEPAL. La conclusión recapitula sobre los hallazgos y plantea objetivos para futuras investigaciones.

A. Las capacidades institucionales de los parlamentos en América Latina

Los poderes institucionales de los parlamentos constituyen la base para su influencia sobre las políticas públicas. Esos poderes se encuentran generalmente definidos en las constituciones y, para ciertos asuntos, en ocasiones especificados en leyes especiales —como los poderes presupuestarios en las leyes de administración financiera. La ciencia política ha desarrollado numerosos índices para medir los poderes institucionales de los parlamentos en general, y varios de esos índices han sido aplicados al estudio de los parlamentos de América Latina. El resultado de esos estudios muestra, previsiblemente, variaciones en los poderes institucionales de los parlamentos entre los países de la región. Estas variaciones, explicables por la historia y las condiciones de emergencia y cambio de las constituciones de cada país, implican diversas capacidades de influencia potencial de los parlamentos latinoamericanos. En términos generales, comparando los distintos índices, puede sostenerse que la influencia potencial de los parlamentos es mayor en Centroamérica, Paraguay, Perú y Uruguay, y menor en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). Esta sección presenta y discute esos índices.

Los poderes institucionales de los parlamentos suelen medirse como el reverso de los poderes legislativos conferidos a los presidentes en los sistemas basados en la separación de poder ejecutivo y poder legislativo. Cada índice releva y pondera aquellas reglas constitucionales que confiere al Ejecutivo capacidad para legislar o influir sobre el proceso legislativo. Si en un país dado estos componentes presentan valores elevados, el poder ejecutivo sería fuerte y, en contraste, el parlamento sería débil: el presidente podría influir fuertemente sobre el proceso y el contenido de la legislación y, en cambio, el parlamento experimentaría importantes dificultades para imponer al Ejecutivo la legislación que podría emerger de las preferencias agregadas de sus miembros.

Los índices incluyen típicamente cuatro componentes: el poder de veto, el poder de decreto, el poder de iniciativa legislativa y el poder presupuestario (así, en los índices de Shugart y Carey 1992, Metcalf 2000, Shugart y Haggard 2001, Samuels y Shugart 2003, Payne et al. 2003, PNUD 2005). Algunos índices añaden otras variables, como la influencia sobre el Ejecutivo y los incentivos electorales y organizativos de los legisladores (el *Parliamentary Powers Index* de Fish y Kroenig 2009) o la capacidad del Ejecutivo para influir los procedimientos legislativos ordinarios (el *Índice de Potencia Institucional Legislativa* de García Montero 2009). Dado que el corazón de los índices son los cuatro componentes enunciados, se ordena la exposición siguiente en función de ellos, y más adelante se discuten las otras variables no comunes.

El poder de veto presidencial es una variable relevante para determinar la influencia del parlamento en las políticas públicas porque mide directamente la capacidad del Poder Legislativo de imponer su voluntad al Ejecutivo. El poder de veto puede ser fuerte o débil, y su fortaleza/debilidad depende típicamente de cuatro factores: su existencia legal, sus alcances, la posibilidad de insistencia del Congreso contra el veto y las mayorías requeridas para el éxito de la insistencia congressional. Si el presidente no tiene poder de veto sobre la legislación producida por el Congreso —o, según Shugart y Carey (1992), si el Congreso sólo necesita una mayoría simple para insistir contra un veto— entonces el veto es débil. Si, en cambio, hay veto y éste puede alcanzar tanto al total de una ley como a partes de ella, entonces el veto es fuerte, pues el presidente no sólo puede rechazar por completo la voluntad del Congreso sino también acercarla, a través del rechazo parcial, a su punto ideal sin desechar por completo la legislación producida. Si se permite la insistencia del Congreso contra el veto presidencial éste es más débil que si la insistencia no está prevista. Si para el éxito de la insistencia se requiere una mayoría agravada —i.e. de dos tercios del quórum de cada cámara en adelante— entonces el veto es fuerte. Si, en cambio, la mayoría requerida es menor a los dos tercios (Shugart y Carey 1992), o es mayoría absoluta

del total de miembros del Congreso (Metcalf 2000) o mayoría simple, el veto es débil. El Congreso tiene mayor influencia potencial sobre las políticas cuanto más débil sea el veto presidencial.

El poder de decreto es relevante para evaluar la influencia del parlamento en las políticas públicas porque mide directamente la capacidad del Ejecutivo para sustituir al Congreso en el ejercicio de la función legislativa. La fortaleza/debilidad del poder de decreto depende típicamente de cuatro factores: la posibilidad de rescisión del decreto por parte del Congreso, los alcances temáticos de los decretos, los límites a su vigencia y la posibilidad de restricción al ejercicio del poder de decreto por parte del Legislativo. Si el decreto puede ser rescindido por el Congreso, el poder de decreto es débil. Si, en cambio, no puede ser rescindido o sólo puede serlo por leyes sometidas al veto presidencial, entonces el decreto es fuerte. Si el presidente puede emitir decretos sobre cualquier tema, su poder de decreto es más fuerte que si tiene restricciones temáticas explícitas. Si el decreto permanece en vigencia mientras el Congreso no lo rechace explícitamente, el poder de decreto es más fuerte que si la vigencia requiere la ratificación explícita del Congreso y/o expira en un tiempo determinado. Si el ejercicio del poder de decreto es una prerrogativa permanente conferida al Ejecutivo por la Constitución, entonces el poder de decreto es más fuerte que si su ejercicio por el presidente depende de la delegación explícita por parte del Legislativo —o si la Constitución prohíbe expresamente la delegación de poderes al Ejecutivo (Payne et al. 2003). El Congreso tiene mayor influencia potencial sobre las políticas cuanto más débil sea el decreto presidencial.

El poder de iniciativa es relevante para evaluar la influencia del parlamento en las políticas públicas porque mide directamente la capacidad del Ejecutivo para ordenar la agenda del Legislativo e indirectamente la capacidad del Legislativo de influir sobre el contenido de la legislación. El poder de iniciativa depende típicamente de dos factores: sus alcances y la posibilidad de enmienda de las iniciativas del Ejecutivo por parte del Congreso. Si el presidente tiene iniciativa exclusiva sobre determinados temas, su poder de iniciativa es mayor porque el Congreso no puede legislar sobre esos temas sin su intervención. Si el Congreso no puede enmendar las iniciativas del presidente sobre los temas en que posee iniciativa exclusiva, entonces su poder de iniciativa es mayor que si el Legislativo puede introducir modificaciones —y su magnitud crece cuanto menos modificaciones puedan introducir los legisladores (Payne et al. 2003; PNUD 2005). El Congreso tiene mayor influencia potencial sobre las políticas cuanto menos áreas de iniciativa exclusiva posea el Ejecutivo y cuantas menos restricciones existan a las enmiendas del Congreso sobre iniciativas en aquellas áreas.

El poder presupuestario es relevante para evaluar la influencia del parlamento en las políticas públicas porque mide la capacidad del Ejecutivo para decidir sobre el programa general del gobierno, su financiamiento y la distribución de beneficios a sectores o distritos. El poder presupuestario depende típicamente de cinco factores: el poder de iniciativa, los alcances de las modificaciones autorizadas al Congreso, el poder de veto presidencial, el poder de insistencia congresional y el punto de reversión en caso de no aprobación de la iniciativa presidencial. Si el presidente tiene poder de iniciativa exclusiva sobre el presupuesto su poder presupuestario es mayor que si los legisladores pueden introducir proyectos propios de presupuesto independientemente del elaborado por el Ejecutivo. Si el Congreso puede reducir pero no incrementar las partidas del presupuesto (Metcalf 2000), o puede modificar gastos específicos pero no el gasto total, o puede modificar el gasto total pero indicando fuentes de ingreso para los nuevos gastos, o requiere autorización presidencial para incrementar el gasto, entonces el poder presupuestario del Ejecutivo es mayor que si el Congreso puede modificar el presupuesto sin restricciones. Si el presidente puede vetar, en particular de manera parcial, el presupuesto aprobado por el Congreso, su poder presupuestario es mayor que si tiene prohibido el veto en esta materia. Si el Congreso puede insistir contra el veto presidencial al presupuesto, entonces el poder presupuestario del Ejecutivo es menor que si la insistencia está prohibida. Si la falta de aprobación del proyecto presidencial de presupuesto implica la sanción automática de la iniciativa presidencial, el poder presupuestario es mayor que si la falta de aprobación fuerza a aplicar el presupuesto del año anterior, y en este caso es a su vez mayor que si la falta de aprobación del presupuesto impide al Ejecutivo realizar gastos y obliga a presentar un nuevo proyecto. El Congreso tiene mayor influencia potencial sobre las políticas cuanto mayor sea su capacidad de

iniciar la discusión presupuestaria, enmendar la iniciativa presidencial, resistir un veto presidencial o forzar al Ejecutivo a presentar otro proyecto en caso de rechazo de la iniciativa original.

La influencia del Congreso sobre la composición y el funcionamiento del Ejecutivo es relevante para evaluar la influencia del parlamento sobre las políticas públicas porque mide la capacidad del Congreso para modelar el personal del Ejecutivo y controlar la implementación de las políticas. De acuerdo con el Parliamentary Powers Index (PPI) de Fish y Kroenig (2009), esta influencia depende de: la capacidad del Congreso para reemplazar al presidente, la capacidad de los legisladores para desempeñarse como miembros del gabinete sin perder sus bancas, las capacidades del Congreso para interpelar funcionarios ejecutivos e investigar actos de gobierno, y las capacidades del Legislativo para nombrar a los ministros del gabinete y emitir votos de desconfianza contra ellos. El Congreso tiene mayor influencia sobre las políticas cuanto mayores sean estas capacidades.

Los incentivos electorales y organizativos de los legisladores son relevantes para evaluar la influencia del parlamento sobre las políticas públicas porque miden la disposición de los legisladores a especializarse en la carrera y la función legislativas. De acuerdo con el citado PPI, esa disposición depende de: la posibilidad de reelección de los legisladores, la ausencia de límites a la renovación de los mandatos, la disponibilidad de personal de técnico de asesoramiento y administrativo de asistencia para cada legislador. El Congreso tiene mayor influencia sobre las políticas cuanto menores sean las restricciones electorales para la permanencia de los legisladores en el parlamento y cuanto mayores sean los recursos institucionales a disposición de los legisladores.

La capacidad del Ejecutivo para influir los procedimientos legislativos ordinarios es relevante para evaluar la influencia del parlamento sobre las políticas públicas porque mide la capacidad del Legislativo para proteger y desarrollar su propia agenda. De acuerdo con el Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL) de García Montero (2009), esa capacidad del Ejecutivo depende de algunos recursos propios del presidente y de otros propios de la mayoría parlamentaria. Los recursos propios del presidente son la capacidad para forzar el tratamiento de urgencia de proyectos de ley y la capacidad para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso: cuanto mayores sean estas capacidades, menor es el control de la agenda por parte del Congreso. Los recursos propios de la mayoría parlamentaria, que importan únicamente cuando ésta se encuentra en manos del partido o coalición gobernante, son la mayoría requerida para modificar el orden del día de las sesiones parlamentarias, las prerrogativas para evitar el paso de los proyectos de ley por las comisiones, los poderes de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley y los procedimientos para dirimir los desacuerdos entre cámaras en los parlamentos bicamerales. El control del Ejecutivo sobre la agenda es mayor cuando la mayoría requerida para modificar el orden del día o evitar el paso de los proyectos por las comisiones es simple y no agravada, cuando las comisiones deben reportar sobre los proyectos de ley en tiempo determinado y operan con reglas de composición y de decisión favorables a la mayoría parlamentaria, y cuando los procedimientos para dirimir las diferencias entre cámaras permiten decisiones aceleradas y desequilibradas a favor de la cámara donde el Ejecutivo eligió iniciar el proyecto de ley en discusión. El Congreso tiene mayor influencia sobre las políticas cuanto menores sean estos poderes del presidente o de la mayoría parlamentaria.

El cuadro XIII.1 presenta los valores correspondientes a siete índices de capacidad institucional. Los cinco primeros —Shugart y Carey (1992), Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne et al. (2003), PNUD (2005) y el IPIL de García Montero (2009)— miden los poderes institucionales del presidente. Por consiguiente sus valores deben interpretarse como el reverso de los valores correspondientes a los poderes institucionales del parlamento: a mayores valores, menor poder institucional del parlamento. El sexto índice, el Parliamentary Powers Index de Fish y Kroenig (2003), mide los poderes institucionales del Legislativo. Sus valores, entonces, deben interpretarse como medidas directas de esos poderes: a mayores valores, mayor poder institucional del parlamento.

CUADRO XIII.1
PODERES INSTITUCIONALES DE LOS PARLAMENTOS
LATINOAMERICANOS (VARIOS ÍNDICES)

País	Shugart y Carey (1992)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al. (2003)	PNUD (2005)	IPIL (2009)	PPI (2009)
Argentina	0,10	0,75	0,63	0,28	0,65	0,31	0,50
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,10	0,25	0,33	0,20	0,34	0,41	0,44
Brasil	0,37	0,37	0,50	0,44	0,43	n/d	0,56
Chile	0,31	0,50	0,67	0,48	0,77	0,70	0,56
Colombia	0,31	0,50	0,67	0,44	0,45	0,51	0,56
Costa Rica	0,04	0,12	0,17	0,10	0,45	0,33	0,53
Ecuador	0,25	n/d	0,67	0,58	0,75	0,58	0,53
El Salvador	0,12	0,25	0,33	0,26	0,45	n/d	0,59
Guatemala	0,17	0,25	0,33	0,26	0,32	0,36	0,50
Honduras	0,10	0,12	0,17	0,10	0,32	0,39	0,53
México	0,31	0,12	0,17	0,10	0,35	0,31	0,44
Nicaragua	0,12	0,00	0,00	0,32	0,27	n/d	0,69
Panamá	0,31	n/d	0,33	0,42	0,62	0,63	0,50
Paraguay	0,25	0,00	0,00	0,12	0,27	0,34	0,56
Perú	0,00	0,50	n/d	0,48	0,36	0,45	0,66
República Dominicana	0,10	0,25	0,33	0,32	0,70	n/d	0,41
Uruguay	0,25	0,25	0,33	0,26	0,51	0,44	0,66
Venezuela (República Bolivariana de)	0,00	0,00	0,17	0,28	0,25	0,51	0,53

Fuente: Elaboración propia sobre la base de García Montero (2009) y Fish y Kroenig (2009).

Nota: Los datos para cada índice corresponden a las constituciones en vigencia en el momento de su confección, salvo para IPIL (véase García Montero 2009). La escala 0-10 se realizó según la fórmula Valor = Valor/valor superior del rango de la escala.

El cuadro muestra algunas diferencias importantes entre los índices que miden los poderes institucionales del presidente, en particular para Argentina, Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay (García Montero 2009: 12-13)²²⁵. Sin embargo, al comparar el conjunto de estos índices que miden los poderes institucionales del presidente con el Parliamentary Powers Index que mide los poderes institucionales del parlamento, las tendencias correspondientes a los valores de los índices presidenciales resultan consistentes con el índice de poder parlamentario: los países que presentan valores bajos en los poderes presidenciales presentan valores altos en los poderes parlamentarios, y los países que presentan valores intermedios en los poderes presidenciales también presentan valores intermedios en los poderes parlamentarios.

En la comparación entre países puede observarse que la mayoría de los países centroamericanos —Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, y en menor medida México— tienen parlamentos con capacidades institucionales de intermedias a elevadas. En cambio, los países sudamericanos, con las excepciones de Paraguay, Perú y Uruguay, tienen parlamentos con capacidades institucionales de intermedias a bajas. Los índices de poderes presidenciales resultan, en general,

²²⁵ Estas diferencias entre los índices pueden explicarse por interpretaciones diversas de los datos o por el recurso a fuentes (i.e. constituciones) distintas.

reversos complementarios del PPI. Sólo Chile aparece como el caso con indicadores conflictivos —un PPI de 0,56 y valores generalmente elevados en los índices de poderes presidenciales.

De evaluarse la influencia efectiva de los parlamentos sobre la base de las expectativas derivadas de las capacidades institucionales medidas de acuerdo con estos índices, debería esperarse una mayor influencia de los parlamentos en las políticas públicas en aquellos países con valores de intermedios a elevados en el PPI y valores de intermedios a bajos en los índices de poderes presidenciales. A la inversa, debería esperarse una menor influencia de los parlamentos en las políticas públicas en aquellos países con valores de intermedios a bajos en el PPI y valores de intermedios a elevados en los índices de poderes presidenciales. Para América Latina, entonces, debería esperarse contar con parlamentos más influyentes en la mayoría de los países centroamericanos y con parlamentos menos influyentes en buena parte de los países sudamericanos.

Sin embargo, existe evidencia significativa contraria a estas expectativas. Una forma de medir la influencia de los parlamentos en las políticas públicas es la tasa de éxito de iniciativas promovidas por los legisladores o por el Ejecutivo. Una tasa de éxito de iniciativas de legisladores mayor que del Ejecutivo indicaría una mayor influencia del parlamento en las políticas. El indicador es, desde ya, imperfecto, pues no toma en cuenta la naturaleza de las leyes aprobadas ni su incidencia sobre la marcha general del país. No obstante, pese a que no se cuenta con información sistemáticamente comparable para todos los países en sus actuales períodos democráticos, es el único indicador para el cual existen datos disponibles correspondientes a la mayoría de los países. La información presentada por Saiegh (2005, 2009) muestra resultados contrarios a las expectativas en los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay. En Argentina, donde se esperarían tasas similares de éxito para el Ejecutivo y los legisladores, en el período 1983-2000 la tasa de éxito del Ejecutivo fue 64%. En Brasil, donde también se esperarían tasas similares para los dos poderes, en el período 1986-1998 la tasa de éxito del Ejecutivo fue 72%. En Costa Rica, donde se esperarían tasas más altas para los legisladores que para el Ejecutivo, la tasa de éxito promedio del Ejecutivo para los períodos 1958-1969, 1975 y 1986-1998 fue 58% (Saiegh 2009: 1352). En Honduras, donde se esperarían tasas más elevadas para los legisladores que para el Ejecutivo, la tasa de éxito del presidente para el período 1990-1996 fue 79%. En Paraguay, donde se esperarían tasas similares para ambos poderes, la tasa de éxito del Ejecutivo para el período 1990-1999 fue 83%. En Perú, donde se esperarían tasas más altas para los legisladores, la tasa de éxito del Ejecutivo fue 50% para el período 1990-1999 y de 65% para el período 2001-2004. En Uruguay, donde también se esperarían tasas más elevadas para los legisladores que para el presidente, la tasa de éxito del Ejecutivo entre 1985 y 2000 fue 57%.

Similares contrastes se advierten en la información provista por Alcántara Sáez et al. (2005) sobre tasas de éxito y tasas de participación legislativa —que miden la relación entre las leyes aprobadas por iniciativa de un determinado poder sobre el total de leyes aprobadas. El cuadro XIII.2 presenta esa información, sólo disponible para unos pocos países, en conjunto con las expectativas de influencia de los parlamentos derivadas de los indicadores de poder institucional. Tal como puede apreciarse, en los casos de parlamentos con influencia esperada elevada de Panamá y Uruguay tanto las tasas de participación como de éxito legislativo del Ejecutivo superan ampliamente a las del Congreso. En los casos de parlamentos de influencia esperada intermedia de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y México, las tasas de éxito del Presidente también rebasan abrumadoramente las correspondientes a los legisladores, aunque las tasas de participación presenten —en especial en Ecuador y México— patrones inversos. En los casos de parlamentos de influencia esperada elevada de Costa Rica y Perú ocurre otro tanto: altas tasas de éxito del Ejecutivo aun con altas tasas de participación del Legislativo. El caso de Chile resulta, en cambio, consistente: influencia esperada baja y altas tasas de participación y éxito del Ejecutivo.

CUADRO XIII.2
TASAS DE ÉXITO Y TASAS DE PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA DEL
PRESIDENTE Y EL CONGRESO

País	Influencia esperada por Poderes Institucionales	Participación Legislativa Congreso	Participación Legislativa Ejecutivo	Éxito Legislativo Legisladores	Éxito Legislativo Presidente
Argentina (1997-2004)	Intermedia	55,3	44,5	3,6	56,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) (1995-2001)	Intermedia	44,2	55,7	21,7	71,8
Chile (1990-2003)	Baja	20,3	79,6	36,2	73,3
Costa Rica (1995-2003)	Alta	55,4	44,5	21,3	65,1
Ecuador (1995-2002)	Intermedia	80,2	19,7	11,9	38,8
México (1997-2003)	Intermedia	78,9	21,0	20,7	89,0
Panamá (1994-2002)	Alta	38,0	61,9	32,1	62,4
Perú (1995-2003)	Alta	77,5	22,4	21,5	73,9
Uruguay (1995-2002)	Alta	39,2	60,8	20,6	68,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alcántara Sáez et al. (2005).

Es desde ya posible que modificando los períodos bajo análisis las tasas de éxito y de participación resulten diferentes y más cercanas a las expectativas derivadas de los índices de capacidades institucionales. Pero en ello reside, en considerable medida, la limitación de estos índices para evaluar por sí solos la influencia de los parlamentos en las políticas. Al modificar los períodos bajo análisis podrían incorporarse años con mayorías parlamentarias de distinta composición y tamaño y que, por consiguiente, tendrían incentivos para establecer distintas relaciones con el Ejecutivo. Esas variaciones en la naturaleza y la distribución del poder partidario dentro de los parlamentos podrían corregir o confirmar las anomalías detectadas. En cualquier caso, pues, permitirían dar cuenta de la influencia efectiva de los parlamentos en las políticas públicas, en tanto incorporarían al análisis una variable dinámica y decisiva: los partidos políticos que hacen funcionar a las instituciones.

Esta sección ha mostrado la diversidad de capacidades institucionales de los parlamentos latinoamericanos y las limitaciones de los índices desarrollados para medirlas a la hora de estimar la influencia de los parlamentos en las políticas públicas. Tanto los índices que miden el poder presidencial como los que calculan el poder parlamentario muestran que los parlamentos de América Latina difieren considerablemente en sus capacidades institucionales para organizar el proceso legislativo e imponer agenda legislativa al Ejecutivo. Sin embargo, la evidencia empírica acerca de la participación y el éxito relativo del Congreso y el Ejecutivo en la actividad legislativa contradice las expectativas de influencia esperada de los parlamentos en las políticas. Ello muestra que los índices de capacidad institucional —y, por extensión, las capacidades institucionales mismas— no son adecuados para predecir la influencia concreta de los parlamentos. De ello se deriva la necesidad de enfocar la otra dimensión fundamental del fenómeno parlamentario: la actividad de los partidos políticos.

B. Los partidos políticos en los parlamentos latinoamericanos

Los partidos políticos son los actores que hacen funcionar las instituciones parlamentarias. Son ellos quienes ocupan y ponen en marcha los parlamentos y los ejecutivos, quienes se proponen representar a ciudadanos y grupos de interés, quienes forman sus propias preferencias sobre las políticas públicas o transmiten las de otros, quienes deciden sobre las políticas prestando atención a las demandas de sus representados y a sus propias ambiciones de carrera. Los partidos son, además, el factor dinámico en el proceso legislativo: varían en la naturaleza y en la distribución de su poder dentro de los parlamentos y, por ello, pueden variar también en sus preferencias y en su influencia sobre las políticas públicas. La naturaleza y la distribución del poder partidario en los parlamentos dependen tanto de factores estáticos como de factores dinámicos. Entre los estáticos, se destacan los sistemas electorales y las reglas de control de agenda. Entre los factores dinámicos hay que situar la distribución del poder partidario en el territorio y en las bancas, así como los patrones de competencia electoral. Los factores estáticos muestran un alto grado de convergencia. La mayoría de los parlamentos latinoamericanos se compone de legisladores elegidos por sistemas electorales proporcionales de lista cerrada, y trabaja con reglas mayoritarias de control de agenda. Los factores dinámicos, en cambio, muestran significativas variaciones tanto entre países como dentro de los países mismos. Los sistemas partidarios tienden a ser más nacionalizados en países unitarios y de Centroamérica, y menos nacionalizados en países federales y de Sudamérica. La fragmentación de las legislaturas y la inestabilidad de la competencia electoral tienden a ser mayores en países con sistemas partidarios de nacionalización intermedia a baja. Las diferencias en estas variables dinámicas generan diferencias en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que impactan en la influencia de los parlamentos sobre las políticas públicas. Esta sección describe la situación de los partidos en los parlamentos de América Latina y discute sus efectos sobre la influencia de los parlamentos en las políticas públicas.

Los sistemas electorales impactan en la naturaleza del poder partidario dentro de los parlamentos porque definen el foco de la representación política ejercida por los legisladores. Los sistemas electorales de representación proporcional con lista cerrada inducen a los legisladores a representar a las conducciones partidarias que determinan la selección de los candidatos (Carey y Shugart 1995). Al impedir a los votantes modificar la composición y el orden de las listas electorales, estos sistemas contribuyen a sujetar la carrera política de los legisladores a la voluntad de las élites partidarias. Ello ocurre en particular cuando se combinan con métodos de selección tales como las primarias cerradas —i.e. restringidas a los afiliados al partido o semi-abiertas— que permiten además el voto de los ciudadanos no afiliados a ningún otro partido; o los acuerdos de cúpulas donde el consenso de los dirigentes sustituye el consentimiento de los afiliados (De Luca, Jones y Tula 2002). Los sistemas electorales de representación proporcional con lista abierta, en cambio, típicamente inducen a los legisladores a representar a los votantes o a los intereses socioeconómicos relevantes de sus distritos. Al permitir a los electores intervenir en la composición y el orden de las listas de candidatos en el momento de votar, estos sistemas promueven la competencia entre candidatos del mismo partido, el uso de primarias abiertas para la confección de las listas y, por consiguiente, el debilitamiento de las conducciones partidarias en beneficio de los legisladores individuales. Los sistemas electorales mixtos, que típicamente combinan el principio de la representación proporcional con alguna regla mayoritaria como las circunscripciones uninominales, producen efectos más ambiguos sobre el foco de la tarea representativa. El balance dependería de la regla dominante en la composición de la legislatura. Los legisladores electos bajo el sistema de circunscripciones uninominales típicamente representarían a los votantes o intereses dominantes en sus circunscripciones, mientras los electos bajo las reglas proporcionales representarían a las conducciones partidarias de sus distritos o, eventualmente, a las nacionales. Los parlamentos electos bajo sistemas que tienden a fortalecer el poder de las conducciones partidarias estarían, pues, compuestos por partidos más disciplinados y más interesados en políticas de alcance nacional. Los parlamentos electos bajo sistemas que tienden a fortalecer el poder de los legisladores individuales a

expensas de las conducciones partidarias estarían, en cambio, compuestos por partidos menos disciplinados y más interesados en políticas locales.

Las reglas de control de agenda impactan en la distribución del poder partidario porque determinan el tamaño de las coaliciones necesarias para imponer o proteger la agenda legislativa (Alemán 2006). Las reglas de mayoría simple o mayoría del quórum son típicamente favorables a los partidos mayoritarios o predominantes, en tanto les permiten modificar el orden del día de las sesiones plenarios y/o tratar proyectos de ley sin reportes de las comisiones. Las reglas de mayoría agravada son típicamente favorables a los partidos minoritarios, cuya cooperación es imprescindible para que las fuerzas mayoritarias modifiquen la agenda legislativa. Los parlamentos que operan con reglas de mayoría simple o mayoría del quórum serían, pues, más propensos a producir legislación de interés para el partido o coalición mayoritaria. Los parlamentos que operan con reglas de mayoría agravada, en cambio, serían más propensos a producir legislación que incorpore las demandas de los partidos minoritarios.

La distribución del poder partidario en el territorio impacta en la naturaleza del poder partidario en los parlamentos porque influye tanto en los intereses de política pública de los legisladores como en la capacidad de los líderes parlamentarios para coordinar sus bancadas. Los sistemas partidarios compuestos por partidos desigualmente competitivos —i.e. que extraen sus votos predominantemente de algunos distritos— operan de manera inversa a los sistemas partidarios compuestos por partidos uniformemente competitivos —i.e. que extraen sus votos en proporciones similares de todos los distritos. Si los partidos no son igualmente competitivos en todos los distritos que componen el país, entonces los incentivos de los líderes para coordinar sus decisiones en la arena nacional resultan significativamente debilitados (Filippov et al. 2004; Chhibber y Kollman 2004). Los legisladores de partidos desigualmente competitivos no están típicamente interesados en los resultados electorales de nivel nacional sino únicamente en los de nivel subnacional, que conciernen de manera directa a su supervivencia política. Por consiguiente, sus líderes partidarios carecen de incentivos para tomar decisiones de manera coordinada en la arena nacional o impulsar políticas públicas de alcance nacional. Los legisladores de partidos uniformemente competitivos están, en cambio, típicamente interesados en maximizar los resultados electorales en la arena nacional. Por consiguiente, sus líderes partidarios tienen incentivos para tomar decisiones coordinadas en esa arena e impulsar políticas de alcance general. Los parlamentos compuestos por partidos desigualmente competitivos serían, pues, más propensos a producir legislación orientada a distribuir beneficios sectoriales o locales antes que nacionales. Los parlamentos compuestos por partidos uniformemente competitivos, en cambio, serían más propensos a producir legislación orientada a distribuir beneficios al conjunto de los distritos antes que sólo a algunos de ellos.

La distribución del poder partidario en la legislatura y la inestabilidad de la competencia electoral impactan sobre la naturaleza del poder partidario en los parlamentos porque definen el tamaño de las coaliciones que los líderes parlamentarios deben construir y el grado de incertidumbre de los legisladores acerca de su integración a ellas. En los sistemas partidarios más fragmentados las coaliciones parlamentarias deben ser típicamente más grandes que en los sistemas menos fragmentados porque un número reducido de partidos suele resultar insuficiente para formar una coalición mayoritaria. En los sistemas partidarios más competitivos la incertidumbre de los legisladores acerca de su integración a las coaliciones mayoritarias suele ser más elevada que en los sistemas partidarios menos competitivos porque la baja competitividad reduce las expectativas de alternancia en la distribución del poder partidario (Shepsle y Weingast 1981, Baron 1989). Los parlamentos compuestos por un mayor número de partidos que operan en un sistema partidario más competitivo serían, pues, propensos a producir legislación de variadas orientaciones —nacionales, locales, sectoriales— en función de los cambios en la distribución de las bancas. Los parlamentos compuestos por un menor número de partidos que operan en un sistema partidario menos competitivo serían, en cambio, propensos a producir legislación consistente con los intereses de los partidos relevantes.

El cuadro XIII.3 presenta información sobre todas las variables discutidas arriba para los países de América Latina. La información sobre sistemas electorales, extraída de Alcántara Sáez et al. (2005), se limita a las cámaras de diputados o de representantes porque, a diferencia de los senados,

están presentes en todos los países. La información sobre control de agenda, extraída de Alemán (2006), corresponde a las mayorías necesarias para modificar la agenda de las sesiones plenarias del Congreso y/o tratar proyectos sin reportes de las comisiones. La distribución territorial del poder partidario se operacionalizó con el Party System Nationalization Score (PSNS) de Jones y Mainwaring (2003), el cual mide el grado de nacionalización de los sistemas partidarios sobre la base del Party Nationalization Score de los mismos autores. Esta medida capta las variaciones en la proporción del voto de cada partido político entre distritos de un país; el PSNS resulta de multiplicar el PNS de cada partido por su proporción del voto total y sumar el producto para todos los partidos. La distribución del poder partidario en las bancas se operacionalizó con el número efectivo de partidos en bancas (NEPB), que mide el grado de fragmentación partidaria dentro del parlamento. Los indicadores “diferencia PSNS” y “diferencia NEPB” muestran los cambios en los indicadores respectivos entre la primera elección y la más reciente del período democrático para la cual se contó con información. Por último, la estabilidad de los patrones de competencia electoral se operacionalizó con el indicador de volatilidad promedio de Jones (2005), que combina la volatilidad en votos con la volatilidad en bancas para cada sistema partidario —y mide la volatilidad como la variación ponderada de la proporción de voto de cada partido de una elección a otra.

CUADRO XIII.3
SISTEMAS ELECTORALES, REGLAS DE AGENDA E INDICADORES
DE PODER PARTIDARIO EN AMÉRICA LATINA

País	Sistema Electoral	Control de Agenda	PSNS	Diferencia PSNS	NEPB	Diferencia NEPB	Volatilidad Promedio
Argentina	Proporcional Cerrado	Mayoría / agravada sin reporte	DN	-0,20	3,18	1,24	27
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mixto	Mayoría agravada	DN	-0,08	5,21	0,65	35
Brasil	Proporcional Abierto	Mayoría	DN	-0,04	7,81	8,49	21
Chile	Proporcional Binominal	Mayoría / minoría en comisión	N	0,10	2,02	-0,17	6
Colombia	Proporcional Cerrado	Mayoría	DN	n/d	5,00	0,19	11
Costa Rica	Proporcional Cerrado	Mayoría agravada	N	-0,04	3,12	1,3	24
Ecuador	Proporcional Cerrado	Mayoría	MN	-0,02	6,71	3,51	27
El Salvador	Proporcional Cerrado	Mayoría	N	-0,02	3,50	0,98	10
Guatemala	Proporcional Cerrado	Mayoría / agravada sin reporte	MN	0,06	3,46	-0,63	43
Honduras	Proporcional Cerrado	Mayoría	N	0,00	2,30	0,24	7
México	Mixto	Mayoría	MN	0,04	2,79	1,18	13
Nicaragua	Proporcional Cerrado	Mayoría	N	0,02	2,39	-0,2	16
Panamá	Proporcional Cerrado	Mayoría agravada	MN	n/d	3,09	-1,07	24
Paraguay	Proporcional Cerrado	Mayoría / agravada sin reporte	MN	n/d	2,73	1,29	21

(continúa)

Cuadro XIII.3 (conclusión)

País	Sistema Electoral	Control de Agenda	PSNS	Diferencia PSNS	NEPB	Diferencia NEPB	Volatilidad Promedio
Perú	Proporcional Cerrado	Mayoría	DN	-0,08	4,24	1,91	50
República Dominicana	Proporcional Cerrado	Mayoría / agravada sin reporte	N	n/d	2,52	0,33	25
Uruguay	Proporcional Cerrado	Mayoría	N	0,00	2,73	0,15	16
Venezuela (República Bolivariana de)	Mixto	Mayoría	DN	-0,15	4,75	0,79	41

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Alcántara Sáez et al. (2005) para sistemas electorales y diferencia NEPB, Alemán (2006) para control de agenda, Jones (2005) para PSNS y volatilidad y Jones y Mainwaring (2003) para diferencia PSNS. Referencias: DN=desnacionalizado, MN= nacionalización intermedia, N= nacionalización elevada.

El cuadro muestra convergencias en los sistemas electorales, que resultan mayoritariamente proporcionales y de lista cerrada, y en las reglas de agenda, que resultan en general de mayoría simple o mayoría del quórum. Los factores dinámicos exhiben, en cambio, diferencias y variaciones en el tiempo. La mayoría de los países centroamericanos tiene sistemas partidarios de nacionalización intermedia a elevada, mientras la mayoría de los países sudamericanos tiene sistemas partidarios de nacionalización intermedia a baja. Los sistemas partidarios de los países sudamericanos tienden a ser, además, más fragmentados y volátiles que en los centroamericanos. Las excepciones más notorias a estos patrones son Chile en Sudamérica, que presenta un sistema partidario altamente nacionalizado, con baja fragmentación y baja volatilidad, y Guatemala en Centroamérica, que presenta un sistema partidario menos nacionalizado, más fragmentado y más volátil.

En las comparaciones dinámicas —i.e. considerando cambios dentro de los países— el grado de nacionalización del sistema partidario muestra escasas variaciones —con las excepciones de Argentina y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, las variaciones más fuertes en el grado de fragmentación partidaria de los parlamentos tuvieron lugar en países con sistemas partidarios de nacionalización intermedia a baja: Brasil, Ecuador, Perú.

La combinación entre convergencia y estabilidad de las reglas electorales y de agenda por un lado y, por el otro, diferencias y variaciones en los grados de nacionalización y fragmentación partidaria y en los patrones de competencia electoral sugiere dos conjeturas relevantes para la investigación sobre la influencia de los parlamentos en las políticas. La primera: que los países deberían presentar distintos tipos de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. La segunda: que los cambios en la naturaleza y la distribución del poder partidario en cada país en el contexto de reglas electorales y legislativas estables deberían generar cambios en el tipo de legislación producida por los parlamentos y, por ese medio, en la influencia de los parlamentos sobre las políticas públicas.

Los países deberían presentar distintos tipos de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo porque las diferencias entre sus sistemas partidarios implican diferencias en la composición de los parlamentos, en los incentivos de los legisladores para definir sus orientaciones y preferencias de política pública, y en los poderes partidarios de los presidentes. Las relaciones entre el presidente y el Congreso no pueden tener la misma dinámica cuando los sistemas partidarios tienen grados diferentes de nacionalización, pues entonces los parlamentos están compuestos y liderados por legisladores con distintos intereses y orientaciones para su tarea representativa. Tampoco pueden ser equivalentes esas relaciones cuando los parlamentos tienen diferentes grados de fragmentación en la distribución de las bancas, pues entonces varían los tamaños y la composición de las coaliciones necesarias para tomar decisiones. Por último, no pueden ser del mismo tipo las relaciones Ejecutivo-Legislativo cuando los patrones de competencia electoral son diferentes, pues entonces varían las expectativas de los legisladores sobre sus propias carreras políticas y sobre el entorno partidario en que han de desarrollarlas. Cualquiera de estas variaciones en los sistemas partidarios implica, además, variaciones

en los poderes partidarios de los presidentes: es típicamente menor el poder partidario de un presidente que debe trabajar con una legislatura compuesta por numerosos partidos poco nacionalizados que el de un presidente que debe trabajar con una legislatura compuesta por pocos partidos altamente nacionalizados —en particular si el partido de gobierno controla la mayoría. Los cambios en la naturaleza y la distribución del poder partidario deberían generar cambios en el tipo de legislación producida por los parlamentos precisamente por esos mismos motivos: variaciones en la composición de los parlamentos, los incentivos de los legisladores y sus orientaciones de política pública.

La ciencia política ha elaborado tipologías de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo basadas en la combinación de factores institucionales y factores partidarios. La clasificación de los países de acuerdo con estas tipologías permitiría contrastar las conjeturas aquí propuestas. De las dos tipologías disponibles con aplicación para América Latina, las de Cox y Morgenstern (2002) y Stein et al. (2005) se ha optado por utilizar la primera por tres razones. Por una parte, porque la tipología de Cox y Morgenstern ha sido el fundamento conceptual para la construcción de la tipología de Stein et al. Por otra parte, porque la tipología de Stein et al. incorpora variables no institucionales ni partidarias como la confianza en el Congreso y la efectividad de los cuerpos legislativos, que son variables de opinión pública, o la formación profesional de los legisladores con educación universitaria, una variable de orden individual —mientras la de Cox y Morgenstern opera únicamente con factores institucionales y partidarios. Por último, porque la tipología de Stein et al. caracteriza, en rigor, más bien a las legislaturas que a los presidentes y, por ende, dificulta la categorización de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo propiamente dichas.

La tipología de Cox y Morgenstern (2002) propone cuatro categorías para clasificar las legislaturas: subordinada, parroquial, cooperativa y renuente. Cada una de estas categorías es definida por combinación de cuatro variables: las ambiciones de carrera de los legisladores, las reglas electorales, la estructura del sistema partidario y los poderes constitucionales del Congreso. Una legislatura subordinada se encuentra típicamente compuesta por legisladores disciplinados cuyas carreras políticas dependen de su buen vínculo con líderes partidarios nacionales o subnacionales y que operan en un sistema partidaria con bajo número efectivo de partidos; tiene escaso poder institucional y bajas capacidades técnicas, por lo cual tiende a aprobar las iniciativas del Ejecutivo a bajo costo —i.e. con escasas modificaciones y compensaciones. Una legislatura parroquial está integrada por legisladores de variable disciplina y autonomía respecto de los líderes partidarios nacionales o subnacionales, con ambiciones entre estáticas y progresivas, y que operan en un sistema partidario compuesto por un mayor número efectivo de partidos que la categoría anterior; tiene capacidades institucionales y técnicas de escasas a moderadas, y tiende a aprobar las iniciativas del Ejecutivo con algunas modificaciones o compensaciones focalizadas para beneficio de los distritos subnacionales que los legisladores representan. Una legislatura cooperativa está compuesta por legisladores de variable disciplina y autonomía respecto de los líderes partidarios nacionales y subnacionales, con ambiciones más estáticas que progresivas, y que operan en un sistema partidario cuya distribución de votos genera incentivos a formar coaliciones de gobierno; tiene capacidades institucionales y técnicas de moderadas a fuertes, y tiende a aprobar las iniciativas del Ejecutivo con algunas modificaciones o compensaciones menores no necesariamente focalizadas en distritos o sectores. Finalmente, una legislatura renuente está compuesta por una mayoría de partidos opuestos al Ejecutivo, posee capacidades institucionales para controlar la agenda legislativa, y tiende a rechazar las iniciativas del Ejecutivo o a condicionar su apoyo a compensaciones onerosas para la consistencia de esas iniciativas (Cox y Morgenstern, 2002: 453-455).

La tipología propone también una clasificación de los presidentes en función del grado de apoyo que reciben del parlamento y de la fortaleza de los poderes institucionales del Ejecutivo. Un presidente imperial es aquel que enfrenta una legislatura renuente, compuesta por mayorías hostiles o altamente costosas de coordinar, y cuenta a su vez con poderes institucionales fuertes como para gobernar de manera unilateral. Un presidente dominante es aquel que enfrenta una legislatura subordinada, compuesta por mayorías propias y consistentes en el tiempo, y puede entonces contar con su lealtad y obediencia. Un presidente orientado a la arena nacional es aquel que enfrenta una legislatura parroquial, compuesta por partidos poco cohesionados e interesados en asuntos locales, y

cuenta por su parte con poderes institucionales suficientemente fuertes como para controlar de manera discrecional la distribución de beneficios focalizados. Por último, un presidente coalicional es aquel que enfrenta una legislatura cooperativa, compuesta por partidos más cohesionados e interesados en asuntos tanto nacionales como locales, y tiene a su disposición poderes institucionales suficientemente fuertes como para competir con el parlamento por el control de la agenda legislativa (ibid.).

El cuadro XIII.4 clasifica la mayoría de los presidentes y las legislaturas de América Latina de acuerdo con las categorías de esta tipología. Para ello se combinaron cuatro indicadores. Como indicador de los poderes institucionales de la legislatura se utilizó el Parliamentary Powers Index (PPI) desarrollado por Fish y Kroenig (2009): los mayores valores del PPI indican la presencia de legislaturas más poderosas. Como indicador de los poderes institucionales de los presidentes se utilizó el desarrollado por PNUD (2005): a mayores valores, más fuertes los poderes del presidente. Como indicador de fragmentación partidaria se utilizó el número efectivo de partidos en bancas (NEPB): cuanto mayor el NEPB, mayor la fragmentación. Como indicadores de disciplina se utilizaron los índices desarrollados por el Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca. El índice de disciplina focus mide el peso de intereses particulares y generales en el comportamiento legislativo: los valores más cercanos a cero indican un mayor peso de la defensa de intereses particulares, mientras los valores más cercanos a seis indican un mayor peso de la promoción de intereses generales o nacionales. El índice de disciplina estilo permite establecer el grado de autonomía de los legisladores a la hora de votar: los valores más cercanos a cero significan que los legisladores siguen instrucciones a la hora de votar, mientras los valores más cercanos a seis indican que los legisladores votan de manera autónoma. Siguiendo la tipología de Cox y Morgenstern, se clasificó como legislaturas renuentes a aquellas que combinaron PPI superior a 0,5, disciplina focus orientada a intereses particulares y disciplina estilo tendiente al comportamiento autónomo; como legislaturas cooperativas a las que combinaron PPI de al menos 0,5, NEPB mayores a 3 e indicadores de disciplina balanceados (focus orientado a intereses particulares con estilo orientado por instrucciones o viceversa); y como parroquiales a aquellas legislaturas que combinaron indicadores de disciplina intermedios con alto PPI o con NEPB superiores a 3. Los presidentes fueron clasificados en función del tipo de legislatura y del valor del índice PNUD para cada país.

CUADRO XIII.4
TIPOS DE LEGISLATURA Y DE PRESIDENTE EN AMÉRICA LATINA

País	PPI	PNUD	NEPB	Disciplina Focus	Disciplina Estilo	Tipo de Legislatura	Tipo de Presidente
Argentina	0,50	0,65	3,18	2,96	1,95	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,44	0,34	5,21	3,12	3,14	Parroquial	Nacional a Coalicional
Brasil	0,56	0,43	7,81	1,33	2,34	Cooperativa	Coalicional
Chile	0,56	0,77	2,02	1,99	3,51	Cooperativa	Coalicional
Colombia	0,56	0,45	5,00	2,34	2,10	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional
Costa Rica	0,53	0,45	3,12	3,91	2,73	Cooperativa	Coalicional
Ecuador	0,53	0,75	6,71	1,41	2,28	Renuente	Imperial
El Salvador	0,59	0,45	3,50	3,21	2,15	Cooperativa	Coalicional
Guatemala	0,50	0,32	3,46	2,66	3,12	Parroquial	Nacional
Honduras	0,53	0,32	2,30	3,00	3,59	Cooperativa	Coalicional
México	0,44	0,35	2,79	3,38	3,33	Cooperativa	Coalicional
Nicaragua	0,69	0,27	2,39	2,53	2,41	Parroquial	Nacional

(continúa)

Cuadro XIII.4 (conclusión)

País	PPI	PNUD	NEPB	Disciplina Focus	Disciplina Estilo	Tipo de Legislatura	Tipo de Presidente
Paraguay	0,56	0,27	2,73	1,79	2,38	Parroquial	Nacional
Perú	0,66	0,36	4,24	2,91	3,34	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional
República Dominicana	0,41	0,70	2,52	2,94	2,83	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional
Uruguay	0,66	0,51	2,73	1,35	3,14	Renuente	Coalicional

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Fish y Kroenig (2009) para PPI; Jones (2005) para NPEB; Valverde (2009) para focus y estilo. Sin datos suficientes para Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

El cuadro permite corroborar la conjetura propuesta: las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo varían con las configuraciones de los sistemas partidarios y el comportamiento de los legisladores. La tipología aparece, además, como mayormente consistente. En los países con presidentes de medianamente a fuertemente poderosos y legislaturas con partidos fuertes, las relaciones Ejecutivo-Legislativo tienden a ser cooperativas: Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México. Brasil es la excepción a este patrón, con partidos relativamente débiles, cuyos efectos quizás sean compensados por la fortaleza institucional de su Ejecutivo. En los países con presidentes institucionalmente poderosos y legislaturas con partidos más débiles las relaciones suelen ser de tensión entre la orientación nacional de las políticas promovidas por el Ejecutivo y la orientación local de las promovidas por los legisladores: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. En los países con presidentes poderosos y legislaturas compuestas por mayorías partidarias ajenas al gobierno, las relaciones suelen ser conflictivas: Ecuador y Uruguay.

La incorporación de las variables partidarias al análisis por medio de las tipologías de legislaturas y presidentes permite también dar cuenta de las contradicciones detectadas al considerar la influencia esperada de los parlamentos únicamente en función de sus poderes institucionales. El cuadro XIII.5 replica la información del cuadro XIII.2 sobre tasas de participación y de éxito del Ejecutivo y el Legislativo y agrega las clasificaciones correspondientes a las legislaturas y los presidentes de cada país para el cual existe información comparable. Un patrón claro emerge del cuadro: allí donde el presidente debe operar de manera coalicional para lidiar con un parlamento de fortaleza intermedia a elevada y de tipo parroquial a cooperativo se verifica una mayor tasa de éxito para las iniciativas del Ejecutivo y una mayor tasa de participación para los legisladores.

CUADRO XIII.5
TIPOS DE LEGISLATURA, TIPOS DE PRESIDENTE E INDICADORES
DE INFLUENCIA LEGISLATIVA

País	Influencia Esperada por Poderes Institucionales	Tipo de Legislatura	Tipo de Presidente	Participación Legislativa Congreso	Participación Legislativa Ejecutivo	Éxito Legislativo Legisladores	Éxito Legislativo Presidente
Argentina (1997-2004)	Intermedia	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional	55,3	44,5	3,6	56,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) (1995-2001)	Intermedia	Parroquial	Nacional a Coalicional	44,2	55,7	21,7	71,8
Chile (1990-2003)	Baja	Cooperativa	Coalicional	20,3	79,6	36,2	73,3

(continúa)

Cuadro XIII.5 (conclusión)

País	Influencia Esperada por Poderes Institucionales	Tipo de Legislatura	Tipo de Presidente	Participación Legislativa Congreso	Participación Legislativa Ejecutivo	Éxito Legislativo Legisladores	Éxito Legislativo Presidente
Costa Rica (1995-2003)	Alta	Cooperativa	Coalicional	55,4	44,5	21,3	65,1
Ecuador (1995-2002)	Intermedia	Renuente	Imperial	80,2	19,7	11,9	38,8
México (1997-2003)	Intermedia	Cooperativa	Coalicional	78,9	21,0	20,7	89,0
Perú (1995-2003)	Alta	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional	77,5	22,4	21,5	73,9
Uruguay (1995-2002)	Alta	Renuente	Coalicional	39,2	60,8	20,6	68,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alcántara Sáez et al. (2005) y fuentes del cuadro XIII.4.

El patrón señalado sugiere que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en esos países consisten en un intercambio por el cual el parlamento concede su apoyo a la mayoría de las iniciativas presidenciales y el Ejecutivo se abstiene de vetar un conjunto significativo de leyes impulsadas por los legisladores. Este patrón se replica, aunque en menor medida, entre las legislaturas cooperativas y los presidentes coalicionales de Chile y Costa Rica, y se quiebra claramente en Ecuador, donde la legislatura renuente consigue imponer una tasa de participación legislativa elevada al tiempo que limita la tasa de éxito del Ejecutivo al valor más bajo de la muestra, pero al precio de obtener el parlamento mismo la segunda tasa de éxito más baja de las aquí relevadas.

El análisis conjunto de los poderes partidarios y los poderes institucionales de los parlamentos latinoamericanos permite formular, entonces, la siguiente conclusión preliminar: la influencia de los parlamentos en las políticas públicas es mayor cuanto más cooperativas son las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, no cuanto mayores son los poderes institucionales del Congreso. La razón de ello es, precisamente, el peso de la naturaleza y la distribución del poder partidario. Allí donde los factores partidarios facilitan la formación de mayorías parlamentarias favorables al partido de gobierno o dificultan la coordinación de los líderes parlamentarios por la proliferación de intereses particularistas, los presidentes pueden contrapesar los mayores poderes institucionales del Congreso e inducir a los legisladores a intercambios cooperativos. Esos intercambios habilitan a los parlamentos tanto una mayor participación en la actividad legislativa como un mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas. Los parlamentos, en suma, pueden ser institucionalmente poderosos, pero si la naturaleza y la distribución del poder partidario no crean incentivos adecuados para alguna forma de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo ese poder institucional no resulta en influencia sobre las políticas públicas.

Resta, sin embargo, explorar la segunda conjetura sobre los efectos de los cambios en la naturaleza y la distribución del poder partidario: que esos cambios han de generar variaciones en el tipo de legislación producida por los parlamentos. Dadas la ausencia de información sistemática y comparable para distintas áreas de política pública y el interés específico de este proyecto en las políticas fiscales, la siguiente sección discute la influencia de los parlamentos en el presupuesto y plantea algunas hipótesis sobre su potencial impacto en la naturaleza del pacto fiscal promovido por CEPAL para proveer estructuras consensuadas de financiamiento a políticas de cohesión social.

C. El impacto de los parlamentos en las políticas públicas

Las áreas de política pública son críticas para evaluar la influencia de los parlamentos en las políticas porque constituyen el punto de unión entre los poderes institucionales y los poderes e incentivos partidarios de los legisladores. La influencia del parlamento es típicamente mayor cuando esos

poderes e incentivos se encuentran alineados con la naturaleza de la política pública en discusión. Si la política en cuestión no produce beneficios que incentiven a los legisladores a intervenir en su diseño y formulación, éstos serán delegados al Ejecutivo. Si, en cambio, la política en estudio genera interés a los legisladores, intervendrán sobre ella, pero el alcance de su intervención dependerá del balance entre los poderes institucionales del Congreso y la naturaleza y distribución concretas de los poderes partidarios en cada caso.

Las teorías de la delegación legislativa en sistemas políticos basados en la separación de poderes postulan que los legisladores no delegarán al Ejecutivo decisiones sobre ninguna política pública susceptible de producir beneficios concentrados y costos dispersos (Epstein y O'Halloran 1999). La razón de ello es que este tipo de políticas maximiza el impacto electoral: los beneficios concentrados pueden focalizarse en los territorios o sectores sociales donde los legisladores disputan los votos; los costos dispersos permiten a los legisladores, y más en general a los partidos políticos, disimular los efectos negativos de los beneficios concentrados en nombre de los cuales solicitan la adhesión de los ciudadanos. La influencia del parlamento, pues, tendería a ser mayor si una política pública produce esta estructura de costos y beneficios. En cambio, la influencia del parlamento sería menor si la estructura de costos y beneficios difiere de ésta, o si la política pública en cuestión involucra un grado de especialización técnica e información con que el Congreso no cuenta y, por ende, los legisladores carecen de información para tomar decisiones responsables (ibid.). Las políticas de este último tipo no generan beneficios electorales claros y pueden producir costos políticos importantes.

Las políticas presupuestarias e impositivas son los paradigmas del tipo de políticas que interesa a los legisladores. Como se sabe, los parlamentos fueron creados en la Inglaterra medieval para discutir —y eventualmente consentir— la estructura de gastos y la carga tributaria que habría de financiarla. La tarea fundamental de los legisladores en relación con las políticas presupuestarias e impositivas es entonces diseñarlas de modo tal de que produzcan beneficios concentrados para los distritos y/o sectores que representan y dispersen los costos asociados en el conjunto de la sociedad. Pero esta forma de influir en las políticas presupuestarias e impositivas no es de implementación sencilla ni necesariamente exitosa, pues los poderes institucionales y partidarios deben estar alineados de manera tal de facilitar precisamente el tipo de intervención deseado.

Si los poderes presupuestarios del presidente son débiles, el parlamento podrá conducir la política presupuestaria, independientemente de los poderes partidarios, en su dirección preferida: maximizar el gasto público focalizado a costa del gasto con impacto generalizado. La situación varía si los poderes presupuestarios del presidente son fuertes. La influencia del parlamento en la política presupuestaria sería, entonces, la preferida por los legisladores cuanto mayor sean el número y la fragmentación de los partidos políticos, y se acercaría más al punto ideal del Ejecutivo cuanto mayor sea el grado de nacionalización y la capacidad de coordinación de los liderazgos nacionales. Ante una legislatura coalicional, el Ejecutivo debería, pues, balancear gastos focalizados y gastos de impacto generalizado. Ante una legislatura parroquial o renuente debería resignarse a una mayor proporción de gastos focalizados. Sólo ante una legislatura subordinada podría el Ejecutivo imponer su preferencia de maximizar los gastos de impacto generalizado —los cuales producirían mayores efectos electorales para el presidente, elegido en el conjunto del país, que para los legisladores, electos en distritos.

Para poner a prueba estas conjeturas se cruzó la información correspondiente a los poderes presupuestarios de los Ejecutivos con los tipos de legislatura y de presidente y los grados de nacionalización de los sistemas partidarios, a modo de variables independientes, y como variables dependientes dos indicadores provenientes del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. El primer indicador es el carácter público de los criterios de asignación de fondos por parte del Ejecutivo, que muestra el grado de discrecionalidad del presidente para asignar recursos: a mayores valores, menor discrecionalidad presidencial y mayor objetividad en la distribución del gasto. El segundo indicador es la consistencia de los presupuestos con el plan nacional de desarrollo, que muestra el grado de particularismo de las políticas presupuestarias: a mayores valores, menor particularismo y más universalidad en la distribución del gasto. El cuadro XIII.6 presenta la información para los países con datos sistemáticamente comparables.

CUADRO XIII.6
PODERES INSTITUCIONALES, TIPOS DE LEGISLATURA Y DE PRESIDENTE
Y POLÍTICA PRESUPUESTARIA

País	Influencia esperada por Poderes Institucionales	Tipo de Legislatura	Tipo de Presidente	PSNS	Criterios públicos de asignación de recursos por el Ejecutivo	Presupuestos elaborados según Plan Nacional de Desarrollo
Argentina	Intermedia	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional	DN	13,0	10,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Baja	Parroquial	Nacional a Coalicional	DN	42,0	33,0
Chile	Baja	Cooperativa	Coalicional	N	45,0	41,0
Costa Rica	Baja	Cooperativa	Coalicional	N	26,2	24,2
Ecuador	Baja	Renuente	Imperial	MN	23,3	12,0
México	Alta	Cooperativa	Coalicional	MN	32,5	23,7
Perú	Baja	Parroquial a Cooperativa	Nacional a Coalicional	DN	24,0	9,7

Fuente: elaboración propia sobre la base del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Jones (2005) y fuentes del cuadro XIII.1. Referencias: DN=desnacionalizado, MN= nacionalización intermedia, N= nacionalización elevada.

El cuadro muestra que los parlamentos con poderes presupuestarios débiles y legislaturas cooperativas producen políticas presupuestarias balanceadas, con proporciones similares de particularismo y distribución objetiva del gasto: Chile y Costa Rica. En cambio, los parlamentos con poderes presupuestarios débiles y legislaturas parroquiales producen políticas presupuestarias con mayor particularismo que distribución objetiva del gasto: Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú. En México la combinación entre poderes presupuestarios fuertes, legislatura cooperativa y presidente coalicional genera niveles de particularismo similares a los de países con legislaturas cooperativas y poderes presupuestarios débiles, y niveles de objetividad distributiva del gasto similares a los de países con legislaturas parroquiales y poderes débiles. En Ecuador, la combinación entre poderes presupuestarios débiles, legislatura renuente y presidente imperial genera niveles de objetividad distributiva similares a los de países con legislaturas algo menos poderosas —i.e. cooperativas— y niveles de particularismo consistentes con el carácter renuente de su legislatura.

Este ejercicio ofrece, pues, un mínimo respaldo a las conjeturas propuestas. Los parlamentos compuestos por un mayor número partidos y con una distribución más fragmentada de las bancas, los parroquiales o renuentes, producen políticas presupuestarias más cercanas al punto ideal de los legisladores. En cambio, los parlamentos compuestos por partidos más nacionalizados y coordinados, los cooperativos, producen políticas presupuestarias más cercanas al punto ideal del presidente —o, al menos, más balanceadas en términos de maximización de intereses políticos de las dos ramas del gobierno.

Sobre estas bases es posible formular algunas hipótesis sobre la factibilidad en América Latina del pacto fiscal propuesto por la CEPAL. Este pacto consistiría en la determinación del nivel y características de la presión tributaria socialmente aceptable, el nivel y asignación de los gastos públicos, y las posibilidades y límites al endeudamiento, con el propósito de sostener financieramente una serie de objetivos consensuados de políticas públicas sociales e institucionalizar un conjunto de mecanismos tendientes a mejorar y preservar los niveles de cohesión social —que CEPAL ha dado en llamar el contrato de cohesión social (CEPAL, 2007). Este contrato apuntaría a garantizar umbrales de protección social a todos los ciudadanos que sean “realista[s] en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores” (ibid.: 145), para lo cual debería expandir los umbrales de protección, previsión e inversión social avanzando en la progresividad del gasto social y la carga tributaria, así como velando por la vigencia efectiva de principios de solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo de las políticas. Las reglas fiscales óptimas para el logro de los propósitos del pacto fiscal deberían, pues, ser tales que en las etapas

expansivas permitan generar recursos que se encuentren disponibles para utilizar en las fases declinantes del ciclo económico. Ello supondría, como mínimo, cumplir con dos requisitos: por un lado, asegurar la estabilidad macroeconómica ubicando a la posición fiscal de los gobiernos en una trayectoria sostenible de mediano y largo plazo y, por otro lado, logrando que la política fiscal juegue un papel contracíclico que permita reducir la volatilidad agregada.

La investigación aquí desarrollada sobre la influencia de los parlamentos en las políticas públicas permite postular que la producción de las reglas consistentes con el pacto fiscal propuesto por la CEPAL sería más factible en los países con legislaturas cooperativas y presidentes coalicionales que en países con otros tipos de relación entre Ejecutivo y Legislativo. Los países con legislaturas cooperativas y presidentes coalicionales presentan dos rasgos particularmente propicios para la producción de las reglas fiscales en cuestión: sistemas partidarios altamente nacionalizados con patrones estables de competencia electoral y un balance equilibrado entre poderes institucionales y partidarios de Ejecutivo y Legislativo. Los sistemas partidarios altamente nacionalizados con patrones estables de competencia electoral son propicios para producir estas reglas fiscales porque están compuestos por partidos que extraen sus votos de manera uniforme del conjunto de los distritos que componen el país. Por ello, sus líderes tienen fuertes incentivos para introducir reglas fiscales que les permitan proteger bienes públicos como la estabilidad macroeconómica y la capacidad de hacer políticas sociales orientadas al mejoramiento de la cohesión social. El balance equilibrado entre poderes institucionales y partidarios de ambas ramas del gobierno es clave porque permite a esos partidos altamente nacionalizados hacer valer sus incentivos e intereses en el proceso legislativo. Si el presidente o los legisladores contaran con mayor poder, tendrían recursos para tomar decisiones no necesariamente consistentes con la generación y protección de bienes públicos como la estabilidad macroeconómica y las políticas sociales cohesivas.

Por contraste, los países con legislaturas parroquiales, renuentes o subordinadas y presidentes con orientación nacional, imperiales o dominantes no presentan condiciones propicias para la producción de las reglas fiscales propuestas como base del pacto fiscal promovido por la CEPAL. Estos países típicamente presentan sistemas partidarios de nacionalización intermedia a baja con patrones inestables de competencia electoral y un balance desequilibrado entre los poderes institucionales y partidarios de Ejecutivo y Legislativo. Los sistemas partidarios de menor nacionalización y competencia electoral inestable están compuestos por partidos que extraen sus votos en mayor medida de algunos distritos que de otros, y que enfrentan horizontes electorales inciertos. Por ello sus líderes tienen fuertes incentivos para favorecer a los distritos donde ganan antes que a la generalidad del país, y adaptar sus preferencias de política a los cambios en el origen territorial o socioeconómico de sus electorados. El balance desequilibrado de los poderes institucionales y partidarios entre las ramas del gobierno implica que el presidente o una mayoría circunstancial del Congreso tendrían recursos para modificar de manera relativamente unilateral las políticas públicas en vigencia. Bajo estas condiciones resulta altamente improbable que los parlamentos produzcan reglas que creen o protejan bienes públicos como la estabilidad macroeconómica y las políticas sociales orientadas a generar y mantener cohesión social. El pacto fiscal promovido por la CEPAL sería, entonces, menos factible en países con parlamentos y sistemas partidarios de estas características.

D. Conclusiones

Este artículo mostró que la influencia de los parlamentos en las políticas públicas depende de la interacción de tres factores: los poderes institucionales del Ejecutivo y el Legislativo; la naturaleza y la distribución del poder partidario en el Congreso; y el tipo de política pública en discusión. Los poderes institucionales son la base necesaria para la influencia, pero no alcanzan a explicarla porque el funcionamiento de las instituciones depende de los incentivos y los recursos de los actores fundamentales del proceso político en las democracias representativas: los partidos políticos. Por su parte, los incentivos y los recursos de los partidos operan de manera diferente según el tipo de política

pública en cuestión: la intervención de los legisladores sería mayor y más particularista en aquellas políticas que distribuyen beneficios concentrados y costos dispersos.

Los análisis realizados permitieron especificar la combinación de factores institucionales y partidarios más propicia para la influencia de los parlamentos en las políticas públicas: la conjunción de legislaturas de tipo cooperativo y presidentes de tipo coalicional. Bajo esta configuración de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo el balance de poderes institucionales y partidarios permite a los legisladores producir políticas públicas que toman en cuenta sus preferencias, las balancean con las preferencias presidenciales y tienen, por ello, mayor alcance y estabilidad. Al necesitar la cooperación con los partidos parlamentarios para tomar decisiones, el Ejecutivo debe incorporar las preferencias de los legisladores en el diseño de las políticas. Al enfrentar un entorno electoral competitivo y un presidente orientado a producir políticas de alcance nacional, los partidos deben orientar sus intervenciones en el diseño de las políticas a satisfacer intereses generales —de modo tal de maximizar las chances tanto de aprobación de sus políticas preferidas como de éxito electoral como resultado de su actividad legislativa.

La investigación mostró también que los parlamentos de tipo cooperativo que interactúan con presidentes coalicionales son más propensos a producir políticas presupuestarias que balancean orientaciones particularistas con criterios objetivos de distribución del gasto público. Sobre esa base se conjeturó también que esta misma configuración de factores institucionales y partidarios sería la más adecuada para producir reglas fiscales consistentes con un pacto fiscal que funcione como base para políticas orientadas a fortalecer la cohesión social.

Los hallazgos presentados en este artículo tienen, sin embargo, bases empíricas todavía débiles. Para evaluar más adecuadamente la influencia de los parlamentos en las políticas públicas es necesario recolectar más información sobre la participación y el éxito de los legisladores en el conjunto de la actividad legislativa. También hace falta producir datos sobre la naturaleza de la legislación aprobada y, decisivamente, sobre las modificaciones introducidas por el parlamento en el proceso de su producción. Por último, resulta imprescindible ampliar el caudal de información sobre la naturaleza y la distribución del poder partidario dentro de los parlamentos. La evidencia aquí presentada sugiere que la influencia de los parlamentos en el proceso democrático en general, y en las políticas públicas en particular, se desenvuelve en la tensión entre la representación de los ciudadanos que constituyen los apoyos electorales de los legisladores y los incentivos y restricciones para la toma de decisiones que se derivan de la naturaleza y la distribución del poder partidario. Futuras investigaciones deberían refinar las herramientas para contrastar estos asertos.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel et al. (2005): *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Alemán, Eduardo (2006): *Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures*, *Latin American Politics & Society*, Volume 48, Number 3: 125-155.
- Baron, David P. (1989): “A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 4: 1048-1084.
- Carey, John y Matthew Shugart (1995): “Incentives to Cultivate the Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, 14: 417-439.
- Chhibber, Praadeep y Ken Kollman (2004): *The Formation of National Party Systems*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPAL (2007): *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL-Agencia Española de Cooperación Internacional-Secretaría General Iberoamericana.

- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002): “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press: 446-468.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002): “Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, 35, 4.
- Epstein, David and O’Halloran, Sharyn (1999): *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policymaking under Separate Powers*, Cambridge, CUP.
- Filippov, M., Ordeshook, P. y Shvetsova, O. (2004): *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fish, M. Steven y Matthew Kroenig (2009): *Handbook of National Legislatures*, Cambridge, Cambridge University Press.
- García Montero, Mercedes (2009): *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*, Documentos CIDOB, 23.
- Jones, Mark (2005). *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*, cited in Stein, Ernesto et al. (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*, Cambridge, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Jones, Mark and Scott Mainwaring (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and a application to the Americas”, *Party Politics*, 9, 2.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, A.M. (2002): “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, in Morgenstern, Scott and Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press: 23-47.
- Metcalf, Lee Kendall (2000): “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5: 660-685.
- Payne J. Mark et al. (2003): *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD (2005): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, <http://democracia.undp.org/Informe>. Consulta: 3 de Junio 2010.
- Saiegh, Sebastián (2005): *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, ponencia preparada para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Washington D.C., Febrero 28-Marzo 2.
- Saiegh, Sebastián (2009): “Political Prowess or ‘Lady Luck’? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates”, *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4: 1342–1356.
- Samuels, David y Matthew Shugart (2003): “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics*, 15, 1: 33-60.
- Shepsle, K. and Weingast, B. (1981): “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice”, in *Public Choice*, 37: 503-519.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001): “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, Stephan y Matthew Mc.Cubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press: 64-102.
- Stein, Ernesto et al. (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*, Cambridge, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Valverde, Vanesa (2009): *El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?*, Boletín Datos de Opinión N° 3, Salamanca, Programa Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Universidad de Salamanca.
- Weingast, Barry et al. (1981): “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy*, 89, 4.

XIV. El poder legislativo y la política fiscal en México²²⁶

*Pablo Ruiz Nápoles*²²⁷

A. Introducción

En las últimas dos décadas se ha observado un creciente interés entre académicos y algunos organismos internacionales por los aspectos de gobernabilidad²²⁸ que inciden en el desarrollo económico de los países y en su desempeño macroeconómico. Dentro de una amplia gama de temas, destaca el análisis del comportamiento de los gobiernos y la forma en que manejan la política fiscal, incluyendo sus repercusiones en la estabilidad macroeconómica. En dicho análisis sobre sale por su importancia el papel de los órganos del Poder Legislativo en la política fiscal, lo cual incluye no sólo su labor legislativa y su función de aprobar los presupuestos de gastos e ingresos, sino también su involucramiento, cada vez mayor, en tareas relacionadas con el control, supervisión y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Ello abarca, por una parte, la capacidad jurídica formal de los parlamentos para incidir en la política fiscal y su supervisión y, por otra, su capacidad real para llevar a cabo cabalmente estas tareas, lo que incluye aspectos tales como la suficiencia de recursos financieros y de los apoyos organizativos necesarios, así como un nivel técnico adecuado de los legisladores y de sus asesores (véase Santiso, 2004).

En América Latina, el análisis de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la formulación, ejecución y evaluación de la política fiscal cobra mayor importancia a raíz del restablecimiento de regímenes democráticos en muchos países de la región, y ante la creciente conciencia sobre la necesidad de alcanzar acuerdos nacionales que pongan en marcha o aceleren procesos de desarrollo sostenido que permitan superar las graves carencias que afectan a sus poblaciones.

México no ha sido una excepción en estos procesos pero sí el caso particular de una reforma política que, por primera vez en su historia, permite un funcionamiento verdaderamente independiente de

²²⁶ Estudio realizado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas con sede en Santiago de Chile. Elaborado en colaboración con el Ministro Sr. Héctor Mata Lozano.

²²⁷ Doctor en Economía, Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM.

²²⁸ *Governance* en inglés que se ha traducido como “gobernanza” y podría significar “buen gobierno”.

las instituciones democráticas del país, anteriormente subordinadas casi en su totalidad, al Poder Ejecutivo Federal. Ello ha abierto nuevas posibilidades de participación política a los distintos sectores de la sociedad, pero a su vez ha planteado retos y dificultades para acceder a una gobernabilidad democrática operativa, que responda a los requerimientos de la sociedad y permita retomar la dinámica del desarrollo. Como se detalla a lo largo del trabajo, este reto implica el perfeccionamiento de la reforma política en sí, la adquisición de una cultura democrática que favorezca la obtención de acuerdos sobre los objetivos de largo, mediano y corto plazos del país, así como un cierto nivel de consenso sobre el papel del Estado y sus instituciones en la consecución de estos objetivos.

B. El proceso de reforma de las instituciones democráticas en México

A lo largo del último tercio del siglo veinte, un importante número de países latinoamericanos logró restablecer sus instituciones democráticas, después de períodos importantes en los que prevalecían gobiernos autoritarios que habían suspendido su funcionamiento. El caso de México difiere de ellos, en algunos aspectos. Con excepción de períodos raros y efímeros en el siglo diecinueve, las instituciones democráticas habían funcionado de manera casi exclusivamente formal, con un predominio absoluto del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes de la Unión y sobre los gobiernos, las legislaturas y las distintas instancias jurídicas locales. Es decir, México, a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, no tenía que restablecer sino crear, o al menos hacer efectivas y operantes, sus instituciones democráticas.

Hacia fines de la década de los sesentas, la reforma de las instituciones democráticas en México se evidenció como una prioridad urgente en la agenda del país. El movimiento estudiantil de 1968 —con su trágico desenlace— hizo evidente que la nueva generación, nacida ya en la posguerra, no estaba dispuesta a aceptar sin cuestionar el arreglo institucional surgido de los conflictos armados de 1910-1929²²⁹.

En una primera etapa, en la segunda mitad de los setentas, la reforma política se limitó a la legalización de algunas fuerzas y organizaciones de izquierda y de derecha. Destacan en un extremo el Partido Comunista Mexicano y en el otro la “Cristera” Alianza Nacional Sinarquista representada por el Partido Demócrata Mexicano. Comenzaron a aparecer gobiernos locales de origen opositor y se modificó la legislación para admitir en la legislatura federal, diputados de partido elegidos de acuerdo con el principio de representación proporcional (véase Serrano Migallón, 2007).

Con una predominancia todavía apabullante del partido oficial, estas reformas admitieron al menos, por primera vez en el periodo post revolucionario, verdaderos debates en torno a proyectos legislativos, de los cuales los más publicitados y atendidos por una audiencia amplia, fueron los relativos a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, y las comparecencias anuales del secretario de hacienda ante la Cámara de Diputados.

Con una participación, en ambas cámaras del Poder Legislativo, cada vez más numerosa y representativa de las distintas fuerzas políticas, y con elecciones presidenciales reconocidamente disputadas, principalmente en 1988 y 1994, la tendencia hacia la pluralidad democrática y la alternancia en el Poder Ejecutivo se hizo evidente.

Un punto de inflexión de la mayor importancia fue la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la legislatura correspondiente al trienio 1998-2000. Ello dio lugar a las primeras derrotas de una iniciativa del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados y la virtual renuncia del Gobierno Federal a enviar iniciativas que no estuvieran previamente concertadas con la oposición.

²²⁹ La revolución mexicana de 1910 en sus distintas etapas y secuelas, y la llamada guerra cristera de 1926-29.

Las elecciones celebradas en julio de 2000 dieron el triunfo al primer Presidente mexicano surgido de un partido de oposición. El nuevo mandatario hubo de gobernar con una mayoría opositora en ambas cámaras. En medio de una guerra mediática de declaraciones, presiones y recriminaciones, pocas iniciativas presidenciales de importancia obtuvieron la aprobación del Legislativo. Entre las iniciativas rechazadas destacan aquellas que introducían modificaciones al régimen patrimonial del sector energético mexicano, entonces en manos del Estado, y proyectos que habrían establecido una estructura tributaria centrada en el Impuesto al Valor Agregado. Otro aspecto de la nueva conformación de fuerzas y autonomías fue la invalidación por la Suprema Corte de Justicia, de diversos decretos presidenciales declarados inconstitucionales, lo que sólo unos años antes habría sido considerado impensable²³⁰.

Al cabo de poco más de una década cabría preguntar qué tan profundo y arraigado ha sido el cambio democrático en la sociedad mexicana y en el funcionamiento de sus instituciones políticas.

En primer término es necesario reconocer su existencia y la nueva operatividad de las instituciones democráticas. Como señala Woldenberg y sus coautores, “Las evidencias se encuentran a la vista. En México coexiste, dentro de un marco institucional, la pluralidad política. Esta pluralidad compite de manera regular por los diversos cargos de elección popular. A través de las elecciones se ha producido una colonización de las instituciones estatales por parte de los partidos, en plural. Se acabaron las fuerzas políticas condenadas a la victoria y por supuesto los partidos nacidos para perder. Tenemos un sistema de partidos con arraigo y equilibrado, las elecciones son de pronóstico reservado, la coexistencia de un Presidente con gobernadores de diferentes partidos es un hecho normal y cotidiano de la misma manera en que los gobernadores y el Presidente se relacionan con congresos (locales y federales) en donde eventualmente carecen de mayoría, mientras que la fuerza de todos los partidos depende del veredicto de los ciudadanos en las urnas” (Woldenberg, *et al.*, 2008, p.iii).

Sin embargo, también es cierto que la operatividad formal de las instituciones no basta para declarar instalada y arraigada la cultura democrática en un país. En el caso de México, existe una percepción muy extendida en el sentido de que los partidos políticos escasamente representan los intereses de la población o que no los representan en absoluto. De la misma forma —y como señalan algunos autores refiriéndose al actual panorama de la democracia en Latinoamérica— prevalece en la población la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la nación. En algunos casos, como bien parecería ser el de México, se habla de una democracia truncada, una democracia que no llega a constituir ciudadanos, o de la conformación de una “ciudadanía de baja intensidad” (véase Ruiz Caro, 2002).

Como herencia de otras épocas, la gestión de las demandas sociales se realiza aún en muchos casos, por mecanismos distintos a los que ofrece una institucionalidad democrática, en la forma de clientelismos, corporativismos, caciquismos etc., que dan lugar a fenómenos más o menos generalizados de corrupción y manejo patrimonialista de los recursos públicos.

C. Fortalezas y debilidades del sistema fiscal de México

El sistema fiscal mexicano exhibe tanto fortalezas como debilidades, unas y otras adquiridas en diversas etapas de la vida económica del país, por lo que reflejan los cambios operados en la visión y los enfoques de las autoridades hacendarias sobre los objetivos y modalidades que debe asumir la política fiscal del país. Reflejan también el mayor o menor apoyo otorgado por el Congreso a estos enfoques y políticas y, finalmente, los efectos de las fluctuaciones en el entorno económico internacional y sus impactos en la economía mexicana y sus finanzas gubernamentales.

²³⁰ Este fue el caso de las modificaciones que en 2001 intentó realizar por decreto a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y al decreto que dispuso la expropiación de varios ingenios azucareros en 2002.

1. Ajuste de las finanzas públicas

El Gobierno mexicano ha logrado realizar un importante ajuste de las finanzas públicas, que ha permitido mantener el déficit del sector público federal debajo del 2 por ciento del PIB desde 1991. Sin embargo, hasta 1999, los bajos déficit e incluso algunos superávits obtenidos entre 1991 y 1999 reflejaban principalmente los ingresos extraordinarios por venta de empresas públicas, más que el resultado de las operaciones corrientes del Gobierno Federal. A partir de entonces, el principal elemento del ajuste ha sido la contención del gasto público, a lo que ha contribuido en una importante medida, la baja en las tasas de interés internas y externas y el consiguiente alivio en la carga del servicio de la deuda.

Los avances en materia de reducción del déficit y del servicio de la deuda, el destacado control de las presiones inflacionarias, la importante reducción de las tasas de interés internas y una positiva calificación del papel mexicano en los mercados externos, llevó a declarar a las autoridades hacendarias y monetarias del país, que la economía mexicana y sus finanzas públicas habían adquirido un extraordinario “blindaje” que las protegía, mejor que a muchos otros países, de los efectos de los choques externos.

2. Vulnerabilidad del sistema fiscal

Sin embargo, el equilibrio de las finanzas públicas del país venía descansando sobre una base relativamente endeble y sujeto a diversas fuentes de inestabilidad, de las que cabría destacar principalmente tres: las relacionadas con la alta dependencia de los ingresos petroleros, las provenientes del comportamiento de los mercados financieros internacionales y las derivadas del deficiente sistema de previsión social.

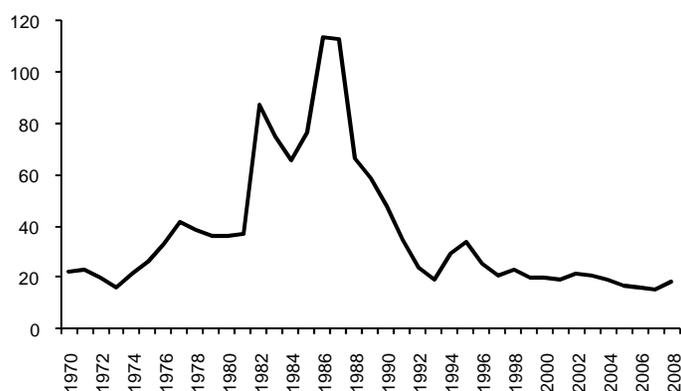
La vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los precios del petróleo se hizo realidad a unos cuantos años de ampliarse la plataforma de explotación y exportación de petróleo durante la década de los setenta, lo que derivó en la severa crisis fiscal y de balanza de pagos de 1981-1982. Este mismo factor apareció como elemento principal en la crisis de 1987, y su costoso programa de rescate. Después de un largo período de evolución relativamente favorable entre 1983 y mediados de 2008, la caída de los precios del petróleo ha sido un componente adicional de los múltiples impactos enfrentados por la economía mexicana y sus finanzas públicas durante la crisis de 2008-2010²³¹.

Una fuente de inestabilidad de carácter más estructural es la declinación de los volúmenes de extracción de petróleo y la insuficiencia, cada vez más apremiante, de la infraestructura de refinación y producción de derivados de petróleo.

Como se comentó en el apartado anterior, los súbitos incrementos de la deuda pública total, principalmente a raíz de las crisis de 1976-77, 1981-82, 1986-87, y 1994-95 generaron una alta dependencia y vulnerabilidad de las finanzas públicas del país frente a fluctuaciones de los mercados financieros internacionales. El abatimiento de los índices de endeudamiento con relación al tamaño de la economía a partir de 1995, ciertamente ha reducido esta vulnerabilidad, pero no la ha eliminado, como se ha manifestado en el curso de la evolución de la crisis internacional de 2008-2010.

²³¹ Ello a pesar de las coberturas adquiridas mediante contratos a futuro, cuyo alcance y vigencia no fueron suficientes para blindar esta parte de los ingresos.

GRÁFICO XIV.1
DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO
(En porcentajes del PIB)



Fuente. NAFINSA, 1988, México; Banco de México, México.

Sin pertenecer directamente a la estructura del Gobierno Federal, pero de crucial importancia por la demanda de recursos públicos que genera, el sistema de seguridad social de México significa otra fuente de vulnerabilidad. Este sistema está representado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, para los servidores públicos federales, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En ambos casos, el principal problema es la insuficiencia de reservas técnicas para cubrir los requerimientos esperados por el sistema de pensiones, lo que ha originado la puesta en marcha de esquemas de transición hacia un sistema de capitalización con cuentas individuales para el retiro, que por un tiempo coexistirá con los antiguos sistemas de reparto apoyados por recursos fiscales.

3. Gasto público deficiente e ineficiente

El gasto del sector público en México es claramente insuficiente para cumplir con las responsabilidades que la sociedad ha encomendado al Estado. En el contexto de América Latina, México se ubica en el grupo de países con menor capacidad fiscal para satisfacer las necesidades de la población, principalmente en el rubro de gasto social.

Ello ha significado una ampliación de la brecha entre lo que el marco constitucional y legal establece como responsabilidad del Estado y lo que en realidad proporciona a la sociedad, en materias tales como educación, salud y seguridad. Asimismo, esta debilidad fiscal ha implicado un progresivo deterioro y obsolescencia del capital físico, humano y tecnológico que depende directa o indirectamente del Estado. La caída de la inversión pública, principalmente a partir del año 2000, ha sido señalada como una de las causas, si no la más importante, del estancamiento observado por la economía mexicana durante la última década (véase Moreno Brid y Ros, 2004).

La estrategia de combate a la pobreza se ha centrado desde hace ya varias décadas en los llamados programas sociales “focalizados” orientados a atender necesidades urgentes de poblaciones vulnerables, principalmente en el medio rural. Tales programas han sido objeto de crítica en el sentido de que no eliminan las causas de la pobreza y sólo constituyen paliativos que alivian las necesidades más urgentes. Al respecto podría decirse que el problema no radica en los programas mismos, que atienden con alguna eficacia necesidades agudas y urgentes de su población objetivo, sino la carencia de una estrategia de desarrollo que elimine las causas de su marginación y les permita incorporarse a patrones más aceptables de empleo, ingreso, consumo y protección social.

CUADRO XIV.1
GASTO PÚBLICO EN PAISES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA
(En porcentajes el PIB)

País	Año	Total	Funciones generales	Gasto social	Gasto producción	Pago de intereses
Argentina	2001	17,2	2,7	9,8	0,9	3,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	26,8	6,0	14,1	4,6	2,1
Brasil	1998	28,8	5,6	16,2	1,3	5,7
Chile	2001	22,5	3,9	16,0	2,6	0,5
Colombia	1999	18,7	4,8	9,3	1,3	3,3
Costa Rica	2001	23,9	2,2	15,7	2,2	4,0
El Salvador	2001	14,3	5,0	7,3	2,1	1,2
México	2000	17,5	2,0	9,1	4,3	2,1
Panamá	2000	25,6	3,7	15,8	1,8	5,1
República Dominicana	2000	16,0	3,7	6,9	4,0	0,8
Uruguay	2001	31,3	4,2	22,8	2,6	2,5

Fuente: CEPAL 2004, basado en cifras del FMI y datos oficiales de los países.

En síntesis, puede decirse que a pesar de los avances en el control del déficit y su financiamiento, se advierte un deterioro de las finanzas públicas del país, que puede datarse desde hace ya varias décadas, tanto por el lado de los ingresos, como en materia de gasto público corriente y de inversión. Se advierte también un cierto grado de inmovilismo en la búsqueda de soluciones que permitan detener y revertir este deterioro, cuyo origen puede ubicarse en la falta de acuerdo respecto al papel que deben desempeñar las finanzas públicas y el propio Estado en la vida económica y social del país y en la falta de mecanismos institucionales que favorezcan la obtención de estos acuerdos.

D. La participación del poder legislativo mexicano en la definición de la política fiscal: el marco jurídico

El marco jurídico institucional que genera la política fiscal de México es altamente complejo debido a la diversidad de instancias que influyen en él, tanto a nivel federal como local.

A nivel federal, la política fiscal de México se define a través de dos instrumentos de periodicidad anual, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como ordenamientos de carácter más permanente como el Código Fiscal, la Ley de Deuda Pública y las leyes que definen las características y operación de los distintos impuestos. En todos ellos el sistema jurídico establece una continua interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como los casos y los momentos en los que puede intervenir en esta materia el Poder Judicial.

El Presidente de la República es el único habilitado constitucionalmente para iniciar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, lo cual establece una limitante a las otras entidades que pueden iniciar leyes, es decir, los integrantes de las dos cámaras legislativas federales y las legislaturas locales.

Otra facultad del Presidente de la República es la de vetar leyes o decretos aprobados por el Legislativo, como ya ocurrió con el Presupuesto de Egresos para el año 2005. El instrumento fue devuelto a la Cámara de Diputados y no pudo promulgarse sino hasta las últimas horas del fin de año anterior, tras una ardua negociación entre los dos poderes. Un vacío legal deja sin definición lo qué

sucedería si se inicia un ejercicio anual sin un Presupuesto aprobado por el Legislativo y promulgado por el Presidente de la República²³².

Una limitación importante para el Ejecutivo es la llamada *reserva de ley* que afecta a la Ley de Ingresos, según la cual, todo tipo de contribuciones sólo pueden ser establecidas, modificadas o adicionadas por ley, o sea por el Poder Legislativo, sin que el Ejecutivo pueda crearlas o cambiarlas mediante decreto (véase Serrano Migallón, 2007, p.79).

Finalmente en lo tocante al Poder Ejecutivo, los tratados internacionales que llega a suscribir, con la aprobación del Senado, constituyen ley de jerarquía igual a la de las leyes federales e inclusive, según algunos expertos, a un nivel superior al de las leyes federales aunque siempre por debajo de la Constitución²³³.

La elección de Presidente de la República se realiza por votación directa cada seis años. No existe el mecanismo de segunda vuelta obligatoria. Las elecciones federales se organizan a través de un organismo autónomo, el Instituto Federal Electoral y, en caso de impugnaciones, toca al Tribunal Electoral —órgano especializado del Poder Judicial— analizarlas y pronunciarse al respecto. Los fallos de este tribunal son inatacables²³⁴.

El Poder Legislativo mexicano está dividido en dos cámaras; la de Diputados, que doctrinalmente representa al pueblo y la de Senadores, representativa de las entidades federativas.

La Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años y está prohibida la reelección de sus integrantes para el periodo inmediato siguiente. La Cámara de Senadores se renueva parcialmente por mitades cada tres años y sus integrantes duran en el cargo seis años. Los senadores tampoco pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

La eliminación en 1993 de la cláusula de gobernabilidad que aseguraba la mayoría absoluta al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría, ha tenido un impacto trascendental en la definición de la política fiscal, principalmente a partir de 1998 en que las distintas administraciones han tenido que gobernar con una mayoría opositora en el Congreso.

Como se señaló, La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, siendo ésta la Cámara de origen para la discusión y aprobación anual de la Ley de Ingresos. La aprobación de la Cuenta Pública es también facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, con ayuda de la Auditoría Superior de la Federación.

Ésta depende formalmente de la Cámara de Diputados pero goza por ley de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Además de la revisión de la Cuenta Pública, tiene facultades para fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los tres poderes de la Unión y del manejo de recursos federales por parte de las entidades federativas. Puede realizar auditorías y solicitar informes, incluso durante el período en que se están ejecutando los programas. Tiene facultades para imponer directamente sanciones pecuniarias y para fincar ante las autoridades competentes otras responsabilidades, incluso de carácter penal.

El Auditor Superior es designado por la Cámara de Diputados por el voto calificado de dos terceras partes de sus miembros y no puede ser removido sino por causa grave con la misma

²³² La Constitución faculta al Ejecutivo para devolver con sus observaciones, a la instancia legislativa correspondiente, las leyes o decretos que le han sido enviados para su promulgación, lo que obliga a una nueva discusión del instrumento, el cual no puede ser reenviado al Ejecutivo si no ha sido aprobado por las dos terceras partes de los votos legislativos.

²³³ Otra tesis restringe esta jerarquía a los tratados en materia de derechos humanos.

²³⁴ A fines del 2009 el Presidente de la República anunció su intención de enviar al Congreso un paquete de iniciativas de reforma política que incluyen entre otras, la instauración de una segunda vuelta en la elección presidencial y la posibilidad de reelección para el periodo inmediato en los casos de legisladores y presidentes municipales. Esta iniciativa está siendo actualmente discutida en ambas cámaras.

votación requerida para su nombramiento. Dura en su encargo ocho años, mismo que puede renovarse sólo una vez²³⁵.

La Cámara de Senadores, además de ser colegisladora en la aprobación de la Ley de Ingresos, cuenta con la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales acordados por el Presidente de la República.

Una materia que en sentido estricto no forma parte de la política fiscal pero que la impacta de forma trascendental es la relativa a la exclusividad en la explotación y procesamiento de hidrocarburos que la ley reserva al Estado Mexicano. Lo mismo sucede en el caso de la generación y distribución de energía eléctrica para el servicio público. A diferencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de ingresos, que son leyes federales, estos son asuntos regulados por la Constitución y sólo pueden alterarse a través de modificaciones en la misma²³⁶.

Como se comenta más adelante, es en esta materia —hidrocarburos y energía eléctrica— donde las posiciones del Poder Ejecutivo y del Legislativo han mostrado las mayores diferencias, y donde el discurso sobre la necesidad de efectuar profundas “reformas estructurales” adquiere su mayor vehemencia²³⁷.

La relación fiscal entre Federación y los estados de la República se rige, además de la Constitución, por la Ley de Coordinación Fiscal.

La Constitución reserva algunos impuestos y contribuciones a la aprobación del Congreso de la Unión y prohíbe expresamente a los estados y sus legislaturas imponer algunas obligaciones tributarias u otro tipo de contribuciones, especialmente aquellas que pueden entorpecer el tráfico de mercancías a lo largo del territorio nacional o las que pueden afectar negativamente las actividades económicas. Establece también las bases para la participación de los estados en los ingresos federales.

La Ley de Coordinación Fiscal detalla estos elementos. Como regla general asigna el 20 por ciento de los ingresos federales al Fondo General de Participaciones y establece que los Municipios deberán recibir, a su vez, el 20 por ciento de los recursos federales asignados a los estados. Las reglas de distribución de estos recursos ente los estados atienden a variables tales como población, producto interno bruto local, esfuerzo interno de recaudación y fiscalización, así como objetivos de equidad territorial. Dado que estas reglas están vinculadas a fórmulas matemáticas explícitas, el sistema introduce por una parte un elemento de rigidez en la política fiscal, y por otra, disminuye el grado de discrecionalidad tanto de la autoridad hacendaria como de los legisladores.

La participación de las legislaturas locales en la política fiscal, tanto por el lado de la recaudación como del gasto público ejercido en las entidades federativas es muy limitada, dadas las restricciones que la ley federal impone a la creación de gravámenes locales y la amplitud del Presupuesto de Egresos que la Federación ejerce en cada entidad o que controla a través de sus propios órganos de supervisión.

En los ingresos propios de las entidades federativas y los municipios tienen importancia los impuestos sobre la propiedad territorial, los impuestos sobre tenencia de automóviles y las recaudaciones por concepto de servicios suministrados por las autoridades estatales y municipales. Como resultado de su limitada capacidad formal y efectiva de recaudación, los estados y municipios

²³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 79.

²³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 135.

²³⁷ El texto constitucional señala “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27.

son fuertemente dependientes de las transferencias federales, que en promedio cubren entre 85 por ciento y 95 por ciento de los ingresos estatales totales (véase Pérez Galindo, 2001).

En síntesis, el sistema jurídico mexicano establece una compleja red de relaciones e interacciones entre los tres poderes de la Unión, y entre Federación y entidades federativas, el cual comenzó a operar con relativa normalidad a mediados de la década pasada, una vez que el partido en el poder perdiera la mayoría absoluta en ambas cámaras. No obstante, incluso con una actuación claramente independiente, cabría preguntarse cuál es la capacidad real que el marco jurídico otorga al Poder Legislativo mexicano para influir en la política fiscal del país.

En principio puede señalarse que existe una asimetría entre la capacidad del Legislativo para oponerse a iniciativas del Ejecutivo y su capacidad real para obligar al Ejecutivo a aplicar determinados impuestos, medidas y políticas o de sancionarlo por no haber ejecutado con el debido empeño las decisiones emanadas de los legisladores. Ello se ha evidenciado en el caso de varios impuestos diseñados y aprobados en el seno del Congreso que no han tenido el menor impacto en las finanzas públicas. Lo mismo sucede con modificaciones en el monto y la estructura del gasto, donde lo que se lleva al cabo no es lo que pretendía el legislador sino lo que decide la administración. Ello da lugar a recriminaciones y protestas por parte de algunas fracciones parlamentarias, pero sin efectos visibles en la acción del gobierno.

De manera similar puede afirmarse que la capacidad de las entidades federativas y, en particular de las legislaturas locales para influir en los flujos de ingreso —gasto que se ejercen en cada entidad es aún muy limitada, en comparación con el poder de la Federación y sus distintas instancias, a pesar de las acciones en marcha para descentralizar programas y servicios, principalmente en materia de educación y servicios de salud.

Ello parece indicar que la preeminencia de la Federación sobre las entidades federativas y la del Ejecutivo Federal sobre los otros poderes de la Unión es aún una realidad persistente que sólo un ejercicio continuo de la democracia y una cuidadosa reforma de las instituciones será capaz de moderar.

E. Incidencia del poder legislativo en la evolución y las características del sistema fiscal mexicano

1. La nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo

México lleva acumulado un período de once años, inédito en su vida independiente, en el que el Poder Legislativo ha tenido un funcionamiento continuo y relativamente “normal”, sin una subordinación absoluta o relativa respecto al Poder Ejecutivo y más precisamente respecto al titular del Poder Ejecutivo.

Antes, con una mayoría absoluta en ambas cámaras, el gobernante Partido Revolucionario Institucional, no representaba propiamente una fuerza política con poder propio, capaz de imponer sus decisiones a los otros partidos y de moderar o matizar las decisiones del Ejecutivo. Lo peculiar del PRI era, desde su fundación, su total subordinación al Presidente de la República en turno, al que obedecía prácticamente sin reservas en su carácter de “jefe máximo” de todas las fuerzas y organizaciones agrupadas en esta organización política que se asumía representativa del movimiento revolucionario de 1910. De hecho se llegaba a cuestionar su carácter de partido político ya que funcionaba más como una dependencia gubernamental que como una fuerza política representante de un sector de la sociedad. Como consecuencia, el PRI no representaba en el Congreso más que al Presidente de la República, por lo que no puede hablarse de una cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo sino de una total subordinación del segundo respecto al primero.

Al disolverse este arreglo, con la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso, y más aún, con la llegada a la presidencia de la República de un político de oposición, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y los mismos partidos políticos se vieron forzados a replantear su papel en la sociedad y en el sistema político mexicano.

El Presidente de la República ha tenido que reconocer la existencia y la vigencia de otro poder, el Legislativo, cuya cooperación requiere para modificar o adaptar el marco legal en el que ejerce sus facultades. Al gobernar con una mayoría opositora necesita una amplia capacidad conciliadora y negociadora que le permita construir consensos y medir los alcances reales que pueden tener sus iniciativas en función de la composición de fuerzas al interior de las cámaras. En el caso del primer gobierno salido de un partido de oposición, la falta de esta conciencia y de un mínimo de pericia negociadora motivó, sin duda, muchos de los fracasos de sus iniciativas en ambas cámaras.

La actual administración gubernamental ha tenido más éxito en promover y hacer aprobar algunas iniciativas de alcance moderado, principalmente en materia de pensiones, energía e impuestos, donde se percibe una mayor capacidad para formar alianzas legislativas y de aceptar fórmulas de compromiso.

Para el Poder Legislativo la transición democrática ha significado, además de una súbita conciencia de su gran capacidad de entorpecer las acciones del Ejecutivo, la necesidad de asumir con madurez y responsabilidad su nuevo potencial para influir decisivamente en la marcha del país.

En el caso de los partidos políticos, la adaptación a la nueva realidad ha sido difícil y en algunos casos ha implicado graves divisiones internas e incluso escisiones.

El PRI, al perder la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso, y sobre todo, al perder la presidencia de la República, se enfrentó repentinamente con la necesidad de operar como partido y de encontrar su identidad dentro del espectro político de México. Las divisiones internas, primero en torno al intento de reforma fiscal de 2003, y más tarde hacia las elecciones presidenciales de 2006, le significaron una importante escisión, la del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) agrupado políticamente en un nuevo partido, el Partido Nueva Alianza, que ha venido apoyando las posiciones y las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), representativo del ala izquierda del espectro político mexicano ha mostrado también una importante división entre su sector más radical, agrupado en torno al ex-candidato presidencial Manuel Andrés López Obrador y el sector moderado, actualmente representado por la dirigencia formal del partido, más proclive a la negociación y a la adopción de compromisos dentro y fuera del poder legislativo. Al PRD lo apoyan normalmente en las votaciones legislativas dos partidos más pequeños: el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia por la Democracia.

El Partido Acción Nacional (PAN), sin estar exento de divisiones internas, ha logrado mantenerse en el poder durante dos administraciones presidenciales, aunque en las elecciones intermedias de 2009 vio reducir sensiblemente su participación en el Congreso. Con ello, sus principales proyectos legislativos se aprecian menos viables que a inicios de la actual administración.

El PAN llegó al poder con tres principales proyectos de reforma: la reforma energética, la reforma fiscal y la reforma laboral. Es en torno a estos proyectos donde se han dado las principales confrontaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y respecto a los cuales los partidarios de estas reformas denuncian en todos los tonos la “parálisis legislativa” que en su opinión entorpece la labor del Ejecutivo y es la principal responsable del estancamiento relativo de la economía mexicana durante la última década.

Sin embargo, es posible constatar un conjunto de reformas y nuevas leyes que afectan las finanzas públicas del país en las cuales ha habido un importante grado de cooperación entre los dos poderes. Entre las más importantes pueden destacarse las siguientes:

- a) Reformas a los sistemas de pensiones. Como se comentó, está en marcha una transición de los sistemas de pensiones en México, desde los antiguos sistemas de reparto, hacia un sistema de capitalización basado en cuentas individuales manejadas por instituciones financieras de giro exclusivo, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), (véase Pérez Galindo 2001, p.4). La principal acción legislativa en este sentido fue la promulgación en 1996 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y sus

numerosas adecuaciones y reformas a lo largo de la siguiente década, incluyendo tres reformas efectuadas durante la actual administración. Ello implicó también la promulgación de una nueva Ley del Seguro Social, en vigor desde 1997, y la nueva ley, arduamente negociada, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de marzo de 2007.

- b) Disciplina fiscal. En esta materia es importante señalar la promulgación en marzo de 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece la obligatoriedad de un equilibrio presupuestal sujeto a salvedades definidas con poca precisión. En caso de que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos prevean un déficit, la ley impone la obligación de explicitar las causas de los desequilibrios previstos y prever su temporalidad. No se contempla un mecanismo propiamente anticíclico como el que han incorporado a su legislación algunos países de la región latinoamericana²³⁸.
- c) Transparencia, control, y rendición de cuentas. Entre las medidas para corregir la opacidad en materia fiscal y en otras materias, cabe destacar la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal en junio de 2002, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en la misma fecha, y la autonomía otorgada en abril de 2008 al Instituto Nacional de Estadística y Geografía²³⁹ (INEGI), previamente subordinado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, promulgada en diciembre de 2008 establece las bases para armonizar los sistemas contables de la Federación y de las entidades federativas, facilitando su revisión y evaluación por las distintas instancias supervisoras a nivel federal y local. Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de mayo de 2009, transforma la antigua Contaduría Mayor de Hacienda en la actual Auditoría Superior de la Federación otorgándole mayores facultades y un mayor grado de autonomía operativa y administrativa.

Como se señaló, las principales diferencias entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se han dado en torno a los tres principales proyectos de reforma impulsados por las dos administraciones del PAN: La reforma fiscal, la reforma energética y la reforma laboral. Dado que los planteamientos relativos a ésta última rebasan los propósitos de este trabajo, nos referiremos solamente a las dos primeras.

2. La reforma fiscal

Quizás el único consenso que ha sido posible alcanzar respecto a la reforma fiscal es el relativo a su absoluta necesidad, sobre todo a raíz de la declinación de los ingresos derivados del petróleo, no sólo por las fluctuaciones en sus precios, sino principalmente por el agotamiento de algunos de los principales yacimientos del país.

Aquí se enfrentan fundamentalmente dos enfoques: el de las autoridades hacendarias respaldadas por el Partido Acción Nacional y el de varios partidos políticos representados en el Congreso, principalmente los de la coalición de partidos de izquierda agrupados en torno al PRD. Como se dijo, la posición del PRI ha sido motivo de profundas divisiones a su interior, sobre todo en el intento de reforma fiscal de 2003.

En el caso de las autoridades hacendarias y el PAN, su posición busca poner en el centro del sistema tributario al Impuesto al Valor Agregado (IVA) como principal instrumento de recaudación, resaltando sus virtudes de imparcialidad en la asignación de recursos, autorregulación y simplicidad en su administración. Por supuesto, todo ello implica eliminar las tasas diferenciadas y principalmente la tasa cero a alimentos, medicinas y otros conceptos, sin lo cual estas virtudes se ven seriamente mermadas.

²³⁸ Por ejemplo la Ley de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina que contempla un Fondo Anticíclico. Asimismo, la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal de Chile, promulgada en 2006, prevé un manejo detallado de la regla de balance estructural y la constitución de dos “fondos soberanos” de carácter anti-cíclico, (véase, Martirene, 2006).

²³⁹ Antes de Estadística, Geografía e Informática.

En relación con el Impuesto sobre la Renta, lo que se busca no es recaudar más sino favorecer la competitividad de las empresas e incentivar el ahorro y la inversión, reduciendo sus tasas, simplificando su estructura y eliminando tratamientos diferenciales que dificultan su administración y distorsionan la asignación de recursos. En materia de precios y tarifas del sector público, se pronuncian también por eliminar los tratamientos diferenciales entre consumidores de distintos niveles de ingreso y los destinados a subsidiar determinadas actividades económicas.

Por su parte, la oposición en el Congreso, representada por los partidos de izquierda y una fracción del PRI, se opone a la generalización y uniformidad del IVA al que se considera un impuesto regresivo que afecta más a los que menos tienen. En relación con el Impuesto Sobre la Renta, aunque ha habido cierto grado de cooperación con el Ejecutivo para reducir y simplificar la estructura de tasas, se ha objetado el bajo esfuerzo de recaudación y fiscalización por parte de las autoridades tributarias y su desinterés en los aspectos de equidad y redistribución del ingreso por la vía tributaria.

La historia del Impuesto al Valor Agregado ha sido verdaderamente desafortunada. Creado en 1978, para 1998 había sufrido ya numerosas modificaciones en su tasa general —15 por ciento en ese año— y en la introducción de diversos productos y servicios a los que se aplica la tasa cero. Desde entonces, las distintas administraciones han intentado eliminar la tasa cero, principalmente en alimentos y medicinas, lo que ha sido rechazado igual número de veces por el Congreso.

Ello se ha convertido más que en un debate sobre las virtudes o defectos de una disposición fiscal, en un símbolo de las posiciones políticas y la fuerza relativa de las organizaciones políticas representadas en el Congreso. Resulta curioso señalar que, dependiendo del partido político que esté en el poder, los partidos que han propuesto esta reforma, en otros momentos y coyunturas formado parte de la coalición opositora a la misma.

Un intento por parte del Legislativo de hacer valer el principio de equidad fue la aprobación —en las últimas horas de 2001— de un impuesto de 5 por ciento a la venta de bienes y servicios suntuarios, propuesta por un grupo de senadores. El impuesto prácticamente no recaudó, ya sea por defectos en su diseño o porque nunca hubo voluntad política de hacerlo exigible, o ambas cosas²⁴⁰.

Al no haber tenido éxito en su propuesta central de reforma fiscal, el Ejecutivo ha logrado introducir algunos gravámenes que atienden parcialmente algunas de las principales fallas del sistema impositivo mexicano: La elusión fiscal y el amplio y creciente sector informal de la economía mexicana. Los principales han sido los siguientes:

- a) Impuesto al Activo (IMPAC). Para contrarrestar la capacidad del sector empresarial para eludir el pago de impuestos sin violar la ley, la administración de Carlos Salinas de Gortari había hecho aprobar desde 1988 el Impuesto al Activo de las Empresas como un elemento de control y un complemento al Impuesto sobre la Renta. El gravamen fue objeto de numerosas impugnaciones judiciales, atacado de inconstitucional por los abogados del sector empresarial, por lo que fue derogado en 2007.
- b) Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Aprobado ya durante la actual administración, a fines de 2007, sustituye al Impuesto al Activo y es, como su antecesor, acreditable del Impuesto Sobre la Renta. Ha tenido un éxito relativo en su propósito de contrarrestar la elusión fiscal de las empresas, lo que ha originado también numerosas protestas e impugnaciones en los tribunales. La Suprema Corte de Justicia emitió en febrero de 2010 sendos fallos definitivos ratificando la constitucionalidad tanto del IETU como del IMPAC. Ello motivó al coordinador de los senadores del PAN, Gustavo

²⁴⁰ Una minuta de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de fines de 2002 comenta: “Para muchos fue evidente que este nuevo impuesto no podría funcionar, pues ya en el pasado se había intentado aplicar, pero la experiencia mostraba que no sólo resultaba difícil de definir, en términos de los productos y servicios a gravar, sino también de que resultaba difícil su control, que inducía a la evasión y que habría que hacer toda una campaña de capacitación entre los contribuyentes. Más aún, se pensaba que si bien le iba a este impuesto duraría un solo año, como así sucedió” (Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 2002, p. 168).

Madero, a anunciar la intención de su partido de eliminar el Impuesto sobre la Renta y sustituirlo por el IETU²⁴¹.

- c) Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Forma parte también del paquete fiscal de 2007 y se aplica a los depósitos bancarios que se realicen en efectivo por una cantidad superior a los 15.000 pesos en un mes determinado. Aunque fue concebido como un instrumento para gravar las operaciones del sector informal de la economía, ha sido objeto de fuertes críticas, dentro y fuera del Congreso, como un incentivo a profundizar la informalidad.

Para la aprobación de estos impuestos y de otros aumentos de tasas en gravámenes ya existentes, el PAN ha contado con la colaboración del PRI, lo que le ha permitido superar la oposición de los partidos de la coalición de izquierda.

Como se señaló, otro campo donde ha sido patente la diferencia de posiciones entre el Ejecutivo y los partidos de oposición que hacen mayoría en el Congreso ha sido la política respecto al sector de energía, que sin formar parte estricta de la política fiscal, sí resulta crucial para su desempeño actual y futuro.

Aquí han habido tres intentos principales por parte del Ejecutivo: en 2002, en 2005 y en 2009. En los dos primeros casos, los principales partidos de oposición impidieron dar inicio al proceso de reformas a la Constitución y prácticamente dejaron intacto el marco legal para el sector energético. La iniciativa de 2009 dio lugar a un intenso periodo de negociación que resultó en la promulgación de una nueva ley para la paraestatal PEMEX y modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional, sin cambios a la propia Constitución. El ex-Presidente Vicente Fox calificó la reforma como “pírrica y pequeña, sólo un pedacito de lo que había propuesto el Presidente Calderón”²⁴².

No obstante, todas las fuerzas políticas participantes, incluyendo al Ejecutivo, reivindicaron la reforma como un triunfo. Entre otros aspectos que afectan el gobierno corporativo de la empresa y la regulación del sector de energía, las reformas al régimen fiscal de PEMEX y a su capacidad de contratar deuda, implican, en palabras de su Director General, darle “una mayor capacidad para invertir en el mantenimiento de sus instalaciones y su seguridad operativa, así como para aumentar las reservas petroleras del país, para ampliar su capacidad de refinación de gasolinas y diesel, y cuidar mejor del medio ambiente”²⁴³. La reforma contempla también la posibilidad de emitir “bonos ciudadanos” con un rendimiento ligado al desempeño financiero de la empresa.

En la práctica, la menor discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda para disponer de los recursos de PEMEX significa una mejoría en la capacidad financiera de la paraestatal, pero también una mayor necesidad de fortalecer por otras vías, las finanzas del Gobierno Federal.

Tratando de evaluar los resultados de esta experiencia de operación e interacción de las instituciones democráticas —nueva en el caso de México— puede decirse que, sin ignorar los avances y aciertos, sí se ha observado un alto grado de dificultad por parte de todos los participantes, para alejarse de una normalidad previa donde la reflexión, la ponderación de efectos, la negociación y la superación de conflictos era prácticamente innecesaria en un mundo donde las políticas y las reformas se procesaban por vías distintas a las del juego democrático y parlamentario.

En segundo lugar, cabría también cuestionarse si existe por parte de las principales fracciones políticas una idea clara de lo que cada una pretende en materia de política fiscal y de finanzas

²⁴¹ “El PAN ha propuesto eventualmente migrar hacia un sistema tan eficaz, tan simple como el IETU y abandonar paulatinamente el ISR como un impuesto más complejo, más fácil de evadir y de eludir. El que se fortalezca el IETU como un impuesto constitucional, vigente y con potencial recaudatorio y simple de calcular anima para que en el futuro pudiera ser y representar más la base de contribución eventualmente y no apalancarse tanto en el ISR” (Declaraciones de Gustavo Madero, coordinador del PAN en la Cámara de Senadores. Diario Excelsior, 4 de febrero de 2010).

²⁴² Periódico *El Universal*, México, 27 de octubre de 2008.

²⁴³ Declaraciones del director general de PEMEX, en *El Universal*, 28 de octubre de 2008.

públicas, más allá del rechazo o defensa de una u otra medida particular, por razones políticas coyunturales. En general parecería que hace falta una reflexión y precisión sobre el tipo de políticas que más se ajustan al modelo político perseguido por cada partido.

Existen sin duda también problemas técnicos, organizativos y logísticos que influyen en la limitada capacidad de las legislaturas para cuestionar, modificar o contraproponer medidas de política fiscal. En general los partidos carecen de cuadros con una preparación técnica suficiente, o asesorías adecuadas para apoyar su trabajo en estas materias. La Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en teoría imparcial frente a los partidos, que a pesar del reducido presupuesto con que cuenta, ha servido de importante apoyo en el debate de distintas iniciativas fiscales.

F. Conclusión: acuerdo nacional, pacto fiscal e instituciones democráticas en México²⁴⁴

Al observar la evolución del sistema fiscal mexicano, salta a la vista un hecho paradójico: ¿Por qué de un gobierno que tenía pleno dominio sobre las decisiones del Legislativo, surgió un sistema fiscal tan débil y vulnerable? Ciertamente estas deficiencias eran ya evidentes, cuando menos, desde la década de los setentas. Tampoco puede decirse que hubiera en el gobierno una carencia de personal técnico capaz de instrumentar una reforma fiscal viable y eficaz.

Es notable cómo una y otra administración, contando con la posibilidad real de imponer su voluntad en la aprobación de sus iniciativas por parte del Congreso, prefirieron recurrir a cualquier expediente viable distinto del de una reforma fiscal profunda. Expedientes como lo fueron en su momento el financiamiento deficitario, el petróleo, la deuda interna y externa y la privatización de empresas públicas.

Una vez desaparecida la mayoría absoluta del partido gobernante en el Congreso y con la aparición de la correlativa independencia entre ambos poderes, se han realizado varios intentos de reforma a la estructura fiscal, que han sido, en su parte esencial, rechazadas por la Cámara de Diputados. Pero las raíces del deficiente sistema fiscal mexicano provienen de etapas en que no existía la posibilidad de esta oposición legislativa.

Ello hace evidente para el caso de México, que el acuerdo nacional que sustenta el Pacto Fiscal, con mucho rebasa el ámbito Legislativo y se refiere más a una visión compartida entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país, sobre los objetivos fundamentales de la Nación y sobre el papel y el alcance del Estado en la consecución de estos objetivos.

Como señalan Bonvecchi y Rodríguez, la figura del pacto fiscal se basa en un consenso sobre "...el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad con vistas a alcanzar un mayor, mejor y creciente nivel de cohesión social." Ello conduce a su vez a un acuerdo sobre "...el nivel y características de la presión tributaria socialmente aceptable, el nivel y asignación de los gastos públicos, y las posibilidades y límites del endeudamiento, como un instrumento adecuado para consensuar una serie de políticas públicas sociales e institucionalizar un conjunto de mecanismos tendientes a mejorar y preservar los niveles de cohesión social" (Bonvecchi y Rodríguez, 2009, p. 5).

Si bien en algún momento pudo afirmarse que el Estado mexicano había conquistado un cierto grado de legitimidad que a su vez permitió construir un sistema fiscal relativamente eficiente, también es cierto que la falta de un sistema democrático operativo impidió poner en marcha procesos

²⁴⁴ La consecución de un acuerdo nacional y de un pacto fiscal puede o no implicar procesos explícitos de negociación que buscan involucrar y comprometer a las principales fuerzas sociales y políticas de un país, para la firma de un documento de consenso en torno a un proyecto de Nación, de Estado y de la forma de financiar al Estado. Como lo acreditan diversos casos, estas negociaciones formales pueden tener escasos resultados si no representan un compromiso real de las fuerzas relevantes, para alcanzar objetivos comunes y de largo plazo (véase, por ejemplo, Fuentes y Cabrera, 2006).

que permitieran arribar a un auténtico Acuerdo Nacional, más allá de la hegemonía de una fuerza política particular.

El primer efecto de la reforma política ha sido probablemente el de sacar a la luz las diferencias existentes en distintos sectores de la sociedad sobre un deseable proyecto nacional y el papel del Estado en ese proyecto. Ello se ha reflejado en el Congreso y en el atrincheramiento de posiciones aparentemente irreconciliables sobre distintos puntos de política, algunos de los cuales afectan de forma crucial a la política fiscal y a las finanzas públicas.

Lo que también es evidente es la existencia de leyes, normas y mecanismos de toma de decisiones que no fueron diseñados para operar eficientemente porque no se esperaba de ellos que operaran en lo absoluto. Por un lado, la antigua cláusula de gobernabilidad ponía en manos del gobierno prácticamente todas las decisiones de política, desde las más fundamentales hasta las más operativas. Por el contrario, el actual arreglo normativo, propicia la obstrucción de decisiones operativas, y puede resultar inefectivo para prevenir decisiones en materias fundamentales, que rebasan el mandato de los gobernantes y legisladores en turno.

En instrumentos tan complejos como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que no sólo deben guardar una coherencia interna y entre sí, sino que tienen que ser consecuentes con todo el conjunto de instrumentos y acciones de política macroeconómica, la iniciativa debe surgir lógicamente del Ejecutivo y sus dependencias especializadas que siempre tendrán la capacidad técnica y el conocimiento detallado y sistemático de los requerimientos, para formular estos instrumentos y asegurar su consistencia. El Legislativo debe contar con capacidad técnica para apreciar y evaluar los alcances e impactos de la propuesta del Ejecutivo y moderarla o cambiarla en función de esta evaluación. Sin embargo, en alguna medida puede decirse que la cooperación del Poder Legislativo para dotar de recursos al gobierno a fin de que éste realice sus funciones con el enfoque de política que le es propio, es un complemento de la acción de gobernar y debiera ser parte de una normalidad democrática. Ello sin ignorar la capacidad y la obligación de los legisladores de oponerse a propuestas que auténticamente consideren dañinas o inconvenientes para el desempeño económico y social del país.

Por otra parte, la realización de reformas que afectan aspectos fundamentales de la organización política y social del país, que en su mayor parte se hallan incorporadas en el texto constitucional, no puede considerarse como prerrogativa de los gobiernos en turno ni el apoyo a ellas una obligación del Poder Legislativo y de los partidos políticos representados en él. Como señala Carbonell: “La reforma constitucional no debe emprenderse para llevar al texto de la Constitución necesidades coyunturales o intereses meramente partidistas. Esas necesidades e intereses deben valorarse junto a los beneficios de la estabilidad constitucional, de su identificación clara por sus destinatarios y, en definitiva, por el entendimiento de que cumplir la Constitución sin intentar cambiarla..., aunque suponga ciertas desventajas transitorias, es una de las mejores formas de conservar e incrementar su fuerza normativa” (Carbonell, 2000, p.222).

Por ello, la exigencia de que el Congreso apruebe las reformas al marco constitucional que regula el sector energético mexicano, aspecto considerado por un amplio sector de la ciudadanía como fundamental en la historia y la vida política del país, no deja de ser excesiva, sobre todo por parte de un gobierno que llegó al poder con un muy estrecho margen de mayoría electoral y que no cuenta con mayoría en el Congreso. Puede señalarse incluso que las salvaguardas para hacer cumplir el precepto constitucional deberían mejorarse para impedir acciones que, aprovechando huecos jurídicos, desvirtúan sus objetivos.

Por otra parte, algún mecanismo de gobernabilidad en cuestiones operativas —de la amplia gama que existe internacionalmente— posiblemente facilitaría la progresiva adaptación del sistema fiscal mexicano a los requerimientos del Estado y de la sociedad, y propiciarían un mejor desempeño del Ejecutivo²⁴⁵. Ello no invalida la necesidad de que los partidos políticos de México —como en

²⁴⁵ Por ejemplo, en los regímenes parlamentarios el destino del gobierno está indisolublemente ligado a la existencia de una mayoría en el Congreso que lo sustente (véase Bonvecchi y Rodríguez, 2009, p.6).

varios países de América Latina donde ha florecido el multipartidismo— avancen en su consolidación y madurez, fortaleciendo su capacidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno (véase Garretón, 2002, p. 21).

Un pacto fiscal operativo y respetuoso de las instituciones fundamentales del Estado, es una condición ineludible para fortalecer la cohesión social. También es una importante defensa ante la impaciencia o el desencanto por la inoperatividad de las recién habilitadas instituciones democráticas del país. Como señala Ariela Ruiz Caro, con optimismo: “El reconocimiento de que la agudización de las tensiones distributivas y de los niveles de pobreza se están convirtiendo en un problema creciente para la preservación de la democracia y la estabilidad del sistema están dando lugar a la presentación y debate de propuestas que intentan delinear un nuevo *consenso* menos fundamentalista y orientado a redefinir las estrategias de desarrollo (véase Ruiz-Caro 2002, p.7).

Bibliografía

- Agosin, M. R., A. Barreix, J. C. Gómez-Sabaini y R. Machado (2005), “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica”, Revista de la CEPAL 87, Diciembre, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco de México. www.banxico.org.mx
- Banco Mundial (2009), Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bonvecchi, C. y J. Rodríguez (2009), “Cohesión social y pacto fiscal: El papel del Poder Legislativo en América Latina” (versión preliminar). Documento presentado en la conferencia “Las políticas públicas ante la crisis global”, San Salvador, Septiembre de 2009.
- Carbonell, M. (2000), Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México, México, Porrúa- UNAM, México.
- Carretón, M.A. (2002), “La Transformación de la acción colectiva en América Latina”, Revista de la CEPAL 76, Abril.
- CEPAL-ILPES, (2004) Panorama de la gestión pública, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), Tributación en América Latina, En busca de una nueva agenda de reformas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, página web: www.diputados.gob.mx
- Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura (2002), Segundo Informe de Actividades. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, 12ª edición, Editorial Trillas, México.
- Durán, M.A. y J. L. Machinea, (2007) “Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes”, Pensamiento Iberoamericano, Núm.1, 2ª época.
- Fuentes, J.A. y M. Cabrera, (2006) “Pacto fiscal en Guatemala, lecciones de una negociación”, Revista de la CEPAL 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Garretón, M.A. (2002) “La transformación de la Acción Colectiva en América Latina”, Revista de la CEPAL 76, Abril, CEPAL, Santiago de Chile.
- Iglesias, E. (2006) “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, Revista de la CEPAL 90, CEPAL, Santiago de Chile.
- Instituto de Estadística, Geografía e Informática (1999) Estadística Históricas de México, INEGI México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. www.inegi.org.mx
- Martirene, R. (2006), Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, CEPAL, Serie Gestión pública no. 60, CEPAL Santiago de Chile.
- Martner, R. y V. Tromben (2004), Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, CEPAL, Serie Gestión pública 45, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mesa Lago, C. (2000) Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, CEPAL, Serie Políticas Sociales 36, CEPAL, Santiago de Chile.

- Moreno Brid, J.C. y J. Ros (2004) “México: Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, Revista de la CEPAL 84, CEPAL, Santiago de Chile.
- Nacional Financiera S.A., (1988) La Economía Mexicana en cifras, NAFINSA, México.
- Pérez Galindo, (2001) Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rentería, C. y J.C. Echeverri (2006) Presupuestando en Colombia, ILPES, Serie, Gestión Pública 61, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
- Ros, J. (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, Revista de la CEPAL 98, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ruiz Caro, A. (2002) Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina, ILPES. Serie gestión pública 28, Santiago de Chile, diciembre de 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de México, Indicadores Oportunos en la página web: www.shcp.gob.mx
- Serrano Migallón, F. (2007), La Ley y su Proceso, Editorial Porrúa y Facultad de Derecho, UNAM, México.
- Santiso, C. (2004), “Los préstamos del BID a las entidades de control presupuestario”, Revista de la CEPAL 83, Agosto, CEPAL, Santiago de Chile.
- Woldenberg, J., R. Becerra y P. Salazar (2008), La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, 3ª ed. Ediciones Cal y Arena, México.