

Latin American Economic Outlook 2009

Summary in English

Perspectivas económicas de América Latina 2009

Resumen en español

Mientras parece que los regímenes democráticos han arraigado de manera firme en la región, las economías latinoamericanas siguen experimentando un crecimiento económico ininterrumpido, beneficiándose del proceso continuo de globalización.

Esta edición de *Perspectivas económicas de América Latina*, el primer volumen de una serie anual del Centro de Desarrollo de la OCDE, proporciona nociones originales e indicadores comparativos sobre cuatro temas fundamentales para el desarrollo de América Latina: las consecuencias del ejercicio fiscal en la legitimidad democrática; la pertinencia de la gobernabilidad y de la reforma de los fondos de pensiones para el ahorro nacional y para los crecientes mercados de capital; el papel que pueden tener las inversiones del sector privado que buscan mercados al mejorar el acceso a los servicios de telecomunicación; y el creciente comercio con China y con la India como un incentivo para estimular la competitividad de los países latinoamericanos.

Las recomendaciones normativas y la identificación de las prácticas óptimas en las áreas que están siendo estudiadas minuciosamente se proponen poner al servicio del desarrollo de América Latina el conocido rigor analítico y los conocimientos especializados de la OCDE.

Política fiscal y desarrollo en América Latina: ¿Cuál es la conexión?

La política fiscal no sólo es un instrumento para la gestión macroeconómica, sino también una herramienta que puede ser usada por los gobiernos latinoamericanos que luchan por el desarrollo. El uso cuidadoso y activo de la política fiscal, del gasto público y del manejo de la deuda pueden estimular el desarrollo de América Latina al promover el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad.

Además, los resultados del sistema fiscal de un país proporcionan una panorámica del contrato social que une a sus gobiernos y sus ciudadanos. Los bienes y los servicios públicos en cantidad y calidad razonables por una parte, y los sistemas fiscales progresistas y transparentes por la otra son señales de un contrato social que goza de buena salud. Estas dos partes van juntas: si los bienes públicos como la salud, la educación y la infraestructura son insuficientes, de mala calidad o proporcionados de manera injusta, el contrato social se debilita. Lo mismo es válido en los regímenes fiscales regresivos o frágiles.

Este contrato social es especialmente válido para América Latina en la actualidad porque la región está en medio de una consolidación democrática. En este contexto, el ejercicio del sistema fiscal de un país, y la percepción de la ciudadanía de ese ejercicio, se relaciona estrechamente con la legitimidad de la democracia en sí. La legitimidad fiscal, la creencia de que el sistema fiscal y de gasto público es justo, es el mediador indispensable en esto. Se hallan altos niveles de legitimidad fiscal cuando el sistema fiscal y de transferencia es eficaz para atacar la desigualdad de ingresos; se prestan servicios públicos de alta calidad en forma equitativa; las obligaciones y los derechos se rigen por reglas justas y transparentes; y existe un nivel razonable de apoyo público al manejo del gobierno del sistema fiscal.

Las elecciones de política fiscal no son aisladas y siempre están sujetas a limitaciones que se deciden políticamente. La política importa porque la política fiscal está inextricablemente unida a la naturaleza del estado de bienestar, cuya configuración es un proceso profundamente político. En suma, la economía política importa: debe agregarse un factor de limitaciones políticas al diseño técnico de los sistemas fiscales para reforzar las perspectivas para una reforma duradera en la región.

En contra de las opiniones convencionales de la política fiscal como una amenaza para el crecimiento (vía el efecto de freno de los impuestos sobre el trabajo y la inversión) o como no más que un estabilizador macroeconómico para la inflación y el desempleo, esta edición de *Perspectivas* sostiene que la política fiscal puede ser una herramienta decisiva para el desarrollo económico, político y social de América Latina. Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para hacer inversiones a favor del crecimiento y de

Figura 1. Consolidación democrática en América Latina: opiniones de los expertos y de los ciudadanos



transformaciones estructurales. Los impuestos y el gasto público pueden atacar directamente la pobreza y la desigualdad, dos problemas idénticos que siguen acosando a la región.

En América Latina, este potencial para el bien no se ha explotado en forma considerable. Mientras los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos Gini en Europa, la diferencia es menor a 2 puntos Gini en América Latina. El gasto en seguridad pública, fuertemente regresivo en la región, es un culpable importante en el potencial no realizado de la política fiscal redistributiva. Y la calidad de bienes y servicios públicos básicos como la salud o la educación tampoco satisface las necesidades de desarrollo de la región ni proporciona un estímulo para el compromiso de los ciudadanos con el Estado. Se necesita un cambio de método si los gobiernos latinoamericanos han de explotar plenamente el potencial de la política fiscal como una herramienta para el desarrollo.

Ejercicio fiscal en América Latina: tendencias recientes

Desde la década de 1990 el ejercicio fiscal de América Latina ha sido favorable. Por ejemplo, los déficits fiscales de la región han bajado de 11% de las rentas públicas en las décadas de 1970 y 1980 a sólo 8% desde el año 2000. ¿Ese cambio se debe a la buena suerte o a políticas adecuadas? Las pruebas de mejores políticas incluyen aumento en el gasto, gestión macroeconómica creíble y mayor descentralización. Éstas han ido acompañadas de innovaciones creativas como nuevas reglas de responsabilidad fiscal, programas de transferencias de efectivo condicionales y presupuestos participativos.

Sin embargo, el ejercicio fiscal aún está lejos de cubrir la diferencia con respecto a los parámetros de la OCDE. Además queda por verse qué tan flexibles serán las tendencias positivas y las innovaciones institucionales ante cualquier cambio en la buena fortuna traída a la región por los precios sostenidos de las materias primas, los términos favorables de intercambio comercial y el capital barato y abundante. Esa prueba puede llegar pronto.

Esta edición de *Perspectivas* evalúa esa diferencia en resultados al comparar y contrastar el ejercicio fiscal en América Latina y en los países de la OCDE. Tanto la renta como el gasto públicos en América Latina son inferiores al promedio de los de la OCDE; aunque hay una variación considerable entre ambos grupos de países. Durante el periodo 1990-2006, las rentas gubernamentales totales promediaron 23% del PIB en América Latina y 42% en los países de la OCDE. Los gastos en total durante el mismo periodo promediaron 25% del PIB en América Latina y 44 % en los países de la OCDE. La renta y el gasto por igual han ido aumentando como una proporción del PIB en América Latina.

Los impuestos y el gasto también difieren mucho en su estructura en América Latina y en los países de la OCDE. Considérese sólo el

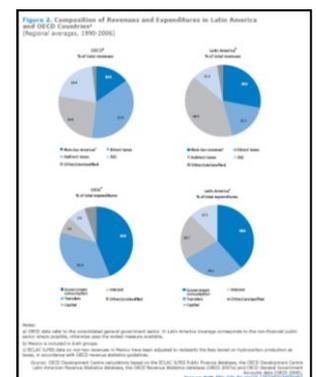
aspecto de los ingresos en el libro mayor de contabilidad. En América Latina los ingresos no tributarios son mucho más importantes para las finanzas públicas, promedian por lo menos 8 % del PIB. Los ingresos tributarios puros sólo llegan a 16 % del PIB en la región contra 35 % en los países de la OCDE. De estos, América Latina aumenta 25 % de impuestos directos, comparado con 42 % en los países de la OCDE. Dentro de esto, en América Latina sólo cuatro puntos porcentuales son atribuibles a impuestos sobre la renta a las personas físicas, donde la base de comparación de la OCDE es de 27 puntos porcentuales.

Contraria a la receta clásica, la política fiscal de América Latina es pro-cíclica: los gobiernos generalmente gastan más en las épocas de auge y menos en las de recesión. Además, una serie de variables fiscales importantes —como las rentas, el gasto y los déficit— son más volátiles en América Latina que en los países de la OCDE. Sin embargo, esta edición de *Perspectivas* demuestra que la volatilidad fiscal ha estado bajando en la región y que desde 1990 ha estado acortando la diferencia con la OCDE. Un índice de la volatilidad del déficit calculada para esta edición de *Perspectivas* muestra una caída de un tercio de 1990-1994 a 2000-2006, con América Latina permaneciendo apenas 6 % por encima del nivel de la OCDE en el segundo periodo. Durante la misma escala de tiempo la volatilidad de la renta en América Latina cayó en una cuarta parte y la del gasto en alrededor del 40%.

Los gobiernos locales de América Latina están mostrando su poderío fiscal, pero en comparación con sus homólogos de la OCDE siguen siendo relativamente menores y dependen mucho de las transferencias de los gobiernos centrales. Si bien el nivel del gasto de los gobiernos locales rondó el 41% del gasto de los gobiernos centrales en los países de la OCDE durante el periodo 1990-2006, la cifra correspondiente para América Latina apenas fue de 23 %. La proporción para los niveles de renta fue similar. En cuanto a las transferencias, la diferencia está acortándose lentamente pero sigue siendo considerable: las transferencias intergubernamentales como un porcentaje del PIB promediaron 4.9 % en los países de la OCDE y sólo 2.7 % en América Latina.

Pese a esta tendencia general positiva en el ejercicio fiscal, América Latina aún tiene mucho por hacer en materia de reforma fiscal. La generación de la renta debe diversificarse y dejar de depender de fuentes no tributarias y de los impuestos indirectos. La volatilidad fiscal, una carga en crecimiento, podría bajar más. Y las transferencias sociales aún no desempeñan su papel adecuado. Los logros y las innovaciones en el campo fiscal deben convertirse en políticas constantes y en reformas institucionales que perduren.

Figura 2. Composición del ingreso y del gasto en los países de la OCDE y de América Latina



La magnitud política de la formulación de políticas fiscales: deuda pública, ciclos políticos y mercados de capital

Comparados con los de la OCDE, la renta y el gasto reivindican una

pequeña porción del PIB en los países de América Latina. Pero las diferencias entre ellos a menudo han producido déficit del tamaño de los de la OCDE. El legado de esos déficit es deuda pública, cuyo manejo ha planteado problemas a los gobiernos de la región durante mucho tiempo. América Latina aún tiene niveles elevados de deuda, lo que vuelve vulnerables a los países de la región frente a las sacudidas negativas de la economía. Pero ese hecho no debe minimizar el progreso considerable logrado por los países latinoamericanos al manejar la composición de esa deuda; en particular, al reducir su exposición a los desequilibrios monetarios, ya que los ingresos y las obligaciones del servicio de la deuda de esos gobiernos se denominan en diferentes monedas.

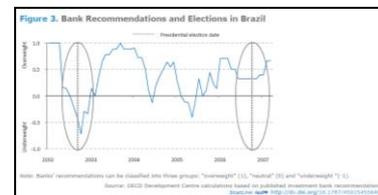
Un mercado para deuda pública denominado en monedas latinoamericanas no es nuevo; lo que es nuevo es que cada vez más los gobiernos latinoamericanos han podido colocar deuda en moneda local en el extranjero, ayudados por las fuertes condiciones económicas. Pero las dificultades continúan. Por ejemplo, mientras los vencimientos disponibles en los mercados de bonos domésticos han aumentado durante los últimos años, la curva de vencimientos total de la deuda de la región es corta si se le compara con otros mercados incipientes así como con países desarrollados.

Una característica importante de los mercados latinoamericanos de bonos garantizados por el Estado es que han sido profundamente sensibles a los acontecimientos políticos; por ejemplo, al reaccionar negativamente a la incertidumbre que es un rasgo inherente de las elecciones democráticas. No sólo las políticas económicas sino también las plataformas de política económica de los candidatos electorales tienen una influencia importante en el comportamiento de los mercados latinoamericanos de bonos garantizados por el Estado en esos tiempos.

En primer lugar, a los inversionistas les preocupa que los partidos políticos titulares amplíen el gasto para fomentar el apoyo político, con costos para la marcha de la economía después de las elecciones. Eso no es poco razonable: se han observado pruebas de los ciclos comerciales políticos de ese tipo en países democráticos ricos y pobres por igual. En segundo lugar, los mercados de capital se inquietan por la incertidumbre sobre las políticas económicas que se aplicarán después de la elección.

Las diferentes reacciones de los mercados de capital en las dos elecciones ganadas por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva ofrecen un claro ejemplo del papel que desempeñan los candidatos y los partidos políticos en ese sentido. Percibida como la oposición populista a un gobierno fiscalmente conservador en el año 2002, los mercados reaccionaron con temor a la candidatura de Lula en cuanto su campaña empezó a cobrar ímpetu y las recomendaciones de los bancos de inversión se tornaron marcadamente negativas para Brasil. Sin embargo, una vez en el poder, una campaña de comunicación y el compromiso de políticas creíbles tranquilizaron a los

Figura 3. Recomendaciones bancarias y elecciones en Brasil



incentivos de diversos tipos y los costos administrativos para las autoridades fiscales aumentarían. Sin embargo, las medidas para limitar la evasión, además de los medios legales para eludir impuestos, pueden desempeñar un papel importante para aumentar la legitimidad fiscal.

Política fiscal y realidad socioeconómica en América Latina: explicar la informalidad

La economía informal es extensa en América Latina y su existencia se relaciona estrechamente con el sistema fiscal. Casi por definición, los empleadores y los trabajadores en la economía informal no pagan impuesto sobre la renta a las personas físicas ni a las empresas (ya sea porque sus ingresos son muy bajos o porque no se han registrado ante las autoridades fiscales); sus clientes generalmente tampoco pagan ningún impuesto relativo a la compraventa. Contra esto, la gente excluida de la red de seguridad social significa que la informalidad se relaciona con gastos inferiores del sector público.

Ya sea que la informalidad se defina en términos de quienes no contribuyen con los ingresos tributarios o de quienes no están cubiertos por la seguridad social, es un indicador importante de un contrato social débil o roto. Alguna gente en la economía informal está allí como el resultado de una elección deliberada de no participar con el Estado, basada en un cálculo de costo-beneficio personal, aunque quizá no lo vean de esa manera. Otras han sido excluidas del sector formal, y para ellos el empleo informal en realidad es subempleo disfrazado que surge por la falta de flexibilidad de las instituciones del mercado laboral. Una comparación con Europa es reveladora. En Europa la informalidad en buena parte es asunto de evasión fiscal. En América Latina la informalidad es mucho más compleja, y las empresas y los trabajadores rara vez son totalmente formales o informales. Existen pruebas en la región de un método que elige y mezcla impuestos y beneficios, con personas o empresas que aceptan algunos, pero no todos los compromisos que el Estado ofrece. Por ejemplo, según un estudio realizado en México, sólo la mitad de las microempresas interrogadas eran totalmente informales; mientras que otro en Bolivia descubrió empresas con el doble de probabilidades de cumplir con sus obligaciones municipales cuando están registradas para declarar el impuesto al valor agregado.

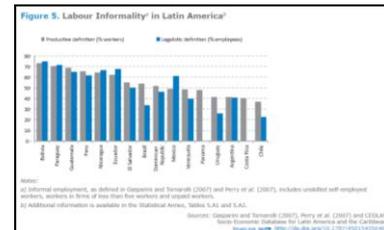
Los responsables de la formulación de políticas fiscales en América Latina, además de tomar en cuenta la escala del sector informal en sus economías necesitan reaccionar a las múltiples formas en que el fenómeno se expresa y a sus diversas causas.

La política también debe equilibrar los atractivos de los regímenes especiales para individuos y para empresas en la economía informal contra los beneficios e impuestos universales para todos; cada uno de esos paquetes normativos puede crear incentivos no planeados que sean contraproducentes. Como ya es norma, los gobiernos (no sólo en

América Latina) crean regímenes fiscales para dar carácter oficial a partes específicas de la economía. Pero esos regímenes pueden convertirse en obstáculos para la expansión de las pequeñas empresas. Y cuando desde una cuarta parte a más de la mitad de los trabajadores tienen trabajos informales, entonces es probable que las ampliaciones graduales a regímenes fiscales y de gasto sean inadecuadas; en especial cuando la elegibilidad en el aspecto social (protección social y todos los beneficios del Estado) a menudo se relaciona con el empleo en el sector formal. La protección social universal, entre tanto, podría fomentar el empleo informal ya que separa al trabajo formal de la elegibilidad. Por otro lado protege a los trabajadores vulnerables y puede aumentar la productividad nacional al promover la movilidad laboral entre sectores y entre regiones.

Los experimentos normativos innovadores en América Latina y más allá demuestran que el acatamiento fiscal puede facilitarse al alinear mejor los costos de la formalidad para un individuo con sus beneficios, al aprobar regímenes simplificados para todos los contribuyentes y al ofrecer a los trabajadores formales e informales servicios sociales en igualdad de condiciones.

Figura 5. Informalidad laboral en América Latina



Aumentar la calidad del gasto público: el caso de la educación

Los impuestos y las transferencias tienen un fuerte potencial para redistribuir el ingreso; pero el gasto social en desarrollo humano —específicamente en salud y en educación—, puede tener una importancia descomunal al igualar las oportunidades para todos. Con esto en mente, esta edición de *Perspectivas* da una mirada minuciosa a los resultados y al gasto en educación en América Latina. Lo que surge es que la principal dificultad que enfrenta la región es mejorar la calidad de la educación, medida conforme a las aptitudes cognitivas y al aprendizaje del estudiante. Al mismo tiempo, la cantidad también debe mejorarse; ya que los países latinoamericanos deben aumentar las tasas de participación y de finalización de estudios más allá de la educación primaria universal.

El gasto público en educación en América Latina es considerable y creciente. El gasto en educación como porcentaje del gasto público total ha estado aumentando en América Latina; como porcentaje del PIB el gasto en educación ahora representa alrededor del 4 %, un nivel similar al observado en los países de la OCDE. Pero el gasto por alumno aún es cinco veces más bajo en América Latina, ya que la población en edad escolar representa entre una cuarta y una tercera parte del total, comparada con menos de una quinta parte en la OCDE.

Los países latinoamericanos proporcionalmente gastan más en la educación primaria que los países de la OCDE, y menos en la educación universitaria y secundaria. La diferencia es evidente en especial en la educación secundaria, donde los países latinoamericanos gastan en promedio 13 % del PIB por cabeza, mientras que los países de la OCDE

gastan más del 24 % del PIB por cabeza. En parte, a causa de esta distribución del gasto, las tasas brutas de inscripción a secundaria en América Latina promediaron menos del 77 %, mientras que el promedio en la OCDE rebasa el 100 %.

Para evaluar la calidad de los resultados del gasto en educación, esta edición de *Perspectivas* se centra en el rendimiento (medido por el promedio y la distribución de los resultados de exámenes en el estudio de la OCDE, el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes [PISA]) y en la equidad (medida según el grado en que el origen socioeconómico determina los resultados de los exámenes del alumno o alumna) En ambos cómputos, los resultados de PISA para América Latina dan motivos para preocuparse.

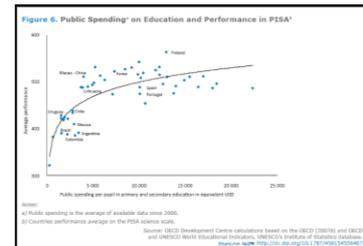
Los resultados del examen PISA en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, los seis países latinoamericanos que participaron en el estudio, son inferiores comparados con los de la OCDE. La diferencia en rendimiento entre los educandos latinoamericanos y sus homólogos de la OCDE equivale a tres años de instrucción, mientras que la diferencia para otros países en vías de desarrollo en el estudio es aproximadamente sólo de la mitad. La buena noticia es que entre el año 2003 y el 2006 los resultados de las rondas del examen PISA para los países de América Latina mejoraron en términos generales.

Las políticas correctas pueden ayudar. Economías como la de Lituania y la de Macao-China gastan montos similares por alumno a los de América Latina y sin embargo lo hacen mejor tanto en rendimiento como en equidad. En la OCDE, las políticas escolares y educativas como el tiempo que los estudiantes pasan en lecciones regulares, una mejor rendición de cuentas y las políticas de ingreso por méritos podrían tener un efecto contundente en el aprendizaje de los estudiantes. Además, el estudio PISA muestra que no necesariamente existe un intercambio entre rendimiento y equidad. Los encargados de formular la política en los países latinoamericanos pueden beneficiarse de estudios como PISA, conforme tratan de resolver la economía política de la reforma educativa.

El gasto en educación no es sino un ejemplo de cómo la política fiscal puede fomentar el desarrollo, no sólo el crecimiento económico, en América Latina. El desafío es dirigir el gasto público a políticas que fomenten prácticas óptimas probadas y que garanticen el apoyo social necesario para que las propias acciones del Estado tengan un efecto multiplicador. Indudablemente es necesario más gasto en las áreas decisivas de la formación de capital físico y humano, pero la verdadera prioridad de la región es mejorar la calidad de ese gasto al hacerlo más eficiente y mejor dirigido.

El estudio PISA también muestra que no existe intercambio necesario entre rendimiento y equidad, pero existe una condición previa: las escuelas deben reflejar a la sociedad en general. Cuando las

Figura 6. Gasto público en educación y resultados en PISA



escuelas de un sistema son incluyentes en el sentido de que la distribución de los orígenes de sus estudiantes se asemeja a la distribución socioeconómica de las familias en todo el país, logran más en ambos aspectos.

Puede accederse a la publicación completa en
www.oecd.org/dev/publications/leo2009

Este resumen contiene **StatLinks**, iun servicio que entrega archivos Excel™ desde la página impresa!

© OCDE 2008

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la librería en Internet de la OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

