

En busca de un marco fiscal para América Latina

José Luis Machinea

Colección **Estudios nº 4**

Serie **Estados de la Cuestión**
Área **Finanzas Públicas**



José Luis Machinea ha sido Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y ha ocupado diversos cargos en el gobierno de Argentina; entre ellos, Ministro de Economía, Presidente del Banco Central, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo. Ha sido consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de las Naciones Unidas.

Es autor de múltiples publicaciones sobre macroeconomía, desarrollo y políticas sociales y tiene una vasta trayectoria como académico. En la actualidad es profesor de la Universidad Torcuato di Tella y de la Universidad de Buenos Aires.

Machinea es Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota.

En busca de un marco fiscal para América Latina

José Luis Machinea

Colección Estudios nº 4

Serie: Estados de la Cuestión

Área: Finanzas Públicas

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocias-ii.eu
info@eurosocias-ii.eu

Con la colaboración de:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, marzo 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Resumen ejecutivo.	7
1. Introducción	11
2. Progresos y falencias de la última década	15
2.1. Ingresos públicos	15
2.2. Gasto público	24
2.3. La sostenibilidad fiscal	35
2.4. El impacto fiscal en la distribución del ingreso	39
3. Los objetivos de la política social: universalidad de las prestaciones	43
3.1. Los principios de la intervención pública	43
3.2. Focalización o universalización: ¿disyuntiva o complementariedad?	44
4. El papel de los parlamentos y de la sociedad civil en la construcción de una visión compartida	47
4.1. Ventajas y debilidades de los distintos actores	47
4.2. Una digresión: la relevancia de los parlamentos en la discusión del presupuesto	50
5. La construcción de una agenda	53
5.1. ¿Qué es lo que explica el cambio de los últimos años? La economía política de las reformas recientes	53
5.2. Las tareas fiscales macroeconómicas	56
5.3. Los ingresos fiscales	59
5.4. Sobre la transparencia y la institucionalidad de las políticas del gasto social	63
Bibliografía	69

Resumen ejecutivo

Durante las última dos décadas se observan cambios considerables en el nivel de gasto público y de la tributación en América Latina. Los aumentos en ambos casos están en el orden de 5-6% del PBI. Por el lado de los ingresos, los impuestos indirectos muestran un peso creciente en la estructura tributaria, aunque durante la última década se observa una tendencia, todavía insuficiente, a ampliar la base imponible del impuesto a la renta. Por el lado de los gastos se puede apreciar una mayor importancia de los gastos sociales, que en promedio han aumentado más de 7% del Producto, especialmente en educación y en seguridad y asistencia social. Mientras que en algunos países se observan mejoras en la calidad del gasto, en términos generales se sigue observando deficiencias de distinto tipo —falta de transparencia, ausencia de rendición de cuentas y fragmentación de las prestaciones en educación, salud, pensiones, entre otras.

En cuanto a la sostenibilidad de las cuentas fiscales, que ha sido un factor generador de desequilibrios macroeconómicos durante las últimas décadas del siglo pasado, ha habido avances importantes en los años previos a la crisis financiera de 2008, lo que permitió una mayor capacidad de implementar políticas contracíclicas durante la crisis. Sin embargo, los datos de los últimos años, con contadas excepciones, vuelven a mostrar un comportamiento procíclico de las cuentas públicas. Desde nuestro punto de vista ello es un motivo de especial preocupación porque pareciera que el contexto internacional favorable —precios internacionales de los bienes primarios y bajas tasas de interés— que ayudó a los logros de la década pasada, en especial a los países de América del Sur, está cambiando para peor.

En términos de equidad, distintas estimaciones muestran que los impuestos no contribuyen a mejorar la distribución del ingreso; además las transferencias monetarias directas impactan positivamente —en la mayoría de los casos entre dos y tres puntos del Coeficiente Gini, básicamente como consecuencias del aumento de las transferencias condicionadas que se han implementado en dieciséis países de la región, con un gasto promedio de 0,4% del producto. Por su parte, hay un efecto redistributivo importante de los gastos en especie —salud y educación— en parte como consecuencia de la mayor cobertura que se ha logrado en la educación primaria y secundaria. Sin embargo, la

progresividad de estos gastos también ha aumentado por la fragmentación de las prestaciones, o sea por la “expulsión” de las clases medias de los sistemas de salud y de educación públicos. Esta es una “progresividad” por los malos motivos, ya que se explica por la baja calidad de las prestaciones públicas en éstas áreas.

Esta situación nos lleva nuevamente al debate de la universalidad y la focalización, aunque es necesario reconocer que, en ciertas circunstancias, la focalización puede ser un instrumento para acceder a la universalidad de las prestaciones. Las transferencias condicionadas, en cuanto tienden a aumentar el acceso a la salud y a la educación son un ejemplo de ello. Sin embargo, si no se mejoran las prestaciones universales de salud y educación financiadas por el sector público, la focalización puede tener consecuencias negativas sobre la cohesión social, ya que la ausencia de los sectores medios como beneficiarios del gasto público en estas áreas dejará sin “voz” a los reclamos por mejores prestaciones. También se convertirá en una dificultad para avanzar en un acuerdo fiscal que genere el financiamiento necesario para reducir la inequidad que caracteriza a la región.

De los múltiples desafíos a futuro hay tres que creemos son prioritarios. Los dos primeros son mejorar la equidad del sistema y la calidad del gasto; el tercero, lograr los objetivos previos con políticas que sean funcionales al crecimiento. Por eso en el documento se discute en detalle aquellas medidas que contribuyan a la mayor equidad del sistema tributario, tales como los impuestos directos. Generalizar el impuesto dual a los ingresos pero reduciendo la gran cantidad de tasas aprobadas para distintas fuentes de ingreso, es una prioridad, así como lo es la recaudación del impuesto al patrimonio, que también ayuda a la descentralización. Se requiere reducir las exenciones tributarias, en especial en el impuesto a las ganancias de las empresas. En el caso que se avanzara en eliminar exenciones del IVA es necesario introducir medidas compensatorias para los sectores de menores recursos.

Para mejorar la equidad del gasto y la cohesión social en el mediano plazo, las políticas sociales debieran centrarse en avanzar en coberturas universales. Sin ello la percepción seguirá siendo que existen distintas clases de ciudadanos, lo que dificultará el sentido de pertenencia a un proyecto común. Pero ampliar la cobertura sin mejorar la calidad del gasto no solo es insuficiente, sino que también es insostenible porque el bienestar no aumentaría al ritmo de los recursos, generando cada vez más reacciones negativas. Mejorar la calidad del gasto requiere avanzar en reformas estructurales que, entre otras cosas, cambios los incentivos de los actores involucrados, pero también es imprescindible mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y aumentar la participación de la sociedad civil, temas sobre los cuales el documento hace algunas recomendaciones.

En el ámbito de medidas que sean funcionales a la equidad y al crecimiento, en el documento se discute la necesidad de avanzar en la creación de instituciones que faciliten el manejo

contracíclico de la política fiscal, como también las dificultades técnicas de esta propuesta, en especial en países federales.

Más allá de qué hacer, el documento también discute cuáles son las dificultades para avanzar en el sentido propuesto. Para ello pasa revista a los factores que habrían contribuido a la aprobación de reformas en los últimos años, entre ellos la asunción de gobiernos con una ideología de centro-izquierda en varios países, y en qué medida esos factores pueden ser funcionales a la profundización de ciertas transformaciones en distintas áreas. Al respecto es interesante observar que más allá de que hayan sido gobiernos con una tendencia de izquierda aquellos que impulsaron algunas reformas en el plano fiscal (social e impositivo), gobiernos de distinto signo político también implementaron o mantuvieron políticas sociales progresistas, lo que fortalece la idea de que un nuevo consenso se está generando en la región. Sin embargo, no puede desconocerse que las resistencias de ciertos grupos de poder, con alianzas con parte de la dirigencia política, seguirán afectando la posibilidad de lograr mayores avances en pos de la equidad y el crecimiento. La educación y la salud son áreas donde se observan disputas en varios países de la región.

Si bien se ha señalado como relevante para el proceso de aprobación de las reformas la intensidad con que opera el presidencialismo en algunos países de la región, ello no significa que el fortalecimiento del presidencialismo sea el medio adecuado para seguir avanzando. Es obvio que en la misma medida en que el presidencialismo puede ser utilizado para modernizar el país, también lo puede ser para avanzar en medidas populistas. Aquí es donde el equilibrio de poderes aparece como la mejor solución de largo plazo, aunque no cabe duda, como muestra la experiencia de varios países en el pasado reciente, que la aprobación del Parlamento puede convertirse en un proceso muy lento y poco eficiente. Al respecto una alternativa ha sido crear mecanismos adicionales que ayuden al diálogo, como los consejos económicos y sociales. Estos consejos pueden ser útiles en ciertos casos, pero es necesario reconocer que el peso de la representación corporativa en los mismos dificulta el avanzar en ciertas reformas.

La solución de largo plazo, pasa por fortalecer el funcionamiento de los parlamentos, los que, en parte por el excesivo peso del poder ejecutivo, se caracterizan en la región por ser instituciones débiles y con carencias técnicas. Solo siete países de la región cuentan con una organización especializada en conducir análisis presupuestarios. Por lo tanto, un aporte considerable al equilibrio de poderes y a la elaboración de un presupuesto más profesional y participativo sería la creación y, en el caso en que ya existieran, el fortalecimiento de una oficina en el ámbito del parlamento destinada a evaluar de forma idónea el presupuesto. Es bienvenida, por lo tanto, una serie de iniciativas que a nivel regional intentan aumentar las capacidades de los poderes legislativos, en particular fortaleciendo sus capacidades analíticas y de negociación.

En síntesis, América Latina muestra algunos progresos durante las últimas décadas, tanto en término de la magnitud de los ingresos como del gasto social, aunque subsiste una gran heterogeneidad entre países. Hablamos de progreso porque a comienzos del siglo existía cierto consenso en la necesidad de aumentar los recursos y el gasto público. Queda mucho para hacer en este terreno en la mayoría de los países de la región, pero el gran desafío que cruza a todos ellos es la necesidad de mejorar la equidad del sistema tributario y la equidad y calidad del gasto público. A tal fin, muchos países requieran de asesoramiento técnico; sin embargo, tan o más importante es la búsqueda de ciertos consensos mínimos. Sin esos consensos, que requieren de un papel más activo de los congresos, tanto desde el punto de vista técnico como político, los avances dependerán solamente de la voluntad del presidente de turno y de la existencia de minorías circunstanciales, con las debilidades institucionales que ello implica.

1. Introducción

Del contrato social derivan los principios éticos que deben orientar el diseño de las instituciones básicas de una sociedad. El contrato no se manifiesta en un documento firmado por los distintos actores, sino en el acuerdo implícito entre gobierno y ciudadanos acerca de lo que cada uno puede esperar del otro. En particular, de ese contrato se derivan un conjunto de derechos y obligaciones aceptados por todas las partes.

Los derechos civiles y políticos, conjuntamente con los económicos, sociales y culturales, expresan valores tales como la igualdad de oportunidades, la calidad de vida, la solidaridad y la no discriminación. Sin embargo, el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales plantea problemas que no se presentan en el caso de los derechos civiles y políticos, pues el tránsito del *de iure* al *de facto* exige disponibilidad de recursos¹.

Si los recursos son escasos, los derechos están inevitablemente sujetos a algún tipo de escala de prioridades. Esto no implica postergarlos, sino graduar de manera progresiva su plena realización. Lo que hay que determinar es “un mínimo viable” y “un óptimo proyectable”. El nivel mínimo garantizable universalmente se fija conforme al grado de desarrollo de la sociedad y se acuerda incrementarlo gradualmente: en eso consiste la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este contexto, la sociedad debe ponerse de acuerdo en cuál es el mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros, estándares y metas claras. A su vez, el nivel óptimo se fija para imprimirle un carácter de obligatoriedad a la distribución de los recursos actuales y a los que se produzcan en el futuro. Vale decir, además de determinar un punto de partida es necesario establecer un itinerario. El itinerario es esencial, porque establecer solo el piso lleva a la fragmentación de las prestaciones sociales y el consecuente incumplimiento de los derechos sociales.

En otras palabras, se requiere de un acuerdo o pacto social, que incluya, entre otras cuestiones, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad en la cobertura y calidad

1. Véase al respecto Martín Hopenhayn (2006) y Cepal (2006).

de las prestaciones y ampliación del acceso a ellas. Esto significa que el pacto fiscal es una de las consecuencias del contrato social. Sin ese pacto fiscal, el contrato social se convierte en una cáscara vacía (CEPAL 2006).

El pacto fiscal en general y, en particular en la nueva etapa que vive América Latina, debe de tener cuatro atributos esenciales: a) sostenibilidad macroeconómica, en especial vinculada con el nivel de la deuda pública y la instrumentación de políticas contracíclicas en las distintas fases del ciclo económico, b) la generación de un nivel de recursos que permita proveer la protección social compatible con el nivel de ingreso *per capita*, c) equidad en la generación de recursos y provisión de servicios, y d) la contribución al crecimiento económico con incentivos adecuados y la necesaria provisión de capital físico y humano. O sea un pacto fiscal que sea compatible con la generación de **oportunidades** asociadas con el crecimiento y el empleo, con la **capacitación** de los recursos humanos y con la **solidaridad** asociada con sistemas universales de protección social².

Solo una sociedad que genere oportunidades, capacite y sea solidaria permitirá la inclusión social y generará el sentido de pertenencia a un proyecto común. Es lo que se suele denominar cohesión social, un término utilizado extensivamente en Europa y que, en parte por ello, ha encontrado ciertas resistencias en América Latina.

La ausencia de un pacto fiscal ha sido un déficit de la región durante décadas y ha sido analizado extensamente, con argumentos que van desde las características de la conquista, hasta la desigualdad y la violencia política. La consecuencia ha sido durante décadas un bajo nivel de tributación, la prevalencia de impuestos regresivos, una baja moral fiscal que se manifiesta en elevadas evasión y elusión, una alta informalidad y una insuficiente provisión de bienes públicos en cantidad y calidad. Ésta sigue siendo, básicamente, la situación en la actualidad, aunque ha habido cambios importantes a partir de 1990, tal como se discute a continuación.

El documento está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección se discute los progresos en términos de aumento de los ingresos y del gasto público durante las últimas dos décadas, un aumento que ha sido generalizado en cuanto a la tendencia, pero con grandes diferencias en cuanto a su magnitud entre países. Asimismo se analiza en que medida ese aumento en el gasto y en los recursos ha estado acompañado por una mayor disciplina fiscal, otra de las debilidades de la región durante un largo período de tiempo. Finalmente, en esta sección se analiza cuáles son los efectos distributivos de la política fiscal,

2. La relación entre equidad y crecimiento reconoce distintas etapas en la literatura económica. Desde una primera aproximación donde la desigual distribución del ingreso era funcional al crecimiento, a la actualidad cuando el tema ha dado lugar a un amplio debate, en el que parece prevalecer la idea de que una mayor equidad afecta de forma positiva en el crecimiento (Recuadro 1).

tanto desde la óptica de los ingresos como de los gastos. Sin duda, más allá de pequeños avances, no cabe duda que en esta área es donde los progresos han sido menores.

En la tercera sección, se discute un viejo tema de especial relevancia en la actualidad de la región, como es el de los objetivos de la política social, en particular la universalidad de las prestaciones. Aquí es donde el contraste entre las prestaciones sociales en América Latina y sistemas como el europeo es mayor, ya que la región está lejos de contar con una cobertura universal con similares características de calidad. Más aún, la fragmentación del sistema complica la búsqueda de esa cobertura, ya que aparecen intereses vinculados a los beneficios que ciertos actores obtienen de esa fragmentación. En ese contexto de fragmentación, se discute si en ciertos casos la focalización puede ser complementaria de la universalización, o sea puede ser funcional al objetivo último de prestaciones universales.

Recuadro 1: Equidad y crecimiento

Hace algunas décadas se argumentaba que una más inequitativa distribución del ingreso podía ser funcional al crecimiento por motivos que iban desde el impacto de mayores ingresos de los sectores capitalistas sobre los *animal spirits*, hasta la mayor capacidad de ahorro de sociedades menos igualitarias, dado las mayores propensiones a ahorrar de los sectores de ingresos más elevados. Sin embargo, en la última década hay abundante literatura sobre los efectos beneficiosos de la equidad en el crecimiento. Entre los factores discutidos en esta bibliografía pueden mencionarse los siguientes: primero, que la mejor distribución del capital humano y financiero genera mayores posibilidades de inversión y mejora la productividad; segundo, que una mayor equidad reduce la delincuencia y genera un mejor ambiente para la inversión; tercero, que una mayor inequidad resulta en un menor impacto del crecimiento sobre la pobreza, y de ésta sobre cuestiones relevantes para el crecimiento, como la educación; cuarto, que una mayor equidad puede generar demandas sociales que funcionan como incentivos para que, en sociedades democráticas, las elites realicen transformaciones funcionales al crecimiento (mejor educación y salud); quinto, que sistemas más débiles de protección social pueden llevar a adoptar políticas macroeconómicas equivocadas ante *shocks* externos.

Tan importante como una mayor equidad para el crecimiento es la forma en que se logra esa equidad. Si se trata de lograr la mayor igualdad en la distribución del ingreso con continuas violaciones del derecho de propiedad, las ganancias de corto plazo en la distribución del ingreso y la riqueza afectarán negativamente al crecimiento. Si, en cambio, la mejor distribución es consecuencia de un fuerte aumento de la cobertura y la calidad de la educación, habrá un impulso positivo al crecimiento. Desde ya que la búsqueda de una mayor equidad implica en la mayoría de los casos una mayor presión tributaria; la característica que ésta adopte también será relevante para analizar el impacto sobre el crecimiento.

En la cuarta sección se analiza el papel de los parlamentos y de la sociedad civil en la construcción de una visión compartida, para lo que se considera los intereses económicos y políticos de los distintos actores, y porque esos intereses pueden, en ciertas circunstancias, complicar la búsqueda de sociedades más equitativas. Considerando que ha habido

progresos, en especial en la última década, pero que éstos son insuficientes, en la quinta sección se analiza cuales son los factores que pueden explicar esos progresos, y cuáles los que impedirían avances más sustantivos. Para ello se pasa revista a las tareas pendientes en los distintos ámbitos —ingresos, calidad del gasto y sustentabilidad macroeconómica— y se examina los instrumentos que ayudarían a lograr mayores avances en las distintas áreas, una discusión que tiene un contenido económico pero que, principalmente, requiere de una enorme voluntad y capacidad política.

2. Progresos y falencias de la última década

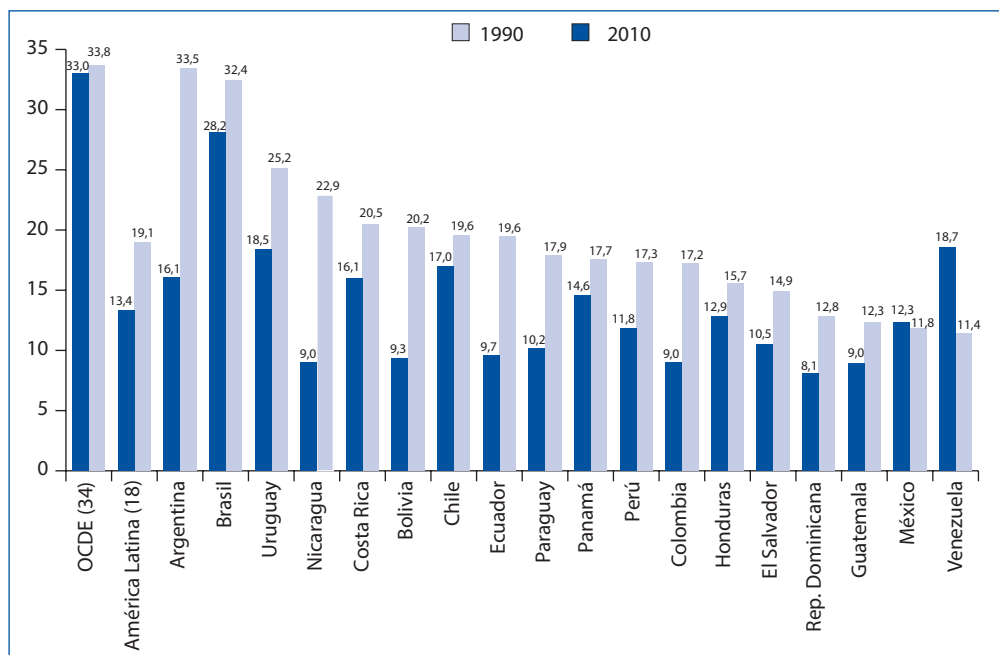
Hay cambios relevantes durante las últimas dos décadas, tanto en los niveles de ingresos y gastos públicos, como en avances significativos para lograr una situación fiscal más sostenible desde la óptica macro. A continuación se pasa revista a esos cambios.

2.1. Ingresos públicos

Durante el último cuarto de siglo se sucedieron dos tipos de reformas por el lado de los ingresos fiscales. Como consecuencia de esas reformas, la recaudación tributaria aumentó de 13,4% a 19,1% del PBI entre 1990 y 2010³. Dos tercios de este aumento se dieron durante la última década. Durante la primera parte de ese período, o sea las décadas del ochenta y del noventa, los criterios de progresividad, característicos de la tributación directa, fueron desplazados a favor de prioridades por los criterios de neutralidad y eficiencia. No obstante, durante ese período se lograron avances importantes en el remplazo de los impuestos al comercio exterior y algunos impuestos al consumo por la implantación inicial del IVA y luego su extensión a los bienes intermedios y los servicios, como así también por un aumento de las alícuotas. También fue un período en el que con el objeto de gravar la renta presunta de las empresas se establecieron impuestos sobre el capital o las ventas de las empresas en varios países de la región (Gomez Sabaini, 2013).

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, el aumento de la presión tributaria fue generalizado, con la excepción de México y Venezuela, que vieron más que compensada la caída de la recaudación con el aumento de los ingresos asociados con la producción y la exportación de petróleo.

3. América Latina fue en ese período la región con mayor aumento de la presión tributaria del mundo (BID, 2013).

Gráfico 1. Presión tributaria en América Latina

Fuente: Gomez Sabaini (2013).

El peso relativo de los impuestos al consumo (IVA y ventas) aumentó un 40% entre 1990 y 2010, llegando a representar un 35,4% de la recaudación total (Cuadro 1). En términos absolutos, la recaudación promedio de este gravamen se duplicó pasando de 3,4% a 6,8% del PIB entre 1990 y 2010, lo cual representó alrededor del 60% del aumento del total de la recaudación de la carga tributaria para la región (Gomez Sabaini, 2013).

En segundo lugar, el otro pilar fundamental de las estructuras tributarias de la región, y en general del mundo, son los impuestos que recaen sobre los ingresos y las ganancias de capital, principalmente el impuesto sobre la renta. La recaudación promedio de estos tributos mostró un importante incremento entre 1990 y 2010 (de 2,9% a 4,8% del PIB) contribuyendo con un 33,3% del aumento total de la carga tributaria regional. A pesar de que durante la última década, y en consonancia con la tendencia internacional, las alícuotas, en especial a las empresas, se hayan reducido de manera marcada, gran parte de este aumento se generó durante esa década y se dio de manera generalizada para casi todos los países de la región. Esto ha permitido que la contribución de los ingresos aportados por estos tributos haya aumentado en un 33% y llegan al 25% en 2010 de la carga tributaria.

Cuadro 1. Estructura tributaria promedio en América Latina (1990 y 2010)

Tipo de impuestos	(En % del PIB)				(En % del total)	
	1990	2010	Dif.	Cont. %	1990	2010
Renta y ganancias de capital	2,9	4,8	1,9	33,3	21,6	25,0
Seguridad Social	2,3	3,4	1,1	19,2	17,3	17,8
Nómina salarial	0,1	0,1	0,0	0,3	0,7	0,6
Propiedad	0,5	0,7	0,2	4,1	3,8	3,9
General s/ Bs. y Ss.	3,4	6,8	3,4	59,3	25,3	35,4
<i>Sobre el Valor Agregado</i>	2,9	6,1	3,2	55,8	21,8	31,9
<i>Sobre las Ventas y otros</i>	0,5	0,7	0,2	3,5	3,5	3,5
Específicos s/ Bs. y Ss.	3,5	2,9	-0,6	-10,6	26,3	15,3
<i>Selectivos</i>	1,6	1,7	0,1	1,8	11,8	8,8
<i>Comercio internacional</i>	1,7	1,1	-0,6	-11,4	12,7	5,6
<i>Resto Específicos</i>	0,2	0,2	-0,1	-1,0	1,7	0,9
Otros Impuestos	0,7	0,4	-0,3	-5,6	5,1	1,9
Ingresos Tributarios Totales	13,4	19,1	5,7	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gómez Sabaini (2013).

La mejora en el impuesto a la renta fue consecuencia de la ampliación parcial de algunas bases tributarias que gravan los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones mínimas, y la creciente inclusión a través de la imposición dual de rentas procedentes de los ingresos de capital (dividendos, intereses y ganancias de capital). La imposición dual, con diferencias entre países, fue parte de reformas tributarias más amplias en Uruguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Uruguay fue el primer país que implementó esta reforma y luego se extendió, como se desprende de la lectura del listado previo, en la región centroamericana, que es donde más se ha avanzado en la aplicación de la imposición dual, aunque las reformas se aplicaron en áreas diversas (Cuadro 2). Esos logros se dieron en un contexto donde el proceso de reformas tributarias tuvo fuerte resistencia política con un elevado nivel de rechazo a las reformas propuestas (Recuadro 2).

Sin embargo, sigue siendo cierto que, a diferencia de los países de la OECD, más de dos terceras partes de los ingresos asociados con el impuesto a la renta proceden de imposiciones a las empresas, lo que reduce sensiblemente su progresividad, dado que las empresas tienden a incorporar, al menos parcialmente, este impuesto al precio de sus productos.

Cuadro 2. Principales medidas de las reformas tributarias

	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Belice	R. Dominicana
Personas								
Gravar rentas del capital	●	●	●	●	●	●	●	●
Aumento min no imp. y/o baja de tasa	●		●			●		●
Patrimonio								●
Empresas: impuesto mínimo sobre ingresos brutos	●	●			●	●		
IVA								
Eliminación de exenciones		●	●	●	●			●
Eliminación tasa 0 y baja cred. Fiscal	●	●		●	●			●
Aumento de tasas			●	●	●		●	
Impuestos selectivos	●	●		●	●	●	●	●
Tributación Internacional								
Precios de transferencia	●	●	●	●	●	●		●
Otros		●			●	●		●
Recaudación (en %pbi)	0.9	1	2	2.2	2.5		1.6	1.5

Elaboración propia sobre la base de información del BID.

En tercer lugar, también han mostrado una evolución favorable los ingresos tributarios asociados con las contribuciones para el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Su nivel promedio pasó del 2,3% del PIB en 1990 al 3,4% del PIB en 2010, y explica más del 19% del aumento global de la carga tributaria promedio en América Latina (Cuadro 1). Sin embargo, en este segmento las diferencias entre países son amplias. Los países de mayor carga tributaria, como Argentina, Brasil y Uruguay, tienen regímenes previsionales más consolidados y recaudan hasta 3 y 4 veces más en porcentaje del PIB que el resto de los países de

la región. En particular, con la excepción de Costa Rica y Panamá, estos impuestos son en promedio menos de 1,5% del producto en los países centroamericanos (Gráfico 1). La consecuencia de una baja recaudación de impuestos ligados con la seguridad social es que en esos países las pensiones alcanzan a menos del 20% de los mayores de 65 años (poco más del 40% en Costa Rica y Panamá). En otros casos las diferencias entre países se explican por el remplazo del sistema de reparto por un régimen privado de capitalización, lo que disminuyó o eliminó los ingresos fiscales por este concepto.

Recuadro 2. Reformas tributarias en América Central

La crisis de 2008 redujo sensiblemente los mecanismos de financiamiento del déficit fiscal de los países de la región centroamericana. La ausencia de financiamiento en un contexto de fuerte caída de los ingresos fiscales, hizo que los gobiernos adoptaran medidas para reducir el déficit fiscal. En particular, los gobiernos elaboraron proyectos de reforma tributaria cuyo principal objetivo fue el aumento de los ingresos, aunque en varias de estas reformas aparecieron las primeras tendencias a lograr una mayor participación de los impuestos directos en la estructura tributaria, tendencia que se consolidó a los largo de los años siguientes.

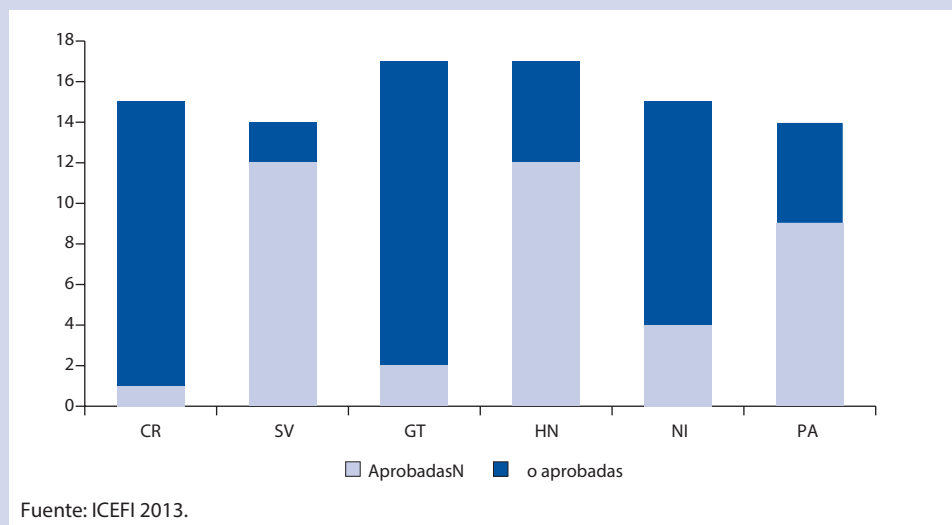
Entre 2008 y mediados de 2011 se propusieron 13 reformas relevantes en Centroamérica. Estas reformas incluyeron mejoras importantes en el impuesto a la renta, al valor agregado y en los impuestos específicos y selectivos al consumo (ver Cuadro 2). Estas reformas incluyeron medidas de fortalecimiento de las administraciones tributarias y aduaneras. Si una característica tuvieron estas reformas es que en la mayoría de casos hubo al menos dos propuestas por país en solo tres años y que las negociaciones se prolongaron durante meses. El siguiente gráfico muestra los éxitos y los fracasos en términos de las medidas aprobadas y rechazadas durante ese período.

Es interesante observar la cantidad de medidas de reforma rechazadas en Costa Rica y Guatemala, hasta mediados de 2011. Poco más tarde en ambos países se aprobaron nuevas medidas fiscales, las que en el caso de Guatemala todavía deben ser aprobadas por la Corte Constitucional. Tanto en Guatemala como en Costa Rica, esa instancia constitucional ha anulado en varias oportunidades leyes aprobadas por el Parlamento.

Una de las propuestas más importantes de estas reformas -siguiendo una tradición nórdica y similar a la aprobada en Uruguay en 2008- fue la vinculada con los impuestos a la renta de las personas por ingresos provenientes del capital (intereses, dividendos y ganancias de capital). Teniendo en cuenta las múltiples negociaciones, en todos los países hubo cambios importantes en las propuestas originales, pero finalmente los parlamentos aprobaron gravar, con diferentes tasas y por primera vez, la renta de las personas provenientes del capital.

Asimismo se aprobaron impuestos a la renta presunta de las empresas, mediante la imposición de los ingresos brutos. Se avanzó también en legislación atinente a los precios de transferencia y en gravar a la renta proveniente de ingresos de capital del exterior.

Medidas propuestas y aprobadas (2008-2001) (Cantidad de medidas)



Finalmente, además de ciertos gravámenes específicos (autos, tabaco, bebidas alcohólicas, artículos de lujo) se redujeron los artículos desgravados en el IVA y se eliminó la tasa 0 en este impuesto, que generaba grandes créditos fiscales. Considerando la cantidad de artículos desgravados, en lugar de una canasta básica de los sectores de menores recursos, la medida parece acertada, aunque más adelante, en la sección de este informe dedicada a propuestas, se discute en detalle su impacto sobre la equidad.

Fuente: ICEFI (2012) y BID (2012).

En cuarto lugar, la mayor apertura comercial, incluyendo varios acuerdos de libre comercio, generó la reducción de los niveles y el grado de dispersión de los aranceles de importación. Como consecuencia de ello, la participación porcentual de los mismos en la estructura tributaria promedio bajó del 12,7% a 5,6% en el período señalado. Además, en virtud de los procesos de simplificación tributaria aplicados durante la década de 1990, en varios casos con impactos negativos sobre la equidad, los impuestos selectivos experimentaron una merma en su participación relativa pasando de 11,8% a 8,8%, aunque se nota una cierta recuperación en los últimos años.

En quinto lugar, los impuestos que recaen sobre el patrimonio solo aportan, en promedio, el 0,7% del PIB. Estos tributos han representado una proporción casi constante y cercana al 4% de la recaudación global entre 1990 y 2010.

En sexto lugar, en la región se ha generalizado la utilización del impuesto a los débitos bancarios, que durante la década pasada, con tasas que oscilan entre el 0,1% de la operación

a 1,2%, se aplicó en once países de la región, aunque en la actualidad solo está vigente en ocho de ellos⁴. Estos impuestos tienen la ventaja de ser fácilmente recaudables, pero cuando las tasas son elevadas afectan la competitividad de las empresas y discriminan en contra de aquellas que tienen una baja integración vertical y un ciclo corto de producción. Además, son impuestos que se trasladan en una gran proporción a los consumidores.

En séptimo lugar, varios países de la región han creado impuestos para los contribuyentes de menores recursos (personas y empresas). Estos sistemas, si bien recaudan muy poco, tienen la ventaja de que permiten reducir la informalidad impositiva por la sencillez del impuesto y la baja tasa aplicada. Sin embargo, esa ventaja puede convertirse en un problema, ya que las personas y las empresas sujetas a una baja tributación tendrán una mayor resistencia a salir del sistema tributario especial que se les aplica. La solución no es eliminar el sistema especial para pequeños contribuyentes, sino generar un seguimiento algo más estricto de los adheridos al mismo (BID, 2012). Se trata de que el sistema especial no sea un estadio permanente, sino un puente que acelere la incorporación al sistema general.

En octavo lugar, si bien los gastos tributarios se han reducido en algunos países durante la última década, esto no constituye una tendencia generalizable. Los gastos tributarios todavía representan desde 2% del producto en Argentina, Brasil y Perú al 6% en México y 8% en Guatemala. Estos niveles siguen siendo muy elevados, dificultan la tarea de las administradoras tributarias, atentan contra la transparencia y son fuente de inequidad, en especial en el impuesto a la renta.

En noveno lugar, los ingresos provenientes de recursos naturales han adoptado distintas formas, en la mayoría de los casos diferentes de la de impuestos. Estos ingresos representan poco más de 10% del producto en Bolivia y Venezuela, 8% en Ecuador y México, 6% en Chile, y entre 2 y 3% del producto en Perú, Colombia y Argentina. Los ingresos provenientes de los recursos naturales tienen varias debilidades, como su volatilidad asociada con la oscilación de los precios internacionales y la ausencia de reciprocidad entre el Estado y los contribuyentes.⁵ Sin embargo, no puede desconocerse su importancia a la hora de evaluar las capacidades de los Estados de impulsar políticas públicas. En otras palabras, si bien México y Venezuela tienen una recaudación tributaria un poco menor que Guatemala, los ingresos asociados con el petróleo permiten un gasto público 50% mayor para un mismo balance fiscal. En el Recuadro 3 se discute el criterio a aplicar respecto a estos ingresos, como así también los relacionados con las prestaciones obligatorias al sistema de seguridad social.

4. Por lo general, lo recaudado mediante este impuesto es menos del 1% del PBI, aunque en la Argentina llega a 1,9% del PBI.

5. El recibir beneficios del gobierno de turno sin pagar impuestos reduce la demanda de los ciudadanos por una mejor calidad del gasto público, al tiempo que tiende a aumentar la discrecionalidad de los gobernantes (Cepal, 2013).

Finalmente, si bien la evasión en el IVA sigue siendo en promedio del 30% y en el impuesto a la renta de alrededor del 50%, con diferencias considerables entre países, ha habido avances importantes en los últimos años. A estos avances contribuyeron distintos factores, entre ellos el ciclo económico y el acceso creciente a medios electrónicos que permiten, como lo hicieron una década antes en el mundo desarrollado, cruzar la información de múltiples transacciones y activos, aunque todavía existen limitaciones en algunos países por una visión extrema del secreto bancario (por ejemplo Guatemala y Honduras). Entre los cambios tecnológicos de los últimos años, se podría destacar la facturación electrónica —Argentina, Guatemala, México, Brasil y Perú—, la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema informático o cambios fundamentales en el mismo —Bolivia, Ecuador y El Salvador—, avances hacia la oficina virtual —Brasil y Bolivia—, las impresoras fiscales, la firma electrónica avanzada, nuevos servicios a los contribuyentes, entre otros. También se han desarrollado proyectos importantes en materia de educación tributaria —El Salvador, Costa Rica y Paraguay—, y cambios organizativos —Bolivia y Chile. Un indicador que muestra con más claridad los avances en el campo tecnológico es que, en promedio en la región, en 2010 más del 45% de las presentaciones de liquidación de impuestos se hacían de forma electrónica⁶.

En síntesis, a pesar de los cambios observados en cada uno de los componentes de la estructura tributaria promedio, resulta notable la permanencia en el tiempo de un fuerte sesgo hacia la imposición indirecta en los sistemas tributarios de América Latina, la cual ha representado en los dos últimos decenios una proporción en torno al 50% del total de la recaudación⁷. La tributación directa, a pesar de los avances obtenidos en la última década, ocupa un lugar secundario en la mayoría de los países de la región llegando a representar, en promedio, poco menos del 30% cuando se adiciona la modesta contribución de los impuestos sobre la propiedad. Sin embargo, es necesario destacar el avance de ciertas reformas que comienzan a gravar a las personas por ingresos provenientes de su capital (dividendos, intereses y ganancias de capital). Por su parte, los gastos tributarios siguen siendo muy elevados en varios países, lo que dificulta la administración tributaria y en algunos casos es fuente de corrupción. Sin embargo, la exención del IVA para los productos de la canasta general es entendible en casos en los que la magnitud de la pobreza dificulta llegar a esos sectores por medio de transferencias directas. Sobre este tema se vuelve más adelante.

6. En 2012 en algunos países el porcentaje de declaraciones de impuestos por internet llegaba al 100%.

7. Esta característica no es exclusiva de América Latina, ya que el proceso de globalización genera que todos los países se conviertan en economías pequeñas y abiertas, por lo cual, el uso de los impuestos sobre el consumo es probable que aumente a nivel mundial en el futuro, con las importantes consecuencias distributivas que ello implica.

Recuadro 3. Recursos no renovables y los aportes a la seguridad social privada

El debate sobre cómo medir los ingresos fiscales de los países ha dado origen a una extensa literatura que discute distintos aspectos metodológicos. En los últimos años las reformas de seguridad social en América Latina, con una mayor presencia del sector privado, y los ingresos asociados a las utilidades de las empresas productoras y exportadoras de bienes primarios, han reavivado el debate en los países de la región (Barreix et.al, 2013).

Comenzando con los ingresos de las empresas públicas, la OECD ha señalado que debe considerarse como ingresos no tributarios las transferencias por parte de estas empresas al gobierno nacional o local. Sin embargo, se ha argumentado que esos ingresos tienen efectos benéficos sobre el desarrollo y por lo tanto no debieran distinguirse de los ingresos tributarios (Barreix, et. al, 2013). Nuestra opinión es que ambos tipos de ingresos y deben diferenciarse porque tienen características distintas. En primer lugar, los ingresos por la explotación de los recursos naturales tienen un elevado nivel de volatilidad como consecuencia de la variabilidad de los precios de las materias primas; en segundo lugar, son ingresos provenientes en muchos casos de recursos no renovables, y por ende no puede considerarse que sean permanentes o, al menos, es probable que su explotación futura se haga a costos crecientes. Además, se puede argumentar que estos ingresos no generan reciprocidad entre el gobierno y la ciudadanía y por ende disminuye la demanda por mayor transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, también es cierto que estos ingresos permiten mantener niveles de gasto muy superiores a los resultantes de los impuestos en varios países. Por ello, nuestra opinión es que aún teniendo en cuenta las cuestiones mencionadas previamente, se los podría considerar como similares a los impuestos, pero no por su valor de mercado, sino por su valor esperado en el mediano plazo. Eso daría una idea de “permanencia” que permitiría ahorrar (o desahorrar) la diferencia entre este precio de mediano plazo y el actual en un fondo especial, al estilo de Chile. Además de atenuar los efectos macroeconómicos de las fluctuaciones de los precios de los bienes primarios, ello permitiría que la parte que se considere como “permanente” pueda financiar sin temor a la volatilidad de los recursos, programas públicos de largo aliento.

En lo referente a los ingresos del sector privado como resultado de seguros obligatorios impuestos por el sector público, hay distintas combinaciones y su inclusión como impuestos y como gasto público depende de sus características esenciales. Por ejemplo, si son aportes obligatorios a una empresa privada y no hay efectos redistributivos (por ejemplo, el sistema de capitalización de un fondo privado de pensiones) debieran considerarse como un bien meritario (como el seguro obligatorio del automóvil) pero no como impuestos ni tampoco como gasto público. Cuando no hay efectos redistributivos y el aporte es hecho a una empresa o fondo público (sistema de pensiones con cuentas nocionales), el pago debe considerarse como gasto público pero no como impuesto. En términos generales puede decirse que cuando la cobertura es obligatoria pero no tiene efectos redistributivos no parece acertado computar el aporte como impuesto (Cetrángolo y A. Goldschmit, 2009 y CEPAL, 2006).

Sin embargo, en muchos casos se está en presencia de sistemas mixtos, donde parte del aporte está destinado a la solidaridad y los beneficios guardan cierta relación con los aportes. Por ejemplo, ese es el sistema imperante en gran parte de los países europeos. En esos casos, el aporte suele contabilizarse como impuesto (de la seguridad social) y, en la medida en que el aporte haya sido realizado al sector público, como gasto público, aunque siguiendo los criterios expuestos

sería adecuado solo contabilizar como impuesto el componente redistributivo. Las dificultades son obvias, con el agravante que muchas veces el componente distributivo puede cambiar al momento del pago.

En síntesis, entendiendo que hay zonas grises, a nuestro entender no debieran computarse como impuestos aquellos aportes que no tengan un efecto redistributivo, de la misma manera que no habría que contabilizar como gasto público la prestación de los beneficios acordados cuando éstos son hechos por parte del sector privado.

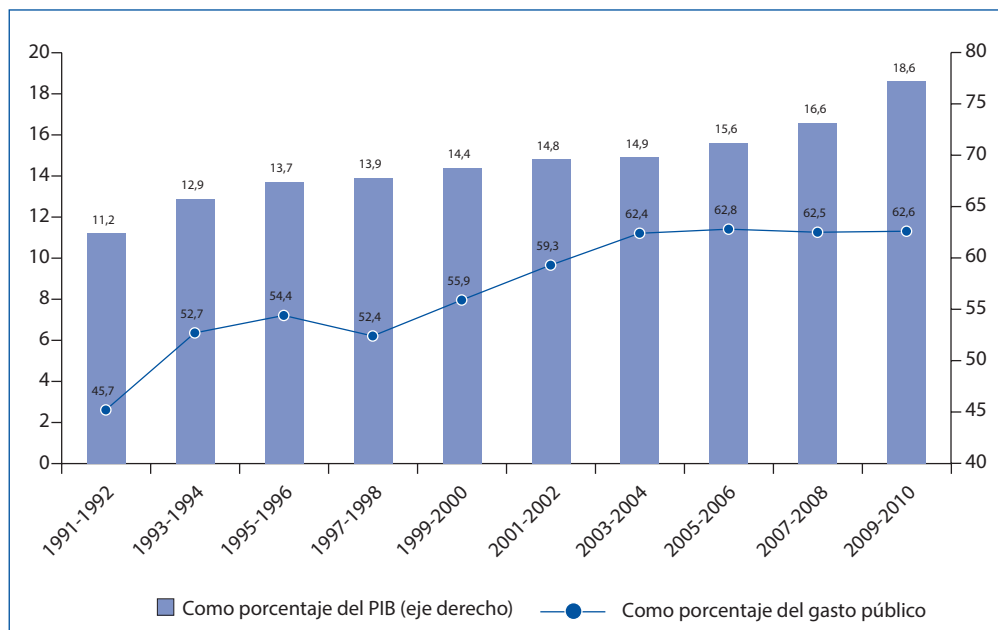
De cualquier manera, contabilizar todos los aportes, aunque con distintos criterios, es útil para entender las características del sistema de seguridad social en los distintos países y establecer principios que permitan su comparación.

2.2. Gasto público

Hay distintas maneras de evaluar el gasto público. En primer lugar, en una región que ha sido criticada por décadas por la escasa presencia del sector público, una manera de evaluar el gasto público es analizar su evolución, bajo el supuesto de que en términos generales un aumento del gasto, partiendo de los bajos niveles que han caracterizado a América Latina, es bueno para la equidad. Desde esa óptica, puede decirse que entre 1990 y 2010 el gasto del sector público aumentó alrededor de 5 puntos del producto, básicamente concentrado en el gasto social, que pasó de representar el 45,7% al 62,6% del gasto total.

En segundo lugar, para confirmar si el aumento del gasto público y en particular del gasto social es una buena noticia, es necesario analizar con mayor detalle el destino y el impacto de ese gasto social. El gasto social aumentó más de 7 puntos del producto, llegando a representar alrededor de 18,6% del producto en 2010⁸. Este aumento se debió no sólo a un aumento del gasto total, sino también a una mayor proporción del gasto social (Gráfico 2). El 52% de esta variación se debe al incremento de los gastos de la seguridad social, que concentra gran parte del aumento, y de la asistencia social; en éste último caso básicamente asociada con las transferencias condicionadas. El resto del gasto se reparte en educación (28%), salud (16%) y vivienda.

8. Este valor corresponde al promedio ponderado, influido por el mayor gasto de los países más grandes. A diferencia de ello el promedio simple es 15,8% del producto. Asimismo, el nivel del gasto social en relación con el producto en los países de Centroamérica, aumentó 50% en los últimos 20 años, pero sigue siendo bajo: solo 9% del producto.

Gráfico 2. La evolución del gasto social

Junto con la disminución del desempleo asociada con el crecimiento de la economía, el gasto social fue un instrumento eficaz para una fuerte reducción de la pobreza y una reducción de la desigualdad desde 2003 en adelante (Gasparini y G. Cruces, 2012 y López-Calva y N. Lustig, 2010⁹). De hecho, la región fue la única en la que hubo una disminución significativa de la desigualdad, la que sigue siendo insuficiente para que la región deje de liderar el ranking de inequidad en la distribución del ingreso en el ámbito global. Diversos estudios muestran el impacto positivo en la distribución del ingreso de las transferencias condicionadas y, en cierta medida, de la mejora en la cobertura de la seguridad social. El aumento del gasto en educación permitió seguir mejorando la cobertura y es parte de la explicación de la mejora en la distribución del ingreso como resultado del menor diferencial de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados. Sin embargo, según distintos indicadores internacionales la calidad de la educación sigue siendo muy deficiente. A pesar de ello, varios países (Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) iniciaron durante la última década reformas de sus sistemas educativos que deberán tener un impacto positivo en los próximos años. Considerando los problemas de cobertura y calidad en la prestación de los servicios de salud, parece extraña la escasa participación de este sector en el aumento del gasto social.

9. En el Recuadro 4 se discute la relación entre pobreza y equidad.

En tercer lugar, la calidad del gasto público es un elemento crítico al momento de considerar el concepto de reciprocidad, es decir la relación que debe haber entre el buen gobierno y los impuestos. Justamente esa relación entre el buen gobierno y los impuestos tiene varias aristas. Por una parte, existe la idea de que la ciudadanía tendrá una mayor predisposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor y, por la otra, la noción de que cuando la ciudadanía hace un mayor aporte al fisco tiene una mayor motivación para participar activamente en el proceso de monitoreo y control del gobierno, lo cual redundará en una gestión de mayor calidad. Estos dos mecanismos pueden retroalimentarse formando un círculo virtuoso que permite que las economías lleguen a un nivel de financiamiento adecuado de las actividades del Estado y donde la ciudadanía ejerce un papel de control que garantiza que estas actividades se llevan a cabo de la manera más eficiente posible y con atención apropiada a las demandas y las necesidades de la población.

Recuadro 4. Pobreza, crecimiento y equidad

El crecimiento ha sido la gran fuerza detrás de la disminución de la pobreza en el mundo durante las últimas décadas. En muchos casos esa reducción de la pobreza se ha dado en forma conjunta con un aumento de la desigualdad. China es el caso más notorio de este comportamiento. A diferencia de ello, en América Latina la disminución de la pobreza durante la última década se ha dado conjuntamente con una mejora en la distribución del ingreso. En efecto, el cambio en la distribución explica alrededor del 30% de la reducción de la pobreza durante ese período; el crecimiento, el 70% restante. (*)

En términos más generales, se puede afirmar que mayores niveles de desigualdad conspiran contra el logro de una menor pobreza. Primero, para un mismo nivel de ingreso por habitante una peor distribución del ingreso implica mayor cantidad de pobres. Segundo, hay evidencia empírica que muestra que el impacto de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa la distribución del ingreso en el punto inicial. La razón es que cuanto menor sea el acceso a activos como conocimiento, capital y tecnología, más difícil acceder a nuevas oportunidades. Tercero, mayores niveles de desigualdad atentan contra el nivel de desarrollo a través de dos canales. Por un lado, están los procesos que restringen las oportunidades para los sectores más desfavorecidos; por el otro, aquellos que preservan privilegios de los sectores dominantes. Los primeros inhiben la formación de capital humano (nutrición, salud, educación) y las posibilidades de inversión de los sectores más rezagados (pequeños propietarios rurales, cuentapropistas etc.); los segundos facilitan y perpetúan comportamientos rentísticos de miembros de las franjas más ricas de la sociedad.

(*) No debe ignorarse el efecto del bono demográfico que incide directamente sobre la pobreza y también lo hace de forma indirecta a través de la mejora en la distribución, ya que es probable que la baja en la tasa de dependencia sea mayor en los hogares más pobres.

Hay distintas maneras de evaluar la calidad del gasto. Una manera de hacerlo es por la calidad del producto, algo que es, por ejemplo, relativamente sencillo en educación, donde existen índices internacionales que miden la cobertura y la calidad del gasto. Algo similar

se podría decir en el sector de salud, donde hay índices objetivos con respecto a, por ejemplo, la mortalidad infantil y la mortalidad materna, o los vinculados con ciertas pandemias. Una segunda manera de evaluar la calidad, es a través de la fragmentación de las prestaciones, con su impacto negativo en la equidad y la eficiencia (Cetrángolo, 2013). En efecto, cuando existe una fragmentación de las prestaciones, puede ser que, por ejemplo al mismo tiempo que el sector público o privado es eficiente, el sistema en su conjunto no lo sea, por ejemplo por la existencia de economías de escala. Pero, sin duda, el principal problema de la fragmentación es la inequidad, un tema que ese discute en detalle más adelante.

A su vez, los niveles de calidad pueden ser consecuencia no solo de la ineficiencia del sector público en prestar un determinado servicio, sino también de los escasos recursos utilizados para “producir” salud o educación. Al respecto, una publicación de la CAF (2012) muestra que en la región, por ejemplo en las áreas de educación y salud, hay no solo falta de recursos sino una mala utilización de los mismos, o sea hay políticas ineficientes.¹⁰ Sin embargo, vale la pena recordar que el principal factor para explicar la diferencia de los resultados de los test de educación entre jóvenes de un mismo país, es el nivel socioeconómico de la familia de donde proceden. Por lo tanto, en ésta como en otras áreas, la prioridad, que no excluye otros cambios que son imprescindibles, debe ser tratar de nivelar el “campo de juego” entre los niños que entran a la escuela primaria.

La otra manera de medir la calidad del gasto, complementaria en muchos casos de la anterior, intenta aproximarse a la cuestión con indicadores sobre transparencia del presupuesto y del gasto en general, e indicadores sobre evaluación externa y participación de la sociedad civil. Esta es una línea de análisis que ha cobrado peso en los últimos años de mano de los organismos internacionales y de distintas organizaciones preocupadas por la transparencia y eficiencia del gasto. Un ejemplo de ello es PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), una asociación formada por la Comisión Europea, el Banco Mundial, el FMI y varios países europeos, que brinda servicios de evaluación y capacitación a los países en desarrollo. A su vez el Banco Mundial lleva adelante su programa *Public Expenditure Review*, que ha evaluado a algunos países de la región (Costa Rica, México y Paraguay).

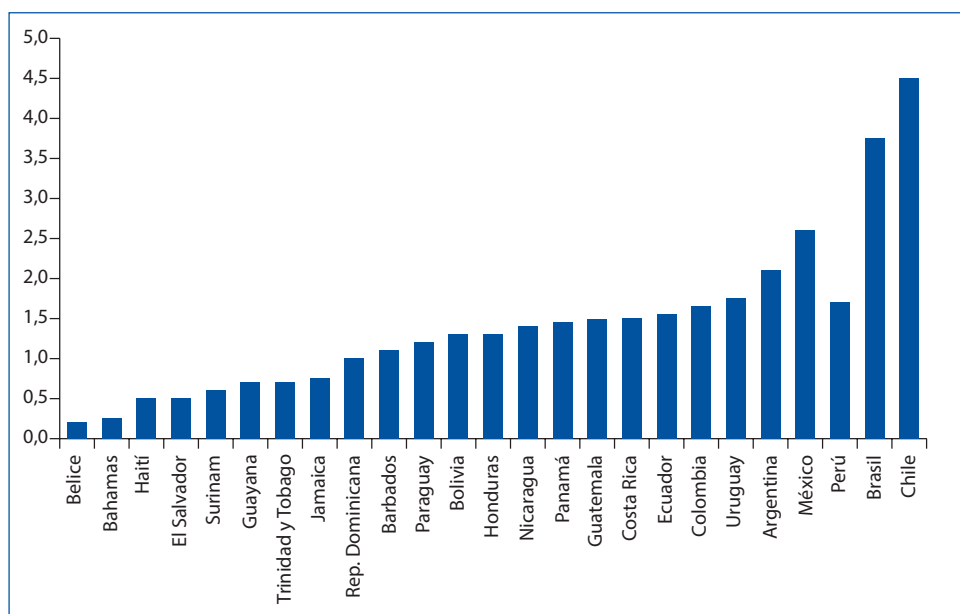
En lo que sigue, mostraremos algunos indicadores sobre las cuestiones mencionadas en el párrafo precedente, con datos que provienen de la información que proveen los gobiernos, de la evaluación de expertos y de la manifestación de satisfacción de los usuarios. Es interesante observar que en los últimos años han aumentado los análisis en esta área llevados a

10. Vale la pena recordar que el principal factor para explicar la diferencia de los resultados de los test de educación entre jóvenes de un mismo país, es el nivel socioeconómico de la familia de donde proceden. Por lo tanto, en ésta como en otras áreas, la prioridad, que no excluye otros cambios que son imprescindibles, debe ser tratar de nivelar el “campo de juego” entre los niños que entran a la escuela primaria.

cabo por organismos internacionales y regionales. Un instrumento que pareciera importante para mejorar la calidad y la transparencia del gasto son los presupuestos por resultados, procedimiento que permite generar y utilizar la información necesaria para asignar los recursos de acuerdo con sus mejores usos. Elementos claves de los presupuestos por resultados son: la clasificación del presupuesto en programas, la existencia de un marco fiscal de mediano plazo, la existencia de una ley de responsabilidad fiscal, la evaluación de la efectividad del gasto, los incentivos para la efectividad en la gestión y la existencia de mecanismos de difusión de la información.

Los avances en este campo han sido limitados en muchos países, tal como puede observarse en el siguiente gráfico, aunque vale la pena recordar que ésta era la situación en 2010, y que en algunos países ha habido avances desde entonces.

Gráfico 3. El presupuesto por resultado en América Latina



Fuente: Filc and Scartascini (2011).

La evidencia empírica demuestra que aquellos países que avanzaron más en el presupuesto por resultado poseen: a) estabilidad en sus cuentas fiscales, b) mayor capacidad en su servicio civil y legislatura, c) legisladores con mayor experiencia y especialización, y d) incentivos en el proceso de negociación del presupuesto que conducen a respetar acuerdos alcanzados durante el proceso de aprobación (transparencia burocrática). Es interesante recordar que la relación entre la planificación de mediano plazo y el presupuesto es esencial,

ya que este último debe ser la expresión en términos de monto y asignación de recursos de los objetivos de mediano y largo plazo de una sociedad. Además, estos objetivos son fundamentales considerando que la mayoría de los programas solo podrán tener éxito si son mantenidos en el tiempo, con las correcciones necesarias a la luz de las evaluaciones periódicas. En este ámbito la participación de Eurosocial ha sido y sigue siendo de especial relevancia.

Si bien el indicador que muestra los avances en el presupuesto por resultado es un indicador general que intenta medir la efectividad, la transparencia y la evaluación del presupuesto, cabe recordar que no sólo importa que se hagan esos controles sino cómo se los hace. En este sentido, hay que analizar no solo si se cumplió con tener indicadores, sino también si los indicadores que se presentan sirven para hacer una evaluación efectiva de cómo están funcionando los programas.

En el siguiente cuadro, se puede observar la gran diferencia entre los avances en la producción de información y su utilidad. De allí se puede deducir que más relevante que la legislación y las reglamentaciones que impulsan la publicación de indicadores, es la manera en que se producen esos indicadores y, por ende, su utilidad. La región tiene excesivos ejemplos de que se cumple con la formalidad pero no se avanza en la esencia de difundir la información y generar la correspondiente evaluación.

Cuadro 3. La utilidad de la información financiera

	Sí	No		Sí	No
¿Se presenta información no financiera, como ser cantidad de beneficiarios, en el documento del presupuesto?	Brasil Colombia Chile México Costa Rica Guatemala Argentina Perú	Bolivia Ecuador El Salvador Honduras	La información no financiera incluida ¿es suficientemente útil como para evaluar cómo están funcionando los programas?	Chile	Brasil Colombia México Costa Rica Argentina Perú Guatemala Bolivia Ecuador El Salvador Honduras

	Sí	No		Sí	No
¿Incluye el documento del presupuesto indicadores de resultados para los programas de gasto?	Brasil Costa Rica Guatemala Argentina Perú Colombia Chile México	Bolivia Ecuador El Salvador Honduras	Los indicadores de resultados ¿están lo suficientemente bien diseñados, de forma tal que permitan evaluar si se verificó algún progreso en relación al alcance de las metas?	Chile Perú	Bolivia Ecuador Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Argentina Colombia Brasil México

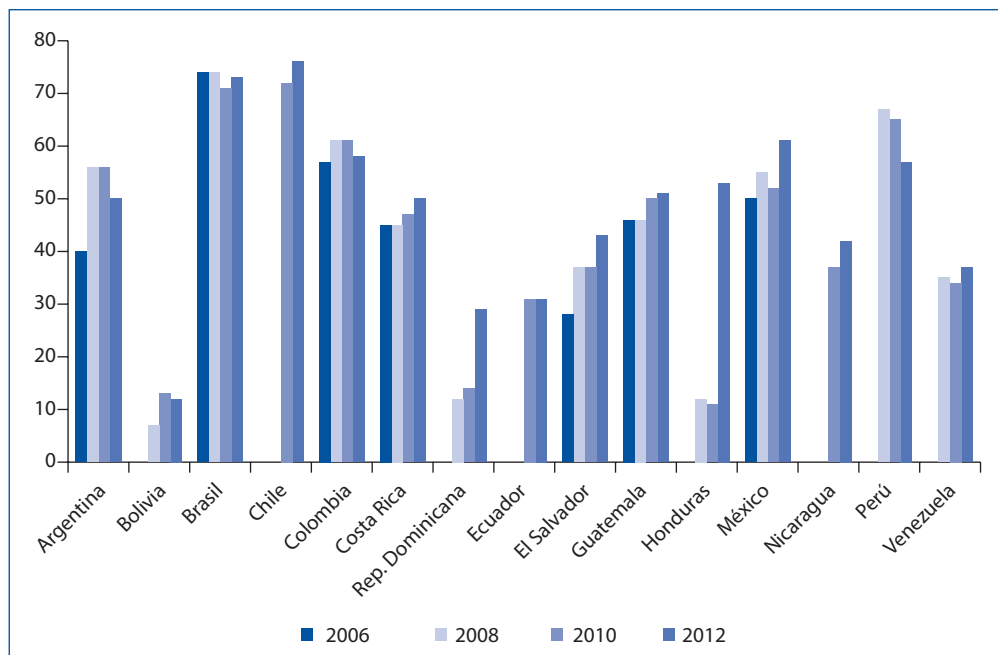
Filc y Scartascini (2011).

La lectura del cuadro anterior pone en evidencia la conveniencia de agregar indicadores adicionales para tener una mejor idea de la calidad y la efectividad del gasto público. Uno de ellos es el de transparencia, que además de ser relevante desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción, es importante para facilitar el control social y aumentar la efectividad de las políticas.

Al respecto hay dos tipos de indicadores. Por un lado, índices de transparencia presupuestaria y, por el otro, índices de transparencia general. En lo que respecta al primero, hay un indicador publicado por *International Budget Partnership*, que muestra grandes diferencias entre países, destacándose Brasil y Chile, a los que en 2012 se incorpora México, con niveles de entre 60 y 80 puntos ("información significativa"). En el otro extremo se ubica Bolivia con un índice de 12, y con una situación algo mejor pero muy deficiente, se encuentran Ecuador, Venezuela y República Dominicana ("información mínima").

El gráfico 4 muestra avances en varios países de América Central en los últimos años, pero todavía lejos de los niveles de transparencia aceptables. Es importante destacar el caso de Honduras porque fue el país de América Latina que logró la mejora más significativa en la transparencia con que dio a conocer ciertas características de su presupuesto. Pareciera que ello se debió a la difusión de los malos resultados en cuanto a transparencia en 2010 y 2011, lo que generó la consecuente presión de activistas de la sociedad civil, y la de los donantes. Los problemas que hay en Honduras con la inestabilidad y calidad de la burocracia y las prácticas en el posterior manejo del presupuesto, nos recuerdan la fragilidad de algunos indicadores.

Gráfico 4. Evolución del índice de transparencia presupuestaria



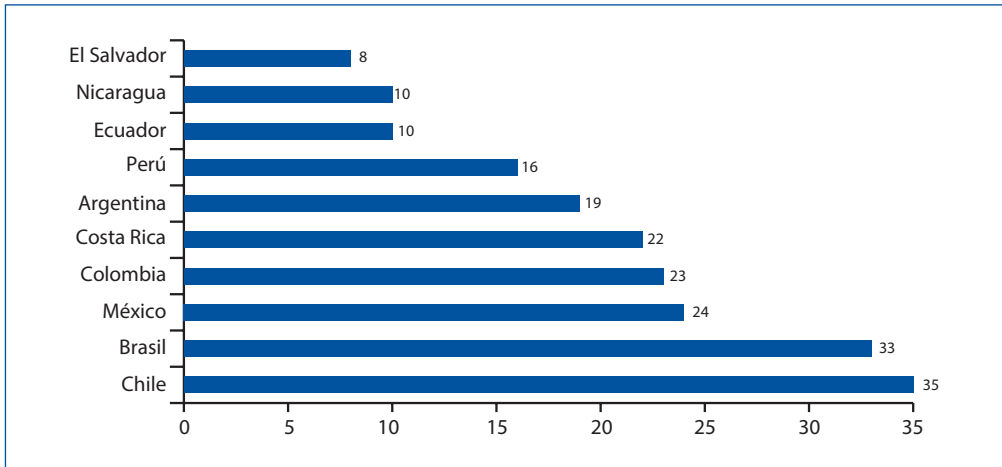
Fuente: International Budget Partnership. Report 2012.

Es interesante señalar que si bien la totalidad de los países publican el presupuesto aprobado por el poder legislativo, tan solo dos países publican una versión de divulgación del presupuesto (presupuesto ciudadano).

Un indicador que mide las valoraciones respecto del momento en que se hace pública la información es especialmente relevante por la posibilidad de expresar comentarios y objeciones al presupuesto, ya que el conocimiento en el momento oportuno permite identificar vacíos o riesgos en el presupuesto. Datos resultantes de ese indicador son los que se presentan en el Gráfico 5; como se puede observar, los resultados son similares a los observados en otros índices de transparencia presupuestaria. Por ejemplo, vemos que Brasil, Chile y México muestran los índices más altos.

Como menciona Bittencourt (2013): “la liberación al pleno conocimiento y control de la sociedad, en tiempo real, informaciones detalladas sobre la ejecución presupuestaria y financiera en medios electrónicos de acceso público es un factor fundamental para tener transparencia presupuestaria”. Los gobiernos que no quieren hacer uso político de la información y, por el contrario, quieran proveer la información de forma verdadera y sin oportunismos podrían hacerlo sin necesitar reformas o transformaciones complicadas.

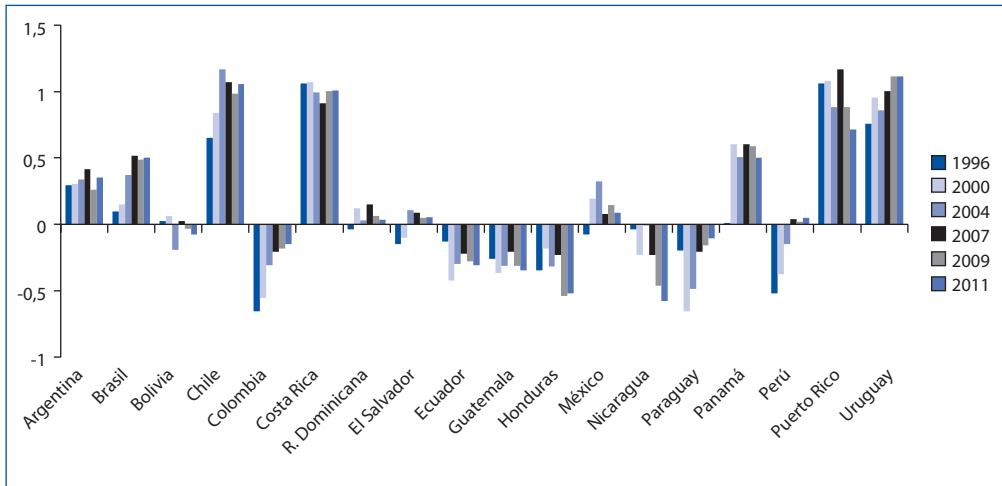
Gráfico 5. La oportunidad de la información



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, International Budget Partnership (2011)

Otro indicador relevante es el de “voz y rendición de cuentas” que tiene importancia por sí mismo y porque muestra una elevada correlación (0.75) con la transparencia (Andreula, Chong y Guillen, 2009).

Gráfico 6. Voz y rendición de cuentas

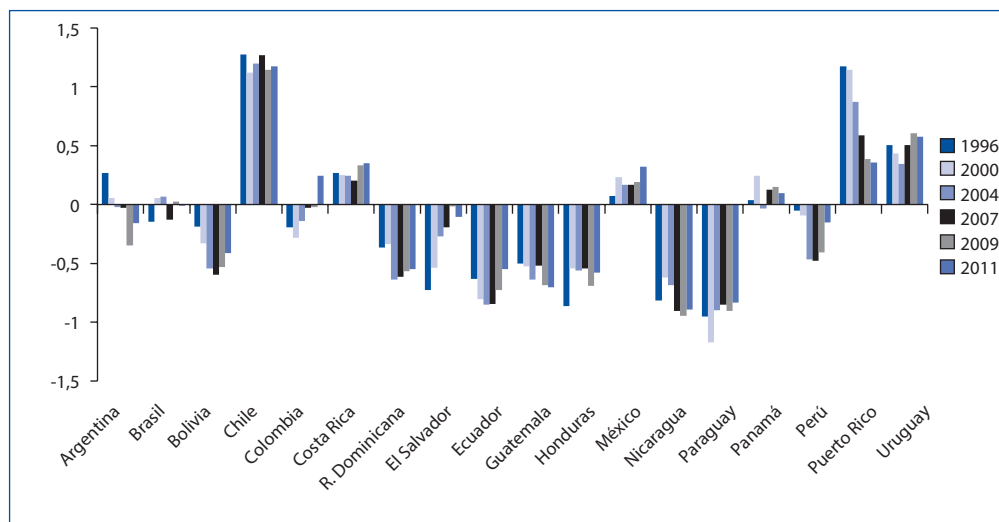


Fuente: Banco Mundial <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=worldwide-governance-indicators>

Este indicador muestra que Chile y Uruguay han tenido una mejora sostenida, y que Costa Rica muestra valores elevados para gran parte del período. Si se considera a América Latina en su conjunto, se observa, después de algún empeoramiento durante la década de 1990, cierta mejora en varios países (por ejemplo Brasil y Perú). A su vez, se puede observar en países como Honduras, Guatemala, Ecuador, Paraguay y Bolivia un empeoramiento sostenido del indicador¹¹.

Hay un indicador sobre efectividad del gobierno elaborado por el Banco Mundial, que captura diversos elementos tales como la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios públicos, el grado de independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación de políticas y su implementación. Se podría decir que este indicador resume la percepción sobre la eficiencia y efectividad del gobierno. Tal como puede verse en el Gráfico 7 hay en general una baja efectividad del sector público en los países de América Latina analizados, con la excepción de Chile y, en menor medida, Costa Rica y Uruguay.

Gráfico 7. Efectividad del gobierno



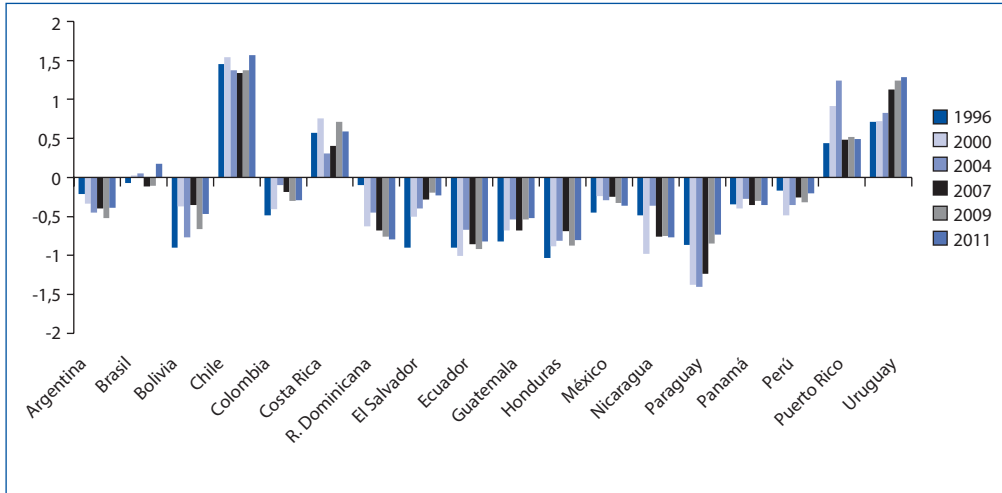
Fuente: Banco Mundial

Relacionado con la efectividad del gobierno, las estimaciones respecto a la calidad de las regulaciones muestran un comportamiento no muy distinto al observado en el Gráfico previo, aunque Perú y México tienen un comportamiento algo mejor.

11. Nótese una vez más el contraste entre este indicador y el de transparencia, por ejemplo en el caso de Honduras. Transparencia en ciertos procedimientos sin rendición de cuentas es equivalente a poco más que nada.

Finalmente, el gráfico 8 muestran altos niveles de corrupción en los países de América Latina, con excepción de Chile, Uruguay y, en menor medida, Costa Rica.

Gráfico 8. Niveles de corrupción



Fuente: Banco Mundial

Es interesante observar que la transparencia en la elaboración y la evaluación del presupuesto no parece ser en todos los casos un buen indicador de un bajo nivel de corrupción como surge de la comparación de ambos gráficos.

En síntesis, se puede observar que Brasil y Chile son los mejor posicionados y los que han logrado mayores mejoras en términos de transparencia presupuestaria. Sin embargo, mientras que en el caso de Chile se puede generalizar esta observación a los distintos índices analizados, la situación de Brasil es diferente, ya que sigue mostrando deficiencias en varios indicadores. Por su parte, Uruguay y Costa Rica muestran un comportamiento razonable y estable a través del tiempo en la mayoría de los índices analizados. Asimismo, tomando en cuenta los diferentes parámetros considerados, se debe concluir en que los países de América Central (con excepción de Costa Rica), República Dominicana y Bolivia tienen una baja calidad institucional, con serios problemas de transparencia. Sin embargo, en cuestiones vinculadas con una mayor transparencia presupuestaria, todos esos países muestran una tendencia positiva en los últimos años, aunque las mejores requeridas para llegar a ascender en la escala de la transparencia siguen siendo muy grandes. En particular, hay países que mantienen elevados gastos confidenciales y extrapresupuestarios y, lo que es todavía más grave, hacen compromisos de gasto sin crédito presupuestario.

Tres comentarios finales. El primero es que en muchos casos se observa una alta correlación entre varios de los indicadores analizados, por lo que se podría concluir que si bien la tarea que tienen por delante los países más rezagados en términos de estos indicadores es considerable, las mejoras en algunas áreas probablemente permitan progresar en actividades vinculadas. El segundo, y quizás más importante, se refiere a una cuestión más compleja. Tal como observamos al comienzo de este apartado, hay distintos indicadores respecto a la calidad del gasto que no siempre generan resultados similares. Por ejemplo la transparencia en el gasto público o la elaboración de presupuestos por resultados, no son buenos indicadores de la fragmentación de las prestaciones. Un ejemplo nos puede ayudar a entender el problema. Se puede tener un sistema muy fragmentado en la prestación de salud y en el de pensiones, como ha sido el caso de Chile durante años y, al mismo tiempo, mostrar un elevado nivel de transparencia, altos niveles de eficacia en el presupuesto por resultado, y en general muy buenos indicadores sobre la eficacia del gasto público y, al mismo tiempo, altos niveles de inequidad. Usamos el caso de Chile porque es el país con mejores indicadores y, al mismo tiempo, con problemas considerables cuando usamos criterios distintos para medir la calidad del gasto público, aunque es necesario reconocer que ha habido acciones importantes durante la última década que han reducido la fragmentación de ambos sistemas¹². Eso nos lleva a concluir que si bien es necesario utilizar distintos criterios para evaluar la calidad del gasto, debemos de tener en cuenta que sistemas eficaces en la accionar del sector público, pero fragmentados en las prestaciones, difícilmente puedan ser calificados como de una buena calidad. De la misma manera, sistemas menos fragmentados, pero sin suficiente transparencia, productividad y calidad de las prestaciones tampoco son adecuados.

2.3. La sostenibilidad fiscal

Durante los años previos a la crisis, América Latina creció a tasas elevadas en relación con las últimas décadas y lo hizo con dos características destacables. Por un lado, logró disminuir su vulnerabilidad como consecuencia de la fuerte reducción de su endeudamiento, tanto de la deuda externa en relación con sus exportaciones y las reservas internacionales, como de la deuda pública respecto del producto. Por otro lado, las reservas se multiplicaron por tres, por lo que se convirtieron en un factor que amortiguó los efectos del cierre del mercado de capitales en los primeros meses de la crisis internacional. Esta mejora en los indicadores de endeudamiento se dio en un ambiente de gran liquidez internacional, un factor que, a diferencia de otras ocasiones, no impulsó un gran endeudamiento de los países de la región.

12. Los cambios en Chile durante la primera década de este siglo, por los gobiernos de Lagos y Bachellet, han sido considerables, tanto en el sistema de salud como en el de pensiones, con el establecimiento de "niveles mínimos" de prestaciones, lo que ha reducido sensiblemente la inequidad y la ineficacia en términos de cobertura de los sistemas previos de seguros privados de salud y pensiones sin solidaridad de ningún tipo.

Por cierto, sin una situación externa como la de la década de 1990 hubiese sido casi imposible obtener los resultados que se obtuvieron durante ese período; en este contexto, parece relevante preguntarse si los países de la región manejaron adecuadamente la situación que podríamos definir de “abundancia macroeconómica”. Al respecto, algunos han juzgado este comportamiento durante el período 2003-08 afirmando que los países no ahorraron lo suficiente para enfrentar una crisis como la que se dio en 2008. Sin embargo, creemos que debería hacerse esa evaluación considerando si la mejora fue resultado de un contexto internacional insostenible en el tiempo y que, por lo tanto, debiera haberse previsto. Al respecto, vale la pena recordar que la crisis internacional, al menos en términos de las proporciones que tomó inicialmente, no fue prevista por casi ningún analista económico. Además, en lo que respecta al precio de las materias primas, nuestra impresión es que estamos frente a un cambio estructural que puede durar un tiempo prolongado, y lo acontecido después de la crisis parece validar esta visión.

En ese contexto, el hecho de que en algo más del la mitad de los países de la región se observa un aumento del gasto público por encima del nivel de ingreso no debiera llevar a afirmar que esa fue una política fiscal exuberante, ya que si parte del aumento de los ingresos era consecuencia de una variación estructural parece adecuado que en países con fallencias en la prestación de bienes públicos el gasto aumente por encima del producto. En particular esta afirmación sobra más sentido considerando, como se ha mencionado previamente, el notable aumento del gasto social durante ese período. Eso no invalida reconocer que hubo algunos casos (Venezuela, República Dominicana y Argentina) donde el aumento del gasto público excedió cualquier nivel razonable y ello fue uno de los motivos por el que esos países tuvieron más dificultades para instrumentar políticas contracíclicas durante la crisis y, más tarde, no pudieron acceder a los mercados internacionales, o debieron pagar tasas muy elevadas¹³.

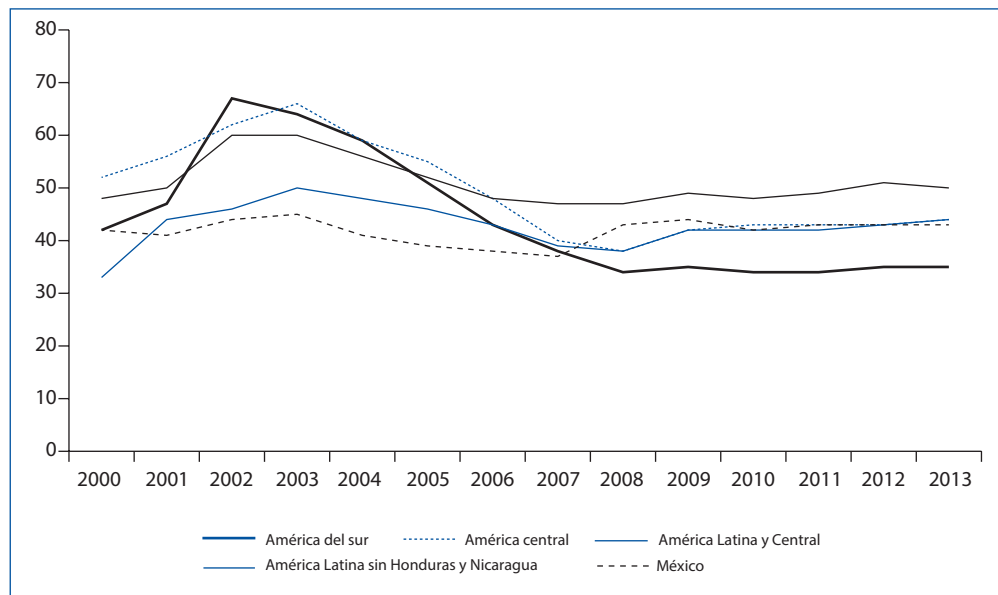
Además, hubo una reducción de la deuda pública en términos del producto en todos los países considerados (Gráfico 9) y el superávit fiscal estructural no se deterioró en varios países de la región en los años previos a la crisis, aunque esta situación tendió a variar en los últimos años. Las estimaciones disponibles del déficit fiscal estructural —que es lo relevante para medir el comportamiento cíclico— muestran que la mayoría de los nueve países de América Latina para los que hemos obtenido información, tuvieron una política fiscal básicamente neutra en el período previo a la crisis, contracíclica durante 2009 y una mayor tendencia a procíclica en los últimos años¹⁴. Perú y, en menor

13. Argentina pudo implementar una política contracíclica durante la crisis de 2008-9 por la nacionalización de los fondos de pensión privados.

14. El balance estructural, tal como lo mide el FMI, estima el producto potencial con distintos filtros que tienden a “suavizar” la serie; esa metodología tiene el problema de que en períodos de auge o depresión prolongada, el resultado de la medición del balance fiscal estructural no difiere demasiado del resultado del balance fiscal actual. Sin embargo,

medida, Chile se distinguen por sus políticas contracíclicas, y Venezuela por políticas procíclicas (cuadro 4)¹⁵.

Grafico 9. Evolución de la deuda pública en relación con el PBI



Fuente: FMI

nos ha parecido preferible estimar la prociclicidad usando el balance estructural que utilizando la alternativa que evalúa la prociclicidad de acuerdo con la variación del coeficiente de gasto público a producto. Esa metodología no parece la correcta por dos motivos. Por un lado, lo importante desde el punto de vista de la demanda es el monto del déficit. Por el otro lado, en una región donde distintos estudios muestran la necesidad de aumentar el bajo nivel de la recaudación y del gasto público, no parece adecuado, como regla general y dependiendo de la evaluación sobre el carácter permanente de los ingresos, ahorrar todo el aumento de la recaudación que exceda el crecimiento del producto.

15. En el Cuadro 4 se ha decidido excluir el año 2008, ya que es un período con nueve meses de expansión y tres de recesión; mientras algunos países reaccionaron de forma instantánea al cambio de ciclo (Chile) otros mostraron algún rezago en reaccionar. La calificación de las políticas fiscales en neutrales, corresponde al caso en que la diferencia respecto al período previo es menor a 0,5% del PBI. Se ha considerado los años 2004-2007 y 2010-2012 como de expansión y 2009 año de recesión.

Cuadro 4. Balance fiscal estructural (en % del PBI)

	2004-2005	2006-2007	2009	2010-2012	Característica del balance fiscal estructural		
Argentina	-2.10	-2.02	-2.28	-3.48	N	N	P
Brasil	-3.09	-3.15	-2.71	-3.18	N	N	N
Chile	0.48	0.64	-4.15	-1.32	N	C	C
Colombia	-0.67	-1.63	-1.78	-2.27	P	N	N
Rep. Dom.	-1.30	-0.78	-2.66	-4.47	N	C	P
México	-2.31	-2.47	-4.07	-4.12	N	C	N
Panamá	1.45	5.31	2.05	0.40	C	C	P
Perú	-0.81	0.84	-0.59	0.48	N	C	C
Venezuela	4.43	-3.08	-4.54	-14.28	P	N	P

N: neutra; C: contracíclica; P: Procíclica

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de WEO (2013)

O sea, la buena razonable conducta fiscal que caracterizó gran parte de la primera década del siglo XXI, y que permitió implementar política contracíclicas en 2008-9 no se ha sostenido durante los últimos años. En efecto, a pesar de la recuperación del nivel de actividad económica a partir del 2010, varios países no eliminaron los estímulos implementados durante la crisis, lo que se manifiesta en que la región muestra una mayor vulnerabilidad ante la eventualidad de un nuevo shock externo¹⁶. Esta situación nos lleva a preguntarnos qué reformas son necesarias para reducir esas vulnerabilidades en una región que, como la historia del último siglo y en especial de los últimos 30 años nos muestra, está especialmente sujeta a shocks externos de distinto tipo.

Al respecto, es importante recordar que la relativa baja importancia de los impuestos sobre la renta y la casi ausencia de gastos fiscales que se muevan de forma contraria al ciclo, como es el caso del subsidio por desempleo, generan una debilidad fiscal por ausencia de estabilizadores automáticos, que complica la políticas contracíclicas.

16. Obviamente la política fiscal es solo un componente de la política macroeconómica contracíclica. Por ejemplo, los países de la región han estado experimentando los efectos de la enfermedad holandesa durante los últimos diez años, en los primeros años por el aumento de los precios internacionales y en el último período por la gran liquidez internacional. Como consecuencia de ellos todos los países tuvieron una importante apreciación cambiaria, la que podría haber sido mayor si no se hubiesen implementado políticas tendientes a evitar esa apreciación cambiaria, mediante controles a la entrada de capitales, disminuciones de la tasa de interés interna y la compra de reservas internacionales.

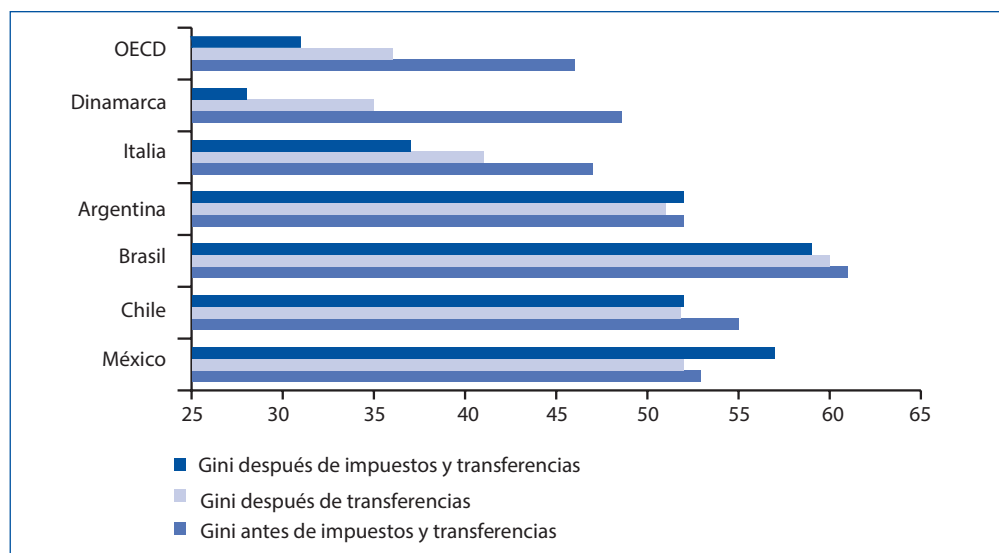
Asimismo, en nuestro parecer sería importante crear una institucionalidad que favorezca y facilite las políticas contracíclicas. Sobre este tema se vuelvo al final en las propuestas.

2.4. El impacto fiscal en la distribución del ingreso

Distintos factores inciden en la distribución del ingreso; el más importante es la distribución de la riqueza y, en particular, el acceso a ciertos activos, entre ellos la tierra, el financiamiento, la educación, la salud y el cambio tecnológico. Otros factores a considerar son el cambio demográfico y, de especial relevancia por su importancia y porque es consecuencia de políticas públicas, la acción del Estado.

Aquí nos interesa analizar el efecto en la distribución del ingreso que tiene el Estado mediante sus gastos y sus ingresos. El gráfico 10 permite apreciar el efecto diverso que tienen los ingresos tributarios y el gasto público en algunos países de América Latina, en dos países de la OECD y en todos los países de la OECD, tomada en conjunto en su conjunto¹⁷.

Gráfico 10. Impacto de los gastos y los ingresos en la distribución del ingreso



Elaboración propia sobre la base de Goñi, Lopez y Servén (2008) y Gómez Sabaini (2007).

17. Se han producido algunos cambios en el impacto del gasto público en algunos países de la región en los últimos años, como consecuencia del aumento del gasto social y, en especial, de las transferencias condicionadas (CAF, 2012, Gasparini y Cruces, 2013).

Tal como se puede ver, el efecto es totalmente distinto si se comparan los países de América Latina y los de la OECD. En efecto, mientras que la diferencia en los coeficientes Gini, previo a la intervención del Estado, es de alrededor de 8 puntos, una vez que se toma en cuenta la acción del Estado vía los ingresos tributarios y el gasto público “dinerario”, o sea no en especies sino en efectivo, la diferencia entre los coeficientes es de aproximadamente 23 puntos. Los quince puntos adicionales de variación en el coeficiente Gini se explican del siguiente modo: alrededor de un 35% de la variación proviene de las diferencias en la estructura tributaria y el 65% restante por el efecto distributivo del gasto público en los países de la OECD (el impacto de ambos factores es mayor en Dinamarca que en el promedio de la OECD).

La estructura tributaria es también distinta si se comparan los países de América Latina y los de la OECD: los impuestos indirectos tienen un peso considerable en América Latina mientras que en la OECD los impuestos directos (incluyendo el inmobiliario) representan alrededor del 45% del total de ingresos. Por su parte, el gasto en Europa es fuertemente progresivo por el papel redistributivo de las pensiones y del seguro de desempleo. A diferencia de ello, en América Latina el gasto en pensiones tiene una distribución similar a la del ingreso, dado que una parte considerable de la población de bajos ingresos no tiene jubilación como resultado de los altos niveles de informalidad. Esta situación está cambiando por dos factores: la creación de una pensión mínima para toda la población a partir de los 65 o 70 años en varios países de la región y el creciente peso de las transferencias condicionadas, las que sin embargo tienen un peso relativo relativamente bajo (alrededor del 0,5% del PBI)¹⁸.

Un comentario referido al hecho de que los gastos en salud y educación no están computados en este índice. Distintos trabajos muestran que el gasto en salud y en educación es progresivo en la región: por ejemplo, en el caso de Centroamérica mejoran el Gini en alrededor de 4 puntos (Barréix, Ves y Roca, 2009). La diferencia es mayor en varios países de la región según datos de CAF (2012), alcanzando a 10 a 15 puntos del Gini en países como México, Brasil y Argentina. La mayor cobertura en educación durante las últimas dos décadas seguramente ha contribuido a ello, ya que si bien en sistemas universales los gastos tienden distribuirse de forma homogénea entre las familias en los distintos deciles en la distribución del ingreso, ello implica una mejora respecto a la manera en que se distribuye el ingreso entre esas familias¹⁹. La información complementaria es que parte de la progresividad de ese gasto se debe a que una gran proporción de los sectores medios han

18. Véase Székey (2013) y Uthoff (2013) para un análisis de las transferencias condicionadas y los cambios en el sistema de pensiones, respectivamente.

19. Las prestaciones de educación y salud tienden a distribuirse de forma similar entre los distintos deciles de la distribución del ingreso, excepto por el hecho de que los hogares de menos recursos tienden a tener una mayor tasa de fertilidad (más demanda de educación) y posiblemente una mayor tendencia a enfermarse.

dejado de utilizar los servicios públicos por la mala calidad de la prestación en esas áreas. En ese caso, la progresividad no es una buena noticia, ya que la razón por la que estos gastos se focalizan en los sectores de menores ingresos es porque los sectores medios y altos prefieren la salud y la educación privadas. Es decir, es la mala calidad de la educación y la salud públicas la que empuja a los padres a buscar alternativas en el sector privado. Los efectos de esta situación sobre la equidad y en particular sobre la cohesión social son analizados en el próximo apartado.

3. Los objetivos de la política social: universalidad de las prestaciones

3.1. Los principios de la intervención pública

Los principios que deben guiar la intervención pública en materia social para lograr una ciudadanía plena deben ser la universalidad, la solidaridad y la eficiencia.

- a) El principio de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad en la que viven. Esto significa que todos sus miembros tienen la certeza de que la sociedad les asegurará igualdad de oportunidades para desarrollarse y un bienestar básico que concuerde con el nivel de desarrollo de su país en un momento dado. La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y la cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente.
- b) El principio de solidaridad implica que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Idealmente, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad.
- c) El principio de eficiencia debe orientar la organización y la gestión global de los servicios y prestaciones sociales. Este principio es instrumental para la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, ya que implica garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos.

3.2. Focalización o universalización: ¿disyuntiva o complementariedad?

Resultado de la histórica inequitativa distribución de ingresos y del poder político que emana de esa distribución, y de la baja capacidad del sector público, que se vio agravada por los ajustes vinculados a la crisis de la deuda, y por la implementación de políticas en los noventa que disminuyeron la presencia del sector público, en particular en la provisión de prestaciones universales, se generó un sistema fragmentado de prestaciones de la educación y de la salud, característica que podría extenderse al sistema de pensiones, aunque en este caso la fragmentación no se da por la calidad de la prestación sino básicamente entre quienes acceden o no a al sistema.

En consecuencia, y siendo cuidadoso en el uso de los términos, no se podría hablar de un “sistema de salud o de educación”, ya que subsisten distintos sistemas los que, en la mayoría de los casos, tienen una baja coordinación y articulación entre ellos. 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, 2013).

Esta situación nos remite a la antigua pero siempre actual discusión sobre las ventajas de la universalidad respecto de la focalización. Tal como mencionamos precedentemente, la universalidad debe ser el objetivo de las políticas sociales como se ha explicado en repetidas oportunidades en los últimos años (CEPAL 2006, Machinea y Cruces, 2006). No obstante, vale la pena plantear los dilemas que se dan en ciertas circunstancias concretas como las que experimentan algunos países de la región. Por ejemplo, dada la restricción presupuestaria, ¿dónde gastar los recursos adicionales en educación, en ofrecer computadoras y buenas clases de idiomas al conjunto de la educación primaria y secundaria o en agregar recursos, a través de distintos mecanismos, a los colegios más desfavorecidos? El primero es un intento de atraer a la clase media que ha emigrado de los colegios públicos (universalización); el otro de nivelar el campo de juego a favor de los sectores más desfavorecidos (focalización). Similares interrogantes se puede plantear en distintos ámbitos de la educación o en cuestiones vinculadas a la salud.

La respuesta válida a este dilema, como muchos otros, es que a veces es necesario focalizar para universalizar, ya que establecer criterios de selectividad o focalización permite extender la ciudadanía económica y social a quienes menos pueden ejercerla, y ante una situación de recursos escasos, se debe considerar la posibilidad de aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos de manera que puedan acceder a los servicios universales. En ese caso la focalización puede entenderse como un elemento de acción afirmativa que no contradice el carácter universal de los derechos económicos y sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes se ven privados de su ejercicio. Por ello la focalización no debe ser un objetivo de la política social sino un instrumento que puede contribuir a la universalización de la ciudadanía social.

La relevancia de la focalización como instrumento tiene distintas dimensiones y matices dependiendo de los niveles de inequidad y de si hay un sistema universal funcionando o uno fragmentado, como el que existe en gran parte de la región.

Además, la fragmentación vigente en varios países de la región dificulta la posibilidad de implementar un sistema de protección universal, con ciertas prestaciones comunes para el conjunto de la población, ya que la situación actual genera intereses económicos de los prestadores y de ciertos usuarios. Para ilustrar esta cuestión, consideremos brevemente el caso específico de la salud. En un sistema de protección universal, al estilo europeo, el sector público brinda los servicios a partir de un financiamiento solidario de los usuarios, usualmente vinculado a los ingresos laborales, o de recursos de rentas generales. A diferencia de ello, en algunos países de América Latina la provisión de servicios está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, conviviendo un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directo de bolsillo). En varios países de la región los seguros de salud cubren menos de 25% de los gastos de salud, por lo que en esos casos la fragmentación es total, agregándose a las familias como parte importante del financiamiento²⁰. En algunos casos, y muy en particular en Chile y la Argentina, las contribuciones a los seguros de salud tienen, a su vez, escasa o ninguna solidaridad entre los aportantes, los que pueden acceder a distintas calidades del servicio según sus ingresos. La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores (sector público, seguro de salud y sector privado) da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector (O. Cetrángolo, 2013). En particular, en muchos países ello crea la acertada percepción de que existen ciudadanos de primera y de segunda clase.

En estos esquemas, intentar un seguro universal de salud a partir de los aportes contributivos solidarios genera una reacción negativa de los sectores de mayores ingresos, que ya no tendrán una prestación preferente y tendrán que contribuir con parte de su aporte a la solidaridad del sistema, y de los prestadores de esos servicios, que en muchos casos perderán sus clientes con aportes más elevados. Algo similar se puede pensar en la educación, donde una parte importante de los sectores medios ha migrado al sector privado. Es decir, cuando más fragmentada sea la financiación y los servicios, mayor la resistencia para moverse a sistemas más universales y, por ende, más equitativos.

20. Las familias aparecen como el mecanismo al que se acude para financiar los gastos “de bolsillo” por cuestiones de salud. En América Central, con la excepción de Costa Rica y en menor medida en Panamá, donde el seguro social cubre el 70% y el 35% respectivamente de los gastos de salud, las familias contribuyen con alrededor del 45% de las necesidades financieras (Carrera, Castro y Sojo, 2009).

Es interesante observar la peculiaridad del comportamiento de las clases medias en sistemas de prestaciones fragmentados. En efecto, las clases medias suelen desempeñar un papel decisivo a la hora de reclamar mejoras en las distintas prestaciones provenientes del sector público, y, al mismo tiempo, pueden ser actores centrales en la reciprocidad entre la ciudadanía y el sector público al momento de pagar impuestos. A diferencia de ello, en un sistema muy fragmentado pueden ser renuentes a pagar más impuestos porque la deficiencia en la educación o la salud posiblemente los haya llevado a buscar la prestación del servicio en el sector privado. Es este sentimiento de frustración lo que lleva a los sectores medios a no demandar mayor calidad de los servicios.

Sin embargo, ya que “la voz” de la clase media es esencial para el buen funcionamiento de los colegios públicos, de los servicios universales de salud, y las pensiones, es necesario imaginar una estrategia para lograr su apoyo; esa estrategia funcionará en la medida en que, por ejemplo, sus hijos vuelvan a la educación pública y ello no ocurrirá hasta que noten señales claras que se está en presencia de un cambio. Una manera de lograrlo es través de ciertas reformas estructurales. Por ejemplo, moverse a un sistema donde los maestros y profesores son evaluados, y donde su retribución tenga que ver con ello y con los cursos de perfeccionamiento, donde se premie la asistencia a clase, donde los alumnos sean evaluados periódicamente y para su ingreso a la Universidad, podrían atraer nuevamente a las clases medias a la educación pública. En otras palabras, se requiere de medidas que apunten a cambiar la tendencia de las últimas décadas y que esas medidas sean percibidas como tales por los usuarios. Hay algunos síntomas que ello es lo que está empezando a pasar en Ecuador y Colombia a partir de las reformas educativas implementadas por ambos países. En términos más generales, mejorar la calidad del gasto vuelve a surgir como una pieza clave en el pacto fiscal.

4. El papel de los parlamentos y de la sociedad civil en la construcción de una visión compartida

4.1. Ventajas y debilidades de los distintos actores

Tener una visión del futuro en el ámbito político, parlamentario o en los actores sociales, ha sido uno de los factores que han sido mencionado como un elemento central para el desarrollo, y que explica casos exitosos alrededor del mundo (Devlin y Mogilansky, 2011, ECLAC, IDEA y Banco Mundial, 2005). Esa visión puede ser explícita o implícita, aunque cuando es implícita y no existe un marco institucional para conversar y consensuar el efecto beneficioso del acuerdo suele ser de menor utilidad. En otras palabras, cuando no existen instituciones o espacios definidos donde la sociedad organizada en la esfera política o social plantee su visión al gobierno, es fácil para este último priorizar el corto plazo. Por lo tanto, un gobierno con prioridades de largo plazo tiene mayor capacidad para implementarlas cuando cuenta con una visión nacional explícita que cuando la misma es implícita y, desde luego, que cuando ella es inexistente. Mientras más comprensivo y explícito sea el acuerdo nacional, mayor será su solidez y más probable que los gobiernos deban considerarlo y actuar en consecuencia.

A la luz de la experiencia internacional, la existencia de un acuerdo explícito está normalmente relacionada con la presencia de instituciones creadas para este propósito. En la mayoría de los países de Europa existen Consejos Económicos y Sociales o instituciones parecidas, que reúnen a los actores sociales en torno a este objetivo. Además, en muchos países de Europa, en la gran mayoría de los de Asia y en algunos de América Latina, existen procesos políticos institucionalizados para lograr un acuerdo explícito, a través de la definición de planes de largo plazo que deben ser aprobados por los respectivos parlamentos, o por medio de comisiones parlamentarias cuya finalidad permanente es mantener una visión activa de largo plazo. En este escenario, los programas de gobierno son compelidos a reflejar esta visión de largo plazo.

Por lo tanto, la posibilidad de contar con objetivos de largo plazo se ve muy fortalecida por la existencia de instituciones de carácter social o político que generen un acuerdo formal y

explícito entre los actores que la constituyen. Sin embargo, la experiencia de la región muestra que estos acuerdos explícitos son difíciles de lograr. Las razones para ello son de distinta naturaleza, siendo un factor a considerar las sucesivas crisis que han afectado a la región. En ese contexto es casi imposible acordar sobre el largo plazo, no solo porque las urgencias de corto plazo son dominantes, sino también porque las crisis requieren medidas de urgencia que tienden a afectar a distintos sectores.

Hay dos ámbitos para estos acuerdos: el parlamento, actor central y ámbito natural de los acuerdos en democracia, y los Consejos Económicos y Sociales. Los parlamentos debieran ser ámbitos de discusión de los grandes pilares de una estrategia nacional, ya que en ellos se deben construir acuerdos sobre las orientaciones más generales que requiere seguir un país. Asegurar que el trabajo gubernamental y parlamentario cuente con una visión nacional, según la experiencia de varios países exitosos en esta materia, se logra cuando se dan las siguientes tres condiciones.

La primera es que existan instancias formales dentro del Parlamento cuya tarea sea definir una visión y evaluar su implementación. Por ejemplo, Finlandia cuenta con una comisión parlamentaria permanente cuya labor es mantener una visión de futuro y fiscalizar el quehacer del Poder Ejecutivo en esta perspectiva. Junto con esa comisión, debe funcionar una oficina de presupuesto, al estilo de la de Estados Unidos, que, a partir de una visión de largo plazo, preste asesoramiento técnico a los parlamentarios sobre el presupuesto anual y el plurianual.

La segunda condición es la transparencia de la acción pública. Mientras más transparente y oportuna sea la información con que cuenta el Parlamento, mayor capacidad y eficacia tendrá para fiscalizar la acción del ejecutivo y en la medida que esto se transmita a la ciudadanía, el control ciudadano también se fortalecerá. Cuando el Ejecutivo informa bien sobre qué quiere hacer, cómo dispondrá el uso de los recursos públicos y, sobre todo, evalúa y hace públicas las evaluaciones de los programas que realiza, se torna más viable la posibilidad de ir construyendo este vínculo entre el corto y el largo plazo.

La tercera condición, es la creación de un marco institucional, ya que en ese contexto es más fácil que las instituciones políticas respondan a una visión de largo plazo. Si los acuerdos son sólo implícitos, esa posibilidad se debilita, ya que ningún actor es responsable de su seguimiento y evaluación.

Sin embargo, los acuerdos políticos, por lo menos en América Latina, no son lo suficientemente sólidos ni permanentes como para asegurar que el mero juego de las instituciones democráticas permita una visión del futuro compartida y enraizada en las políticas gubernamentales. Es necesario fortalecer los acuerdos políticos con los actores sociales. Debe reconocerse, sin embargo, que en la mayoría de nuestros países la sociedad civil organizada

constituye un bien escaso, aunque su densidad ha aumentado durante la última década. No obstante, es dable reconocer que de no existir un estímulo a la organización social, una convocatoria de este tipo reuniría a los más poderosos, que normalmente son los mejor organizados y, por lo tanto, los que ya hacen escuchar su voz con mayor intensidad. Si se quiere avanzar hacia la institucionalización de la participación social y fortalecer los acuerdos políticos con acuerdos sociales es necesario invertir en organización social y en la creación de canales efectivos de participación. La existencia de consejos económicos y sociales en varios países de la región (el Salvador, Honduras, Panamá, Guatemala, Brasil y República Dominicana) es una realidad positiva que es necesario aprovechar.

Al observar la experiencia internacional en materia de avances para la creación de una institucionalidad participativa y la construcción de una visión compartida, el tipo de problemas que se encuentran son bastante parecidos. En primer lugar, la necesidad de que en el acuerdo social participen los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Eso nos lleva a la necesidad de considerar las diferentes capacidades de los actores sociales que participan y actuar de manera acorde. Si ciertos actores no tienen la capacidad técnica para concurrir al diálogo, hay que generar esa capacidad, de la misma manera que si algunos actores no cuentan con niveles de organización y representación nacional, hay que fortalecer esa representación a riesgo de ir debilitando la propia institucionalidad. Esta cuestión es especialmente relevante para aquellos actores que no forman parte de organizaciones corporativas, las que por lo general tienen mayores recursos.

En segundo término, es necesario delimitar los temas que se negocian o consultan. La verdadera discusión es cómo se implementa esa visión, cuáles son las prioridades al ejecutarla y los métodos que se utilizarán al construirla en la práctica. Junto con crear una visión compartida de las grandes metas del país, el grueso de la discusión y el énfasis de esta institucionalidad deben estar siempre centrados en la elección de aquellos temas que se negociarán o consultarán, entre los cuales el presupuesto aparece como central. En particular, es necesario evitar acordar en que es necesario gastar más, en ciertos casos poniendo valores a alcanzar por el gasto público y, al mismo tiempo evitar una discusión sobre cómo financiar esos gastos.

En tercer lugar, también es necesario definir los ámbitos de la negociación. No siempre los actores de carácter nacional son los más representativos para atender problemas específicos, en particular en países federales. Las experiencias exitosas muestran que este tipo de instituciones normalmente opera con comisiones en su interior que atienden problemas puntuales y convocan a los actores más representativos del asunto en cuestión.

En cuarto lugar, los consejos económicos y sociales pueden ser un ámbito para ayudar a resolver una crisis, pero debe evitarse constituirlo en esa oportunidad, porque sino los temas de corto plazo se convertirán en dominantes.

En síntesis, nuestra impresión es que si bien los parlamentos son los que tienen la última palabra sobre los elementos centrales de un pacto fiscal, los consejos económicos y sociales pueden servir para que las entidades empresarias, las sindicales y la sociedad civil generen ciertos consensos básicos que faciliten los acuerdos parlamentarios. Sin embargo, es necesario reconocer que posiblemente éste sea un ámbito donde se consigan más consensos respecto a las políticas de transparencia, acceso público a la información y calidad del gasto que respecto a los mecanismos de tributación²¹. Las razones son los intereses creados por ciertas corporaciones, aunque se puede facilitar los acuerdos a través de información más transparente. Por ejemplo, ciertos beneficios impositivos para algunas empresas tendrán que enfrentar el escrutinio de los distintos sectores, incluyendo el de sus pares, pero en este caso bajo la forma de la asociación empresarial, a la que le puede ser especialmente difícil apoyar un subsidio a ciertas empresas, no solo frente a otros sectores sino también en relación otras empresas de su asociación.

Finalmente, la viabilidad y la relevancia de los consejos económicos y sociales dependen de la voluntad política del gobierno de turno. Esa voluntad política dependerá de la situación del país, de la predisposición a buscar consensos y de las posibilidades de pasar ciertas reformas en el congreso sin el apoyo de las corporaciones y de la sociedad civil. O sea, es difícil inclinarse por uno u otro modelo en términos generales, ya que su conveniencia depende de las particularidades propias de cada país y de ciertas circunstancias. Por lo dicho previamente, y como la experiencia de varios países de Europa muestra, parece conveniente armar la estructura de un consejo económico y social, sabiendo que la frecuencia y la intensidad con que se requerirá su presencia dependerá, además de su eficiencia para lograr acuerdos, de un conjunto de factores políticos.

4.2. Una digresión: la relevancia de los parlamentos en la discusión del presupuesto

La evidencia muestra que la mayor parte de los países de América Latina han privilegiado las consideraciones fiscales por encima de las reformas orientadas a dar mayor importancia a la negociación de los presupuestos. Las causas de estas preferencias son múltiples pero una de las más importantes es la adopción de reglas y procedimientos presupuestarios que otorgan un papel preponderante al Poder Ejecutivo por encima de los parlamentos.

21. También puede generarse cierto consenso respecto de aumentar los gastos en educación, porque es difícil oponerse a una medida de este tipo. El Consejo Económico Social de República Dominicana es un buen ejemplo: apoyó aumentar el gasto en educación a 4% del producto pero rechazó una reforma impositiva que aumente los recursos. De cualquier manera, en el caso de la República Dominicana el énfasis del Consejo en aumentar la calidad y la transparencia del gasto público está fundamentado en una realidad incontestable, dado las deficiencias en esos aspectos.

Por ello no es de extrañar que el índice de fortaleza de las instituciones legislativas en la mayoría de los países de América Latina sea inferior a la mayoría de los países de Europa.

Contribuye a ello el hecho de que la región se caracteriza por tener legislaturas débilmente institucionalizadas y con carencias técnicas. De acuerdo con un trabajo de la OECD, hasta 2006 solo había cinco países de la región (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México) que contaban con una organización especializada en conducir análisis presupuestarios²². Según se desprende de un trabajo reciente de Gazmuri (2012) a la lista previa se agregan los esfuerzos recientes de construir oficinas especializadas en los parlamentos de Perú y Ecuador, aunque sus funciones son más limitadas que en el caso de Brasil. La experiencia de Venezuela ha concluido, por ahora por lo menos, sin éxitos manifiestos. De acuerdo al trabajo mencionado, las oficinas que mejor funcionan son las de Brasil y México. Un aporte considerable al equilibrio de poderes y a la elaboración de un presupuesto más profesional y participativo sería la creación o, en el caso en que ya existieran, el fortalecimiento de instituciones profesionales destinadas a evaluar idóneamente el presupuesto. Existe una serie de iniciativas en la región para aumentar las capacidades de los poderes legislativos, algunos ejemplos son el PELA, CIPPEC (Centro de Implementación de política públicas para la Equidad y el Crecimiento) y un programa del PNUD, dirigidos en general a fortalecer las capacidades analíticas y de negociación de los parlamentos y las asambleas. Algunos de ellos están más enfocados en las capacidades internas y otros más en la confluencia de actores políticos y sus representaciones partidistas. Un ejemplo interesante también es el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Perú (Congreso de la República del Perú) que busca fortalecer las capacidades del personal del Congreso (funcionarios, especialistas y asesores).

Las instituciones auditoras no sólo deben contar con un elevado nivel de independencia sino también deben mantener una relación fluida con los poderes ejecutivo y legislativo. Además, sus recomendaciones y observaciones deberían ser objeto de discusión pública con gran visibilidad. Finalmente, los mecanismos de participación política directa deben ser validados como parte importante y hasta cierto punto ineludible de las democracias modernas y es importante reconocer su papel en la vida democrática.

22. Véase al respecto los trabajos de Rodríguez (2009), Anderson (2009) y Gazmuri (2012).

5. La construcción de una agenda

5.1. ¿Qué es lo que explica el cambio de los últimos años? La economía política de las reformas recientes

Durante años se ha hablado de la inequidad, la ineficiencia y la ausencia de sostenibilidad del sistema fiscal en América Latina y se han dado explicaciones de distinto tipo al respecto. Sin embargo, durante la última década se observan mejoras en este ámbito. Por un lado, las mejoras en términos de la sostenibilidad fiscal son evidentes, aunque todavía queda una tarea importante por realizar, tal como comentaremos más adelante. Asimismo, si bien muchas de esas inequidades e ineficiencias siguen siendo ciertas y, por ende, parte de las explicaciones también lo son, no cabe duda de que algo ha comenzado a cambiar en la región, ya que el nivel de ingresos fiscales y, en especial, de ingresos tributarios, ha aumentado de forma considerable, en especial durante la última década. También es cierto que por primera vez el gasto público en dinero ha ayudado a mejorar la distribución del ingreso en la región²³. Sin embargo, todavía es cierto que el sistema fiscal no sigue generando cambios significativos en el Coeficiente Gini de distribución de ingresos en América Latina, y eso es cierto tanto desde el punto de vista del gasto como de los ingresos (véase la sección 1.d).

Como siempre, un cambio como el experimentado durante la última década no reconoce un único factor. Sin embargo, creemos que hay tres elementos que fueron importantes en ese proceso. En primer lugar, un contexto internacional muy favorable, en especial para los países de América del Sur, que permitió elevadas tasas de crecimiento y de recaudación fiscal en relación con el pasado. En segundo lugar, el convencimiento de que la estrategia del Consenso de Washington, con amplio consenso de ciertos sectores de las dirigencias nacionales e impulsada por los organismos de Washington de priorizar el papel del sector privado a costa de minimizar el papel del Estado, no ha sido exitosa, tanto en términos de crecimiento como, y muy particularmente, de la equidad. En tercer lugar, y asociado con el punto precedente, el convencimiento de que era necesario un cambio dio lugar al

23. Hablamos de transferencias dinerarias porque las distintas medidas del impacto del gasto público sobre la distribución del ingreso no contemplan el gasto “en especie”, como son los gastos en salud y educación.

surgimiento de gobiernos con una ideología más de “izquierda” que en el pasado, y más orientados a privilegiar el papel del Estado²⁴.

Se podrían agregar dos factores adicionales. Por un lado, la crisis de 2008-09 que como toda crisis aumenta la posibilidad de que el Parlamento apruebe reformas que se había negado a aprobar hasta ese momento. En Centroamérica este factor parece haber tenido cierta importancia (ICEFI, 2012). Por el otro, los organismos internacionales también fueron importantes con su asesoramiento para facilitar ese cambio, pero es evidente que el cambio en estos organismos fue consecuencia del cambio político en la región y de la necesidad de dar respuesta a las frustraciones que dejaron las políticas de los noventa, ya que fueron esos organismos los que motorizaron las políticas de ese entonces. Producido el cambio político, su aporte fue importante para acompañar el nuevo proceso.

Más allá de que hayan sido gobiernos con una tendencia de izquierda los que impulsaron algunas reformas en el plano fiscal, lo interesante es que gobiernos de distinto signo político también mantuvieron políticas sociales progresistas, lo que fortalece la idea de que un nuevo consenso se está generando en la región. Es ese consenso el que nos permite inferir que no se revertirán algunas políticas del pasado reciente. Sin embargo, lo que no está asegurado, es que algunas de estas tendencias se profundicen.

Otro elemento que ha sido enfatizado como relevante para el proceso de aprobación de las reformas ha sido la intensidad con que opera el presidencialismo en algunos países de la región (BID, 2012). Si bien los estudios de caso muestran que ése parece haber sido el caso en varios países, ello no significa que el fortalecimiento del presidencialismo sea el medio adecuado para avanzar con las reformas. Es obvio que en la misma medida que el presidencialismo puede ser utilizado para modernizar el país, también lo puede ser para avanzar en medidas populistas. Aquí es donde el equilibrio de poderes aparece como la mejor solución de largo plazo, aunque no cabe duda, como muestra la experiencia de varios países de América Central en el pasado reciente, que la aprobación en el Parlamento puede convertirse en un proceso muy lento y poco eficiente. Sin embargo, la solución debe pasar por crear mecanismos adicionales que ayuden al diálogo, como las oficinas independientes en los Congresos y eventualmente los consejos económicos y sociales.

Cabe preguntarse si las fuerzas que impulsaron el cambio en el pasado reciente serán capaces de motorizar la profundización de ciertas reformas. Al respecto, es conveniente recordar que los sectores que han resistido las reformas fiscales del pasado siguen manteniendo gran parte del poder económico y político. Muestra de ello es la experiencia de varios países donde en los últimos años ha sido difícil avanzar en ciertas reformas, en

24. Véase al respecto la presentación de Stein y Caro en el XXV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago (Chile) 2013.

especial aquellas que implican una imposición más progresiva y una mayor transparencia del gasto público.

Asimismo, muchos de los gobiernos que impulsaron las reformas de la última década no parecen especialmente entusiastas a la hora de profundizar algunas de esas reformas y en particular las asociadas con la transparencia y eficacia del gasto público. Por lo tanto, en lo referente a la calidad y la transparencia del gasto, el camino para avanzar es crear conciencia sobre la importancia de la reciprocidad entre gobierno y ciudadanos, ya que ello es clave para presionar por ese cambio. En particular, es interesante que la sociedad civil y los trabajadores formen una alianza que demande esos cambios. Si bien algunos empresarios no son necesariamente aliados en este proceso porque en muchos casos son beneficiarios de la escasa transparencia de las compras del Estado y de ciertos subsidios, como se menciona en otra parte de este documento, ésta no tiene que ser necesariamente la posición de las asociaciones empresariales, varios de cuyos miembros se perjudican por esas prácticas. Por lo tanto, una representación empresarial suficientemente amplia puede ser un instrumento para apoyar la mayor transparencia, aunque muchas veces prima la “solidaridad” entre pares.

El ejecutivo y el parlamento no son siempre socios de esta campaña, porque son potenciales beneficiarios de la escasa transparencia del gasto, ya que la corrupción y el clientelismo político florecen en contextos de baja transparencia. Como muestran distintos estudios, la opacidad o escasa transparencia está correlacionada con la baja calidad del gasto.

En todo caso, la presión de la sociedad civil a través sus organizaciones sobre el congreso y el ejecutivo aparece como esencial para estos cambios. No obstante, hay que evitar caer en el slogan facilista de que una vez eliminada la corrupción, ya no hará falta aumentar los ingresos. Esa es una vía de escape para evitar aumentar la recaudación impositiva y para hacer ciertas reformas.

Si la sociedad civil ha de jugar un papel en este proceso, es necesario ayudarla con herramientas para esa campaña. Dos acciones parecen de especial importancia en ese frente. La primera, una amplia difusión de las reformas que se están produciendo en otros países de la región. En particular, la difusión de indicadores internacionales sobre corrupción, transparencia del presupuesto, evaluación de los programas de gasto y participación de la sociedad civil en otras latitudes, puede ser de gran ayuda para la movilización de la sociedad civil. Asimismo, ya hay ejemplos en la región de las reformas en el área de la educación, por lo que la organización de encuentros donde se muestren los cambios que se están realizando en países vecinos puede tener un papel dinamizante sobre las reformas.

La segunda acción se relaciona con la necesidad de mejorar la predisposición de los ciudadanos acerca de las políticas públicas y para ello programas tales como los de educación

fiscal y la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias pueden ayudar.

Sin embargo, la movilización de la sociedad civil adolece del grave problema, al menos en algunos países de la región, de la ausencia de una clase media que se transforme en la “voz” que reclame por las reformas. Como se ha discutido en apartados anteriores, la fragmentación de los servicios de salud, educación y pensiones debilita a la clase media como un interlocutor privilegiado en este proceso. Las soluciones son graduales y pareciera que comienzan por convencer a esa clase media de los beneficios que puede lograr con ciertas transformaciones. Una manera de hacerlo es presentando ejemplos de países de la región que han hecho avances en este sentido. Brasil puede ser un interlocutor relevante en este ámbito, ya que la fragmentación de ciertos servicios se ha reducido en los últimos tiempos y hay una creciente clase media que interesada en participar en el proceso de discusión del presupuesto y de la calidad del gasto.

5.2. Las tareas fiscales macroeconómicas

Los progresos desde el punto de vista macroeconómico en general y fiscal en particular, no nos deben hacer olvidar de la necesidad de mejorar las capacidades para implementar políticas fiscales contracíclicas, un área donde la región sigue mostrando debilidades, como las que experimenta en la actualidad, al no haber disminuido los estímulos implementados durante la crisis de 2008. Fue justamente esa crisis la que demostró que ahorrar en la fase expansiva del ciclo sirve para hacer frente a la emergencia. Como es fácil suponer, estamos hablando en términos generales ya que, como se mencionó (punto 2.3), no todos los países ahorraron en los años de bonanza y no todos han mostrado un comportamiento procíclico en los últimos años.

Estas deficiencias se explican por la lógica económica y política. Desde el punto de vista económico, el contexto externo mejoró en forma sostenida hasta 2008, lo que dejó más margen para ahorrar parte del excedente fiscal. Durante 2010-12 hubo una recuperación de los precios internacionales de las materias primas, que si bien a fines de 2013 se encontraban, por lo general, por debajo de los niveles del año previo a la eclosión de la crisis (tercer trimestre de 2008), siguen siendo muy superiores a los de las décadas previas. Sin embargo, lo más relevante de la nueva situación es que es imposible imaginar un aumento constante de los precios internacionales y, por ende, de los ingresos fiscales como los que hubo en los años previos a la crisis. En ese contexto, es que pareciera que en los últimos años estamos presenciando un gasto que sigue evolucionando con la lógica del “aumento constante” que caracterizó el período 2004-2008, pero sin el incremento de los recursos de ese período. Esta situación agrava el problema que se vive en general en el ciclo político: la dificultad para ahorrar en la fase expansiva del ciclo económico.

Esta situación nos lleva a plantear la necesidad de una institucionalidad macroeconómica que ayude a implementar políticas contracíclicas en las distintas fases del ciclo. Ello requiere, por un lado, la puesta en marcha de estabilizadores fiscales automáticos, como los que existen en los países desarrollados. En segundo lugar, la existencia de una ley que establezca un cierto balance fiscal estructural a lo largo del ciclo, al estilo del vigente en Chile desde el año 2000.

En lo que se refiere a los estabilizadores automáticos, hay dos que son los más relevantes: la existencia de una amplia base del impuesto a la renta y la existencia de seguros de desempleo. Ya hemos discutido la relevancia del impuesto a la renta desde el punto de vista de la equidad, por lo que aquí solo queremos poner de manifiesto su importancia también como componente contracíclico. En lo que respecta al subsidio por desempleo, los avances de la región son muy escasos; esto es así por diversos motivos, entre los cuales el de la informalidad laboral es sin duda el más relevante. Teniendo en cuenta que en América Latina se avanza demasiado lentamente en aumentar el peso de estabilizadores automáticos, y considerando la elevada informalidad laboral que sigue caracterizando a esta región, debería promoverse la implementación de otras transferencias fiscales contracíclicas que funcionen de manera automática. Sin embargo, no puede desconocerse que, a diferencia de los seguros de desempleo y el impuesto a los ingresos, el aumento del gasto público social destinado a los sectores de menores ingresos en una determinada coyuntura no es, tal como se ha observado en algunos países durante los últimos años, fácilmente reversible durante el período de recuperación. Además, esos subsidios no alcanzan a amplios sectores de las clases medias que pierden su empleo.

Mientras se avanza en el frente de los ingresos y de los gastos, en el primer caso, a través de una reforma impositiva más profunda, que discutiremos en la próxima sección, y en el segundo mediante seguros de desempleo que vayan remplazando otro tipo de ayuda de carácter asistencial, será necesario establecer ciertos mecanismos automáticos de variación del gasto de asistencia social de acuerdo al ciclo. Variaciones contracíclicas de algunos impuestos, como el IVA, también pueden ser una opción a analizar.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la baja recaudación fiscal y el consecuente nivel de gasto público reducen la efectividad de las políticas contracíclicas, ya que variaciones del 5% de los ingresos o gastos en muchos países representan menos de un punto del producto.

En lo referente a una regla que establezca un determinado balance estructural, existen tres dificultades a considerar. La primera se vincula con los problemas para identificar una tendencia de crecimiento del producto en el largo plazo, aunque los errores de estimación aparecen como menores, si se tiene en cuenta la historia procíclica de las cuentas públicas. La segunda se relaciona con la exportación de bienes primarios, con fuertes oscilaciones de

precios. Aquí es necesario establecer un precio de largo plazo (hay distintas alternativas), de manera que el excedente sobre ese precio vaya a formar parte del fondo contracíclico. En este caso, las dificultades son menores si la principal empresa productora y exportadora es estatal, pero el problema se acrecienta cuando las exportaciones son del sector privado; alternativas como las del fondo de estabilización del café en Colombia o la posibilidad de aumentar los gravámenes a los sectores productores en el auge (por ejemplo a través del impuesto a la tierra) pueden servir de guía. En tercer lugar, en los países federales, el gobierno central solo controla una proporción del gasto, por lo que la regla, para ser totalmente efectiva, requeriría un acuerdo con los estados provinciales. Sin embargo, las dificultades son relativamente menores cuando los impuestos son coparticipados por el Estado nacional, ya que, en ese caso, es posible llegar a un acuerdo para evitar que estas transferencias sean procíclicas.

Más allá de estas dificultades, la simple imposición de una regla de este tipo para el gobierno nacional reduciría fuertemente el comportamiento procíclico que ha mostrado la política fiscal en la región, comportamiento que se ha visto suavizado, y en muchos casos revertido, durante años previos a la crisis. Ello, además, serviría como ejemplo para incentivar acuerdos con el sector privado y con los estados provinciales en los países federales.

Una institucionalidad de estas características permitiría ahorrar automáticamente en tiempos de bonanza y aumentar el desequilibrio durante la recesión. Más aún, esa debería ser la posición de mínima, ya que lo aconsejable es no solo evitar una política procíclica manteniendo el desequilibrio estructural a lo largo del ciclo, sino aumentar el superávit en el auge y reducirlo en la recesión. Sin instituciones que las tornen obligatorias, las políticas contracíclicas serían el resultado de las buenas intenciones del gobierno de turno y de su capacidad política. Al respecto, no debe olvidarse que la economía política de las estrategias contracíclicas en épocas de “vacas gordas” es extremadamente difícil: ¿quién está dispuesto a desacelerar la demanda cuando existen los recursos para incrementar el gasto?

Establecer y mantener la vigencia de estos fondos contracíclicos enfrenta dificultades políticas que no pueden soslayarse, como muestra la experiencia de varios países de la región con intentos fallidos de implementarlos. Por lo tanto, debe analizarse cuál es el mejor momento para plantearlo y cuáles son los canales adecuados. La experiencia de Chile muestra que el fondo contracíclico fue establecido en el año 2000, cuando el país estaba saliendo de una recesión y la regla no implicaba acumular en el fondo de reserva, o sea su imposición no implicó en el corto plazo una restricción del gasto público. La creación de un fondo es una tarea de los parlamentos, pero éste es un caso donde los consejos podrían ofrecer su apoyo, porque al no estar en juego nuevos impuestos o gastos adicionales no lo verían como una limitación a sus eventuales demandas. El hecho de que haya sido puesto en práctica en un país que es visto como exitoso, como es el caso de Chile, y que ahora esa propuesta, con

variantes, haya sido adoptada por Perú y Colombia puede ayudar en la búsqueda de consensos.

Una condición necesaria para implementar este marco institucional es una adecuada y transparente contabilidad fiscal. Sin ello no habrá efectividad de ninguna regla fiscal.

Como sabemos, una institucionalidad de la política fiscal que permita asegurar políticas contracíclicas no es suficiente, en particular, en los países en desarrollo. Adicionalmente, es necesario, al menos, un prestamista de última instancia en el ámbito internacional que provea con rapidez la liquidez necesaria en situaciones de crisis, pero ello no es tema de este documento.

5.3. Los ingresos fiscales

Afortunadamente, durante la última década se ha observado un cambio de tendencia en las prioridades de los gobiernos latinoamericanos y en las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, cobrando cada vez más fuerza la idea de que el crecimiento económico y las mejoras en la equidad son factores que generan un proceso de retroalimentación donde ambos confluyen hacia un desarrollo sostenible en el tiempo.

Más allá de los avances en ciertos países, en otros se observan fuertes limitaciones técnicas e institucionales así como resistencias de carácter político o de distintos grupos de poder que han impedido o demorado la introducción de las reformas tributarias. En consecuencia, los sistemas tributarios latinoamericanos continúan siendo una herramienta poco valorada para favorecer la redistribución del ingreso, razón por la cual se especifican, a continuación, los ejes centrales que debieran regir la política tributaria de los países de la región en los años futuros²⁵.

- Resulta un logro destacable el fuerte aumento de la carga tributaria en el nivel regional, observándose esa tendencia en casi todos los países de América Latina. Sin embargo, el nivel de ingresos tributarios en la mayoría de los casos aún no se corresponde con el valor potencial determinado por el nivel de desarrollo. Esto implica la necesidad de solucionar gradualmente los problemas estructurales (excesivos gastos tributarios, bases imponibles reducidas y alta evasión) que han aquejado a los sistemas tributarios de la región durante los últimos veinte años.
- Para mejorar la progresividad y el impacto redistributivo de la tributación en América Latina resulta fundamental continuar la tendencia de la última década a aumentar la tributación directa para equilibrar gradualmente la estructura tributaria

25. Lo que sigue está basado en Gomez Sabaini, 2103 y en menor medida en BID (2012).

desbalanceada que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, el énfasis de las reformas tributarias futuras deberá concentrarse en procurar un fortalecimiento perdurable del impuesto sobre la renta, en especial aquel que recae sobre los ingresos de las personas naturales, al mismo tiempo que deberán buscarse distintos mecanismos para lograr un incremento en la recaudación de los impuestos que gravan a los patrimonios.

- Resulta fundamental avanzar en la ampliación de la base gravable del impuesto a la renta. En ese sentido, el esquema de imposición dual adoptado en años recientes por algunos de los países de la región, surge como un avance concreto que es necesario profundizar. Adicionalmente, podría evaluarse la adecuación de los umbrales mínimos de ingresos a partir de los cuales los contribuyentes comienzan a tributar, lo cual ampliaría la base del tributo e incorporaría a un numeroso grupo de contribuyentes de clase media-alta al pago del tributo. La experiencia de algunos países de América Central en los últimos años muestra que ésa no es una tarea sencilla, ya que algunos países al tiempo que aumentaban los impuestos sobre la renta del capital reducían la imposición sobre los ingresos laborales.
- En la tributación sobre las rentas empresariales debería propiciarse un análisis de la conveniencia de mantener los numerosos incentivos tributarios y tratamientos especiales que se hallan vigentes en los países de América Latina. Es sabido que los gastos tributarios complican la administración tributaria y fomentan la corrupción y el fraude fiscal, además de tener un impacto regresivo sobre el sistema. Si bien pueden usarse en ciertos casos especiales, es imprescindible que haya una evaluación que permita determinar su verdadero impacto.
- El proceso de globalización ha llevado también a modificar la forma en que se pensaba, se proponía y se implementaba una reforma del impuesto a la renta. De ahí que los países debieran profundizar algunos cambios operados en los últimos años respecto a modificar el criterio de fuente (renta territorial) para poder incluir todas las rentas generadas en el país (residentes y no residentes) así como también las obtenidas por los residentes en exterior, es decir, adoptando de manera efectiva el principio de renta mundial (al menos para las rentas pasivas). Asimismo el intercambio de informaciones entre los fiscos y la aplicación de normas para combatir el flagelo de los paraísos fiscales son caminos necesarios que deben transitarse. Los acuerdos de integración regional podrían ser un mecanismo para avanzar en este campo.
- Como parte de un necesario proceso de fortalecimiento de la descentralización fiscal y del afianzamiento del federalismo, los países de la región deberán realizar un gran esfuerzo para revalorizar la tributación patrimonial como fuente de recursos subnacionales. En la gran mayoría de los casos los problemas son los mismos y, por ende, se aplican con cierta generalidad recomendaciones tales como la ampliación de la base gravable (eliminando exenciones y tratamientos especiales), el aumento de alícuotas y la modernización de los catastros y de la

administración tributaria subnacional. Dada la gran dependencia respecto de las transferencias provenientes del gobierno central, resulta indispensable reforzar la capacidad institucional y los incentivos de los gobiernos locales para aumentar los recursos propios. Es preocupante, en este sentido, el intento de algunos gobiernos de alcanzar con sus impuestos a los patrimonios, una fuente naturalmente regional.

- A pesar de las obvias dificultades políticas, debe considerarse la aplicación de un gravamen sobre la transmisión gratuita de bienes (donaciones, legados y herencias). Ya sea como tributo nacional (Chile, Ecuador, Uruguay, entre otros) o subnacional (Brasil y Argentina) la relevancia de este tipo de imposición (vigente en la mayoría de los países desarrollados) no está dada por su generalmente magro resultado recaudatorio, sino por sus bajos costos de recaudación y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso.
- En materia de cargas sociales destinadas al financiamiento de los gastos en seguridad social, el aumento de la cobertura previsional debe ser una de las prioridades, especialmente en aquellos países con elevados niveles de informalidad laboral. La organización del financiamiento sobre la base de esquemas de aseguramiento de carácter universal exige definir una serie de elementos. Desde la óptica del financiamiento, debe establecerse cómo se interrelacionan las distintas fuentes de recursos (impuestos generales, cotizaciones a la seguridad social y gastos privados), dado que el grado de integración constituye el principal determinante de la solidaridad y la equidad de los sistemas de salud. Asimismo, más allá de las dificultades financieras de los sistemas en el corto plazo, es necesario considerar las exigencias futuras derivadas del proceso de envejecimiento, por lo que habría que prever la creación de fondos específicos.
- Si bien el nivel de recaudación alcanzado en el IVA es muy importante en la mayoría de los países (ubicándose en el nivel de varios países desarrollados), es necesario analizar la introducción de mejoras en el diseño específico y la administración tributaria de dicho gravamen. En particular, en varios países existen fuertes exenciones como consecuencia de los efectos regresivos del tributo cuando se gravan bienes de la canasta básica. Creemos que en aquellos países donde la pobreza muestra niveles relativamente reducidos (¿menos del 20%?) es posible eliminar exenciones en la medida en que se morigeren los efectos regresivos del tributo. El esquema del IVA personalizado compensando a los sectores de menores ingresos a través de la implementación de programas de transferencias, tal como Uruguay ha empezado a poner en práctica, podría llegar a ser una alternativa viable para muchos países (Barreix et al., 2010). Un esquema de este tipo tiene la ventaja de convertir a un impuesto que por su característica es regresivo en progresivo. Sin embargo, cuando la pobreza es está muy extendida es más difícil recurrir a un esquema como el descrito, por la necesidad de llegar con subsidios a una gran parte de la población.

- Una fuente importante de los recursos fiscales de países de la región provienen de la exportación de bienes primarios. En la mayoría de los casos estos ingresos no aparecen como ingresos tributarios, sino como beneficios procedentes de empresas públicas. Las razones para ello han sido expuestas en el Recuadro 3, pero sería aconsejable considerar a parte de estos ingresos como similares a los tributarios, por ejemplo bajo la forma de un impuesto específico a aquellos ingresos que respondan al “precio de largo plazo” del producto exportado. Esta sería una posición intermedia entre quienes excluyen estos ingresos cuando se considera la presión tributaria y aquellos otros que la suman sin más reparos a los ingresos tributarios. Como se menciona en el informe, es difícil simplemente afirmar que la presión tributaria es igual o menor en México que en Guatemala y no considerar los ingresos del petróleo que en la actualidad aportan a las arcas públicas el 8% del producto en México. Para reducir la ausencia de reciprocidad asociada a este tipo de ingresos es imprescindible ser transparente en la forma en que se los utiliza. Publicar balances consolidados y adherirse a la iniciativa EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) puede ayudar a transparentar estos ingresos; en la región, solo Perú es miembro, aunque Honduras y Guatemala han pedido su adhesión a la iniciativa EITI.

Las reformas tributarias que se erigen como necesarias en los países de América Latina no sólo requieren focalizar los esfuerzos en el diseño específico de los tributos vigentes, sino también en la percepción que tienen los contribuyentes acerca de la “justicia” del sistema tributario y del uso eficiente de los recursos que el Estado obtiene a partir de su aplicación. En ese sentido, un componente importante de esa percepción de equidad se vincula desde la óptica de la tributación con los elevados niveles de informalidad y evasión tributaria. En relación con la evasión es imprescindible seguir mejorando la eficiencia de las administraciones tributarias en el control y fiscalización de los contribuyentes. A su vez, disminuir la informalidad requiere superar los problemas de heterogeneidad de la estructura productiva que han caracterizado a la región por décadas; para ello, es indispensable el crecimiento y adoptar incentivos específicos vinculados con las pequeñas y medianas empresas y con el mercado laboral, problemática que excede los objetivos de este documento.

Es inadmisibles que se promulguen leyes que no se cumplen o solo lo hagan de forma parcial. Para evitar ello, la legislación debe ir de la mano de una adecuada institucionalidad, acceso a la información y participación ciudadana, pero además de sanciones, penales y eventualmente económicas, para los funcionarios públicos que no las cumplan,

Por último, una mención a la importancia de los programas de educación fiscal que ayudan a lograr una ciudadanía fiscal responsable, consciente de sus obligaciones pero también de sus derechos respecto a cómo se utilizan sus recursos.

5.4. Sobre la transparencia y la institucionalidad de las políticas del gasto social

En gran parte de la región no existe en general un núcleo de instituciones y programas sociales debidamente articulados por un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo. A pesar de las mejoras de los últimos años, la mayoría de las instituciones encargadas de la política social tienen un nivel jerárquico bajo, por lo que tienen una fragilidad institucional que se traduce en falta de correspondencia entre los objetivos y los instrumentos pertinentes, resultados mediocres y relativa inestabilidad de las iniciativas a lo largo del tiempo.

Aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, las políticas sociales son muy demandantes, ya que son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional y tienen un importante componente intertemporal. Por ello, no se trata únicamente de determinar la idoneidad de ciertos instrumentos o el refuerzo de la capacidad de determinados actores sino que además para que la política social sea más eficaz es imprescindible la consolidación del sistema de instituciones que la aplica. La reorganización que esto supone debe ir más allá de la acentuación de la eficiencia y el incremento del nivel del gasto social; se trata de establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en un marco de intervención integral (Machinea y Cruces, 2006).

Cabe señalar que si bien los principios y los atributos que se presentan a continuación constituyen características deseables, la construcción institucional exige una definición de la secuencia y la modalidad de las reformas a partir de un análisis de la economía política de cada sociedad.

Los atributos de las instituciones sociales que se discuten a continuación en relación con las políticas sociales son extensibles en su gran mayoría a otras áreas del gasto público.

Reglas claras, objetivos concretos y continuidad

Uno de los requisitos fundamentales para el fortalecimiento de estas instituciones es la existencia de reglas claras y estables, como también de objetivos concretos, sobre la base de acuerdos políticos explícitos y con el respaldo de la legislación pertinente. Por una parte, la transparencia de las reglas y el hecho de que se basen en acuerdos dan mayor solidez al funcionamiento de las instituciones correspondientes. Por otra, la estabilidad a lo largo del tiempo es un componente esencial de las intervenciones en el área social: las medidas

públicas deben tener continuidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. El caso paradigmático es el de la educación, donde el efecto de las políticas sólo es visible a largo plazo. Algo equivalente puede decirse de la innovación.

La continuidad de las actividades o medidas y la transformación mencionada hacen necesaria la adopción de un pacto fiscal que sea a la vez un acuerdo político y social entre los actores involucrados que proteja a los objetivos de mediano plazo de los vaivenes de la política electoral y la conflictividad social.

El problema es que el mecanismo a través del cual se logran los acuerdos en los parlamentos y en los consejos económicos y sociales para mantener la continuidad de ciertas políticas es asegurando una determinada participación en el presupuesto de distintos aspectos de la política social. De esa manera, el presupuesto pierde flexibilidad ante circunstancias críticas y, en el extremo, se torna inmanejable desde el punto vista macroeconómico. No es eso lo que estamos sugiriendo, salvo situaciones especiales, como esencia de estos acuerdos²⁶. Lo que se requiere es continuidad de políticas, de incentivos, de formas y mecanismos de financiamiento y de características de las prestaciones sociales. Por ejemplo en Europa, el estado de bienestar implicó necesidades de financiamiento, pero el acuerdo, explícito o implícito, fue básicamente sobre la característica universal de las prestaciones y la presencia de solidaridad, no respecto a un monto determinado del presupuesto. Asimismo, la continuidad de las políticas en el tiempo no es un cheque en blanco, ya que esa continuidad debe basarse en evaluaciones permanentes sobre los resultados alcanzados. Estas evaluaciones son las que permiten hacer las correcciones necesarias para lograr los objetivos buscados.

Gestión eficaz, transparencia y evaluación

Además del principio de eficiencia, un atributo con el cual es importante dotar a las instituciones encargadas de diseñar y aplicar la política social es el de gestión eficaz y transparente. Para llevar adelante estas tareas, las entidades pertinentes deben contar tanto con el personal adecuado y los recursos necesarios, como con un alto nivel de transparencia y flexibilidad para superar los problemas que se plantean. Para ello se debe desarrollar y retener recursos humanos con formación técnica en los organismos que se ocupan de la política social, algo similar a lo que se ha implementado en otras áreas del sector público, como por ejemplo en los bancos centrales. Además, convertir a la transparencia, en valor y modalidad de gestión, requiere institucionalizar la disponibilidad de información en todas las áreas de la política social. Algunas prácticas que fomentan la transparencia, como la confección y la auditoría de padrones únicos de beneficiarios, la publicación de las licitaciones de

26. Un caso extremo es el acuerdo del Consejo Económico y Social y del Parlamento en República Dominicana de asegurar un 4% del producto a la educación, ya que menos de eso haría imposible la prestación de un servicio razonable.

compra, la publicación sistemática de indicadores de gestión y la evaluación externa de impacto, permiten a los cuerpos técnicos consolidar la legitimidad de su labor.

Asimismo, la transparencia y la difusión de la información tienen que proyectarse también a toda la ciudadanía, que debe saber qué beneficios puede recibir y cómo acceder a ellos. El conocimiento de los programas en curso por parte de los ciudadanos, además de aumentar la eficiencia, constituye una herramienta eficaz para reducir el alto nivel de clientelismo que socava la eficacia y la legitimidad de las políticas sociales en la región. Existe, de hecho, una interacción potencial entre la existencia de un sistema clientelista, la transparencia y la frecuencia de la práctica de evaluación, dado que en un sistema clientelista se suele dar preferencia a aquellos programas que dan mayor poder a los intermediarios entre beneficiario y Estado, y no necesariamente a los más eficaces.

Profundizar los avances en estas áreas no es un problema técnico, ya que existen muchos ejemplos dentro y fuera de la región de transparencia y evaluación de los programas, como así amplias posibilidades de financiamiento. El problema es básicamente político. Ahora bien, dadas las características del tema en discusión, ¿quién se anima a explicitar que está en contra? Lo que se requiere es lograr suficiente presión de la sociedad civil. Los consejos económicos y sociales pueden ser de utilidad en estos casos; más aún, es posible que sea una manera de avanzar en la transparencia y la evaluación y luego extenderlo a otras áreas. Finalmente, la organización de jornadas donde se muestre el funcionamiento de estas instituciones en otros países puede ser un instrumento poderoso de presión al Poder Ejecutivo y al Parlamento.

Articulación y coordinación

Un requisito vinculado con la gestión eficaz y la eficiencia es el de dotar a las instituciones encargadas de la política social de la capacidad para articular y coordinar la labor de los organismos públicos involucrados. La articulación y la coordinación, que dan una perspectiva unificada de la acción estatal, hacen efectivo el principio de eficiencia dado que permiten superar duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, y promover la coherencia intertemporal e intersectorial. Hay ejemplos de grandes duplicaciones en varios países, en muchos casos dentro de un mismo ministerio.

Este requisito adquiere especial relevancia debido a las características multidimensionales de los temas sociales, ya que existe un gran potencial para reducciones de costos (evitando las superposiciones tan frecuentes en la región) y realzar la eficiencia. Un ejemplo por excelencia es el de los comedores escolares, donde se combina la nutrición con la educación y la transferencia implícita a los hogares.

Esta evidente necesidad de coordinación ha alentado la adopción de diversas medidas destinadas, entre otras cosas, a la constitución de gabinetes sociales (como instancia de

articulación de diversos ministerios y autoridades sectoriales), la articulación a través de redes y la confirmación de una autoridad social principal. Distintas alternativas presentan ventajas y desventajas que han sido analizadas extensamente. Por sí misma la creación de una instancia superior no garantiza la coordinación sectorial ni la subordinación de todos los actores a una visión integrada, como lo demuestran algunos casos recientes en países de la región. Lo importante es quién dirige esa instancia de articulación y el poder político concreto de que dispone. Sin ello será difícil lograr avances significativos.

Participación y reclamo

Un requisito importante de los organismos encargados de aplicar la política social es que cuenten con mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana, peticiones y reclamo, que permitan incorporar a los beneficiarios y la sociedad civil a la esfera del quehacer público.

La institucionalización de la participación ciudadana en la política social (en la asignación de recursos, en el monitoreo y en la definición de prioridades y programas) tiene una serie de aspectos positivos: a) la participación en el monitoreo de los programas permite a los beneficiarios exigir la provisión de los servicios ofrecidos y velar por su calidad; b) la participación se traduce en una mayor interlocución de los beneficiarios, es decir, más empoderamiento o “voz” de quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión; c) la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la corrupción y el abuso; d) estimula la incorporación de la sociedad civil a los procesos de asignación de recursos y definición de prioridades, y a la concepción y ejecución de medidas, sobre todo en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la diversidad cultural de los beneficiarios.

Por consiguiente, la sociedad civil puede erigirse en la voz de la continuidad y el garante de los objetivos a largo plazo. Su participación puede institucionalizarse en distintos planos, tanto a través de consejos consultivos de carácter nacional como de consejos territoriales. Los consejos territoriales aumentan su importancia con la incorporación de la dimensión territorial en ciertas actividades y programas. De hecho, los países con una mayor tradición federal han tenido esas instancias comunitarias durante al menos una década en relación con distintos programas.

Dimensión territorial

La incorporación de la dimensión territorial es otro atributo que debe caracterizar a las instituciones de la política social. Esto significa que en la concepción de las medidas públicas se deben tomar en consideración tanto las características locales como la capacidad administrativa y fiscal de las dependencias subnacionales de gobierno.

En los últimos años varios gobiernos de la región han iniciado políticas de reforma de las facultades y funciones de las instancias gubernamentales. Estos procesos suelen definirse en términos generales como “procesos de descentralización”, aunque en rigor tienen características diferentes y específicas, pero que se traducen por igual en la asignación de funciones más importantes de gestión de los asuntos públicos y, en especial, de aplicación de la política social a los gobiernos subnacionales (Recuadro 5). Los argumentos a favor de la descentralización se relacionan con la idea de que mientras más cerca estén los beneficiarios de las entidades encargadas de la prestación de servicios mejor será la asignación de los recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta las preferencias locales.

Recuadro 5. Los gobiernos subnacionales

En el siguiente cuadro se puede observar, tanto la gran diferencia entre países de la región en cuanto a descentralización, o sea la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto, como respecto a los considerables cambios de durante la última década. Respecto a la importancia de la descentralización sobresalen Brasil, Argentina y México en ese orden. En el segundo, o sea el aumento de la descentralización, son notorios los cambios en Bolivia, Colombia y Ecuador. No es de extrañar que la acelerada descentralización sin adecuadas instituciones y recursos humanos, haya resultado en problemas de ejecución, en especial en Bolivia.

Tamaño y financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales en % del PBI

	GASTO		RECURSOS PROPIOS	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	15,4	15,6	6,2	6,3
Bolivia	5,8	10,2	2,5	2,7
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1
Chile	2,3	2,2	1,6	1,3
Colombia	8,6	10,4	3,7	4,2
Ecuador	2,4	6,2	0,6	1,2
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5
México	7,6	10,6	1,1	2,0
Panamá	0,8	0,6	0,7	0,6
Perú	4,3	8,0	1,2	1,4

Fuente: BID 2012

Sin embargo, la necesaria incorporación de la dimensión territorial en la política social no debe confundirse con la aplicación de procesos de descentralización en todas las situaciones y contextos. La idoneidad de estos procesos debe evaluarse en cada instancia, dado que existen problemas potenciales. En efecto, la marcada disparidad territorial, tanto desde el punto de vista institucional como en la distribución del ingreso, no sólo impone la necesidad de un minucioso diseño de los sistemas de transferencias, sino que también pone un límite a muchas de las medidas de descentralización.

Un comentario sobre la transparencia del presupuesto

No hay justificación para que los gobiernos no puedan cumplir con los estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas: se han identificado las mejores prácticas; la asistencia técnica ya está disponible; los costos directos de las reformas son generalmente mínimos; además, casi todos los países tienen pares que ya han realizado las reformas necesarias, es decir, existen modelos que se pueden adoptar fácilmente; las tecnologías de la información y las comunicaciones están al alcance de todos.

La voluntad política de los gobiernos es el factor principal para explicar la escasa transparencia presupuestaria. Tres actores aparecen como centrales en este proceso: las legislaturas, la sociedad civil y los donantes. Son ellos los que, con la difusión de la información de las encuestas internacionales, tienen la capacidad de presionar a los poderes ejecutivos y hay varias experiencias en las que esta presión parece haber resultado en mejoras sustanciales.

Bibliografía

- Andreula, N, A. Chong y C. Guillen (2009): *Institucional Quality and Fiscal Transparency*. IDB Working Papers
- Banco Mundial, CEPAL e IDEA (2005). "Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo" ABC, Costa Rica, mayo
- Barreix, A. M Bes, F. Velayos, M. Pecho y J. C. Benítez (2013), *La Presión Fiscal Ajustada en América Latina y el Caribe, Evolución y Comparación Internacional*, BID-CIAT, junio
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2010), *El IVA personalizado: aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Madrid: Eurosocal. Disponible en: http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478.
- BID (2012) *Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo*, editado por Ana Corbacho, Vicente Freites Cibils y Eduardo Lora, Washington DC
- BID y CIAT (2012): *Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe*. Base de datos Neo. IDB-DB-101. Washington, D.C
- Bittencourt, J (2013): *Transparencia y gasto público en Brasil*, presentación en el seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile. www.eclac.org/publicaciones/xml/1/13431/SYC_28.pdf
- CAF (2012), *"Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos"*
- Cariás Samayoa, D. J. (2011): *Estudios de las reformas tributarias recientes en América Central*, ICEFI, Boletín de Estudios fiscales 14
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo.
- CEPAL (2007) *"Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe"*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013): *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Chile
- Cetrángolo, O y A. Goldschmit (2009), *Metodología, experiencia comparada y recomendaciones*, en Cetrángolo, O (ed.) *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*.

- Cetrángolo, O. (2013), *"Fiscalidad y cohesión social. Sistemas de salud: en busca de una cobertura universal"* en Guillermo Fernández de Soto y Pedro Pérez Herrero (ed) América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, CAG y Universidad de Alcalá, Madrid
- Cornia, G.A, Gómez Sabaíni, J.C. y Martorano, B. (2011); *"New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade"*, Working Paper No. 2011/70, UNU-WIDER, November.
- Devlin, R. y Moguilansky, G. (2011). *"Breeding Latin American Tigers. Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies"* ECLAC and World Bank
- Filc, G y C. Scartascini (2012): *El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implementación y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2013). *Poverty and Inequality in Latin America: A Story of Two Decades*. Journal of International Affairs Vol. 66, No 2, Spring/Summer.
- Gazmuri, J (2012): Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en los países latinoamericanos. BID
- Gómez Sabaíni J.C. (2013); *"Fiscalidad y cohesión social. Política tributaria y equidad"* en Guillermo Fernández de Soto y Pedro Perez Herrero (ed) América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, CAG y Universidad de Alcalá, Madrid).
- Gómez Sabaíni, J.C., Jiménez, J.P. y Rossignolo, D. (2012); *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 119, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Hopenhayn, M (2006), *Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto fiscal*, Notas de la Cepal N 85
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2012): *La política fiscal de Centroamérica en tiempo de crisis*, Guatemala
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010); *"Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy"* in López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.) (2010), *"Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?"*, Brookings Institution Press and UNDP.
- Machinea, J.L. y G. Cruces (2006): *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Serie Informes y Estudios especiales, CEPAL
- Machinea, J.L. y M. Hopenhayn (2005): *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una visión multifacética*, Serie, Informes y Estudios Especiales, CEPAL
- Moore, Mick (2007), *"How Does Taxation Affect the Quality of Governance?"* Tax Notes Int'l, Vol. 47, Number 1. July.
- Rodríguez, J, (2009), *Cohesión social y pacto fiscal: El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Székely, M. (2013) *"Fiscalidad y cohesión social. Transferencias condicionadas y cohesión social"* en Guillermo Fernández de Soto y Pedro Perez Herrero (ed) América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, CAG y Universidad de Alcalá, Madrid

- Stein, E. y L. Caro (2013): *Ideology and Tax Revenue in Latin América*. Seminario Regional de Política Fiscal, Cepal
- Uthoff, A. (2013) *"Fiscalidad y cohesión social. Sistemas públicos de pensiones y jubilaciones"* en Guillermo Fernández de Soto y Pedro Perez Herrero (ed) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, CAG y Universidad de Alcalá, Madrid

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

Un pacto fiscal en los países de América Latina debería estar orientado a la generación de oportunidades (empleo) y a la capacitación, y centrado en la solidaridad. El documento examina los progresos y las falencias de los principales pilares de un acuerdo con esas características en las dos últimas décadas. Para ello analiza no solo la evolución de los ingresos y los gastos, y la sostenibilidad fiscal, sino también cuáles han sido sus principales atributos en términos de equidad y eficiencia.

La fragmentación del gasto en protección social conduce al debate sobre focalización y universalidad, una discusión que tiene distintas aristas, tales como la posible complementariedad entre ambos enfoques y la necesidad de la participación de la clase media en la demanda de bienes públicos.

Además de plantear los desafíos y proponer medidas para llegar a pactos fiscales eficientes y equitativos, el documento analiza las dificultades políticas para alcanzarlos, para lo que se examina los factores que podrían explicar algunos de los logros de los últimos años, y las dificultades que no permitieron lograr mayores avances.

